



Jörn Kruse

Bürger an die Macht

Wie unsere Demokratie
besser funktioniert

Kohlhammer

Kohlhammer

Für Carola

Jörn Kruse

Bürger an die Macht

Wie unsere Demokratie besser funktioniert

Verlag W. Kohlhammer

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Warenbezeichnungen, Handelsnamen und sonstigen Kennzeichen in diesem Buch berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese von jedermann frei benutzt werden dürfen. Vielmehr kann es sich auch dann um eingetragene Warenzeichen oder sonstige geschützte Kennzeichen handeln, wenn sie nicht eigens als solche gekennzeichnet sind.

Umschlagbild: Die begehbare Glaskuppel des Reichstagsgebäudes, Wiki Commons: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Glass_Dome_of_Reichstag_building,_Berlin.jpg (abgerufen am 14.04.2020).

1. Auflage 2021

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-038879-6

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-038880-2

epub: ISBN 978-3-17-038881-9

mobi: ISBN 978-3-17-038882-6

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Gliederung

1	Einführung und Überblick	9
1.1	Einführung und Problemstellung	9
1.2	Überblick: Kernelemente der Reformkonzeption	21
2	Institutionen, Parteien, Gewaltenteilung	28
2.1	Einleitung	28
2.2	Staatliche Institutionen	29
2.2.1	Einleitung	29
2.2.2	Politische Institutionen: Parlament und Regierung ...	31
2.2.3	Nichtpolitische Institutionen: Judikative und Fachinstitutionen	33
2.2.4	Monopol für demokratische Legitimation	36
2.3	Parteien und Berufspolitiker	39
2.3.1	Parteien als politische Markenartikel und Rekrutierer für öffentliche Ämter	40
2.3.2	Volkvertreter und Berufspolitiker	42
2.3.3	Politische Klasse, Politik-Kern und Kollektivmonopol	44
2.3.4	Professionalisierung und Politikerkompetenzen	46
2.3.5	Karrieren, Personalauswahl und Seilschaften	50
2.3.6	Anreizdominanz der Parteien	53
2.3.7	Parteien und Kandidaten zum Parlament	55
2.3.8	Asymmetrische Rekrutierung: Juristen und öffentlicher Dienst	61
2.3.9	Parteien und Politiker in der Sicht der Bürger	65
2.4	Interessengruppen und Politikberatung	68
2.4.1	Interessengruppen und Lobbyisten	69
2.4.2	Experten und Politiker-Beratung	72
2.5	Mangelnde Gewaltenteilung	75
2.5.1	Gewaltenteilung. Demokratie, Rechtsstaat und Effizienz	75
2.5.2	Mangelnde Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung in der Parlamentarischen Demokratie	79
2.5.3	Parteieneinfluss auf die Fachinstitutionen	80
2.5.4	Parteieneinfluss auf die Besetzung der Gerichte	83
2.5.5	Demokratie-Regeln	85
2.6	Gewaltenteilung in der demokratischen Reformkonzeption ...	88

3	Regierung	93
3.1	Parlament, Regierung und Koalitionen in der Parlamentarischen Demokratie	93
3.1.1	Aufgaben von Parlament und Regierung	93
3.1.2	Dominante Kriterien: Repräsentativität versus Handlungsfähigkeit	96
3.1.3	Koalitionen in der Parlamentarischen Demokratie ...	98
3.2	Das Wahlrechtsdilemma und die Funktionsprinzipien der Demokratie	106
3.2.1	Das ideal-repräsentative und das dialektische Prinzip	106
3.2.2	Wahlrechtsdilemma	109
3.2.3	Asymmetrie und Funktionsverlust des Parlaments	114
3.2.4	Bürger, Wahlen und Regierung	117
3.3	Wahl der Regierung in der Demokratischen Reformkonzeption	120
3.3.1	Regierung und Regierungskonvent. Institutionelle Regelungen	120
3.3.2	Wettbewerb um die Regierung	122
3.3.3	Interaktion von Regierung und Parlament	126
3.3.4	Getrennte Wahl von Parlament und Regierung ohne Präsidialsystem	131
4	Parlament	142
4.1	Parlamentswahlen in der Parlamentarischen Demokratie	142
4.1.1	Übergroßer Delegationsumfang	142
4.1.2	Personalisierte Wahl durch Doppelstimme aus Erst- und Zweitstimme?	148
4.2	Wahlverfahren zum Parlament und Gesetzgebung in der Demokratischen Reformkonzeption	156
4.2.1	Wahlverfahren. Sitzverteilung auf Parteien, Wahlkreise und Kandidaten	157
4.2.2	Gesetzgebung in der Demokratischen Reformkonzeption	163
4.3	Parlamentarische Fachräte	167
4.3.1	Funktionen der Parlamentarischen Fachräte	167
4.3.2	Wahl der Ständigen Parlamentarischen Fachräte	170
4.3.3	Aktuelle Parlamentarische Fachräte	174
5	Bürgerserrat und Fachinstitutionen	177
5.1	Einleitung: Der Bürgerserrat in der Reformkonzeption	177
5.2	Wahl und Arbeitsweise des Bürgerserrats	180
5.2.1	Arbeitsweise mit intensiver Expertenberatung	180
5.2.2	Wahl von parteiunabhängigen Senatoren durch die Bürger	182

5.3	Fachinstitutionen	187
5.3.1	Charakteristika von Fachinstitutionen und die Option der Politikunabhängigkeit	187
5.3.2	Funktionalität: Normativer Gehalt und Fachkompetenz	191
5.3.3	Nachhaltigkeit	196
5.3.4	Unabhängigkeit von Fachinstitutionen	202
5.3.5	Vorstandsdelegation und Kontrolle	209
5.3.6	Fachinstitutionen oder Regierungsinstitutionen?	214
5.4	Judikative	216
5.5	Zweite Kammer bei der Gesetzgebung, Demokratie-Regeln und Föderalismus	218
5.5.1	Bürgersenate als Zweite Kammer	218
5.5.2	Demokratie-Regeln	225
5.5.3	Föderalismus und Bundesrat	230
5.6	Informationen für die Öffentlichkeit und die Politiker	231
5.6.1	Politische Informationen für die Wähler	232
5.6.2	Informationen für die Expertenberatung der Politiker	238
6	Partizipation, Performance und Direkte Demokratie	241
6.1	Direkte Demokratie	242
6.1.1	Volksabstimmungen: Perspektiven und Probleme ...	242
6.1.2	Qualitative Kriterien für Volksabstimmungen	245
6.1.3	Aktuelle Parlamentarische Fachräte als Alternative ...	250
6.2	Fazit: Partizipation	252
6.2.1	Parlamentswahlen und Parteien	253
6.2.2	Ständige und Aktuelle Parlamentarische Fachräte, unkonventionelle Partizipation und Volksabstimmungen	257
6.2.3	Regierung	260
6.2.4	Bürgersenate und Information für Partizipation	262
6.3	Fazit: Performance und Akzeptanz der Politik	263
6.3.1	Rationalität und Fachkompetenz	264
6.3.2	Politisches Nachhaltigkeitsproblem	265
6.3.3	Handlungsfähigkeit und Verantwortlichkeit	268
6.3.4	Rekrutierung von Politikern	272
	Literaturverzeichnis	276
	Abbildungsnachweis	296

1 Einführung und Überblick

1.1 Einführung und Problemstellung

Seit längerer Zeit zeigen zahlreiche Umfragen, dass die meisten Bürger¹ mit den politischen Prozessen und ihren Ergebnissen unzufrieden sind (► Kap. 2.3.9). Sie fühlen sich von den Politikern und den Parteien unzureichend verstanden, nicht adäquat repräsentiert und auf einigen Feldern zudem mangelhaft regiert. Viele Bürger kritisieren die fehlende Lösung zahlreicher Probleme, die langfristiger Natur und teilweise seit Jahrzehnten absehbar sind, die die kurzfristig orientierten Parteipolitiker aber offenbar überfordern. Dazu gehören unter anderem die gravierenden Klima- und Umweltprobleme, die Vernachlässigung der Infrastruktur bei Verkehr, Telekommunikation und Energie, die Probleme durch Demografie und Alterssicherung im weitesten Sinne, die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität etc. An verbalen Bekundungen mangelt es dabei nicht, wohl aber an effektiver Umsetzung in angemessenen Zeiträumen. Aus Sicht vieler Bürger geht es oft weniger um ideologische Unterschiede zwischen einzelnen Parteien, sondern vielmehr um die Performance der Politiker insgesamt.

Die Bürger haben zwar eine positive Einstellung zur Demokratie, aber nicht zu den vorhandenen Politikern und Parteien. Die Bürger haben das Gefühl, selbst nur einen geringen Einfluss auf die Politik zu haben. Sie wünschen sich mehr Partizipation. Die empfundenen Mängel werden primär den gegenwärtigen Parteien und Politikern angelastet. Allerdings basieren die eigentlichen Ursachen oft auf tieferliegenden Problemen, die aus dem politischen System resultieren. Die parteiendominierte Parlamentarische Demokratie zeigt dabei nicht nur immanente Funktionsmängel, sondern überfordert notwendigerweise auch die einzelnen Politiker, wie engagiert und gutwillig diese auch sein mögen.

Vor dem Hintergrund einer latenten Unzufriedenheit in der Bevölkerung und allerlei alarmistischer Kommentare über den Zustand und die Gefährdung unserer Demokratie in den Medien ist es erstaunlich, dass es in Deutschland zwar Detailerörterungen, aber bisher kaum grundsätzliche Diskurse gibt, die alle institutionellen Elemente des demokratischen Systems auf den Prüfstand stellen. Dieses wird weitgehend als Tabu betrachtet anstatt es ergebnisoffen zu analysieren und evtl. auch

1 Im vorliegenden Buch sind immer die weibliche und die männliche Form in gleicher Weise gemeint. Auf eine explizite sprachliche Differenzierung wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit des Textes verzichtet.

weitreichende Reformoptionen zu diskutieren. An diesem Punkt setzt das vorliegende Buch an. In ihm werden die Konstruktionsfehler und Unzulänglichkeiten der institutionellen Strukturen unserer Demokratie grundlegend analysiert und weitreichende Reformalternativen vorgestellt.

Im Mittelpunkt stehen dabei die Darstellung und die Diskussion einer Reihe konstruktiver Vorschläge, die zusammenfassend als »Demokratische Reformkonzeption« bezeichnet werden.² Diese beabsichtigt einerseits, wirksamere Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger zu schaffen und andererseits die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Institutionen des Staates zu verbessern. Dies lässt eine höhere Akzeptanz »der Politik« und eine Stärkung der Demokratie erwarten.

In diesem ersten Kapitel werden zur Einführung und zum Überblick für die Leser die fünf Hauptprobleme der gegenwärtigen Parlamentarischen Demokratie und die wichtigsten Reformelemente skizziert. Anschließend wird eine knappe Übersicht über die Kapitel gegeben. Die fünf Hauptprobleme sind

- (1) Wenig politische Partizipation der Bürger,
- (2) Funktionsprobleme des Regierungssystems,
- (3) Übermacht der Parteien,
- (4) Rekrutierung des politischen Führungspersonals und
- (5) mangelnde Information und mangelnde Nachhaltigkeit.

(1) Wenig politische Partizipation der Bürger

Die Teilhabe der Bürger an den demokratischen Entscheidungen des Staates wird üblicherweise als »politische Partizipation« bezeichnet (► Kap. 6.2). Dazu gehören die Beteiligung an Wahlen und Volksabstimmungen und die personelle Partizipation, das heißt die Parteimitgliedschaft und die eigene Ausübung von politischen Ämtern, insbesondere in Form von Abgeordnetenmandaten. Ferner zählen dazu die persönlichen Aktivitäten in Bürgerinitiativen, Protestbewegungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, bei Demonstrationen etc., die in unterschiedlicher Weise auf die Beeinflussung politischer Entscheidungen abzielen.

Die tatsächlichen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger sind gegenwärtig erstaunlich gering, wenn man sie am Anspruch von Art. 20 Grundgesetz misst, wonach »alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen« soll. Dieser Anspruch ist zwar formaljuristisch erfüllt, wird aber inhaltlich nur ungenügend realisiert. Ein Beleg ist etwa die Tatsache, dass die Wähler weder einen Einfluss auf die Personen haben, die ihre

2 Etliche Begriffe sind spezifisch für dieses Buches entwickelt worden, für die Analyse besonders wichtig und/oder werden anders verwendet als üblich. Deshalb werden bei einigen Zweiwortbegriffen beide Teile groß geschrieben, z. B. Politische Institutionen, Nichtpolitische Institutionen, Parlamentarische Demokratie, Demokratische Reformkonzeption, Zweite Kammer, Politische Klasse, Ständige und Aktuelle Parlamentarische Fachräte, Unabhängige Institution etc. Aus dem gleichen Grund werden einige spezifische Begriffe anders als üblich mit Bindestrich geschrieben, z. B. Demokratie-Regeln, Politik-Kern, Diskurs-Arena etc.

bevorzugte Partei als Abgeordnete ins Parlament entsendet (► Kap. 4.1.2) noch auf die Führungspersonen des Staates (z. B. die Bundesminister, ► Kap. 3.2.4).

Die Zahl der Parteimitglieder nimmt ständig ab und ist inzwischen mit weniger als zwei Prozent aller Bürger sehr gering (► Kap. 2.3.7), wenn man bedenkt, dass die Parteien die zentralen Machtfaktoren der Politik sind und die Rekrutierungskanäle zu allen öffentlichen Ämtern dominieren. Noch wesentlich kleiner ist die Zahl der aktiven Parteimitglieder (0,3 % der Bevölkerung),³ die an der Programmatik und an der Kandidatenauswahl für das Parlament mitwirken. Gleichzeitig sind die Zugangsbarrieren zur Mitgliedschaft im Parlament für Nichtparteilmitglieder praktisch unüberwindbar. Volksabstimmungen finden recht selten statt und auf Bundesebene gar nicht.

Der Buchtitel *Bürger an die Macht* betont ein wesentliches Ziel der Reformvorschläge, nämlich den demokratischen Einfluss der Bürger auf die politischen Entscheidungen deutlich zu erhöhen.⁴ Die Demokratische Reformkonzeption sorgt erstens dafür, dass die Bürger deutlich mehr Möglichkeiten erhalten, mit dem Stimmzettel Einfluss zu nehmen. Zweitens werden neue, politisch relevante Gremien geschaffen, in denen die Bürger mitwirken können, ohne ihren Beruf aufzugeben. Drittens verschafft die Reformkonzeption den Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Gruppen mehr institutionell fundierte Möglichkeiten, politische Entscheidungen zu beeinflussen.

Wahlen zum Parlament

Die bei weitem wichtigste Partizipationsmöglichkeit und für viele Bürger gleichzeitig die einzige, die sie bisher selbst nutzen, ist die Beteiligung an den Parlamentswahlen. Durch ihre Zweitstimme können die Wähler die quantitative Zusammensetzung des Parlaments bestimmen, wenn man davon absieht, dass alle Stimmen für Parteien unterhalb der 5 %-Sperrklausel verloren gehen. Die kollektive Möglichkeit, die Größe der Fraktionen im Parlament zu bestimmen, ist für die Demokratie eminent wichtig. Sie ist tatsächlich aber auch schon das Einzige, was die Wähler beeinflussen können.

Entgegen anderslautenden Vermutungen haben die Wähler nämlich keinen Einfluss darauf, welche Kandidaten ihrer bevorzugten Partei als Abgeordnete ins Parlament gelangen (► Kap. 4.1.2). Insofern ist die übliche Bezeichnung »personalisierte Verhältniswahl« irreführend. Stattdessen ist das System der Doppelstimme (Erst- und Zweitstimme) des deutschen Bundestagswahlrechts der Grund für einige gravierende Probleme (Überhang- und Ausgleichsmandate, unkontrollierte Aufblähung des Parlaments) und für mehrere kritische Urteile des Bundesverfassungs-

3 Zusätzlich werden die Parteimitglieder im Durchschnitt immer älter, weil nur wenige junge Bürger neu in die Parteien eintreten. Der Anteil der über 65-Jährigen beträgt inzwischen fast 50 % und ist damit nahezu doppelt so hoch wie in der Gesamtbevölkerung (► Kap. 6.2.1 und Klein et al., 2019, 87).

4 Der Untertitel des Buches *Wie unsere Demokratie besser funktioniert* beschreibt das zweite Ziel, nämlich die demokratischen Strukturen funktionaler zu machen und die Performance der Politik zu verbessern.

gerichts. Diverse Reformversuche sind in Ansätzen steckengeblieben und schließlich am Egoismus bestimmter Parteien gescheitert.

Weiterhin ist klar, dass die Bürger keinerlei Einfluss darauf haben, von welchen Ministern sie regiert werden. Die Ministerposten werden nach der Wahl von Parteifunktionären ausgehandelt, wobei die einschlägigen Erfahrungen und Fachkompetenzen offenbar keine große Rolle spielen. Gelegentlich werden sich die Bürger bei einzelnen Ernennungen erstaunt fragen, welchen persönlichen oder taktischen Hintergrund das wohl gehabt haben mag. Das dürrtfige Erscheinungsbild mancher Politiker ist vermutlich ein Grund für das schlechte Image »der Politik«.

Im aktuellen politischen System erteilt jeder Wähler einer Partei ein pauschales Mandat für alle inhaltlichen und personellen Entscheidungen des Bundestages in den nächsten vier Jahren. Dies wirft wegen der Heterogenität der Präferenzen der Bürger bei diversen Politikfeldern zahlreiche Probleme auf. Viele Bürger dürften bei einem Thema Partei A präferieren, bei einem anderen Partei B und vielleicht die Kandidaten von Partei C. Eine solche Möglichkeit zur Differenzierung lässt das Wahlrecht nicht zu. Stattdessen führt der übergroße Delegationsumfang (► Kap. 4.1.1), dazu, dass die Wahlergebnisse nur wenig über die politischen Präferenzen auf einem bestimmten Politikfeld aussagen und diese auch keine feldspezifischen Sanktionswirkungen auf die Parteien ausüben.

In der hier vorgestellten Demokratischen Reformkonzeption ermöglicht ein völlig neu konzipiertes Wahlsystem zum Bundestag (► Kap. 4.2.1) jedem Wähler einen Einfluss darauf, welcher Kandidat der von ihm präferierten Partei ins Parlament einzieht. Außerdem kann er durch die Wahlen zu verschiedenen Ständigen Parlamentarischen Fachräten (► Kap. 4.3) seine politischen Präferenzen auf einzelnen Politikfeldern differenzierter zum Ausdruck bringen und damit eine stärkere Wirkung erzeugen.

Zivilgesellschaftliches Engagement und politische Wirkung

Viele Bürger engagieren sich in zivilgesellschaftlichen Gruppen wie Bürgerinitiativen etc. oder beteiligen sich an Unterschriftensammlungen oder Demonstrationen. Dies sind Aktivitäten unkonventioneller politischer Partizipation (► Kap. 6.2.2). Ihr Anwachsen könnte man als Reaktion auf einen eklatanten Mangel an konventionellen Partizipationsmöglichkeiten interpretieren, bzw. als eine implizite Kritik an einem politischen System, das »in die Jahre gekommen« ist und dem gestiegenen Selbstbewusstsein der Bürger und deren Partizipationsansprüchen nicht mehr gerecht wird. Diese Aktivitäten haben jedoch – von kurzfristigen singulären Ausnahmen abgesehen – in der Regel nur wenig Einfluss auf die reale Politik. In der Demokratischen Reformkonzeption liefern Aktuelle Parlamentarische Fachräte Möglichkeiten für die einzelnen Bürger, auf den jeweiligen Politikgebieten selbst spürbaren Einfluss auf die parlamentarischen Prozesse zu nehmen (► Kap. 4.3.3).

(2) Funktionsprobleme des Regierungssystems in Deutschland

Das Parlament und die Regierung haben sehr unterschiedliche Aufgaben, die ganz verschiedene Anforderungen stellen. Das Parlament soll Gesetze verabschieden, die

grundsätzlich über längere Zeit gelten und deshalb allgemeingültig, problemadäquat und praktikabel sein müssen. Dafür ist es wichtig, dass die Bürger und ihre Präferenzen und Interessen im Parlament adäquat repräsentiert sind. Im Unterschied dazu ist die Regierung die Trägerin der »operativen Politik« und soll die Interessen des Staates, der Gesellschaft und der Bürger einzelfallbezogen nach außen und nach innen vertreten, ggf. auch in Situationen mit kurzfristigem Handlungsbedarf. Dazu sollte die Regierung jederzeit auf allen Politikfeldern handlungsfähig sein.

Für diese beiden zentralen Institutionen eines demokratischen Staates wären jeweils gänzlich unterschiedliche Wahlsysteme geeignet. Für die Aufgaben des Parlaments wird die Repräsentation der Bevölkerung durch eine reine Verhältniswahl ohne Sperrklausel am besten gewährleistet. Dagegen ist für die Regierung ein demokratisches Wahlverfahren erforderlich, aus dem regelmäßig eine stabile und umfassend handlungsfähige Regierung hervorgeht. Es ist ein Konstruktionsprinzip der Parlamentarischen Demokratie, dass sie beides zu kombinieren versucht. Sie offenbart dabei ein Wahlrechtsdilemma (► Kap. 3.2.2), das eine Reihe von Problemen zur Folge hat (► Kap. 3.1 und ► Kap. 3.2).

Gegenwärtig sind die Regierungsfractionen des Parlaments vor allem die Mehrheitsbeschaffer der Regierung. Dies kann aber nur mit einer Fraktionsdisziplin erreicht werden, die tatsächlich die Freiheit der Abgeordneten erheblich einschränkt.⁵ Bei jeder inhaltlichen Befassung des Parlaments mit einem bestimmten Thema stehen die Abstimmungsmehrheiten schon vorher fest. Die Parlamentsdebatten beeinflussen das Ergebnis nicht mehr. Sie sind oft ritualisiert, parteizentriert, vorhersehbar und medienorientiert. Die Qualität der Argumente tritt hinter die Interessen der Parteien zurück. Bei den Regierungsfractionen besteht das Hauptinteresse in der Machterhaltung. Die Oppositionsparteien können die Abstimmungsergebnisse auch durch noch so gute Argumente nicht mehr verändern. Ihre Redner richten sich deshalb vorrangig an die eigenen Parteifreunde und an die Öffentlichkeit im Hinblick auf zukünftige Wahlen. Diese Strukturen und Verhaltensweisen führen zu einem Funktionsverlust des Parlaments.

Koalitionstheater

Da Mehrparteienparlamente in Deutschland und in anderen Ländern vermutlich auch zukünftig die Normalität sein werden, ereignet sich regelmäßig das, was man »Koalitionstheater« nennen könnte (► Kap. 3.1.3). Während sich die Parteien vor der Wahl aus Gründen des Politikmarketing und zur Verbesserung der späteren Verhandlungspositionen möglichst stark voneinander abgrenzen, müssen sich einige von ihnen nach der Wahl zusammenfinden, um sich auf ein gemeinsames Regierungsprogramm (Koalitionsvertrag) zu einigen. Die Erwartung ist, dass sie anschließend im Parlament bei allen Themen gemeinsam abstimmen.

5 In Art. 38 Grundgesetz heißt es dagegen: »Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages [...] sind [...] an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.«

Nach dem herkömmlichen Verständnis muss jede derartige Koalition zwei Bedingungen erfüllen. Erstens müssen die Koalitionsfraktionen zusammen die Mehrheit der Sitze im Parlament haben (Mehrheitsbedingung) und zweitens müssen sie eine hinreichende inhaltliche Übereinstimmung aufweisen oder erzeugen können (inhaltliche Bedingung). Dabei ist es in Deutschland bisher ein selbstgesetzter Anspruch, dass eine Regierungskoalition eine dauerhafte Parlamentsmehrheit ihrer Fraktionen für alle relevanten Politikinhalte haben sollte. Dazu müssen sich evtl. Parteien mit stark unterschiedlicher Programmatik zusammenfinden. Dadurch, dass dann meistens bestimmte Themen ausgeklammert werden oder sich eine Problemlösung über Jahre hinzieht, wird die Handlungsfähigkeit der Regierung beeinträchtigt.

Eine Koalition fordert von einer Partei gelegentlich, anders zu handeln, als sie es vorher den Wählern versprochen hat, um die Regierungsstabilität nicht zu gefährden. Allerdings kann die Koalitionstreue dazu führen, dass bei einem Thema eine eigentlich breite inhaltliche Mehrheit des Parlaments von einer kleinen Minderheit blockiert wird (► Kap. 3.1.3). Das Koalitionserfordernis gibt einzelnen kleinen Fraktionen bei entsprechender Sitzarithmetik quasi eine Vetoposition und damit in der Regel mehr inhaltlichen Einfluss und mehr Ministerposten als es ihrem Stimmenanteil entsprechen würde. Daraus entsteht zudem ein Drohpotential, bei Meinungsunterschieden in einzelnen Punkten die ganze Regierung scheitern zu lassen.

In vielen anderen europäischen Ländern sind Minderheitsregierungen, die dieses Koalitionstheater abmildern können, üblich und zum Teil recht erfolgreich (► Kap. 3.1.3 und ► Kap. 3.3.4). Diese wurden von den Akteuren in Deutschland bisher auf Bundesebene weitgehend ausgeschlossen, werden sich aber auf Dauer vermutlich nicht vermeiden lassen. Für das Parlament bedeuten Minderheitsregierungen jedenfalls eine erhebliche Aufwertung und eine größere politische Relevanz, weil die Mehrheit bei einem bestimmten Thema nicht wie in der Parlamentarischen Demokratie von vornherein feststeht, sondern erst das Ergebnis der Parlamentsprozesse und Debatten ist.

Alternative: Getrennte Wahlen zum Parlament und zur Regierung

Eine Alternative, welche die genannten Probleme der Parlamentarischen Demokratie gar nicht erst entstehen lässt, sind separate Wahlen zum Parlament und zur Regierung, das heißt jeweils direkt durch die Bürger. Dadurch würde auch das Prinzip der klassischen Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive gestärkt. In der Demokratischen Reformkonzeption wählen deshalb alle Bürger die Regierung über einen Regierungskonvent (► Kap. 3.3.1). Jede kandidierende Partei (oder Ex-ante-Koalition mehrerer Parteien) nominiert ein Team mit bestimmten Kandidaten für die Positionen des Bundeskanzlers und der einzelnen Minister. Sie hat zur Erhöhung ihrer Wahlchancen ein starkes Interesse daran, den Bürgern fachlich und persönlich ausgewiesene und glaubwürdige Kandidaten zu präsentieren (► Kap. 3.3.2). Die gewählte Regierung ist dann für ihre Aufgaben und Kompetenzbereiche über die gesamte Wahlperiode handlungsfähig, und zwar unabhängig von einzelnen Fraktionen im Parlament. Die demokratischen Prozesse für die Ver-

abschiedung von Gesetzen geben den einzelnen Abgeordneten einen deutlich höheren Stellenwert, als es bisher der Fall ist. In der Diskussion »zählen« die Argumente aller Abgeordneten und zwar auch derjenigen außerhalb der Regierungsparteien, da die Regierung evtl. deren Stimmen zur Mehrheit benötigt.

(3) Übermacht der Parteien

Ein zentrales Problem besteht gegenwärtig in der außerordentlich großen Macht der Parteien. Die Abb. 1 zeigt die Architektur unserer Parlamentarischen Demokratie (► Abb. 1). Die Bürger wählen das Parlament (Pfeil 1)⁶ und zwar nur dieses. Damit hat das Parlament ein »Legitimationsmonopol«, das eine wesentliche Ursache dafür ist, dass sich die dominierenden Parlamentsparteien im Laufe der Zeit immer mehr Macht aneignen konnten, sodass die Gewaltenteilung deutlich reduziert wurde (► Kap. 2.5). Dies manifestiert sich besonders im sogenannten »Politik-Kern«, der aus den Mehrheitsfraktionen und der Regierung besteht (► Kap. 2.3.3). Er ermöglicht den Regierungsparteien eine weitgehende Durchsetzung eigener Ziele, Ideologien und Interessen.

Die Parteien treffen erstens alle Entscheidungen in der Regierung und bei der Gesetzgebung im Parlament. Zweitens beschließen sie sämtliche Gesetze, von denen sie selbst und alle ihre Konkurrenten und Institutionen des Staates betroffen sind und die hier als Demokratie-Regeln bezeichnet werden. Hierzu gehören z. B. das Wahlrecht, die Parteienfinanzierung und alle Gesetze, die die Kompetenzen der Institutionen des Staates (das heißt die Machtverteilung) betreffen. Mit diesen Gesetzen sichern sich die Parteien viele Zugriffsrechte und andere Vorteile, z. B. bezüglich der Personalien in den Vorständen staatlicher Institutionen und Unternehmen. Letzteres dient ihnen zur Durchsetzung inhaltlicher Ziele und Interessen sowie zur Versorgung von Parteifreunden (► Kap. 2.5.3).

Drittens wählen die Parteipolitiker sogar die Richter aus, teilweise direkt (Bundesverfassungsrichter, Bundesrichter) und teilweise indirekt über Richterwahlausschüsse, in denen die Politiker dominant vertreten sind (► Kap. 2.5.4). Dies gilt auch für solche Richter, die ggf. über die Entscheidungen der Politiker zu urteilen haben. Das Verhalten der Parteien vor solchen Wahlen (z. B. von Verfassungsrichtern) zeigt, dass sie sich ihrer diesbezüglichen Parteiinteressen bewusst sind und egoistisch nach ihnen handeln.

Viertens hat die Parteienmacht auch bei der Personalpolitik vieler anderer staatlicher Institutionen, deren Unabhängigkeit von zentraler Bedeutung für das Funktionieren von Staat und Gesellschaft wäre, negative Auswirkungen. Dies gilt z. B. für die Rechnungshöfe, für die Statistischen Ämter, für die Zentralbank, für verschiedene Regulierungs- und Aufsichtsbehörden, für staatliche Rundfunkanstalten und für etliche mehr.

6 In den Abb. 1 und 2 kennzeichnen Pfeile mit Dreiecksspitzen Delegationsvorgänge, Pfeile mit offenen Spitzen inhaltliche Entscheidungen.

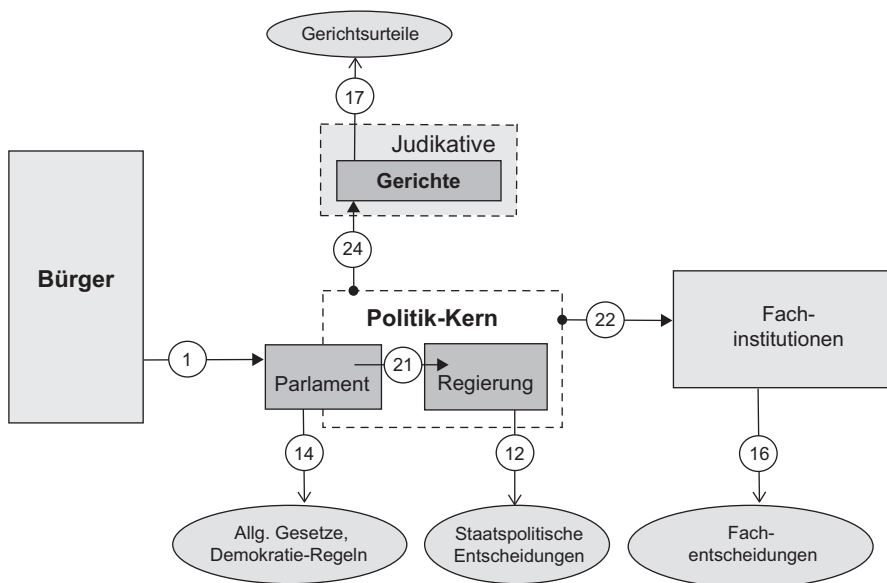


Abb. 1: Status quo Parlamentarische Demokratie.

Delegationsentscheidungen (Pfeile mit Dreiecksspitzen)

- 1 = Wahl des Parlaments durch die Bürger
- 21 = Wahl der Regierung durch das Parlament
- 22 = Beauftragung von Fachinstitutionen und Wahl der Vorstände durch Parlament oder Regierung
- 24 = Wahl der Richter durch Parlament oder Regierung (direkt oder indirekt via Richterwahlausschüsse)

Inhaltliche Entscheidungen (Pfeile mit offenen Spitzen)

- 12 = Staatspolitische Entscheidungen durch die Regierung
- 14 = Gesetzgebung durch das Parlament
- 16 = Fachentscheidungen durch Fachinstitutionen
- 17 = Urteile der Gerichte

Demokratische Legitimation mit und ohne Parteiendominanz

Die pauschale Begründung für eine so weitreichende Macht der Parteien bei den Personalentscheidungen und bei den Demokratie-Regeln basiert auf dem Erfordernis einer demokratischen Legitimation, die bisher wegen des Legitimationsmonopols nur die gewählten Parteivertreter besitzen. In der Reformkonzeption, die in diesem Buch präsentiert wird, ist das wesentlich anders. In ihr existiert in Gestalt des »Bürgersenats« eine von den Bürgern gewählte Institution, die demokratisch legitimiert und gleichzeitig von allen Parteien unabhängig ist (► Kap. 5.2.2). Eine weitere Besonderheit des Bürgersenats ist seine Arbeitsweise, bei der jede Entscheidung erst nach intensiver Rückkopplung mit der jeweils bestverfügbaren unabhängigen Fachkompetenz der Gesellschaft erfolgt. Der Bürgersenat ist unter anderem für die Personalentscheidun-

gen in Gerichten (► Kap. 5.4) und Fachinstitutionen (► Kap. 5.3.5) zuständig. Er hat die Rolle einer Zweiten Kammer bei der Gesetzgebung (► Kap. 5.5.1) und hat bei den Demokratie-Regeln das letzte Wort (► Kap. 5.5.2).

Bisher entscheidet die eigene Partei über nahezu alles, was für einen Politiker von Bedeutung ist, z. B. über seine Wiederwahl, über seine politische Karriere sowie evtl. über seine Funktionen in anderen staatlichen Institutionen etc. Diesen Sachverhalt kann man als »Anreizdominanz« der Parteien für ihre Politiker bezeichnen (► Kap. 2.3.6). Dies gilt nicht nur für die Zeit einer Partei- oder Parlamentskarriere, sondern auch für die Zeit davor und danach (z. B. für Mitarbeiterjobs und Versorgungsposten). Die Anreizdominanz ist hochbedeutsam für die Macht der Parteien, aber problematisch für die Demokratie, da viele Abgeordnete ihre persönlichen Meinungen hinter der Parteiposition verstecken (müssen), weil abweichende Positionen bei Diskussionen und Abstimmungen individuelle Karriereprobleme mit sich bringen würden.

Trotz ihrer umfassenden und weitreichenden Macht ist die Verankerung der Parteien in der Gesellschaft sehr gering. Nur noch 1,5 % der Gesamtbevölkerung sind Mitglied in einer Partei. Von diesen beteiligen sich etwa vier Fünftel nicht an der Willensbildung ihrer Partei. Im Ergebnis bedeutet dies, dass 99,7 % der Bevölkerung nicht an den demokratisch relevanten inhaltlichen und personellen Entscheidungen der Parteien mitwirken. Da alle politischen Entscheidungen von den Parteien und ihren Vertretern getroffen werden, muss man fragen, ob die Parteien dafür mit einer so geringen personellen Basis überhaupt eine hinreichende demokratische Legitimation für sich beanspruchen können.

(4) Rekrutierung des politischen Führungspersonals

Die Rekrutierung von Kandidaten für Parlamentsmandate erfolgt gegenwärtig ausschließlich über die Parteien. Bisher besteht die einzige Möglichkeit für einen Bürger, als Abgeordneter im Parlament mitzuwirken, darin, in eine Partei einzutreten, sich innerhalb dieser Partei im Laufe der Jahre nach oben zu arbeiten, um dann evtl. die Chance zu einer Kandidatur zu bekommen. Allerdings treffen Neueinsteiger dabei auf die Interessen der etablierten Berufspolitiker, die erhebliche Investitionen an Zeit und Netzwerkarbeit in ihre politische Karriere getätigt und somit ein massives Interesse an einer dauerhaften Mandatsausübung haben. Dafür schaffen sie durch ihre jahrelange, gezielte Arbeit an der regionalen Parteibasis die besten Voraussetzungen (► Kap. 2.3.7). In der in diesem Buch präsentierten Reformkonzeption sind die Parteien zwar weiterhin die entscheidenden Handlungsträger im Parlament und in der Regierung, jedoch wird ihre Rolle für die Besetzung demokratischer Ämter zugunsten einer breiteren Basis der Bürger relativiert.

Berufspolitiker und Politische Klasse

Die Parlamente sind Versammlungen von Berufspolitikern (► Kap. 2.3.2). Zu einem solchen wird jemand nicht allein durch eine Wahl, sondern durch einen jahrelangen Sozialisationsprozess, in dem er sich die einschlägigen Denk- und Verhaltensweisen

aneignet und die unverzichtbaren persönlichen Beziehungen aufbaut (► Kap. 2.3.5). Diese Sozialisation ist zu einem Teil parteispezifisch und zu einem anderen parteiübergreifend. Letzteres hat den Begriff der »Politischen Klasse« entstehen lassen (► Kap. 2.3.3), die sich von den »normalen« Bürgern« separiert.

Eine Karriere als Politiker macht jemand nur selten wegen einer guten Ausbildung, einer besonders erfolgreichen Berufstätigkeit oder wegen guter Kenntnisse in einem spezifischen Ressort, sondern vor allem aufgrund ideologischer und persönlicher Anschlussfähigkeit zu den eigenen Parteifreunden. Die demokratischen Rekrutierungsmechanismen sind von normativen Kriterien dominiert, nicht von fachlichen. Sie sorgen vor allem nicht für eine Ausstattung des Parlaments mit fachkompetenten Abgeordneten auf allen politisch relevanten Gebieten. Mit Ausnahme der überproportional stark vertretenen Juristen und der Angehörigen des öffentlichen Dienstes (► Kap. 2.3.8) ist das Vorhandensein von einschlägigen Fachkompetenzen bei den Abgeordneten eher ein Zufall der jeweiligen Lebensläufe. Das heißt, es kann ausgewiesene Fachleute unter den Abgeordneten für einzelne Gebiete geben. Allerdings existiert keine systematische Funktionalität, die die Abgeordneten nach den fachlichen Erfordernissen des Parlaments rekrutieren würde, wie das in allen anderen Funktionsbereichen der Gesellschaft der Fall ist.

In der Reformkonzeption werden auch deshalb neben dem Plenum Parlamentarische Fachausschüsse gebildet, die von den Bürgern gewählt werden. Sie dienen erstens dazu, den Bürgern eine differenziertere Artikulation ihrer Präferenzen zu ermöglichen, zweitens zur Ausweitung der personellen Partizipation und drittens zur Erhöhung der Fachkompetenz des Parlaments insgesamt.

Regierung

Die wichtigen operativen Entscheidungen des Staates werden von der Regierung getroffen. Die Minister verantworten große Teilgebiete der Politik, haben dort erhebliche Macht und vertreten diesbezüglich den Staat nach innen und nach außen. Die meisten Bürger dürften die Forderung unterstützen, dass jeweils diejenigen Personen die einzelnen Ministerposten übernehmen sollten, die auf dem betreffenden Gebiet nicht nur die Präferenzen der Bürger vertreten, sondern auch besonders fachkundig sind. Bei der gegenwärtigen Art der Regierungsbildung sind wir von diesem Ideal allerdings weit entfernt.

Bisher spielen bei einer Regierungsbildung zahlreiche Kriterien eine Rolle, die mit der Qualifikation für einzelne Ministerposten nicht viel zu tun haben, insbesondere die formale Repräsentierung diverser Teilgruppen, z. B. regionale Herkunft, Zugehörigkeit zu einer ideologischen oder Interessengruppe, Geschlecht, Religion etc. Noch wichtiger sind offensichtlich parteiinterne und taktische Positionierungen und persönliche Seilschaften (► Kap. 3.2.4). Dadurch werden Einzelne ggf. Bundesminister, ohne einschlägiges Wissen und Können nachgewiesen zu haben. Sehr gut qualifizierte Politiker, die nicht der »richtigen« Seilschaft angehören, bleiben hingegen häufig unberücksichtigt. Eine spezifische fachliche Qualifikation wird bei Ministerernennungen offenbar für ein nachrangiges Kriterium gehalten.

Ein wesentlicher Grund für diesen problematischen Befund besteht darin, dass die Wahlen durch die Bürger zum Zeitpunkt der Kabinettsbildung bereits stattgefunden haben. Die Funktionäre der Regierungsparteien können das Postenverteilen dann weitgehend unter sich ausmachen. Ministerernennungen werden nicht vorrangig als eine Voraussetzung für eine gute Regierungspolitik betrachtet, sondern wirken eher wie das Verteilen der Beute nach einer Wahl und der Koalitionsbildung. In der Reformkonzeption werden vor der Wahl der Bürger zum Regierungskonvent von jeder Kandidatengruppe ihre Kanzler- und Ministerkandidaten benannt (► Kap. 3.3). Die Parteien haben dabei starke Anreize, überzeugende Kandidaten zu präsentieren, um mit der Regierungsübernahme beauftragt zu werden.

(5) Mangelnde Information und mangelnde Nachhaltigkeit

Ein Kernproblem demokratischer Gesellschaften im 21. Jahrhundert ist ein immanentes Spannungsverhältnis zwischen einerseits dem egalitären Prinzip völliger Gleichberechtigung aller Bürger in Fragen politischer Partizipation und andererseits einer hochgradigen Komplexität der inhaltlichen Zusammenhänge zwischen Problemen, politischen Optionen und Ergebnissen in vielen Bereichen, sodass für »gute« Entscheidungen eine erhebliche Fachkompetenz erforderlich ist. Die adäquate Bewältigung dieses Spannungsverhältnisses, sodass die politischen Prozesse rationale Entscheidungen für die Gesellschaft hervorbringen, ohne die gleichberechtigte Partizipation aller Bürger einzuschränken, ist ein Hauptproblem moderner Demokratien.

Aufgrund der zunehmenden Komplexität, Spezialisierung und Verwissenschaftlichung werden in den meisten Lebensbereichen die wichtigen Funktionen von Personen wahrgenommen, die durch Ausbildung, jahrelange einschlägige Erfahrung und leistungsorientierte Karriereselektion spezialisiert und fachkompetent geworden sind. In der Politik ist das nicht der Fall, weil es aus Gründen des politischen Systems viel schwieriger und bisweilen unmöglich ist.

Da die Bürger sehr unterschiedliche fachliche Fähigkeiten und Bereitschaften zur Mitwirkung aufweisen, geht es oft darum, innerhalb der demokratischen Strukturen den gewählten Politikern (insbesondere im Parlament) die bestmögliche Fachkompetenz als Beratung zur Verfügung zu stellen. Die unabhängige und transparente Beratung der Politiker durch Experten ist von eminenter Bedeutung für gute Politikergebnisse. Die Qualität und die Unabhängigkeit der zu erwartenden Beratung sind jedoch vorher nicht immer einfach zu beurteilen. Hierbei übernimmt in der Reformkonzeption der Bürgerserrat wichtige Funktionen (► Kap. 5.6), indem er Vorschläge macht, welche Experten geeignet sind. Die hervorgehobene Rolle exzellenter Berater sollte jedoch nicht als Tendenz zu einer Expertokratie missverstanden werden. Alle Entscheidungen müssen immer von den demokratisch gewählten Politikern getroffen und von diesen verantwortet werden.

Eine große Bedeutung haben die Informationen und die Sachkunde auch für die Bürger bei Wahlen und Abstimmungen und für ihre Aktivitäten der politischen Partizipation. Die Motivation zur Partizipation wird umso höher sein, desto besser sich die Bürger informiert fühlen. Die Bereitstellung von gesicherter, unabhängiger,

verständlicher und ggf. pluralistischer Information und Fachkompetenz für die Öffentlichkeit ist eine explizite Aufgabe des Bürgersensats (► Kap. 5.6.1). Die Verfügbarkeit solcher Informationsangebote dient ebenfalls dazu, in einer unsortierten Informationslandschaft die interessengeleiteten Argumente von Lobbyisten zu relativieren und Fake News als solche zu erkennen.

Der Informationsstand ist auch ein Kernproblem bei dem populären Thema der »direkten Demokratie« (► Kap. 6.1). Hier gibt es neben quantitativen auch qualitative Beschränkungen, die mit der Komplexität einiger Themen und dem Informationsstand der Wahlberechtigten zu tun haben. In der Demokratischen Reformkonzeption sind Aktuelle Parlamentarische Fachräte (► Kap. 4.3.3) eine Alternative zu Volksabstimmungen, die das Informationsproblem erheblich mindern und gleichzeitig die Bürgerbeteiligung gewährleisten.

Nachhaltigkeit

Die politischen Mechanismen bewirken für die Politiker eine relativ kurzfristige Anreizstruktur. Sie schauen auf die nächsten Wahlen oder gar nur auf die Medienkommentare der nächsten Tage, die für sie karriere- und imagerrelevant sein können. Viele Themen haben jedoch langfristige Wirkungszusammenhänge und nicht selten ist eine kurzfristig politisch opportune Entscheidung langfristig nachteilig und eine langfristig rationale Entscheidung kurzfristig unpopulär und für einen Politiker riskant für seine Karriere. Häufig ist es für einen Politiker individuell rational, was langfristig für die Gesellschaft von Nachteil ist (► Kap. 5.3.3). Dies gilt oft z. B. für Politikfelder wie Ökologie, Klima, Ausbau der Infrastruktur, Demografie, Alterssicherung, Staatsverschuldung, Katastrophenvorsorge, Währungsstabilität, Aufrechterhaltung einer funktionierenden Wettbewerbsordnung usw. Wenn langfristig vorteilhafte Entscheidungen aus Gründen kurzfristiger Anreizstrukturen der Politiker unterbleiben, wird im Folgenden von einem »politischen Nachhaltigkeitsproblem« gesprochen.

Auf solchen Feldern ist es für die Gesellschaft je nach Problembereich ggf. vorteilhaft, die Entscheidungen und/oder mindestens die zugehörigen Analysen der Handlungsoptionen von den politischen Gremien auf unabhängige staatliche Institutionen zu übertragen, z. B. auf Zentralbanken, Wettbewerbsbehörden, Rechnungshöfe sowie weitere Fachinstitutionen, die noch zu schaffen oder neu als explizit Unabhängige Institutionen zu konstituieren wären. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die Fachleute solcher Institutionen, die primär auf ihre Reputation achten, in der Regel die längerfristigen Zusammenhänge erkennen und eher danach entscheiden, anders als Politiker, die aus Gründen des politischen Systems kurzfristige Anreize haben. Langfristig zu denken, ist für Fachleute ein Teil ihrer Fachkompetenz und ihres professionellen Selbstverständnisses. Anders als diese sind Politiker nicht primär an »langfristig richtigen Entscheidungen« interessiert, sondern an der eigenen Wiederwahl und ihrer Akzeptanz bei Parteifreunden, Medien und Wählern.

Politiker reden gern von langfristigen Zukunftsperspektiven, handeln aber meistens nach kurzfristiger Opportunität. Dies zeigt sich schon an der Wahrneh-

mung und Behandlung aufkommender Probleme. Von den meisten »normalen« Bürgern kann man nicht erwarten, dass sie Zukunftsprobleme und -risiken wahrnehmen und analysieren. Dagegen muss man von den Politikern genau das erwarten, was analog die Aktionäre von einer Unternehmensleitung verlangen würden, nämlich aufkommende Probleme zu erkennen und diesen zu begegnen. Die eigentliche Analyse müssten sie nicht einmal selbst leisten. Es genügt, die einschlägigen Fachleute zu beauftragen und deren Antworten nicht aus kurzfristiger Opportunität im Tresor zu verstecken, sondern zum öffentlichen Thema zu machen. Politiker reagieren stattdessen mit Ignorieren und Aussitzen oder mit wohlklingenden und profilierungsorientierten Statements.

1.2 Überblick: Kernelemente der Reformkonzeption

Die Überlegungen zur Demokratischen Reformkonzeption, die im Wesentlichen in den Kap. 3 bis 6 dargestellt und diskutiert werden, sind grundsätzlicher Natur. Sie gehen zwar vom gegenwärtigen politischen System Deutschlands aus, lassen sich bei ihren Analysen und institutionellen Vorschlägen aber nicht von der gegenwärtigen Verfassungs- und Rechtslage gedanklich einengen. Sie sind von funktionalen Überlegungen für einen demokratischen und leistungsfähigen Staat geprägt. Die Ausführungen beziehen sich aus Gründen der Vereinfachung überwiegend auf die Bundespolitik, können teilweise aber auch auf die Länderebene und auf einzelne andere Staaten übertragen werden.

Der Autor ist durch Studium und Beruf als Ökonom (und nicht als Rechts- oder Politikwissenschaftler) sozialisiert worden. Bei zahlreichen wirtschaftspolitischen Analysen hat er sich anfangs über manche Entscheidungen von Politikern gewundert und nach Erklärungen gesucht, die dann häufig in den spezifisch parteipolitischen Anreizstrukturen und Verhaltensmustern zu finden waren. Die praxisbezogenen ökonomischen Forschungen hatten oft die Suche nach einem adäquaten institutionellen Rahmen für konkrete volkswirtschaftliche Probleme zum Gegenstand. Dabei hat der Autor regelmäßig über die Gestaltung von Anreizen nachgedacht, die dazu führen, dass die jeweiligen Akteure bei der Verfolgung ihrer individuellen Ziele gleichzeitig gesamtgesellschaftlich vorteilhafte Ergebnisse hervorbringen. Diese Denkweise prägt auch den vorliegenden Text. Viele Sichtweisen und Argumentationen weichen erheblich von denen ab, die in der Politikwissenschaft und in der Rechtswissenschaft üblich sind.

Es ist die Intention dieses Buches, eine grundlegende Diskussion über Reformalternativen für unser politisches System anzuregen. Dieses sollte erstens demokratischer werden – im Sinne von mehr Einfluss der Bürger auf die Politik – und zweitens effizienter, das heißt die Politik soll dazu führen, dass die Präferenzen und Interessen der Bürger objektiv besser realisiert werden, und drittens nachhaltiger und fachkompetenter durch die Relativierung kurzfristiger Sichtweisen und eine stärkere Einbeziehung unabhängiger Experten.

Mehr Gewaltenteilung, mehr Wahlen, mehr Partizipation

Anders als in der Parlamentarischen Demokratie sind für die Demokratische Reformkonzeption eine konsequente und erweiterte Gewaltenteilung sowie differenzierte Legitimationswege wichtige Kernelemente (► Abb. 2). Die drei demokratischen Komplexe der Reformkonzeption, nämlich das Parlament, die Regierung und der Bürgerserrat, sind voneinander unabhängig und werden von den Demokratie-Regeln in ihren Kompetenzen eindeutig definiert. Die erweiterte Gewaltenteilung lässt sich einerseits mit den klassischen Argumenten der Machtverteilung und der gegenseitigen Kontrolle begründen und andererseits mit den Effizienzvorteilen einer institutionellen Spezialisierung (► Kap. 2.5.1).

Jeder der drei Komplexe wird von den Bürgern separat gewählt (Pfeile 1 bis 3) und hat damit für seine Aufgaben eine eigenständige demokratische Legitimation. Im Parlamentsbereich werden zusätzlich für einzelne Politikfelder Parlamentarische Fachräte (Pfeil 4) gewählt. Schon durch diese »Partizipation mit dem Stimmzettel« erhöht sich der Einfluss der Bürger erheblich. Darüber hinaus bieten sowohl der Bürgerserrat als auch die verschiedenen Ständigen und Aktuellen Parlamentarischen Fachräte persönliche Partizipationsmöglichkeiten als Mandatsträger für Bürger, die nicht Politiker sind und meistens auch nicht Parteimitglieder.

Der Bürgerserrat wird durch die Reformkonzeption eingeführt, um das bisherige Legitimationsmonopol der parteiendominierten Politischen Institutionen zu überwinden und durch differenziertere Legitimationswege zu ersetzen. Der Bürgerserrat ist außerdem der »Hüter des fachlich Rationalen« für alle Entscheidungen, die nicht primär normativ sind. Seine Arbeitsweise ist deshalb mit der in der Gesellschaft vorhandenen Fachkompetenz sehr eng verbunden (► Kap. 5.2.1). Sie ist transparent und einem gesellschaftlichen Diskurs zugänglich.

Überblick zu Kapitel 2: Institutionen, Parteien, Gewaltenteilung

Zunächst werden in Kap. 2 einige Grundlagen erörtert, die den Problemhintergrund und die wesentlichen Akteure skizzieren. Die staatlichen Institutionen, die bisher in die drei »Gewalten« Legislative, Exekutive und Judikative gruppiert sind, werden neu gegliedert (► Kap. 2.2 und ► Abb. 3), wobei insbesondere zwischen »Politischen Institutionen« und »Nichtpolitischen Institutionen« unterschieden wird, was für die Reformkonzeption von wesentlicher Bedeutung ist.

Das darauffolgende Kap. 2.3 befasst sich sodann mit den zentralen Akteuren der Politischen Institutionen, nämlich mit den Parteien und mit den Berufspolitikern (► Kap. 2.3). Dabei geht es insbesondere um die dominante Rolle von Parteien, um die Sozialisationsprozesse zum Berufspolitiker, um die asymmetrischen Rekrutierungsprozesse zu den Parlamentsabgeordneten (► Kap. 2.3.7) und um die Sicht der Bürger auf die Parteien und die Politiker im Spiegel von Befragungen (► Kap. 2.3.9). Die Darstellung fokussiert sich dabei auf die Kernaspekte, die für die Problemanalyse und die Darstellung der Reformkonzeption von Bedeutung sind.

Das Kap. 2.4 setzt sich einerseits mit den Interessengruppen auseinander, die in der Praxis einen großen Einfluss auf die Politik haben (► Kap. 2.4.1). Sie werden unter anderem wegen ihres asymmetrischen Charakters unter demokratischen

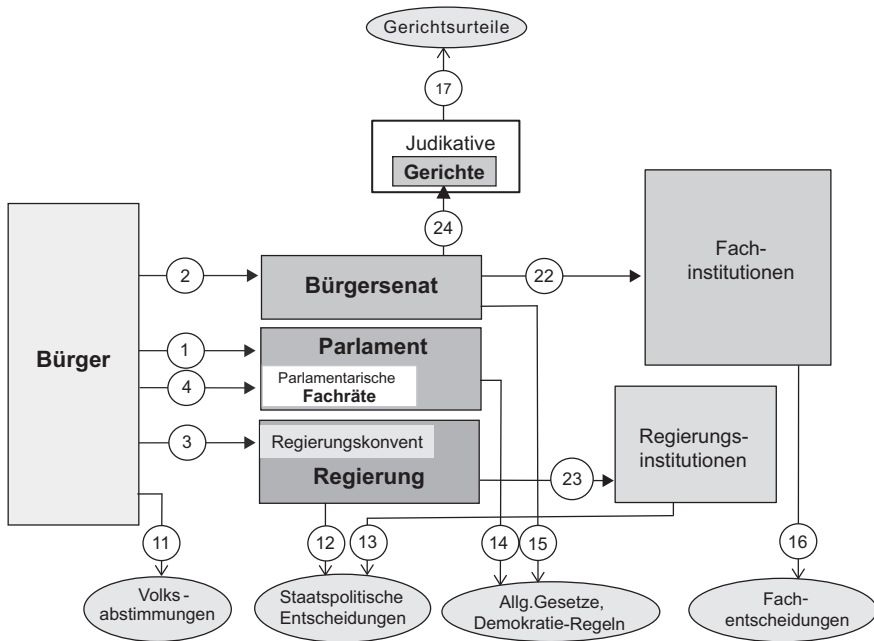


Abb. 2: Institutionelle Struktur der Demokratischen Reformkonzeption.

Delegationsentscheidungen (Pfeile mit Dreiecksspitzen)

- 1 = Wahl des Parlaments durch die Bürger
- 2 = Wahl des Bürgersenats durch die Bürger
- 3 = Wahl des Regierungskongresses durch die Bürger
- 4 = Wahl der Parlamentarischen Fachräte durch die Bürger
- 22 = Beauftragung von Fachinstitutionen und Auswahl der Vorstände durch den Bürgersenat
- 23 = Beauftragung von Regierungsinstitutionen und Auswahl der Vorstände durch die Regierung
- 24 = Wahl der Richter durch den Bürgersenat

Inhaltliche Entscheidungen (Pfeile mit offenen Spitzen)

- 11 = Volksabstimmungen durch die Bürger
- 12 = Staatspolitische Entscheidungen durch die Regierung
- 13 = Staatspolitische Entscheidungen durch Regierungsinstitutionen
- 14 = Gesetzgebung durch das Parlament (1. Kammer) unter Mithilfe Parlamentarischer Fachräte
- 15 = Gesetzgebung durch den Bürgersenat (2. Kammer)
- 16 = Fachentscheidungen durch Fachinstitutionen
- 17 = Urteile der Gerichte

Gesichtspunkten kritisch betrachtet. Andererseits werden die Politikberater thematisiert, die infolge der stark gewachsenen Komplexität der politischen Felder zunehmend wichtiger werden (► Kap. 2.4.2). Dies gilt auch für die Reformkonzeption. Von Bedeutung ist, dass die »richtigen« Berater ausgewählt werden und dass sie tatsächlich fachlich exzellent und unabhängig beraten.

Die letzten beiden Kapitel behandeln eines der Kernanliegen dieses Buches, nämlich die bisher mangelhafte Gewaltenteilung, insbesondere diejenige zwischen Regierung und Parlament (► Kap. 2.5.2) und die übergroßen Einflussnahmen der Parteien auf die Fachinstitutionen (► Kap. 2.5.3) und die Gerichte (► Kap. 2.5.4). Außerdem werden die diesbezüglichen Alternativen der Demokratischen Reformkonzeption skizziert (► Kap. 2.6, ► Tab. 1), die zu einer deutlichen Stärkung der erweiterten Gewaltenteilung führen (► Kap. 2.5.1).

Überblick zu Kapitel 3: Regierung

Die Regierung ist die zentrale Handlungsträgerin der aktuellen Politik. In der Parlamentarischen Demokratie wird die Regierung vom Parlament gewählt. Außerdem ist ihre Handlungsfähigkeit von diesem dauerhaft abhängig – und damit auch von evtl. Koalitionsproblemen und von den ideologischen und personellen Veränderungen innerhalb der regierenden Parteien. Die fundamentalen Kriterien der Repräsentativität des Parlaments und der Handlungsfähigkeit der Regierung (► Kap. 3.1.2) offenbaren in der Praxis ein systematisches Wahlrechtsdilemma (► Kap. 3.2.2).

Ein zentrales Problem einer Parlamentarischen Demokratie mit mehreren Parlamentsfraktionen resultiert aus der Notwendigkeit der Bildung von Koalitionen und führt dabei evtl. zu einem »Koalitionstheater« (► Kap. 3.1.3). Die beiden Bedingungen für eine funktionierende Koalition, nämlich die Mehrheitsbedingung und die inhaltliche Bedingung hinreichender Schnittmengen der Programmatik der Fraktionen, sind nicht immer gleichzeitig erfüllbar und führen ggf. zur Ausklammerung von Themen, zu reduzierter Handlungsfähigkeit und zur Instabilität. Minderheitsregierungen könnten einige der Probleme reduzieren.

In der Reformkonzeption werden das Parlament und die Regierung voneinander unabhängig von den Bürgern gewählt (► Abb. 2, Pfeile 1 und 3), sodass einige der in den vorausgehenden Kapiteln erörterten Probleme gar nicht erst entstehen. Die Bürger wählen die Regierung über einen Regierungskonvent (► Kap. 3.3.1). Dabei stehen Kandidaten für die Positionen des Bundeskanzlers und der einzelnen Minister zusammen mit einem Regierungsprogramm zur Wahl. Dies bewirkt, dass die gewählte Regierung jederzeit handlungsfähig ist. Es bringt bei der Gesetzgebung (► Kap. 3.3.3 und ► Kap. 4.2.2) eine deutliche Erhöhung des demokratischen Stellenwertes des Parlaments und der einzelnen Abgeordneten mit sich.

Überblick zu Kapitel 4: Parlament

Das Parlament ist wie üblich für die Diskussion und Beschlussfassung aller Gesetze zuständig. Außerdem wird in der Demokratischen Reformkonzeption ihre Rolle als gesellschaftliche Diskurs-Arena betont. Dabei können die Abgeordneten ihre Argumente ergebnisoffen austauschen, ohne dass damit die Regierungsstabilität tangiert wird. Die missglückte Konstruktion einer Doppelstimme (Erst- und Zweitstimme) des deutschen Wahlrechts wird in 4.1.2 diskutiert (► Kap. 4.1.2). Stattdessen wird ein völlig neues Wahlverfahren zum Parlament vorgeschlagen (► Kap. 4.2.1). Es

handelt sich dabei um ein Verhältniswahlssystem, bei dem sowohl die Parteien als auch die Wähler einen Einfluss auf die Kandidaten haben, die ins Parlament einziehen. Die Gesetzgebung in einem »befreiten Parlament« wird in Kap. 4.2.2 skizziert.

Um die politische Partizipation der Bürger zu erhöhen und um die problematischen Folgen des übergroßen Delegationsumfangs zu reduzieren (► Kap. 4.1.1), können die Bürger in der Reformkonzeption neben dem Parlament zusätzlich »Parlamentarische Fachräte« wählen (► Kap. 4.3). Es werden für wichtige Politikfelder »Ständige Parlamentarische Fachräte« und ggf. temporär für akute Konfliktthemen »Aktuelle Parlamentarische Fachräte« geschaffen. Deren Mitglieder werden direkt vom Volk gewählt und sind im Kontext des Parlaments an der Gesetzgebung beteiligt. Die politischen Präferenzen der Bürger werden deutlicher sichtbar und inhaltlich einflussreicher. Aktuelle Parlamentarische Fachräte können auch als wirkungsvolle Alternativen zu Volksabstimmungen betrachtet werden.

Überblick zu Kapitel 5: Bürgersenat

Der Bürgersenat ist eine zentrale und innovative Institution zur Stärkung der Gewaltenteilung, zur Erhöhung der inhaltlichen Rationalität und zur Eindämmung von übergriffigen Einflüssen der Parteien auf andere Institutionen. Der Bürgersenat wird direkt von den Bürgern gewählt und hat eine eigenständige demokratische Legitimation für seine Aufgaben. Er hat aber keine normativ gestaltende Macht in Konkurrenz zu den Politischen Institutionen. Bei den Mandatsträgern soll es sich um Bürger aus der Zivilgesellschaft handeln, die in aller Regel ihre bisherigen Berufe weiterhin ausüben. Der Bürgersenat und seine Mitglieder müssen von den Parteien definitiv unabhängig sein. Deshalb sind Mitglieder der Politischen Klasse bzw. der Politischen Institutionen explizit von einer Kandidatur ausgeschlossen.

Die Arbeitsweise des Bürgersenats ist anders als diejenige in den Politischen Institutionen. Alle Tätigkeiten des Bürgersenats basieren auf einer umfassenden und transparenten Vorbereitung durch Experten der einschlägigen Fachrichtungen. Jeder Entscheidung des Bürgersenats geht eine Analyse durch die jeweils beauftragten Fachleute voraus.

Der Bürgersenat sorgt erstens dafür, dass das bisherige Legitimationsmonopol der Mehrheitsparteien dauerhaft durch differenzierte Legitimationswege ersetzt wird. Er vermittelt eine demokratische Legitimation an diejenigen Institutionen, die ansonsten »aus sich heraus« professionell funktionieren. Dazu gehören unter anderem die Gerichte (► Abb. 2, Pfeil 24 und ► Kap. 5.4). In der Reformkonzeption erfolgt die Auswahl und Ernennung aller Richter über den Bürgersenat auf der Basis von Vorschlägen einer Berufungskommission aus juristischen Experten. Etwas Analoges gilt auch für die Vorstände von Fachinstitutionen (► Abb. 2, Pfeil 22 und ► Kap. 5.3.5), deren Aufgaben und Ziele durch Gesetze etc. definiert und ggf. durch Kontrollkommissionen und/oder Gerichte kontrolliert werden.

Zweitens hat der Bürgersenat die Funktion einer Zweiten Kammer bei der Gesetzgebung. Er beauftragt unabhängige Fachinstitutionen und andere Experten damit, die Auswirkungen eines Gesetzentwurfs zu analysieren und zu bewerten. Dies

beinhaltet eine explizite Berücksichtigung langfristiger Ziele und Wirkungen zur Vermeidung politischer Nachhaltigkeitsprobleme (► Kap. 5.3.3). Bei »normalen« Gesetzen hat der Bürgersenat die Aufgabe von Rationalitätstests (► Kap. 5.5.1), während das Parlament bei fortdauernden Meinungsverschiedenheiten letztlich den normativen Vorrang genießt. Anders ist es bei solchen Gesetzen, die Demokratie-Regeln (Wahlrecht, Parteienfinanzierung, Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen Institutionen etc.) beinhalten (► Kap. 5.5.2). Dort hat der Bürgersenat im Konfliktfall letztlich das entscheidende Wort.

Drittens ist der Bürgersenat ein Mittler für Informationen und Fachkompetenz bei der Politikberatung (► Kap. 5.6.2). Außerdem organisiert er die fachliche Information der Öffentlichkeit, realisiert den Zugang zu unabhängiger Fachkompetenz und sorgt für seriöse und allgemein verständliche Darstellungen (► Kap. 5.6.1).

Überblick zu Kapitel 6: Partizipation, Performance und Direkte Demokratie

Die Kap. 6.2 und Kap. 6.3 beinhalten das Fazit des Buches. Dies betrifft erstens die verbesserten Partizipationsmöglichkeiten der Reformkonzeption (► Kap. 6.2) und zweitens die Steigerung der Funktionsfähigkeit der demokratischen Strukturen und der Performance der Politik (► Kap. 6.3).

Beim Thema direkte Demokratie (► Kap. 6.1) lautet die entscheidende Frage, unter welchen qualitativen Bedingungen eine Volksabstimmung in Betracht kommt (► Kap. 6.1.2), da nicht jedes Thema dafür geeignet ist. Entscheidungsaufgaben mit hohem normativen Gehalt und begrenzten fachlichen Anforderungen (► Abb. 5) kommen dafür grundsätzlich eher infrage als andere. In vielen Fällen wäre es aber eine wirkungsvolle Alternative, einen Aktuellen Parlamentarischen Fachrat für ein Thema einzusetzen und von den Bürgern wählen zu lassen (► Kap. 6.1.3).

Die Demokratische Reformkonzeption schafft eine Reihe zusätzlicher Partizipationsmöglichkeiten (► Kap. 6.2), die die politische Partizipation steigern. Als Wähler können die Bürger ihre politischen und personellen Präferenzen bei der Wahl zum Parlament deutlicher und wirksamer als gegenwärtig zum Ausdruck bringen (► Kap. 6.2.1). Die Bürger wählen selbst die Regierung und damit die verantwortlichen Personen für die operativen politischen Entscheidungen des Staates (► Kap. 6.2.3). Hinzu kommen die Wahlen zum Bürgersenat und ggf. die Volksabstimmungen. Alle Bürger können selbst in die Parlamentarischen Fachräte und in den Bürgersenat gewählt werden. Die in den letzten Jahren stark angewachsene »unkonventionelle Partizipation« in Form von zivilgesellschaftlichen Gruppen, Bürgerinitiativen, Demonstrationen etc. kann man als eine implizite Reaktion auf die Partizipationsdefizite im politischen System auffassen. Allerdings haben solche Aktivitäten bisher meistens nur wenig Einfluss auf die politischen Entscheidungen. Die unkonventionelle Partizipation bekommt in der Reformkonzeption ein höheres Gewicht, indem die Bürger über Ständige und Aktuelle Parlamentarische Fachräte einen inhaltlichen Einfluss auf die Parlamentsdiskussionen nehmen können (► Kap. 6.2.2).

In Kap. 6.3 werden vier Punkte zusammengefasst, mit denen die Reformkonzeption die Performance des politischen Systems erhöht (► Kap. 6.3). Dazu gehört die

Stärkung der Fachkompetenz auf verschiedenen Ebenen der Politik (► Kap. 6.3.1). Weiterhin wird ein gravierender Mangel der demokratischen Prozesse adressiert, nämlich das politische Nachhaltigkeitsproblem (► Kap. 6.3.2). Etliche Reformelemente erhöhen die Handlungsfähigkeit und die spezifische Verantwortlichkeit (► Kap. 6.3.3), insbesondere durch die gestärkte Gewaltenteilung und eine damit verbundene höhere Transparenz. In die gleiche Richtung wirkt auch die Auflösung der gegenseitigen Abhängigkeit von Parlament und Regierung, die bisher für beide Gremien die Funktionalität mindert. Mit der Reformkonzeption ist schließlich die Erwartung verbunden, dass durch die verschiedenen Elemente des neuen Wahlrechts die wettbewerbliche Rekrutierung qualifizierter Bürger für politische Ämter im Laufe der Zeit verbessert wird (► Kap. 6.3.4).

2 Institutionen, Parteien, Gewaltenteilung

2.1 Einleitung

Der Schwerpunkt des vorliegenden Buches liegt auf der Darstellung konstruktiver Vorschläge im Rahmen der Demokratischen Reformkonzeption. Die Kap. 3 bis 5 beinhalten gravierende Umgestaltungen des politischen Systems. Zunächst werden die Institutionen des Staates, die im Folgenden analysiert werden, klassifiziert und dabei etwas anders abgegrenzt (► Kap. 2.2. und ► Abb. 3), als das bisher üblich ist. Es wird insbesondere zwischen Politischen Institutionen und Nichtpolitischen Institutionen unterschieden, was zahlreiche Implikationen hat. Zu den Politischen Institutionen (► Kap. 2.2.2) gehören das Parlament und die Regierung, die die Domäne der Parteien sind. In den Nichtpolitischen Institutionen (► Kap. 2.2.3), also in den Gerichten (► Kap. 2.5.4 und ► Kap. 5.4) und in den Fachinstitutionen (► Kap. 2.5.3 und ► Kap. 5.3) haben die Parteien in der Reformkonzeption keine einzelfallbezogenen Zuständigkeiten, nachdem sie deren Aufgaben und Ziele im Parlament per Gesetz beschlossen haben.

Das Kap. 2.3 befasst sich mit den Akteuren des politischen Systems, das heißt mit den Parteien und den Berufspolitikern (► Kap. 2.3). Es wird dort nicht der Versuch gemacht, die Literatur zu diesen Themen ausgewogen zu würdigen. Stattdessen geht es eher um eine Reihe von zugespitzten Sachverhalten und Analysen, von denen einige die Grundlagen für die nachfolgenden Erörterungen liefern bzw. als Ursachen für die Probleme gesehen werden, die Anlass für die Reformvorschläge sind.

Die Akteure der Politik reagieren gewöhnlich rational auf die Anreizstrukturen, die das politische System ihnen durch seine Rahmenbedingungen und Strukturelemente vorgibt. Dazu gehören auch die Fragen, welche Menschen in Konkurrenz zu anderen Karrieremöglichkeiten Berufspolitikern werden und welche Strukturen und Verhaltensweisen ihre Karrieren beeinflussen. Die Parteien sind die dominierenden Entscheidungsträger im Staat. Sie haben erstens eine eminent wichtige Rolle für die politische Programmatik (► Kap. 2.3.1) und die Übertragung der Präferenzen der Bürger zu den Politischen Institutionen (Präferenztransfer). Zweitens haben sie bisher de facto ein Monopol für die Rekrutierung zu allen politischen Ämtern. Die Parteien verfügen kollektiv über eine außerordentlich große Macht, die formal durch die Wahlen der Bürger legitimiert ist (► Kap. 2.2.4). Da jedoch nur noch extrem wenige Bürger aktive Parteimitglieder sind, stellt sich die Frage, ob die Parteien dennoch eine ausreichende Legitimation für ihre exklusive Rolle bei den politischen Inhalten und für die Bestimmung der Führungskräfte des Staates haben.

Große Fragezeichen wirft auch die Tatsache auf, dass nach zahlreichen Erhebungen die Meinung der Bevölkerung über die Politiker und Parteien außerordentlich negativ ist (► Kap. 2.3.9). Wieviel davon ist auf unfaire Pauschalurteile zurückzuführen und wieviel auf mangelnde Glaubwürdigkeit und fehlende Professionalität der Politiker? Wieviel basiert auf den konstruktiven Mängeln des politischen Systems, die im Mittelpunkt des Buches stehen?

Das Kap. 2 befasst sich in seinem analytischen Kern insbesondere mit der mangelnden Gewaltenteilung (► Kap. 2.5 und ► Kap. 2.6), die ein Grundproblem einer Parlamentarischen Demokratie ist. Dies resultiert in einer verminderten Funktionsfähigkeit sowohl des Parlaments als auch der Regierung (► Kap. 3.1 und ► Kap. 3.2). Außerdem fördert sie noch weitergehende Einschränkungen der funktionalen Gewaltenteilung, indem sie den jeweils dominierenden Parteien einen sehr weitreichenden Einfluss auf zahlreiche Fachinstitutionen des Staates ermöglicht. Dies führt tendenziell zu einer Zentralisierung der Entscheidungsstrukturen im Staat, sodass die Vorteile von Spezialisierungen und dezentralen Verantwortlichkeiten geringere Wirkungen erzeugen.¹ Die Reformüberlegungen richten sich unter anderem darauf (► Kap. 2.6), das Legitimationsmonopol der Parteien zu überwinden und mit dem Bürgerserrat ein Verfassungsorgan zu schaffen, das direkt demokratisch legitimiert und dennoch nicht von den Parteien abhängig ist.

2.2 Staatliche Institutionen

2.2.1 Einleitung

Unter »Institutionen« werden im Folgenden staatliche Einheiten verstanden, die Entscheidungen treffen,² und zwar unabhängig davon, ob dies Einzelpersonen, kleine oder große Gremien (z. B. Parlamente) oder spezielle staatliche Organisationseinheiten sind. Seit der Aufklärung und dem epochalen Werk *De l'esprit des lois* von Montesquieu 1748 ist eine fundamentale Unterscheidung in Legislative, Exekutive und Judikative üblich (Montesquieu, 1994) üblich, die dort als die drei »Gewalten« bezeichnet werden (► Kap. 2.5.1). Bezüglich der Exekutive ist diese mehr als zweieinhalb Jahrhunderte alte Dreiteilung jedoch in Anbetracht der in-

1 Man kann eine Parallele zu sozialistischen Planwirtschaften ziehen. Diese waren bestrebt, in der Industrie und in der Landwirtschaft große Produktionseinheiten zu schaffen, um Skaleneffekte zu nutzen. Dezentral geführte kleine Einheiten hielten sie für eine Ressourcenverschwendung. Tatsächlich schaffen diese jedoch viel mehr Motivationen, Verantwortlichkeiten und Lernmöglichkeiten, die Effizienz und Innovationen fördern und somit oft die Skaleneffekte überwiegen.

2 Zur sprachlichen Vereinfachung schließt der Begriff der »Entscheidung« im Folgenden nicht nur spezielle Beschlussfassungen, sondern auch weitere Aufgabenerfüllungen und Tätigkeiten der staatlichen Institutionen ein.