

## Viergliederung des Staates nach Heinrichs und das Neokratiekonzept - eine Zusammenführung

### *Konzeptionelle Grundlagen*

In welcher Beziehung steht das Neokratiekonzept<sup>1</sup> zu vergleichbaren und möglicherweise konkurrierenden Ideen zur Demokratieentwicklung? Auf diese scheinbar einfache Frage gibt es deswegen keine einfache Antwort, weil das Neokratiekonzept sich viel weiter vom Staatsverständnis der herkömmlichen Demokratie entfernt als andere konkrete Reformansätze.

Im Gesamtkonzept neokratischer Staatsorganisation fügen sich u.a. diese drei grundlegenden Ideen zu einem neuartigen Staatsverständnis zusammen:

- Das Konzept der - auch Spartenstaat genannten - mehrspurigen Demokratie<sup>2</sup>
- Das Konzept einer systemoffenen Verfassung, deren Offenheit und Veränderlichkeit durch die Institution eines permanenten Verfassungsrats gesichert wird<sup>3</sup>
- Die Idee der so genannten politischen Assoziationsfreiheit, nach der Staaten für Offenheit bzw. Freiwilligkeit auch in Sachen Staatsgrenzen und Staatszugehörigkeit zu sorgen haben.<sup>4</sup>

Ein Staatsmodell, das neokratischem Staatsverständnis immerhin in seinem ersten Bestandteil, dem Spartenstaatkonzept, wesensverwandter ist als andere, ist das Modell der Viergliederung von Johannes Heinrichs.<sup>5</sup> Daher sollen diese beiden Modelle hier in Kurzform einander gegenübergestellt werden.

### *Mehrspurige Demokratie vs. mehrstufige Demokratie*

Nach dem Neokratiekonzept entsteht ein Spartenstaat bzw. eine mehrspurige Demokratie dadurch, dass aus einem bestehenden Staat Staatssparten als eigenständige Teil-Staatsgebilde herausgelöst werden. Jede solche Staatssparte soll für einen Teilbereich der Politik autonom zuständig sein. So könnten aus dem herkömmlichen, für Politik als ganze zuständigen Parlament z.B. ein Spartenparlament für Kultur- und Wissenschaftspolitik, eines

---

<sup>1</sup> Der Neokratiebegriff wurde Anfang des vorigen Jahrzehnts in diversen Webartikeln ([www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)) eingeführt. In Buchform zuerst in: B. Wehner, *Von der Demokratie zur Neokratie. Evolution des Staates, Revolution des Denkens*, Hamburg 2006.

<sup>2</sup> Die erste Abhandlung zur mehrspurigen Demokratie: B. Wehner, *Die Katastrophen der Demokratie. Über die notwendige Neuordnung der politischen Verfahren*, Darmstadt 1992.

<sup>3</sup> Das Konzept des permanenten Verfassungsrats wurde eingeführt in: B. Wehner, *Der Staat auf Bewährung. Über den Umgang mit einer erstarrten politischen Ordnung*, Darmstadt 1992.

<sup>4</sup> Das Konzept der politischen Assoziationsfreiheit wurde zuerst entwickelt in: B. Wehner, *Nationalstaat, Solidarstaat, Effizienzstaat. Neue Staatsgrenzen für neue Staatstypen*, Darmstadt 1992.

<sup>5</sup> Johannes Heinrichs, *Revolution der Demokratie. Eine Realutopie*, Berlin 2003.

---

für Verteidigungs- und Friedenspolitik und eines für Geld- und Konjunkturpolitik herausgelöst werden. Jedem dieser Parlamente würde dann eine zugehörige, auf den jeweiligen Politikbereich spezialisierte Spartenregierung verantwortlich sein.

Solche Spartengliederung ließe ein dem herkömmlichen in vielerlei Hinsicht überlegenes neuartiges Staatswesen entstehen. Die vielleicht gravierendste Unzulänglichkeit des herkömmlichen Staates ergibt sich aus seiner Allzuständigkeit, der alle Politikbereiche umfassenden Zuständigkeit also vor allem der Legislative. Diese Allzuständigkeit führt unvermeidlich zu Überforderungen, und sie tut dies bei wachsender Komplexität der Staatsaufgaben in wachsendem Maß. Wo aber Überforderung herrscht, herrscht zwangsläufig Inkompetenz. Von dieser überforderungsbedingten Inkompetenz sind allzuständige Parlamente geprägt, aber ebenso Parteien und ihre Akteure, die ihrerseits das Ganze der Politik zu verstehen und zu beherrschen vorgeben. Die mehrspurige Demokratie ist daher ein Staatswesen, in dem die Inkompetenz politischer Akteure durch jeweils zeitgemäße Beschränkung der Zuständigkeiten auf das Beherrschbare abgebaut wird.

So weit stimmen das Neokratiekonzept und das Konzept des viergegliederten Staates nach Heinrichs im Grundsatz überein. Auch nach dem Viergliederungskonzept soll das herkömmliche allzuständige Parlament in mehrere, nämlich genau vier spezialisierte Einzelparlamente aufgegliedert werden und soll jedem dieser vier Einzelparlamente eine eigene Exekutive verantwortlich sein. Gemeinsam ist beiden Konzepten auch, dass politische Parteien sich auf den Zuständigkeitsbereich je eines Einzelparlaments zu beschränken hätten. Auch das Viergliederungskonzept würde damit dem Parteienstaat zumindest in seiner bestehenden Form ein Ende setzen. Nicht zuletzt deswegen hat es mit dem Neokratiekonzept mehr Gemeinsamkeiten als andere. Ohne den Neokratiebegriff überfrachten, lässt der viergegliederte Staat nach Heinrichs sich daher als eine Staatsform innerhalb des großen neokratischen Möglichkeitsraums bezeichnen.

Es gibt zwischen den beiden Konzepten aber natürlich auch wesentliche Unterscheide, die sogar als Unvereinbarkeiten erscheinen mögen. Nach Heinrichs *muss* eine Gliederung des Staates eine Viergliederung sein, und zwar eine hierarchische. Heinrichs begründet dies damit, dass sich in der Viergliederung eine hierarchische Wesensgliederung menschlichen Denkens und sozialen Handelns widerspiegelt, eine Gliederung in so genannte Reflexionsstufen. Das erste, oberste Glied des Staates müsse dementsprechend für Grundwerte, das zweite für Kultur, das dritte für Politik im engeren Sinn und das vierte für Wirtschaft zuständig sein. Da dies eine hierarchische Gliederung ist, fordert Heinrichs, dass höher-rangige Einzelparlamente niederrangigen Staatssparten Regeln auferlegen, d.h. für sie maßgebliche Rahmengesetze beschließen können. Demnach könnte z.B. das Kulturparlament Rahmengesetze beschließen, an die das Wirtschaftsparlament sich zwingend zu halten hat. Insofern ist der viergegliederte Staat keine *mehrspurige* Demokratie im neokratischen Sinn, sondern eine *mehrstufige*, und insofern handelt es sich bei den Einzelparlamenten der vier Staatsstufen eher um Kammern eines zusammengehörigen

---

Parlamentsgebildes<sup>6</sup>. Heinrichs bezeichnet diese demensprechend als Grundwertekammer, Kulturkammer, Politikammer und Wirtschaftskammer.

Diese Merkmale des Viergliederungskonzepts sind zwar vergleichsweise strukturkonservativ, aber eine Unvereinbarkeit mit dem Neokratiekonzept ergibt sich daraus noch nicht. Unvereinbar wären die Konzepte nur insoweit, als die Viergliederung des Staates der erste und letzte Schritt einer Demokratiereform zu sein hätte. Plausibler ist es aber, die Viergliederung als mögliche Phase eines langfristigen neokratischen Reformprozesses zu deuten. Sie müsste weder in einem Schritt realisiert werden, noch sollte oder könnte sie das Ende eines solchen Reformprozesses sein. Einer Viergliederung könnte in einem evolutionären Prozess eine Zwei- und Dreigliederung vorangehen, ihr könnten Fünf-, Sechs- und weitere Gliederungen des Staates folgen, und in einem solchen Prozess könnte zudem eine eventuelle hierarchische Rangordnung zwischen Staatssparten stärker oder schwächer ausgebildet werden oder sich ganz zurückbilden. Für einen nach dem Heinrichs-Modell geformten Staat bedeutet dies, dass er Zwischenschritt oder Ausgangspunkt auf einem langen neokratischen Entwicklungspfad sein könnte. Dieser schließt im Übrigen selbst eine vorübergehende Rückentwicklung zur herkömmlichen, also zur einspurigen und einstufigen Demokratie nicht aus.

So gesehen sind das Viergliederungsmodell und das Neokratiekonzept nicht als einander ausschließende Projekte aufzufassen und auf absehbare Zeit nicht einmal als konkurrierende. Beide zielen zunächst einmal auf die Ablösung der inkompetenten Parteiendemokratie, und schon dies ist ein langfristiges gemeinsames Anliegen. Ein aktives Engagement hätte für beide Konzepte daher als Engagement gegen den herkömmlichen Parteienstaat zu beginnen. Allein dies braucht einen sehr langen Atem.

#### *Demokratiereform und die Öffnung der Verfassung*

Für sich genommen ist das Viergliederungskonzept allerdings ein statisches Staatsmodell, kein Konzept einer evolutionären oder auch nur schrittweisen Staatsentwicklung. Neue Staatsmodelle gewinnen aber erst dadurch Realitätsbezug, dass sie auch mögliche Wege zu ihrer Realisierung aufzeigen. Tun sie dies nicht, sind sie entweder utopisch oder implizit revolutionär und dementsprechend schwer vermittelbar. Konzepte einer erneuerten Demokratie sollten daher von Vorschlägen für den *Prozess* der Erneuerung begleitet sein, für einen nichtrevolutionären Weg zum Ziel und dementsprechend auch für den Umgang mit absehbaren Widerständen. Nur so können sie bewirken, dass aus dem wachsenden Verdruss über den Zustand der Demokratie irgendwann aktive Engagements für grundlegende Demokratiereformen wachsen.

Gegen grundlegende Reformen der Staatsordnung sind die Widerstände auch in demokratischen Staaten enorm. Auch ein demokratischer Parteienstaat gibt sich nicht freiwillig

---

<sup>6</sup> „Der Bundestag besteht aus vier Kammern.“ So Heinrichs in [http://www.johannesheinrichs.de/media/155/cms\\_521c6e78e97b3.pdf](http://www.johannesheinrichs.de/media/155/cms_521c6e78e97b3.pdf)

---

auf. Parteien, Parlamente und Regierungen werden die Bürger nicht damit überraschen, dass sie sich eines Tages selbst entmachten, um neuartigen Nachfolgeinstitutionen Platz zu machen. Im Rahmen des Neokratiekonzepts werden daher plausible Regeln, Verfahren und Strategien aufgezeigt, die letztlich zu jedem denkbaren neokratischen Staatsmodell hinführen könnten, einen viergegliederten Staat eingeschlossen.<sup>7</sup>

Eine zentrale Rolle spielt hierbei die so genannte systemoffene Verfassung mit der Institution eines permanenten Verfassungsrats. Herkömmliche Verfassungen sind nicht daraufhin angelegt, dass Staatsordnungen in Anpassung an sich wandelnde Anforderungen kontinuierlich reformiert werden. Ein demokratischer Parteienstaat beispielsweise könnte nur von und mit den Parteien grundlegend reformiert werden, aber die Parteien werden den Parteienstaat nicht antasten, wie überlebt dieser auch sein mag. Hieran kann nur eine Verfassungsreform etwas ändern, die den parteienbeherrschten Parlamenten die Zuständigkeit für die Verfassunggebung entwindet. Genau diesem Ziel dient der Entwurf der systemoffenen Verfassung. Auch eine solche systemoffene Verfassung könnte allerdings in den etablierten Verfahren der Verfassunggebung natürlich nur mit Duldung der Parteien verwirklicht werden. In einer langfristigen und sorgfältig konzipierten außerparlamentarischen Strategie aber wird sie dennoch leichter durchsetzbar sein als eine unmittelbare Abschaffung des Parteienstaates.<sup>8</sup>

#### *Verfassungskongress, Grundwertekammer und die Veränderlichkeit des Viergliederungsmodells*

Veränderungsbereitschaft in Sachen Verfassung und politischer Ordnung kann nur dadurch dauerhaft gesichert werden, dass die Zuständigkeit für Verfassungsänderungen dauerhaft veränderungsbereiten Institutionen übertragen wird. Dauerhaft veränderungsbereit aber können nur Institutionen sein, für die bei Verfassungsänderungen keine eigenen Interessen auf dem Spiel stehen. Nach dem Neokratiekonzept soll die Zuständigkeit für Verfassungsentwicklung daher in die Hand eines unabhängigen permanenten Verfassungsrats gelegt werden bzw. in die Hand eines aus mehreren Kammern bestehenden permanenten Verfassungskongresses.

Ein solcher Verfassungskongress gäbe eine für alle Staatssparten (bzw. nachgeordneten Staatlichkeiten<sup>9</sup>) verbindliche Rahmenordnung vor. Dies macht ihn zu einer eigenständigen Staatssparte, die allen anderen staatlichen Institutionen im Rang übergeordnet ist. Damit ergibt sich auch im Neokratiekonzept letztlich eine nicht nur mehrspurige, sondern zugleich eine mehr-, nämlich zweistufige Demokratie, was auch eine Wesensverwandtschaft mit dem vierstufigen Viergliederungsmodell ausmacht. Wesensverwandt sind die Modelle im Übrigen

---

<sup>7</sup> S. hierzu auch die - teilweise noch in Aufbau befindlichen - Websites [www.parteien-stop.de](http://www.parteien-stop.de) und [www.neokratieverfassung.de](http://www.neokratieverfassung.de). Weiteres in [www.neopolis.info](http://www.neopolis.info).

<sup>8</sup> S. hierzu insbesondere [www.parteien-stop.de](http://www.parteien-stop.de).

<sup>9</sup> Als nachgeordnete Staatlichkeiten werden im Entwurf der neokratischen Verfassung die dem Verfassungskongress nachrangigen Staatsinstanzen bezeichnet. Näheres hierzu in [www.neokratiieverfassung.de](http://www.neokratiieverfassung.de)

---

auch darin, dass die Aufgaben eines permanenten Verfassungskongresses sich teilweise mit denen der Grundwertekammer des Viergliederungsmodells überschneiden. Ein neokratischer Verfassungskongress wäre u.a. zuständig für Verfassungsgrundsätze, Grundrechte und ergänzende Gesetzgebung, mit denen eine Grundwerteordnung für Staat und Gesellschaft in Grundzügen vorgegeben würde.

Andererseits gehören zum Viergliederungsmodell aber auch explizite Regeln, die der Wandlungsfähigkeit der Verfassung - und damit dem Geist einer systemoffenen Verfassung - klar entgegenstehen. Nach Heinrichs sollen Verfassungsänderungen in einem viergliederten Staat nur mit Zustimmung aller vier Parlamentskammern zustande kommen können.<sup>10</sup> Demnach hätten die veränderungsunwilligen Minderheiten aller vier Parlamentskammern ein Vetorecht in Verfassungsfragen. Die absehbare Folge hiervon wäre, dass substantielle Verfassungsreformprojekte regelmäßig von einer der vielen denkbaren parlamentarischen Sperrminoritäten blockiert würden und damit die Verfassung eines Viergliederungsstaates de facto zementiert wäre. Dies entspricht der jüngeren deutschen Tradition des so genannten Verfassungspatriotismus, nach der eine unverbrüchliche emotionale Bindung an die Verfassung eine zeitgemäße Form patriotischer Pflicht ist, aber es widerspricht dem neokratischen Geist einer systemoffenen Verfassung. Miteinander vereinbar würden das Viergliederungs- und das Neokratiekonzept daher letztlich doch nur, wenn die Veränderlichkeit der Verfassung in beiden auch institutionell gesichert würde. Dieser Gegensatz ist allerdings leicht auflösbar. Nichts spricht nämlich a priori dagegen, auch ein Viergliederungsmodell mit dem Konzept der systemoffenen Verfassung zu verbinden.

#### *Politische Assoziationsfreiheit und Laienparlamente*

Ein weiteres elementares Reformziel im Rahmen des Neokratiekonzepts ist die so genannte politische Assoziationsfreiheit. Deren Verwirklichung gäbe den Bürgern größtmögliches Mit- und Selbstbestimmungsrecht über Staatsgrenzen und darüber, wer mit wem die Staatsbürgerschaft teilt. Das Viergliederungsmodell dagegen stellt die diesbezüglichen Regeln und institutionellen Arrangements bestehender Staaten nicht in Frage. Es belässt es bei freiheitsbeschränkenden Staatsgrenzen und Staatszugehörigkeitsregeln herkömmlicher Staatsordnungen.

Dieses Problem wird aber ohnehin erst nach einem langen Prozess politischer Bewusstseinsentwicklung, mithin lange nach dem Einstieg in neokratische Verfassungs- und Demokratiereformen, praktische Bedeutung gewinnen. So lange bleiben zwischen dem Neokratiekonzept und dem Viergliederungsmodell genug Gemeinsamkeiten, um letzteres als eine mögliche Variante des ersteren zu verstehen.

---

<sup>10</sup> „Die Gesamtheit des Bundestages ist darüberhinaus einzig zuständig für Verfassungsänderungen...“ So Heinrichs in [http://www.johannesheinrichs.de/media/155/cms\\_521c6e78e97b3.pdf](http://www.johannesheinrichs.de/media/155/cms_521c6e78e97b3.pdf), Verfassungsentwurf zu einer Wertedemokratie, S. 3, Artikel 39, Ziffer 3.

Viel früher als die politische Assoziationsfreiheit könnte auf der Agenda der Demokratieentwicklung dagegen die im Neokratiekonzept vorgesehene Ausdifferenzierung des Parlamentswesens in Expertenparlamente und semiprofessionelle Laienparlamente eine Rolle spielen. Die gemeinsame Entscheidungsbefugnis von Experten- und Laienparlamenten würde dafür sorgen, dass Spezialisierungsgewinne an Sachkompetenz nicht durch einen illegitimen Verlust an Bürgernähe erkauft wird. Auch eine solche Parlamentekonstellation würde aber - anders als die politische Assoziationsfreiheit - den Rahmen des Viergliederungskonzepts nicht sprengen. Auch ein viergegliedertes Parlamentswesen ließe sich durch Laienparlamente sinnvoll ergänzen und damit neokratischer machen.

01- 2014

[www.neopolis.info](http://www.neopolis.info)

[www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

[www.neokratieverfassung.de](http://www.neokratieverfassung.de)