

Die Politik demokratischer und kompetenter machen.

Eine Demokratische Reformkonzeption ¹

Jörn Kruse

1 Einführung und Überblick ²

1.1 Einleitung, Ziele und Grundelemente

Seit inzwischen vielen Jahren zeigen zahlreiche Umfragen und Einlassungen verschiedener Art, dass die Bürger mit den politischen Prozessen und ihren Ergebnissen immer weniger zufrieden sind. Sie fühlen sich von den Politikern unzureichend verstanden und einbezogen, nicht adäquat repräsentiert und auf einigen Feldern mangelhaft regiert. Viele denken, dass die Politische Klasse eine eigene Agenda hat, die sich von der Lebensrealität vieler Menschen immer weiter entfernt. Als Folge sinken unter anderem die Wahlbeteiligungen. Die Bürger äußern zwar glaubwürdig eine sehr große Zustimmung zur Demokratie allgemein, aber nicht zu den Verhaltensweisen der gegenwärtigen Politiker und Parteien. Sie empfinden Demokratiedefizite und wünschen mehr Partizipation bei politischen Entscheidungen.

Die wahrgenommenen Mängel werden naheliegenderweise primär den gewählten Politikern und Parteien angelastet. Allerdings sind es tatsächlich oft eher Probleme, die aus den Anreizstrukturen des gegenwärtigen politischen Systems resultieren. Die parteiendominierte, parlamentarische „Pauschaldemokratie“ überfordert notwendigerweise die einzelnen Politiker, wie fleißig und gutwillig diese auch sein mögen. Gleichzeitig stellt sich die Frage, welche Menschen Politiker werden, wer dort in Führungspositionen gelangt und welche Verhaltensweisen dies fördern oder erschweren. Es ist nicht überraschend, dass offenbar auch viele Politiker mit ihrer Rolle und mit der politischen Arena unzufrieden sind.

¹ Der vorliegende Text von 2017 ist eine überarbeitete Fassung eines Diskussionspapiers aus 2011. Weitere Papiere sind verfügbar über <http://krusejoern.de/publikationen-demokratie/> Kritik, Kommentare, Hinweise und Ergänzungen sind erwünscht.

² Gliederung am Ende.

Im Kern handelt es sich um Probleme der institutionellen Gestaltung unserer Demokratie, die den Akteuren die Verhaltensanreize setzt. Insofern ist es vor dem Hintergrund einer wachsenden Unzufriedenheit der Bevölkerung erstaunlich, dass es in Deutschland (mit Ausnahme der Forderung nach Volksabstimmungen auf Bundesebene) bisher nur wenige Diskussionen gibt, die alle institutionellen Elemente des demokratischen Systems auf den Prüfstand stellen und konkrete Reformalternativen erwägen. Hier setzt das vorliegende Papier an. Es möchte eine öffentliche Diskussion über demokratische Reformoptionen anregen.

Im Mittelpunkt steht die Darstellung einer ganzen Reihe konstruktiver Reformvorschläge, die zusammenfassend als „Demokratische Reformkonzeption“ bezeichnet werden, und die zur Stärkung der Demokratie führen sollen. Dies reicht von kleineren Modifikationen des Wahlrechts über veränderte Rollen von Parlament und Regierung bis zu gravierenden Reformen wie der Neueinführung eines „Bürgersenats“, der von den Parteien tatsächlich unabhängig ist und damit die Anreizstrukturen im Staat erheblich verändert.

Die Analysen der grundsätzlichen Probleme der gegenwärtigen institutionellen Strukturen und der daraus folgenden politischen Prozesse und Ergebnisse, die zu den Reformüberlegungen geführt haben, sind bereits an anderen Stellen (z.B. Kruse, 1996 und 2008) erfolgt. Um den Umfang des vorliegenden Textes zu begrenzen und leichter lesbar zu machen, werden die Probleme hier nicht erneut dargestellt, sondern nachfolgend nur in vier Punkten skizziert. Aus dem gleichen Grund ist auch die Literaturzitation hier sehr knapp gehalten worden und folgt insofern nicht den wissenschaftlichen Usancen. Die Hauptprobleme werden zur Vereinfachung nur in vier Punkten A bis D anhand von Abb. 1 skizziert.

A Jeder Bürger hat nur eine einzige Pauschalstimme

Jeder Bürger hat (abgesehen von der Erststimme für den Wahlkreiskandidaten) für sämtliche Politikthemen auf Bundesebene nur eine einzige Stimme (in der Regel) alle 4 Jahre (Pfeil 1 in Abb.1). Das heisst, er müsste alle Präferenzen und normativen Bewertungen bezüglich Sachthemen und Personen mit einer einzigen Stimmabgabe artikulieren. Das hat mindestens zwei gravierende Probleme zur Folge.

Erstens führt der übergroße Delegationsumfang einer solchen Pauschalwahl (nur 1 Stimme für alle Felder, Themen und Personen) dazu, dass die Wahlergebnisse einen nur geringen (primären) Informationsgehalt über die Bürgerpräferenzen zur Folge haben. Viele Bürger würden jedoch (wenn sie könnten) bei einem Thema Partei A wählen, bei einem anderen Partei B und evtl. die Kandidaten von Partei C präferieren. Damit ist verbunden, dass die Bürger nur eine geringe Sanktionskraft bezüglich einzelner Themen und auf einzelne Parteien und Politiker haben. Die Bürger haben bezüglich einzelner Politikfelder tatsächlich nur einen äußerst geringen Einfluss und nehmen dies als Demokratie-Defizit wahr.

Zweitens: Dadurch, dass auf Bundesebene keine andere Institution existiert, die von den Bürgern gewählt ist, entsteht ein Legitimationsmonopol des Parlaments und der gewählten Parteien. Dies ist eine zentrale Ursache der weitreichenden Macht der Parteien in Politik und Gesellschaft.

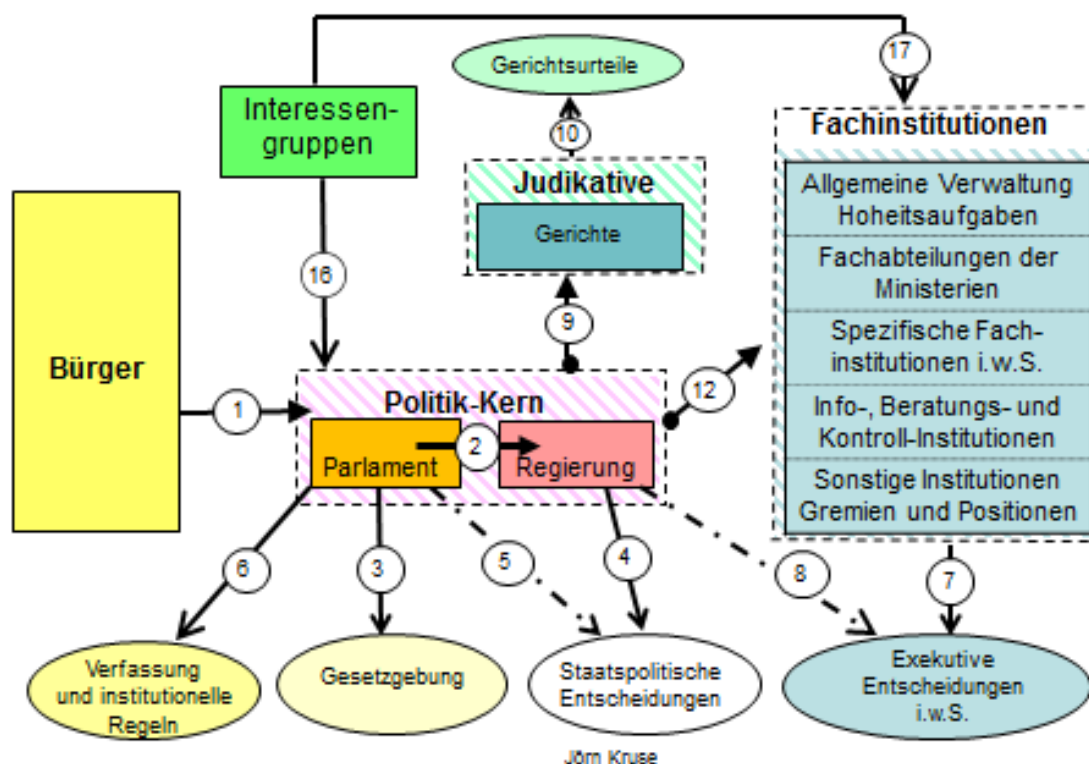
B Fehlende Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive

Die Wahl der Regierung durch das Parlament (Pfeil 2) ist das äußere Kennzeichen der parlamentarischen Demokratie. Die Regierungs-Mitglieder entstammen überwiegend den Parteien, die in aller Regel über mehrere Jahre gemeinsam die Mehrheitsfraktionen bilden. De facto werden letztere praktisch überwiegend zu Mehrheitsbeschaffern der Regierung. Das Parlament verliert damit einen wesentlichen Teil seiner Rolle als "Diskurs-Arena" der Politik und

der Gesellschaft. Die Debatten sind ritualisiert, partei-egozentriert und nicht mehr ergebnisoffen (womöglich nach der Qualität der Argumente).

Dadurch wird die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive de facto aufgehoben. Die relevante Aktionseinheit wird hier als "Politik-Kern" bezeichnet, der aus der Parlamentsmehrheit und der Regierung besteht. Dieser dominiert direkt oder indirekt fast alle inhaltlichen Entscheidungen des Staates (Pfeile 3 bis 8), mit Ausnahme der Urteile der Judikative (Pfeil 10).

Abb. 1 Institutioneller Statusquo



C Übergroßer Parteeinfluss auf andere Institutionen

Bei zahlreichen anderen Institutionen des Staates haben die Akteure des Politik-Kerns weitreichende Befugnisse bei der Einsetzung des Führungspersonals und bei der Budgetierung (Pfeil 12). Häufig haben sie auch Primärentscheidungsrechte, das heißt sie können dort inhaltliche Entscheidungen treffen. Aufgrund ihres Legitimationsmonopols können sie meistens über die Regeln entscheiden, die dies festlegen.

Dies betrifft eine ganze Menge sehr heterogener Institutionen, die in Abb. 1 pauschal als Fachinstitutionen bezeichnet werden. Dazu gehören z.B. staatliche Informations- und Kontroll-Institutionen (wie z.B. Bundesrechnungshof, Statistische Ämter, Sachverständigenrat, Monopolkommission), spezifische Institutionen wie Bundesbank, Bundeskartellamt, Regulierungs- und Aufsichtsbehörden, zahlreiche spezielle Ämter verschiedener Art, sowie For-

schungsinstitute und Universitäten und zahlreichen Ämter der allgemeinen Verwaltung, außerdem Gremien in staatlichen Unternehmen, Rundfunkanstalten etc.).

Die Urteile der Judikative sind durch die Gewaltenteilung vom Politik-Kern unabhängig. Allerdings findet die Ernennung von Verfassungsrichtern, obersten Richtern und ggf. von Mitgliedern von Richterwahlausschüssen (Pfeil 9) durch Institutionen statt, die überwiegend durch Parteien dominiert werden.

Dadurch, dass der "Politik-Kern" sehr weitreichende Einflussmöglichkeiten hat und seinerseits jeweils durch bestimmte Parteien dominiert wird, erlangen diese Parteien eine außerordentlich große Macht zur Durchsetzung eigener Ziele, Interessen und Ideologien. Die nur wenig beschränkte Parteienmacht und ihr faktisches Monopol für die Rekrutierung von Politikern sind zentrale Ursachen für die Probleme unserer Demokratie.

D Fachkompetenz, Berater und Interessengruppen

Die allzuständigen Berufspolitiker sind als Generalisten im Parlament mit der Vielzahl und der Komplexität der Sachverhalte, über die sie entscheiden müssen, notwendigerweise fachlich überfordert. Dies hat einerseits den Effekt, dass die Abgeordneten den Experten der Regierung fachlich hoffnungslos unterlegen sind und eine Kontrolle der Exekutive durch die Legislative damit zur gutgemeinten Fiktion wird.

Eine noch wesentlich problematischere Folge besteht darin, dass die mangelnde eigene Fachkompetenz der Politiker auch eine ganz wesentliche Ursache für den übergroßen Einfluss von Interessengruppen ist. Letztere sind auf ihrem Gebiet meist hochgradig kompetent und natürlich nicht dem Gemeinwohl, sondern Partialinteressen verpflichtet.

Die Probleme werden noch dadurch verschärft, dass fachkompetente Beratungen von außen von den Abgeordneten und Fraktionen meistens nicht transparent und ergebnisoffen genutzt werden, sondern opportunistisch und taktisch, das heisst vom politisch apriori gewünschten Ergebnis her.

Die Politik ist in der Praxis oft allzu kurzfristig orientiert und vernachlässigt längerfristige Wirkungszusammenhänge in systematischer Weise. Statt gründlicher Analysen von aufkommenden Problemen und das Bemühen um nachhaltige Lösungen sind hastige, oberflächliche und profilierungsorientierte Antworten an der Tagesordnung. Dies hängt sowohl mit kurzfristigen Wahlterminen zusammen, als auch mit mangelnder Zeit und Fachkompetenz.

1.2 Überblick

In ihrer Gesamtheit bringt die Reformkonzeption erhebliche demokratiestärkende Veränderungen für die institutionelle Struktur des Staates mit sich.³ Viele der Vorschläge wären jedoch auch unabhängig von den anderen implementierbar. Es gehört zu den Hauptzielsetzungen der demokratischen Reformkonzeption, den Einfluss und die Partizipation der Bürger zu erhöhen und die Relevanz der langfristig orientierten Fachkompetenz bei politischen Entschei-

³ Die folgenden Ausführungen beziehen sich primär auf die Bundesebene. Föderale und europäische Aspekte der Politik bleiben hier außer Betracht. Dies hat seinen Grund ausschließlich darin, dass eine Einbeziehung dieser Thematik das vorliegende Papier noch deutlich umfangreicher gemacht hätte.

dungen zu steigern. Um den eiligen Leser über die Kernelemente zu informieren, wird hier zunächst in sechs Punkten (A bis F) ein Überblick (anhand von Abb. 2) gegeben.

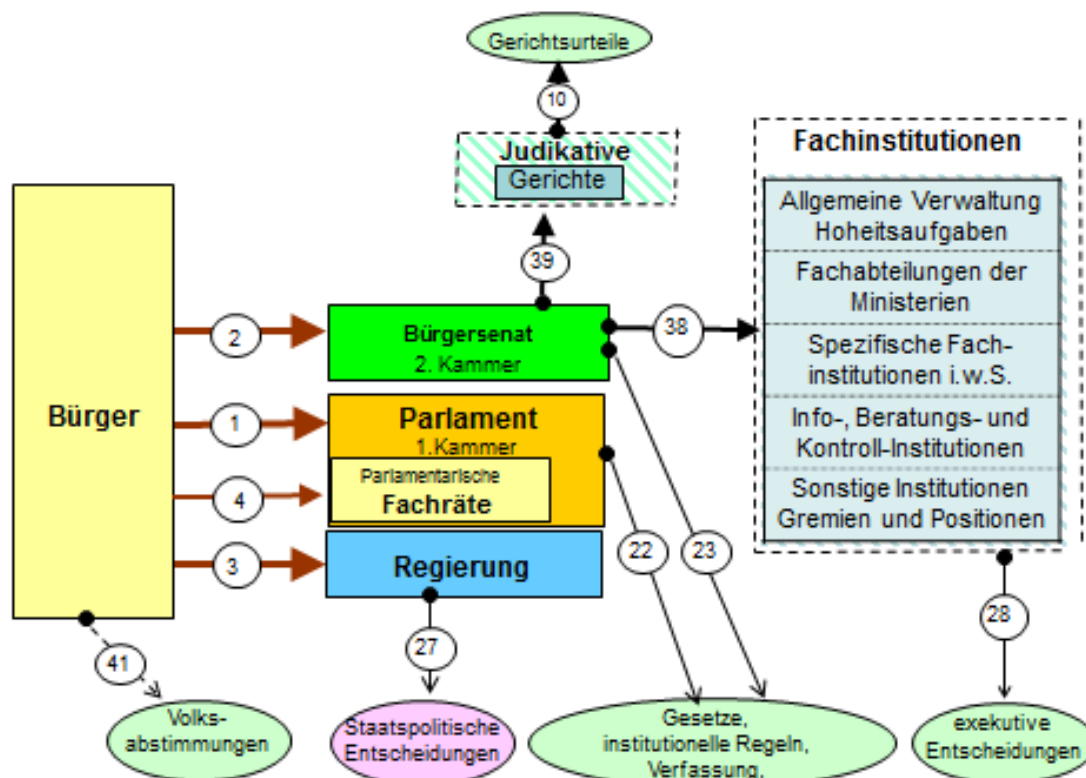
A Herstellung einer (erweiterten) Gewaltenteilung

Ein wichtiges Kernelement der demokratischen Reformkonzeption ist eine konsequente Gewaltenteilung. Das heisst erstens, dass die Regierung in ihrer Funktionsfähigkeit nicht vom Parlament abhängig sein darf und letzteres ihre Rolle als Diskurs-Arena der Gesellschaft tatsächlich wahrzunehmen in der Lage ist. Zweitens ist die Judikative auch bezüglich der Richterernennungen von Parlamenten, Regierungen und Parteien unabhängig. Drittens sind die zahlreichen Fachinstitutionen des Staates ebenfalls von Parlamenten, Regierungen und Parteien unabhängig.

B Ersetzung des Legitimationsmonopols durch differenzierte Legitimationswege

In der Reformkonzeption wird das bisherige Legitimationsmonopol durch differenzierte demokratische Legitimationswege ersetzt, die jeweils auf Wahlen durch die Bürger beruhen. Das heisst, nicht nur das Parlament wird direkt von den Bürgern gewählt (Pfeil 1), sondern auch die Regierung (Pfeil 3) und sogenannte parlamentarische Fachräte (Pfeil 4) sowie außerdem der Bürgersenaat (Pfeil 2), der von den Parteien gänzlich unabhängig ist. Das heisst, mehrere Institutionen des Staates haben jeweils eine eigenständige demokratische Legitimation für ihre Aufgaben. In bestimmten Fällen sind auch direkte Volksabstimmungen (Pfeil 41) möglich.

Abb. 2: Überblick Reformkonzeption



C Demokratische Legitimation der Regierung unabhängig vom Parlament

In der Reformkonzeption werden das Parlament und die Regierung (letztere durch konkurrierende Kandidatengruppen zum Regierungskonvent) separat vom Volk gewählt und sind institutionell voneinander unabhängig. Sie haben jeweils eine eigenständige demokratische Legitimation. Dies erlaubt sowohl dem Parlament als auch der Regierung, ihre jeweiligen Aufgaben zielgerechter und effizienter wahrzunehmen. Dazu ist es erforderlich, die Aufgaben und Kompetenzen klar voneinander abzugrenzen.

Das Parlament ist die Legislative, das heisst für die Verabschiedung aller Gesetze zuständig. Außerdem ist das Parlament die Diskurs-Arena, in der die Abgeordneten ihre Argumente austauschen können, ohne dass damit die Regierungsstabilität tangiert würde. Jegliche Form von Fraktionszwang ist überflüssig und schädlich.

Die Regierung trifft (wie bisher) die staatspolitischen Entscheidungen. Dies umfasst alle Elemente des Regierens sowie die Repräsentation des Staates nach innen und nach außen. Nach der Wahl ist die Regierung im Normalfall über die ganze Wahlperiode voll handlungs- und strategiefähig.

Die Regierung kann Gesetzentwürfe einbringen und benötigt zur Verabschiedung eine Mehrheit des Parlaments. Sie ist jedoch nicht dauerhaft auf die Mehrheit der gleichen Fraktionen angewiesen. Themenübergreifende Koalitionen sind überflüssig. Für besondere Regierungsaufgaben können Parlamentsvorbehalte vorgesehen werden.

D Stärkung des Parlaments und Erhöhung des Informationsgehalts

Die verschiedenen Wahlen ermöglichen den Bürgern insgesamt, ihre Präferenzen für Inhalte und Personen differenzierter zum Ausdruck zu bringen. Die Bürger erhalten bei der Parlamentswahl mehr Möglichkeiten, die personelle Zusammensetzung des Parlaments zu beeinflussen.

Neben dem Parlament werden für die einzelnen Politikfelder (und einige aktuelle Konfliktthemen) parlamentarische Fachräte geschaffen, deren Mitglieder direkt vom Volk gewählt werden und die im Kontext des Parlaments an der Gesetzgebung beteiligt sind. Dadurch werden die politischen Präferenzen der Bürger deutlicher sichtbar und inhaltlich einflussreicher.

Die parlamentarischen Fachräte werden direkt von den Bürgern gewählt, die auf diese Weise für einzelne Politikgebiete oder Themen evtl. unterschiedlichen Parteien und Kandidaten ihre Stimme geben können. Damit hat jeder Bürger bessere Möglichkeiten, seine politischen Präferenzen differenzierter in die demokratischen Prozesse einzubringen als das bisher der Fall ist. Parlamentarische Fachräte wirken in differenzierter Weise bei der Gesetzgebung mit. Über neue Gesetze entscheidet letztlich das Parlament.

E Relativierung der Parteienmacht durch einen Bürgersenat

In der Reformkonzeption wird eine neue Institution "Bürgersenat" eingeführt, der direkt von den Bürgern gewählt wird, von den Parteien unabhängig ist und wichtige Aufgaben bei der personellen Besetzung von Fachinstitutionen und Gerichten sowie bei der fachkundigen Information der Abgeordneten und Bürger hat und bei der Gesetzgebung als Zweite Kammer mitwirkt.

Das wichtigste Charakteristikum des Bürgersenats ist die Tatsache, dass die Senatoren keine Berufspolitiker sind und nicht der Politischen Klasse angehören. Aktuelle und frühere Minister, Abgeordnete, Parteifunktionäre, (sowie Verbandsfunktionäre) etc. sind explizit vom pas-

siven Wahlrecht zum Bürgerserrat ausgeschlossen. Durch den Bürgerserrat wird das bisherige Machtmonopol der Parteien überwunden.

Der Bürgerserrat ist erstens für die Entscheidungen über die personelle Besetzung der Spitzenpositionen aller staatlichen Institutionen und Gremien (ausgenommen Parlament und Regierung) zuständig. Das gilt insbesondere für die zahlreichen staatlichen Fachinstitutionen und Ämter auf verschiedenen Gebieten (Pfeil 38) sowie für die Personalentscheidungen in der Judikative (Pfeil 39). Der Bürgerserrat entscheidet entweder selbst oder über spezifische Berufungskommissionen. Auf diese Weise sind alle diese Institutionen von den Parteien unabhängig, was viele Anreizstrukturen erheblich verändert. Sie werden grundsätzlich entpolitisiert und stärker fachkompetenz-orientiert. Im Parlament entfällt ein wesentlicher Hebel zur Durchsetzung von Fraktionszwang.

Zweitens fungiert der Bürgerserrat als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung. Der Bürgerserrat beauftragt dazu unabhängige Fachinstitutionen und Experten damit, die Auswirkungen des Gesetzentwurfs (incl. der längerfristigen und Sekundäreffekte) zu analysieren und zu bewerten. Die Ergebnisse werden veröffentlicht und sind somit eine transparente Grundlage der Entscheidung.

Dies bewirkt gleichzeitig die stärkere Berücksichtigung langfristiger Ziele und Wirkungen, da die Experten (die nach professioneller Anerkennung streben) inhaltlich langfristiger orientiert sind als die Politiker. Die Expertenrolle beim Bürgerserrat hat positive Vorfeldwirkungen auf die Arbeit des Parlaments und der Fachräte, die die fachkundige Evaluation ihrer Beschlüsse antizipieren.

Drittens ist der Bürgerserrat ein Mittler für Fachkompetenz bei der Politikberatung. Bisher werden Politikberater oft nach parteipolitischer Opportunität (erwünschtes Ergebnis) ausgewählt. Wenn in der Reformkonzeption die Berater des Parlaments durch den parteiunabhängigen Bürgerserrat ausgewählt werden, ist ein höheres Maß an Fachorientierung zu erwarten. Vor allem können diese den Interessengruppen fachlich Paroli bieten, was schon ein Wert an sich ist.

F Möglichkeit für Volksabstimmungen

Volksabstimmungen sollten auch auf Bundesebene möglich sein (Pfeil 41). Allerdings sind nicht alle Themen gleichermaßen geeignet. Die Anforderungen an die Wahlbeteiligung dürfen nicht zu gering sein und die Anzahl an Volksabstimmungen nicht zu hoch. Geeignet sind grundsätzlich Probleme mit hohem normativen Gehalt und begrenzter fachlicher Komplexität. In einigen Fällen wären die Wahlen zu parlamentarischen Fachräten eine bessere Möglichkeit, die Bürgerpräferenzen zur Geltung zu bringen.

2 Direkte Wahl der Regierung durch die Bürger

In der demokratischen Reformkonzeption werden sowohl die Regierung als auch das Parlament jeweils direkt vom Volk gewählt. Anders als in der gewohnten parlamentarischen Demokratie sind beide in ihrer Existenz nicht voneinander abhängig, sondern haben jeweils eine eigenständige demokratische Legitimation.

2.1 Vier Gründe für die Trennung von Parlament und Regierung

Für eine Separierung und Verselbständigung von Parlament und Regierung gibt es im Wesentlichen vier Gründe:

(1) **Differenziertere Präferenzartikulation der Bürger.** Wenn das Parlament und die Regierung jeweils separat vom Volk gewählt werden, kann der Bürger seine Präferenzen für Parteien und Kanzlerkandidaten (bzw. Regierungsmitglieder) differenzierter und wirkungsvoller zum Ausdruck bringen. Damit steigt nicht nur der Informationsgehalt der Wahlen. Auch die Verantwortlichkeit beider Institutionen gegenüber den Wählern und deren Sanktionskraft in der Antizipation der nächsten Wahlen wird größer. Die Bürger gewinnen damit an Einfluss.

(2) **Wiederherstellung der Gewaltenteilung und funktionale Relevanz.** Die zweite Begründung kann man vordergründig auch als Realisierung des klassischen Ideals der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive auffassen. Sie hat darüber hinaus jedoch auch eine funktionale Relevanz, da die Aufgaben beider demokratischer Institutionen ganz unterschiedlich sind. Die Aufgabe des Parlaments ist primär die Gesetzgebung, das heißt die Diskussion und Beschlussfassung über rechtliche Regelungen, die mittel- und längerfristig Geltung haben sollen. Die Regierung ist der politische Entscheidungsträger des Staates für alle Einzelfallentscheidungen im Innern und nach außen. Die Regierung repräsentiert den Staat. Sie benötigt eine (ggfls. auch sehr kurzfristige) Handlungs- und Strategiefähigkeit. Sie ist für die „staatspolitischen“ Entscheidungen zuständig bzw. generell für „das Regieren“. Wenn sie dafür neue Gesetze benötigt, kann sie einen entsprechenden Gesetzentwurf ins Parlament einbringen.

(3) **Kriterien der Funktionsfähigkeit von Wahlverfahren.** Die dritte Begründung basiert auf den Anforderungen, die an die zu wählende Institution und damit auch an das Wahlrecht zu stellen sind. Diesbezüglich sind für das Parlament und die Regierung unterschiedliche Kriterien relevant, so dass verschiedene Elemente des Wahlverfahrens (Wahlrecht) vorteilhaft sind.

Für das Parlament steht das Kriterium der Repräsentativität im Vordergrund. Das bedeutet, dass das Parlament ein möglich gutes Abbild der Gesamtheit der Bürger bezüglich ihrer Präferenzen, Ziele etc. darstellen soll. Für die Regierung ist dagegen das Kriterium der Handlungsfähigkeit bzw. der Stabilität der Regierung von besonderer Relevanz (regierungsbezogenes Kriterium). Das heißt, eine demokratische Regierung sollte über eine gewisse Zeitspanne (möglichst die ganze Wahlperiode) handlungs- und strategiefähig sein, um ihre politischen Ziele und Projekte realisieren zu können, für die sie gewählt worden ist.

Beide Kriterien legen unterschiedliche Wahlsysteme nahe. Alle Parlamentarischen Demokratien müssen deshalb in ihrem Wahlrecht Kompromisse machen, die in der Praxis oft nicht befriedigend sind. Ihr Versuch, sowohl eine Repräsentativität des Parlamentes zu realisieren als auch dauerhaft für stabile Mehrheiten zu sorgen, die handlungsfähige Regierungen ermöglichen, führt zu einem Dilemma bei der Gestaltung des Wahlrechts.

Die Kriterien der Repräsentativität des Parlaments und der Regierungsstabilität erfordern ganz unterschiedliche Verfassungsregeln und Wahlgesetze. Für Ersteres ist ein reines Verhältniswahlrecht, ein Viel-Parteien-System und die Abwesenheit von Minimalklauseln (z.B. 5%-Klauseln) vorteilhaft. Jede Anreizdominanz der Parteien für ihre Abgeordneten (einschließlich Fraktionsdisziplin) sowie feste, themenübergreifende Koalitionen zwischen Fraktionen sind dafür tendenziell negativ zu bewerten.

Dagegen wäre für das Ziel einer stabilen, handlungs- und strategiefähigen Regierung ein Zwei-Parteien-System eine geeignete institutionelle Form und das "dialektische Prinzip der Demokratie" (Kruse, 1989), das auf dem zeitlichen Kontext aufeinander folgender Wahlperioden beruht, eine adäquate Funktionsvorstellung. Dafür sind relativ hohe Minimalklauseln (oder gar ein Mehrheitswahlrecht) vorteilhaft, da diese c.p. eine Tendenz zu einem Zweiparteien-Parlament begünstigen, aber keineswegs garantieren. Eine Fraktionsdisziplin innerhalb der Mehrheit ist dann geradezu eine Voraussetzung, um die Handlungsfähigkeit der Regierung zu sichern. Dies setzt in der Regel eine hohe Anreizdominanz der Parteien für ihre Abgeordneten voraus.

Schon von daher ist es eine naheliegende Lösung, getrennte Wahlen für das Parlament und die Regierung vorzusehen, damit sowohl die Repräsentativität des Parlaments als auch die Stabilität der Regierung gleichzeitig realisiert werden können.

(4) **Aktuelle Funktionsprobleme der Parlamentarischen Demokratie.** Die gängige Praxis der parlamentarischen Demokratie hat einen erheblichen Funktionsverlust des Parlaments in seiner Rolle als politischem Diskussions- und Entscheidungsforum "frei gewählter Abgeordneter" zur Folge. Für die Regierungsfaktionen steht die Machterhaltung und -durchsetzung im Mittelpunkt und für die Oppositionsparteien die Nutzung jeder Chance zur Schwächung der Regierung bzw. zu deren Sturz. Die Abgeordneten mutieren bei diesen Aufgaben tendenziell zu Partei-Marionetten.

Bei einer stabilen Parlamentsmehrheit kann die Regierung fast alles durchsetzen, ganz unabhängig von der inhaltlichen Qualität des Gesetzentwurfs. Diesbezügliche Probleme beruhen oft auf dem Einfluss von "nahestehenden" Interessengruppen. Auf diese Weise spielen polittaktische Überlegungen im Umfeld von Parteien, Lobbyisten und Medien oft eine größere Rolle als die inhaltliche Rationalität.

Insbesondere bei Mehrparteien-Parlamenten kommt es oft zu einem überproportional großen Einfluss kleiner Parteien, wenn sie als „Zünglein an der Waage“ für die Regierungsmehrheit erforderlich sind. Ihr Einfluss ist häufig von den Zufällen der jeweiligen Parlamentsarithmetik abhängig.⁴ Dies ist bei einer Legitimations-Trennung von Parlament und Regierung nicht der Fall. Dort hängt der Einfluss jeder Parlamentsfraktion von der Zahl ihrer Mandate und der Überzeugungskraft ihrer Argumente ab.

2.2 Regierungskonvent und Wahl der Regierung

Wie wird in der Reformkonzeption die Regierung gewählt? Vor dem Wahltermin melden mehrere Kandidaten-Gruppen ihre Kandidatur an. Jede hat den Wunsch, nach der Wahl den Regierungskonvent und damit die Regierung zu stellen. Gewählt ist eine Gruppe dann, wenn sie in der Wahl durch die Bürger die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (>50%) erhält. Wenn das für keine der Gruppen der Fall ist, findet zwei Wochen später ein zweiter Wahlgang statt, an dem die beiden Kandidaten-Gruppen mit den meisten Stimmen teilnehmen.

⁴ In Abhängigkeit davon kann z.B. eine 10%-Partei gänzlich einflusslos sein. Unter anderen Konstellationen kann eine 6%-Partei eventuell das Zünglein an der Waage sein und damit über die Regierungsmehrheit der einen oder anderen potenziellen Koalitionen entscheiden. Sie erhielte dann weit mehr Macht und Posten, als ihr stimmenmäßig eigentlich zukämen.

Eine Kandidaten-Gruppe besteht aus 30 oder mehr Personen. Für die wichtigsten Positionen der Regierung (Kanzler, Außenminister, Finanzminister, Wirtschaftsminister, Verteidigungsminister, Innenminister, Sozialminister) werden vor der Wahl konkrete Personen nominiert. Es steht jeder Kandidaten-Gruppe frei, auch für weitere Regierungspositionen (Minister, Politische Staatssekretäre, Beauftragte für spezielle Themen etc.) schon vor der Wahl konkrete Personen vorzuschlagen.

Die 30 (oder mehr) Personen der siegreichen Kandidaten-Gruppe bilden den Regierungskongress. Die vorher namentlich für bestimmte Ämter nominierten Personen sind automatisch im Amt (also z.B. Kanzler, Außenminister etc.). Die restlichen Positionen werden auf Vorschlag des Kanzlers vom Regierungskongress mit Mehrheit gewählt.

Spätere Entlassungen und Umbesetzungen innerhalb des Regierungskongresses erfordern den Vorschlag des Kanzlers und eine einfache Mehrheit des Regierungskongresses. Ebenso erfolgt die Wahl einer Person, die nicht zum gewählten Regierungskongress gehört, zum Regierungsmitglied auf Vorschlag des Kanzlers mit einfacher Mehrheit des Regierungskongresses.

Falls der bisherige Kanzler nicht mehr das Vertrauen des Regierungskongresses hat, wird dies mit einer Zweidrittelmehrheit des Regierungskongresses festgestellt. Eine Neuwahl des Kanzlers erfordert ebenfalls eine Zweidrittelmehrheit des Regierungskongresses. Wird diese in drei Wahlgängen nicht erreicht, kommt es zur Neuwahl des Regierungskongresses durch die Bürger. Falls ein Kanzler zurücktritt oder aus anderen Gründen sein Amt nicht mehr ausüben kann oder will, erfolgt eine Neuwahl ebenfalls mit Zweidrittelmehrheit des Regierungskongresses. Wenn diese in drei Wahlgängen nicht erreicht wird, erfolgt eine Neuwahl des Regierungskongresses durch die Bürger.

Keine Person darf gleichzeitig der Regierung und dem Parlament angehören. Falls jemand bei gleichzeitig stattfindenden Wahlen sowohl ins Parlament als auch in den Regierungskongress gewählt worden ist, muss er sich innerhalb einer bestimmten Frist für eines der beiden Gremien entscheiden. Bis dahin ruht sein Stimmrecht in beiden Gremien. Jedes Mitglied des Regierungskongresses hat einen Stellvertreter, der gegebenenfalls nachrückt.

Der einfachste Fall für die Regierungswahl wäre es, wenn eine bestimmte Kandidaten-Gruppe von einer einzigen Partei nominiert und zur Wahl gestellt wird. Dies bedeutet nicht notwendigerweise, dass alle Regierungskandidaten dieser Partei angehören müssen. Es könnten auch beliebige andere Kandidaten nominiert werden.

Es ist ebenso möglich, dass zwei oder mehr Parteien gemeinsam eine Kandidaten-Gruppe zur Wahl stellen. Dies ist insbesondere für kleinere Parteien von Bedeutung, die dann untereinander oder mit einer größeren Partei zusammen kandidieren können. Manchmal dürfte es für größere Parteien ratsam sein, sich durch Vertreter kleinerer Parteien als Kandidaten für den Regierungskongress zu verstärken, um ihre Siegchancen zu erhöhen. Es weiteres Motiv könnte sich darauf beziehen, dass die Regierung später für alle Gesetzentwürfe eine Mehrheit im Parlament benötigt, was eventuell bei frühzeitiger Einbeziehung erleichtert würde.

Man kann das gemeinsame Antreten mehrerer Parteien auch als Ex-ante-Koalition bezeichnen. Bei den bisher üblichen parlamentarischen Regierungssystemen werden die Koalitionen erst ex-post (also nach der Wahl zum Parlament) gebildet. Ein Wähler weiß somit vor der Wahl oft nicht, was die von ihm gewählte Partei eventuell in Koalitionsverhandlungen "mit seiner Stimme macht", was ihm alles andere als gleichgültig sein dürfte. In der Reformkonzeption ist das von Anfang an (d.h. zum Zeitpunkt der Wahl durch die Bürger) klar. Indem eine Partei schon vor der Wahl Koalitionsüberlegungen anstellt (oder auch nicht, wenn sie glaubt, allein gewinnen zu können), muss sie den Wählern „reinen Wein einschenken“ - in

der Regel auch inhaltlich. Der Bürger weiß also, was er unterstützt, wenn er eine bestimmte Kandidaten-Gruppe wählt.

Eine separate Wahl zur Legislative und zur Exekutive gibt es auch in einem Präsidialsystem.⁵ Damit wird dem gewählten Präsidenten eine enorme Macht übertragen, die nur durch differenzierte Kompetenzregeln ("checks and balances") relativiert werden kann. Die Bürger wissen aber vor der Wahl nicht, was sie personell (mit Ausnahme der Person des Präsidenten) später erwartet. Demgegenüber hat die Wahl eines Regierungskonvents (statt nur des Kanzlers) den Vorteil, dass die Bürger vorher wissen, welche Personen nach der Wahl die Regierung bilden werden. Eine Kandidaten-Gruppe kann auf diese Weise schon vor der Wahl deutlich machen, dass sie über genügend fachkundige und anschlussfähige Personen verfügt, um eine überzeugende Regierung zu bilden. Außerdem sagen Personen (generell oder für ein bestimmtes Amt) immer auch etwas über inhaltliche Positionen aus.

In der Reformkonzeption kommt es also zu einer funktional begründeten, echten Gewaltenteilung zwischen dem Parlament, das für die Gesetzgebung zuständig ist, und der Regierung, der die staatspolitischen Aufgaben des Regierens und der politischen Vertretung des Staates obliegen. Dies erfordert eine explizite Abgrenzung der Kompetenzbereiche in der Verfassung und in den spezifischen Gesetzen.

Für ihre laufenden Geschäfte benötigt die Regierung in der Regel keine Parlamentszustimmung. Dies ist unter Legitimationsgesichtspunkten unproblematisch, da die Regierung aufgrund ihrer Wahl durch die Bürger grundsätzlich über eine eigenständige demokratische Legitimation verfügt. Dennoch ist es natürlich für jede Art von zentralen, nicht-zeitkritischen Regierungs-Entscheidungen möglich, Parlamentsvorbehalte in der Verfassung oder in entsprechenden Gesetzen vorzusehen.

Wenn die Regierung für ihre Politik ein neues Gesetz benötigt, formuliert sie einen entsprechenden Gesetzentwurf und überstellt ihn an das Parlament zur Beratung und Abstimmung. Ihr nahestehende Abgeordnete werben im Parlament durch inhaltliche Argumente um Zustimmung, um die notwendige Mehrheit zu erreichen.

Da das Ergebnis (anders als in der parlamentarischen Demokratie) die Handlungsfähigkeit der Regierung auf anderen thematischen Feldern nicht wesentlich tangiert, findet im Parlament ein grundsätzlich ergebnisoffener Diskussionsprozess statt, wobei am Ende das (oder ein modifiziertes) Gesetz mit Mehrheit beschlossen wird (oder eben nicht). Der Hauptunterschied zur jetzigen Situation besteht darin, dass die Mehrheit nicht immer aus den gleichen Fraktionen bzw. Abgeordneten bestehen muss, sondern je nach Thema unterschiedlich sein kann. Auf diese Weise sind die Ergebnisse bei allen Politikfeldern näher an der Medianposition der Abgeordneten und damit insgesamt auch näher an den Präferenzen der Bürger.

⁵ Unterschiedliche Wahlen der Bürger für Parlament und Regierung sind in der Verfassungsrealität einzelner Länder seit langem implementiert. Dies gilt insbesondere für Präsidialdemokratien in den USA und Frankreich. Z.B. wird der amerikanische Präsident, der selbst der Regierungschef ist, direkt vom Volk und unabhängig von den Parlamenten (Kongress) gewählt. Es gilt auch für den französischen Staatspräsidenten, der zwar nicht formal, aber faktisch der Regierungschef ist.

3 Parlamentswahlen. Mehr Einfluss für die Bürger

3.1 Reform der Wahlen zum Parlament

Die Aufgabe des Parlaments ist es, prinzipiell ergebnisoffene Diskussionen über die politischen Gestaltungsoptionen der Gesellschaft zu führen und ihre Umsetzung in präferenzadäquate, effiziente und praktikable Gesetze zu realisieren. Das Parlament soll ein gutes Abbild der Gesamtheit der Bürger bezüglich ihrer politischen Präferenzen und Ziele auf möglichst allen relevanten Politikfeldern darstellen. Das Kriterium der Repräsentativität steht im Mittelpunkt.

Für das Wahlverfahren zum Parlament sind in der Reformkonzeption keinerlei Kompromisse mit regierungsbezogenen Kriterien erforderlich. Das Parlament hat nämlich (anders als in der Parlamentarischen Demokratie) nicht die Aufgabe, die Regierung zu wählen und ihre dauerhafte Handlungsfähigkeit zu sichern, sondern kann sich auf seine originären Aufgaben der politischen Diskussion und Gesetzgebung konzentrieren.

Dafür ist in der Reformkonzeption (anders als gegenwärtig) ein Vielparteiensystem (gegebenenfalls mit Unabhängigen) im Parlament nicht von Nachteil, was allerdings nicht vorgegeben werden kann, aber gegebenenfalls ein Ergebnis der Wahlen sein könnte. Dann würden auch abweichende und heterogene Argumente vertreten. Es wäre bei einem kontroversen Thema nicht von Anfang an erkennbar, welche Position die Abstimmung gewinnen wird. Wäre letzteres der Fall, wäre die Gruppe (Partei, Koalition) mit einer antizipierbaren Mehrheit (wie das in der parlamentarischen Demokratie üblich ist) von einer inhaltlichen Argumentation und der Erwägung von Alternativen und Modifikationen praktisch enthoben. Dies ist in der Reformkonzeption anders, so dass inhaltliche Argumente im Parlament eine entscheidungsbeeinflussende Rolle spielen können.

Folgerichtig existieren in der Reformkonzeption keine Minimalklauseln. Sie würden nicht nur bewirken, dass ein Teil der Stimmen in asymmetrischer Weise unberücksichtigt bleibt. Es hat auch negative Vorfeldwirkungen, da kleine Parteien vermutlich weniger Stimmen erhalten würden als ohne solche Klauseln. Die Abwesenheit von Minimalklauseln senkt die Zugangsbarrieren für neue Parteien und Kandidaten und erhöht damit die Sensitivität des politischen Systems (Responsivität) für Präferenzveränderungen in der Gesellschaft.

Im gegenwärtigen politischen System stellt die Fraktionsdisziplin ein wichtiges Element dar. Dies ist eine Verhaltensmaxime für Abgeordnete, sich insbesondere bei Abstimmungen entsprechend der Fraktionsvorgaben zu verhalten, auch wenn diese ihren eigenen Auffassungen nicht entsprechen. Die Wirkung der Fraktionsdisziplin basiert im Wesentlichen darauf, dass die Abgeordneten einer Anreizdominanz ihrer Parteien unterliegen. Das heißt, dass ihre jeweilige Partei für die weitere Karriere, für zukünftige Positionen oder Einkommensmöglichkeiten in politischen und außerpolitischen Bereichen von zentraler Bedeutung ist, da die Parteien direkt oder indirekt über solche Positionen nicht nur in der Politik entscheiden, sondern auch in Fachinstitutionen und in vielen anderen Bereichen der Gesellschaft.

Gegenwärtig ist die Fraktionsdisziplin der Abgeordneten der Regierungsfaktionen für die Handlungsfähigkeit der Regierung von großer Bedeutung. In der Reformkonzeption ist das nicht der Fall, da der funktionale Zusammenhang zur Stabilität der Regierung aufgehoben ist. Hier wäre ein Fraktionszwang eine unerwünschte Einschränkung der Argumentations- und Handlungsmöglichkeiten der Abgeordneten. Außerdem wäre ein Fraktionszwang unter den

Bedingungen der Reformkonzeption auch von Seiten der Parteien schwerer zu realisieren, weil in der Reformkonzeption die Personalentscheidungen für nicht-politische Institutionen (Fachinstitutionen, Judikative) parteiunabhängig vom Bürgersenat getroffen werden.

Bei Mehrparteien-Parlamenten sind in einer parlamentarischen Demokratie in der Regel Koalitionen erforderlich, um die Bildung und Aufrechterhaltung einer handlungsfähigen Regierung zu ermöglichen. Koalitionen beinhalten typischerweise verhandelte Kompromisse zwischen zwei oder mehr Fraktionen über einzelne Politikfelder und Themen nach einer Wahl, die zu einer (partiellen) Aufgabe von eigenen inhaltlichen Positionen und Wahlversprechen führen. Ein Bürger weiß somit vorher nicht, ob eine Partei (um Regierungsmacht zu erlangen) eventuell gerade diejenigen inhaltlichen Positionen aufgibt, für die er sie eigentlich gewählt hat. Koalitionen führen damit gegebenenfalls zu einer Verzerrung der Wählerpräferenzen.

Für das konkrete Wahlverfahren kann man drei normative Prämissen formulieren. Erstens soll die Sitzverteilung im Parlament möglichst gut die Verteilung der Stimmen der Bürger widerspiegeln. Zweitens sollen die regionalen Untergliederungen möglichst gleichgewichtig im Parlament vertreten sein. Drittens sollen die Personen, die Sitze im Parlament erlangen, nicht nur von den Parteien, sondern auch von den Wählern bestimmt werden können. Betrachten wir als Konsequenz das Wahlverfahren in drei Stufen:

Stufe 1 : Sitzverteilung im Parlament

Nach der ersten Prämisse muss der Wahlmodus primär sicherstellen, dass die Zusammensetzung des Parlaments im Ergebnis etwa proportional zu den Stimmen für die einzelnen Parteien, Listen und/oder Einzelkandidaten ist. Für eine gute Repräsentierung der Bürgerpräferenzen im Parlament ist grundsätzlich ein reines Verhältniswahlssystem am besten geeignet. Zur Lösung des Ganzzahligkeitsproblems sind Zuteilungen nach Hare-Niemeyer (oder früher d'Hondt) schon bisher üblich.

Stufe 2 : Regionale Vertretung im Parlament

Die zweite normative Prämisse fordert, dass die Herkunft der Abgeordneten regional möglichst breit gestreut sein soll. Es ist eine regionale Strukturierung durch Wahlkreise sinnvoll, die einerseits mindestens so groß sind, dass sie dem Bürger eine tatsächliche Auswahl ermöglichen. Sie sollten also größer als die bisherigen Wahlkreise sein. Andererseits sollte die Zahl der Kandidaten so überschaubar sein, dass die Bürger noch einigermaßen informierte Wahlentscheidungen treffen können, d.h. die Wahlkreise sollten kleiner sein als die meisten der heutigen Bundesländer, für die bisher die Landeslisten aufgestellt werden.

Nehmen wir an, Deutschland würde in 50 ungefähr gleich große Wahlkreise gegliedert, die durchschnittlich 10 Abgeordnete ins Parlament entsenden. Jede Partei oder Gruppierung erstellt eine Wahlkreisliste ihrer einzelnen Kandidaten. Die Gesamtheit der parteiunabhängigen Einzelkandidaten wird wie eine Liste behandelt.

Für die Zuteilung der Mandate der Partei (Liste) X auf den Wahlkreis A-Stadt ist der Anteil von X-Stimmen in A-Stadt an der Gesamtzahl aller X-Stimmen im Bundesgebiet maßgeblich. Dies wird in einem Verfahren analog zu Hare-Niemeyer ermittelt.⁶ Danach steht fest, wieviele Kandidaten der X-Liste aus dem Wahlkreis A-Stadt ein Parlamentsmandat erlangen.

⁶ Im Unterschied zum Original-Hare-Niemeyer-Verfahren sind hier also die Wahlkreise die Zuordnungseinheiten für die Sitze.

Für die unabhängigen Kandidaten, die keiner Vorselektion und Reihung von ihren Parteien unterliegen, sollte die Verteilung von Sitzen abweichend geregelt werden (vgl. Stufe 3).

Stufe 3 : Bestimmung der Abgeordneten im Parlament

Im bisherigen Wahlrecht zum Bundestag bestimmen die Wähler zwar grundsätzlich die relative Größe der einzelnen Parlamentsfraktionen, aber nicht deren personelle Zusammensetzung. Über diese wird praktisch ausschließlich von den jeweiligen Parteien entschieden.⁷

Weniger als 2% aller Bürger sind Parteimitglieder, von denen wiederum 90% nicht auf Parteiversammlungen an den Kandidatenaufstellungen teilnehmen. Wenn man dann noch bedenkt, dass die meisten Kandidatennominierungen „im kleinen Kreis“ vorentschieden und von den Anwesenden auf den entsprechenden Veranstaltungen der Partei mangels Alternativen und Hintergrundwissen nur noch „abgenickt“ werden, wird klar, dass über die Parlamentskandidaten von einer sehr kleinen Gruppe von Funktionären und Aktivisten entschieden wird. Dies kann man als demokratisch fragwürdig bezeichnen, wenn die Bürger bei der Wahl kaum Einflussmöglichkeiten auf die Personen (Abgeordnete) haben.

Auf der anderen Seite leisten die Parteien auch eine Vorselektion, die eine wichtige Informationsfunktion für die Bürger hat. Die Parteien kennen ihre potentiellen Kandidaten und können sie beurteilen, was für die ganz überwiegenden Mehrheit aller Wähler bezüglich der meisten Kandidaten nicht der Fall ist. Wenn es keine fach- und persönlichkeitsgestützte Vorselektion durch Gremien mit einem höheren Informationsstand gäbe, müsste man damit rechnen, dass eine größere Zahl unkundiger oder unseriöser Personen ins Parlament gelangen würde.

In der Reformkonzeption ist das Wahlsystem so gestaltet, dass einerseits die Vorselektion der Parteien zum Tragen kommt und andererseits die Wähler in einem gewissen Umfang beeinflussen können, welche Personen ins Parlament gelangen. Außerdem ermöglicht das Wahlverfahren es auch in der Praxis, dass parteiunabhängige Kandidaten eine Chance haben, ins Parlament zu gelangen.

In einem Wahlkreis stehen die Kandidatenlisten mehrerer Parteien und gegebenenfalls auch unabhängige Kandidaten zur Wahl. Jeder Bürger hat mehrere Stimmen und mehrere Möglichkeiten, diese zu vergeben. Er kann entweder (a) seine Stimmen pauschal einer Liste geben⁸ oder (b) die Kandidaten auf einer Liste individuell wählen oder (c) seine Stimmen auf die Kandidaten mehrerer Listen oder auf Unabhängige verteilen. Damit werden personelle Auswahlmöglichkeiten für die Wähler eingeführt. Diese können davon also je nach Interesse und Informationsstand entweder differenziert Gebrauch machen oder pauschal eine ganze Liste wählen.

Um die Vor- und Nachteile einer reinen Parteinominierung und eines großen Wähler-Einflusses zu berücksichtigen, wird hier ein kombiniertes Verfahren vorgeschlagen, das beides berücksichtigt und durch Modifikation der Parameter quantitativ variiert werden kann.

Wie wird das in der Reformkonzeption umgesetzt? Betrachten wir zunächst die Listen der Parteien. Nach Stufe 2 steht fest, wieviele Kandidaten der X-Liste aus dem Wahlkreis A-Stadt ein Parlamentsmandat erlangen. Die Zuordnung der Kandidaten erfolgt in der Reformkonzeption

⁷ Dies gilt sowohl für die Direktkandidaten (insb. in „sicheren“ Wahlkreisen) als auch für eine aussichtsreiche Platzierung auf den Landeslisten.

⁸ Um eine Asymmetrie zu Lasten der unabhängigen Kandidaten zu vermeiden, gilt die Gesamtheit der Unabhängigen auch als Liste, die man pauschal wählen kann. Derartige „Listenstimmen“ werden dann proportional zu den persönlichen Stimmen der unabhängigen Kandidaten verteilt.

tion nach der Reihenfolge auf der "modifizierten Kandidatenliste", die folgendermaßen aufgebaut ist: Jeder Kandidat hat nach der Wahl eine "modifizierte Kandidatenstimmenzahl" (MKS), die folgendermaßen berechnet wird:

$$\text{MKS} = \text{LZ} + \text{PS} * c$$

Dabei ist LZ eine Listenzahl nach Maßgabe der Platzierung des Kandidaten auf seiner Wahlkreisliste (z.B. 1000 für Platz 1, 900 für Platz 2, etc.). PS ist die Zahl der Stimmen, die der Kandidat persönlich erhalten hat. Der Parameter c ($0 \leq c \leq \dots$) dient dazu, die relativen Gewichte der beiden Arten von platzierungsrelevanten Faktoren differenziert anpassen zu können. Wenn man z.B. von Seiten des Gesetzgebers den Einfluss der Personenstimmen hoch und den Parteieneinfluss gering gewichten will, würde man den Parameter c hoch ansetzen. Wenn man diesbezüglich stattdessen alles wie beim bisherigen Wahlverfahren zum Bundestag (reine Parteilisten) lassen möchte, würde man $c=0$ setzen.

Für unabhängige Kandidaten sollte man ein abweichendes Verfahren der Zuteilung von Abgeordnetensitzen wählen. Die unabhängigen Kandidaten haben zueinander keinen inhaltlichen, ideologischen oder sonstwie relevanten politischen Bezug und unterliegen keiner Vorselektion durch eine Partei und folgen auch keiner Reihung.

Wenn man wegen des Fehlens eines LZ-Wertes die Sitze nur nach Personenstimmen vergeben würde, spielte der Zufall der Wahlkreisgröße eine Rolle, was nicht sachgerecht wäre. Deshalb werden die unabhängigen Kandidaten nach dem prozentualen Anteil ihrer Personenstimmen an allen Stimmen ihres Wahlkreises in eine Rangfolge gebracht. Von diesen erhalten die ersten Z Kandidaten einen Sitz, wenn nach Stufe (1) die Unabhängigen insgesamt Z Sitze zu bekommen haben.

Jedes Wahlverfahren (und ebenso jede Volksabstimmung), das allen Bürger weitreichende Entscheidungsbefugnisse überträgt, wirft das Problem ihres Informationsstandes auf, damit sie die Entscheidungen treffen können, die ihren Präferenzen entspricht. Um dies zu ermöglichen, sollten relevante persönliche und berufliche Daten der Kandidaten (Lebenslauf, Ausbildung, Beruf, Mitgliedschaften etc. bereitgestellt werden, nachdem sie von offizieller Seite (Wahlamt) auf Richtigkeit geprüft worden sind. Ergänzt werden kann dies durch Angaben, in denen die Kandidaten ihre Positionen zu relevanten politischen Themen etc. darstellen, die von den Wählern und den Medien später mit ihrer Politikpraxis verglichen werden können.

Da die Kandidaten individuelle Stimmen der Wähler erhalten können, bestehen für sie Anreize, eigene inhaltliche Positionen einzunehmen, die evtl. auch von der offiziellen Parteilinie abweichen können. Die Bürger können also bei der Wahl bestimmte inhaltliche Positionen stärken. Auf diese Weise repräsentiert das Parlament die inhaltlichen Präferenzen der Bürger noch besser.

Eine zusätzliche Reformoption besteht darin, die Aufstellung der Listen für die Wahlkreise (und damit den Punktwert LZ) auf eine breitere Basis zu stellen, um die Nominierung nicht nur einer kleinen Gruppe von Funktionären und Aktivisten zu überlassen. Die Kandidaten könnten stattdessen von allen Parteimitgliedern der Region in einer schriftlichen oder Online-Wahl bestimmt werden. Noch weitergehend wäre es, wenn auch Nichtparteimitglieder daran teilnehmen könnten.

3.2 Wahl von Parlamentarischen Fachräten durch die Bürger

Bisher hat jeder Bürger bei einer Bundestagswahl (abgesehen von der Erststimme für den Wahlkreiskandidaten) nur eine einzige pauschale Stimme, um seine Präferenzen für die Gesamtheit aller Politikfelder zur Geltung zu bringen und um gegebenenfalls Sanktionen (z.B. für gebrochene Wahlversprechen) oder Belohnungen für eine erfolgreiche Politik vorzunehmen. Damit sind sowohl der primäre Informationsgehalt als auch die Sanktionskraft der demokratischen Wahlprozesse für die meisten einzelnen Politikfelder gering.⁹

In der Reformkonzeption kann jeder einzelne Bürger nicht nur das Parlamentsplenum wählen, sondern zusätzlich auch die Parlamentarischen Fachräte. Dabei handelt es sich um parlamentarische Gremien, die entweder dauerhaft für einzelne Politikbereiche (Ständige Fachräte) oder temporär für einzelne Konfliktfelder (Aktuelle Fachräte) eingerichtet werden (können). Die Ständigen Fachräte (z.B. für Außenpolitik, Innenpolitik, Haushaltspolitik, Wirtschaftspolitik, Gesundheitspolitik, Verkehrspolitik, Umweltpolitik etc.) weisen von ihrem inhaltlichen Zuschnitt Ähnlichkeiten mit den bisher üblichen Ausschüssen auf. Aktuelle Fachräte werden bei besonderen gesellschaftlichen Konfliktfällen vorübergehend eingesetzt und gewählt. Alle Parlamentarischen Fachräte werden von den Bürgern direkt gewählt und haben damit eine eigene demokratische Legitimation für ihr Aufgabenfeld.

Die Fachräte haben institutionalisierte Mitwirkungs-, Diskussions- und Initiativ-Rechte. Im Parlament behandelte Gesetzentwürfe (die z.B. von einer Parlamentsfraktion oder von der Regierung initiiert wurden) werden von den zuständigen Fachräten diskutiert und mit inhaltlichen Kommentaren und positiven oder negativen Voten versehen an das Parlament rücküberwiesen. Gesetzesvorschläge können auch von einem Fachrat erarbeitet und an das Parlament zur Beratung und Beschlussfassung weitergeleitet werden.

Auch in der Reformkonzeption werden alle Gesetze vom Parlamentsplenum beraten und beschlossen. Die Fachräte sind darunter angesiedelte Beratungsgremien, die Stellung nehmen, Expertenanhörungen beantragen, erneute Befassungen bewirken etc., aber nicht das Plenum überstimmen oder dauerhaft blockieren können.

Das Parlament hat also die entscheidende Gesetzgebungskompetenz als Erste Kammer. Dies ist schon deshalb erforderlich, weil ein bestimmter Gesetzentwurf in den sachlichen Bereich von zwei oder mehr Fachräten fallen könnte. Wenn bei einzelnen Punkten unterschiedliche Mehrheiten im Parlament und in den Fachräten vorhanden sind, haben die Fachräte die Möglichkeit, ihre Argumente zu artikulieren und das Parlament zu erneuten Diskussionen und Abstimmungen zu veranlassen. Außerdem können weitere Lesungen und Abstimmungen vom Einholen zusätzlicher Expertise abhängig gemacht werden.

Wenn jeder Bürger zu den Fachräten der einzelnen Politikfelder separat wählen kann, wird jede Partei vermutlich auf den verschiedenen Politikfeldern unterschiedlich hohe Stimmenan-

⁹ Eine Parlamentswahl hätte einen "hohen primären Informationsgehalt", wenn sie viele, möglichst präzise, und relevante Informationen über die politischen Präferenzen der Bürger erzeugen würde. Eine "hohe Sanktionskraft" der Parlamentswahlen würde idealerweise bedeuten, dass die Politiker starke Anreize haben, sich tatsächlich im Sinne der Präferenzen der Bürger zu verhalten, und bei Zuwiderhandlungen signifikante Nachteile erleiden. Tatsächlich müssen die Parteien und Politiker bei den meisten Problemfeldern bisher jedoch kaum fürchten, bei der nächsten Wahl dafür sanktioniert zu werden, wenn sie im Parlament oder in der Regierung gegen die Präferenzen der Bürger handeln oder sich anders verhalten, als sie vor der Wahl versprochen haben.

teile erlangen. Dies hat einen deutlich höheren primären Informationsgehalt der Wahlen zur Folge, d.h. die Präferenzen der Bürger auf den einzelnen Politikfeldern werden deutlicher sichtbar. Es unterwirft die Parteien einer differenzierteren Sanktionskraft und verleiht ihnen auf den einzelnen Politikfeldern eine unterschiedlich hohe inhaltliche Legitimation.

Falls die Wahlbeteiligung zu einigen Fachräten gering sein sollte, wäre damit potentiell eine verzerrte Abbildung der Präferenzen verbunden. Um dies zu vermeiden, ist in der Reformkonzeption vorgesehen, dass eine nicht abgegebene Fachratsstimme durch ein Votum derjenigen Partei oder Kandidaten ersetzt wird, für die der betreffende Bürger bei der Wahl zum Parlamentsplenum gestimmt hat. Somit könnte sich ein entscheidungsfauler Wähler auch darauf beschränken, nur bei solchen Fachräten seine Stimme abzugeben, auf deren Politikfeld er mit seiner ansonsten präferierten Partei nicht konform geht.

Die Fachratswahlen lassen Rückwirkungen auf die Informationsprozesse der Kandidaten und auf die öffentliche Diskussion erwarten. Wenn die Bürger die Möglichkeit haben, ihre Präferenzen differenziert nach Politikfeldern zum Ausdruck zu bringen, können sie damit in stärkerer Weise als bisher auf einzelne Bereiche der Politik inhaltlich Einfluss nehmen. Die Relevanz der gesellschaftlichen Diskurse steigt. Der dafür verfügbare fachliche Input ist in der Reformkonzeption vergleichsweise hoch, weil der Bürgersenat dafür sorgt, dass relevante Informationen und Expertenwissen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Die Parlamentarischen Fachräte bieten politische Mitwirkungsmöglichkeiten für feldspezifisch engagierte und sachkundige Bürger, ohne dass diese einer Partei beitreten müssen. Dies senkt die Zugangsbarrieren für nicht parteigebundene Bürger und erhöht die Attraktivität einer politischen Mitarbeit und steigert insgesamt die Partizipation.

4 Einführung eines parteien-unabhängigen Bürgersenats

Ein zentrales Element der Reformkonzeption ist die Einführung eines Bürgersenats, der von den Parteien unabhängig ist und sich von diesen vielfältig unterscheidet. Durch die Existenz und die Kompetenzen des Bürgersenats wird das Legitimationsmonopol der Parteien beendet und durch eine differenzierte demokratische Legitimation ersetzt. Dies hat eine ganze Reihe von Vorteilen für die Demokratie.

Die Mitglieder des Bürgersenats werden direkt vom Volk gewählt. Der Bürgersenat verfügt damit über eine eigenständige demokratische Legitimation. Die Regeln bezüglich des passiven Wahlrechts (Abschnitt 4.4) sorgen dafür, dass die Mitglieder des Bürgersenats sich nicht aus Parteipolitikern rekrutieren und keine Berufspolitiker oder Verbandsfunktionäre sind.

Die beiden unmittelbaren Hauptaufgaben des Bürgersenats bestehen in seinen Funktionen (1) bei den Personalentscheidungen in den staatlichen Fachinstitutionen und der Judikative (Abschnitt 4.1) und (2) in seiner Rolle als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung (Abschnitt 4.2). Hinzu kommt die Beauftragung von Expertenstudien über politische Entscheidungsoptionen für das Parlament und für die Öffentlichkeit (Abschnitt 4.3).

Die Arbeitsmethoden und Verfahrensweisen des Bürgersenats stützen sich auf die transparente Beratung durch einschlägig fachkompetente Institutionen und Experten. Bei der Auswahl fachlich geeigneten Spitzenpersonals für staatliche Fachinstitutionen beteiligt der Bürgersenat die Mitglieder der einschlägigen Fach-Community aus den betreffenden Gebieten. Bei der inhaltlichen Prüfung von Gesetzentwürfen beauftragt der Bürgersenat fachkompetente Institutionen, Gremien, Arbeitsgruppen oder Einzelpersonen etc. mit der Erstellung von Beurteilun-

gen, Expertisen, Entscheidungsvorschlägen etc.. Diese sind gehalten, insbesondere die sachliche Qualität und Rationalität und die Nachhaltigkeit von Entscheidungen zu beurteilen, das heißt längerfristige Wirkungen und Ziele explizit zu berücksichtigen. Alle Gutachten werden sofort publiziert und sind damit Gegenstand einer öffentlichen Diskussion. Der Bürgerserrat entscheidet in der Regel auf der Basis solcher Expertise.

Eine wesentliche Bedeutung des Bürgerserrats besteht aber schon darin, dass es überhaupt eine demokratisch gleichrangig legitimierte Institution gibt, die die übergroße Parteienmacht (die bisher aus dem Legitimationsmonopol resultiert) relativieren kann.

4.1 Personalentscheidungen in staatlichen Fachinstitutionen und der Judikative

Die Entscheidungen über das Spitzenpersonal in allen staatlichen Institutionen außerhalb von Parlament und Regierung sowie deren Kontrolle und Anreizsetzung (verkürzt als Delegation bezeichnet)¹⁰ gehören zu den Kernaufgaben des Bürgerserrats. Mit staatlichen Institutionen sind alle Entscheidungsträger des Staates gemeint, unabhängig davon, ob dies Einzelpersonen, kleine oder große Gremien oder spezielle staatliche Organisationseinheiten sind. Sie werden hier unterteilt in (a) Politische Institutionen, (b) Judikative Institutionen und (c) Fachinstitutionen.

(a) Politische Institutionen (Parlament, Parlamentarische Fachräte und Regierung) werden über demokratische Wahlen der Bürger besetzt. Durch diese erlangen sie ihre eigenständige demokratische Legitimation. Bei ihren Mitgliedern handelt es sich überwiegend um Personen, die allgemein-politische Karrieren über die demokratischen Prozesse einer Partei gemacht haben. In politischen Institutionen hat der Bürgerserrat keine personalpolitischen Kompetenzen.

Im Gegensatz dazu werden die Angehörigen nicht-politischer Institutionen meistens im Anschluss an fachspezifische professionelle Ausbildungen rekrutiert und machen ihre Karrieren über die verschiedenen Ebenen der betreffenden oder anderer fachlich einschlägiger Institutionen. Zu den nicht-politischen Institutionen gehören die Fachinstitutionen und die judikativen Institutionen.

(b) Zu den judikativen Institutionen gehören sämtliche Gerichte, vom Bundesverfassungsgericht und den obersten Bundesgerichten bis zu den Amtsgerichten. Die Judikative hat normativ eine Sonderstellung als „dritte Gewalt“, die auch in der Praxis von den anderen Gewalten inhaltlich separiert ist. Die Unabhängigkeit aller judikativen Institutionen ist für das adäquate Funktionieren des Staates und der Gesellschaft unabdingbar und eine notwendige Bedingung für einen Rechtsstaat.

Insbesondere weil einige Gerichte (insb. das Bundesverfassungsgericht und andere höchste Gerichte) auch in Fällen zu urteilen haben, die politische Entscheidungen betreffen, sollte die Ernennung solcher Richter möglichst politikfern (und vor allem parteien-unabhängig) erfolgen. In der demokratischen Reformkonzeption entscheidet der Bürgerserrat über die Ernen-

¹⁰ Die formalen Rechte zur Delegation (d.h. zur Auswahl, Entlassung und Anreizsetzung in Form von Gehalt, Karriere, Macht etc.) werden an anderer Stelle (Kruse, 1996) auch als „Direktsanktionsrechte“ bezeichnet. Demgegenüber betrifft das „Recht zur Primärentscheidung“ die Befugnisse, im Einzelfall konkrete inhaltliche Vorgaben zu machen und gegebenenfalls die Entscheidung selbst zu treffen. Primärentscheidungsrechte des Bürgerserrats sind in der Reformkonzeption nicht vorgesehen.

nung von Verfassungsrichtern, von Bundesrichtern, von Mitgliedern in Richterwahlausschüssen etc., sowie außerdem über die Spitzenpositionen bei den Staatsanwaltschaften. Das Prozedere der Personalauswahl basiert stark auf der Nutzung von einschlägiger Peer-group-Kompetenz und entspricht formal dem Prozedere bei den Fachinstitutionen (vgl. unten).

(c) Zu den Fachinstitutionen gehören praktisch alle staatlichen Institutionen außerhalb des Politikbereichs und der Judikative. Sie umfassen im weitesten Sinne alle Institutionen, Gremien und Funktionen, die staatlicherseits geschaffen wurden, die im Sinne staatlicher Aufgaben tätig werden, und deren Mitglieder bzw. Führungspersonen von staatlichen Institutionen eingesetzt werden. Sie haben in aller Regel wohldefinierte (meistens gesetzlich vorgegebene) Aufgabengebiete und sind auf diesen formal und fachlich kompetent.

Ihre Angehörigen werden in der Regel fachspezifisch rekrutiert und ausgebildet und ihre Karrieren hängen wesentlich von ihren fachlichen Leistungen ab. Viele Angehörige von Fachinstitutionen haben lebenslange Karriereperspektiven auf ihrem Fachgebiet (innerhalb oder außerhalb der betrachteten Fachinstitution). Sie unterliegen dabei internen und/oder externen Peer-group-Beobachtungen und Bewertungen, die gegebenenfalls zu einem „guten Ruf“ für Fachkompetenz, Professionalität etc. führen – oder eben nicht. Dies erzeugt eine vergleichsweise längerfristige Anreizstruktur.

Zu den staatlichen Fachinstitutionen gehören im weitesten Sinne die zahlreichen Ämter und Organisationseinheiten der allgemeinen Verwaltung und alle spezifischen Institutionen auf den diversen Fachgebieten, z.B. Bundesbank, Bundeskartellamt, Regulierungs- und Aufsichtsbehörden, ebenso zahlreiche spezielle Ämter verschiedener Art, sowie Forschungsinstitute und Universitäten etc. Das Gleiche gilt für die Informations- und Kontroll-Institutionen des Staates (wie z.B. Bundesrechnungshof, Statistische Ämter) sowie Positionen in staatlichen Beratungsinstitutionen (z.B. Sachverständigenrat, Monopolkommission). Außerdem zählen zu den Fachinstitutionen auch andere Institutionen und Gremien verschiedener Art, in denen der Staat Leitungs- und/oder Aufsichtsratspositionen aufgrund seiner Eigenschaft als Anteilseigner oder auf andere Weise zu besetzen hat (z.B. in staatlichen Unternehmen, Rundfunkanstalten etc.).

Eine Sonderstellung nehmen die Ministerien ein, die gegenwärtig über die hier gezogene Trennlinie von politischen Institutionen und Fachinstitutionen hinwegreichen.¹¹ Der stärker fachbezogene Teil eines Ministeriums gehört in der Reformkonzeption zu den Fachinstitutionen, in denen die Karrieren nicht nach parteipolitischen, sondern nach fachlichen Leistungskriterien verlaufen, was in letzter Instanz durch den Bürgersentat gewährleistet wird.

Die Fachinstitutionen sind dadurch gekennzeichnet, dass ihre Aufgaben, Ziele, Kompetenzen, Funktionsweisen etc. exogen durch Gesetze, Verordnungen, Geschäftsordnungen etc. vorge-

¹¹ Ministerien bestehen zum überwiegenden Teil aus Laufbahnbeamten, die fachspezifisch rekrutiert und ausgebildet wurden und deren Karrieren (mindestens teilweise) nach fachlichen Leistungskriterien erfolgen. Zu einem kleinen Teil, der jedoch die Spitze des Ministeriums ausmacht (Minister, parlamentarische Staatssekretäre und alle „politischen Beamten“) werden die Positionen unter parteipolitischen Gesichtspunkten besetzt. Ein Teil der Aufgaben und Funktionen eines Ministeriums bezieht sich auf die Vorbereitung von Entscheidungen der Regierung und des Parlaments und deren spätere Umsetzung. Ein anderer Teil der Ministeriumstätigkeiten ist generell fachbezogen, ohne dass die jeweilige politische Ausrichtung des Ministers oder der Regierung im Vordergrund steht. Auch in der demokratischen Reformkonzeption gehören alle politischen Positionen eines Ministeriums zur Regierung. Sie können von dieser mit Personen ihres Vertrauens besetzt werden, ohne durch allzu enge Laufbahnregeln und Stellenpläne gehindert zu sein.

geben sind. Sie haben keine eigenständige demokratische Legitimation, sondern erhalten diese (1) spezifisch per Gesetz und (2) über Delegationsvorgänge vom Bürgersenat vermittelt. Auf dieser Basis können sie fachlich selbständig, zielgerecht und effizient funktionieren, wenn ihre Führungspersonen oder -gremien adäquate Anreizstrukturen haben. Dafür zu sorgen ist eine Kernaufgabe der Delegation durch den Bürgersenat.

Dies betrifft in erster Linie die Rekrutierung des fachlich geeigneten Spitzenpersonals, die laufende Kontrolle der Institutionen und die Schaffung adäquater Anreizstrukturen und Rahmenbedingungen. Die primären Kriterien für die Personalauswahl sind Fachkompetenz, Leistung, Unabhängigkeit von Partialinteressen und das Vertrauen der Gesellschaft bezüglich einer adäquaten Amtsführung (z.B. dass sie gesetzestreu, fachkundig, erfahren, umsichtig, verantwortungsvoll, fleißig, effizient etc. sind). Die einzelnen Führungspositionen in den diversen Fachinstitutionen unterscheiden sich durch ihre fachliche Spezifität, d.h. in welchem Maße hochspezialisierte Fachkompetenz erforderlich ist. Insbesondere bei hoher fachlicher Spezifität kann die Eignung in der Regel nur von solchen Personen beurteilt werden, die ebenfalls dem betreffenden fachlichen Peer-Group-Kontext angehören.

Der Bürgersenat wählt für jede Spitzenpersonalentscheidung (oder Gruppe von Personalien) eine Auswahlkommission, die nicht nur aus Bürgersensatoren, sondern vor allem aus Experten der jeweiligen Fachgebiete besteht. Eine solche Kommission sucht und bewertet geeignete Kandidaten und macht einen Vorschlag an das Plenum des Bürgersenats, der darüber entscheidet.

Für eine Reihe von Positionen, und zwar insbesondere für solche mit langen Amtszeiten, ist es zweckmäßig, dass deren Inhaber bezüglich ihrer Amtsführung und Performance (hinsichtlich Gesetzeskonformität, Zielerreichung, Effizienz etc.) routinemäßig bewertet werden. Spezielle Kommissionen des Bürgersenats erledigen diese Kontrollaufgaben für geeignete Teilmengen von Positionen.¹² Sie sind auch die adäquaten Ansprechpartner für Beschwerden von Bürgern oder anderen staatlichen oder privaten Institutionen bezüglich der Amtsführung einer Fachinstitution. In besonderen Fällen wird eine Abberufung vorgeschlagen, über die der Bürgersenat entscheidet.

Da ihre Aufgaben, Ziele und formalen Kompetenzen gesetzlich klar definiert sind, können (und sollten) die meisten Fachinstitution eine weitgehende Unabhängigkeit erhalten. Das heißt, in diesem Rahmen arbeitet sie inhaltlich eigenverantwortlich und unterliegt diesbezüglich nur der formalen Kontrolle durch den Bürgersenat und durch die Gerichte. Weder die politischen Institutionen noch der Bürgersenat haben gegenüber den Fachinstitutionen inhaltliche Weisungsbefugnisse.

Um für den Vorstand und die Mitglieder der Fachinstitution geeignete Personen zu gewinnen, muss für eine wettbewerbsfähige und anreizkompatible Entlohnung und entsprechende Arbeitsbedingungen gesorgt werden. Um der potentiellen Versuchung der jeweiligen politischen Institutionen vorzubeugen, eine unbequeme Fachinstitution durch eine zu knappe Ressourcen-

¹² Die institutionelle Trennung dieser Kontrollfunktionen von denen der Auswahlkommissionen ist organisatorisch und inhaltlich zweckmäßig. Die Personalauswahl findet nur anlassbezogen statt (und ist dann arbeitsaufwändig), wenn die jeweilige Position gerade neu zu besetzen ist. Die Kontrolle ist demgegenüber eine Daueraufgabe und ist normalerweise mit einem relativ geringen institutionenspezifischen Aufwand verbunden. Wenn eine Kommission eine bestimmte Person ausgewählt hat, neigt sie später vermutlich zu einer positiven Bewertung, da sie anderenfalls ihren eigenen Fehler bei der Auswahl konstatieren würde. Eine personell anders zusammengesetzte Kommission ist diesbezüglich unbefangener und wird vermutlich objektiver bewerten.

ausstattung in ihrer Wirkung zu beschränken, und/oder die jeweiligen Spitzenpositionen durch eine zu geringe Entlohnung für qualifizierte Personen unattraktiv zu machen, entscheidet der Bürgersenat über die Gehälter des Spitzenpersonals und über die Ressourcen der jeweiligen Institutionen.

Die konkrete Ausübung der Delegation gegenüber allen staatlichen, nicht-politischen Institutionen durch den Bürgersenat verhindert die Ausweitung der Macht der Parteien auf die Fachinstitutionen und erhöht damit deren Unabhängigkeit und Qualität.

4.2 Bürgersenat als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung

Die Existenz einer „Zweiten Kammer“ bei der Gesetzgebung ist ein Kennzeichen der meisten demokratischen Länder (vgl. Kruse, 2008). Die Aufgabe Zweiter Kammern wird hier darin gesehen, vom Parlament beschlossene Gesetzentwürfe vor Inkrafttreten noch einmal fachlich und politisch zu überprüfen und die Wahrscheinlichkeit negativer Folgen von Zufallsmehrheiten, inhaltlichen und handwerklichen Fehlern, machttaktischen Motiven, kurzfristigen Moden, faulen Kompromissen etc. zu begrenzen. Die Praxis sieht manchmal etwas anders aus.

In Deutschland besteht die bisherige Zweite Kammer (Bundesrat) aus denselben Parteien wie die Erste Kammer (Bundestag), wenngleich nicht immer mit den gleichen Mehrheiten. Bei unterschiedlichen Parteienmehrheiten in beiden Kammern eröffnet dies der Parlamentsopposition Blockadeoptionen aus machtpolitischen und parteitaktischen Gründen. Bei Mehrheiten der gleichen Parteien in beiden Kammern sorgt die anreizwirksame Parteidisziplin (außer bei bedeutsamen Länderinteressen) in der Regel aus ebensolchen Gründen dafür, dass Gesetzentwürfe einfach durchgewunken werden. Die Funktion der Zweiten Kammer wird also bisher dadurch beeinträchtigt, dass sie aus Vertretern der gleichen Parteien besteht wie das Parlament. Dies ist beim Bürgersenat grundsätzlich anders, da er von den Parteien unabhängig ist.

Das Prozedere des Bürgersenats als Zweite Kammer ist institutionell vorgegeben. Für jeden Gesetzentwurf beauftragt der Bürgersenat externe Experten, Kommissionen oder Institutionen der einschlägigen Fachgebiete mit der Erstellung von Studien,¹³ in denen die Auswirkungen des fraglichen Gesetzes analysiert werden, um dem Bürgersenat eine fachliche Entscheidungsgrundlage zu liefern. Die Experten oder Kommissionen können aus den staatlichen Fachinstitutionen oder aus Fachleuten aus anderen in- und ausländischen Institutionen, Universitäten, privaten Beratungsfirmen etc. rekrutiert werden. Die Gutachter sollen von den Parteien und Interessengruppen unabhängig sein.

Die Gutachter sind gehalten, die fachliche Rationalität und die längerfristigen Wirkungen von Gesetzen zu prüfen. Sie beurteilen die Gesetzentwürfe in Form detaillierter Studien, die namentlich publiziert werden und damit gegebenenfalls zum Gegenstand öffentlicher Diskussionen werden. Auf diese Weise werden die fachliche Qualität und die inhaltliche Positionierung der Studien für Fachkollegen, Medien und Öffentlichkeit sichtbar, was entsprechende Anreize für die Erstellung qualitativ hochwertiger und inhaltlich abgewogener Gutachten schafft.

¹³ Die Einsetzung mehrerer unabhängiger Experten, Kommissionen etc. ist zweckmäßig, um alle einschlägigen Fachgebiete erfassen zu können, deren Arbeitsfelder inhaltlich von einem Gesetz betroffen sein können. Außerdem ermöglicht dies eine Pluralität, gegebenenfalls unterschiedliche Expertenmeinungen in die Diskussion im Bürgersenat und in die Fachöffentlichkeit einzubringen.

Zur Klärung offener Fragen veranstaltet der Bürgersenat gegebenenfalls Anhörungen von Experten. Er entscheidet dann als Zweite Kammer über die Annahme oder die (vorläufige) Ablehnung des Gesetzentwurfs. Der Bürgersenat entscheidet auf der Basis seiner eigenen demokratischen Legitimation grundsätzlich autonom. Alle Entscheidungsgrundlagen und die Voten der einzelnen Senatoren werden veröffentlicht.

Der Bürgersenat hat keine aktiven normativen Gestaltungsaufgaben und keine entsprechenden Kompetenzen, kann also (über die beschriebenen Funktionen hinaus) keine eigene Macht ausüben.

Mit der Vetomöglichkeit des Bürgersenats (und seiner spezifischen Arbeitsweise) gewinnt die in der Gesellschaft vorhandene Fachkompetenz eine hohe Relevanz für die demokratischen Entscheidungen. Es wird damit ein parteipolitisch unabhängiger Filter der kritischen Reflektion geschaffen, ob ein neues Gesetz fachlich nachhaltig ist oder z.B. nur auf kurzfristiger Opportunität, Lobby-Einfluss, parteitaktischen Kalkülen oder Zufallsmehrheiten beruht. Die Berücksichtigung längerfristiger Wirkungen erhält einen höheren Stellenwert für die politischen Entscheidungsprozesse.

Die Rolle des Bürgersenats als Zweite Kammer wird außerdem Vorfeldwirkungen auf die erste Kammer erzeugen. Die Akteure im Parlament und in den Parlamentarischen Fachräten werden die fachkundigen Beurteilungen antizipieren und die eigene und die externe Expertise selbst in höherem Maße ergebnisoffen nutzen, um das Risiko der Ablehnung eines Gesetzentwurfes im Bürgersenat zu reduzieren.

Föderalismus und Bundesrat

Bisher bildet der Bundesrat die Zweite Kammer in der deutschen Gesetzgebung. In der Reformkonzeption bleibt der Bundesrat bestehen und fungiert als Interessenvertretung der Länder und der Kommunen und somit zur Sicherung der föderalen Struktur des Staates. Dies heißt nicht, dass in der Zukunft alle vertikalen Kompetenzverteilungen genau so bleiben müssen wie in der Vergangenheit. Aber es verhindert die Abschiebung von Lasten auf Länder und Kommunen und deren Entleerung von politischen Gestaltungsspielräumen. Dazu wird die Zusammensetzung des Bundesrates so geändert, dass die Hälfte der Sitze von Vertretern der Städte, Kreise und Gemeinden besetzt werden.

Der Bundesrat behandelt die Gesetzentwürfe des Bundestages, soweit diese Interessen der Länder oder Kommunen betreffen. Die Entscheidungen des Bundesrates werden zum Gegenstand der Beratungen des Bürgersenats und der ihn unterstützenden sachkundigen Institutionen. Der Bundesrat kann verlangen, dass der Bürgersenat seine Beschlüsse in die Beratungen und Stellungnahmen aufnimmt.

4.3 Information und Fachkompetenz für die Öffentlichkeit und die Politiker

Der öffentliche Diskurs über gesellschaftliche Probleme und eventuelle politische Gestaltungsoptionen ist ein wesentliches Element einer aufgeklärten Demokratie. In Anbetracht der Komplexität vieler Problemfelder und eines starken Kompetenzgefälles zwischen Experten und normalen Bürgern ist dies eine Herausforderung für die Struktur der Öffentlichkeit. Die Meinungsbildung einer größeren Zahl von Bürgern für Wahlen und Abstimmungen erfordert ein hohes Maß an verständlicher Information und Fachkompetenz und damit die Verfügbarkeit zuverlässiger und unabhängiger Quellen.

Gegenwärtig wird die öffentliche Meinungsbildung stark von interessengeleiteten und anderweitig verzerrten Informationen geprägt. Insbesondere ressourcenstarke Interessengruppen haben starke Anreize und gute Möglichkeiten, ihre umfangreich vorhandene Fachkompetenz selektiv an die Öffentlichkeit (bzw. an die Medien) zu geben. Politiker profilieren sich oft schon mit „Lösungen“, bevor das Problem adäquat identifiziert und analysiert ist. Die Regierung hat häufig die Tendenz, ihre Entscheidungen als „alternativlos“ darzustellen, was man auch als Diskussionsunwilligkeit interpretieren kann.

Die meisten unabhängigen Experten haben bisher keine Anreize, ihre Fachkompetenz gratis zur Verfügung zu stellen, und sie haben in der Regel auch keinen Zugang zu einer größeren Öffentlichkeit. Für die Bürger ist es schwierig, seriöse Argumente und unabhängige Quellen von interessengeleiteten und/oder ideologisch verzerrten zu unterscheiden.

In der Reformkonzeption beauftragt der Bürgersenat fachlich einschlägige, kompetente und unabhängige Institutionen oder Expertengruppen mit der Erstellung von Studien. Da es nicht darum gehen kann, eine objektive Wahrheit zu generieren, besteht die Senatsaufgabe der Expertenauswahl im Wesentlichen in der Herstellung von Pluralität hinsichtlich der einschlägigen Fachgebiete und inhaltlichen Sichtweisen. Da auch die staatlichen Fachinstitutionen in der demokratischen Reformkonzeption von der Parteipolitik unabhängig sind, kommen sie für solche Studien ebenso in Betracht wie private und internationale Experten.

Die Studien sollen unabhängig voneinander erstellt werden, ihre Prämissen und Methoden offenlegen, langfristige Aspekte explizit berücksichtigen und in einer allgemeinverständlichen Sprache abgefasst sein. Alle Studien sollen zu einem bestimmten Zeitpunkt gleichzeitig fertig sein und werden vom Bürgersenat unter den Namen der Verfasser publiziert. Sie stehen dann zur Diskussion in der Öffentlichkeit (insb. für die Medien) zur Verfügung und können die Meinungsbildung der Bürger und den demokratischen Diskurs unterstützen und strukturieren. Eventuelle fachliche Schwächen und anfechtbare Sichtweisen werden durch die öffentliche Diskussion im Laufe der Zeit offenbart.

Auch wenn jede „offizielle“ Information problematisch sein kann, sind die Bedenken hier vergleichsweise gering, weil die Verfahrensweisen und die Inhalte durchgängig transparent sind, die Experten in ihrer Gesamtheit pluralistisch zusammengestellt worden sind und die Auswahl durch eine demokratisch legitimierte Institution erfolgt, die sowohl von den Politikern (als spätere Entscheidungsträger im Parlament und in der Regierung) als auch von den Interessengruppen unabhängig ist.

Generell gilt, dass es schon bisher keinen Mangel an Politikberatern gibt. Das Problem ist jedoch häufig ihre mangelnde Unabhängigkeit und Ergebnisoffenheit. Oft werden die Berater bereits unter dem Gesichtspunkt des erwünschten Ergebnisses ausgewählt. Die Berater ihrerseits wollen sich die Chance auf zukünftige Aufträge erhalten. Der Schlüssel zu mehr Unabhängigkeit und Ergebnisoffenheit liegt in der Art der Auftragsvergabe. In der Reformkonzeption ist dies in den meisten Fällen der Bürgersenat. Dies beeinflusst die diskursiven Prozesse ebenso wie die parlamentarischen Diskussionen.

4.4 Wahl des Bürgersenats

Der Bürgersenat wird direkt von den Bürgern gewählt. Er hat damit eine eigenständige demokratische Legitimation, die von den politischen Institutionen und von den Parteien unabhängig ist.

Ein Senator entspricht nicht dem Typus des Berufspolitikers, sondern dem eines Volksvertreters, dessen Senatsrolle zeitlich eng begrenzt ist. Der Bürgersenat soll sich in seiner personellen Zusammensetzung möglichst umfassend und vielfältig von den parteipolitisch dominierten Institutionen (Parlament, Regierung) unterscheiden. Dem Bürgersenat gehören keine Funktionsträger der Parteien und Verbände an. Dies wird durch die formalen Regeln des passiven Wahlrechts gewährleistet, d.h. Verbands- und Parteifunktionäre werden von einer Kandidatur explizit ausgeschlossen.

Die vorher dargestellte Arbeitsweise des Bürgersenats macht deutlich, dass ein wesentlicher Teil der arbeitsintensiven und fachlich anspruchsvollen inhaltlichen Tätigkeiten an externe Experten delegiert wird. Dies betrifft einerseits die Erstellung inhaltlicher Gutachten und andererseits die Mitarbeit in Ausschüssen und Kommissionen zur Beratung und Entscheidungsvorbereitung des Bürgersenats bei seinen Hauptfunktionen als Zweite Kammer und bei der Entscheidung über die Spitzen-Personalien in nicht-politischen Institutionen und Expertengremien. Die Experten haben Beratungs-, jedoch keinerlei eigene Entscheidungsbefugnisse.

Die zentrale Aufgabe der Senatoren bestehen also in der beratungsgestützten Auswahl adäquater Experten, die in ihrer Gesamtheit möglichst pluralistisch zusammengesetzt sein sollen, und in der sachgerechten Umsetzung der präsentierten Expertisen in Beratungen und Entscheidungen. Diese bestehen vor allem in der Zustimmung oder Ablehnung von Gesetzentwürfen oder Personalvorschlägen und konstituieren keine aktiv gestaltende politische Macht des Bürgersenats.

Die Konzentration auf die genannten Beratungs- und Entscheidungsfunktionen und die Existenz eines Stellvertreters für jeden Senator, der ihn bei Abwesenheit vertreten kann, ermöglichen es, gleichzeitig einen normalen Beruf auszuüben. Dies ist erstens förderlich für die Zielsetzung, besonders qualifizierte Persönlichkeiten gewinnen zu können. Neben und nach Ende ihrer Senatszugehörigkeit können sie dann problemlos in ihrem bisherigen Beruf weitermachen. Eine Wiederwahl ist damit für einen Senator niemals existenziell. Die Regeln und die Fristen tragen dazu bei, dass die Senatoren sich nicht als Berufspolitiker verstehen. Die zeitlichen Erfordernisse der Berufe der Senatoren werden bei der Zahl und Terminierung von Ausschuss- und Plenumssitzungen berücksichtigt.

Die Bürgersenatoren erhalten eine Entlohnung, die (gemessen am Zeitaufwand) an der Bezahlung von Spitzenkräften in anderen Bereichen der Gesellschaft orientiert ist. Die Entlohnung hängt außerdem von Tätigkeiten und Vorsitzen in Kommissionen und Ausschüssen sowie von der tatsächlichen Sitzungspräsenz ab. Bei den Senatssitzen handelt es sich um gesellschaftlich herausragende Positionen, mit denen ein großes Prestige verbunden ist. Es ist zu erwarten, dass es auch für qualifizierte und erfahrene Persönlichkeiten attraktiv ist, Bürgersenator zu sein. Der Vorsitzende des Bürgersenats ist der Bundespräsident, der direkt von den Bürgern gewählt wird.

Der Bürgersenat ist als Institution zur Reflektion und Kontrolle der Parteipolitik zu verstehen. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die Mitglieder des Bürgersenats nicht aus dem gleichen Personalpool und Interessenkomplex der Parteien und Verbände rekrutiert werden wie die Akteure der politischen Institutionen. Sie sollen sich von denen der Politischen Klasse möglichst vielfältig unterscheiden. Aus diesem Grunde werden Personen, die in den letzten Jahren Parlamentssitze, Regierungsfunktionen oder führende Funktionen in Parteien wahrgenommen haben, von der Kandidatur zum Bürgersenat (d.h. vom passiven Wahlrecht) ausgeschlossen. Außerdem werden Verbandsfunktionäre, die Partialinteressen vertreten, nicht zur Kandidatur zum Bürgersenat zugelassen.

Die Wahlperiode eines Bürgersenators beträgt 4 Jahre, und zwar mit nur einmaliger Wiederwahlmöglichkeit. Auf diese Weise bietet ein Senatssitz keine Dauerperspektive. Es wird jeweils nur eine Teilmenge des Bürgersenats revolvierend gewählt (z.B. in jedem Bundesland parallel zu Landtags- oder Kommunalwahlen), so dass die Amtszeiten der einzelnen Bürgersensoren überlappend sind. Damit wird erstens eine höhere Kontinuität erreicht, und zweitens wird die Zusammensetzung des Bürgersenats von den potentiellen Zufälligkeiten einzelner Wahltermine weniger beeinflusst. Die Größe der Wahlkreise ist so zu konzipieren, dass aus jedem Wahlkreis mehrere Senatssitze zu besetzen sind. Die Wahl erfolgt entweder per Präsenz im Wahllokal, durch Briefwahl oder online.

Um eine informierte Auswahl für die Bürger zu ermöglichen, erfolgt vor dem betreffenden Wahltermin in einem Wahlkreis etwa 12 Monate vorher eine offizielle Bewerbung der Kandidaten und ihrer Stellvertreter unter Darlegung ihrer Lebensläufe, Erfahrungen etc. Dann wird unter offizieller Organisation und Aufsicht eine Anzahl von Präsenzveranstaltungen durchgeführt, in denen die Kandidaten ihre Person und ihre Positionen präsentieren und von den Bürgern befragt werden können. Zusätzlich erfolgen strukturierte Präsentationen und Befragungen auf Online-Basis, so dass eine differenzierte Diskussion mit vielen Bürgern möglich ist. Außerdem kann man in der Regel davon ausgehen, dass die regionalen Medien diesbezüglich eine relativ hohe Transparenz herstellen werden.

5 Volksabstimmungen, demokratischer Diskurs und Partizipation

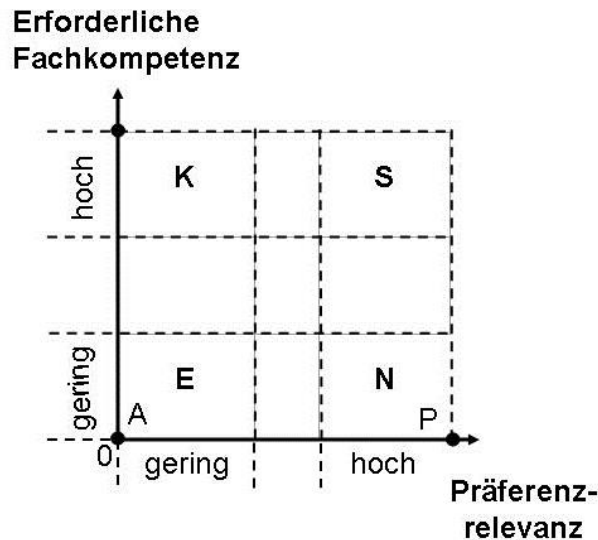
5.1 Volksabstimmungen und Alternativen

Die Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene wird bereits seit längerer Zeit diskutiert. Dabei stimmen die Bürger in der Regel über zwei inhaltliche Alternativen ab, meist als "ja" oder "nein". Dies ist unter dem Gesichtspunkt eines größeren Einflusses der Bürger auf politische Entscheidungen grundsätzlich positiv zu sehen. Allerdings weisen Volksabstimmungen eine Reihe von Problemen auf, die insgesamt eine generelle und umfassende Eignung von Volksabstimmungen für die Demokratie stark begrenzen. Diese lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

(1) Information und Fachkompetenz. Ein präferenzadäquates Ergebnis wird eine Volksabstimmung nur dann hervorbringen, wenn bei den Bürgern bestimmte Kenntnisse über die Implikationen der Alternativen vorhanden sind. Plebiszite sind deshalb nur für solche Fragen geeignet, bei denen die normativen Aspekte, also die politischen Präferenzen der Bürger, im Mittelpunkt stehen (hohe Präferenzrelevanz)¹⁴ und die erforderliche Fachkompetenz relativ gering ist. Zur Systematisierung der Entscheidungsfelder mit unterschiedlichen Kombinationen hoher und niedriger Werte für den normativen Gehalt und die Fachkompetenz vgl. Abb. 3. Dort ist das Feld N die Verortung für Themen, die grundsätzlich für Volksabstimmungen geeignet sind.

¹⁴ Eine „hohe Präferenzrelevanz“ eines Entscheidungsproblems oder Politikfeldes bedeutet, dass die Ermittlung und Evaluation der Präferenzen der Bürger dort von besonders großer Bedeutung für die Qualität des Ergebnisses ist. Dies kann z.B. dann der Fall sein, wenn die Präferenzen bezüglich des Themas heterogen und/oder Außenstehenden unbekannt sind. Gering ist die Präferenzrelevanz z.B. dann, wenn die Ziele vorgegeben oder selbstverständlich sind.

Abb. 3 : Präferenzrelevanz, Fachkompetenz und Eignung für Volksabstimmungen



Insbesondere bezüglich der Sekundär-Effekte und der längerfristigen Auswirkungen sind die inhaltlichen Zusammenhänge häufig nicht offensichtlich und stellen höhere Anforderungen an die Fachkenntnisse. Viele Bürger würden evtl. eine Wahl treffen, die sie später bereuen, weil sie sich über die tatsächlichen Auswirkungen geirrt haben. Je weniger sachkundig die Bürger bei einem Thema sind, desto größer ist in der Regel auch der Einfluss interessengeleiteter und populistischer Effekte auf das Ergebnis.

(2) Wahlbeteiligung und Repräsentativität. Für die Repräsentativität einer Volksabstimmung ist eine hinreichend hohe Wahlbeteiligung erforderlich. Anderenfalls würden asymmetrische Wahlanreize zu verzerrten Ergebnissen führen. Bestimmte Partialinteressen und aktive One-Issue-Groups würden sich zu Lasten der Mehrheit der Bevölkerung durchsetzen. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung wird vermutlich gering sein, wenn häufig Plebiszite stattfinden. Dadurch ist die Bedeutung von Volksabstimmungen für die Demokratie schon quantitativ begrenzt.

(3) Informationsgehalt und Transaktionskosten. Bei einer Volksabstimmung besteht die Fragestellung in der Regel nur aus einem Ja oder Nein zu einer bestimmten Vorlage. Das heißt, der Informationsgehalt ist relativ gering. Das Ergebnis kann ex-post auch nicht durch Änderung von Teilelementen präferenz-adäquater oder "vernünftiger" gemacht werden, wie das in einem repräsentativen Gremium der Fall ist.

Dagegen sind die Transaktionskosten (für die staatlichen Institutionen und für die Bürger) vergleichsweise hoch. Die öffentlichen Diskurse wären über längere Zeit auf ein bestimmtes Thema fokussiert. Das wäre zwar für ein zentrales Thema der Gesellschaft zu rechtfertigen, nicht jedoch für viele Themen, die von einzelnen Protestgruppen vorangetrieben werden. Die Informationen über die Präferenzen der Bürger könnten durch andere Methoden, z.B. aktuelle parlamentarische Fachräte (vgl. unten und Abschnitt 3.2), vernünftiger und effizienter generiert werden.

Dennoch sind Volksabstimmungen in einer demokratischen Gesellschaft von großer symbolischer und inhaltlicher Bedeutung und haben auch in der demokratischen Reformkonzeption grundsätzlich einen Stellenwert. Sie sind geeignet, die Partizipation der Bürger an den politischen Entscheidungen des Staates zu steigern. Die bloße Möglichkeit einer Volksabstimmung wird die Politiker eher dazu veranlassen, die Präferenzen der Bürger nicht zu übergehen.

Für die konkrete Umsetzung ist die erste wichtige Frage, worüber abgestimmt werden soll. Dafür kommen einerseits (wie in der Schweiz üblich) Parlaments-Gesetzentwürfe in Betracht und auch Initiativen aus der Bevölkerung. In keinem Falle wäre es vernünftig (oder auch nur machbar) einen großen Teil potentieller Konfliktthemen zum Gegenstand von Volksabstimmungen zu machen. Das würde schon quantitativ alle überfordern, zu geringem Informationsstand und zu geringer Wahlbeteiligung führen und im Ergebnis nicht den "wahren Volkswillen" wiedergeben.

Zur Separierung "vernünftiger Themen" für Volksabstimmungen von der Vielzahl von Partialthemen kommen erstens Mindestzahlen von Unterschriften (wie jetzt schon auf der Ebene von Bundesländern) und quantitative Quoren in Vor-Abstimmungen (z.B. in Form von stichproben-basierten Teilmengen von Bürgern per Briefwahl) in Betracht. Zweitens könnte ein demokratisch legitimes Gremium die Entscheidung über die Abhaltung einer Volksabstimmung treffen, das von der Regierung, vom Parlament und von den Parteien unabhängig ist. In der Reformkonzeption kommt hierfür der Bürgersenat in Betracht. Es sollten bestimmte Themen von Volksabstimmungen ausgenommen werden, z.B. das Bewirken großer Staatsausgaben, das Senken oder Erhöhen von Steuern, den Einsatz des Militärs etc.

Das Antragsrecht auf Abhaltung einer Volksabstimmung über eine bestimmte Frage können einerseits Bürgerinitiativen mit einer genügend hohen Zustimmung aus der Bevölkerung haben und andererseits das Parlament und die Regierung. Die Entscheidung über das Abhalten einer Volksabstimmung trifft dann die Mehrheit des Bürgersenats. Dabei sollte er die Kriterien berücksichtigen, die hier Gegenstand der Abb. 3 sind. Außerdem ist zu analysieren und entscheiden, ob die konkrete Frage als Volksabstimmung oder über den Aktuellen Parlamentarischen Fachrat den Bürgern vorgelegt werden soll.

Die zweite wichtige Frage richtet sich auf die Kriterien für den Erfolg einer Volksabstimmung. Unstrittig dürfte sein, dass mehr Ja- als Nein-Stimmen erforderlich sind. Kontroverser dürfte die Frage der Mindestwahlbeteiligung sein. Hier wird für ein Minimum von 50% plädiert.

Aktuelle Parlamentarische Fachräte

Eine Alternative oder Ergänzung zu Volksabstimmungen besteht in Wahlen zu themenspezifischen „Aktuellen Parlamentarischen Fachräten“ (vgl. Abschnitt 3.2). Diese beziehen sich auf aktuelle politische Konfliktfelder, die grundsätzlich auch Gegenstand von Volksabstimmungen sein könnten. Um Sitze in einem Aktuellen Parlamentarischen Fachrat (APF) können sich sowohl Parteivertreter als auch Unabhängige bewerben. Jeder Kandidat nimmt bestimmte Positionen bezüglich des Problemfeldes ein und wird dafür in den Fachrat gewählt – oder eben nicht. Auf diese Weise wird der aktuelle Fachrat bezüglich der Präferenzen zu dem betreffenden Thema ein Abbild der Gesamtheit der Bürger sein. Die Wahlen zu einem aktuellen Fachrat ähneln dann einer repräsentativen Variante einer Volksabstimmung. Anders als bei dieser sind aber nach der Abstimmung gewählte Vertreter vorhanden, die diskussionsfähig und einflussreich sind und gegebenenfalls die Vorlage auf der Basis neuer Erkenntnisse modifizieren können.

Durch solche Aktuellen Parlamentarischen Fachräte wird das Hauptziel von Volksabstimmungen besser als dort erreicht – nämlich einen größeren Einfluss der Bürger auf einzelne wichtige politische Entscheidungen zu bewirken – und gleichzeitig einige ihrer Probleme vermieden. Das potentielle Problem mangelnder Fachkompetenz der Bürger ist hier weniger gewichtig, da die eigentlichen Entscheidungen nicht unmittelbar von den Bürgern selbst getroffen werden, sondern von repräsentativen, spezifischen Gremien, die in der Regel fachkundig sein werden.

In der Reformkonzeption werden sowohl die Fachräte nach der Wahl als auch die Bürger vor der Wahl von Experten im Auftrag des Bürgersenats mit Informationen und Fachkompetenz beliefert. Man kann davon ausgehen, dass die einzelnen Optionen und deren Folgen in der Diskussion der Kandidaten deutlich werden, so dass die Bürger präferenzadäquate Entscheidungen treffen können. Bei Wahlen zu Parlamentarischen Fachräten sind die Transaktionskosten zwar nicht immer geringer als bei einer Volksabstimmung, aber der Informationsgehalt ist deutlich höher.

5.2 Demokratischer Diskurs und Partizipation

Ein demokratischer Diskurs der Bürger über gesellschaftliche Probleme und Entscheidungsalternativen kann als ein essentielles Element einer demokratischen Gesellschaft betrachtet werden. Alle Problemfelder mit einem hohen normativen Gehalt benötigen Diskussionsprozesse zur Herausbildung von „informierten Präferenzen“ (Kruse, 2010) der Bürger.

Deren Bereitschaft, sich in größerer Zahl (d.h. über eine aktive Minderheit hinaus) über ein bestimmtes Thema zu informieren und sich eine Meinung zu bilden, kann als ein Kosten-Nutzen-Kalkül formuliert werden. Die Kosten bestehen in dem Aufwand, hinreichend viele und verlässliche Informationen zu erhalten. Diese sind in der demokratischen Reformkonzeption besonders gering, da der Bürgersenat für die Gratisbereitstellung sorgt.

Der Nutzen für die Bürger hängt von ihren effektiven Einflussmöglichkeiten auf die politischen Entscheidungen ab. Diese sind im gegenwärtigen System der parlamentarischen Demokratie aufgrund der Beschränkung auf eine einzige Pauschalstimme gering. In der Reformkonzeption können die Bürger ihre Stimmen für unterschiedliche Gremien und Sachverhalte separat abgeben und ihre Präferenzen differenziert und wirksam zum Ausdruck bringen. Dies gilt bei den Wahlen zum Parlament und zu den Parlamentarischen Fachräten, bei den Wahlen der Regierung und des Bürgersenats sowie gegebenenfalls bei Volksabstimmungen.

Partizipation

Dass die „Partizipation per Stimmzettel“ für die Bürger durch die Reformkonzeption deutlich an Relevanz und Einfluss gewinnt, ist bereits dargelegt worden. Darüberhinaus werden auch andere Formen der konventionellen und der unkonventionellen Partizipation durch die Reformkonzeption positiv beeinflusst.

Unter konventioneller Partizipation versteht man neben der Wahlbeteiligung die Ausübung von Ämtern (Mandaten) im demokratischen System, insbesondere in Form von Abgeordnetenfunktionen (personelle Partizipation). Unter unkonventioneller Partizipation ist die persönliche Beteiligung an Protestbewegungen, Organisationen, Verbänden etc. zu verstehen, die auf die Beeinflussung politischer Entscheidungen gerichtet sind oder dies bewirken. Solche Partizipationsformen sind manchmal einflussreich, was jedoch noch nicht viel über die Repräsentierung der Präferenzen der Bürger aussagt. Es könnten auch die Partialinteressen aktiver

Minderheiten sein, die sich zu Lasten der Mehrheit durchsetzen wollen. Derartige Beteiligungen haben einen partikularen Charakter und können auch als asymmetrische Partizipation bezeichnet werden.

Die konventionelle Partizipation in Form demokratischer Ämter wird heute fast ausschließlich von den Parteien kontrolliert und ist für andere Bürger weitgehend blockiert. Da weniger als 2% der Bevölkerung Parteimitglieder sind, von diesen nur etwa 10% aktiv mitwirken und davon wiederum nur Wenige politische Ämter übernehmen würden, ist die Rekrutierungsbasis für demokratische Ämter extrem klein. Hinzu kommt, dass die Volksvertreter sich zu Berufspolitikern entwickelt haben, die erhebliche Investitionen (insb. an Zeit und Opportunitätskosten) in ihre politische Karriere tätigen, ziemlich einseitig im Kontext der Politischen Klasse und ihrer Parteien sozialisiert werden und somit ein massives Interesse an lebenslangen politischen Karrieren und dauerhafter Mandatsausübung haben. Sie werden in der Regel versuchen, (auch hochqualifizierte) Quereinsteiger fernzuhalten.

Die Reformkonzeption bietet eine ganze Reihe von zusätzlichen Partizipationsmöglichkeiten. Eine besonders markante ist die Wahrnehmung eines Mandats im Bürgerserrat. Dieser kann als ein staatliches Gremium interpretiert werden, das die Zivilgesellschaft stärker repräsentiert als andere staatliche Institutionen. Die Reformkonzeption erhöht ebenfalls die Partizipationsmöglichkeiten im parlamentarischen Bereich. Die Einrichtung von Parlamentarischen Fachräten senkt die Zugangsbarrieren und bietet politische Mitwirkungsmöglichkeiten für feldspezifisch engagierte und sachkundige Bürger. Auf diese Weise wird die Gatekeeper-Funktion der Parteien für politische und andere staatliche Ämter erheblich relativiert. Die Abschaffung von Minimalklauseln bei den Parlamentswahlen senkt die Zugangsbarrieren und schafft damit überhaupt erst die Möglichkeiten für aussichtsreiche Kandidaturen von Unabhängigen und neuen Gruppierungen.

Die Bedeutung unkonventioneller Partizipationsformen wird durch die Reformkonzeption ebenfalls spürbar verändert. Die Teilnahme an partikularen Gruppenaktivitäten wird deutlich wirkungsvoller, wenn die Möglichkeiten einer Umsetzung in politisch relevante Stimmen (z.B. in den Parlamentarischen Fachräten) besteht und/oder aus solchen Gruppen auch Kandidaturen für demokratische Gremien erwachsen können. Gleichzeitig profitieren solche Gruppen davon, dass die Fachinstitutionen des Staates in der Reformkonzeption von den Parteien unabhängig sind.

Auf der anderen Seite relativiert die Reformkonzeption den Informationsvorsprung und den politischen Einfluss anderer partikulärer Interessen. Gut organisierte, ressourcenstarke Verbände beziehen ihren großen Einfluss auf die Politikergebnisse bisher oft aus ihrem erheblichen Vorsprung an Informationen und Fachkompetenz, den sie gegenüber Politikern, Journalisten und Bürgern haben. Je besser die unabhängige Vermittlung von Fachkompetenz und aktuellen Informationen an die Politiker und die Öffentlichkeit funktioniert, desto stärker wird der Einfluss der Partialinteressen reduziert. Dies ist eines der Hauptanliegen der Reformkonzeption.

6 Fazit

Die voranstehenden Ausführungen beinhalten eine ganze Reihe von Vorschlägen zur Reform der Demokratie, von denen einige sehr weitreichend sind (z.B. die Einführung des Bürgerserrats). Sie können als Ganzes oder in einzelnen Teilen betrachtet werden und beabsichti-

gen, eine grundlegende inhaltliche Befassung mit den institutionellen Strukturen unserer Demokratie und ihren Problemen und Reformoptionen anzuregen. In ihrer Gesamtheit soll die demokratische Reformkonzeption unter anderem dazu führen, dass die Hauptziele gefördert werden, nämlich mehr Demokratie in der Gesellschaft, mehr Bürgereinfluss auf die politischen Entscheidungen und eine höhere Relevanz der unabhängigen Fachkompetenz.

Ein größerer Einfluss der Bürger wird in der Reformkonzeption einerseits dadurch erreicht, dass eine größere Zahl von Wahlen zu mehreren einflussreichen staatlichen Institutionen (Parlament, Parlamentarische Fachräte, Regierung, Bürgerserrat) stattfinden (vgl. Abb. 2). Die separaten Wahlen erhöhen die Möglichkeiten der Bürger, ihre Präferenzen differenzierter in die politischen Prozesse einzubringen und einen entsprechenden Einfluss auszuüben.

Andererseits stärkt die Reformkonzeption die Partizipation der Bürger. Personen, die nicht Berufspolitiker sind, haben dadurch mehr Chancen auf die Übernahme demokratischer Ämter. Außerdem haben die gesellschaftlichen Diskussionsprozesse und die verschiedenen Formen des politischen Engagements der Bürger mehr inhaltliche Wirkung, weil sie direkter in demokratische Prozesse eingebracht werden können. Dies gilt jedenfalls dann, wenn es sich nicht lediglich um Partialinteressen handelt, sondern um Anliegen einer größeren Zahl von Bürgern. Die Argumente der Bürger sind auch deshalb gewichtiger, weil sie mit mehr externer Fachkompetenz unterstützt werden können.

In der Reformkonzeption verfügen mehrere Institutionen über eine eigenständige demokratische Legitimation, was mit weniger Abhängigkeit von den Parteien und mit einem gestärkten Selbstbewusstsein aller staatlichen Institutionen verbunden ist. Die demokratischen Entscheidungen der Gesellschaft werden ein Stück weit aus dem bisher relativ engen Kontext der Politischen Klasse herausgeholt und den Bürgern wieder näher gebracht. Insgesamt wird der Einfluss der Bürger auf die politischen Prozesse und Ergebnisse deutlich erhöht.

Die ergebnisoffene Fachkompetenz hat in den demokratischen Prozessen der Reformkonzeption eine weit größere Wirkung auf die politischen Entscheidungen als das bisher der Fall ist. Dies wird insbesondere durch die Existenz und die spezifische Funktionsweise des Bürgerserrats sichergestellt, der von der Politischen Klasse (von Parteien und Verbänden) inhaltlich und personell unabhängig ist.

Der Bürgerserrat ist für die Personalentscheidungen in allen nicht-politischen staatlichen Institutionen zuständig. Dadurch sind die Fachinstitutionen von den Parteien unabhängig. Außerdem fungiert der Bürgerserrat als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung und beauftragt dabei unabhängige Experten mit einer Beurteilung der fachlichen Rationalität und der Nachhaltigkeit von Gesetzentwürfen. Dadurch wird die in der Gesellschaft vorhandene Fachkompetenz ergebnisoffen, explizit und transparent einbezogen. Dies hat wiederum eine Vorfeldwirkung auf die Einbeziehung von ergebnisoffener Fachkompetenz bei den politischen Institutionen.

Die Mitglieder der Parlamentarischen Fachräte haben fachspezifisch abgegrenzte Aufgabengebiete. Insgesamt werden die politischen Diskussionen und Entscheidungen in den Parlamentarischen Fachräten und im Parlamentsplenum mit mehr Fachkompetenz unterlegt sein.

Die Reformkonzeption bewirkt außerdem, dass die Bürger und die Medien durch die Rolle des Bürgerserrats über einen besseren Gratiszugang zu fachkompetenten Analysen und Informationen verfügen, der nicht von der Politischen Klasse kontrolliert werden kann. Die Anreize der Bürger, diese Sachkunde auch zu nutzen, steigt mit ihren tatsächlichen Einflussmöglichkeiten auf die politischen Prozesse. Der Informationsvorsprung der Interessengruppen gegenüber den partizipationswilligen Bürgern wird geringer.

Es besteht die Erwartung, dass die politischen Entscheidungen nach einer Implementierung der Reformkonzeption eine größere Nachhaltigkeit aufweisen. Die spezifischen Experten der einzelnen Fachgebiete haben bezüglich der inhaltlichen Zusammenhänge typischerweise einen längeren Zeithorizont, da das Durchschauen längerfristiger Wirkungen ein fachliches Qualitätsmerkmal ist. Dies begründet ihren fachlichen Ruf in ihrer professionellen Peer-Group und beeinflusst ihre Karriere. Die Reformkonzeption bewirkt, dass solche längerfristigen Expertisen von den Politikern nicht mehr ohne Weiteres ignoriert werden können, da sie z.B. vom Bürgerserrat zur Grundlage seiner Entscheidungen als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung gemacht werden.

Je transparenter die langfristigen Zusammenhänge durch die neue Rolle der Fachinstitutionen auch für die Bürger und die Medien sind, desto mehr Einfluss hat dies auch auf die gesellschaftlichen Diskussionsprozesse und die Wahlentscheidungen der Bürger zu den politischen Institutionen (Parlament, parlamentarische Gremien, Regierung etc.). Dies rechtfertigt die Erwartung, dass längerfristige Zusammenhänge weniger leicht im kurzfristigen Politikbetrieb untergehen.

Literatur

Um den Text nicht auszuweiten, wurde auf eine Auseinandersetzung mit und Zitation von externer Literatur weitgehend verzichtet. Auch diese Literaturliste beschränkt sich auf die eigene Literatur des Verfassers zu Demokratieproblemen und zur Reformkonzeption. Umfassendere Literaturlisten zum Thema und als Hintergrund für das vorliegende Papier findet der Leser insbesondere in Kruse (2008).

Kruse, Jörn (1989): Das ideal-repräsentative und das dialektische Prinzip der kollektiven Delegation, in: Jahrbuch für neue Politische Ökonomie, Bd. 8, S. 243-258.

Kruse, Jörn (1996): Demokratiedefizite und Funktionsmängel in der Politik. Ein Essay über Strukturprobleme der repräsentativen Demokratie und Vorschläge für konstitutionelle Reformen, in: Kruse, Jörn und Otto G. Mayer (Hrsg.), Aktuelle Probleme der Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik, Baden-Baden, S. 9-41.

Kruse, Jörn (2008): Das Monopol für demokratische Legitimation und seine Überwindung. Zur konstitutionellen Reform der staatlichen Strukturen, in: Stefan Bayer und Klaus W. Zimmermann (Hrsg.), Die Ordnung von Reformen und die Reform von Ordnungen: Facetten politischer Ökonomie, Metropolis, Marburg, S. 204-279.

Kruse, Jörn (2010), Wissen für demokratische Entscheidungen, in: Theurl, Theresia (Hrsg), Institutionelle Hintergründe und Konsequenzen von Wissen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 328, Berlin 2010, S. 115-140.

Kruse, Jörn (2011), Eine Demokratische Reformkonzeption: Mehr Einfluss für die Bürger und mehr Fachkompetenz und Langfristigkeit bei politischen Entscheidungen, Diskussionspapier, Helmut-Schmidt Universität Hamburg

Alle Texte sind verfügbar über <http://krusejoern.de/publikationen-demokratie/>

**Die Politik demokratischer, kompetenter und nachhaltiger machen.
Eine Demokratische Reformkonzeption**

Jörn Kruse

- 1 Einführung und Überblick
 - 1.1 Einleitung. Ziele und Probleme
 - 1.2 Überblick: Institutionelle Grundelemente
- 2 Direkte Wahl der Regierung durch die Bürger
 - 2.1 Vier Gründe für die Trennung von Parlament und Regierung
 - 2.2 Wahl der Regierung und Funktionsweise
- 3 Parlamentswahlen. Mehr Einfluss für die Bürger
 - 3.1 Reformen der Wahlen zum Parlament
 - 3.2 Wahl von Parlamentarischen Fachräten durch die Bürger
- 4 Einführung eines parteien-unabhängigen Bürgersenats
 - 4.1 Personalentscheidungen in staatlichen Institutionen
 - 4.2 Bürgersenat als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung
 - 4.3 Information und Fachkompetenz für die Öffentlichkeit
 - 4.4 Wahl des Bürgersenats
- 5 Volksabstimmungen, demokratischer Diskurs und Partizipation
 - 5.1 Volksabstimmungen und Alternativen
 - 5.2 Demokratischer Diskurs und Partizipation
- 6 Fazit