

Christian Fischer: Demokratische Vielfalt __ Realitäten und Perspektiven

Hier werden real existierende Demokratien in ihren wesentlichen Strukturen dargestellt und daraus werden Konsequenzen in Richtung „demokratische Optimierung“ gezogen.

I) Materialsammlung Seite 4

Demokratien in...

Dänemark
Deutschland
EU
Frankreich
Italien
Schweiz
Spanien
United Kingdom
USA

II) Resümee aus I) Seite 29

III) Genauere Betrachtung von ... Seite 33

... Deutschland

Gemeinden
Abstimmungen
Wahlen
Parteien
Parteilose Volksvertretung
Bürgerräte

... Europäische Union

Ein historisch-struktureller Überblick
Ist Souveränität Nationalismus?

IV) Vorschläge für ... Seite 55

... Deutschland

Zwischenruf: Zivilisiert Dezentralisieren!

... Europäische Union

Vorwort

In letzter Zeit sehen viele die Demokratie bedroht, sei es in Deutschland, sei es anderswo. Manche sehen faschistische oder andere diktatorische Gefahren aufziehen, gesellschaftliche Spaltungen werden breiter, Kriegspropaganda und reale Kriege prägen die Schlagzeilen – das stimmt alles mehr oder weniger und gibt Anlass zur Sorge. Aber Sorge darf nicht der erste Schritt zur Verzweiflung, sondern muss Aufforderung zum klaren Denken sein. Das beginnt mit der Frage: Was ist eigentlich Demokratie?

Was wurde bei uns oder in anderen Ländern historisch erreicht in Richtung „Volksherrschaft“, was fehlt oder was geht gerade verloren, was müssen wir erhalten oder verbessern, worauf können wir gerne verzichten? Gewiss lebt Demokratie immer und überall vom Engagement der Bürger. Ohne das geht gar nichts. Aber wie können die Bürger ihren Willen zum Ausdruck und zur Wirkung bringen, ohne in Anarchie oder Diktatur abzugleiten? Dafür braucht es geeignete Regeln und Institutionen. Institutionen treten zwar manchmal in den Hintergrund, wenn viele Bürger einig und aktiv handeln. Das sind historisch aber eher die Ausnahmen. Spannender ist die Frage: Wie können die Bürger *im Alltag* ihren Willen in friedlicher Form zum Ausdruck bringen? Wie können unterschiedliche Interessen und Wünsche gerecht ausgeglichen werden? Wir finden heute politische Strukturen vor, die – historisch bedingt - in jedem Land verschieden sind. Manche politischen Systeme kommen einem demokratischen Ideal vielleicht näher als andere, aber was ist das demokratische Ideal?

Wenn man verschiedene Staaten betrachtet und auch noch das gesellschaftliche Leben in diesen Ländern ein wenig kennt, kommt man auf die Idee: je demokratischer ein Gemeinwesen institutionell strukturiert ist, je leichter also die Bürger ihr Gemeinwesen friedlich und gerecht mitgestalten können, desto mehr tun sie es auch und desto schwerer haben es räuberische Eliten. Dabei kommt es darauf an, wie die Entscheidungsebenen geregelt sind: können die Bürger dezentral, föderal, über vieles entscheiden, was auf den „unteren“ Ebenen entschieden werden kann? Oder gibt es einen starken Zentralismus, der vielleicht effektiver und außenpolitisch machtvoller ist, aber die Bürger von vielen Entscheidungen ausschließt? Gibt es eine unabhängige Justiz und Möglichkeiten für die Bürger, sich gegen staatliche Entscheidungen legal zur Wehr zu setzen?

All diese Fragen werden hier nicht abschließend beantwortet, sondern nur aufgeworfen. Es wird Material zusammengetragen, damit jeder sich über diese Fragen eigene Gedanken machen und mit anderen Menschen darüber reden kann. Im ersten Teil werden verschiedene Länder mit ihren politischen Systemen vorgestellt und nach einem möglichst einheitlichen Muster beschrieben. Welche Länder da beschrieben werden, ist etwas zufällig ausgewählt; jeder kann bei Interesse gerne auch andere Länder nach diesem Schema studieren. Es ist ziemlich einfach, an die entsprechenden Informationen zu kommen: als Quellen wurden hier fast nur *Wikipedia* und die *Bundeszentrale für politische Bildung* benutzt. Ein zweiter Teil zieht ein Resümee aus dieser Materialsammlung, um Kriterien in Richtung einer „idealen“ Demokratie zu finden.

Im dritten Teil werden Deutschland und die EU genauer betrachtet. Im vierten Teil wird versucht, für Deutschland und die EU anhand der Kriterien aus Teil II und der Betrachtung in Teil III Perspektiven zu entwickeln. Dabei gehen (vielleicht subjektive) Wertungen ein, die diesen Grundsätzen folgen:

1. Demokratie ist vor allem der Schutz von Schwächeren, 2. Für unterschiedliche Interessen soll es gerechte und friedliche Regelungen geben, 3. Entscheidungsstrukturen sollten so dezentral wie möglich und so zentral wie nötig sein. Auch diese Grundsätze sind selbstverständlich diskutabel.

I) Materialsammlung

Verschiedene Nationen haben verschiedene Formen von Demokratie „erfunden“, von denen sicher keine die perfekte ist. Eine Kenntnis der Ergebnisse, die aus unterschiedlichen historischen Prozessen entstanden sind, dient nicht nur dazu, andere Nationen respektieren zu lernen, sondern auch dazu, systematische Vor- oder Nachteile verschiedener Einrichtungen zu erkennen.

Mit der Darstellung von Institutionen wird eine *reale* Demokratie sicher nicht erschöpfend beschrieben. Es gibt oft große Unterschiede zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Die Verfassungswirklichkeit wird hier bewusst nicht so stark beleuchtet, nicht etwa, weil sie unwichtig wäre. Im Gegenteil; jeder weiß: es gibt mächtige (demokratiefeerne) Lobbygruppen, die heute manchmal ungenau und missverständlich als „tiefer Staat“ bezeichnet werden; es gibt demokratiefeerne Ideologien der handelnden Personen, die nicht zu unterschätzen sind; es gibt aktive Bösartigkeiten bei den einen, verantwortungslose Passivität bei anderen und vieles mehr, was in einer idealen Demokratie fehl am Platze wäre. Das alles sind wichtige Themen, die hier aber nur am Rand eine Rolle spielen.

Hier soll ein Verständnis dafür entwickelt werden, was *institutionell* möglich sein könnte als Basis für ein friedliches und gerechtes gemeinschaftliches Leben. Dabei wird deutlich, dass nicht nur verschiedene Institutionen unter dem Namen Demokratie entstanden sind, sondern dass auch wirtschaftliche und soziale Erfolge in verschiedenen Nationen unterschiedlich verteilt sind, was vielleicht auch, nicht nur, mit deren politischen Systemen zusammenhängen mag. Dieser Gedanke wird im Zwischenruf in Kapitel IV) kurz illustriert. Vielleicht gibt es also trotz – gottlob vorhandener! - kultureller Unterschiede dennoch einige Grundregeln, die besser oder schlechter geeignet sind, ein friedliches und sozial gerechtes politisches Leben zu organisieren. In diesem Sinn wollen die folgenden Kapitel institutionelle Unterschiede darstellen und Vorschläge für die Verbesserung der demokratischen Strukturen, denen wir selbst angehören, machen.

Demokratische Institutionen sind nichts anderes als eine *Unterstützung* für die Bürger, ihr Gemeinwesen friedlich zu organisieren und stabil zu halten, bei gleichzeitigem Ausgleich zwischen unterschiedlichen Interessen. Nicht mehr, aber auch nicht weniger! Zwar sind es nicht die Institutionen, die handeln, sondern die Menschen. Gutgesinnte Menschen können auch in schlechten Strukturen Sinnvolles bewirken. Und umgekehrt. Das ist immer geschehen und geschieht täglich irgendwo. Aber die Art der demokratischen Institutionen ist eine Voraussetzung dafür, wie sehr die Bürger durch sie berechtigt und ermutigt oder auch behindert werden zu sinnvollem Handeln. Daraus können eher friedliche und gerechte oder aggressive und ungerechte politische Alltagskulturen entstehen.

Die Auswahl der folgenden Länder ist ein wenig zufällig; sie kann beliebig ergänzt werden. Jede Nation wird nach einem möglichst ähnlichen Schema dargestellt und beginnt damit, wen oder was das jeweilige Volk wofür wählt. Da beginnen nämlich schon die Unterschiede.

Betrachten wir also die **Demokratien in...**



Dänemark

Das Volk wählt (Allgemeines Wahlrecht inkl. Frauenwahlrecht seit 1915)

- Kommunalvertretungen (98)
- Parlament „Folketing“ (1)

Es gibt Volksabstimmungen, wenn mindestens ein Drittel der Abgeordneten (!) das beschließt.

Es gibt **zwei autonome Gebiete, die Färöer und Grönland**. Sie unterstehen dem dänischen König, entsenden je 2 Abgeordnete ins dänische Parlament, haben aber je ein eigenes gewähltes Parlament (das färöische Løgting ist eines der ältesten Parlamente der Welt) und eine von diesem gewählte eigene Landesregierung sowie eine Selbstverwaltung, bis hin zu einigen eigenen Botschaftern in manchen benachbarten Ländern (betrifft nur Färöer). Dänemark, Färöer und Grönland sind drei Nationen innerhalb des dänischen Königreiches.

Färöer und Grönland sind nicht Mitglied der Europäischen Union oder des Schengenraumes. Ihr Justizwesen ist weitgehend in das dänische integriert und auch außen- und sicherheitspolitisch werden sie weitgehend von Dänemark vertreten, obwohl sie auch eigene außenpolitische Beziehungen haben und eigene Wirtschaftsräume mit nordischen Nachbarn pflegen. Nun zum „eigentlichen“ Dänemark:

Die Kommunalvertretung wird in den Kommunen mit Verhältniswahlrecht alle 4 Jahre im November gewählt. Diese wählt mehrheitlich den Bürgermeister. Die Kommunen haben eine relativ große finanzielle Autonomie. Sie erheben Kommunalsteuern (Einkommen- und Grundsteuer), die allerdings mit dem Finanzminister ausgehandelt werden müssen, und sie erheben Abgaben auf ihre Leistungen. Außerdem erhalten sie Zuweisungen für staatlich auferlegte Verwaltungsaufgaben. Ihre kommunalen Aufgaben sind hauptsächlich

- Sozial-, Gesundheitswesen, Altenpflege
- Schulen und Kindergärten
- Jobcenter
- Straßen und Wege (ausgenommen Autobahnen und Fernstraßen)
- Bürgeramt, Pässe, Führerscheine
- Parkanlagen, Stadtplanung, Bibliotheken
- Öffentlicher Nahverkehr

Die Legislative, der Folketing, wird für vier Jahre mit Verhältniswahlrecht gewählt; es gibt nur eine Parlamentskammer. In den Wahlkreisen werden 175 Abgeordnete gewählt plus je 2 für Grönland und die Färöer-Inseln. Aktives und passives Wahlrecht hat jeder Bürger ab 18 Jahren.

Das Parlament verabschiedet Gesetze und kontrolliert die Regierung. Gesetze bedürfen der Zustimmung des Königs. Das Parlament darf Kriegserklärungen oder Friedensverträge, die die Regierung beschließt, bestätigen, bzw. dies nicht tun.

Wenn mindestens ein Drittel der Abgeordneten das beschließt, wird eine **Volksabstimmung** veranlasst, bei der ein vom Parlament beschlossenes Gesetz vor das Volk zu bringen. Das geschieht

dann, wenn mindestens 30 % der stimmberechtigten Bürger sich beteiligen und eine einfache Mehrheit mit Nein gegen dieses Gesetz stimmt.

Auch für Verfassungsänderungen ist die **Volksabstimmung** vorgesehen. Die Initiative liegt hier beim Parlament, das mit Zustimmung der Regierung einen Vorschlag machen kann. In diesem Fall werden Neuwahlen ausgeschrieben und wenn das neu gewählte Folketing dem Änderungsvorschlag zustimmt, wird dieser innerhalb eines halben Jahres den Wählern vorgelegt. Angenommen ist er nur, wenn 40 % aller Wahlberechtigten dem zustimmen und der König dies bestätigt.

Es gibt Grundgesetzregeln zur Souveränitätsabgabe, um die **zwischenstaatliche Rechtsordnung** zu fördern. Diese Bestimmung (§ 20) wurde eingeführt, um Beitritt /Zusammenarbeit mit UNO, Europarat, EG, EU zu regeln. Dies war umstritten, wurde jedoch vom höchsten Gericht bestätigt, wobei klargestellt wurde, dass genau definiert werden muss, welche Souveränität abgegeben wird.

Die Exekutive ist faktisch die Regierung, die vom Ministerpräsidenten geleitet wird. Dieser wird vom König /der Königin ernannt. Dabei muss diese(r) beachten, dass der Ministerpräsident keine offensichtliche Mehrheit gegen sich hat; unter dieser Bedingung kann auch eine Minderheitsregierung eingesetzt werden. Der König ist das Staatsoberhaupt und gemäß Verfassung Teil der Exekutive, auch wenn er faktisch fast nur repräsentative und formale Funktionen wahrnimmt. Aber laut Verfassung (§ 3) liegt die ausübende Macht beim König und die gesetzgebende Macht bei König und Folketing (!), also ohne definitive Gewaltentrennung an dieser Stelle. Der König setzt durch seine Unterschrift Gesetze in Kraft und kann das Parlament auflösen.

Die Judikative wird für Zivil- und Strafsachen von Amtsgerichten ausgeübt. Darüber gibt es insgesamt zwei Landgerichte als Berufungsinstanzen oder für große und komplizierte Fälle sowie ein See- und Handelsgericht. Eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt es nicht. Als letzte Instanz gibt es das höchste Gericht Højesteret, das im Berufungsfall ggf. Verfahrensmängel, Strafmaß und Gesetzesauslegung von unteren Instanzen zu prüfen, aber keine eigene Beweisaufnahme durchzuführen hat. Es besteht (zur Zeit) aus 19 Richtern.



Deutschland

Das Volk wählt (Allgemeines Wahlrecht inkl. Frauenwahlrecht seit 1918, Unterbrechung 1933 - 1949)

- Gemeindevertretungen, Bürgermeister, Landräte (ca. 10.000)
- Landesparlamente (16)
- Bundesparlament (1)

Auf Gemeinde- und Landesebene gibt es direkte **Volksabstimmungen**.

In den **Gemeinden** werden heute bundesweit die Bürgermeister direkt gewählt. Die Stadt-, Gemeinde-, Kreisräte werden mit Verhältniswahl gewählt. Unterschiedlich ist die Stellung des Bürgermeisters: im süddeutschen Raum ist er zugleich Ratsvorsitzender, im norddeutschen Raum nicht; darin spiegelt sich noch Einflüsse der amerikanischen, bzw. britischen Besatzungsmacht.

Eine Gemeindeautonomie ist schwach, da die Einkünfte der Gemeinde hauptsächlich nur Gewerbe- und Grundsteuer sowie (maximal kostendeckende) Gebühren für Leistungen sind, womit die Gesamtkosten nicht einmal hälftig gedeckt werden. Die Gemeindeverwaltungen sind zugleich staatliche Ausführungsorgane für Landes- und Bundesbeschlüsse und finanziell von deren Geldtransfers abhängig.

Die Bundesländer sind staatliche Einheiten mit eigener Verfassung, Legislative, Exekutive, Judikative. Sie wurden nach dem 2. Weltkrieg, in Ostdeutschland nach 1989 auf Basis historischer Bezüge, aber (im Westen) überwiegend vor Gründung der Bundesrepublik gegründet. Sie sind der erste Akteur der Gesetzgebung – mit Ausnahme der Themen, die gemäß Grundgesetz ausschließlich oder „konkurrierend“ dem Bund zugeordnet sind. Die konkurrierenden Themen haben sich faktisch im Lauf der Zeit immer mehr zum Bund hin verlagert, wohl auch weil der Grundsatz gilt: Bundesrecht bricht Landesrecht (sofern es um dasselbe Thema geht). Die föderale Ordnung unterliegt aber einem „Ewigkeitsartikel“ des Grundgesetzes.

Die Landesparlamente (Landtage, bzw. Bürgerschaft, Abgeordnetenhaus) werden nicht überall gleich gewählt, meist aber mit einem Zweistimmenverfahren und einer Kombination aus Mehrheits- (Personen-) und Verhältnis- (Parteien-) Wahlrecht, Wahlperioden: 4 oder 5 Jahre. Anders als bei Mehrheitswahlrechten bildet der Proporz der politischen Parteien hier den Wählerwillen verhältnismäßig ab, abgesehen von der meist gegebenen 5%-Sperrklausel. Die Landtage wählen die Landesregierung, bzw. den Regierungschef (meist: Ministerpräsident), beschließen die Landesgesetze, kontrollieren die Landesregierung. Hoheitsbefugnisse auf Landesebene sind vor allem Kultur- und Bildungswesen, Bau- und Raumordnung, innere Sicherheit und Polizei.

Die Landesregierung wird vom Landesparlament gewählt und hat dieselbe Amtsdauer wie dieses. Der Ministerpräsident bestimmt die Minister, die allerdings vom Landtag akzeptiert werden müssen. Ihre Aufgabe ist die Regierung ihres Bundeslandes entsprechend den Landesgesetzen.

Auf Bundesebene gibt es zwei Organe zur Gesetzgebung (und für weitere Aufgaben):

Der Bundestag beschließt Bundesgesetze, wählt den Bundeskanzler wacht über den Bundeshaushalt, kontrolliert die Regierung, beschließt Einsätze der Bundeswehr, bildet Ausschüsse zur Gesetzesvorbereitung und kontrolliert die Nachrichtendienste. Die Abgeordneten „sind Vertreter des

ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ (Art. 38 GG). Faktisch wird in den Parteifraktionen gegen diesen Grundsatz zur Gewissensfreiheit allerdings regelmäßig verstoßen, was auch öffentlich akzeptiert wird, wenn (selten einmal) von einer Entscheidung „diesmal ohne Fraktionszwang“ die Rede ist.

Der Bundestag wird alle 4 Jahre (oder nach einer vorzeitigen Parlamentsauflösung) gewählt. Dabei werden die Abgeordneten nach Länderkontingenten zusammengestellt. Jeweils landesweit gibt es Parteilisten sowie eine Zwei-Stimmen-Wahl für Personen – (Mehrheits-) und Parteien- (Verhältnis-) Wahl. Personen können auch unabhängig von Parteizugehörigkeit gewählt werden, wenn sie mind. 200 Unterschriften aus ihrem Wahlkreis vorlegen. Durch die länderbezogene Zuordnung von Parlamentssitzen und den parteibezogenen Ausgleich der Sitzverteilung ist es mit der Zunahme von kleineren Parteien zu einem Anwachsen der Sitze weit über die geplanten 598 hinaus gekommen.

Der Bundesrat ist eine Vertretung der Bundesländer für Bundesgesetze aus dem Bundestag, die Länderangelegenheiten in besonderem Maß betreffen. Dafür muss er gehört werden. Welche Themen das sind, ist nicht immer einfach nachzuvollziehen. Der Bundesrat wird nicht gewählt, sondern ist eine Vertretung der Landesregierungen. Diese sind mit 3 bis 6 Stimmen im Bundesrat vertreten (Gesamtzahl: 69), wodurch weder eine Gleichheit der Länder noch eine Gleichheit der Bürgerstimmen gegeben ist, sondern eine mittlere Lösung, die größere Länder unterrepräsentiert, aber die Stimmen bevölkerungsarmer Länder überrepräsentiert. Ein Bundesland kann nur eine einheitliche Stimme abgeben, was bei Koalitionsregierungen in den Ländern schwierig sein kann und in der Regel zur Enthaltung führt. Präsident des Bundesrates ist regelmäßig rotierend der Ministerpräsident eines Landes. Dieser Präsident ist ggf. Stellvertreter des Bundespräsidenten.

Die Initiative zur Gesetzgebung kann aus dem Bundestag (Fraktion oder Mindestzahl von Abgeordneten), aus der Bundesregierung (Exekutive) oder aus dem Bundesrat kommen. Nach einer Grundgesetzänderung haben auch *Verordnungen* aus der Europäischen Union unmittelbar Gesetzeskraft. *Richtlinien* aus der EU müssen in Bundesgesetze umgesetzt werden.* Im Einzelnen ist das Grundgesetz (Art. 23) dazu wie folgt geändert worden: „Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen... Der Bundesrat ist an der Willensbildung zu beteiligen, soweit er an einer innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.“ Die nationale Gesetzgebungskompetenz für national gültiges EU-Recht ist damit nur eine Mitwirkung, die von der Exekutive bei den Verhandlungen mit supranationalen Institutionen zu „berücksichtigen“ ist.

Verfassungsänderungen kann der Bundestag mit Zweidrittel-Mehrheit durchführen, allerdings (gemäß Art. 79.3) nicht an den Grundrechts-Artikeln 1 bis 20, die einen „Ewigkeitsstatus“ haben.

Die Bundesregierung als Exekutive auf Bundesebene wird vom Bundeskanzler zusammengestellt, der vom Bundestag mit gleicher Amtsdauer wie dieser gewählt wird. Er bestimmt die Minister, die keine gewählten Abgeordneten sein müssen, und deren Ressortzuteilung. Er bestimmt die Richtlinien der Regierungspolitik und kann durch ein konstruktives Misstrauensvotum vom Bundestag oder durch eine eigene Vertrauensfrage vorzeitig im Amt abgelöst werden. Er kann beliebig oft wiedergewählt werden.

Der Bundespräsident ist das Staatsoberhaupt mit repräsentativen Funktionen. Er wird gewählt von der Bundesversammlung, die sich aus dem Bundestag und aus Delegierten der Bundesländer

zusammensetzt. Er darf maximal zweimal für fünf Jahre gewählt werden; seine Aufgabe beschränkt sich aber auf Formalitäten und ggf. auf symbolische Akte und bedenkenswerte Wortbeiträge.

Die Judikative ist in weiten Teilen Ländersache. Es gibt eine mehrstufige Gerichtsbarkeit mit Amtsgerichten, Landgerichten und Oberlandesgerichten für Zivil- und Strafsachen, sowie verschiedenen Fachgerichte (Arbeits-, Sozial-, Finanz-, Verwaltungsgerichten) und jeweils einem Landesverfassungsgericht. Die Verwaltungsgerichte, ebenfalls mit mehrstufigen Berufungsinstanzen, dienen dem Schutz der Bürger vor staatlichen Verwaltungsakten; nicht alle demokratischen Staaten kennen eine solche Institution!

Auf Bundesebene gibt es für die ordentliche Gerichtsbarkeit den Bundesgerichtshof als letzte Revisionsinstanz. Daneben gibt es auch Bundesinstanzen für die Fachgerichte, ein Bundesverwaltungsgericht sowie ein Bundesverfassungsgericht, welches jeder Bürger anrufen kann.

Die Richter sind zwar unabhängig in der Ausübung ihres Dienstes, unterstehen aber einer Dienstaufsicht durch die Exekutive (Justizminister), die auch an ihrer Ernennung beteiligt ist. Bundesrichter werden von Bundestag und Bundesrat (Richterwahlausschuss) gewählt. Es gibt Forderungen aus der Richterschaft nach mehr Selbstverwaltung zur Sicherung der grundgesetzlichen Gewaltenteilung. Die Staatsanwälte sind auch inhaltlich an Weisungen ihrer Vorgesetzten aus Behörden und Ministerien gebunden.

* Stellvertretend auch für andere Nationen sei an dieser Stelle erläutert:

Alle EU-Staaten haben sich dazu verpflichtet, EU-Recht in nationales Recht zu übernehmen oder umzusetzen. Es handelt sich hier um eine Abgabe von Souveränitätsrechten, die als notwendig für den Aufbau einer Europäischen Union erachtet wird. Inwieweit die Abgeordneten für solchen Beschluss legitimiert waren oder sind, muss an dieser Stelle offenbleiben.



Europäische Union

Das Volk wählt (Allgemeines Wahlrecht inkl. Frauenwahlrecht seit 1978)

- ein Parlament.

Es gibt die Möglichkeit von EU-Bürgerinitiativen.

Erste Frage: Wer ist das **Volk**? Ein europäisches Staatsvolk hat sich bisher nicht konstituiert; der Versuch, zu diesem Zweck eine europäische Verfassung einzuführen, ist bei zwei Versuchen (Frankreich und Niederlande) in Volksabstimmungen gescheitert und wurde nicht weiter versucht. Das Handeln der EU beruht ausschließlich auf Staatsverträgen, die aber so praktiziert werden, als hätten sie eine Staatsgründung geschaffen.

Zweite Frage: Was ist das **Parlament**? Es ist eine „Legislative“, die Gesetze verabschiedet, aber nicht selbst initiieren kann. Die Wahl dieses Parlaments vollzieht sich in den Mitgliedsstaaten der EU alle fünf Jahre nach unterschiedlichen Wahlregeln und die Zusammensetzung des Parlaments geschieht mit starkem Übergewicht für die bevölkerungsarmen Staaten. Von den insgesamt 720 Abgeordneten stellen z.B. Malta und Zypern je 6 Abgeordnete, Belgien 22, Deutschland 96, was bei weitem nicht den Bevölkerungsverhältnissen entspricht. Aufgaben des Parlamentes sind neben der *Verabschiedung* von Gesetzen

- Vorschlag von Gesetzesabsichten an die Europäische Kommission
- Verabschiedung des Haushaltes, wobei Änderungswünsche zum vorgelegten Haushalt zu schwierigen Abstimmungsvorgängen führen
- Wahl der Kommission und ihres Präsidenten, wobei die Vorschläge hierzu von anderer Seite kommen
- Kontrolle der Kommission und ggf. Misstrauensvotum gegen sie mit Zweidrittelmehrheit.

Dritte Frage: welche Institutionen gibt es sonst noch? (sie werden hier nur auszugsweise genannt)

Die **Europäische Kommission**, die manchmal als Exekutive bezeichnet wird. Das ist sie allerdings ebenso wenig wie das Parlament eine echte Legislative ist. Vielmehr ist die Kommission die eigentliche Legislative, denn sie formuliert mit einem Mitarbeiterstab von über 30.000 Beamten und mit Hilfe von *Europäischen Räten* (siehe unten) die Verordnungen und Richtlinien, die – nach Bestätigung durch das Parlament - in nationales Recht umgesetzt werden müssen (Richtlinien) oder dieses bereits unmittelbar sind (Verordnungen). Die Kommission hat neben dem legislativen Initiativrecht die Aufgabe

- auf die Einhaltung des EU-Rechts in den Mitgliedsstaaten zu achten
- ggf. beim Europäischen Gerichtshof Klage gegen die nationalen Regierungen einzureichen
- den Haushalt umzusetzen und beschlossene Förderprogramme durchzuführen.

Die Kommission besteht aus so vielen KommissarINNen wie es Mitgliedsstaaten gibt, je ein/e für ein Land. Für jeden Kommissar wird ein Fachressort definiert. Die Kommissare werden von ihren jeweiligen Regierungen benannt; sie müssen sich dem EU-Parlament vorstellen und von ihm bestätigt werden. Ihre Amtszeit fällt praktisch mit der des Parlaments zusammen. Der Präsident der

Kommission wird vom Europäischen Rat nominiert, wobei das Ergebnis der vorangegangenen Parlamentswahl zu berücksichtigen ist.

Worauf bezieht sich die Gesetzgebung der EU? Bei der staatsvertraglich vereinbarten Kompetenz zur Gesetzgebung (letzte Fassung EU-Vertrag 2016) ist zwar viel von Subsidiarität die Rede, aber die Aufgaben, die der EU ausschließlich (Artikel 2) oder geteilt mit den Mitgliedstaaten (Artikel 4) übertragen sind, umfassen nahezu alles, was überhaupt Gegenstand staatlicher Regelung werden kann. Was hat es mit Subsidiarität zu tun, wenn EU-weit Glühbirnen verboten werden? Oder europäische Abgasnormen auch für Fahrzeuge gelten, die niemals ihr Heimatland verlassen? Eben. Es hat mit dem eigentlichen Zweck der EU – Freihandel für alles – zu tun, aber nicht mit subsidiär aufgebauter Demokratie.

Der Europäische Rat ist ein Gremium der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten. Dies ist ebenso wie der **Rat der Europäischen Union** eine zwischenstaatliche, keine überstaatliche Einrichtung. Der *Rat der Europäischen Union* ist das Gremium der Fachminister aus den Mitgliedstaaten, also eigentlich ein internationaler Ministerrat. Den Vorsitz hat halbjährig rotierend jeweils ein Land. Die Treffen finden getrennt nach Fachressorts statt. Aufgabe dieses Ministerrates ist auch die Ausarbeitung von Gesetzen. Sofern hier kein Konsens gefunden wird, werden die Themen weiter im *Europäischen Rat*, also auf der Ebene der Regierungschefs behandelt. Da es hier auch um Gesetzgebungsverfahren geht, handelt es sich um eine Verletzung der Gewaltenteilung, weil die beiden hier genannten Räte auf nationaler Ebene Exekutive sind, auf internationaler Ebene jedoch als Legislative tätig werden.

Europäische Bürgerinitiativen sind möglich, wenn 1 Million Unterschriften aus einem Viertel der Mitgliedstaaten im Verlauf von 12 Monaten gesammelt werden. Das Anliegen der Initiative führt im Fall, dass diese Bedingungen erfüllt werden, dazu, dass die Kommission sich mit der Initiative befassen muss. Die Befassung kann allerdings auch aus der Aussage bestehen, dass man sich nicht weiter damit befassen möchte; die Initiative hat lediglich empfehlenden, keinen verbindlichen Charakter. Inhaltlich dürfen sich auch nicht mit Vertragsreformen, also mit einer Veränderung der EU-Struktur befassen.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) ist das oberste rechtsprechende Organ der EU. Zu seinen Aufgaben zählt es, die einheitliche Auslegung des Rechts der Europäischen Union sowie der Europäischen Atomgemeinschaft zu gewährleisten. Direkte Klagen sind beim EuGH nur in bestimmten Fällen möglich. Das Europäische Gericht ist – von wenigen Ausnahmen abgesehen – auch für Klagen der Mitgliedstaaten gegen die Europäische Kommission zuständig. Der EuGH ist in **zwei Gerichte** untergliedert:

- Der *Gerichtshof* befasst sich mit Vorabentscheidungsersuchen nationaler Gerichte, bestimmten Nichtigkeitsklagen und Berufungen. Er besteht aus einem Richter/Richterin aus jedem Mitgliedsland sowie elf Generalanwälten,
- Das *Gericht* entscheidet über Nichtigkeitsklagen von Einzelpersonen, Unternehmen und in manchen Fällen auch EU-Ländern. Es befasst sich also in der Praxis vor allem mit Wettbewerbsrecht, staatlichen Beihilfen, Handel, Landwirtschaft und Marken. Es besteht aus zwei Richter/innen aus jedem Mitgliedsland.

Die Richter und Generalanwälte werden für jeweils sechs Jahre von den nationalen Regierungen einvernehmlich ernannt (Gewaltenteilung?). Eine Wiederernennung ist zulässig. Aus ihrer Mitte

wählen die Richter für die Dauer von drei Jahren ihren/ihre Präsidenten/Präsidentin. Eine Wiederernennung ist zulässig.

Insgesamt amtet der EuGH als Verfassungsgericht, Verwaltungsgericht, Arbeits- und Sozialgericht, Strafgericht, Zivilgericht.

Der EU-Rechtsprechung liegt die Vorstellung zugrunde, dass es sich bei EU-Recht um eine eigenständige Rechtsordnung handele, also nicht um gewöhnliches Völkerrecht, die unabhängig von den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten existiere. Diese Rechtsordnung versteht sich als über den nationalen Rechtsordnungen stehend, d.h. im Fall, dass nationales Recht und EU-Recht denselben Gegenstand betreffen, bricht EU-Recht das nationale Recht. Deshalb wurde auch eine EU-Grundrechte-Charta entwickelt, wobei von Völkerrechtlern schon kritisch in Frage gestellt wurde, ob damit ggf. die Grundrechte des deutschen Grundgesetzes „überstimmt“ werden können.

„Der ehemalige Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts Ferdinand Kirchhof wirft dem EuGH vor, „einseitige Entscheidungen ohne Rücksicht auf gewachsene nationale Rechtsinstitute“ zu fällen und damit in Bereiche einzugreifen, die die Mitgliedstaaten bewusst von europäischen Regeln freigehalten hätten. So würde vom Gerichtshof „die Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und die Vorschriften zur Rücksichtnahme in den europäischen Verträgen außer Acht“ gelassen.“ (Wikipedia)

Insgesamt sind die **EU-Institutionen** hier nur ansatzweise aufgeführt. Deutlich wird aber, dass es nicht nur formal an einer demokratischen Staatlichkeit fehlt, obwohl die EU sich wie ein Staat verhält, sondern demokratische Selbstverständlichkeit auch inhaltlich nicht realisiert sind.

Zu unterscheiden und nicht zu verwechseln ist der **Europarat**, der mit der Europäischen Union nicht verbunden ist, auch wenn sein Sitz sich ebenso in Straßburg befindet wie das EU-Parlament und seine Fahne und Hymne dieselben sind. Der Europarat wurde 1949 gegründet und ihm gehören praktisch alle europäischen Staaten an, von Island über die Schweiz und die Türkei bis Aserbeidschan, mit Ausnahme von Russland (Mitglied 1996 - 2014), Belarus und dem Vatikan (Beobachterstaat).

Seine selbstgestellte Aufgabe ist es, „einen engeren Zusammenschluss unter seinen Mitgliedern zu verwirklichen“ (Art. 1 der Satzung). Er verfügt wesentlich über zwei Organe: ein Ministerkomitee (Außenminister der Staaten, bzw. deren ständige Vertreter) und eine parlamentarische Versammlung, in welche die Parlamente der Mitgliedstaaten Vertreter entsenden. Der Ministerrat verhandelt zu bestimmten Themen Staatsverträge, die den Mitgliedstaaten – aber auch anderen Staaten – vorgelegt werden und die in Kraft treten, sobald eine Mindestzahl an Staaten unterzeichnet hat.

Außerdem gibt es einen Kongress der Gemeinden und Regionen als beratendes Organ sowie einen beratenden Status für Nichtregierungsorganisationen.

Schließlich ist der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte* Teil dieser Institution, der über die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention wacht und nahezu die Hälfte des arbeitenden Personals einnimmt.



Frankreich

Das Volk wählt (Allgemeines Wahlrecht inkl. Frauenwahlrecht seit 1944)

- Gemeinderäte (in ca. 36.000 Gemeinden)
- Departementräte: (in 101 Departements, davon 5 in Übersee)
- Regionalräte (seit 2016: in 18 Regionen, davon 5 in Übersee)
- Nationalversammlung (1)
- Präsident (1)

Die Gemeinderäte werden mit Mehrheitswahlrecht gewählt, in großen Städten mit Verhältniswahlrecht. Sie verwalten die Gemeindeangelegenheiten und wählen einen Bürgermeister aus ihrer Mitte. Sie sind politisch nicht selbständig, sondern Verwaltungseinheiten, die abhängig von zentralen Entscheidungen sind. Außerdem entsenden sie Vertreter in den Senat.

Die Departementräte werden alle 6 Jahre mit Mehrheitswahlrecht gewählt, wobei hier (neuerdings) immer ein Kandidatenpaar aus verschiedenen Geschlechtern zur Wahl steht. An der Spitze des Departements steht jedoch ein Präfekt, der von der Regierung ernannt wird. Zwischen dem Präfekten und dem Rat besteht eine Machtverteilung, wobei „Macht“ sich hier, ebenso wie bei den Gemeinden, nur auf Verwaltungsakte, nicht auf politische Entscheidungen bezieht. Die Gemeinderäte wählen ebenfalls Vertreter in den Senat.

Die Regionalräte werden alle 6 Jahre gewählt mit einer Mischung aus Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht. Der gewählte Rat wählt sich einen Präsidenten und mehrere Vizepräsidenten mit verschiedenen Zuständigkeitsbereichen. Auch hier geht es nur um die Selbstverwaltung der Region auf Basis der national geregelten Gesetzgebung. Die Regionen sind keine politischen, sondern nur Verwaltungseinheiten; über etwas mehr Autonomie verfügen Korsika und die Bretagne. Auch die Regionalräte wählen Vertreter in den Senat.

Der Senat, der von den vorgenannten Institutionen gewählt wird, gilt als „Oberhaus“ des französischen Parlaments. Er hat seinen Sitz im Palais du Luxembourg in Paris. „Die Zahl der Wähler einer Region ist abhängig von der Bevölkerungszahl, aber nicht proportional zu dieser: Ländliche Regionen haben bei der Wahl im Verhältnis mehr Stimmen als Städte.

Senatoren werden für sechs Jahre gewählt. Sie sind im politischen System Frankreichs an der Gesetzgebung beteiligt, können aber im Zweifelsfall von der Nationalversammlung überstimmt werden. Die Kontrollrechte gegenüber der Regierung sind nur schwach ausgeprägt: Der Senat hat das Recht, sie zu befragen und Berichte zu veröffentlichen, aber keine formellen Sanktionsmöglichkeiten.

Der Senat in seiner heutigen Form ist das Ergebnis der Verfassung der Fünften Französischen Republik, die im Wesentlichen den französischen Präsidenten und die Regierung stärkte und das Parlament schwächte. Die Regierung hat zahlreiche Eingriffsmöglichkeiten in das innere Verfahren des Senats. Da der Senat die schwächere der beiden Kammern ist, war er in der Vergangenheit immer wieder Ziel prominenter Kritik, die seine Existenzberechtigung in Frage stellte.“ (Wikipedia)

Die Nationalversammlung ist die eigentliche Legislative, offiziell das „Unterhaus“ des Parlaments. Es hat seinen Sitz im Palais Bourbon und wird alle 5 Jahre gewählt nach dem „romanischen Mehrheitswahlrecht“, d.h. es gilt die absolute Mehrheit nach ggf. 2 Wahlgängen. Die 577 Wahlkreise vertreten ungefähr je 66.000 Bürger. Ein Abgeordneter muss Wehr- und Zivildienst erfüllt haben und darf keinen höheren Beamtenposten bekleiden. Allerdings darf ein Abgeordneter zugleich einen Sitz

im Europaparlament haben oder Bürgermeister, Regional- oder Departementsrat sein. Die lokale Verankerung der Abgeordneten ist häufig, weil die Bürger mangels dezentraler politischer Entscheidungsebenen von ihren Abgeordneten die Vertretung lokaler Interessen erwarten.

Die Parteienlandschaft ist relativ vielfältig und es werden in der Nationalversammlung oft Fraktionen auch aus mehreren Parteien gebildet. Die Gesetzgebung des Parlaments erstreckt sich auf die Gebiete

- die öffentlichen Freiheiten
- Festlegung von Verbrechen und Vergehen
- Erhebung von Steuern
- Haushaltsrecht
- nationale Verteidigung
- Verwaltung der Gebietskörperschaften
- Unterrichtswesen
- Eigentumsrecht
- Arbeitsrecht
- Finanzierung der Sozialversicherung

Verfassungsänderungen bedürfen der Zustimmung der Nationalversammlung und des Senats.

Gesetzesinitiativen können von der Regierung, von jedem einzelnen Abgeordneten der Nationalversammlung oder von Senatoren eingebracht werden. Allerdings dürfen die Gesetzesvorschläge, die von den Abgeordneten kommen, keine Ausgabenerhöhungen oder Mindereinnahmen des Staates bewirken...(!) Die Gesetze müssen zwar von beiden Kammern verabschiedet werden, aber bei Uneinigkeit kann die Nationalversammlung den Senat überstimmen. Im Übrigen wird das Gesetzgebungsverfahren auch sonst stark von der Exekutive geprägt:

Der Premierminister ist zusammen mit der **Regierung** zuständig für die Ausführung der Gesetze, die nur von der Regierung eingebracht werden dürfen, sofern sie haushaltsrelevant sind! Im Einverständnis mit dem Präsidenten nimmt der Premier Ernennungen für zivile und militärische Ämter vor. Er kann in vielen Bereichen Verordnungen erlassen, wenn ihm das Gesetzgebungsverfahren zu langwierig ist. Allerdings ist die Regierung dem Parlament direkt verantwortlich für die Durchführung der Gesetze, für die Verwaltung, für die Streitkräfte und sie muss zurücktreten, wenn das Parlament ihr das Misstrauen ausspricht. Die Regierung tritt unter Leitung des Staatspräsidenten (!) als Ministerrat zusammen.

Die Regierung bestimmt sogar die Tagesordnung des Parlaments. Gleichwohl ist sie auf eine Zusammenarbeit mit dem Parlament angewiesen. Sie ist ihrerseits aber stark abhängig vom Präsidenten.

Der Staatspräsident wird direkt vom Volk gewählt mit dem „romanischen Mehrheitswahlrecht“. Er wird für 5 Jahre gewählt und darf maximal einmal wiedergewählt werden. Der Präsident ernennt den Premierminister und die Regierung. Er ist zugleich Vorsitzender des Ministerrates und Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Er hat das Recht, die Nationalversammlung aufzulösen, allerdings nur einmal im Lauf eines Jahres... Er bestimmt die Außen- und Sicherheitspolitik des Landes und hat das Recht, eine Volksabstimmung über einen Gesetzesentwurf zu veranlassen.

Diese starke Stellung des Präsidenten, die in der Verfassung der „5. Republik“ seit 1959 so geregelt wurde, hat Francois Mitterand (selbst Präsident 1981 -95) einmal als „permanenten Staatstreich“ bezeichnet – zu einer Zeit als er selbst noch Oppositionspolitiker war.

Die Rechtsprechung (Judikative) ist in Frankreich in eine ordentliche Gerichtsbarkeit (für Zivil- und Strafsachen) und in eine Verwaltungsgerichtsbarkeit mit mehrstufigen Berufungsmöglichkeiten aufgeteilt. Ein „ordentlicher“ Richter darf in die juristische Arbeit der Verwaltungsbehörden nicht eingreifen. Die ordentliche Gerichtsbarkeit ist in verschiedene Fachgebiete gegliedert.

Für die ordentliche Gerichtsbarkeit gibt es als oberstes Gericht einen Kassationshof, für die Verwaltungsgerichtsbarkeit einen Staatsrat, für verfassungsrechtliche Fragen einen Verfassungsrat. Falls die Zuordnung eines Falles streitig ist, entscheidet darüber ein Konfliktgericht, dessen Präsident der französische Justizminister ist.

Außerdem gibt es einen Verfassungsrat, der in bestimmten Fällen tätig wird, um zu prüfen, ob Gesetze, Referenden oder auch Parlamentswahlen verfassungsgemäß sind.



Italien

Das Volk wählt (Allgemeines Wahlrecht inkl. Frauenwahlrecht seit 1946)

- Gemeinderäte und Bürgermeister (ca. 7.800 Gemeinden)
- Regionalräte (20 Regionen, davon 5 mit Sonderstatut)
- Parlament, bestehend aus 2 Kammern (*Camera dei deputati* und *Senato della Repubblica*)
- und es hat verschiedene Möglichkeiten der direkten Abstimmung zu Gesetzen

Die Gemeinden unterliegen einer weitgehend einheitlichen, zentral geregelten Gemeindeordnung. Sie wählen ihre Gemeinderäte und Bürgermeister direkt. Es gilt ein einfaches Mehrheitswahlrecht (bis 15.000 Einwohner), bei größeren Gemeinden muss ggf. über eine Stichwahl eine absolute Mehrheit erreicht werden. Die Gemeinden haben die Aufgabe ihrer eigenen Selbstverwaltung, sie verfügen oft über eine eigene Polizei (Polizia Municipale) und sind vor allem für Sozialleistungen und Raumordnung zuständig; im Übrigen erfüllen sie auch staatliche Aufgaben wie Melde- und Standesämter etc. Für manche Verwaltungsaufgaben bilden kleinere Gemeinden Verbände.

„Metropolitanstädte“, Provinzen, Kommunen können Einfluss auf die Gesetzgebung innerhalb der Regionen ausüben: Ein *Rat der Lokalautonomien*, bestehend aus Provinzpräsidenten, Bürgermeistern und anderen Kommunalvertretern hat hier ein Initiativrecht für regionale Gesetze.

Die Regionalräte werden direkt gewählt (Ausnahmen: Trentino-Südtirol, wo sie von den Räten der Autonomen Provinzen Bozen und Trient gewählt werden) und haben grundsätzlich eine legislative Kompetenz für Anliegen ihrer Region, bzw. für Themen, die nicht gemäß der italienischen Verfassung dem zentralen Parlament in Rom zustehen. Innerhalb der Regionen kann entschieden werden, ob die *Regionalpräsidenten (Exekutive)* direkt vom Volk oder von den Regionalräten gewählt werden (überwiegend ist ersteres der Fall). Die Regionen verfügen allerdings nicht über eigenes Zivil- und Strafrecht; dieses bleibt dem Staat (zentral) zugeordnet. Die nationale Regierung in Rom kann in den Regionen erlassene Gesetze vor dem Verfassungsgericht anfechten. Dies gilt auch umgekehrt!

Das Parlament (Legislative) wird für beide Kammern teils mit Mehrheits-, teils mit Verhältniswahl gewählt, wobei für die Verhältniswahl eine 3 % Klausel gilt. Beide Kammern sind gleichberechtigt und müssen gemeinsam einen identischen Gesetzestext verabschieden. Da jede der beiden Kammern oft Änderungen vornimmt, die von der anderen Kammer akzeptiert werden müssen, ziehen sich Gesetzesabschlüsse oft lange hin.

Die *Kammer der Abgeordneten* besteht aus 400 italienweit gewählten Personen, passives Wahlrecht 25 Jahre, von denen 3/8 mit Mehrheitswahlrecht und 5/8 mit Verhältniswahlrecht bestimmt werden. Der *Senat* besteht aus ca. 200 Personen, die jeweils nur in den 20 Regionen des Landes gewählt werden, passives Wahlrecht 40 Jahre. Jeder Region stehen ungefähr entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil unterschiedlich viele Senatoren zu. Hier werden 74 mit Mehrheitswahlrecht und 122 mit Verhältniswahlrecht bestimmt, außerdem 4 für Auslandsitaliener. Zusätzlich darf der Staatspräsident 5 Senatoren auf Lebenszeit ernennen und alle ehemaligen Staatspräsidenten haben Recht auf einen Senatssitz auf Lebenszeit.

Das *Initiativrecht zur Gesetzesvorlage* hat jeder einzelne Abgeordnete oder Senator, die Regierung als Ganzes sofern der Staatspräsident dem zustimmt, die Regionalräte und das Volk selbst, wenn es

50.000 Unterschriften dafür vorlegt. In Kraft treten kann ein Gesetz aber nur mit Zustimmung beider Parlamentskammern, was oft mit langwierigen Änderungen verbunden ist.

Beide Parlamentskammern treten gemeinsam zusammen, um

- den Staatspräsidenten zu wählen
- 5 von 15 Verfassungsrichtern zu wählen
- ein Drittel der Mitglieder des Obersten Rates der Gerichtsbarkeit zu wählen (Selbstverwaltungsorgan der Richter und Staatsanwälte für ordentliche Gerichtsbarkeit: Zivil- und Strafsachen); die anderen 2 Drittel werden von der Richterschaft selbst bestimmt.

Die Regierung (Exekutive), *consiglio die ministri, Ministerrat*, wird auf Basis der Parlamentswahlen, die gleichzeitig zu beiden Kammern stattfinden, vom Staatspräsidenten bestimmt. Er beauftragt eine Person zur Regierungsbildung, die dann einzelne Minister vorschlägt. Die Entscheidung darüber liegt letztlich beim Staatspräsidenten. Der Ministerpräsident kann Minister nicht selbständig ernennen oder entlassen. Er ist im Ministerrat *primus inter pares*. Die Regierung bereitet Gesetze vor und erlässt Dekrete, die unter bestimmten Bedingungen quasi Gesetzeskraft haben, um schneller handeln zu können. Dies können Gesetzesdekrete oder Legislativ-Dekrete sein.

Der Staatspräsident wird von beiden Kammern des Parlaments gemeinsam für 7 Jahre gewählt. Er ernennt in eigener Entscheidung den Ministerpräsidenten und (ggf.) die von dem vorgeschlagenen Minister. Er ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Er kann beide Parlamentskammern auflösen und Neuwahlen veranlassen. Er hat ein einmaliges Vetorecht bei der Unterzeichnung von Gesetzen. Er ist Vorsitzender des Obersten Rates der Gerichtsbarkeit und kann 5 von 15 Verfassungsrichtern ernennen. Er kann bis zu 5 Senatoren auf Lebenszeit ernennen und nach seiner Amtszeit selbst Senator auf Lebenszeit werden. Er ordnet die Durchführung von Volksbefragungen und Volksentscheiden an, wenn die Bedingungen dafür erfüllt sind.

Volksabstimmungen sind in verschiedenen Formen möglich.

„Abrogativ“ oder aufhebend wird ein Referendum genannt, wenn damit Gesetz abgelehnt werden soll, was mit einfacher Mehrheit möglich ist. Voraussetzung ist ein Antrag von 500.000 Wahlberechtigten oder 5 Regionalräten und die Erfüllung formaler Regeln. Haushaltsrelevante Volksabstimmungen oder solche zu völkerrechtlichen Verträgen oder Straferlassen sind nicht möglich.

„Konsultativ“ wird ein Referendum genannt, wenn damit die Aufteilung der Regionen bereichsweise neu gegliedert werden soll.

„Konfirmativ“ ist ein Verfassungsreferendum, wenn Verfassungsänderungen der Gegenstand sind; hier können innerhalb von drei Monaten nach Veröffentlichung ein Fünftel der Mitglieder einer Kammer oder 500.000 Wahlberechtigte oder 5 Regionalräte dies beantragen. Eine Mindestbeteiligung bei der Abstimmung ist dann nicht erforderlich.

Die Judikative ist weitgehend unabhängig; Richter und Staatsanwälte sind nicht an Weisungen der Exekutive gebunden und unterstehen nicht dem Justizminister.

Die ordentliche Gerichtsbarkeit (Zivil- und Strafsachen) untersteht einem *Selbstverwaltungsorgan Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)*, welches zu zwei Dritteln von der Richterschaft gewählt wird, zu einem Drittel von beiden Parlamentskammern sowie außerdem vom Staatspräsidenten und zwei hohen Beamten.

Wer Richter oder Staatsanwalt werden will, nimmt an einem jährlichen Wettbewerb teil, bei dem 300 – 400 Stellen für Richter und Staatsanwälte vergeben werden. Zwischen diesen beiden Berufen kann gewechselt werden. Diese ordentliche Gerichtsbarkeit gilt für ganz Italien, ohne regionale Unterschiede. Für Zivil- und Strafrecht gibt es drei Ebenen (2 Berufungsinstanzen).

Das Verwaltungsrecht ist ein autonomer Zweig der Rechtsordnung. Hier geht es nicht um die Anerkennung eines Rechts, sondern um die Klage zur Aufhebung eines Verwaltungsaktes, zum Beispiel bei den Themen Baurecht, Zugang zu Dokumenten, Vergabe öffentlicher Aufträge, Schadensersatz für einen Verwaltungsakt.

Außerdem gibt es noch eine *Gerichtsbarkeit der öffentlichen Rechnungen* und eine *Steuergerichtsbarkeit*.



Schweiz

Das Volk wählt (Allgemeines Wahlrecht inkl. Frauenwahlrecht seit 1971)

- Gemeindevertreter
- Kantonsparlamente
- Kantonsregierung
- Bundesversammlung: Nationalrat und Ständerat

Auf allen drei Ebenen gibt es **direkte Volksabstimmungen** sowohl zu beschlossenen Gesetzen (Referendum) als auch zu eigens initiierten Gesetzesvorschlägen (Volksinitiative), bzw. Sachthemen.

Die Gemeinden verfügen über unterschiedlich große Autonomie, was von Kanton zu Kanton verschieden geregelt ist. Generell ist die Gemeindeautonomie im Osten der Schweiz größer als im Westen. Die Selbstverwaltung umfasst auch eigene Steuererhebung. Nur in geringem Umfang sind die Gemeinden für die Durchführung bundesstaatlicher Aufgaben zuständig. In manchen Gegenden tritt eine Gemeindeversammlung als Legislative (!) zusammen, aus der wieder eine Exekutive gewählt wird, in anderen Gegenden (vor allem lateinische Schweiz) wird ein Gemeindeparlament gewählt.

Die Gemeindevertretungen sind überwiegend ehrenamtlich („Milizsystem“), was auch zum Zusammenschluss kleinerer Gemeinden führt. In den letzten 40 Jahren ist die Zahl der Gemeinden von ca. 3.000 auf ca. 2.100 zurückgegangen, wobei die Gemeindegrößen sehr unterschiedlich sind.

Die 26 Kantone (davon drei „Halbkantone“) sind eigene Staaten mit Verfassung, Legislative, Exekutive und Judikative. Sie haben überwiegend schon vor der Gründung der modernen Eidgenossenschaft 1848 existiert. Die kantonalen Parlamente (Kantonsrat, Landrat, Parlament) werden auf Basis von Verhältniswahlrecht für 4 oder 5 Jahre gewählt, nur in Appenzell per Mehrheitswahlrecht. In einigen Kantonen kann das Parlament per Volksentscheid vorzeitig abberufen werden. In den Kantonen Glarus und Appenzell ist eine jährlich zusammentretende *Landsgemeinde* aus allen Bürgern das oberste Gesetzgebungsorgan.

Die Exekutive der Kantone ist ein Regierungsrat, bzw. Staatsrat, der aus 5 – 7 Mitgliedern besteht. Sie werden direkt vom Volk gewählt, fast überall mit Mehrheitswahlrecht, und bilden eine gleichberechtigte Kantonsregierung. Einer von ihnen übernimmt für ein Jahr rotierend den Vorsitz. In einigen Kantonen kann die Regierung per Volksentscheid vorzeitig abberufen werden.

Auf Bundesebene gibt es zwei Parlamentskammern: Nationalrat und Ständerat.

Der Nationalrat wird bundesweit entsprechend den Bevölkerungsanteilen in den Kantonen gewählt. Bevölkerungsarme Kantone haben nur einen Nationalrat, der mit Mehrheitswahl bestimmt wird, größere Kantone praktizieren Verhältniswahlrecht. Es gibt 200 Nationalräte, die aus ihrer Mitte einen Präsidenten als Vorsitzenden wählen.

Der Ständerat wird aus je 2 Vertretern aus einem Kanton gebildet, die (überwiegend) mit Mehrheitswahlrecht von den Kantonsbürgern bestimmt werden.

Beide Kammern müssen in getrennten Sitzungen alle Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und völkerrechtlichen Verträge beschließen. Die Abgeordneten sind nicht an Weisungen von Kantonen,

Parteien etc. gebunden. Das Schweizer Parlament gilt als Milizparlament, d.h. seine Mitglieder üben das Amt nebenberuflich aus und erhalten nur Sitzungsgelder und Spesen, aber keinen Lohn.

In gemeinsamer Sitzung wählen beide Kammern die 7 Bundesräte (Exekutive) sowie den Bundeskanzler, die Bundesrichter und im Kriegsfall den General. Der Bundeskanzler hat eine dienende und beratende Funktion für die Regierung.

Die Exekutive des Bundes ist der Bundesrat, der von der Bundesversammlung gewählt wird. Seine 7 Mitglieder haben verschiedene Ressortzuteilungen. Einer von ihnen ist jeweils für ein Jahr rotierend **Bundespräsident** und übernimmt damit die Funktion eines Staatspräsidenten. Die Regierung versteht sich (freiwillig, nicht verfassungsgemäß) als Organ einer Konkordanzdemokratie, d.h. sie wird seit vielen Jahrzehnten aus einem Parteienbündnis zusammengestellt, welches ungefähr den Mehrheitswillen der Wähler wiedergibt. Änderungen in der Zusammensetzung sind selten und werden nur vorgenommen, wenn über längere Zeit ein Missverhältnis zwischen Wahlergebnissen und Parteienproporz in der Regierung entstehen würde.

Einem „Mangel an Opposition“ in der Regierung stehen die Möglichkeiten der direkten Beeinflussung durch das Volk gegenüber. Bereits davon wird das Handeln von Parlament und Regierung bestimmt.

Direkte Demokratie besteht in der Schweiz auf allen Ebenen: Gemeinde, Kanton, Bund.

Mit *Referendum*, zu dem auf Bundesebene 50.000 Unterschriften eingereicht werden müssen, können vom Parlament beschlossene Gesetze dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden.

Mit *Initiative*, zu der auf Bundesebene 100.000 Unterschriften vorgelegt werden müssen, können eigene Gesetzesvorschläge dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden.

Die Sammlung dieser Unterschriften obliegt privaten Initiativen oder Parteien. Die Organisation der Volksabstimmung wird – nach erfolgreicher Unterschriftensammlung - von öffentlichen Stellen unterstützt, ähnlich wie auch Wahlen von öffentlichen Stellen organisiert werden. Für die Abstimmungen werden vorab die Inhalte auf gesetzliche Eignung geprüft und dann den Bürgern öffentlich vorgestellt und erläutert. Ist eine Abstimmung zugelassen, so ist keine Mindestbeteiligung mehr erforderlich, um gültig zu sein. Der Prozess bis zur Abstimmung wird von öffentlichen Diskussionen und Bekanntmachungen begleitet. Manche Abstimmungen kommen nicht zustande, weil bereits im Dialog zwischen Veranstalter einer Initiative und zuständigem Parlament neue Gesetzestexte vereinbart werden, was auch ohne Abstimmung zum Rückzug einer Initiative führen kann. Die Abstimmungskompetenz ist weit gefasst und betrifft auch haushaltsrelevante Themen.

Verfassungsänderungen sind obligatorisch dem Volk zur Abstimmung vorzulegen.

Die Judikative umfasst *auf kantonaler Ebene* alle Instanzen, die den Bundesgerichten vorgeschaltet sind. Es gibt Schlichtungsbehörden und Friedensrichter für vorgerichtliche Auseinandersetzungen. Es gibt zwei Instanzen, Bezirksgerichte und Obergerichte für Zivilprozesse. Nicht in allen Kantonen gibt es auch Verwaltungsgerichte, Steuergerichte, Jugendgerichte, Arbeitsgerichte u.a. Fachgerichte, in manchen Kantonen auch Straf- und Kriminalgerichte. Drei Kantone kennen ein Verfassungsgericht.

Auf Bundesebene gibt es Gerichte für Zivil- und Strafrecht sowie für Sozialrecht (Lausanne und Luzern), ein Strafgericht (Bellinzona), ein Patentgericht (St. Gallen), ein Bundesverwaltungsgericht (St. Gallen). Die Bundesrichter, von denen manche nur nebenberuflich tätig sind, werden von der Bundesversammlung (von beiden Kammern des Parlaments) bestimmt.

Ein Bundesverfassungsgericht existiert in der Schweiz nicht. Das letzte Wort hat das Volk.



Spanien

Das Volk wählt (Allgemeines Wahlrecht inkl. Frauenwahlrecht seit 1931, Unterbrechung 1939-75)

- Kommunale Gebietskörperschaften (ca. 8.000 Gemeinden und 50 Provinzen)
- Parlamente der 17 autonomen Gemeinschaften
- Das Parlament, bestehend aus 2 Kammern: Kongress und Senat

Die **kommunalen Gebietskörperschaften** sind Organe der kommunalen bzw. provinziellen Selbstverwaltung; daneben bestehen auf diesen Ebenen auch unselbständige zentralstaatliche Verwaltungsorgane. Die jeweilige Exekutive (Bürgermeister) wird aus dem Kreis der gewählten Selbstverwaltungsorgane gewählt. In manchen Gegenden gibt es zwischen Gemeinde und Provinz noch die verwaltungstechnische Zwischenebene der *Comarcas*. Manche kleinen Gemeinden schließen sich auch zu *Mancomunidades* zusammen. Die in Nordafrika liegenden Autonomen Städte Ceuta und Melilla haben einen Sonderstatus.

Die 17 **Autonomen Gemeinschaften** haben zwar eigene Legislativen und Exekutiven, sind aber keine eigenen Staaten (wie z.B. die deutschen Bundesstaaten). Sie haben keine eigene Verfassung und über ihren Status und seine Ausgestaltung kann nur auf zentralstaatlicher Ebene entschieden werden. Ihre Autonomiestatute können sie nicht selbst verabschieden, sondern dies bedarf der Zustimmung des gesamtspanischen Parlaments. Diese mit Verhältniswahl gewählten Parlamente (Legislative) wählen aus ihrer Mitte ihren Ministerpräsidenten, der seinerseits die Regierung (Exekutive) vorschlägt, die vom König ernannt werden muss. Die Inseln Balearen und Kanaren praktizieren als autonome Gemeinschaften eine Direktwahl ihrer Vertreter.

Die Kompetenzen gliedern sich in drei Stufen: einen exklusiven Bereich, in dem die Autonome Gemeinschaft alleinige Gesetzgebungskompetenz hat, einen mit dem Zentralparlament geteilten Gesetzgebungsbereich und einen Bereich, in dem es ausschließlich um Vollzug der Gesetze des Zentral-Parlamentes geht.

Zentralstaatlich gibt es **das Parlament (Cortes Generales)** in Madrid als Legislative, welches aus 2 Kammern besteht. Es ist das zentrale Gesetzgebungsorgan, bewilligt den Haushalt und kontrolliert die Regierung. Der *Congreso de los Diputados* (Kongress der Abgeordneten) besteht aus 300 – 400 frei, gleich und unmittelbar alle vier Jahre in einer Direktwahl gewählten Abgeordneten. Der *Senado* (Senat) repräsentiert die autonomen Gemeinschaften. Seine 250 Mitglieder werden überwiegend direkt gewählt, ca. ein Viertel bis ein Fünftel davon werden von den autonomen Gemeinschaften, d.h. von deren Parlamenten, ernannt. Auch die Senatoren haben eine Amtszeit von vier Jahren. Der Senat hat jedoch kein Mitspracherecht bei den für ganz Spanien geltenden Gesetze, die nur vom Kongress der Abgeordneten verabschiedet werden.

Der Ministerpräsident wird vom Parlament gewählt und vom König ernannt. Er hat die Richtlinienkompetenz für die Zentralregierung, kann die Cortes Generales auflösen und vorgezogene Neuwahlen veranlassen. Er bestimmt das Kabinett, die Fachminister, die aber vom König ernannt werden müssen.

Staatsoberhaupt ist **der König**, der die Gesetze bestätigt und den Ministerpräsidenten ernennt. Er ist zugleich Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Sein Amt wird innerhalb der Königsfamilie vererbt.

Die Judikative existiert nur auf gesamtspanischer Ebene; es gibt keine eigene Gerichtsbarkeit auf Ebene der autonomen Gemeinschaften. Das bedeutet, dass auch die Verstöße gegen die internen Gesetze der autonomen Gemeinschaften in der Rechtsprechung von zentralstaatlich eingesetzten Gerichten behandelt werden. Die autonomen Gemeinschaften verfügen damit zwar über legislative und exekutive Autonomie, aber nicht über judikative und also nicht über eine föderale Eigenstaatlichkeit wie z.B. in Deutschland, USA, Schweiz.

Leitendes Organ der spanischen Rechtsprechung ist der **Generalrat der rechtsprechenden Gewalt**, der sich aus 12 Richtern, 8 Rechtsanwälten und anderen Juristen und einem Präsidenten zusammensetzt. Die 12 Richter werden zunächst aus richterlichen Berufsvereinigungen vorgeschlagen, die 36 Kandidaten mit mindestens 15jähriger Berufserfahrung benennen. Die beiden Parlamentskammern wählen daraus jeweils 6 Personen aus, die dann vom Justizminister bestätigt und vom König ernannt werden. Sie dürfen einmal wiedergewählt werden. Die anderen 8 Juristen werden von den beiden Parlamentskammern zu gleichen Teilen benannt, vom Justizminister bestätigt und vom König ernannt. Sie sind nicht wiederwählbar. Der Generalrat der rechtsprechenden Gewalt hat folgende Aufgaben (Quelle Wikipedia):

1. Vorschlag des Präsidenten des Generalrats und Obersten Gerichtshofs mit drei Fünfteln der Mitglieder,
2. Vorschlag von zwei Mitgliedern des Verfassungsgerichts mit drei Fünfteln der Mitglieder,
3. Inspektion der Gerichte,
4. Auswahl, Ausbildung und Fortbildung, Regelungen für Ernennungen, Beförderungen, Status und Disziplinarmaßnahmen betreffend Richter,
5. Mitwirkung an der Ernennung höherer Richter,
6. Mitwirkung an der Ernennung des Verwaltungspersonals,
7. Zuständigen betreffend die Richterschule,
8. Aufstellung, Leitung der Ausführung und Überwachung der Einhaltung des Haushalts des Generalrats,
9. Verordnungen gemäß Artikel 110 des Organgesetzes,
10. Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen,
11. weitere durch Gesetz übertragene Zuständigkeiten.

Das Verfassungsgericht entscheidet über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen; seine Entscheidungen haben selbst Gesetzeskraft. Es besteht aus 12 Richtern, die (jeweils 4) von beiden Kammern des Parlaments, und (jeweils 2) von der Regierung und dem Generalrat der Rechtsprechenden Gewalt vorgeschlagen und vom König ernannt werden. Ihre Amtszeit beträgt 9 Jahre, wobei alle 3 Jahre ein Drittel ersetzt wird.



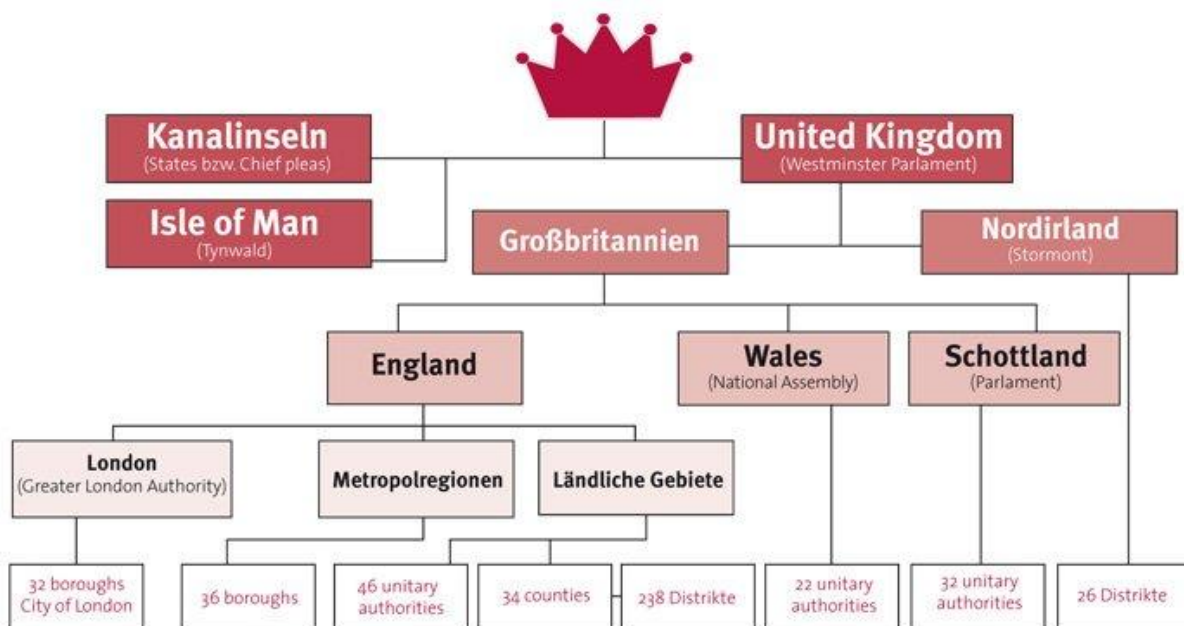
United Kingdom

Das Volk wählt (Allgemeines Wahlrecht inkl. Frauenwahlrecht seit 1928)

- Gemeinderäte, Bürgermeister u.a. Kommunalvertreter
- Landesparlamente in Schottland, Wales, Nordirland
- House of Commons (Parlaments-Unterhaus für UK)

UK besteht aus 4 Landesteilen, die sich als **eigene Nationen** verstehen: England, Schottland, Wales (diese drei bilden Great Britain), plus Nord Irland. Außerdem gibt es 14 **Überseegebiete** (z.B. Gibraltar, Bermuda, Falkland etc.) und drei **Kronbesitzungen** (die Inseln Guernsey, Jersey, Man), die nicht zu UK gehören. All diese Gebiete haben eigene Rechtssysteme, werden aber international von der britischen Regierung in London vertreten. Schließlich gibt es noch die **City of London**, das Gebiet einer Quadratmeile mit wenigen tausend Einwohnern, aber hunderttausenden Angestellten im Zentrum Londons, die seit dem 9. Jahrhundert dem Monarchen untersteht und heute als einer der wichtigsten Finanzplätze der Welt sozusagen exterritorial mit eigenem Rechtssystem funktioniert.

Bei UK handelt es sich um eine **Monarchie** und insoweit nicht um eine Demokratie, was praktisch eher zeremonielle Bedeutung hat. Die komplexe Struktur von politischem System und Verwaltung deutet dieses Schema an:



Hans Kastendiek / Roland Sturm (Hg.), Länderbericht Großbritannien, Bonn 2006, S. 139

<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/grossbritannien-262/10536/regierung-und-verwaltung/>

Unterhalb der hier gezeigten unteren Ebene gibt es **die Gemeinden**, deren Vertreter gewählt werden. Es handelt sich dabei mehr um Verwaltungs- als um politische Einheiten, deren Kompetenzen nicht überall identisch sind.

Die **drei Landesparlamente** und -regierungen werden mit Mehrheitswahlrecht alle 5 Jahre (Wales), bzw. alle 4 Jahre (Schottland, Nordirland) gewählt. Sie bestimmen die jeweils innenpolitischen

Belange ihrer Nationen und haben einen „First Minister“ als Regierungschef. Ihre Kompetenzen erstrecken sich auf Bildung, Gesundheit, interne Verwaltung, Kultur, Tourismus, Denkmalschutz. Sie sind aber unterschiedlich geregelt: während Schottland eigene Gesetze erlassen kann, kann Wales nur über die Verwendung des zugeteilten Haushalts bestimmen. Außenpolitisch werden diese Nationen vom Parlament in London vertreten. Ein eigenes Landesparlament für England existiert nicht; es ist mit dem Parlament in London für UK identisch. Dadurch entstehen manchmal Unklarheiten, ob Gesetze nur für England oder für UK gelten sollen.

Das UK-Parlament besteht zwar aus Ober- und Unterhaus, aber die nicht gewählten Oberhausmitglieder (House of Lords) haben heute praktisch keine Machtbefugnisse mehr. Von den 740 Mitgliedern haben max. 92 einen geerbten Titel; die anderen sind Adlige, Bischöfe oder Personen, die vom Monarchen ernannt wurden. Sie haben beratende oder ggf. aufschiebende Wirkung bei der Gesetzgebung.

In das **House of Commons** werden alle 5 Jahre 650 Abgeordnete von allen 4 Nationen nach einem reinen Mehrheitswahlrecht (the winner takes it all*) gewählt. Sie haben die Aufgabe der Gesetzgebung und der Regierungskontrolle. Sie vertreten das United Kingdom außen- und sicherheitspolitisch. Die britische Parlamentsouveränität bedeutet zwar, dass das Parlament über den Inhalt der Gesetze bestimmen kann ohne ein Verfassungsgericht über sich zu haben, aber es bedeutet nicht, dass es über Krieg oder Frieden entscheiden kann.

Der Premierminister ernennt die Kabinettsmitglieder und führt die Regierungsgeschäfte. Er wird vom Monarchen ernannt und ist üblicherweise der Vorsitzende der größten Partei im Unterhaus. Der Monarch hat theoretisch aber das Recht, jeden Bürger zum Premierminister zu ernennen, der nicht Mitglied im Oberhaus ist.

Der König /die Königin ist Staatsoberhaupt und vertritt das Land protokollarisch. Er verfügt aber theoretisch über Machtbefugnisse, da er den Ministerpräsidenten ernennt und da vom Parlament beschlossene Gesetze erst durch seine /ihre Unterschrift in Kraft treten; dies ist allerdings zuletzt 1708 verweigert worden. Er /sie ist aber gemeinsam mit dem Parlament Inhaber der souveränen Staatsgewalt; der Monarch ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte und kann (gemeinsam mit dem Premier) Krieg erklären ohne Parlamentszustimmung.

Das Rechtssystem ist dadurch gekennzeichnet, dass keine geschlossene Verfassung existiert und ein großer Teil der Rechtsprechung auf dem „common law“ basiert. Wichtige Verfassungsgrundsätze sind aber niedergelegt und bilden bis heute juristische Bezugspunkte für verschiedene Themen:

1) **Magna Charta** (1215)

- a) bindet die Ausübung von Macht im politischen System an ein Gesetz
- b) schränkt die Macht der Monarchin bzw. des Monarchen ein
- c) gibt Parlament mehr Macht

2) **Petition of Rights** (1628)

- a) keine Steuererhebungen ohne die Zustimmung des Parlaments
- b) keine Verhaftungen ohne Grund
- c) kein Militärregime während Friedenszeiten

3) **Habeas Corpus Gesetz** (1679)

a) Schutz vor willkürlichen Inhaftierungen ohne Gerichtsverfahren

4) **Bill of Rights** (1689)

a) freie Wahlen

b) Redefreiheit

c) Regelmäßigkeit des Parlaments

d) Festlegung des aktuellen Wahlsystems

Es werden zwar Gesetze vom Parlament beschlossen, aber in der Rechtsprechung wird oft auf **Präzedenzfälle („Common law“)** Bezug genommen. Tatsächlich ist zwischen englischem, schottischem und nordirischem Recht zu unterscheiden; das walisische orientiert sich am englischen. Im Zivilrecht kann zwischen den verschiedenen Rechtsordnungen gewählt werden, d.h. ein Schotte kann z.B. englisches Recht anwenden; im Strafrecht geht das nicht, wenn die jeweils territorial zuständige Rechtsordnung auf den Fall anwendbar ist.

Seit 2009 gibt es einen Obersten Gerichtshof des Königreichs; diese Funktion hatte bis dahin das House of Lords ausgeübt. Er ist für alle Straf- und Zivilprozesse in UK zuständig, außer für Strafprozesse in Schottland; diese werden dort eigenständig behandelt. Es gibt 12 Richter in diesem Supreme Court, die vom König ernannt werden, auf Vorschlag des Premierministers, bzw. des Lordkanzlers, im Zusammenwirken mit einer Auswahlkommission, der verschiedene hohe Richter angehören. Die Legislative hat hier keinen unmittelbaren Einfluss.

* stellvertretend auch für andere Mehrheitswahlsysteme sei an dieser Stelle erläutert:

Beim Mehrheitswahlsystem bleiben grundsätzlich viele Wählerstimmen unberücksichtigt. Falls es zwei Parteien gibt und eine davon die meisten Wahlkreise erobert, bleibt nahezu die Hälfte der Wählerstimmen unberücksichtigt. Wenn es mehrere Parteien gibt, von denen eine mit auch nur relativer Mehrheit (unter 50 %) überwiegend vorne liegt, können mehr als die Hälfte der (anderen) Wählerstimmen verlorengehen. Dass dies nicht nur Theorie ist, zeigen zum Beispiel die britischen Ergebnisse 2024: die Labourpartei hat bei den Unterhauswahlen ca. ein Drittel der Stimmen gewonnen, damit aber fast zwei Drittel der Wahlkreise und somit Abgeordnetensitze. Das darf man durchaus als Verfälschung des Wählerwillens bezeichnen. Ähnliche Beispiele aus Mehrheitswahlergebnissen in anderen Zeiten und Ländern lassen sich in großer Zahl anfügen. Auch wenn es nicht um die Wahl von Parteien, sondern „nur“ von Personen geht, ändert das nichts an der faktischen Annullierung unterlegener Kandidaten oder Kandidatinnen.



USA

Das Volk wählt (Allgemeines Wahlrecht inkl. Frauenwahlrecht seit 1920)

- Bürgermeister in Towns, Citys, Townships, ...
- Parlament des Staates
- Gouverneur des Staates
- Parlament der Union
- Wahlmänner zur Präsidentenwahl

In den einzelnen Staaten gibt es verschiedene Formen der **Volksabstimmung**.

In Städten und Gemeinden werden Bürgermeister direkt gewählt (Mehrheitswahlrecht), aber mit unterschiedlichen Regelungen für die sehr unterschiedlichen kommunalen Definitionen. Zum Beispiel wird in den Neuenglandstaaten eine *City* von einem gewählten Bürgermeister verwaltet, während in einer *Town* dies eine Gemeindeversammlung tut.

In den Countys (mittlere Verwaltungsebene) wird in den meisten Staaten der Sheriff (Polizeichef) gewählt. Die Countys haben in manchen Staaten beschränkte Steuerbefugnisse. Allerdings ist ihre Bedeutung als Verwaltungs- und auch als politische Einheit seit Jahren zurückgegangen.

Die Parlamente der Einzelstaaten haben auf Basis eigener Verfassung eine eigene Legislative und einen Gouverneur (Regierungschef). Die ältesten 13 Staaten an der Ostküste bestanden zunächst als englische Kolonien, die sich 1776 unabhängig erklärten und 1787 zur Union zusammenschlossen. Die weiteren Staaten kamen im Zuge der Eroberung des Westens hinzu. Das Parlament besteht (außer in Nebraska) aus Ober- und Unterhaus und wird direkt mit Mehrheitswahlrecht gewählt, meist alle 2 Jahre (meist 80 Repräsentanten) bzw. alle 4 Jahre (meist halb so viele Senatoren). In den meisten Staaten handelt es sich um Teilzeit-Parlamente, die nur einige Male im Jahr zusammentreten, nur in Kalifornien, New York, Pennsylvania, Michigan um Vollzeit-Parlamente mit Vollzeit-Abgeordneten.

Ihr Aufgabe ist die staatsinterne Gesetzgebung, die sich auf alle Themen bezieht, die nicht der Zentralregierung in Washington D.C. vorbehalten sind, sowie auf den staatsinternen Haushalt.

Der Gouverneur wird in jedem Staat ebenfalls mit Mehrheitswahlrecht gewählt. Es genügt eine relative Mehrheit, außer in Louisiana, wo eine absolute Mehrheit erforderlich ist. Er ist die Exekutive und ernennt mit Zustimmung des Senats hohe Beamte und Richter. Der Gouverneur hat ein Vetorecht bei den vom Parlament beschlossenen Gesetzen; das Parlament kann dieses Veto mehrheitlich zurückweisen (in den Staaten mit je unterschiedlichen Mehrheiten). Gouverneure und Parlamente werden unabhängig voneinander direkt gewählt. Es gibt Wahldistrikte, die alle 10 Jahre im Hinblick auf ungefähr gleiche Bevölkerungszahl ggf. neu gebildet werden.

Die Judikative ist in jedem Einzelstaat selbständig und bezieht sich auf das Zivil- und Strafrecht der jeweils einzelstaatlichen Gesetze. Daher gibt es so viele Staatsrechte und Rechtsprechungen wie es Staaten gibt (50); es gibt auch einzelstaatliche Supreme Courts. Meist handelt es sich bei der Rechtsprechung um Geschworenengerichte, bei denen zufällig bestimmte Bürger zu Geschworenen ernannt und verpflichtet werden; allerdings müssen die Parteien sich über die Zusammensetzung dieser Jury einig sein. Diese Jury bestimmt (einstimmig!) über „(nicht?) schuldig“; der Richter leitet

die Verhandlung und legt das Strafmaß fest. Die Anwaltskosten (ca. 200 – 500 \$ /h oder mehr) muss jede Partei selbst tragen, unabhängig vom Ausgang des Verfahrens! Außer nach Gesetzen wird teilweise auch noch nach „common law“ (Präzedenzfälle, siehe U.K.) geurteilt.

Volksabstimmungen sind in den Einzelstaaten in unterschiedlicher Weise möglich (bis zu 56 verschiedene Arten) und werden auch teilweise umfangreich praktiziert, allerdings meist mit geringen Wahlbeteiligungen. Deshalb werden sie meist auf einen Tag mit allgemeinen Wahlen gelegt.

Auf der Ebene von Countys, Städten, sogar Schulbezirken können Volksentschiede durchgeführt werden; sie können auch Steuersenkungen oder Abschaffung von Rassenquoten zum Thema haben. Auch der Gouverneur kann während einer Wahlperiode durch Volksentscheid abgewählt werden.

Zentralstaatlich (hier: „Federal“) ist das System ähnlich wie in den Einzelstaaten aufgebaut:

Der Kongress besteht aus 2 Kammern, deren Mitglieder jeweils direkt mit Mehrheitswahlrecht gewählt werden. Seine Aufgaben sind die Gesetzgebung für die föderale Ebene (d.h. unionsweit), der Haushalt, Entscheidungen über Militäreinsätze und den Abschluss außenpolitischer Verträge.

Das Repräsentantenhaus wird in den einzelnen Bundesstaaten entsprechend deren Einwohnerzahl gewählt (derzeit 435 Abgeordnete, Spannweite: 1 für Alaska, 53 für Kalifornien). Es hat Initiativrecht für Gesetzesvorlagen. Jeder Repräsentant vertritt einen Distrikt (Wahlbezirk) seines Heimatstaates, Mindestalter 25 Jahre. Die Wahlperiode beträgt pro Abgeordneten 4 Jahre, aber die Hälfte wird durch Wahlen alle 2 Jahre neu bestimmt.

Der Senat besteht aus jeweils 2 Senatoren für jeden Staat, unabhängig von der Einwohnerzahl. Senatoren werden für 6 Jahre gewählt, aber auch hier wird alle 2 Jahre gewählt und je ein Drittel neu bestimmt. Der Senat ist in Gesetzesfragen dem Repräsentantenhaus weitgehend gleichgestellt, allerdings muss (nur) er der Bestellung von Ministern, Bundesrichtern, Botschaftern und anderen hohen Staatsbeamten zustimmen. Im Fall von Stimmgleichheit hat der Vizepräsident Stimmrecht; er ist, obwohl Exekutive(!) Vorsitzender des Senats, also einer Legislative.

Der Staatspräsident hat eine starke Stellung, ist jedoch in vielen Punkten auf Abstimmung mit dem Kongress angewiesen. Er ist zugleich Regierungschef, ernennt die Minister der Regierung, ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte und benennt die Richter des Obersten Gerichtes, die allerdings vom Senat bestätigt werden müssen. Er kann Verordnungen erlassen, die für Behörden und Amtsträger ohne Zustimmung des Kongresses rechtsverbindlich sind; der Kongress kann sie aber (per Mehrheitsentscheid) zurücknehmen. Der Kongress kann den Präsidenten nicht des Amtes entheben (außer: aufwändiges Impeachment-Verfahren). Umgekehrt hat der Präsident keine Kompetenz zur Gesetzesinitiative.

Der Präsident sowie sein von ihm benannter Vize wird nicht direkt gewählt, sondern von einem „Wahlmännergremien“, welches in den einzelnen Bundesstaaten auf unterschiedliche Weise gewählt wird. Es repräsentiert auch nicht gleichviele Bürgerstimmen, da jeder Staat 2 Wahlmänner mehr hat als es seinem Bevölkerungsanteil entspricht; das begünstigt bevölkerungsarme Staaten zum Teil erheblich. Die Wahlmänner werden in jedem Staat durch Volkswahlen bestimmt, wobei der Wahlmodus in den Einzelstaaten verschieden ist. Die Parteien spielen dabei praktisch keine zentrale Rolle, da sie keine starken Organisationen, sondern eher Plattformen für die Kandidaten sind. Aktiv sind hier zivilgesellschaftliche Komitees und Lobbygruppen. Am Ende einer solchen Vorwahl steht fest, für welchen Kandidaten der ganze Staat mit all seinen Stimmen bei der späteren Präsidentenwahl

geschlossen stimmen muss, nämlich für den, der die meisten Wahlmänner per Volkswahl in diesem Staat erhalten hat. Allerdings sind die Wahlmänner formal nicht an dieses Votum gebunden.

Die Präsidentenwahl selbst findet alle 4 Jahre immer an einem Dienstag im November statt, die Amtseinführung im darauffolgenden Januar. Unregelmäßige Präsidentschaftswahlen gibt es nicht; falls ein Präsident ausfällt, tritt der Vizepräsident ein. Die Präsidentschaftswahlen sind unabhängig von Kongresswahlen. Dass ein Präsident nur einmal wiedergewählt werden darf war früher Gewohnheitsrecht, wurde aber nach dem 2. Weltkrieg verbindlich festgelegt.

Die Judikative ist auf der Ebene der Staaten geregelt, siehe oben. Auf zentralstaatlicher („federal“) Ebene gibt es gemäß der US-Verfassung nur den Obersten Gerichtshof (Supreme Court) als Justizorgan. Ihm stehen neun Richter vor, die auf Lebenszeit beamtet sind. Sie werden (im Fall einer erforderlichen Neubesetzung) vom Präsidenten vorgeschlagen und müssen vom Senat bestätigt werden. Der Supreme Court hat über die Verfassungsmäßigkeit konkreter Fälle zu entscheiden, wenn diese über eines der dreizehn Berufungsgerichte an ihn verwiesen wurden. Er ist die erste Anlaufstelle in bundesstaatlichen (föderalen) Fragen, zum Beispiel bei Konflikten mit ausländischen Konsuln oder im Seerecht.

II) Resümee

Aus den vielfältigen Formen demokratischer Organisationen ergeben sich Fragen und Erkenntnisse.

Wie ist die **Gewaltenteilung** zwischen Legislative, Exekutive und Judikative organisiert: lassen sich wechselseitige Abhängigkeiten weitgehend vermeiden?

Wie ist die **Gleichheit** jeder Bürgerstimme realisiert: darf es in Teilbezirken zu einer übergeordneten Wahl unterschiedliche Wahlsysteme geben?

Wie ist die **Subsidiarität** von Entscheidungen realisiert: gibt es (unnötig?) starke Zentralentscheidungen bis in untere Ebenen hinein oder föderale Strukturen? Gibt es gemeinsame Gremien für Entscheidungen, die sowohl übergeordnete als auch dezentrale Themen betreffen? Gibt es Körperschaften unterhalb einer zentralen Ebene (also Gemeinden, Bundesländer, Kantone, Staaten) und wie selbständig (institutionell und finanziell) können diese ihre Angelegenheiten regeln?

Wie lassen sich in einem **Wahlsystem** Persönlichkeitswahl und Verhältniswahl so vereinbaren, dass nicht erhebliche Mengen von Bürgerstimmen praktisch im Papierkorb landen?

Welche **Entscheidungskompetenz** haben gewählte Abgeordnete; wie und in welchem Ausmaß können sie von direkten **Volksentscheidungen** korrigiert oder zu etwas veranlasst werden?

Sind existenzielle Fragen wie **Militäreinsätze /Kriegsbeteiligungen** nur einem kleinen Gremium oder allen betroffenen Bürgern anvertraut?

...um nur einige wichtige Fragen zu benennen; gewiss gibt es noch weitere. Aber man kann schon einmal folgende Ergebnisse zusammenfassen:

Die **Gewaltenteilung** ist in manchen Ländern so gestaltet, dass die *Exekutive* unmittelbar von der *Legislative* abhängig ist, sie wird von den Mehrheitsverhältnissen im Parlament bestimmt und schuldet der Legislative Rechenschaft, so z.B. in Deutschland. Umgekehrt ist damit die Exekutive während ihrer Amtsperiode relativ mächtig, denn sie hat praktisch eine relativ sichere Mehrheit für die Gesetzesvorhaben, die sie im Parlament einbringen darf. Sie hat im Fall von Mehrheitsblöcken im Parlament selbst dann Einfluss auf die Gesetzgebung, wenn sie kein eigenes Initiativrecht hätte (was sie in Deutschland hat). Theoretisch ist dieser Gleichklang nicht gewollt, da das Grundgesetz nur unabhängige Abgeordnete, aber nicht die Macht von Parteien und Fraktionen kennt, die als Legislative stets die Exekutive stützt.

In anderen Ländern werden Exekutive und Legislative getrennt und ungleichzeitig gewählt, sodass eine größere Unabhängigkeit beider voneinander entsteht, z.B. in USA und Frankreich. Damit erscheint die Gewaltenteilung konsequenter realisiert zu sein; allerdings ist der US-Präsident stärker auf Kooperation mit dem Kongress angewiesen, da er nicht selbst ein Initiativrecht für Gesetzesvorhaben hat, es sei denn er greift - halb diktatorisch – zu Verordnungen statt Gesetzen. Der französische Präsident ist zwar auch auf Kooperation mit dem Parlament angewiesen, hat aber darüber hinaus einen größeren Einfluss auf das Tagesgeschäft des Parlaments und sogar auf dessen konkrete Existenz, da er es auflösen darf.

Die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive kennt also verschiedene Zwischenformen, aber keine völlige Trennung. Eine saubere Trennung lässt sich offenbar kaum institutionell lösen, sondern sie hängt letztlich von der persönlichen Unabhängigkeit eines jeden einzelnen Abgeordneten ab. Allgemein lässt sich festhalten, dass eine demokratisch gewählte Legislative, ein Parlament,

gegenüber der Exekutive im Zweifel die bestimmende Instanz sein sollte – solange sich nicht das Volk selbst durch Abstimmungen zu Wort meldet.

Auch für die *Judikative* ist eine konsequente Trennung kaum zu beobachten, allerdings gibt es verschieden weit reichende Versuche, dies zu tun. Von irgend jemandem müssen die Richter schließlich eingesetzt werden. Unmittelbare Einflussnahme auf die Arbeit der Richter ist zwar nirgends zulässig. Aber wer darf sie bestellen? Und darf eine Exekutive auf die Arbeit von Staatsanwälten direkt Einfluss nehmen, wie das in Deutschland der Fall ist?

Eine recht offensichtliche Abhängigkeit besteht in den USA, wo der Präsident (Exekutive) zumindest die obersten Richter auswählen darf, die allerdings vom Senat (Teil der Legislative) bestätigt werden müssen.

Komplexere Systeme finden sich in Spanien und Italien, wo zunächst die Richterschaft selbst Vorschlagsrechte für die Stellenvergabe hat; Legislative und Exekutive sind dort, wie auch in anderen EU-Ländern, nur teilweise, aber nicht vorherrschend in die Entscheidungen eingebunden, womit eine größere Unabhängigkeit der Judikative von den beiden anderen Gewalten gegeben ist.

Die **Gleichheit der Stimmen** scheint eine demokratische Selbstverständlichkeit zu sein. Darunter sollte aber nicht nur verstanden werden, dass der Wert einer Stimme nicht (wie früher in manchen Ländern) an sozialen Status, Besitz, Geschlecht, Rasse etc. gebunden ist.

Sondern es ist auch eine Frage des **Wahlsystems**: wie sind politische Minderheiten geschützt? Das z.B. im angelsächsischen Raum und auch in Frankreich praktizierte *Mehrheitswahlrecht* lässt für politische Minderheiten oft keine politische Vertretung zu, selbst wenn es große Minderheiten sind. Der Wählerwille wird hier regelmäßig verfälscht; es kommt zu Blockbildungen und Polarisierungen, die zwar Mehrheitsbildungen erleichtern, aber keineswegs sachdienlich im Sinne des Gemeinwohls sein müssen. In USA kommt hinzu, dass in den Bundesstaaten, vor allem bei der Präsidentenwahl, unterschiedliche Wahlsysteme in den Staaten existieren, sodass eine Stimmengleichheit auf Bundes- (= föderaler) Ebene nicht existiert.

Ein *Verhältniswahlrecht* berücksichtigt kleinere politische Richtungen zwar wesentlich besser, lässt als reine Proporz-Bewertung aber die Persönlichkeit der Bewerber außer Acht. Eine angemessene Kombination beider Systeme ist schwierig, was auch im Rahmen der deutschen Wahlrechtsreform deutlich wird (siehe Kapitel III). Dennoch liegt in solcher Kombination eine demokratische Lösung.

Die Gleichheit ist auch ein Thema, wenn es um die *übergeordnete Vertretung von politischen Einheiten* geht. In USA und Schweiz sind die selbständigen Staaten, bzw. Kantone mit Stimmengleichheit auf der Bundesebene vertreten (USA: Senat, Schweiz: Ständerat). Das ist konsequent und respektiert weitgehend die Souveränität dieser „unteren“ Ebenen. Soweit dabei allerdings keine Einstimmigkeit, sondern Mehrheitsentscheid gilt, ist die Souveränität der unteren Ebene für die hier behandelten Themen dennoch eingeschränkt, denn der Wille eines Staates/ Kantons kann dann von außen überstimmt werden. Demokratisch vertretbar ist das dann, wenn auf dieser Ebene tatsächlich nur übergeordnet relevante Themen entschieden werden dürfen. Neben der Ebene für die gleiche Vertretung der Staaten existieren dort (USA, Schweiz) Bundesebenen, die bundesweit gewählt werden. Allerdings gibt es in den USA oft Zweifel am Zuschnitt der Wahlkreise, die recht unterschiedliche Einwohnerzahlen haben können, womit auch Parteipolitik gemacht wird. In Deutschland dürfen die Einwohnerzahlen der Wahlkreise maximal um 15 % voneinander abweichen.

In Deutschland ist die Vertretung der Bundesländer auf Bundesebene mit einer Zwischenlösung realisiert, welche die Länder „ein wenig“, aber sehr inkonsequent, nach ihrer Bevölkerungszahl berücksichtigt. In Frankreich und auch in anderen Nationen gibt es diese „Zwischenebene“ gar nicht. In manchen Nationen (Spanien, UK, eingeschränkt Italien) gibt es Zwischenebenen, die über eine gewisse Autonomie in ihrer Selbstverwaltung, aber nicht über politische Souveränität (wie zumindest theoretisch in Deutschland, Schweiz, USA) verfügen. Auf Ebene der EU kann von einer Gleichheit bei den Parlamentswahlen gar keine Rede sein. Hier sind kleinere Nationen sehr stark überrepräsentiert; es gibt weder eine Stimmengleichheit für alle Bürger noch eine Stimmengleichheit für alle Nationen.

Die Subsidiarität berührt sowohl nationale als auch übernationale Regelungen. Subsidiarität heißt, dass so viel wie möglich auf „unteren“ Ebenen entschieden wird und Entscheidungsbefugnisse nur für übergeordnete Themen nach „oben“ abgegeben werden. Dieses demokratische Grundprinzip ist im Detail schwierig zu definieren, denn welches kleine Thema hat nicht auch irgendwie übergeordnete Wirkung und welches große Thema wirkt nicht auch irgendwie ins Kleine hinein? Dennoch muss der Gedanke der Subsidiarität bei allen Regelungen bewusst und wirksam bleiben, wenn der Begriff „Demokratie“ einen Sinn haben soll.

Gemeindeautonomie ist vor allem in der Schweiz, in etwas anderer Form auch in Dänemark weit entwickelt. Die *Autonomie von Regionen, Kantonen, Bundesländern* ist in den verschiedenen Nationen sehr unterschiedlich geregelt, soweit überhaupt existent: das hängt meist von historischen Traditionen und Machtverhältnissen ab. Relativ weit verbreitet sind legislative Zweikammersysteme mit einer Kammer für eine Bundesebene und einer Kammer für die mehr oder weniger autonomen nächst unteren Ebenen. Welche Qualität das Subsidiaritätsprinzip tatsächlich hat, hängt davon ab, welche Themen überhaupt auf die höheren Ebenen delegiert sind und welches Abstimmungsgegewicht welche Kammer hat. Diese Fragen zu beantworten kann nur selbst ein Ergebnis demokratischer Entscheidung unter Beteiligung „unterer“ Ebenen sein. In Deutschland ist der Föderalismus durch einen grundgesetzlichen Ewigkeitssatz verankert und die Gesetzgebung ist für den Bund im Grundgesetz *eingeschränkt* definiert.

Brisant ist das Thema Subsidiarität bei *supranationaler Souveränitätsabgabe*, konkret hier und heute bei der Europäischen Union. Die Mitgliedsstaaten haben sich hier einem System angeschlossen, welches auch bei sympathischer Betrachtung kaum als Realisierung demokratischer Prinzipien bezeichnet werden kann. Ein Parlament wird mit extrem ungleichen Stimmengewichten und mit unterschiedlichen Wahlsystemen gewählt; es kann zwar Gesetze verabschieden, aber nicht initiieren. Initiiert werden die Gesetze von der Kommission und deren umfangreichem Arbeitsapparat. Die Kommission besteht aus je einem Vertreter eines Mitgliedlandes, der/die von deren Regierungen geschickt wird. Die fachliche Zuständigkeit, über welche Themen die EU legislative Kompetenz hat oder über welche nicht, ist keineswegs deutlich subsidiär geregelt. Kurz: Gleichheit, Gewaltenteilung und Subsidiarität waren kaum Kriterien beim Aufbau der EU. Eine „Verfassung“ existiert nicht, bzw. nur in Form von Staatsverträgen und ein Staatsvolk hat sich nicht konstituiert. Im Sinne demokratischer Organisation und Legitimierung wäre hier also einiges zu tun, wenn es jemals eine demokratische EU geben soll.

Zum Thema **Entscheidungskompetenz** gehört auch die hier nicht weiter untersuchte Frage, wieweit politische Institutionen generell in das Privatleben der Bürger eingreifen dürfen. Das ist die Frage nach der Freiheit des Einzelnen. Es ist ein entscheidendes Unterscheidungsmerkmal zwischen Demokratie und Diktatur, das die Gestaltung der bürgerlichen Grundrechte berührt.

Beim Thema Entscheidungskompetenz geht es aber auch um Folgendes: Abgeordnete in den Parlamenten haben mehr oder weniger klar definierte Kompetenzbereiche für die Regelung öffentlicher Angelegenheiten. In einigen Nationen gibt es außerdem direkte Abstimmungsmöglichkeiten für die Bürgerschaft, die sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Das betrifft die Quoren für die Zulassung einer Volksabstimmung und ggf. auch Quoren für die Gültigkeit eines Abstimmungsergebnisses. Mancherorts haben positive Abstimmungsergebnisse nur empfehlenden Charakter für die Legislative, andernorts verpflichtenden.

Am weitesten geht die Schweiz, die nach Zulassung einer Abstimmung in den meisten Fällen nur noch eine Mehrheit der Abstimmenden, aber kein Quorum für die Gesamtheit der Stimmbürger mehr verlangt. Vor allem ist hier auch die direkte Kompetenz der abstimmenden Bürger für haushaltsrelevante Fragen erlaubt, was in den anderen Nationen bei Volksabstimmungen ausdrücklich ausgeschlossen ist. Letztlich kann man die Frage stellen, ob direkte Bürger- und Volksentscheide nicht über alles das erlaubt sein dürften, wozu auch die legislativen oder exekutiven Volksvertreter entscheiden dürfen. Warum nicht? Sind gewählte Abgeordnete, die oft nicht einmal die Texte lesen oder verstehen, die sie von ihren Fraktionsvorsitzenden vorgelegt bekommen, so viel kompetenter als die Bürger, die sich intensiver mit einem Thema beschäftigt haben und darüber entscheiden wollen?

Abschließend muss das Thema **Krieg und Frieden** angesprochen werden, denn dies betrifft schließlich die Bürgerschaft insgesamt sowie jeden einzelnen Bürger existenziell. Die Entscheidung über Militäreinsätze und Waffenlieferungen, die in den letzten Jahrzehnten wie selbstverständlich im Rahmen der Außenpolitik verschiedener Staaten getroffen wurden, liegt in den meisten Fällen bei der Exekutive, in manchen Fällen, z.B. in Deutschland, auch bei der gewählten Legislative. Man darf aber fragen, warum über Militäreinsätze im Ausland – also außer im Fall von plötzlich erforderlicher eigener Landesverteidigung – nicht ebenfalls vom Volk als Hauptbetroffenem direkt entschieden werden muss. Sofern für den Fall einer nicht unmittelbaren Landesverteidigung die Antwort JA zu Waffeneinsätzen denn überhaupt in Betracht kommen darf!

Soweit ein Resümee aus der Betrachtung der verschiedenen Staaten. Wenn wir im nächsten Schritt einen Ausblick wagen wollen, so wollen wir uns Folgendes vergegenwärtigen:

Der unvollständige Überblick in Kapitel I) diene nicht dazu, nun für *alle* Nationen Vorschläge in Richtung einer besseren Demokratie zu entwickeln, sondern dazu, ein Verständnis für die Vielfalt demokratischer Strukturen und ggf. Anregungen für eigene Ideen zu finden. Es ist das Prinzip der Demokratie, dass die Betroffenen selbst Perspektiven für den Erhalt oder die Veränderung ihrer politischen Systeme entwickeln müssen. Deshalb wollen wir im Folgenden Perspektiven nur für Deutschland und für die EU, deren Bürger wir laut Reisepass und Kfz-Nummernschild auch sind, entwickeln. Vorher wollen wir aber einen genaueren Blick auf diese beiden - Deutschland und die Europäische Union – werfen, um eine bessere Basis für Verbesserungsvorschläge zu gewinnen.

II) Genauere Betrachtung von...

... Deutschland

Gemeinden

Die Demokratie beginnt bei der Gemeinde, denn Gemeindeautonomie ist (oder war) die eigentliche Basis demokratischer Ordnung, zumindest in weiten Teilen Europas. Die Gemeindeautonomie funktioniert heute nicht (mehr) überall so überschaubar und direkt wie man das hier bei der kantonalen Landsgemeinde in Glarus, Schweiz, sieht.



Hier ist auch nicht von Ländern wie China oder Indien, Mexico oder Japan die Rede, in denen es unzählige Städte („Gemeinden“) gibt, die jeweils mehr Einwohner haben als ganz Portugal oder generell von Staaten, in denen es vielleicht keine Traditionen städtischer Gemeindeautonomie gibt.



Wie sich in solchen Ländern demokratische Aufgaben im föderalen Sinn stellen, ist hier nicht Thema. Wir beschäftigen uns mit Deutschland, übergeordnet dann auch mit Europa, und überlassen als überzeugte Demokraten den anderen Ländern und Kulturen die Entwicklung ihrer politischen Strukturen.

Die Gemeinden mit ihrer Selbstverwaltung blicken in Deutschland in modernerer Zeit auf eine 200jährige Geschichte zurück. Wenn man noch die Geschichte des Heiligen Römischen Reiches „Deutscher Nation“ (962–1806) hinzunimmt, dann sieht man eine große und wechselvolle Vielfalt von kommunalen Selbständigkeiten. Allein in den wenigen Jahrhunderten des hohen Mittelalters wurden in Deutschland nahezu 3.000 Städte gegründet, die zu einem großen Teil politisch relativ selbständig waren. Heute gibt es in Deutschland – dank Eingemeindungen – noch ca. 2.000 Städte und insgesamt (Stand 2016) 11.059 Gemeinden, 294 Landkreise und 107 kreisfreie Städte. 40 Jahre vorher hatte es noch 24.438 Gemeinden gegeben.

Anders als z. B. in Großbritannien und Schweden haben die Gemeinden in Deutschland heute keine getrennte Verwaltungsstruktur (mehr) neben der staatlichen Verwaltung, sondern sind in diese eingebunden und damit zugleich – wie die Bundesländer – auch Ausführungsorgane der übergeordneten staatlichen Entscheidungsebenen. Wie funktioniert die innere Demokratie in den Gemeinden?

Die Gemeindeordnungen sind in den Bundesländern unterschiedlich organisiert. Ausgangspunkt nach dem Zweiten Weltkrieg waren Einflüsse der Amerikaner, die stärker auf direktdemokratische Elemente setzten, und der Briten, die starke Kommunalparlamente bevorzugten, mit einem eher nur ausführenden Verwaltungsleiter. Diese Unterschiede sind bis heute im amerikanisch geprägten Süden und im britisch geprägten Norden unseres Landes spürbar, obwohl mit Reformen in den 1990er Jahren eine stärkere Vereinheitlichung stattgefunden hat. Seitdem gibt es überall direkt gewählte Bürgermeister, die zugleich die Funktion eines Verwaltungschefs ausüben. Darunter gibt es die professionelle und nicht gewählte Verwaltungsebene und den gewählten Rat, der kein Parlament im legislativen Sinn ist, sondern ein politisches Entscheidungsgremium zu Sachfragen. Unterschiede gibt es weiterhin: In Süddeutschland ist der Bürgermeister nicht nur Verwaltungschef, sondern auch Ratsvorsitzender und hat damit größere Befugnisse als der Bürgermeister in Norddeutschland sowie in Hessen, wo der Rat ein stärkeres Gewicht gegenüber dem Bürgermeister hat.

Die Ratsmitglieder sind keine Berufspolitiker, sondern bekommen für ihre zeitweilige Arbeit sehr überschaubare Aufwandsentschädigungen. Teilweise können sie von ihren beruflichen Aufgaben freigestellt werden, was auch dazu führt, dass sich die Gemeinderäte überproportional aus Selbständigen, leitenden Angestellten aus der Privatwirtschaft, Beamten und öffentlichen Angestellten sowie Rentnern zusammensetzen.

Die Parteibindung von Ratsmitgliedern und Bürgermeistern ist weniger deutlich ausgeprägt als auf den übergeordneten staatlichen Ebenen Land und Bund. Aber auch hier gibt es Unterschiede, von Nordrhein-Westfalen mit den stärksten Parteibindungen bis Baden-Württemberg mit den geringsten. Auf der Gemeindeebene spielen fast überall zunehmend freie Wählervereinigungen und auch direkte Bürgerbeteiligungen eine Rolle. Welche Kompetenzen haben die Gemeinden überhaupt? Wolfgang Rudzio fasst es in seinem Standardwerk „Das politische System der Bundesrepublik Deutschland“ (Wiesbaden 1983 /2019) so zusammen: «Die Gemeinden und Kreise sind nur Hintersassen der Bundesländer.»

Über die Kommunalverfassungen entscheiden nicht die Gemeinden selbst, sondern die Landesparlamente. Die Kommunen dürfen über ihre Einrichtungen wie Schulbauten, Verkehrsbetriebe, Kultureinrichtungen, Gemeindestrassen, Bebauungspläne, Landschaftsschutz,

Abfallbeseitigung usw. entscheiden. Darüber hinaus sind sie Ausführungsorgane für die von Land und Bund beschlossenen Gesetze zur Sozialhilfe, Jugendhilfe, Wohngeld, Immissionsschutz, Lebensmittelrecht usw. Diese vom Staat «übertragenen Aufgaben» machen 75–90 % der kommunalen Verwaltungstätigkeit aus.

In zunehmendem Maß sind viele der kommunalen Aufgaben in der Vergangenheit an ausgelagerte autonome Einheiten oder an private Unternehmen übergeben worden. Das hat gemäß einer Umfrage von 2005 etwa 15–20 % der kommunalen Aufgaben betroffen, bis hin zur Privatisierung von ganzen Wasserwerken. Allerdings hat hier vor allem dank verschiedener Bürgerentscheide teilweise wieder eine Rekommunalisierung stattgefunden.

Entscheidend ist die Frage der finanziellen Autonomie der Gemeinden. Eigene Mittel erhält die Gemeinde vor allem aus der Gewerbesteuer, der Grundsteuer und den Gebühren für ihre Leistungen, wobei diese maximal kostendeckend sein, also keinen Gewinn erwirtschaften dürfen. Diese Einnahmen zusammen decken weit weniger als die Hälfte des Haushaltes. Der «Rest» wird aus Zuweisungen von der höheren staatlichen Ebene zugeteilt. Der nahezu einzige eigene Hebel, den die Gemeinden selbst beeinflussen können, ist also die Gewerbesteuer, was dazu führt, dass eine kostenmindernde Konkurrenz um Gewerbeansiedlungen zwischen den Gemeinden stattfindet und in strukturschwachen Gebieten, vor allem im Osten, die Abhängigkeit vom Staat noch größer ist. Die aktuelle Neudefinition der Grundsteuer führte bereichsweise zu einer geringen, aber kaum zu einer massiven Einnahmensteigerung der Kommunen.

Der ständige Kampf der Gemeinden gegen die Verschuldung, die aus einem strukturellen Missverhältnis zwischen Aufgabenzuweisung und Finanzierungsart resultiert, ist keine gute Einladung für die Bürger zum persönlichen Engagement. Manchmal kommt auch noch selbstverschuldete Misswirtschaft oder Korruption des gewählten oder des professionellen Personals hinzu. Eine demokratische „Optimierung“ der Gemeindeverfassungen und ihrer Bezüge zu den staatlichen Ebenen sind dennoch das Kernstück einer Demokratisierung der Gesellschaft.

Abstimmungen

Auf der Gemeindeebene gibt es Möglichkeiten für direkte Abstimmungen, die in den einzelnen Bundesländern verschieden geregelt sind. Sie heißen hier Bürgerbegehren /Bürgerentscheid.

Land	Bürgerbegehren		Bürgerentscheid	Ratsreferendum
	Unterschriftenquorum	Frist	Zustimmungsquorum	Erforderliche Mehrheit im Gemeinderat
BW	4,5-7%	6 Wochen	20%	2/3 Mehrheit
BY	3-10%	Keine Frist	10-20%	Einfache Mehrheit
BE	3%	Keine Frist	10%	2/3 Mehrheit
BB	10%	8 Wochen	25%	Einfache Mehrheit
HB	5%	3 Monate	20%	Einfache Mehrheit
HH	2-3%	Keine Frist	Kein Quorum	Einfache Mehrheit
HE	3-10%	6 Wochen	15-25%	2/3 Mehrheit
MV	2,5-10%	6 Wochen	25%	Einfache Mehrheit
NI	10%	3-6 Monate	25%	Einfache Mehrheit
NW	3-10%	6 Wochen - 3 Monate	10-20%	2/3 Mehrheit
RP	6-10%	2 Monate	20%	Einfache Mehrheit
SL	5-15%	2 Monate	30%	Nicht vorhanden
SN	5-10%	2 Monate	25%	2/3 Mehrheit
ST	4,5-10%	6 Wochen	25%	2/3 Mehrheit
SH	4-10%	6 Wochen	8-20%	Einfache Mehrheit
TH	4,5-7%	8 Wochen	10-20%	Nicht vorhanden

Diese Abstimmungsmöglichkeiten werden auch genutzt: 1990 – 2012 gab es 6.345 Bürgerbegehren, davon wurden 2.767 zu Bürgerentscheiden, davon waren 1.444 erfolgreich.

Natürlich ist es die Angelegenheit der jeweiligen Ebenen, ihre Regelungen selbst zu bestimmen. Aber wer hat diese Regelungen tatsächlich beschlossen? Das geschah nicht auf direktem, sondern auf „repräsentativem“ Weg in den Landesparlamenten. Konsequenter wäre es, die jeweiligen Abstimmungseinheiten (Gemeinde, Landkreis, Land) einmal direkt darüber abstimmen zu lassen, über welche Themen sie in Zukunft auf welche Weise direkt abstimmen können möchten. Dabei könnte es folgende Abstimmungsoptionen geben:

1. nach einer erfolgreichen *Zulassung* über ein festzulegendes Quorum gibt es für eine Initiative kein *Zustimmungsquorum* mehr bei ihrer Durchführung;
2. die Abstimmungsgegenstände dürfen dieselben sein wie die, die auf der jeweiligen Ebene der Abgeordneten gegeben sind.

Über diese beiden Optionen sollte auch auf Bundesebene abgestimmt werden dürfen, um dort endlich den Grundgesetzauftrag Art. 20 einzulösen, dass alle Staatsgewalt auch durch Volksabstimmungen ausgeübt werde.

Das leitet über zur nächsthöheren Ebene: den Bundesländern. Diese sind, wie unter I) ausgeführt, eigene Staaten mit eigener Souveränität, Gesetzgebung und Gewaltenteilung. Im Unterschied zur Bundesebene gibt es auch hier direkte Abstimmungsmöglichkeiten über Sachfragen. Sie heißen hier Volksbegehren /Volksentscheid. Sie sind in den einzelnen Bundesländern verschieden geregelt.

Quelle: <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/351995/>

Land	Antrag auf Volksbegehren		Volksbegehren		Volksentscheid	
	Unterschriftenquorum	Frist	Zulassungsquorum	Frist	Zustimmungsquorum* / einfaches Gesetz	Zustimmungsquorum / verfassungsändernde Gesetze
BW	10.000	Keine	10%	6 Monate (F), davon 3 Monate (A)	20%	50%
BY	25.000	Keine	10%	14 Tage (A)	Kein Quorum	25%
BE	20.000 / 50.000	6 Monate	7% (EG) / 20% (VA)	4 Monate (F und A)	25%	50% + 2/3-Mehrheit
BB	Initiative statt Zulassung**		4%	6 Monate (A und Brief)	25%	50% + 2/3-Mehrheit
HB	5.000	Keine	5% (EG) / 10% (VA)	3 Monate (F)	20%	40%
HH	Initiative statt Zulassung**		5%	21 Tage (F und A)	Kein Quorum (bei Wahlen) sonst 20%	Kein Quorum / 2/3-Mehrheit
HE	130.000	Keine	20%	2 Monate (A)	Kein Quorum	Nicht möglich
MV			Ca. 7,5%	5 Monate (F)	25%	50% + 2/3-Mehrheit
NI	25.000	6 Monate	10%	Mind. 6 Monate (F)	25%	50%
NW	3.000	Keine	8%	1 Jahr (F) und 18 Wochen (A)	15%	50% Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit
RP	20.000	1 Jahr	Ca. 9,7%	2 Monate (A)	25%	50%
SL	5.000	6 Monate	7%	3 Monate (A)	25%	50% Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit
SN	Initiative statt Zulassung**		Ca. 13,2%	8 Monate (F)	Kein Quorum	50%
ST	8.000	Keine	9%	6 Monate (F)	25% oder kein Quorum***	50% + 2/3-Mehrheit
SH	Initiative statt Zulassung**		ca. 3,6%	6 Monate (A)	15%	50% + 2/3-Mehrheit
TH	5.000	6 Monate	10% (F) oder 8% (A)	4 Monate (F) oder 2 Monate (A)	25%	40%

Länderspezifischen Regelungen der Volksentscheide und Volksbegehren

EG= einfache Gesetzesänderung,

VÄ = Verfassungsänderungen;

A= Unterschriften werden auf dem Amt gesammelt;

F= Unterschriften werden frei gesammelt;

*Zustimmungsquorum = Mindestanteil der stimmberechtigten Bevölkerung muss teilnehmen;

**Initiative statt Zulassung = statt einer Mindestanzahl an Unterschriften wird der Antrag des Volksbegehrens vom Landtag geprüft;

***kein Quorum = in Sachsen-Anhalt entfällt das Zustimmungsquorum, wenn vom Parlament eine Konkurrenzvorlage zur Abstimmung gestellt wird.

Auch diese Volksbegehren sind in der Vergangenheit genutzt worden, allerdings in den Bundesländern in sehr unterschiedlichem Maß. Vor allem in Bayern nutzen die Bürger diese Möglichkeit, dagegen wird sie z.B. im Saarland kaum genutzt.

Wahlen

Wie unter I) ausgeführt wird der Bundestag, also die Legislative, alle 4 Jahre in einem komplizierten Zwei-Stimmen-System (für eine Person und für eine Partei / Mehrheits- und Verhältniswahl) gewählt. Die Abgeordneten sind nur ihrem Gewissen verpflichtet, sie beschließen Gesetze und wählen den Bundeskanzler. Es gibt 299 Wahlkreise und damit (theoretisch) 598 Abgeordnete.

Das Wahlsystem wurde im Lauf der Jahrzehnte mehrfach verändert. Die aktuelle Version geht darauf zurück, dass der Verein Mehr Demokratie e.V. 2012 beim Bundesverfassungsgericht gegen gewisse Widersprüchlichkeiten in unserem Wahlsystem geklagt und erreicht hat, dass das Wahlgesetz angepasst werden muss. Die Politiker verbinden diese Aufgabe zugleich mit der Absicht, die Zahl der Abgeordneten, die durch Ausgleichs- und Überhangmandate immer größer geworden ist, zu reduzieren.

Grundsätzlich folgt unser Wahlsystem der guten Idee, jeden Wahlkreis mit einer natürlichen Person zu vertreten, zugleich aber durch dieses Mehrheitswahlsystem entstehende Ungerechtigkeiten hinsichtlich des Parteienproporz durch eine Zweitstimme zu korrigieren. Dadurch sind mit der wachsenden Anzahl der Parteien im Bundestag immer mehr Abgeordnete entstanden, weil die kleineren Parteien fast nie Wahlkreissieger hervorbringen; Folge war das Anwachsen der Ausgleichsmandate.

Im ersten Schritt hatte man zunächst beschlossen, die Zahl der Wahlkreise von 299 auf 280 zu verringern und nicht alle Überhangmandate auszugleichen, sondern dies erst ab dem dritten zu tun. Das war ein Schritt in die falsche Richtung, der schwammig willkürlich war und wird wenig bewirken würde. Die Parlamentsentscheidung vom 17.03.2023 kassierte diesen Beschluss wieder und ging statt dessen größere Schritte in eine Richtung, die von verschiedenen Seiten für Kritik gesorgt hat: Es wurde ein vorrangiges Verhältniswahlrecht eingeführt, das durch eine Personenwahl unvollständig ergänzt wird. Erststimmensieger (Personen) können gestrichen werden, wenn sie zu stark von den Zweitstimmen (Partei) abweichen. Bis zu 330 (statt 299) Abgeordnete können von den Parteilisten ergänzt werden, um Erststimmenüberhänge auszugleichen. Falls das nicht reicht, werden die Erststimmensieger mit den schlechtesten Prozentzahlen gestrichen; nicht jeder Wahlkreis hat dann einen persönlich gewählten Abgeordneten!

Außerdem hat man beschlossen, eine Partei nicht entsprechend dem Zweitstimmenergebnis in den Bundestag zu lassen, wenn sie bundesweit nicht 5 % der Stimmen erreicht, und zwar auch dann nicht, wenn sie beliebig viele Direktkandidaten in den Bundestag bringt. In Bayern wären dann fast alle Wahlkreise ohne direkt gewählten Abgeordneten, falls die bayrische CSU *bundesweit* nicht 5 % erreicht! Besser wäre es wohl gewesen, die 5 % Klausel herabsetzen, denn es ist demokratisch kaum zu vertreten, dass Millionen Stimmen unbeachtet bleiben.

Es ist trotz dem BVG-Urteil wohl kaum zu vertreten, dass manche Wahlkreise ohne persönlichen Abgeordneten bleiben, während die meisten anderen Wahlkreise einen solchen haben. Wie ist das mit der vom GG § 38 geforderten „unmittelbaren“ und „gleichen“ Wahl der Abgeordneten zu vertreten? Bei der Bundestagswahl 2025 ist dieser Fall eingetreten und hat dazu geführt, dass die Bundestagspräsidentin 2025 erneut eine Wahlrechtsreform angekündigt hat. Man darf gespannt sein. Das Bundesverfassungsgericht hat die aktuelle Fassung allerdings schon bestätigt.

Parteien

Das Thema Wahlen leitet fast automatisch über zum Thema Parteien.



Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit, das ist ihre grundgesetzliche Funktion; nicht mehr und nicht weniger (Art. 21 GG).

Faktisch finden aber praktisch keine nennenswerten Entscheidungen auf Bundes- und auf Landesebene statt, ohne dass dies durch den Filter von Parteigremien gegangen wäre. Das gilt sowohl legislativ als auch exekutiv. Vielfach werden auch wichtige öffentliche Ämter, Verwaltungsstellen, sogar Richterposten nach parteipolitischen Kräfteverhältnissen vergeben. Das ist so im Grundgesetz nicht vorgesehen. Und es bewirkt eine Behinderung direkterer, an der jeweiligen Sache orientierter Entscheidungsvorgänge.

Man hat den Parteien im Lauf der bundesrepublikanischen Geschichte das Recht auf eine fast ausschließliche Repräsentation des Bürgerwillens zugestanden. Maßgeblich beteiligt war der Carl-Schmitt-Schüler Gerhard Leibholz, der 20 Jahre lang am Bundesverfassungsgericht durch seine Urteile die deutsche Demokratie von einer Bürger-Souveränität in Richtung eines Parteien-Repräsentationssystems gelenkt hat. Hierzu Prof. Schachtschneider in: „Die nationale Option“ (Rottenburg, 2017):

„Man sollte den Begriff der Repräsentation nicht verkennen. Die überwiegende Staatsrechtslehre spricht bezeichnenderweise nicht von der „Vertretung des ganzen Volkes“, wie das im Grundgesetz in Art. 38 steht, sondern von der Repräsentation, die kaum einer so ganz versteht. Das Grundgesetz kennt den Begriff der Repräsentation nicht. Er wurde von Carl Schmitt und dessen Schüler Gerhard Leibholz in die Verfassungsrechtslehre der Demokratie eingeführt. Carl Schmitt hat seine Repräsentationslehre der katholischen abgeschaut, wonach die Kirche und/oder der Papst das Unsichtbare, nämlich Gott, sichtbar machen, Die Repräsentanten des Staates würden das ebenso unsichtbare Volk als politischer Einheit sichtbar machen... Den Bürger als Politiker kennt Carl Schmitt nicht.“ (S. 72)

Gerhard Leibholz, ein Schüler von Carl Schmitt, war in der frühen Bundesrepublik 20 Jahre lang als Bundesverfassungsrichter maßgeblich daran beteiligt, mit dieser Sichtweise „den vom Grundgesetz verfassten Bürgerstaat in einen Parteienstaat zu verwandeln“ (S. 73), was dazu geführt hat:

„Die Parteien sind im Wahlrecht privilegiert, das Fraktionswesen des Parlamentsrechts ist auf die Parteien ausgerichtet, sie werden weitgehend vom Staat finanziert, ihnen mangelt die innere Demokratie, ...sie betreiben strafbar Ämterpatronage, sie unterlaufen die Gewaltenteilung, sie verbünden sich mit den Mächtigen in der Wirtschaft und in den Medien...“ (S. 68 f) und so weiter.

Aus berufenem Munde erfahren wir hier also, dass die Bundesrepublik als Parteienstaat maßgeblich das Werk eines Verfassungsrichters sei und dass dabei nicht das Grundgesetz, sondern der Jurist Carl Schmitt Pate gestanden habe, dessen Karriere bekanntlich nicht nur mit demokratischen Verdiensten geschmückt ist. Zweifellos ist die Geschichte bei genauerer Betrachtung komplexer, aber es bleibt die Erkenntnis, dass es sich bei dieser „Weiterentwicklung“ des Grundgesetzwillens um ein Menschenwerk handelt, das auf relativ einsamen richterlichen Entscheidungen fußt und keineswegs so hätte geschehen müssen.

Natürlich ist nicht zu bestreiten, dass Parteien historisch und funktional eine wichtige Rolle in der Geschichte gespielt haben und auch weiterhin spielen sollen. Es handelt sich bei Parteien – im besten Fall - um kollektive Interessenvertretungen innerhalb eines Gemeinwesens, die in mehr oder weniger zivilisierter Form gegeneinander auftreten und Kompromisslösungen zwischen konkurrierenden Interessen finden. Es handelt sich gewissermaßen um gesellschaftliche Lobbygruppen, die – anders als man sonst Lobbyarbeit versteht – öffentlich agieren und sich um Einfluss in der Legislative und in der Exekutive bemühen.



In der Geschichte haben sich sozial schwache Gruppen dadurch viele Stärkungen errungen, Gewerbetreibende haben sich Freiheiten errungen, die von anderen Interessengruppen, welche unter diesen Freiheiten leiden mussten, wieder beschnitten wurden. Parteien sind mit dem Anspruch des Umweltschutzes oder aus nationalem Stolz oder anderen Motiven heraus gegründet worden, die kein spezifisches Merkmal einer bestimmten Berufsgruppe sind, sondern den politischen Willen zu einer bestimmten Sache in den Vordergrund stellen.

Nicht selten treten Parteien mit dem Anspruch auf, besser als alle anderen für das Gemeinwohl einzutreten, wofür eine Zeit lang der Begriff „Volkspartei“ modern war. Dazu ist klarzustellen: Dieser Begriff ist ein Widerspruch in sich selbst, denn der Begriff Partei kommt aus dem Lateinischen von pars = Teil. Eine Partei vertritt definitionsgemäß ein Teilinteresse, nicht das Ganze. Das gute Ganze kann in diesem Sinne nur durch den Ausgleich zwischen den Teilen entstehen. Insofern können Parteien als notwendiger Bestandteil demokratischer Vorgänge sehr hilfreich sein. Seit geraumer Zeit beobachten wir allerdings, dass die meisten unserer Parteien sich zwar nicht mehr Volksparteien nennen, aber zunehmend mit einem Selbstverständnis auftreten, als wäre der Gemeinschaft am besten gedient, wenn sie allein das Sagen hätten.

Betrachtet man die historische Herkunft unserer aktuellen Parteien, so fällt auf, dass es heute vor allem darum geht, mit Bezug auf die historische Herkunft der Partei und ihr entsprechendes Image ein Stammwählerreservoir zu halten. Das muss nicht allzu deutlich mit den Politikgehalten korrespondieren, die man dann in Regierungs- oder Gesetzgebungsverantwortung praktiziert. Man

bekommt manchmal den Eindruck, als handele es sich bei den Parteien heute eher um Firmen, die alle dasselbe Ziel haben, nämlich Arbeitsplätze für Berufspolitiker zu schaffen. Sie verfolgen dabei verschiedene Akquisitionsmodelle, je nach Parteifarbe, weil die Kundschaft, sorry: die Wählerschaft, eben verschiedene Geschmäcker hat. Mit dieser kritischen Anmerkung soll nicht bestritten werden, dass es viele ehrliche Menschen unter den Parteimitgliedern gibt, vor allem an der Basis. Fraglich nur, ob diese Ehrlichkeit ein Karrierevorteil ist.

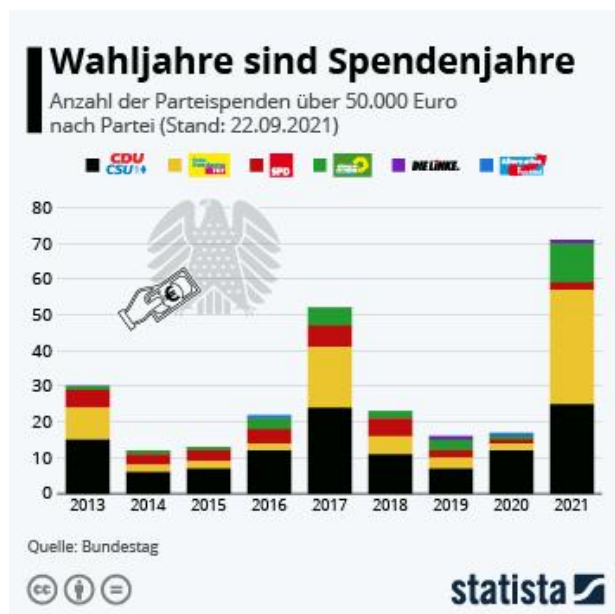
Dennoch muss man feststellen: unser politisches System bemüht sich ziemlich vorbildlich um demokratische Gerechtigkeit bemüht. Denn das oben beschriebene Wahlsystem ist im Unterschied zu vielen anderen Demokratien sowohl auf persönliches Vertrauen in die Abgeordneten als auch auf proportionalen Ausgleich verschiedener Richtungen und von (nicht zu kleinen) Minderheiten ausgerichtet. Während in vielen anderen Ländern mit Mehrheitswahlrecht viel demokratischer Wille der Bürger auf der Strecke bleibt (the winner takes it all), gibt es bei uns ein Proporzsystem, das es auch kleineren Parteien, also theoretisch kleineren Interessengruppen, erlaubt, in den Parlamenten vertreten zu sein. Das ist gut so. Und man hat parallel ein Persönlichkeitswahlsystem, um die von Grundgesetz gewollte (!) *persönliche Unabhängigkeit* eines jeden Abgeordneten zu betonen. Auch das ist gut so.

Parteilose Volksvertretung

Die Erststimmenkandidaten sind heute fast ausschließlich Parteikandidaten, abgesichert auf ihren Landeslisten für die Zweitstimme. Sie kommen auf jeden Fall ins Parlament, wenn die Partei ins Parlament kommt. Zumindest war das so bis zu dem Bundestagsentscheid vom 17.03.2023 und der jüngsten Wahlrechtsreform.

Die Bundestags-Erststimmen-Wahl ist eigentlich eine gefilterte Persönlichkeitswahl, denn die Aufstellung der Kandidaten geschieht fast ausschließlich durch die Parteien. Es gibt allerdings Initiativen für die Aufstellung von parteiunabhängigen Bürgerkandidaten. Unser Wahlgesetz lässt das sogar ziemlich einfach zu: Ein Kandidat braucht dafür nur 200 Unterschriften aus seinem Wahlkreis. Er bekommt jedoch keinerlei öffentliche Unterstützung, während die Parteien massive öffentliche Unterstützung genießen durch öffentliche Finanzierung, Privilegierung in den Parlamenten durch einen Fraktionsstatus, Bevorzugung bei der Besetzung wichtiger öffentlicher Ämter usw. Die Parteien finanzieren sich nicht nur durch Mitgliederbeiträge und Spenden. Sie bekommen für jeden Euro Beitrag oder Spende zusätzlich 0,38 Euro vom Staat. Sofern sie bei Wahlen mindestens 0,5 % der Stimmen erreichen, erhalten sie pro Stimme 0,70 Euro vom Staat. Die Parteien müssen ihre Einnahmen offenlegen, was zumindest teilweise auch geschieht; schließlich gibt es ja zusätzliches Geld aus Steuermitteln dafür! Das alles sind Privilegien, von denen das Grundgesetz nichts weiß. Auch von einem «Fraktionszwang» weiß es schon gar nichts; diesen gibt es nicht (Art. 38 GG), auch wenn die meisten Abgeordneten sich aus Karrieregründen so verhalten, als gäbe es ihn.

Die folgende Grafik zeigt Großspenden an Parteien aus den Jahren 2013 – 2021; kleinere Spenden unter 50.000 € sind darin nicht erfasst.



Dagegen und gegen die staatliche Förderung von Parteien haben es unabhängige Kandidaten natürlich schwer. Parteiunabhängige Direktkandidaten hat es zwar immer wieder gegeben; gewählt wurde seit 1950 aber niemand. Bei der Bundestagswahl 2017 hat der erfolgreichste parteiunabhängige Direktkandidat – immerhin – 9 % der Stimmen seines Wahlkreises bekommen. In allen anderen Wahlkreisen blieben parteilose Vertreter blieben unter 1 %.

Bürgerräte

Seit einigen Jahren hört man immer öfter von Bürgerräten als einer neuen Möglichkeit für demokratisches Leben. Vorbild war eine Initiative in Irland, bei der auf diesem Weg Entscheidungen zur gleichgeschlechtlichen Ehe und zum Abtreibungsverbot vorbereitet wurden. In Deutschland ist vor allem der Verein Mehr Demokratie e.V. aktiv in Sachen Bürgerräte und hat 2019 dazu eine erste Veranstaltung lanciert. 160 Bürger wurden aus Melderegistern zufällig ausgewählt und haben Empfehlungen zur Stärkung der Demokratie erarbeitet. Die Auswahl soll soziologisch repräsentativ gewesen sein hinsichtlich Alter, Geschlecht, Beruf, Bildung etc.; bei der Bezugsquelle *Melderegister* wirft das allerdings Fragen hinsichtlich ausreichender Vollständigkeit oder aber des Datenschutzes auf...

Hintergrund für die Initiative des Vereins war die Vereinbarung im Koalitionsvertrag der letzten von Kanzlerin Merkel geführten Regierung aus dem Jahr 2018, dass eine Expertenkommission zum Thema *Stärkung der Demokratie* eingerichtet werden sollte. Damit war zunächst die Hoffnung verbunden, dass diese Kommission endlich nach 70 Jahren den Grundgesetzauftrag (Art. 20,2 GG) zur Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene gesetzlich umsetzt. Diese Kommission wurde jedoch gar nicht eingerichtet, sondern stattdessen wurde unter der Schirmherrschaft des Bundestagspräsidenten der genannte Bürgerrat einberufen. Seitdem wurden weitere Bürgerräte gebildet, zum Beispiel zum Thema Klimaschutz. Auch in Frankreich, Großbritannien und in anderen europäischen Ländern geschieht dies ebenfalls seit 2020, zum Teil mit öffentlicher Unterstützung durch höchste politische Ebenen, in Frankreich durch Präsident Macron persönlich.

Der Verein Mehr Demokratie e.V., der sich seit Jahrzehnten für die Durchsetzung der direkten Demokratie durch Volksabstimmungen auf Bundesebene eingesetzt hatte, sieht Bürgerräte inzwischen als sinnvolle Ergänzung zu direkten Abstimmungen – für die der Verein sich nun aber offenbar nicht mehr so stark einsetzt wie für Bürgerräte auf allen Ebenen: lokal, regional, national, EU-weit. Für die Einberufung eines Bürgerrates braucht es eine Vorbereitungsgruppe, die ein Thema festlegt und die ganze Sache organisiert. Den ausgelosten Bürgern werden dann echte Experten als Berater zur Seite gestellt werden; dieses „Organisatorische“ erledigt eine Arbeitsgruppe im Verein *Mehr Demokratie*, unterstützt von einigen privaten Stiftungen und /oder öffentlichen Mitteln. Am Ende gibt es eine Empfehlung an ein zuständiges Parlament (Land, Bund, EU) oder einen zuständigen Gemeinderat, der dann ggf. über die Empfehlungen zu entscheiden hat.



Eine Vorbereitungsgruppe ruft einige Bürger zu einem Thema zusammen und stellt ihnen Experten zur Seite

Man könnte das Ganze als eine Art Petitions-Kollektiv bezeichnen mit zufällig ausgelosten Teilnehmern, die von einer selbsternannten Vorbereitungsgruppe ein Thema vorgesetzt bekommen, selbst aber keine Entscheidungskompetenz haben; letzteres ist selbstverständlich zu begrüßen, denn eine solche Arbeitsgruppe hat keinerlei demokratische Legitimation. Es ist eine Art pressure group von politischen Organisationen oder einflussreichen Personen; diese sind Initiatoren und legen den Inhalt der Kampagnen fest. Seit 2022 gab es im Deutschen Bundestag ernsthafte Bestrebungen, dieses „Format“ Bürgerrat langfristig zu etablieren. Aktuell (2026) nimmt man davon Abstand...

Man fragt sich, warum diese Bürgerräte so viel Wohlwollen und Unterstützung seitens der hohen Politik bekommen haben (Präsidentⁱⁿⁿen des Deutschen Bundestages, Staatspräsident Frankreichs), während der Grundgesetzauftrag nach Volksabstimmungen auf ein historisches Abstellgleis geschoben wurde. Mit dem Bürgerrat schaffen sich politisch interessierte Gruppen ein Format, um Bürgerbeteiligung für *ihre* Anliegen zu demonstrieren. Ist das nicht ein allmähliches Unterlaufen demokratischer Strukturen durch parallele Meinungsbildungskampagnen, denen ein demokratischer Anschein gegeben wird? Hier werden sogenannte normale Bürger zu Expertisen aufgefordert und von hohen Mandatsträgern dafür gelobt. Die Themen der Bürgerräte in verschiedenen europäischen Ländern (auch Belgien, Luxemburg, Finnland, Österreich, Montenegro, Spanien, Dänemark und andere) sind hauptsächlich Klimawandel, Biodiversität, Geschlechtergerechtigkeit etc. aber auch ein paar andere.

Die Klimaschutzbewegung hat sogar schon einmal die Einrichtung eines Gesellschaftsrates gefordert, um die Klimaziele endlich voranzutreiben, die in der bisherigen Politik nicht radikal genug realisiert worden seien. Ein solcher von „Klimaexperten“ einberufene und fachlich betreute „Gesellschaftsrat“ (die Neue Zürcher Zeitung sprach hier von „Betreutem Denken“) soll dann nicht nur Empfehlungen abgeben, sondern sein Wille sei Gesetz. Für diesen offensichtlich diktatorisch motivierten Vorschlag stand sogar schon das öffentlich-rechtliche Fernsehen propagandistisch zur Verfügung („Hart aber fair“ im Februar 2023).

Wer ernsthaftes Interesse an direkter Demokratie hat, müsste andere Prioritäten setzen:

Volksabstimmungen statt Bürgerräte! Man müsste dazu noch nicht einmal ein fanatischer „Direktdemokrat“ oder ein Gegner repräsentativer Demokratie sein, sondern nur ein nüchterner Freund des Grundgesetzes. Man könnte sogar fragen, warum kluge Juristen nicht schon längst eine Verfassungsklage gegen den Bundestag gestellt haben wegen Unterlassung der Realisierung eines Grundgesetzauftrages. In Sachen Wahlrechtsreform und zu anderen Themen wurde der Bundestag ja auch nach einer Klage vom Verfassungsgericht zum gesetzgeberischen Handeln *verpflichtet*.

Inzwischen (2025) zieht sich zumindest die Bundesregierung aus der Finanzierung dieser Bürgerräte zurück. Allerdings ist damit kein verstärktes Engagement in Richtung bundesweite Volksabstimmungen verbunden.

... Europäische Union

Ein historisch-struktureller Überblick

Europa ist ein Kontinent mit einer langen und vielgestaltigen Geschichte, mit unterschiedlichen Kulturen, mit einem Reichtum an technischen Innovationen, an politischen Systemen und an philosophischen, künstlerischen und religiösen Traditionen. Leider auch mit einer Vielzahl kriegerischer Auseinandersetzungen, aber ebenso mit zahlreichen Beispielen für friedliche Kooperationen zwischen den Staaten und für eine überragende Vielfalt an technischen Entwicklungen. Unterschiedliche Nationen pflegen verschiedene Lebensweisen und haben verschiedene politische, soziale, juristische Systeme bis heute. Europa ist mehr als nur die EU.

Mitglieder der Europäischen Union



Karte der EU-Mitglieder. Staaten, die Mitglieder der EU sind, sind auf der Karte blau dargestellt.

(Nordzypern ist hier blau markiert: womit offenbar die türkische Besatzung nicht anerkannt wird)

Seit einigen Jahrzehnten treten andere geografische Zentren in den Vordergrund, die den europäischen Traditionen ferner stehen, China, Indien, die islamische Welt. Das wird oft als ein Grund dafür genommen, dass die europäischen Länder sich zusammenschließen und ihre angeblich zu kleinteiligen staatlichen Ordnungen überwinden müssten, um als Machtblock, als Europäische

Union, global bestehen zu können. Ist eine solche machtpolitische Begründung nicht allein schon ein falsches Signal, weg von einer demokratischen Ordnung?

Oft wurde argumentiert, der supranationale Zusammenschluss EU diene dem Frieden. Das sei ihr Gründungszweck gewesen; historisch ist das nachvollziehbar und es hat zu einer jahrzehntelangen europäischen Friedensordnung geführt. Inzwischen hört man häufiger das Argument, europäische Kleinstaaterei führe zu internationalem Bedeutungsverlust gegenüber den Großmächten. Größere Einheiten seien notwendig, weil sie stärker sind als kleine. Stärker für was? Die Schweizer Eidgenossenschaft ist eine der global konkurrenzfähigsten Nationen mit einer der höchsten Industrieproduktionen pro Kopf der Bevölkerung weltweit und einem der höchsten Lebensstandards für die breite Bevölkerung. Sie ist wehrhaft, immer noch halbwegs neutral und friedlich. Die EU-Staaten dagegen schlingern durch wirtschaftliche Krisen und haben bewaffnete Soldaten und Panzer in anderen Kontinenten stehen. In Europa selbst ging es in den Jahrzehnten vor Gründung der EU friedlicher zu als danach... Oder schauen wir auf Island, zweifellos ein Kleinstaat, übrigens mit uralter demokratischer Tradition, und gutem Wohlstand – aber ohne EU-Mitgliedschaft.

Wer jetzt denkt: die Schweiz, Island... das sind eben kleine Länder, da mag das gehen – der sollte den Gedanken logisch zu Ende denken: relativ kleine souveräne Entscheidungseinheiten sind offenbar Garant für Wohlstand, Demokratie und Frieden! Solche kleinstaatliche Souveränität heißt nicht Abschottung und Isolation, die beiden genannten Länder sind international vernetzt, die Schweiz lebt mehr noch als Deutschland vom Export ihrer Güter; sondern es heißt: souveräne Eigenverantwortung.

Zentralisierung ist also nicht der einzige und wahrscheinlich nicht einmal der richtige Weg zum Frieden und allgemeinem Wohlstand. Tatsächlich ging es beim Aufbau der EU nicht zuletzt um das Wachstum wirtschaftlicher Großeinheiten, deren Geschäfte möglichst grenzenlos sein sollen, und die ggf. mit militärischer Flankierung zu unterstützen sind. Kriegsbeteiligungen von EU-Staaten – nicht untereinander, sondern nach außen – und verstärkte Rüstungsaktivitäten sind parallel zum EU-Aufbau jedenfalls stärker geworden. Je mehr Geltungsraum man beansprucht, desto militärischer ist das Projekt geworden. Auch die Geschichte der USA seit dem frühen 19. Jahrhundert illustriert diese bittere Wahrheit (*siehe z.B. Jill Lepore: Diese Wahrheiten, Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, München 2019*). Dort gab es im 19. Jahrhundert im Zuge der Eroberung und Eingliederung des Westens warnende Stimmen vor einem Verlust an Demokratie und der Zunahme von Gewalt. Sie blieben ungehört.

Für den Zweck des freien Verkehrs findet eine Gleichschaltung der Gesetzgebung statt. Nationale Gesetze werden in hohem Maße aus EU-Richtlinien gespeist, die national umgesetzt werden müssen. Nationale Gesetze, die den supranationalen widersprechen, werden „angepasst“ oder kassiert. Das betrifft nicht nur übergeordnete Themen, die national allein nicht regelbar sind, sondern nahezu alles, was irgendwie das Wirtschaftsleben tangiert. Sogar in der *Rechtsprechung* hat sich der EU-Gerichtshof schon Einspruch in die *kommunal* geregelte Verteilung der Sozialhilfe angemaßt. Die Beispiele aus allen Lebensbereichen können eine ständig wachsende Bibliothek füllen.

Hauptmotiv des EWG- und später des EU-Aufbaus waren zwar immer auch wirtschaftliche Absichten: so wurden nach und nach die vier Freiheiten – für den Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften – eingeführt und damit die Produktion und der Handel grenzüberschreitend einheitlicher und flüssiger gemacht. Aber von Anfang an ging es um mehr: diesen Freiheiten sollten

keine altmodischen Strukturen, Traditionen, nationale Gesetze etc. im Wege stehen. Das war das treibende Motiv der USA, die ja die europäische Einigung ursprünglich lanciert haben.

Es gibt interessante Beiträge zur Frühgeschichte dieses Projektes und einen seiner maßgeblichen Akteure – Jean Monnet – sowie zu den politischen Auseinandersetzungen um Alternativen, die damals diskutiert und betrieben wurden. Die folgenden fünf Beiträge aus den Jahren 2011 /12 beziehen sich zum Teil zwar auf damals aktuelle Ereignisse, enthalten aber viele historisch wichtige Hintergrundinformationen:

<https://www.zeit-fragen.ch/archiv/2011/nr-50-vom-12122011/die-methode-monnet-als-schluesel-zum-verstaendnis-der-euro-krise>

<https://www.zeit-fragen.ch/archiv/2012/nr3-vom-1712012/das-europaeische-orchester-wieder-zum-klingen-bringen>

<https://www.zeit-fragen.ch/archiv/2012/nr5-vom-3012012/das-europaeische-orchester-wieder-zum-klingen-bringen>

<https://www.zeit-fragen.ch/archiv/2012/nr-6-vom-622012/das-europaeische-orchester-wieder-zum-klingen-bringen>

<https://www.zeit-fragen.ch/archiv/2011/nr-25-vom-2062011/jean-monnet-als-sondergesandter-des-amerikanischen-praesidenten-roosevelt>

Freihandel allein genügte den Protagonisten des Europäischen Projektes eben nicht; es ging um den Abbau von politischer Souveränität. Dagegen haben sich die Länder entschieden, die 1960 die EFTA gegründet haben. Sie betreiben Freihandel untereinander und mit anderen ohne Verlust von Souveränität. Sie haben sich entschieden, eine politische und kulturelle Selbständigkeit zu bewahren.

Dagegen erscheint die EU als ein Projekt, in dem alles zur Ware gemacht wird: Produkte und Dienstleistungen, gesellschaftliche Aktivitäten aller Art werden zum Gegenstand von Handel und Profit. Schüler und Patienten, manchmal sogar Bürger, werden zu „Kunden“. Die supranationale „Optimierung“ des Warenverkehrs durch das Abschleifen nationaler Besonderheiten und das Schaffen neuer Geschäftsfelder durch Verwandlung möglichst aller Aktivitäten in einen Warenverkehr gehen Hand in Hand. Etikettierungs-, Zertifizierungs- und Kontrollprogramme für alle möglichen Waren und Dienstleistungen haben umfassend neue Berufe geschaffen, die sich mit dem „Tauschwert“ der Dinge beschäftigen, während der „Gebrauchswert“, also zum Beispiel produktive Berufe vor allem im Handwerk, in Pflegediensten, aber auch in akademischen Bereichen verlorengeht. Qualifiziertes Personal fehlt oder wird zunehmend aus dem Ausland bezogen. Man schafft offene Grenzen, auch um auf das zuzugreifen, was man im eigenen Bildungs- und Ausbildungssektor gespart oder vernichtet hat, weil nur noch auf Vergleichbarkeit und Ranking zählen. Das ist – neben dem internen Frieden - die Realität der EU-Staaten.

Die manchmal noch geäußerte Meinung, dass die Öffnung zu einem europäischen Markt inkl. gemeinsamer Währung deshalb ein Fehler war, weil ja zuerst die politische Einheit hätte hergestellt werden müssen, hat nicht verstanden, worum es ging. Eine politische Einheit im demokratischen Sinne ist von den EU-Akteuren gar nicht angestrebt: die geschaffenen Strukturen ohne Gewaltenteilung und ohne Volkssouveränität zeigen es ja. Ein öffentliches Leben im bürgerlich-demokratischen Sinn wäre in den geplanten *Vereinigten Staaten von Europa* nur hinderlich. Gewollt war offensichtlich eine zentralisierte Struktur im Sinne einer oligarchischen Aktiengesellschaft.

Heute kann man sich allerdings die Frage stellen, ob der ursprünglich maßgebliche Betreiber des EU-Projektes, die USA, inzwischen andere Interessen hat. Es sieht so aus, als hätten die schwächer

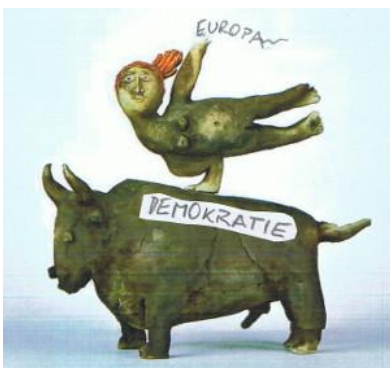
gewordenen USA anstelle einer einheitlichen EU-AG lieber wieder einzelne Staaten, mit denen sie nach dem alten Prinzip *divide et impera* umgehen können. Wir sollten das genau beobachten.



Göttervater Zeus wirft die schöne Königstochter Europa ab, statt sie, wie die Sage erzählt, in Liebe zu entführen. Eine Metapher dafür, wie die EU mit der Demokratie umspringt? (Foto: Keramik-Skulptur von Ute Naue-Müller, Foto von Olaf Hais, Beschriftung von Christian Fischer)

Bisher ging es den EU-Protagonisten jedenfalls nicht um ein besseres oder größeres politisches System der Demokratie, sondern um die Konstruktion europäischer Firma, in der die alten politischen Systeme nur noch als Verwaltungsapparate zur Durchsetzung zentraler Entscheidungen gebraucht werden. Schon 2012 wurde unter dem Arbeitstitel „Europäischer Stabilitätsmechanismus“ ein geradezu absolutistisch verfasster Vorstand mit weitreichenden Kompetenzen installiert. So etwas braucht man offenbar in einer kapitalistischen Aktiengesellschaft namens EU. Ob man das eines Tages Vereinigte Staaten von Europa nennen wird, ist für Demokraten bald ohne Belang: Diese Staaten sind dann keine Demokratien mehr, sondern unselbständige Verwaltungsapparate eines Zentralstaates ohne Gewaltenteilung.

Das Ganze ist keine alternativlose Notwendigkeit. Es gab und gibt immer Möglichkeiten, die Zusammenarbeit von Nationen konstruktiv zu organisieren, ohne dabei deren Souveränität aufzugeben. Die Mitglieder der leider geschrumpften Freihandelszone EFTA verfügten lange und zum Teil bis heute über prosperierende Wirtschaften – ohne die Aufgabe von Souveränität oder eigener Währung. Wer an einem demokratischen Europa interessiert ist, könnte auch den Europarat stärken im Sinne eines Ortes, an dem die souveränen Staaten sich über bessere demokratische Lebensformen und Wirtschaftsbeziehungen austauschen, um diese dann einzeln, souverän und ohne supranationalen Mehrheitsentscheid auf ihrem eigenen kulturellen Boden zu realisieren. Europa kann und muss ein Kontinent der souveränen Demokratien bleiben, bzw. wieder werden. Nur das kann das Interesse demokratisch gesinnter europäischer Bürger sein.



Eine Vision: ein fröhliches Europa auf Basis demokratischer Strukturen (Foto: Keramik-Skulptur von Ute Naue-Müller, Foto von Olaf Hais, Beschriftung von Christian Fischer)

Ist Souveränität Nationalismus?

Der Aufbau der Europäischen Union, wie sie seit dem 2. Weltkrieg bereits von Jean Monnet avisiert worden war, ging immer einher mit einer gegen die Nationen gerichteten Propaganda. Nationen wurden mit Nationalismus gleichgesetzt und für Kriege, Ungerechtigkeiten aller Art bis hin zu wirtschaftlichem Niedergang verantwortlich gemacht. Nationale Souveränität wurde zunehmend diskreditiert. Das sollte uns veranlassen, die Geschichte und die Funktion von *Nationen* etwas genauer zu betrachten.

natio bezeichnete im lateinischen Wortsinn die Geburtsherkunft, nicht unbedingt territorial, sondern vom Volksstamm, von der Verwandtschaft einer Person bestimmt. Ein in Rom geborener Mensch konnte zum Beispiel syrischer oder gallischer Nation (=Herkunft) sein, wenn seine Eltern aus diesen Provinzen stammten. Das hatte weiter keine rechtlichen Folgen; er konnte römischer Bürger sein oder auch nicht; das hing von anderen Dingen ab.

Nationen als Flächenstaaten *mit automatisch gleichen Bürgerrechten* für die hier dauerhaft lebenden Bürger sind in der Menschheitsgeschichte noch nicht alt – bei genauem Hinsehen gab es sie zu Anfang des 20. Jahrhunderts fast noch nirgends. Flächenstaaten als undemokratische Gebilde gab es dagegen schon länger; sie nannten sich früher Königreiche, Fürstentümer etc.; es waren Herrschaftsgebiete einer Monarchie oder Oligarchie, die sich *gerade nicht* als Nationen definierten. Der Begriff einer politischen Nation taucht in der Geschichte erst begleitend zur Idee einer republikanischen Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz auf, als Ablehnung monarchischer Herrschaft. Nationale Erhebungen waren im 19. Jahrhundert demokratische Bewegungen gegen mehr oder weniger despotische Herrscherhäuser. Man sollte genau hinschauen, auf welchen Sack man haut, wenn man den Nationalismus treffen will: Die historischen Negativ-Beispiele für „Nation“ meinen in der Regel Monarchien oder Diktaturen, aber nicht demokratische Republiken. Allerdings können auch demokratisch organisierte Republiken gewalttätig und ungerecht sein, vor allem wenn sie starke präsidial-zentralistische Strukturen haben...

Als erste Demokratie wird meist das antike Griechenland genannt. Das waren städtische Republiken mit gewählter Führung innerhalb einer Bürgerklasse, die durch Besitz definiert war und selbstverständlich nur für Männer galt – wie das ja in allen Republiken bis nach dem 1. Weltkrieg der Fall war. Die Idee einer Nation als territoriale Einheit, deren Grenzen zu schützen sind und die gleichberechtigt neben anderen territorialen Einheiten steht, begegnet uns nach dem Dreißigjährigen Krieg 1648 im Friedensschluss von Münster. Hier ging es noch nicht darum, wie Nationen sich im Innern organisieren sollten, sondern darum, dass sie sich nicht mit wechselseitigen Eroberungskriegen überfallen sollten. Das funktionierte zwar nur zeitweise, wie wir wissen, aber es war ein Schritt zum Beginn einer territorial definierten *internationalen* Rechts- und Friedensordnung, aus der sich später das Völkerrecht als eine Friedensbasis entwickeln konnte.

Welches Recht diese Nationen sich intern geben, wie sie regiert werden, sollte im 17. Jahrhundert von niemandem außerhalb zu bewerten sein – lediglich die Religions- bzw. Konfessionsfreiheit sollte gewährleistet sein. Damals gab es selbstverständlich noch nicht die sonstigen individuellen Bürgerrechte, wie wir sie heute kennen. Die Leibeigenschaft war für viele Menschen trauriger Alltag; ein allgemeines Wahlrecht gab es noch lange nicht. Aber es war ein entscheidender Schritt hin zum Frieden unter den Völkern, hergeleitet aus naturrechtlichen Überlegungen, die ihrerseits auf der

christlichen Ideengeschichte und auf der antiken Philosophie fußen. Das war eine Basis für später entstandene mehr oder weniger demokratische Friedens- und Rechtsordnungen, in denen die Bürgerschaft, nicht die Könige als Souveräne galten. Diese Ideen waren ohne nationale Souveränität nicht denkbar, sondern brauchten diese gerade. Und brauchen sie bis heute.

Der nächste Schritt war es und ist es bis heute, unsere jeweilige Nation im Innern demokratischer zu gestalten, dafür zu sorgen, dass nicht Eliten mit partikularen Interessen an die Schalthebel der Macht gelangen und sich so verhalten wie das frühere Königshäuser taten. Die breite Mehrheit der Bürger hat nie Interesse an einem Krieg. Krieg folgt auch nicht aus der nationalen Organisationform, sondern aus der Eroberungslust von Minderheiten, die an den Entscheidungshebeln sitzen und die keinen *Respekt vor anderen Nationen* haben.

Funktionierende Demokratie innerhalb der Nation ist Prävention gegen Krieg, ganz abgesehen davon, dass sie auch innerhalb der eigenen Grenzen die menschengerechte Lebensform ist. Wer dagegen Grenzen niederreißt, zerstört auch Rechtsräume. Wo Nationen zu größeren Einheiten zusammengelegt, zentralisiert werden, entstehen (bestenfalls) bürgerfernere Rechtsetzungen. In der Frühgeschichte der USA führte dieses Problem zu heftigen Diskussionen, wenn neue Staaten im Zuge der Eroberung des Westens aufgenommen werden sollten, weil kluge Köpfe damals schon wussten, dass territoriale Erweiterungen zu einem Verlust an demokratischer Selbstbestimmung führen können.

Die Nationen, die nach dem Westfälischen Frieden in Europa entstanden, waren noch keineswegs demokratisch organisiert. Der französische Absolutismus, den andere Nationen gerne nachgeahmt haben, erlebte mit Ludwig XIV. in Versailles erst nach diesen Friedensverträgen seine Blüte. Das englische Weltreich wurde danach aufgebaut – obwohl England bereits ein Parlament hatte, in dem natürlich nicht alle, aber die besitzenden und adeligen Männer die Macht des Königs beschränken konnten. Diese Nationen waren nicht friedlich; es waren Monarchien.

Die erste moderne Demokratie waren die USA. Sie konstituierten sich in einer Welt der Monarchien noch vor der Französischen Revolution als Republik mit einer auf Zeit gewählten Legislative und einem auf Zeit gewählten Präsidenten. Das war damals ein revolutionärer Schritt. Allerdings noch weit entfernt von allgemeinen Bürgerrechten: Frauen dürfen in den Vereinigten Staaten erst seit 1920 zur Wahl gehen. Gleiche Bürgerrechte für die eingeschleppten Afrikaner oder die beinahe ausgerotteten First Nations gab es noch nicht einmal auf dem Papier, als der Autor dieser Zeilen geboren wurde. In den ersten fast 100 Jahren war die Sklavenhaltung in den USA selbstverständlich; damit fiel diese Republik weit hinter die Standards europäischer Monarchien zurück. Selbst im russischen Zarenreich wurde die Leibeigenschaft abgeschafft noch bevor in USA die Sklaverei abgeschafft wurde. Man darf wohl sagen: diese erste moderne Monarchie ist im Lauf der Zeit etwas unmodern geworden ...

Die Französische Revolution, auch angeregt auch durch die amerikanische, stand unter dem Zeichen „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“. Brüderlichkeit: Die „Schwestern“ erhielten in der Republik Frankreich erst 1944 das Wahlrecht. Gerne haben manche der Schweiz ihre Rückständigkeit vorgehalten, weil dort die Frauen auf Bundesebene noch einmal 27 Jahre später das Wahlrecht erhielten. Aber damit ist die Schweiz noch nicht einmal das europäische Schlusslicht. In Portugal geschah das erst nach der Nelkenrevolution mit der Verfassung von 1975. Andere Länder sind nicht

meilenweit davon entfernt: England 1928, Spanien 1931, Italien 1946, Belgien 1948, Griechenland 1952. Deutschland und die skandinavischen Länder sind mit der Einführung des Frauenwahlrechts um 1920 schon Veteranen auf diesem Gebiet. Aber selbst in (West-)Deutschland durfte eine Frau ohne die Erlaubnis ihres Ehemannes kein Bankkonto eröffnen und keinen Beruf ausüben – in einer Zeit, als es bereits einen Bundeskanzler Adenauer gab. Andererseits: es gab durch die territoriale Ordnung in Nationen definierte Rechtsräume, in denen die Bürger sich die Rechte bürgerlicher Gleichheit erarbeiten, erstreiten konnten. Und das haben sie auch getan.

Nur so konnten Demokratien sich entfalten: innerhalb einer Nation. Hier sind die Regeln des gesellschaftlichen Lebens gewachsen, unter den Menschen mit einer einigermaßen zusammenhängenden Kulturgeschichte, mit Rückschlägen zwar, aber was wäre die Alternative? Demokratische Regeln ohne Rücksicht auf Verluste exportieren, wie es die USA und ihre Verbündeten im Irak, in Afghanistan und anderswo – angeblich! – getan haben? Ergebnis: zerstörte Zivilisationen. Rückfall in schlimmere Zeiten als zuvor...

Auch das demokratische Musterland Schweiz hat sich schrittweise innerhalb seiner Grenzen entwickelt und ist nicht in ausgereifter Form vom Himmel gefallen. Die dauernde bewaffnete Neutralität wurde auf dem Wiener Kongress 1815 bestätigt, der moderne Bundesstaat wurde 1848 gegründet, 200 Jahre nach dem Westfälischen Frieden. Möglichkeiten zur direkten Einflussnahme des Volkes auf Gesetzgebung und sogar Verfassung sind erst danach in langen politischen Auseinandersetzungen entstanden. Nur so konnten sie gelebter Bestandteil dieser Eidgenossenschaft werden und nur so ist die verhältnismäßig hohe politische Reife und Kultur des Schweizervolkes verständlich, auch wenn dort heute zunehmend Störungen in dieser politischen Kultur zu beobachten sind. Aber ohne einen *begrenzten* Geltungsbereich wäre nichts davon möglich gewesen.

Das Deutsche Reich wurde als Nation 1871 gegründet – als Kaiserreich mit zunächst rudimentären demokratischen Regeln. Aber immerhin schon mit einem Bürgerlichen Gesetzbuch, welches eine Rechtsordnung auf Basis der Gleichheit der Bürger zumindest im zivilen Leben sichert. Wie hätte das ohne nationale Grenzen, also ohne einen *Geltungsbereich* des Rechts geschehen können? Und wie sollte das – um einen Blick in Gegenwart und Zukunft zu werfen – ohne nationale Grenzen weiter gelten können? Wollen wir unser BGB anderen Nationen aufzwingen? Oder zugunsten eines „Europäischen Gesetzbuches“ auf den Müllhaufen der Geschichte werfen? Weder noch! Was an unseren Gesetzen und an vielem anderen evtl. zu ändern wäre, darf doch nicht gesetzgebenden EU-Kommissaren überlassen werden, die meist nicht einmal der deutschen Sprache mächtig sind.

Die Idee, Respekt der Nationen voreinander in die Realität umzusetzen, hat Jahrhunderte gedauert und mehr oder weniger schlecht funktioniert. Aber warum? Nicht weil es Nationen waren, sondern weil die Verfassungen der Nationen nicht ausreichend demokratisch waren und Demokratie nicht ausreichend aktiv gelebt wurde. Die politischen Traditionen waren zu lange Zeit herrschaftlich gewesen. Auch als sie sich genossenschaftlicher, demokratischer organisierten, dauert(e) es oft Generationen, bis die Mehrzahl der Bürger das auch zu leben verstand. Viele verstehen es bis heute nicht, zucken mit den Schultern und gehen ihrer Wege – in einem Gemeinwesen, dessen Gestaltung sie damit anderen überlassen. Was *institutionell* gar nicht nötig wäre.

Die Nation als territorial definierter Raum ist und bleibt, allen Vorbehalten zum Trotz, der erste Schritt zum Frieden zwischen den Völkern, ihre demokratische innere Ordnung der notwendige

zweite. In einem europäischen oder gar global pürierten politischen Eintopf bleibt nicht viel von demokratischer Souveränität und damit auch nicht viel von äußerem oder innerem Frieden übrig. Solche Eintöpfe werden immer nur „höheren Orts“ von wenigen Mächtigen angerührt.

Wir haben oft gehört, dass ein europäisches Haus gebaut werden müsse. Aber wer bestellt den Baumeister, wer ist der Bauherr, und nach welchem Plan geschieht der Umbau? Die EU sieht bereits aus wie ein Staat mit diversen Institutionen und teuren Beamten, sie handelt wie ein Staat mit Rechtsetzungsakten und Staatsverträgen, aber es gibt kein Staatsvolk. Kein demokratischer Souverän, kein Bürger der beteiligten Nationen ist gefragt worden, ob er Teil eines übergreifenden Staates werden will. Die Bauherrschaft war und ist eine kleine internationale Minderheit, die den Mehrheitswillen als lästig beiseiteschiebt. Dort, wo es Volksabstimmungen zu einer europäischen Verfassung gegeben hat, waren die Ergebnisse enttäuschend für die Verfechter der EU – sie haben die Verfassung deshalb beiseitegelegt und durch einen nahezu identischen Staatsvertrag („Lissabon“) ersetzt. Um dem einen demokratischen Anstrich zu geben, haben unsere deutschen demokratischen Abgeordneten im Jahre 1992 unser Grundgesetz geändert, namentlich Artikel 23:

Im neuen Artikel 23 wurden die Souveränitätsabgabe und die Auflösung der nationalen Legislative (!) zugunsten einer suprastaatlichen Exekutive festgelegt. Dort heißt es: *„Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union.“* Weiter wird ausgeführt, dass die Bundesregierung diese Stellungnahme, bzw. soweit die Gesetzgebungshoheit der Bundesländer betroffen ist, auch die Stellungnahme des Bundesrates, berücksichtigt. Mit anderen Worten: Die Rechtsetzung, das Legislativrecht, geschieht durch die Europäische Union, konkret durch die Kommission und ihre Organe, die Bundesregierung wirkt daran mit und sie berücksichtigt bei ihrer Mitwirkung die Stellungnahmen unserer Legislative, im Fall der Bundesländer nicht einmal die von deren Legislativen, sondern die der Länderregierungen (denn diese bilden den Bundesrat). Was „Mitwirkung“ und „Berücksichtigung“ heißt, kann man nicht nachlesen, aber so viel ist klar: nichts Verbindliches.

Damit ist unser gewaltenteiliges föderales Gesetzgebungssystem im Vorübergehen abgeschafft worden. Wer diesen Satz für übertrieben hält, möge den vorigen Abschnitt noch einmal lesen. Es geht aber noch weiter: Dazu passend hatte man bereits 1990 auch die Präambel des Grundgesetzes geändert. Früher hieß es dort: *„... von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen...“*. Der Passus *„seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und“* wurde gestrichen. Unsere Parlamentarier haben damit deutlich kundgetan, dass sie die nationale und staatliche Einheit Deutschlands nach der Wiedervereinigung nicht mehr wahren wollen. Deutsche Gewaltenteilung und Volkssouveränität gehören nicht mehr zu diesem Projekt. Das gibt nur Sinn, wenn man einen Wirtschaftsraum anstrebt, der möglichst ohne politische Prozesse im Sinne öffentlicher Meinungsbildung und demokratischer Entscheidung funktioniert, der ein öffentliches Leben einer Bürgerschaft als Souverän nicht mehr braucht, dafür aber einen mächtigen und absolutistisch organisierten Vorstand, der als Kommission mit einem „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ installiert wurde und dem laufend neue Strukturen in diesem Sinne beigeordnet werden.

Wer sich diesem antinationalen Projekt anschließt, weil er Nation für veraltet hält, der muss ehrlicherweise auch zugeben, dass er Demokratie für veraltet hält.

IV) Vorschläge für ...

... Deutschland

Es überfällig, den Grundgesetzauftrag nach **Volksabstimmungen auf Bundesebene** zu erfüllen (GG Art. 20.2). Bisher sind eingeschränkte Abstimmungen zwar auf Landes- und Gemeindeebenen möglich, auf Bundesebene aber nur für den Fall der Neugliederung des Bundesgebietes (Art. 29 GG). Seit Jahrzehnten bemüht sich ein Verein „Mehr Demokratie e.V.“ mit unterschiedlicher Intensität darum, ohne allerdings von den politischen Parteien oder den gewählten Abgeordneten nennenswerte Unterstützung zu erhalten. Eine sich einst als basisdemokratisch verstehende Partei (Die Grünen) hat dieses Ziel inzwischen aus ihrem Programm gestrichen. Der Arbeitsauftrag lautet hier: ein Gesetz zu schaffen für bundesweite Abstimmungen mit realistischen Quoren, umfangreichen inhaltlichen Kompetenzen und staatlichen Unterstützungen für Abstimmungen, sobald sie die Zulassungsgrenze überschritten haben.

Auch die Bundesländer können die jeweils bestehenden ***Abstimmungsmöglichkeiten auf Länder- und Gemeindeebene*** niederschwelliger und inhaltlich kompetenter gestalten.

Beim **Wahlsystem** besteht Handlungsbedarf, was sogar die Bundestagspräsidentin 2025 festgestellt hat. Grundsätzlich ist unser Zweistimmen-Wahlrecht ein großer Vorteil gegenüber den Regelungen in vielen anderen Staaten. Die jüngste Wahlrechtsreform (2024 vom Bundesverfassungsgericht weitgehend bestätigt und 2025 erstmals angewendet) schwächt jedoch die Persönlichkeitswahl (1. Stimme) zugunsten der Parteienwahl (2. Stimme). Die Möglichkeit, dass in einem Wahlkreis ein persönlich gewählter Sieger seinen Wahlkreis nicht im Bundestag vertreten darf, ist schwer zu ertragen. Es ist unverständlich, dass diese *Ungleichheit* für die Wahlkreise vom Verfassungsgericht als grundgesetzkonform gewertet wurde. Das wäre nicht nötig, wenn die Bundestagswahl eine *echte Bundeswahl* wäre und nicht eine Summe aus gleichzeitig stattfindenden bundeslandbezogenen Wahlen. Zur Zeit wird das Verhältniswahlrecht nämlich über *Landeslisten* der Parteien praktiziert. Vor allem *dadurch* entstanden in den letzten Jahren die vielen Ausgleichsmandate.

Gäbe es nur Bundeslisten, ggf. mit Listenverbindungen z.B. für CDU und CSU, dann könnten alle Erststimmensieger in den Bundestag einziehen und die Zweitstimmen würden ausschließlich als bundesweiter (nicht landesweiter) Parteiausgleich fungieren. Es gäbe dann *weniger* Abgeordnete als 2 x die Wahlkreisanzahl, einen gerechten Parteienproporz und durchgehend persönlich gewählte Abgeordnete. Das wäre kein Verstoß gegen den grundgesetzlich garantierten *Föderalismus*, denn 1. bleiben die Bundesländer mit all ihren Kompetenzen bestehen und 2. sind sie durch den Bundesrat weiterhin auch auf der Bundesebene vertreten. Es gibt keinen demokratischen Grund für die Privilegierung von *Landesparteien* auf *Bundesebene*. Da wird ein *Parteien-Föderalismus* praktiziert, obwohl der Föderalismus anderswo, dort wo er nötig wäre, zunehmend ins Abseits gerät.

Der Vorschlag für eine echte Bundes(-tags) -wahl wird im Folgenden am Beispiel konkretisiert. Die Grundidee, dass jeder Wahlkreis einen persönlichen Abgeordneten hat, eben den Wahlsieger, und dass außerdem der Parteienproporz richtig abgebildet wird, ohne dass ein Übermaß an Abgeordneten entsteht, ist relativ einfach zu realisieren. Dafür müssen die Erststimmen bei einer

Bundestagswahl einfach nicht nach 16 Bundesländern getrennt durch Zweitstimmen ausgeglichen werden, sondern nur einmal bundesweit. Ungleichgewichte zwischen verschiedenen Regionen könnten sich damit bereits automatisch teilweise ausgleichen.

Das ist demokratisch und grundgesetzlich völlig unbedenklich, denn die Zweitstimme bezieht sich nicht auf eine Person, sondern auf eine Partei; da besteht kein persönlicher Anspruch. Eine bundesweite (nicht landesweite) Parteilistenführung ist deswegen gerecht, weil es sich um eine Bundestagswahl handelt; jeder Abgeordnete hat das ganze deutsche Volk, nicht sein „Landesvolk“ zu vertreten. Für Landesinteressen auf Bundesebene gibt es den Bundesrat. Davon abgesehen hat der Abgeordnete sowieso nicht seine Partei, sondern eben das ganze Volk zu vertreten, ist an keinerlei Weisung gebunden und nur seinem Gewissen unterworfen. Wie die Landesparteien sich auf eine Bundesliste einigen, ist deren Aufgabe. Das gilt auch für CDU/CSU, die ohne weiteres ein bundesweites Listenbündnis eingehen kann.

Mit diesem System wird die Persönlichkeitswahl für jeden Wahlkreis gewahrt, das Parteienverhältnis als „Minderheitenschutz“ ebenfalls, und die Zahl der Abgeordneten wird reduziert. Davon abgesehen darf die Persönlichkeitswahl für jeden Wahlkreis schon deswegen nicht angetastet oder relativiert werden, weil damit auch parteilose Personen eine Chance zum Wahlsieg behalten.

2025 wäre folgendes Ergebnis entstanden:

Partei	Zweitstimmen 2025 in % real	Direktmandate 2025 real	% Anteil der Direktmandate 2025 real	Plus Sitze von den Bundeslisten als Ausgleich Vorschlag	Summe der Sitze nach dem bundesweiten Ausgleich Vorschlag	% Zahl der Sitze entspricht Zweitstimmen Wahlergebnis Gemäß Vorschlag
CDU/CSU	28,52	190	63,6	0	= 190	33,10
AfD	20,80	46	15,4	+ 93	= 139	24,21
SPD	16,41	45	15,0	+ 64	= 109	18,99
Grüne	11,61	12	4,0	+ 65	= 77	13,41
Linke	8,77	6	2,0	+ 53	= 59	10,28
SSW	0,15	0	0	+ 1	= 1	00,01
BSW	4,97	0	0	0	0	verteilt
FDP	4,33	0	0	0	0	auf die
Sonstig	4,44	0	0	0	0	anderen
Summe	100	299	100	+ 276	= 575	100

Es gäbe wie bisher 299 Wahlkreise und ebenso viele direkt gewählte Abgeordnete. Es hätte bei Einhaltung des Parteienproporz und des Grundgesetzes 2025 **nur 575 Abgeordnete** gegeben.

Dasselbe System hätte, angewandt auf die **Bundestagswahl 2021**, folgendes Ergebnis gebracht:

Partei	Zweitstimmen 2021 in % real	Direktmandate 2021 real	% Anteil der Direktmandate 2021 real	Plus Sitze von den Bundeslisten als Ausgleich Vorschlag	Summe der Sitze nach dem bundesweiten Ausgleich Vorschlag	% Zahl der Sitze entspricht Zweitstimmen Wahlergebnis Gemäß Vorschlag
CDU/CSU	24,1	143	48	0	= 143	26,4
SPD	25,7	121	40	+ 31	= 152	28,0
Grüne	14,8	16	5,5	+ 72	= 88	16,2
FDP	11,5	0	0	+ 68	= 68	12,5
AfD	10,3	16	5,5	+ 45	= 61	11,3
Linke	4,9	3	1	+ 26	= 29	5,5
SSW	0,12	0	0	+ 1	= 1	0,01
sonstige	8,7	0	0	0	0	Verteilt ↑
Summe	100	299	100	+ 243	= 542	100

Es gäbe wie bisher 299 Wahlkreise und ebenso viele direkt gewählte Abgeordnete. Es hätte bei Einhaltung des Parteienproporz und des Grundgesetzes 2021 **nur 542 Abgeordnete** gegeben.

Die gute Idee einer Kombination von Mehrheits-(Personen)-wahl und Verhältnis-(Parteien)-wahl wäre damit realisiert bei gleichzeitig deutlicher Reduktion der Abgeordnetenzahl auf *weniger* als 2 x die Wahlkreisanzahl. Selbstverständlich können – wie bisher – auch parteilose Abgeordnete in den Bundestag gewählt werden, auch wenn das bisher noch nicht vorgekommen ist.

Außerdem und unabhängig davon könnte man eine bundesweite 3 %- Hürde einführen. Das könnte eine weitere Ungerechtigkeit, nämlich die regelmäßige Nichtbeachtung von insgesamt mehreren Millionen Stimmen für kleinere Parteien, mindern. Ein Erststimmenkandidat vertritt etwa 200 000 Bürger seines Wahlkreises. Nimmt man diese Zahl als Maßstab, wäre eher eine 0,5 % Klausel demokratisch gerecht. Die «praktische Wahrheit» mag dazwischen liegen. Das Parlament – und nicht die TV-Talkshows oder die Echokammern der „social“ Media - muss wieder der Ort der Debatten über die Gesetzgebung im Interesse des Gemeinwohls werden, unter Berücksichtigung möglichst vieler Stimmen aus der Bürgerschaft. Vieles steht dagegen, aber sicher nicht das Grundgesetz.

Diese Überlegungen leiten über zum **Bundesrat**, also der legislativen Vertretung der Länder auf Bundesebene. Er wird von den Bürgern als ein weiterer Ort parteipolitischer Machtkämpfe wahrgenommen, sofern er überhaupt wahrgenommen wird. Schlecht wahrgenommen wird er deshalb, weil er nicht direkt gewählt wird, sondern nur eine halbherzig gewichtete Kommission aus Länderregierungen ist; das ist ein Erbe aus der monarchistischen Tradition des Ersten Deutschen Reiches, wo die Landesfürsten sich als „Bundesrat“ beim Kaiser versammeln durften.

In den föderalen Demokratien USA und Schweiz werden die Vertreter der Staaten / Kantone direkt in den Senat / die Ständekammer gewählt. Würde das bei uns für die Landeskammer ebenso gelten und würde dabei ein Wahlsystem praktiziert, welches mehr die Personen als die Parteien in den

Vordergrund stellt, dann könnte der Bundesrat seine eigentliche Funktion – Bundeslandvertretung auf Bundesebene – vielleicht besser erfüllen und würde vor allem mehr Aufmerksamkeit und Engagement der einzelnen Bürger auf sich ziehen.

Konsequent wäre es, dass die Bundesländer als souveräne Staaten im Bundesrat gleichrangig vertreten sind, so wie das in USA und der Schweiz auch der Fall ist. Und wie es übrigens auch in der UNO der Fall ist (deren weitere Demokratisierung hier nicht Thema ist, obwohl es dafür Gründe gibt). Man könnte eine Kammer mit z.B. $3 \times 16 = 48$ direkt gewählten Abgeordneten schaffen. Bei der landesweiten Wahl träten nur Personen an, die natürlich eine Parteizugehörigkeit haben dürfen, nicht müssen; die ersten drei aus jedem Bundesland wären in den Bundesrat gewählt.

Damit sind wir bei der entstandenen **Macht der Parteien**. Die war vom Grundgesetz so nicht gewollt, denn Parteien haben keine andere Aufgabe als bei der *Willensbildung des Volkes mitzuwirken* (Art. 21.1 GG). Damit sind sie zwar berechtigt, den Willen des Volkes auch bei Wahlen zum Ausdruck, aber nicht, das gesamte staatliche Handeln unter ihren Einfluss zu bringen. Besonders auffällig geschieht dies im Bundestag (und auch in den Landesparlamenten) mit dem „Fraktionszwang“, den es grundgesetzlich gar nicht geben kann. Denn Art. 38 GG kennt nur Abgeordnete, die niemandem als ihrem Gewissen unterworfen sind; das spricht bei den Wahlen für den konsequenten Erhalt der Persönlichkeitswahl, siehe oben. Denn der Wähler muss entscheiden können, welcher *Person* er Gewissensentscheidungen zutraut. Die Macht der Parteien äußert sich auch bei der (angeblich?) paritätischen Besetzung von öffentlichen oder öffentlich-rechtlichen Ämtern und Posten, von der Rundfunkintendanz bis zu den Schuldirektoren.

Auch **parteilose Abgeordnete** sind zwar möglich, existieren aber praktisch nicht, auch weil für sie – im Unterschied zu den Parteien – keinerlei staatliche Unterstützung organisiert wird. Gerade im Sinne des Grundgesetzes sollte bei den heute vorhandenen technischen Kommunikationsmitteln ein Teil der finanziellen Parteienförderung umgeleitet werden zur Einrichtung allgemein zugänglicher offizieller Plattformen und/oder echter Räume, auf denen sich ***parteilose Kandidaten*** oder generell alle Kandidaten unabhängig von Parteizugehörigkeit präsentieren können. In jedem Wahlkreis wäre zumindest zeitweise ein Büro einzurichten, in dem vor allem parteiunabhängige oder generell alle Erststimmen-Kandidaten, die eine Mindestunterstützerzahl nachweisen können, sich persönlich präsentieren, dem Mitbürger und Wähler Rede und Antwort stehen. Man könnte eine offizielle bundesweite digitale Plattform einrichten, auf der diese Kandidaten für jeden Wahlkreis, in dem sie antreten, sich und ihre politischen Vorstellungen für jedermann sichtbar darstellen können. Das würde dem näherkommen, was unser Grundgesetz eigentlich will: eine Persönlichkeitswahl von Abgeordneten, bei denen das Gewissen erkennbar eine größere Rolle spielt als das Parteibuch.

Die Finanzierung könnte der großzügigen staatlichen Parteienfinanzierung abgezweigt werden. Ja, mit weniger Steuergeldern wären die Parteien ärmer. Vielleicht könnten sie dann bei Wahlkämpfen nicht quadratkilometerweise nichtssagende Plakate verkleben und ebensolche Werbespots in Fernsehen und Rundfunk platzieren. Die Welt wäre dadurch wohl kaum ärmer. Warum soll man solche Verschwendung nicht finanziell austrocknen oder einfach verbieten? Tabakreklame konnte ja auch verboten werden.



muss das sein?

Konsequent wäre es auch, dass es in den Parlamenten keine Fraktionsprivilegierung gibt. Jeder einzelne Abgeordnete muss gleichen Zugang zu allen Informationen und Entscheidungsebenen haben.

Der **Föderalismus** ist in Deutschland weiter entwickelt als in anderen Demokratien, zumindest auf dem Papier. Tatsächlich werden Länderkompetenzen zunehmend in Frage gestellt und die konkurrierende Gesetzgebung, die das Grundgesetz zwischen Bund und Ländern vorsieht (Art. 72, 74), wurde zunehmend in Richtung Bund verlagert. Das wäre in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz nicht nötig, wenn die Länder selbstbewusster ihre Angelegenheiten regeln würden. Damit soll nicht einem manchmal beklagten chaotischem Wildwuchs, sondern nur demokratischer Souveränität und Subsidiarität das Wort geredet werden. Über Länderminister-Konferenzen können jederzeit koordinierte Vereinbarungen getroffen werden.

Schließlich müssen die **Gemeinden** (bzw. auch *Landkreise*) angesprochen werden, die in Deutschland historisch, aber auch systematisch, eine Basis der Demokratie sind. Eine Gemeindeautonomie zumindest über die Angelegenheiten der Gemeinde selbst erfordert eine entsprechende finanzielle Selbständigkeit. Sie ist in Deutschland praktisch nicht gegeben. Eigene Einnahmen hat die Gemeinde, bzw. der Landkreis, nur über Grund- und Gewerbesteuer; außerdem dürfen Verbrauchskosten (Energieversorgung etc.) ohne Gewinnzuschlag abgerechnet werden. Im Übrigen werden die erforderlichen Mittel vom Staat (Land und Bund) zugeteilt – oder auch nicht, d.h. es besteht eine Abhängigkeit, die aber unter demokratischem Kriterium unverständlich ist. Konsequent wäre eine Abhängigkeits-Umkehr; das ist hier nicht im Detail zu entwickeln, sondern nur als Aufgabe zu benennen. Dass es sehr erfolgreich funktionieren kann, zeigt die Schweiz seit langem. Außerdem kann im Sinne der effektiven Arbeit in der Gemeinde auch überlegt werden, ob Verwaltungsebene und die politische Entscheidungsebene (wieder) konsequenter getrennt werden sollen.

Eine echte Gemeindeautonomie ist deshalb so wichtig, weil das die beste Schule, sozusagen die Grundschule der Demokratie ist. Hier könnte bereits die Jugend von früh auf lernen, dass und wie man sein Gemeinwesen gemeinsam gestalten kann – wenn es denn auf dieser Ebene etwas zu gestalten gäbe! Das schult demokratisches Bewusstsein und befähigt und ermutigt die (späteren) Erwachsenen, sich an der weiteren Gestaltung auch auf den staatlichen Ebenen zu beteiligen.

Zwischenruf: Zivilisiert Dezentralisieren!

Immer wieder erleben wir, dass gerade in Frankreich mehr oder weniger spontan große Demonstrations- und Streikbewegungen stattfinden. Manche finden das chaotisch und freuen sich über zivilisiertere Umgangsformen hierzulande. Andere freuen sich über den lebendigen Widerstandsgeist dort und beklagen die Schlafmützigkeit hier. Wenn man dann die noch weniger demonstrations- und streikbereite Schweiz hinzudenkt und sich vergegenwärtigt, dass das Wohlstandsgefälle von der Schweiz über Deutschland bis nach Frankreich abnimmt, könnte man auf folgende Idee kommen:

Müssen die tendenziell chaotischen öffentlichen Unmutsäußerungen vielleicht dort stärker auftreten, wo es weniger institutionell-demokratische Kommunikations- und Entscheidungswege gibt? Frankreich ist stark zentralistisch-präsidential organisiert, die Schweiz stark dezentral-direkt-demokratisch, Deutschland liegt dazwischen. Das muss keinen Automatismus im Blick auf spontane Bewegungen bedeuten, aber ganz zufällig ist es wohl auch nicht. Ein Gemeinwesen, welches differenzierte Regeln für politische Entscheidungen im dezentralen, „basisdemokratischen“ Sinn sein Eigen nennt, hat es nicht so nötig, undifferenziert Forderungen auf die Straße zu tragen, von denen man oft nicht einmal genau weiß, welcher Adressat sie eigentlich umsetzen müsste. Außer man unterstellt eine nahezu allmächtige zentrale Entscheidungsinstanz. Dann ist man in der politischen Kultur nicht allzu weit von den Verhältnissen des französischen Ancien Regime vor 1789 entfernt... Hat es denn durch die politischen Entwicklungen, die seither stattgefunden haben, keinen Fortschritt zu mehr demokratischer Reife gegeben?

Andererseits ist nicht zu bestreiten, dass spontane Protestbewegungen Ausdruck einer lebendigen politischen Willensäußerung sind, die anderswo in Folge der institutionell geregelten Strukturen nur in gedämpfter Form auftreten. Oder aus Bequemlichkeit fast ganz ausbleiben. Vielleicht sind sie auch gar nicht so notwendig, weil man mit differenzierteren dezentraleren Demokratie-Strukturen auch wirtschaftlich schon mehr erreicht hat als in Zentralstaaten mit weniger direkt geregelten Willensäußerungen?

Es bleibt eine spannende Frage, in welchem Verhältnis geregelte Entscheidungsstrukturen zu spontanen Willensäußerungen der Bürger optimal austariert sind, bzw. wie letztere lebendig bleiben können, auch wenn erstere schon weit entwickelt sind.

... Europäische Union

Im Unterschied zu Deutschland ist die Europäische Union eine viel kompliziertere Baustelle, sofern man demokratische Kriterien anlegen will. Trotzdem führt kein Weg an Überlegungen vorbei, was denn aus der EU werden soll. Denn es ist kaum damit zu rechnen, dass sie sich aufgrund von kritischen Kommentaren mit all ihren Institutionen, Regeln, Verträgen, Beamten und inzwischen auch Traditionen in Luft auflöst, damit alles so werde wie in einer guten alten Zeit. Das ist nicht nur unrealistisch, sondern auch nicht wünschenswert. Warum sollte die internationale europäische Kooperation nicht stärker institutionalisiert werden, als das vor 70 oder 60 Jahren der Fall war?

Eine **EU-Bürgerschaft** müsste sich selbst – also auf dem Weg von Volksabstimmungen in den souveränen Nationen – erst als eine solche bilden, wenn sie ein demokratischer Akteur sein wollte. Solche Volksabstimmungen werden sicher und zu Recht nur dann ein „positives“ Ergebnis haben, wenn bereits bei diesen Abstimmungen klar ist, dass eine supranationale Union konsequent nur subsidiäre Kompetenzen haben und nationale Souveränitäten weitgehend bestehen lassen wird. Vorausgesetzt, es hätte sich ein europäischer Souverän aus solchen Volksabstimmungen in den einzelnen Staaten, die Mitglied sein oder bleiben wollen, gebildet, so müsste dieser:

eine **Legislative** wählen, die diesen Namen verdient, und zwar in Wahlen nach europaweit gleichem Wahlrecht. Jede Stimme von Lissabon bis Helsinki müsste gleiches Gewicht haben und auf Wahlkreisen mit ungefähr gleich vielen Einwohnern ($\pm 15\%$) basieren. Das Parlament muss der zentrale Ort der Gesetzgebung sein und das erste und vielleicht sogar einzige Recht zur Gesetzesinitiative haben, sofern nicht ergänzend direktdemokratische Abstimmungen eingeführt werden, die dann aber ebenfalls zu Parlamentsbeschlüssen führen müssten.

Nebenbei sollte das Parlament einen festen Sitz haben, damit endlich die jährlichen Umzugskosten zwischen Brüssel, Straßburg und Luxemburg vermieden werden.

Die Kompetenz einer EU-Legislative muss auf supranationale Gegenstände begrenzt sein.

Der erste Schritt wäre also die Definition und vor allem die *Eingrenzung* von übergeordnet zu delegierenden Themen. Aktuell ist kaum eine Eingrenzung zu erkennen. Ob Glühbirnen verboten werden müssen, um ein Beispiel von unzähligen zu nennen, gehört sicher nicht in eine supranationale Kompetenz. Betroffen können vor allem Themen des wirtschaftlichen Austauschs sein, aber nicht Themen des kulturellen und gesellschaftlichen Lebens. Ob die vier Freiheiten (Waren, Dienstleistungen, Kapital, Arbeitskräfte) unbedingt grenzenlos realisiert sein müssen, ist mehr als fraglich. Mindestens bei Arbeitskräften sind nationale Entscheidungen zu bewahren, bzw. wieder einzuführen. Für Gesundheitspolitik, Sozialpolitik etc. besteht auch aufgrund unterschiedlicher historischer Gegebenheiten kaum eine Notwendigkeit für eine gesamteuropäische Gesetzgebung. Bei der Bildungspolitik sind zwar klare Regelungen für die Anerkennung von Abschlüssen sinnvoll, aber sicher nicht eine Vereinheitlichung des gesamten Bildungswesens. Und so weiter.

Eine gemeinsame Außenpolitik oder gar die Frage der Kriegsführung ist nur sehr zurückhaltend als zentrale Aufgabe zu definieren; hier bleibt der nationale Bürgerwille immer an erster Stelle zu beachten.

Wenn es eine Wahlrechtsreform im vorgenannten Sinn gäbe, wäre eine **legislative zweite Kammer** einzurichten, in der jede Nation gleiches Stimmrecht hat (Vorbild: USA, Schweiz). Inwieweit in einem solchen **Nationalrat** Einstimmigkeit für alle Entscheidungen gefordert wäre, müsste vorab

einstimmig (!) entschieden werden. Es wäre auch zu klären, ob diese Nationenkammer zu allen oder nur zu manchen Themen zu konsultieren wäre. Dieser Kammer könnten auch andere Themen wie z.B. die gemeinsame Verteidigung zugeordnet sein; hierbei wäre Einstimmigkeit erforderlich, denn die nationale Souveränität muss für den Verteidigungsfall erhalten bleiben.

Die Wahl der Nationalräte müsste *nicht* nach EU-weit einheitlichem System geschehen; hier sollen die einzelnen Nationen selbst bestimmen können, wie sie ihre Nationalräte wählen. Wichtig bleibt dabei nur, dass jede Nation gleiches Stimmengewicht hat, auch wenn sie evtl. unterschiedlich viele Nationalräte hätte. Für Deutschland könnte es z.B. mehrere Personen als Nationalräte geben, die persönlich, nicht über Parteilisten zu wählen sind. Damit wäre ein gewisses politisches Spektrum abgebildet, das sich bei jeder Entscheidung einigen müsste, weil jede Nation eben nur eine Stimme hat. Das wäre ein Schritt zu einer kooperativen politischen Kultur.

Ob eine **Exekutive** direkt von allen EU-Bürgern, wenn diese sich einmal als EU-Bürgerschaft konstituiert haben sollten, oder von einem mit gleichem Wahlrecht gewählten Parlament bestimmt wird, kann unter demokratischen Kriterien offenbleiben. Vielleicht wird eine EU-Exekutive als eigene Institution mit eigenem Personal nicht einmal gebraucht. Es könnte der Europäische Rat, d.h. das Gremium der nationalen Regierungschefs, exekutiv fungieren. Der Vorsitz könnte regelmäßig rotieren und von einem jeweiligen nationalen Regierungschef - oder einem von ihm bestimmten Vertreter – wahrgenommen werden. Entscheidend ist, dass eine EU-Regierung nur *subsidiär* delegierte Themen zu exekutieren hätte und nicht Vorgesetzter der nationalen Exekutiven oder gar Legislativen wäre.

Auch eine **Judikative** kann keine vorgesetzte Behörde der nationalen Judikativen sein, sondern darf sich nur auf die subsidiär eingeschränkte Gesetzgebung einer EU-Legislative beziehen. Die Wahl der Richter kann – in Anlehnung an die italienischen und spanischen Verfahren – zwar letztlich von der EU-Legislative und/oder EU-Exekutive vollzogen werden, aber nach Vorschlägen, die aus den nationalen Richterschaften selbst kommen müssten.

Es stellt sich die Frage, was mit der **derzeitigen EU-Kommission** und ihrem vieltausendköpfigen Apparat geschehen soll. Nun, für einige Personen wird man wohl tief in den Rententopf greifen müssen – immer noch besser als bis ins Unendliche astronomische Gehälter und Spesen zu zahlen. Ein Teil des Personals könnte statt der heutigen Kommission auch einem zukünftigen echten Parlament zugeordnet werden. Der Aufgabenbereich, Gesetze (bzw. heute: Verordnungen und Richtlinien) vorzubereiten, wäre ja ungefähr derselbe. Eingeschränkt allerdings dadurch, dass die legislativen Gegenstände auf supranationale Themen beschränkt wären.

Mit diesen kurzen Hinweisen ist eine **demokratische Europäische Union** gewiss noch nicht erschöpfend beschrieben. Es wird lediglich darauf aufmerksam gemacht, dass die Struktur der aus der Montan-Union mehr schlecht als recht entwickelten politischen EU von demokratischen Selbstverständlichkeiten weit entfernt ist, was aber nicht so sein müsste.

Eine Demokratisierung der EU ist zumindest theoretisch möglich. Wer es mit der Demokratie ernst meint und zugleich weder die fortschreitende internationale Vernetzung noch die entstandene Realität ignorieren will, sollte in der angedeuteten Richtung praktisch weiterdenken.



Christian Fischer Angaben zur Person

1951 – 1960 Landsberg bei Halle, DDR

1960 - 1970 Kaiserslautern, Abitur

1970 – 1976 Stuttgart, Diplom Architektur, Studium Neuere Geschichte

1977 - 1978 Zivildienst in Bonn, Weiterbildung Betriebswirtschaft

1979 – 1980 Arbeit in einem Planungsbüro der Bauwirtschaft

1980 – 2015 Arbeit als Bauphysiker in Ingenieurbüros, zahlreiche Fachpublikationen,

seit 1987 wohnhaft in Köln, glücklich verheiratet, Weiterbildung in psychologischen Fragen

1988 – 1992 Promotion an der RWTH Aachen: "Planung von energiesparenden Gebäuden"

2006 - 2010 Lehrauftrag Akustik an der FH Münster

seit 2002 öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger für Schallschutz

2012 - 2023 politische Publikationen in verschiedenen Print- und Digital-Medien

seit 2021 Vorstandsmitglied im Städtepartnerschaftsverein Köln-Wolgograd