

REKONSTITUANTE

META-VERFAHREN ZUR

ERNEUERUNG UNSERES GRUNDGESETZES

Dr. Raban Daniel Fuhrmann

Konstanz, 12.Januar 2025, RabanDF@reformagentur.de

In Jascha Rohr (Hrsg.): *Ein Update für unsere Demokratie - Politische Innovationen für mehr Mitbestimmung, Beteiligung und Transparenz*. Ein Projekt der Cocreation Foundation, Oekom, 2025¹

ZUSAMMENFASSUNG

Wir lieben unser Grundgesetz! Es hat sich in den vergangenen 75 Jahren als tragfähiger Rahmen für die deutsche Demokratie bewährt. Doch mit einer sich wandelnden Gesellschaft muss sich auch die Form der Demokratie weiterentwickeln. Wachsende Herausforderungen und Krisen erfordern eine kontinuierliche Modernisierung, um den Anforderungen der Gegenwart und Zukunft gerecht zu werden.

Wenn Alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht,² dann brauchen wir ein partizipatives Meta-Verfahren (eine sogenannte Rekonstituante), mittels dem wir (gemäß Artikel 146 GG³) unser Grundgesetz erneuern können. Solch eine Rekonstituante würde uns zurück in die Rolle des Verfassungsgebers bringen. Denn wer die Spielregeln bestimmt, bestimmt das Spiel. Wenn das Volk der Souverän ist, dann sollten wir auch jene Grundregeln festlegen, nach denen wir uns regieren (lassen). Anders werden wir keine transformationsfitte Demokratie bekommen, denn Parteien und Parlamente, auch Behörden und Gerichte sind befangen. Letztlich wollen sie für, aber ohne das Volk regieren.

¹ Verlagsseite: <https://www.oekom.de/buch/ein-update-fuer-unsere-demokratie-9783987261657>

² So Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ... ausgeübt.“ D.h. u.a. auch: Wie kann der Souverän nicht nur zwischen den Wahlen über wichtige Gesetze selbst abstimmen, sondern insbesondere über die Grundlage des Regierens selbst, nämlich über Änderungen am GG?

³ Artikel 146 GG: „Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“ Doch von wem, kann es wann und wie aktiviert und regelmäßig zur laufenden Modernisierung aktiviert und durchgeführt werden?

ENTWURF + VERTIEFUNG

ANLASS

Das Vertrauen in Demokratie, Parlamente, Staat und Verwaltung schwindet. Statt diesen Trend nur zu beklagen, sollten wir uns den Ursachen widmen: Unser politisch-administratives System ist veraltet – unser „Betriebssystem“ braucht ein Update. Unsere Verfassung ist nicht mehr in Bestform. Um sie fit und widerstandsfähig zu machen, braucht es ein regelmäßiges „Fitnessprogramm“, das Identifikation und Integration stärkt. Dieses Programm muss gewährleisten, dass sich unsere Form des Regierens kontinuierlich den wachsenden Erwartungen und Herausforderungen anpasst. Genau hier setzt die Rekonstituante an – eine regelmäßige Reflexion und Weiterentwicklung der Grundregeln unseres gemeinsamen Regierens. Nur so schaffen wir eine Demokratie, die nicht nur krisenfest ist, sondern auch die großen Transformationen aktiv mitgestalten kann.

Unser Anliegen ist eine Stärkung, keine Schwächung von Legitimität und Vertrauen in unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung. Dieses Vorhaben ist somit kein Angriff auf das Grundgesetz, sondern ein Akt der Pflege und Erneuerung – ein Bekenntnis zu den Werten, die unser Grundgesetz verkörpert.

ENTSTEHUNGSKONTEXT

Die Idee der Rekonstituante entstand im Rahmen des Projekts *Aufbruch 146 / Zukunft Grundgesetz*⁴ von Open Petition⁵ und der *Akademie Lernende Demokratie*⁶. Das Konzept selbst wurde im Jahr 2023/24 in diversen Formaten und Gesprächen vom Autor entwickelt und im September 2024 auf Frauenchiemsee während eines Protokonvents vorgestellt und mit zwölf Expert:innen durchgespielt⁷. Der historische Herrenchiemsee-Konvent, der 1948 die Vorlage für das Grundgesetz erarbeitete, diente dabei als Inspiration und Lehre.

Im Zentrum stand die Verschränkung von repräsentativen, deliberativen und direkten Formen der Demokratie, für solch ein anspruchsvolles Vorhaben. Denn unser Anliegen war, ein robustes und skalierbares Beteiligungsformat zu entwickeln, für das Beraten und Verabschieden von besonders weitreichenden Normen ... wozu insbesondere Änderungen am Grundgesetz gehören. Uns war bewusst, dass solch eine "Operation am Gehirn einer Demokratie" nur sehr sorgfältig und kompetent gewagt werden kann. Darum spielten wir diesen Prototyp grob durch, bevor wir ans weitere Ausarbeiten und Testen gehen können.

Förderlich war, dass Open Petition bereits über eine skalierbare Online-Plattform verfügt, über die ein erstes Prototyping möglich wäre. Zentralen Schritte solch einer gewissenhaften Meta-Gesetzge-

⁴ <https://lernende-demokratie.de/aufbruch-146/>

⁵ <https://www.openpetition.de/>

⁶ <https://lernende-demokratie.de/>

⁷ Weitere Informationen unter: <https://www.openpetition.de/blog/blog/2024/09/30/demokratieklausur-auf-frauenchiemsee - Die Dokumentation unter https://lernende-demokratie.de/demokratieklausur-auf-frauenchiemsee-ein-schritt-in-richtung-partizipativer-gesetzgebung/>

bung sind dort bereits möglich: Themenfindung (über Online-Petitionen), breite Beratung (über hybride Hausparlamente⁸) und eine erste Abstimmung (über Online-Voting ... in Kürze). Geplant war noch vor der auf Herbst 2025 angesetzten Bundestagswahl solch ein Prototyping durchgeführt zu haben. Durch die Vorverlegung des Wahltermins ist dies vorerst ausgesetzt worden.

VISION

Unser Leitbild ist eine agile, partizipative und lernende Demokratie – eine Gesellschaft, die nicht nur auf Krisen reagiert, sondern sich vorausschauend an neue Herausforderungen anpasst. Sie erkennt Probleme frühzeitig und entwickelt nachhaltige Lösungen, bevor sie bedrohlich werden. Unsere Vision darum ist eine Demokratie, die sich nicht nur an Veränderungen anpasst, sondern den Wandel selbst kreativ gestaltet.

In einer solchen Gesellschaft verstehen die Menschen nicht nur ihre Rechte, sondern übernehmen auch Verantwortung für das Gelingen von Demokratie. Die Verfassung wäre kein statisches Dokument, sondern ein lebendiges Instrument, um gemeinsam eine ungewisse Zukunft in sich erfüllende Hoffnung umzuwandeln. Unsere Vision ist zuversichtlich: Wir stehen dann am Anfang eines wunderbaren Jahrhunderts, wenn uns diese lernende Demokratiepolitik gelingt (siehe Ausblick).

PROBLEME UND HERAUSFORDERUNGEN

Das Projekt wurde unter dem Titel „Aufbruch 146“ initiiert – benannt nach Artikel 146 GG, der besagt, dass das Grundgesetz seine Gültigkeit verliert, sobald das deutsche Volk in freier Entscheidung eine neue Verfassung beschließt. Ursprünglich als Übergangslösung gedacht, wurde dieser Artikel nach der Wiedervereinigung nicht aktiviert, da keine neue Verfassung verabschiedet wurde. Eine Umsetzung wäre nur durch einen verfassungsgebenden Prozess möglich, bei dem das Volk direkt über eine neue Verfassung abstimmt. Doch wann, von wem und wie kann diese Rekonstituierungsklausel aktiviert werden? Und wie könnte eine Rekonstituante konkret aussehen?

Die Idee einer Rekonstituante entstand aus der Überlegung, wie eine Prozedur geschaffen werden kann, die nicht erst nach einem Systemzusammenbruch oder einer Revolution in Kraft tritt – wie es historisch der Fall war –, sondern fortlaufende Anpassungen ermöglicht. Dieses Konzept versteht sich als demokratisches Meta-Verfahren, das gesellschaftliche Transformationen kontinuierlich begleitet und moderiert. Das Ziel dieses Projekts ist darum nicht die Abschaffung des Grundgesetzes, sondern die Klärung der Machtfrage: Wer hat die prozedurale Macht die Spielregeln zu ändern? Wie kann das Volk regelmäßig über die Eignung seines "Betriebssystems" befinden? Wie kann dann ggf. ein bedarfsgerechtes Up-date unseres GG gemeinsam erfolgen?

ANALYSE

Eine Verfassung (Bearbeitungsform) muss zur Verfasstheit (Erscheinungsform) einer Gesellschaft passen. Ein treffendes Bild ist das von Wasser in seinen Aggregatzuständen: Während das Grundgesetz in einer Zeit geschaffen wurde, in der die Gesellschaft noch fest, wie Eis war, erleben wir heute eine

⁸ <https://www.openpetition.de/hausparlament>

Verflüssigung – zentrale Begriffe wie Geschlecht, Volk, Staat und Zuständigkeiten zerrinnen. Die Digitalisierung beschleunigt diesen Prozess, indem sie Willensbildung und Verantwortung gar global diffundieren lässt. Verantwortung entzieht sich, Vertrauen in unseren Staat verflüchtigt sich teils sogar. Wir erleben eine schwerwiegende Akzeptanzkrise. Wie kann man unter diesen Bedingungen noch regieren? Ist unser Verständnis von Repräsentation noch angemessen?

Die Herausforderung besteht darin, eine Verfassung zu schaffen, die nicht nur für feste Strukturen geeignet ist, sondern auch mit fluiden und flüchtigen Entwicklungen umgehen kann. Sie muss adaptiv und kreativ sein, ohne das Bedürfnis nach stabilen Elementen wie dem Gewaltmonopol oder verlässlichen Bindungen zu vernachlässigen. Statt als starres Regelwerk sollte sie als dynamisches Betriebssystem verstanden werden – eines, das Wachstum, Entwicklung und gesellschaftlichen Wandel ermöglicht, in Verantwortung für heutige und zukünftige Generationen.

KONZEPT

Die Rekonstituante ist ein fortlaufender Prozess zur Überprüfung und Modernisierung der Verfassung. Sie kombiniert verschiedene Elemente, um eine kontinuierliche Anpassung an gesellschaftliche Entwicklungen zu gewährleisten:

- **Beteiligung** durch niederschwellige digitale und hybride Formate.
- **Regelmäßige** Aktualisierung unserer Verfassung (und bei besonderem Bedarf).
- **Transparenz** der Prozesse durch Open-Source und transsektorale Strukturen.
- **Fachkundige** Expertise und unbefangene Qualität durch Zufallsauswahl.

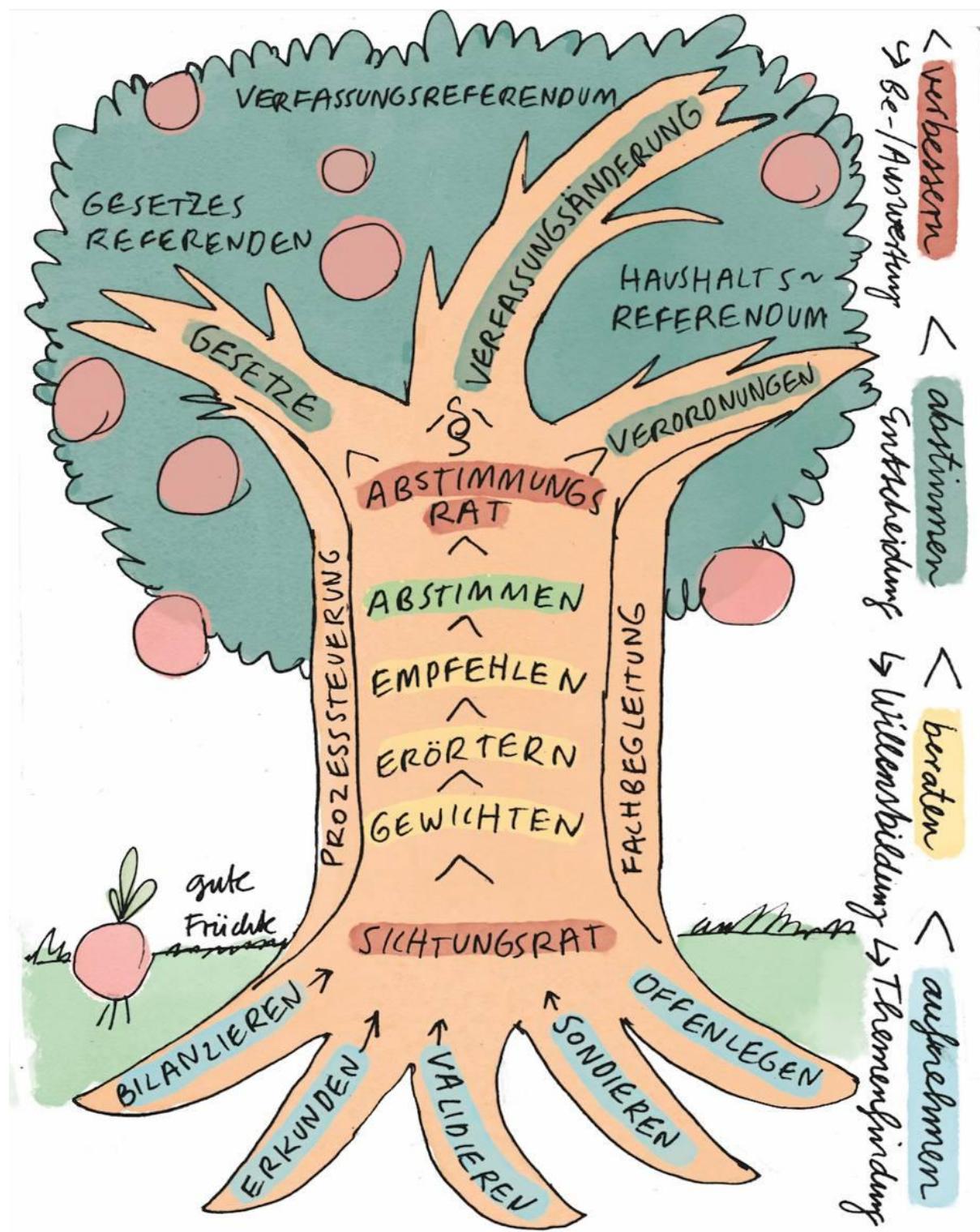
Durch die Einbindung von Parteien und Verwaltung, Verbänden und Wissenschaft, Medien und Bürgerschaft wird eine breite Legitimität sichergestellt. Ziel ist eine anpassungsfähige Demokratie, die sich an den Bedürfnissen der Gesellschaft orientiert und langfristig nachhaltig wirkt. Verschiedene Methoden, darunter Hausparlamente, Bürgerräte oder Online-Abstimmungen, ermöglichen eine aktive Bürgerbeteiligung. Digitale Plattformen erleichtern diesen Prozess zusätzlich und sorgen für Transparenz und Effizienz.

VISUALISIERUNG

Das Verfahren der Rekonstituante lässt sich idealtypisch als Baum darstellen:

- Seine **Wurzeln** stehen für die Ideen und Impulse aus der Gesellschaft,
- der **Stamm** symbolisiert die Beratung durch Bürger, Experten und Institutionen,
- während die **Krone** für die finalen Entscheidungen und deren Auswertung steht.

Diese Baum-Metapher verdeutlicht die verschiedenen Ebenen und Schritte eines emporwachsenden Prozesses, der sich selbst kontinuierlich hinterfragt und weiterentwickelt. Dabei sind besonders die Übergänge von Wurzeln zum Stamm (der Stumpf), als auch vom Stamm in die Krone (das Geäst) kritisch, für das Gelingen. Folgend erste Ideen zur Ausgestaltung:



BÜRGERSCHAFT / MEDIEN / WISSENSCH. / VERBÄNDE / BEHÖRDEN

VERTIEFUNG

DIE WURZELN: THEMENAUFNAHME UND INPUT

Die Wurzeln der Rekonstituante stehen für die kontinuierliche Erfassung gesellschaftlicher Themen. Dieser Prozess umfasst fünf zentrale Bereiche:

1. **Offenlegen (Behörden):** Öffentliche Verwaltungen müssen regelmäßig über deren Vorhaben Projekte informieren. Verfahren wie Vorhabenlisten oder Monitoringberichte schaffen Transparenz und ermöglichen eine bessere Nachvollziehbarkeit. Ähnliche Methoden werden auch in der Privatwirtschaft genutzt, um Qualitäts- und Marktveränderungen zu beobachten.
2. **Sondieren (Verbände):** Interessenverbände und zivilgesellschaftliche Organisationen bringen ihre Perspektiven ein. Konsultationsverfahren wie die Vernehmlassung in der Schweiz ermöglichen eine strukturierte Beteiligung. Ergänzend dazu können Umfragen und Stakeholder-Konsultationen die Meinung der Betroffenen erfassen.
3. **Validieren (Wissenschaft):** Wissenschaftliche Erkenntnisse und evidenzbasierte Analysen bilden die Grundlage fundierter Entscheidungen. Methoden wie Delphi-Befragungen oder Zukunftsforschung helfen, Entwicklungen frühzeitig zu antizipieren und politische Maßnahmen wissenschaftlich zu untermauern. Eine Koordinierungsstelle sorgt dafür.
4. **Scouten (Medien):** Die diversen Medienkanäle – inklusive sozialer Netzwerke – identifizieren gesellschaftliche Trends. KI-gestützte Analysetools oder Fokusgruppen können relevante Themen systematisch erfassen und auswerten. Dies findet laufend statt.
5. **Bilanzieren (Bürgerschaft):** Die Perspektive der Bürger:innen wird durch Umfragen, Bewertungen und Reflexionsformate einbezogen. Ein jährlicher nationaler Reflexionstag u.a. mit Bürgerpanels kann systematisch Feedback zu aktuellen Entwicklungen liefern.

DER STUMPF: DER SICHTUNGSRAT – THEMEN BÜNDELN UND PRIORISIEREN

Ein zentrales Gremium, der Sichtungsrat, bündelt die verschiedenen Inputs aus diesen diversen "Wurzeln" und bereitet sie systematisch auf. Er setzt sich aus Vertreter:innen der Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Medien und Bürgerschaft zusammen. Die Mitglieder würden aus einem von den Stakeholdern nominierten Pool für jeweils einen Rekonstituenten-Zyklus gelost, um eine breite Expertise, Legitimation und Unparteilichkeit zu gewährleisten.

Der Sichtungsrat erstellt eine Longlist relevanter Themen und priorisiert sie nach Umsetzbarkeit, Dringlichkeit und Relevanz. Dabei arbeitet er eng mit der Fach- und Prozessbegleitung zusammen, um eine solide Entscheidungsgrundlage für die nächsten Verfahrensschritte zu schaffen.

DER STAMM: WILLENSBILDUNG UND BERATUNG

Im Stamm erfolgt die Verarbeitung der aufgenommenen Themen in konkrete Gesetzgebungsvorlagen. Dieser Abschnitt umfasst die Bewertung, Diskussion und Priorisierung der Vorschläge und lässt sich in fünf zentrale Schritte unterteilen:

1. **Gewichten: Online-Petition**
 - **Ziel:** Die wichtigsten Themen werden durch ein Petitionsverfahren priorisiert, das eine breite gesellschaftliche Beteiligung ermöglicht.
 - **Modus:** Organisationen wie Kirchen, Verbände oder soziale Netzwerke regen ihre Mitglieder zur Bewertung der Vorschläge an, wodurch eine repräsentative Meinungsbildung entsteht.
 - **Methode:** Verfahren wie kumulierte Stimmen oder gewichtete Abstimmungen schaffen ein klares Ranking der relevanten Themen.
2. **Erörtern: Hausparlamente**

- **Ziel:** Die priorisierten Themen werden in Hausparlamenten und anderen deliberativen Formaten intensiv diskutiert.
- **Modus:** Kleine Gruppen erörtern physisch oder digital vorbereitete Pro- und Kontraargumente, um eine tiefere Auseinandersetzung zu fördern.
- **Methode:** Standardisierte Leitfäden und digitale Plattformen unterstützen den Austausch. Die Ergebnisse werden systematisch analysiert, um gesellschaftliche Präferenzen sichtbar zu machen.

3. Empfehlen: Zufallsräte

- **Ziel:** Die Diskussionsergebnisse werden in nationalen Bürgerräten oder Planungszellen verdichtet und in konkrete Handlungsempfehlungen überführt.
- **Modus:** Zufällig ausgewählte Bürger:innen entwickeln gemeinsam mit Fachleuten realisierbare Vorschläge.
- **Methode:** Moderierte Sitzungen und iterative Abstimmungsrunden gewährleisten fundierte und praktikable Lösungen,

4. Abstimmen: Online-Abstimmung

- **Ziel:** Die erarbeiteten Vorschläge werden einer kuratierten Abstimmung durch die Bevölkerung unterzogen.
- **Modus:** Vor der Abstimmung erhalten Teilnehmende eine Einführung in die Fragestellung sowie eine Reflexionsphase.
- **Methode:** Digitale Plattformen mit Blockchain-Technologie garantieren Sicherheit und Transparenz. Die Ergebnisse sind nicht bindend, dienen aber als starke Empfehlung für die Politik.

5. Entscheiden: Abstimmungsrat

- **Ziel:** Der Abstimmungsrat bereitet die finalen Entscheidungen vor und legt den Verbindlichkeitsgrad fest.
- **Modus:** Das Gremium setzt sich aus gewählten und gelosten Mitgliedern verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zusammen und arbeitet in geschlossenen Sitzungen.
- **Methode:** Iterative Diskussionen nach dem Konkлав-Prinzip führen zu einem konsensfähigen Ergebnis, das politisch umgesetzt wird.

DAS GEÄST: DER ABSTIMMUNGSRAT – VERBINDLICHMACHEN

Der Abstimmungsrat - oder treffender Abstimmungskonvent - ist das zentrale Gremium an der Schnittstelle zwischen diskursiver Beratung und verbindlicher Entscheidung. Seine Aufgabe ist es, die aus den deliberativen Prozessen resultierenden Vorschläge zu prüfen, zu bündeln und weiterzuleiten.

Er setzt sich transsektoral aus Vertreter:innen folgender Gruppen zusammen:

- **Parlament und Regierung:** Gewährleistung der politischen Machbarkeit.
- **Zivilgesellschaft und Verbände:** Repräsentation gesellschaftlicher Interessen.
- **Wissenschaft:** Fachliche Beratung und evidenzbasierte Prüfung.
- **Bürgerschaft:** Geloste Bürger:innen sorgen für Unabhängigkeit und Perspektivenvielfalt.

Der Abstimmungsrat arbeitet nach klar definierten Regeln und sorgt durch iterative Abstimmungen für konsensfähige Ergebnisse. Er orientiert sich an erprobten Modellen wie dem Vermittlungsaus-

schuss zwischen Bundestag und -Rat und Tarifverhandlungsrunden und an Innovationen wie der Bundeswerkstatt¹⁰, die Konsultative¹¹ oder Bürgerhaushalte . Er arbeitet nach dem Konkлав-Prinzip, wo so lange beraten wird, bis eine tragfähige Lösung erzielt wird. In Anlehnung an den "multiple-door"-Ansatz besitzt das Gremium die Kompetenz, den Verbindlichkeitsgrad und damit den weiteren Prozess zu bestimmen – d.h. ob es als Verordnung, Gesetz oder Verfassungsänderung weitergeht.

DIE KRONE: ENTSCHEIDUNGEN UND UMSETZUNG

Die Krone des Baumes symbolisiert die finalen Entscheidungsprozesse, die sich aus der Beratung ergeben. Sie gliedert sich in drei Hauptäste, die jeweils unterschiedliche Grade der Verbindlichkeit und Tragweite der politischen Umsetzung umfassen. Er spiegelt das Spektrum an Tragweite kollektiv verbindlicher Entscheidungen dar. Es erscheint darum verwunderlich, dass der doch recht aufwändige Rekonstituante-Prozess nicht ausschließlich in Verfassungsänderungen münden soll. Doch ist bei Beginn der Themenaufnahme und -beratung ja noch nicht absehbar, worauf die Umsetzung hinauslaufen wird. Teils wird im Abstimmungsrat erst deutlich, dass sich auch auf Verordnungs- oder Gesetzesebene Wesentliches schon erledigen lässt. So kann die Verfassung entlastet werden, vor einer Überladung. Als Betriebssystem sollte sie die Plattform bieten, auf der möglichst föderal und demokatisch flexibel gehandelt werden kann. So wie unterschiedliche Apps und Programme ja auch auf dem gleichen Betriebssystem laufen können.

- **Verordnungen** können von der Exekutive zwar selbst erlassen werden, doch können sie dennoch große (Neben-)Wirkungen haben. Gerade riskante und umstrittene Verordnungen können auch vor einer breiten Umsetzung mittels Pilotprojekte oder Modellregionen getestet und angepasst werden. Ergänzend könnte die Bevölkerung durch Haushaltsreferenden - wie Bürgerhaushalte - direkt in größere finanzielle Vorhaben eingebunden werden, um eine breitere Legitimation sicherzustellen. Entbürokratisierung und ein schlanker, aber effektiver Staat lassen sich dadurch besser erreichen. Es stärkt zudem das Ver- und Zutrauen in Verwaltung.
- **Gesetze** werden von Parlamenten verabschiedet. Ziel der Rekonstituante ist, möglichst viele Anliegen hier münden zu lassen, um die Verfassung nicht mit Wunsch-Dir-was-Anliegen zu überfrachten. Denn wenn etwas mal im Grundgesetz steht, ist dies weitgehend der Politik entzogen - es braucht ja eine 2/3 Mehrheit plus Zustimmung des Volkes dies wieder zu ändern. Im Vermittlungsrat wird es darum auch darum gehen, ob sich durch umfassende und verbindliche Formen der Beteiligung hier optimale Kompromisse finden lassen, welche dann in einem verbindlichen Volksentscheid zur Abstimmung gestellt werden. Es wäre ein weiterer Schritt hin zu einer komplementären Demokratie auf Bundesebene, so bei besonders gewichtigen und umstrittenen Vorhaben am Ende der Souverän sein Ja geben muss.
- **Verfassungsänderungen** sind der eigentliche, aber möglichst zurückhaltende Gegenstand der Rekonstituante. Wie dargelegt ist es im Sinne der Staatsgewalt aus Volkes Mund, dass keine Änderungen an diesem grundlegenden Rahmenwerk vorgenommen werden dürfen ohne, dass dies den Prozess der Rekonstituante durchläuft. Dazu gehört auch, dass jede Anpassung am GG eine

¹⁰ <https://cocreation-foundation.org/bundeswerkstatt-demokratie-update/>

¹¹ Nanz, P., & Leggewie, C. (2016). *Die Konsultative: Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*. Klaus Wagenbach Verlag.

direkt-demokratische Legitimation durch ein obligatorisches Verfassungsreferendum / Volksentscheid erfordert. Um eine informierte Entscheidungsfindung zu ermöglichen, könnte auch hier kuratierte Abstimmungstechniken genutzt werden. D.h. vor der Abstimmung gibt es eine Anleitung sich mit der Fragestellung, Pro-/Contra-Argumenten und den Implikationen der Positionen vertraut zu machen. Eine radikale Lösung wäre, dass nur solche, die z.B. an einem Hausparlament teilgenommen haben, zur Abstimmung zugelassen würden. Eine starke Einschränkung jedoch in Anbetracht der Relevanz zumindest erwägungswürdig, denn jede Entscheidung lebt von der Qualität der Meinungsbildung - auch die der Bürger: innen.

DIE FRÜCHTE: ERGEBNISSE UND EVALUATION

Die Früchte symbolisieren die Ergebnisse des gesamten Prozesses – egal ob durch Gesetze, Verordnungen oder Verfassungsänderungen veranlasst. Im Wechselspiel mit der gesellschaftlichen und globalen Realität, entpuppt sich ja manche Regelung als nicht hilfreich bis hin zu schädlich. Das laufende Validieren - also Bemessen ob und wie gut die erhoffte Wirkung eintritt - muss darum essenzieller Bestandteil sein. Durch Feedbackschleifen wird sichergestellt, dass gewonnene Erkenntnisse in den nächsten Zyklus einfließen. Verfahren wie Wirkungsanalysen, Indikatorenmodelle oder Zufriedenheitsumfragen helfen, die Effektivität der Maßnahmen zu messen und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen. Letztlich mündet dieser Prozess darum wieder in den Wurzeln als Reflexionsschleife einer lernenden Demokratie.

SCHNITTSTELLEN UND ZUSÄTZLICHE STRUKTURMERKMALE

Soweit die vertikale Logik, doch was ist mit der Horizontalen? Wie wird sichergestellt, dass die Qualität stimmt? Der Stamm wird darum von zwei qualitätssichernden Begleitsträngen umfasst, die wie eine schützende Rinde, den Prozess stabilisieren und fördern. Sie gewährleisten neben der inhaltlichen und prozeduralen Qualität auch Transparenz und damit Akzeptanz wie Legitimation des gesamten Verfahrens:

PROZESSSTEUERUNG:

Die Prozesssteuerung sorgt für die übergreifende Organisation und Moderation des Verfahrens. Sie stellt sicher, dass der gesamte Ablauf reibungslos nach festgelegten Standards verläuft und verhindert durch ihre Neutralität, dass einzelne Akteure den Prozess dominieren können.

- **Aufgabe:** Koordination und Moderation des Prozesses, Bereitstellung von Ressourcen und Überwachung der Verfahrensregeln.
- **Rolle:** Diese unabhängige Institution garantiert die Neutralität und Qualität des Prozesses, koordiniert die Zusammenarbeit aller Beteiligten und stellt die technische Infrastruktur sowie Schulungen bereit.
- **Zusammensetzung:** Erfahrene Moderator:innen, Prozessbegleiter:innen und Verwaltungsfachleute bilden die Prozesssteuerung. Ihre Unabhängigkeit wird durch ein Verfassungsmandat gesichert, das Einflussnahme verhindert.

FACHBEGLEITUNG:

Die Fachbegleitung gewährleistet die inhaltliche Tiefe und wissenschaftliche Qualität des Verfahrens. Sie dient als Wissensanker, um sicherzustellen, dass Entscheidungen auf einer fundierten Grundlage basieren.

- **Aufgabe:** Bereitstellung wissenschaftlicher Analysen, Argumentationshilfen und Informationsmaterialien zur Unterstützung des Prozesses.
- **Rolle:** Sie fungiert als Qualitätssicherung durch Forschung, Fact-Checking und Materialerstellung für Bürgerforen oder Hausparlamente.
- **Zusammensetzung:** Das Gremium setzt sich aus Expert: innen aus Wissenschaft, Journalismus, Bildung und anderen relevanten Bereichen zusammen. Durch die Zusammenarbeit mit Fachgremien wird eine multidisziplinäre Perspektive gesichert.

RISIKEN, GEFAHREN UND HEMMNISSSE DER REKONSTITUANTE

Die Rekonstituante birgt spezifische Risiken entlang ihrer vertikalen und horizontalen Dimensionen. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, bedarf es sorgfältiger Themenauswahl, klarer Strukturen für die Umsetzung, einer robusten Prozesssteuerung und Resilienz gegenüber äußeren Einflüssen. Vertrauen und Verbindlichkeit sind dabei die entscheidenden Faktoren, um die Rekonstituante zu einem wirkungsvollen Instrument der Demokratie zu machen.

Auf der **vertikalen** Dimension liegen mögliche Herausforderungen insbesondere bei der ...

- **Untere Übergangsphase** (Strunk: Wurzeln zum Stamm): Themenauswahl und Agenda-Setting
Hier besteht das Risiko der Manipulation des Agenda-Setting, u.a. durch Priming und Framing, um damit bestimmte Themen bevor bzw. zu benachteiligen. Der Sichtungsrat hat darum nicht nur transparent und unabhängig zu arbeiten, sondern auch einbeziehend und visionär. Als **transsektorale Spurgruppe** wird dieser aus der wertebeherzigenden Zukunft her betrachtend, die unterschiedlichen Impulse in 3-5 Agenda-Schwerpunkte bündeln, schärfen, in konkrete Maßnahmen übersetzen und dies offen begründen und verantworten.
- **Obere Übergangsphase** (Geäst: Stamm zur Krone): Übertragung in die Gesetzgebung
Die strukturelle Kopplung zwischen den deliberativen Prozessen und der legislativen Sphäre muss für beide Seitenverbindlich geregelt werden. Ohne verbindliche Mechanismen verpufft die Kraft der Rekonstituante und der Unmut steigt auf ein kritisches Maß. Der vorgeschlagene Abstimmungsrat läuft darum auf eine **dritte, temporäre Kammer** hinaus: auf einen jeweils für das laufende Rekonstituantethema speziell zusammengesetzten Abstimmungskonvent, dessen Entscheidungen prozedural bindend sind. Sprich, der verbindlich festlegt wie dies nun zu regeln ist.

Auf den **horizontalen** Dimensionen kommen die Gefahren von innen und außen:

- **Interne: Prozessbegleitung** (Moderation und Qualitätssicherung)
Ohne klare Zuständigkeiten und Kompetenzen besteht das Risiko, dass die Prozessqualität leidet. Wie die Rinde eines Baumes den Stamm schützt und versorgt, muss die Prozesssteuerung gewährleisten, dass Kommunikation, Gewichtung und Übergänge zwischen den Phasen reibungslos ablaufen. Die betreffenden Begleitgremien brauchen darum ein klares Mandat mit entsprechender personeller Ausstattung und ausgewogener, parteiunabhängiger Aufsicht
- **Externe Einflüsse** (Umwelt und Stabilität)
Die Rekonstituante ist wie ein Baum, der externen Bedingungen wie Stürmen, Trockenheit oder Schädlingen ausgesetzt ist. Übertragen auf die politische Realität sind dies Faktoren, wie politische Krisen, gesellschaftliche Polarisierung oder wirtschaftliche Instabilität. Besonders entscheidend ist hier das Vertrauen, symbolisiert durch "Wasser", das den Baum nährt. Vertrauen in die Kommunikation und in die Verbindlichkeit des Prozesses ist essenziell, um Stabilität und Legitimität zu sichern. Je mehr die Rekonstituante genutzt wird um so kräftiger, verzweigter und verwurzelter wird diese. Resistenz kommt durch Fitness. Eine wehrhafte Demokratie ist die Folge einer vitalen, lernenden Demokratie.

Die Kernherausforderung von Politik war und ist, die Frage, wie in das Entscheiden Vernunft kommt. Wie stellen wir sicher, dass z.B. ein Gesetz so gut ist, dass auch zukünftige Generationen Danke! sagen werden? Um also so was wie Weisheit und Nachhaltigkeit in das Entscheiden zu bringen, braucht es 3+1 Zutaten: 1. Sich Sachkundig zu machen. 2. Diese Informationen zu beraten. 3. Dies durch ein moderiertes Vorgehen unbefangen zu tun. und zusätzlich: 4. Sich dabei zu besinnen, um was es wirklich, wirklich geht. Die ersten drei Schritte bilden die Basis für konsultative Demokratieinnovationen, die insbesondere auf zufallsbasierte Beratungsgremien setzen (wie z.B. Planungszelle und Bürgerräte). Doch wie stellen wir sicher, dass - besonders beim Entscheiden - sich nochmals besonnen wird, was die zugrundeliegenden Hoffnungen und Werte sind? Die Rekonstituante dreht sich genau darum, diese, dem Politischen transzendenten Dimension nach dem Guten Leben, einzuspeisen. Kurz: Wie kommt das Gute in den Prozess und setzt sich dann auch durch? Nur dann werden wir uns gut und gerne in unsere Demokratie einbringen einsetzen und an unserem Staat arbeiten.

UMSETZUNGSSTRATEGIE UND MAßNAHMEN

Die erfolgreiche Umsetzung der Rekonstituante erfordert darum eine Synchronisierung von Top-Down- und Bottom-Up-Strategien, sodass Anforderungen von unten, wie von oben gleichermaßen berücksichtigt werden. Zudem soll das Empowerment der Bürger durch gezielte Maßnahmen gefördert werden, wobei das Grundgesetz als rechtliches Fundament dient. Ziel ist die verfassungsrechtliche Verankerung mittels Artikel 146a ins Grundgesetz zur Institutionalisierung der Rekonstituante, incl. Bundesgesetz zur Regelung der Verfahrensdetails (siehe Anhang).

Auf dem Protokonvent auf Frauenchiemsee wurde zum Ende auch Szenarien des weiteren Vorgehens besprochen. Hier die für diesen Sammelband zentralen nächsten Schritte:

1. **Von oben: Agenda Setting:** Demokratiepolitik auf die politische Agenda setzen, u.a. durch die Einrichtung eines "**Hauptausschusses für Demokratiepolitik**, Beteiligung und Engagement" im Deutschen Bundestag und Einrichtung einer Stelle für Demokratieentwicklung unter der Leitung von einem parteiunabhängigen **Beteiligungsbeauftragten** für den Bund
2. **Von unten: Prototyping:** Pilotprojekte auf kommunaler, Landes- und Bundesebene, z.B. über die Plattform von Open Petition, d.h. als im Rahmen von zivilgesellschaftlicher Demokratieentwicklung von unten. So kann demonstriert werden, wie solch eine Zusammenarbeit gelingen kann.
3. **Zusammen: Institutionalisierung:** Verankerung von Demokratiepolitik durch eine Satzung, Stelle und Schule für Demokratieentwicklung, welche sich um Einführung und Umsetzung der Rekonstituante kümmert. Diese untersteht einem transsektoral einzurichtenden **Bundesbeteiligungshof**, der – wie in der Frauenchiemseer Deklaration (Ausführungsgesetz siehe Anhang) angedacht – als prozedurales Verfassungsorgan, sich der Entwicklung und Stärkung unserer Demokratie widmet.

AUSBLICK: ZUR AKTUALITÄT DER REKONSTITUANTE

Wir erleben gerade, wie das demokratische "Ökosystem", das heißt die Voraussetzung, dass eine Demokratie ganzheitlich sich entfalten und sich regenerieren kann, plattgetrumpelt wird. Die Gründe sind vielfältig und liegen nicht nur im populistischen und toxischen Gebaren, sondern auch in der Begrenztheit und Sturheit des bestehenden repräsentativ-bürokratischen Systems. So und so, wenn der Boden der Demokratie - sowohl das Vertrauen in die Verfahren als auch das Zutrauen in die Mündigkeit - verhärtet ist, so braucht es die Rekultivierung der politischen Kultur. Letztlich dient die Rekonstituante dieser laufenden Erneuerung der Vitalität einer freiheitlichen Gesellschaft.

Die Agenda Rekonstituante hängt darum zusammen mit der **Agenda Demokratiepolitik**. Wir haben zwar Politikfelder für alle möglichen Themen, aber bezeichnenderweise keines, welches sich um die Voraussetzung kümmert, dass all die anderen Politikfelder gelingen, nämlich des zentralen Politikfeldes der Demokratiepolitik. Das Fehlen dieser führt zu Reformstau und Zutrauensverlust in Staat, Politik und Verwaltung. Ohne eine kontinuierliche Arbeit an Personal und Prozessen, Kultur und Strukturen einer Demokratie brennt diese immer weiter aus.

Demokratiepolitik kümmert sich dabei um das demokratische Personal, in diesem Sinne ist sie **öffentliche Personalentwicklung**; und die optimale Zusammenwirkung von Institutionen und Prozessen, als solche ist **föderale Demokratieentwicklung**.

Demokratiepolitik braucht Orte und Mandate – sie muss institutionalisiert werden am Parlament, in der Exekutive (siehe oben), aber insbesondere durch einen unabhängigen, transsektoral betriebenen "Bundesbeteiligungshof". Zusammen dienen diese als **Quell und Kristallisierungspunkt** politischer, öffentlicher und wissenschaftlicher Debatten über öffentliche Personal- und Demokratieentwicklung.

ANMERKUNG: DIE FORM DER TRANSFORMATION

Dieser Artikel prozeduralisiert Kernbegriffe unserer Verfassung. Das heißt, er nimmt sie ernst und fragt, wie sie gelebt, wie sie umsetzbar werden. Demokratie: Wie kann das Volk wirklich herrschen? Verfassung / Grundgesetz: Was sind die Grundspielregeln, nach denen wir uns als Gesellschaft regieren und regieren lassen? Souverän: Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus ... Doch wie kann das Volk selbst sich die Regeln geben, nach denen es sich regiert und regieren lässt? Transformation: Wie können wir die Art und Weise (Form), wie wir als Gesellschaft Probleme erkennen und gemeinsam lösen, selbst umformen? Rekonstituante: Wie können wir selbst die Form des demokratischen Transformierens verbessern? Wie können wir diese Meta-Form (also Metaverfahren einer Rekonstituanten) entwickeln und umsetzen, mit dem wir unsere Gesellschaft, unsere Demokratie transformationsfit halten?

DANKSAGUNG

Die Entwicklung der Rekonstituante erfolgte in enger, freundschaftlicher Zusammenarbeit mit Jörg Mitzlaff – Initiator von openPetition¹² - im Rahmen des gemeinsam ersonnen Projektes Aufbruch 146 bzw. Zukunft GG. In einer Vielzahl von Gesprächen mit Kolleginnen und Kollegen und Experten aus Politik, Recht, Verwaltung und Zivilgesellschaft wurde ein erster Prototyp entwickelt, der dann auf dem Protokonvent auf Frauenchiemsee durchgespielt wurde. Dieser Forschungs-, Entwicklungs- und Prototyping-Prozess wurde durch open Petition gefördert.

Danke für die Unterstützung und Ermutigung, Tipps und Bedenken, Hinweise und Hilfe beim gemeinsamen Suchen und Entwickeln einer prozeduralen Antwort auf die Krise unserer Demokratie.

¹² openPetition gemeinnützige GmbH – einer Plattform für Bürgerinitiativen, Petitionen und Kampagnen (<https://www.openpetition.de/>)

QUELLEN / LITERATURNACHWEISE

Weiterführende Links:

- Akademie Lernende Demokratie: Demokratieklausur auf Frauenchiemsee. Verfügbar unter: <https://lernende-demokratie.de/demokratieklausur-auf-frauenchiemsee-ein-schritt-in-richtung-partizipativer-gesetzgebung>. (Zugriff am 17. Januar 2025).
- Open Petition: Demokratieklausur auf Frauenchiemsee. Verfügbar unter: <https://www.openpetition.de/blog/blog/2024/09/30/demokratieklausur-auf-frauenchiemsee>. (Zugriff am 17. Januar 2025).
- Die Demokrative: <https://www.demokrative.de/> (Zugriff am 17. Januar 2025).

Weiterführende Literatur

- Fuhrmann, R. (2024b): Toolbook für Transformation – Kleine Werkzeuge mit großer Wirkung. 4. vollständig überarbeitete und ergänzte Ausgabe. ReformAgentur, <https://lernende-demokratie.de/toolbook-transformation/>
- Fuhrmann, R. (2024a): Transformationsfitte Verwaltung: Vom Verwalten zum Gestalten von Transformation!. Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 3/24, vhw
- Fuhrmann, R. (2023b): Demokratiepolitik von unten - Selbstorganisierte Demokratieentwicklung am Beispiel von Abstimmung21. In: Demokratiepolitik. Hg. von Heinz Kleger und Ansgar Klein, Springer

ANHANG:

ENTWURF EINES AUFERTIGUNGSGESETZES ZU ARTIKEL 146 GG

Der Protokonvent auf Frauenchiemsee¹³ hat wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der Demokratie in Deutschland gesetzt. Die konkrete Umsetzung der Rekonstituante erfordert die Zusammenarbeit von Politik, Gesellschaft und Wissenschaft sowie eine klare rechtliche Verankerung. Artikel 146a bildet hierbei das zentrale Element, um Bürgerbeteiligung verbindlich zu gestalten und eine partizipative Demokratie zu fördern. Darum wurde zum Abschluss des Protokonvents die Skizze für eine Ausführungsnorm zu Artikel 146 GG formuliert, um damit die Voraussetzungen für eine Rekonstituante zu schaffen.

Folgende Frauenchiemseer Deklaration wurde am 15. September 2024 entwickelt und unterzeichnet u.a. von Jörg Mitzlaff (Berlin), Gregor Freiherr von Rosen (Hamburg), Dr. Raban Daniel Fuhrmann (Konstanz), Sebastian Heckler (Stuttgart):

¹³ Akademie Lernende Demokratie: Demokratieklausur auf Frauenchiemsee. Verfügbar unter: <https://lernende-demokratie.de/demokratieklausur-auf-frauenchiemsee-ein-schritt-in-richtung-partizipativer-gesetzgebung>. (Zugriff am 17. Januar 2025).

Open Petition: Demokratieklausur auf Frauenchiemsee. Verfügbar unter: <https://www.openpetition.de/blog/blog/2024/09/30/demokratieklausur-auf-frauenchiemsee>. (Zugriff am 17. Januar 2025).

"Frauenchiemsee Deklaration"

Um den Erwartungen und den Herausforderungen und der Verantwortung an unsere Nation zu entsprechen, die wir vor uns selbst und der Welt haben, muss unsere Demokratie eine lernende Demokratie sein.

Die gute Erfahrung mit dem Grundgesetz hat uns zu Verfassungspatrioten gemacht. Darauf bauen wir auf.

Art. 146 GG ruft das Deutsche Volk dazu auf, sich im geeigneten Moment eine erneuerbare Verfassung zu geben. Darauf bereiten wir uns jetzt vor. Art. 146 GG benötigt einen Satz 2, der da lautet:

"Das Nähere regelt ein Bundesgesetz."

*Das zu schreibende **Ausfertigungsgesetz** muss in der Tradition des Grundgesetzes regeln, wie Bundestag und Bundesrat unter Einbeziehung des Deutschen Volkes von Anfang an in einem Beteiligungsverfahren das Grundgesetz weiterentwickeln können.*

Für diese Verfahren fordern wir folgende Prinzipien zu berücksichtigen:

1. *Das Initiativrecht liegt bei Bundestag oder Bundesrat oder einer Initiative, welche von mindestens 250.000 Bürgern in einer **Online-Petition** unterstützt wird.*
2. *Das Recht zur Initiative entbindet nicht von der Treue zur Freiheitlich-Demokratischen Grundordnung.*
3. *Bundestag und Bundesrat können jederzeit mit verfassungsgebender Mehrheit im Sinne der Initiative entscheiden.*
4. *Begleitung des Verfassungsprozesses obliegt dem neu zu schaffenden **Bundesbeteiligungshof**. Dieser ist eine unabhängige oberste Bundesbehörde.*
5. *Im Deutschen Bundestag werden Bürger und Bundesbeteiligungshof durch den **Beteiligungsbeauftragten** advokatorisch vertreten. Der Beteiligungsbeauftragte evaluiert die Wirksamkeit des Bundesbeteiligungsgesetzes in jeder Legislaturperiode.*
6. *Die Begleitung durch Bundesbeteiligungshof umfasst sowohl die fachliche Begleitung als auch die prozessuale Begleitung.*
7. *Den Bürgern ist die politische Meinungsbildung im Beteiligungsverfahren in ganzer Breite zu ermöglichen. Hierzu können z.B. **Hausparlamente** einberufen werden.*
8. *Treffen Bundestag und Bundesrat keine Entscheidung in angemessener Zeit, so ruft der Bundesbeteiligungshof einen **Vermittlungsrat** zusammen. Der Vermittlungsrat legt eine geeignete Frage unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung dem Deutschen Volk zur Abstimmung vor, mit der einen Gesetzes- oder Verfassungsänderung herbeigeführt werden kann. Der Vermittlungsrat setzt sich zu gleichen Teilen zusammen aus Abgeordneten der zuständigen Bundestags-Fachausschüsse, aus Verwaltungsmitarbeitern der zuständigen Ministerien auf Arbeitsebene, aus Vertretern der Initiative und aus gelosten Bürgern. Die Beteiligung am Vermittlungsrat ist verpflichtend.*
9. *Der **Volksentscheid** gilt als angenommen, wenn er mehrheitlich angenommen wurde. Verfassungsänderungen benötigen zu ihrer Annahme die Zustimmung in der Mehrheit der Bundesländer und zugleich eine Mehrheit aller Stimmen."*

Frauenchiemsee, 15. September 2024 / Tag der Demokratie