

Komplementäre Demokratie

Die notwendige Ergänzung der repräsentativen Demokratie um einen adäquaten Volksgesetzgebungs-Prozess: Eine Betrachtung der Grundzüge eines modernen Demokratieverständnisses aus Perspektive der österreichischen Verfassungssituation.

von *Gerhard Schuster*
Juni/Juli 2013

1. Zur Verwirklichung der Demokratie auf der Höhe der Zeit bedarf es neben dem *Wahlrecht* der wesensgemäßen Ausgestaltung des *Initiativ- und Abstimmungsrechtes* des Volkes. Diese beiden Seiten sind Ausdruck eines komplementären Verständnisses von *Volkssouveränität*, wie es schon seit deren Aufkommen in der Zeit der Französischen Revolution bestand. In der österreichischen Verfassung wird dem Prinzip der Volkssouveränität im Artikel 1 B-VG durch den Satz: „*Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.*“ Ausdruck verliehen. Darin wird klar, worin ihr eigentliches Wesen besteht: *in der Gesetzgebung*.

Wenn auf dem Feld der Regierung die Aufgaben an möglichst sachkundige und fähige Personen übertragen werden, so reicht das Prinzip der Delegation für die Legislative nicht aus. Der *Gemeinwille* als der Kern der Volkssouveränität – das stellte schon Rousseau fest – kann nicht an Einzelne oder an eine Gruppe Weniger übertragen werden. Wohl können die in Wahlen bevollmächtigten *repräsentativen Organe der Demokratie* Gesetze beschließen, aber es muss jederzeit die Möglichkeit bestehen, die demokratische Willensbildung an die unmittelbare Quelle der Volkssouveränität zurückzuholen. Dazu bedarf es der Ergänzung der repräsentativen Demokratie um die Möglichkeit, die Gesetzgebung direkt auszuüben. Dies soll im Folgenden weiter ausgeführt und begründet werden.

2. Lenkt man den Blick auf die österreichische Verfassungssituation, so finden sich beide charakterisierten Seiten veranlagt. Neben den regelmäßig stattfindenden Wahlen, durch welche die repräsentativen Organe der Gesetzgebung gebildet werden, können durch Volksbegehren Initiativen an das Parlament herangebracht werden. Volksabstimmungen finden statt, wenn dies parlamentarisch beschlossen wurde, oder sie sind „obligatorisch“, wenn eine sog. Gesamtänderung der Verfassung vorliegt.¹

In beiden Fällen kann jedoch nur über bereits parlamentarisch Beschlossenes entschieden werden. Es ist

1 Volksabstimmungen gab es bisher nur 1978 zur Frage der Inbetriebnahme des Atomkraftwerkes in Zwentendorf und 1994 zum Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Bei letzterem Fall handelte es sich um den obligatorische Fall einer Volksabstimmung, da eine „Gesamtänderung der Verfassung“ vorlag – d.h. die „Baugesetze“ der Verfassung betroffen waren.

nach den geltenden Regelungen nicht möglich, dass Volksentscheide auch stattfinden, wenn die durch Volksbegehren an den Nationalrat gerichteten Vorschläge parlamentarisch nicht beschlossen wurden. Das widerspricht dem Grundgedanken der komplementären Demokratie. Sie sieht zwei voneinander unabhängige „Säulen“ der Gesetzgebung vor, die wohl komplementär zusammenwirken, jedoch voneinander unabhängig d.h. autonom politische Entscheidungen treffen können.

Die parlamentarische Gesetzgebung der repräsentativen Demokratie hat im Laufe der Geschichte eine ausdifferenzierte Organik (mit unterschiedlichen Kammern, Sitzungsformen, Ausschüssen, Anfragen usw.) ausgebildet, die plebiszitäre Seite der Demokratie ist nicht nur in Österreich unentwickelt, rudimentär geblieben. Hier bedarf es eines adäquaten Volksgesetzgebungsverfahrens, das die freie Bildung des Gemeinwillens, ausgehend von einer Initiative aus der Mitte der Rechtsgemeinschaft bis hin zum direkt-demokratischen Entscheid, ermöglicht. Was dabei berücksichtigt werden muss, wird im Weiteren beschrieben.

3. Grundsätzlich muss für ein komplementäres Verständnis von Demokratie erkannt werden, dass alles zu vermeiden ist, was ein „Hin und Her“ zwischen den beiden Säulen der Demokratie bedeuten würde. Konkret soll alles ausgeschlossen werden, was einerseits die Mandatsträgerinnen und -träger der repräsentativen Seite unter Druck setzen kann; andererseits darf die Verantwortung, die im parlamentarischen Prozess liegt, nicht punktuell an den Volkssouverän abgewälzt werden, wie dies in der österreichischen Verfassung bei Volksabstimmungen (insofern sie nicht obligatorisch sind) gegeben ist. Parlamentarische Entscheidungen sind – legitimiert durch die Wahl – jederzeit in Ausübung des freien Mandats zu treffen und nicht an das Volk zu delegieren. Wenn das Volk selbst aktiv werden will, muss es die Möglichkeit haben, ein Volksbegehren zum Volksentscheid zu initiieren (s.u.). Diesem Verständnis zeigt sich, dass etwa das zuletzt in Österreich viel debattierte und auch angewandte Instrument der unverbindlichen *Volksbefragung* sowohl als antiparlamentarisch als auch antiplebiszitär anzusehen ist. Ersteres, weil das Parlament unter dem Druck steht, den befragten Willen auch zu vollziehen. Letzteres, weil es eigentlich eine Unmöglichkeit darstellt, dass sich der Souverän unverbindlich äußert. – „Wenn sich der Souverän äußert, dann entscheidet er auch!“²

2 So der CDU-Abgeordnete *Rainer Barzel* am 24. 4. 1958 im Deutschen Bundestag. Siehe dazu: www.zapata33.com/2013/01/20/die-demokratische-farce-einer-volksbefragung – Im Juni 2013, zum Ende der Legislaturperiode, kam durch einen Kompromiss zwischen SPÖ, ÖVP und GRÜNEN ein „Demokratiepaket“ in die Debatte, dass noch schnell vor der Wahl beschlossen werden sollte. Es sieht vor, bei qualifiziert unterstützten Volksbegehren gerade Volksbefragungen

4. Wie ein solches Entscheiden adäquat ermöglicht werden kann, versucht die zivilgesellschaftliche *Initiative „Volksgesetzgebung jetzt!“* mit ihrem Vorschlag einer *dreistufigen Volksgesetzgebung* zu beantworten³. Damit ist ein demokratischer Prozess angeregt, der das Initiativrecht mit dem Abstimmungsrecht nicht bloß irgendwie kombiniert, sondern „à la hauteur des principes“ verbindet.⁴

Dieser Vorschlag nimmt für sich in Anspruch, die Einwände, die immer wieder – ohne auf die Gegenargumente dabei einzugehen – gegen die direkte Demokratie vorgebracht werden, berücksichtigt und alle in Frage kommenden bedenklichen Elemente aus seinem Konzept beseitigt zu haben. Dies soll an den Wesenselementen des plebiszitären Prozesses aufgezeigt werden.

Dazu sei vorweg die dreistufige Volksgesetzgebung in der für Österreich vorgeschlagenen Ausgestaltung in ihren Kernpunkten wiedergegeben:

a.) **Volksinitiative (1.Stufe):** Mindestens 30.000 stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger können dem Nationalrat einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf oder eine bestimmte politische Richtlinie zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorlegen. Die Unterschriften zur Unterstützung der Volksinitiative werden frei gesammelt. Der Nationalrat berät über durch Volksinitiative eingebrachte Anträge vordringlich und führt spätestens ein halbes Jahr nach Vorlage einen Beschluss herbei. Bei den Beratungen sind bis zu drei von den Initiativträgern bevollmächtigte Personen hinzuzuziehen.

b.) Wird der Vorschlag der Initiative nicht unverändert beschlossen, haben die Initiativträger die Möglichkeit, für ihr Anliegen die Einleitung eines Volksbegehrens (2.Stufe) zum Volksentscheid zu verlangen. Die Unterschriften zur Unterstützung

durchzuführen. Dieser Vorschlag stieß auf Widerstand. Siehe dazu: www.zapata33.com/2013/07/13/demokratie-schnellschuss-abgeblasen.

3 Am 27. Februar 2008 wurde dieser Vorschlag als Bürgerinitiative dem Nationalrat vorgelegt. Siehe www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/BI/BI_00018/index.shtml.

4 Dieses Kombinieren liegt etwa in den immer wieder diskutierten Vorschlägen vor, die bei besonders erfolgreichen Volksbegehren eine Volksabstimmung (zuletzt gar eine Volksbefragung) vorsehen. Dieser seit den 50er Jahren von der ÖVP (erstmalig 1951 und dann gleichlautend 1953 in zwei Initiativanträgen, vom 5. 12. 1951, 96/A und vom 28. 10. 1953, 44/A) immer wieder eingebrachte Vorschlag wird zurecht als „Automatismus“ bezeichnet. Um einen solchen kann es in einem lebendigen Willensbildungsprozess nicht gehen. Zwar war zwischenzeitlich – etwa durch Nationalratspräsidentin Barbara Prammer – auch von einem „dreistufigen Modell“ die Rede, aber ein Verständnis, warum dies die adäquate Lösung wäre, scheint sich noch nicht durchgesetzt zu haben.

des Volksbegehrens werden während einer "Eintragungswoche" gesammelt. Im Vorfeld ergeht an jeden Haushalt eine rechtzeitige Verständigung mit dem Wortlaut des Begehrens.

c.) Ein Volksbegehren ist erfolgreich, wenn es durch mindestens 300.000 Stimmberechtigte unterstützt wurde. In diesem Fall kommt es frühestens nach drei, spätestens nach sechs Monaten zu einem Volksentscheid (3.Stufe). Die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet über Beschluss oder Ablehnung des Gesetzes bzw. der politischen Richtlinie.

d.) **Medienbedingung:** In der Zeit von mindestens drei Monaten vor einem Volksentscheid findet in den Massenmedien zum Gegenstand des Entscheids die freie und gleichberechtigte Information und Diskussion über das Pro und Kontra statt. Ein Medienrat vermittelt und kontrolliert.

5. Zur Verdeutlichung werden hier die einzelnen Elemente des Prozesses vorgestellt: Zunächst soll das Augenmerk auf *die drei Stufen* gerichtet werden. Die erste Stufe, die Initiative, bringt aus dem Potential aller Bürgerinnen und Bürger, sozusagen aus deren Mitte eine neue Rechtsidee ins Spiel. Findet diese Idee eine gewisse Unterstützung (in dem Vorschlag 30.000 Beitritte) muss sich zunächst der Nationalrat damit befassen. Sie fungiert somit als Brücke zwischen den beiden demokratischen Säulen in ihrem komplementären Verhältnis. Das durch Wahlen legitimierte Parlament wird durch die Kreativität einer aktiven Bürgerschaft (Zivilgesellschaft) bereichert, muss sich aber nicht unter Druck gesetzt fühlen. Er kann dem Vorschlag zustimmen oder ihn ablehnen. Dieses freie Handeln aus dem Selbstverständnis der komplementären Demokratie ist aber nur möglich, weil die parlamentarische Ablehnung dabei nicht die weitere Bildung des Gemeinwillens abschneidet. Und dies ist bei der dreistufigen Volksgesetzgebung nicht der Fall, denn jetzt kann über die 2. Stufe (in dem Vorschlag ein durch 300.000 Menschen unterstütztes Volksbegehren) eine Volksabstimmung eingeleitet werden.

Lag der Schwerpunkt bei der ersten Stufe noch auf einer „neuen Idee“, so geht es jetzt darum, ob die Initiative eine Frage betrifft, über welche die ganze Rechtsgemeinschaft ihren demokratischen Willen verbindlich zum Ausdruck bringen können soll, also ob es eine Angelegenheit des am Gemeinwohl zu orientierenden Ganzen ist. Wird das durch das Erreichen der Hürde bejaht, kommt es zum Volksentscheid.

Die neue Rechtsidee einer Volksinitiative ergibt sich dem klaren Denken. Das Ergründen der Frage nach der gesellschaftlichen Relevanz des vorgelegten Vorschlages entspricht im zweiten Verfahrensschritt mehr einem Erfühlen. Beim Volksentscheid dann geht es zuletzt um die eindeutige Äußerung des Willens. So er-

weist sich die dreistufige Volksgesetzgebung als ein ganzheitliches Verfahren, bei dem gleichsam die menschlich-seelischen Tätigkeiten von Denken, Fühlen und Wollen auf die Ebene des Gesellschaftlichen gehoben werden.⁵

Diese „seelische Dimension“ darf nicht verwechselt werden etwa mit Vorstellungen eines „gesunden Volksempfindens“, wo man es mit einem Phänomen der Masse zu tun hat. Der dreistufige Prozess ist in keiner Phase auf Akklamation einer solchen Masse abgestellt, sondern immer auf individuelle Beitritte aus dem Gewissen und der Verantwortung des Einzelnen.

6. Ein weiteres Element in dem Prozess sind die *Hürden* (Quoren). In dem beschriebenen Vorschlag sind hier 30.000 Unterstützungen auf der ersten Stufe, 300.000 auf der zweiten vorgesehen. Diese Hürden haben Filterfunktion; es werden nur Angelegenheiten aus dem Bereich der „sozialen Vernunft“ der Allgemeinheit zur Entscheidung vorgelegt. Ein Gegenstand der zu „speziell“ ist oder etwa eine hohe Expertenkenntnis voraussetzt, wird herausgefiltert, da dieser Gegenstand nicht „mehrheitsfähig“ ist. Er muss zur weiteren Bearbeitung auf der Ebene der repräsentativen Demokratie vorgebracht werden. Sind die Hürden zu niedrig, verliert diese Filterfunktion an Wirkung, sind sie zu hoch angesetzt, wirkt dies lähmend auf den demokratischen Prozess.

In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass die oft geforderten „Ausnahmekataloge“, also eine Auflistung jener Gesetzes-Materien, die von vornherein von direkt-demokratischen Entscheiden ausgenommen sein sollen, ein demokratie-philosophisches Problem darstellen. Denn welche andere Instanz als der Souverän selbst kann bestimmen, worüber entschieden wird und worüber nicht. Nur die in den Prozess selbst integrierte Filterfunktion der Quoren kann dies leisten. Gibt es Gegenstände, über die nicht entschieden werden können soll, so hat dies für den Parlamentarismus ebenso zu gelten, wie für die plebiszitäre Seite der Demokratie. Hier wie dort muss dann in Zweifelsfällen der Verfassungsgerichtshof entscheiden.

Weitere Quoren, als die zur Erreichung der beiden Stufen, wie etwa eine bestimmte Prozentzahl von Stimmberechtigten, die an dem Volksentscheid teilgenommen haben müssen, damit er Gültigkeit erlangt (Beteili-

gungsquorum) oder eine bestimmte Höhe der absoluten Zustimmung (Zustimmungsquorum) sieht die dreistufige Volksgesetzgebung nicht vor, da diese Quoren die Abstimmungsergebnisse verzerren. In ersterem Fall werden nicht nur die Nein-Stimmen der Beteiligten gezählt, sondern de facto auch jene, die nicht teilnehmen. Dies kann dazu führen, dass die taktische Empfehlung, Gegner sollen statt mit Nein zu stimmen, am Volksentscheid einfach nicht teilnehmen, die Annahme einer Gesetzesvorlage verhindert. Denn hier vergrößert sich die Aussicht, dass die Gegner der Initiative zusammengekommen mit jenen, die sich etwa aus Desinteresse an der Abstimmung nicht beteiligen dann das Erreichen des Beteiligungsquorums verunmöglichen.

Ein Zustimmungsquorum hingegen verleitet dazu, auch Bürgerinnen und Bürger, die sich zu einer bestimmten Gesetzesvorlage nicht kundig machen wollen oder können, zu mobilisieren, damit sie ihr trotzdem zustimmen. Auch die Gegenseite wird dann verführt, gleichfalls zu mobilisieren. Es entsteht, vergleichbar dem Wahlkampf, ein Abstimmungskampf, in dem die Diskussion um das Pro und Kontra tendenziell in den Hintergrund gedrängt wird.

Schon diese wenigen Hinweise zeigen, dass es nicht einzusehen ist, warum jene, die sich, aus welchen Gründen auch immer, nicht am demokratischen Prozess beteiligen, dennoch beim Zustandekommen des Gemeinwillens ihren Einfluss geltend machen können sollen. – Nur die Regelung, dass die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet, verhindert Verzerrungen beim Abstimmungsergebnis.

7. In dem oben beschriebenen Vorschlag findet sich unter Punkt d.) die sogenannte *Medienbedingung*. Sie ist in der Logik der dreistufigen Volksgesetzgebung eine *Conditio-sine-qua-non* für eine freie und faire Willensbildung im Vorfeld des Entscheids. In einer Mediengesellschaft, wie sie sich in den letzten Jahrzehnten immer deutlicher abgezeichnet hat, ist die „Sozialpflichtigkeit“ dieses gesellschaftlichen Kommunikationssystems nicht nur für den öffentlich-rechtlichen ORF gegeben. Auch die anderen Medien sind ab einer gewissen Größe verfassungsrechtlich in die Pflicht zu nehmen. Eine Pflicht, die ja erst besteht, wenn bereits die zweite Stufe eines hoheitsstaatlichen Prozesses erreicht ist. Dass das Rechtsgut der freien Information und Kommunikation über das Pro und Kontra im Vorfeld einer Volksabstimmung höher anzusetzen ist, als etwa die bestehenden Vorrechte von Medieneigentümern, die einseitig die Meinungsbildung der Stimmberechtigten beeinflussen können, ist in den Augen der Initiative „Volksgesetzgebung jetzt!“ evident. Dass die Meinungs- oder Pressefreiheit eingeschränkt wäre, kann nicht erkannt werden. Im Gegenteil, diese Freiheiten werden durch den Mediengriff, der im dreistufigen Prozess auch organisatorisch kleineren Initiativen eröffnet wird, wenn sie die nötige Unterstützung finden, aufgewertet.

5 Es sei hier zur Vertiefung dieser und weiterer hier nur angedeuteter Zusammenhänge auf die im Anhang der Stellungnahme der Initiative „Volksgesetzgebung jetzt!“ zu dem am 30. Januar 2013 von den Regierungsparteien vorgelegten „Demokratiepaket“ (2177/A) publizierten „Urbildlichen Betrachtung ...“ verwiesen. Siehe: www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SN/SN_00531/imfname_294154.pdf. Weiters sei auf die die „dreistufige Volksgesetzgebung“ begründenden Texte von *Wilfried Heidt* und *Bertold Hasen-Müller* verwiesen: www.volksgesetzgebung-jetzt.de/dokumente-texte

Zu beachten ist auch, dass in dem Vorschlag ein *Medienrat* vorgesehen ist. Dies folgt der Einsicht, dass auch das direkt-demokratische Leben eine ausdifferenzierte Organik braucht. Der Medienrat kann in diesem Rahmen als ein solches erstes Organ angesehen werden, welchem im Zuge der Erfahrungen, die mit der Volksgesetzgebung gemacht werden, weitere folgen mögen. Er hat die Funktion, mit Vertretern der Initiative sowie mit Gegnern des Vorschlages unter Einbeziehung der Medien den Raum der Information und Kommunikation zu gestalten. Des Weiteren kann er eine Ombudsfunktion übernehmen, um in Streitfällen – ob die Information und Diskussion tatsächlich frei und gleichberechtigt stattfinden – zu schlichten.

8. Mit dem zuvor Dargelegten sollte gezeigt werden, was für eine qualitative Ausgestaltung der Volksgesetzgebung als eine der beiden Säulen der komplementären Demokratie zu beachten ist. Dabei handelt es sich um die axiomatischen Kernpunkte der Sache. Die Ausgestaltung der Details kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Daher wird auf diese Details in den politischen Vorschlägen der Initiative „Volksgesetzgebung jetzt!“ bisher auch nicht eingegangen.

In weiterer Folge soll nun vor dem Hintergrund des Erreichten der Blick auf ein Problem gelenkt werden, das in der österreichischen Debatte um das Pro und Kontra von direkter Demokratie bisher wenig beachtet wird. Es handelt sich um das *Problem der Legitimation* in einer ausschließlich repräsentativen Demokratie:

Erst wenn die Gesetzgebung im Sinne der komplementären Demokratie mit Parlamentarismus und Volksgesetzgebung auf zwei Beinen steht, ist das prinzipielle Legitimationsdefizit eines ausschließlich repräsentativen Systems beseitigt. Im Akt der Wahl können nur *Personen* zur Ausübung ihres *eigenen* freien Willens im Rahmen der indirekten Gesetzgebung bevollmächtigt werden. Der Gemeinwille selbst ist, wie oben schon festgestellt, nicht an diese Personen zu übertragen. Bei der Wahl präsentieren sich in Parteien organisierte Menschen mit ganzen *Paketen* von Inhalten. Es ist unmöglich zu solchen pauschalen Programmen differenziert den Willen auszudrücken. Erst wenn also jederzeit zu einer konkreten Einzelfrage ein Volksgesetzgebungsprozess von unten angestoßen werden kann, ist es möglich, der gewählten Volksvertretung wann immer es für nötig erachtet wird in einer konkreten Sache auch zu widersprechen oder eine andere Lösung des zur Debatte stehenden Problems ins Spiel zu bringen.

Unter diesen Voraussetzungen stünden dann alle parlamentarischen Entscheidungen strukturell unter dem *Popularvorbehalt*. Strukturell deshalb, weil es nicht darauf ankommt, ob die Möglichkeit des Popularvorbehaltes auch aktiviert wird, sondern nur darauf, dass die Möglichkeit dazu besteht. Bei jedem parlamentarischen Entscheid gibt es dann drei in Frage kommen-

de Szenarien: 1. Der Widerspruch bleibt aus. Damit ist die parlamentarische Entscheidung durch Schweigen legitimiert. 2. Es regt sich in Form einer Volksinitiative Widerspruch, aber dieser gelangt in dem dreistufigen Verfahren nicht bis zum endgültigen Entscheid gegen die parlamentarisch-gesetzgeberische Lösung. Auch jetzt ist die parlamentarische Entscheidung legitimiert. 3. Die Volksinitiative gelangt bis zum Volksentscheid und es wird nun eine neue Lösung beschlossen bzw. die parlamentarisch getroffene rückgängig gemacht. In diesem Fall wurde dem Parlament widersprochen. (Ob der repräsentative Gesetzgeber seinen Entscheid zu einem späteren Zeitpunkt wiederholt, liegt aus einer konsequenten Sicht der komplementären Demokratie in der Freiheit der parlamentarischen Autonomie. Solch ein Verhalten kann allerdings ein Faktor sein, der im Ergebnis der nächsten Wahlen Konsequenzen zeigt.)

Es ist also zu erkennen, dass ein rein parlamentarisches System keine vollständige demokratische Legitimation in der Gesetzgebung erlangen kann, sondern dies erst in einer komplementären Demokratie geschieht. Insofern bedeutet die komplementäre Demokratie auch eine Stärkung des Parlaments. Es muss nicht mehr „hinschielen“ auf das, was es als den Gemeinwillen des Volkes vermutet, sondern kann aus den eigenen, autonomen und durch Wahlen legitimierten Willensbildungsprozessen seine Entscheidungen unbeeindruckt fällen. Geben diese Entscheidungen Anlass zu Widerspruch, kann sich in der Volksgesetzgebung – ebenfalls autonom – der Gemeinwille unmittelbar bilden. Volksbefragungen und Referenden „von oben“ können so als unsachgemäßes Hin und Her zwischen Volksvertretung und Souverän erkannt und ad acta gelegt werden.

9. Erst das Wechselspiel zweier zusammenwirkender, aber voneinander unabhängiger Organe der Gesetzgebung bedeutet die volle Emanzipation auf dem Gebiet der Demokratie, wo eine mündige Rechtsgemeinschaft die Herausforderungen in allen Lebensfragen verantwortungsvoll und – weil frei gewollt – sozial nachhaltig beantworten können wird. Eine bloße, undifferenzierte „Verbesserung“ der heute in der Verfassung existierenden direkt-demokratischen Instrumente, wie immer wieder und verstärkt in Vorwahlzeiten von den Parteien vorgeschlagen wird, reicht nicht aus, wenn dabei das repräsentative Prinzip die vorherrschende Rolle behält und nur durch „Elemente“ der unmittelbaren Demokratie, wie es oft zu hören ist, ergänzt wird. Nicht einzelner Elemente bedarf es, sondern eines wirklichen plebiszitären Lebensprozesses!

Würde man sich dazu entschließen, unser politisches System hin zu einer *komplementären Demokratie* auszubauen, könnte eine immer kräftigere Kultur verantwortungsvollen parlamentarisch-außerparlamentarischen Zusammenwirkens entstehen, die den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsen wäre. ■