Die Welt ist im Aufruhr, in Europa droht der Ukraine-Krieg aus dem Ruder zu laufen. Die Menschen wissen und fühlen mehr oder minder um die Gefahren eines sich entgrenzenden Krieges mit Russland. Die Mehrheit der Menschen in Europa – geleitet durch den natürlichen Überlebensinstinkt – dürfte den Konfrontationskurs ablehnen, ahnend, dass es für Europa nicht gut enden würde. Im Gegensatz dazu kommen aus vielen europäischen Regierungen und auch aus Deutschland keine ernsthaften Verhandlungssignale, sondern Durchhalteparolen. Es wird uns lediglich das uns allen bekannte Narrativ, der russische Imperialismus müsse eingehegt werden, vorgebetet. Erstmals aus Sachsen-Anhalt kommen andere Signale, dort hat die parlamentarische Mehrheit aus den Stimmen der AfD und des BSW einen Antrag zum Frieden vorgelegt. Die Frage ist: Wie viel Demokratie akzeptiert die Außen- und Sicherheitspolitik? Ist der Bürger machtlos und muss er sein Schicksal als einfache Zählgröße letztlich akzeptieren? Und können wir die Demokratisierung der Demokratie nun endlich angehen? Von **Alexander Neu**.

Dieser Beitrag ist auch als Audio-Podcast verfügbar.

https://www.nachdenkseiten.de/upload/podcast/261020_Aussenpolitik_und_Demokratie_Ein_Widerspruch_NDS.mp3

Podcast: Play in new window | Download

> *„Schauen wir mal, was passiert und schauen wir mal, wie das Ergebnis ausfällt. Es ist jetzt September, die Wahlen in Frankreich finden nächstes Jahr im Mai statt. Was auch immer das Ergebnis sein mag, die NATO ist da, wird zusammenhalten und stark bleiben. Ich bin fest davon überzeugt, wer auch immer bei welcher Wahl gewählt wird, wird den Kurs beibehalten, wenn es um die Schlüsselelemente geht: In die Verteidigung zu investieren, sicherzustellen, dass die Ukraine diesen Krieg nicht verliert und in der bestmöglichen Position ist, um diesen Krieg zu einem Ergebnis zu führen, wann immer Putin bereit ist, sich an den Verhandlungstisch zu setzen. Wir hatten diese Diskussionen auch in der Vergangenheit, als wir Regierungswechsel in anderen Ländern sahen. Und letztendlich haben wir in den letzten fünf bis zehn Jahren gesehen, dass die NATO stärker geworden ist, zusammenhält und den Dialog pflegt. Und noch einmal: Eine Debatte ist kein Problem, Opposition ist kein Problem. (…) Sie ist ein Teil der Demokratie. (…)“*, so der Generalsekretär der NATO.

Mit diesen Aussagen macht der NATO-Generalsekretär Mark Rutte ungewöhnlich deutlich, dass es die herrschende Klasse recht wenig interessiert, was die Bevölkerung, also der Souverän denkt, wünscht, fürchtet oder auch wählt. Die Machtstrukturen wurden derart veränderungsresistent konstruiert, dass zwar Demokratie und Opposition möglich sind, diese sich aber den gesetzten Machtstrukturen unterordnen müssen. Ganz nach der Losung: Wahlen und Regierungen kommen und gehen, die NATO bleibt, wie wir es wollen.

Realer demokratischer Willensbildungsprozess in der Bundesrepublik Deutschland

Der praktizierte demokratische Willensbildungsprozess bedeutet in der Bundesrepublik Deutschland, dass der Staatsbürger alle vier Jahre, also gegen Ende einer Legislaturperiode, endlich Souverän sein darf. Sein Souveränitätsstatus beschränkt sich faktisch auf diesen einen Wahltag, beschränkt sich darauf, dass er auf einem Stimmzettel eine Partei (die Zweitstimme) und einen Direktkandidaten (die Erststimme) wählen darf. Nachdem er mit seiner Wahl einen politischen Blankoscheck für die künftige Politik der nächsten Wahlperiode ausgestellt hat, versinkt der Souverän wieder in einen vierjährigen „souveränen Winterschlaf" – politische Partizipation jenseits parteipolitischer Arbeit ist faktisch unerwünscht, wird als nicht machbar dargestellt.

Hinzu kommt: Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages müssen sich ohnehin nicht an ihre Wahlversprechen halten, da sie *„an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen*" sind (Art. 38 Abs. 1 GG). Die Gewissensfreiheit ist tatsächlich eine der subjektivsten Freiheiten. Was kann ich mit meinem Gewissen vereinbaren? – Bereits die Zustimmung zur nächsten Diätenerhöhung oder erst die Zustimmung zu einem bewaffneten Auslandseinsatz der Bundeswehr? Mit dem Privileg der Gewissensfreiheit entsteht faktisch keine Bindung mehr zwischen dem Staatsbürger, dem Souverän, und dem freien Abgeordneten, der durchaus auch entgegen den Interessen der Staatsbürger Entscheidungen treffen kann und dies auch reichlich praktiziert – selbstverständlich immer zum Besten des Landes, weil nur der Abgeordnete, im Gegensatz zum Staatsbürger, wirklich weiß, was gut und richtig ist („hypothetischer Volkswille").

Und so nimmt der eingeübte bundesdeutsche mittelbare demokratische Willensbildungsprozess seinen Lauf: Die Parteien, die die Fünf-Prozent-Hürde überspringen, finden sich kurz darauf im Deutschen Bundestag zur konstituierenden Sitzung wieder. Es werden zwischen den Fraktionen (die Parteien, die im Bundestag sitzen) Verhandlungen über die Regierungsbildung geführt. Zwei bis drei Parteien bilden zumeist eine Regierungskoalition, den übrigen Parteien ist die Oppositionsrolle zugedacht. Die regierungstragenden Fraktionen stehen faktisch im Dienst der Regierung: Sie bringen Anträge oder auch Gesetzesentwürfe ein, die mit „ihrer" Bundesregierung zuvor

abgestimmt wurden.

Manchmal bringt die Bundesregierung selbst Anträge (beispielsweise Anträge zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr) oder Gesetzesentwürfe (beispielsweise Bundeshaushaltsentwurf) ein, die dann mit ein paar kosmetischen Korrekturen der regierungstragenden Fraktionen in das Plenum zur Abstimmung eingebracht werden. Die kosmetischen Korrekturen dienen dazu, nicht den Eindruck entstehen zu lassen, die regierungstragenden Fraktionen seien lediglich die willenlosen Mehrheitsbeschaffer für die Regierungspolitik. Ich würde angesichts meiner 16 Jahre im Bundestag (acht Jahre als Bundestagsabgeordneter und acht Jahre als Referent der Linksfraktion) dem entgegnen: Der Eindruck ist zutreffend – die regierungstragenden Fraktionen ebnen genau genommen den parlamentarischen Weg für ein weitgehend freies Regierungshandeln.

Daraus ergibt sich, dass die Gewaltenteilung in der realen bundesdeutschen Politik nicht so ist, wie es allenthalben in den Lehrbüchern vermittelt wird. Es stehen sich eben nicht Legislative (Parlament), Judikative (Rechtsprechung) und Exekutive (Regierung) in einem Dreieckverhältnis gegenüber und balancieren sich aus. Vielmehr ist die Legislative, also das Parlament, bestenfalls gespalten in eine regierungstragende und eine oppositionelle Gruppierung. Letztere kontrolliert oder versucht oder gibt vor, die Regierung zu kontrollieren. Erstere ebnet, wie oben erwähnt, der Regierung hauptsachlich den Weg zum freien Regierungshandeln. Es ist extrem selten, dass die regierungstragenden Fraktionen sich in einer Sachfrage gegen die „eigene“ Regierung stellen. Sollte es zu Differenzen kommen, werden sie im Vorfeld ausgeräumt, nicht aber im Parlament. Eine ‚Klatsche‘ für eine Regierung durch die „eigene/n“ Fraktion/en ist nahezu ausgeschlossen. Der Fraktionsvorsitzende und der Fraktionsvorstand sind so ausgewählt, dass ein harmonisches Verhältnis mit den Regierungsvertretern sichergestellt ist. Niemand wird im Fraktionsvorstand gewählt oder wird Fraktionsvorsitzender, der seinem Bundeskanzler bzw. seiner Regierung die Zähne zeigen würde. Damit ist das Hohe Haus, der Deutsche Bundestag, angesichts der faktisch etwas anderen Rollen- und Aufgabenverteilung nicht ganz so hoch, wie es gerne suggeriert wird. Die politische Macht liegt de facto im Kanzleramt, nicht im Deutschen Bundestag.

Diese spezifische Konstruktion in der bundesdeutschen Politik weicht nicht unerheblich von dem staatstheoretischen Ansatz der Gewaltenteilung ab. Sie ist aber so eingeübt, so tradiert, so normal, dass nahezu niemand diese Konstruktion hinterfragt. Warum auch, bislang lief es ja ganz gut so …

Verfassungstheoretische Optionen des Willensbildungsprozesses

Das Grundgesetz ist, was die Frage zur politischen Partizipation des wählenden Staatsbürgers, des Souveräns angeht, wesentlich bürgernäher. So erhebt Artikel 20, Abs. (2), zunächst den Staatsbürger zum Souverän, was im Übrigen absolut konstitutiv für eine Demokratie ist – ohne Volkssouveränität keine Demokratie:

> *„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus".*

Im nachfolgenden Satz heißt es:

> *„Sie* (Die Staatsgewalt, A. Neu) *wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt."*

Hier sind die beiden Begriffe *„Wahlen"* und *„Abstimmungen"* zentral. Mit *„Wahlen"* sind unzweifelhaft die Bundestagswahlen gemeint. Und mit *„Abstimmung"* ist die direkte politische Entscheidung des Souveräns, also Volksentscheide, gemeint. Ergänzt wird diese Annahme durch einen weiteren Verfassungsartikel, nämlich Artikel 21, GG:

> *„Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit."*

Mitwirkung bedeutet eben kein Wirkungsmonopol der Parteien. Somit wird auch hier die Möglichkeit von Volksentscheiden implizit eröffnet. Des Weiteren findet sich in Artikel 29 (*„Neugliederung des Bundesgebietes"*) der Begriff des *„Volksentscheids"* explizit sowie in Art. 146 (*„Geltungsdauer des Grundgesetzes"*) implizit Anwendung.

Das Grundgesetz eröffnet also die Möglichkeit von Volksentscheiden – zumindest in den beiden Fällen (Art. 29 und 146), aber auch durch die offene Formulierung der Artikel 20 (*„Abstimmung"*) und 21 (Mitwirkung). Dass die Verfassungsrealität sich auf eine Parteiendemokratie/einen Parteienstaat hin verengt, bedeutet hingegen nicht, dass die Verfassungstheorie nicht auch andere Optionen beinhaltet.

Demokratischer Willensbildungsprozess in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik

Die eingangs zitierten Worte des NATO-Generalsekretärs Rutte sollten von jedem aufrechten Demokraten wie ein Schlag ins Gesicht wahrgenommen werden: Egal, was ihr wählt, die NATO bleibt. Der demokratische Wille, der Volkswille hat sich der NATO unterzuordnen.

Wird bereits jenseits der außen- und sicherheitspolitischen Sphäre der politische Wille des Souveräns auf sein Stimmrecht der Bundestagswahl reduziert, so wird im Felde der Außen- und Sicherheitspolitik der demokratische Willensbildungsprozess gleich gänzlich außer Kraft gesetzt, so die Botschaft Ruttes.

Und auch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts in dem Organstreitverfahren *„Beteiligungsrechte des Bundestags bei Fortentwicklung des strategischen Konzepts der Nato“* aus dem Jahre 2001 gibt der Bundesregierung weitgehende Handlungsfreiheiten ohne Beteiligungspflichten des Deutschen Bundestages in der Außenpolitik:

> *„Die Einordnung Deutschlands in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit bedarf nach Art. 24II i.V. mit Art. 59II 1 GG der Zustimmung des Gesetzgebers.*
>
> *Die Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit i.S. des Art. 24II GG, die keine Vertragsänderung ist, bedarf keiner gesonderten Zustimmung des Bundestags.*
>
> *(…)*
>
> *Das neue Strategische Konzept der Nato von 1999 ist weder ein förmlich noch ein konkludent zu Stande gekommener Vertrag.“*

Kurzum: Um der NATO beizutreten, bedarf es der Beteiligung des Deutschen Bundestages, denn nur das Parlament ist berechtigt, einen völkerrechtlichen Vertrag (hier Beitritt zu einer internationalen Regierungsorganisation) zu ratifizieren. Eine „Fortentwicklung“ des Bündnisses etc. falle nicht mehr unter die Entscheidungshoheit des Bundestages, sondern obliege der alleinigen Verantwortung der Bundesregierung (Prärogative der Exekutive).

Durch diese Regelung soll der Bundesregierung eine gewisse Handlungsfreiheit in der Außen- und Sicherheitspolitik zugestanden werden. Diesen Ansatz kann man nachvollziehen, man muss es aber nicht, zumindest nicht in diesem praktizierten Ausmaß: So stellte das seinerzeit beschlossene „Neue Strategische Konzept“ der NATO tatsächlich eine qualitative Veränderung der NATO dar, nämlich von einem territorial gebundenen

Verteidigungsbündnis hin zu einer Militärallianz mit weltweitem Interventionsanspruch, ohne dass der Bundestag hierzu seine Zustimmung oder Ablehnung einbringen darf. Wenn eine solche Veränderung keine gravierende qualitative Veränderung ist, dann stellt sich die berechtigte Frage, was eine qualitative Veränderung dann noch sein soll?

Aber Ruttes Aussagen gehen ja tiefer: Letztlich legt er dar, dass nicht nur Parlamente, sondern selbst gewählte Regierungen von NATO-Mitgliedsstaaten keinen wirklichen Einfluss auf die NATO hätten, gemachte Entscheidungen in der NATO umzukehren etc. Und hier möchte ich meine Erinnerungen an ein Gespräch mit einem Bundeswehrgeneral teilen. Besagter General wurde von mir seinerzeit in die Arbeitsgruppe Sicherheit der Linksfraktion zu einer Diskussion eingeladen. Dort erklärte er uns unverblümt, dass militär- und rüstungspolitische Entscheidungen möglichst langfristig verbindlich gefällt würden, um sicherzugehen, dass sie nicht durch eine neue Regierung wieder in Frage gestellt werden könnten. Das, was er als langfristige Berechenbarkeit beschrieb, kann man auch als Schutzmaßnahme gegen Entscheidungen einer demokratisch gewählten Regierung verstehen. Mit anderen Worten: Sollte der Souverän, der Wahlbürger einmal eine Regierungskonstellation wählen, die auf Abrüstung oder andere friedenspolitische Maßnahmen priorisiert, so stünden dem eine Vielzahl von zuvor gemachten Verträgen mit der Rüstungsindustrie oder Beschlüssen in der NATO im Wege.

Spätestens hier stellt sich die Frage, wie es sein kann, dass Entscheidungen über Krieg und Frieden oder die Entscheidung über die Qualität militärischer Strukturen so maximal weit entfernt vom Staatsbürger, vom Souverän gefällt werden können, obschon er im Ernstfall der Leidtragende ist. Die angeblich fiktive Identität zwischen Regierenden und Regierten, die eine zentrale Prämisse des repräsentativ-demokratischen Systems ist, besteht tatsächlich dann wohl eher nicht mehr.

Außen- und Sicherheitspolitik – Demokratisierung der Demokratie

Die weltpolitischen sowie innenpolitischen Verwerfungen, beide stellen Brüche mit dem bisherigen Stauts quo dar, können und sollten dazu genutzt werden, die Demokratie zu demokratisieren – auch im Feld der Außen- und Sicherheitspolitik. Das Grundgesetz muss endlich in seiner Gänze umgesetzt werden. Dazu gehört meines Erachtens die Einführung der direkten Demokratie als Korrektiv – nicht als Ersatz – zur repräsentativen Demokratie. Auch die Frage von Aufrüstung, die Verlagerung von Haushaltsgeldern weg vom Sozialstaat hin zum Rüstungsstaat und in die Ukraine, die sichtbar unzureichende Bereitschaft zu Verhandlungen über die Ukraine darf nicht länger der NATO und den Regierungen überlassen werden. Es geht um das ureigenste Interesse, das Überlebensinteresse der Menschen. Und dieses Interesse kann und darf nicht weiter lediglich einer

Entscheidungselite anvertraut werden. Genau hier beginnt wahre, weil direkte Demokratie. Genau hier wird der formale Souverän zum echten Souverän.

Titelbild: Lightspring / Shutterstock