

Leitsätze des 1. Referenten über:

Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie

I. Krise der repräsentativen Demokratie – Gefahren und Chancen

(1) Dass die Zahl derjenigen zunimmt, die mit dem Funktionieren der repräsentativen Demokratie unzufrieden sind, darf uns nicht kalt lassen; denn die Unzufriedenheit bedroht die Akzeptanz von Entscheidungen, die den eigenen Interessen und Werten nicht entsprechen.

II. Gelingensbedingungen der repräsentativen Demokratie

(2) Die überkommene staatsorganisationsrechtliche Perspektive, die die Bürger bloß als Wähler wahrnimmt, ist zu eng. Dass sich alle Staatsgewalt in einer „Legitimationskette“ auf Wahlen zurückführen lässt, genügt nicht. Wenn man Erkenntnisse der Nachbarwissenschaften bedenkt, sind die Gelingensbedingungen komplexer.

1. Bereitschaft der Repräsentanten zu Responsivität und politischer Führung

(3) Das, was die Repräsentierten wollen, muss sich in der parlamentarischen Staatswillensbildung niederschlagen. Die Repräsentanten müssen „responsiv“ agieren. Allerdings kann es ohne „politische Führung“ nicht gehen. Letztlich müssen Parlamentarier eine eigene Entscheidung darüber treffen, ob sie Anliegen der Bürger folgen oder nicht. Dabei muss gelten: So viel Responsivität wie möglich, so viel politische Führung wie nötig. Abweichungen von Bürger-Präferenzen müssen erklärt werden.

2. *Bereitschaft der Repräsentierten zu Partizipation und – wenn auch kritischer – Akzeptanz*

(4) *Notwendig ist eine „Bürgerkultur“, die von einer Bereitschaft einerseits zu politischer „Partizipation“ und andererseits zu „Akzeptanz“ geprägt ist. Dabei erschöpft sich die Partizipation – hier weit verstanden – nicht in der Teilnahme an Wahlen. Vielmehr müssen die Bürger auch auf die parlamentarische Entscheidungsfindung Einfluss nehmen können. Um Akzeptanz sicherzustellen, kommt es vor allem auf die Legitimationswirkung der Verfahren – der Wahlen und der parlamentarischen Entscheidungsfindung – an.*

3. *Verbesserung der Demokratie als Verfassungsgebot*

(5) *Es ist eine verfassungsrechtliche Aufgabe des Parlaments, die Grundentscheidung für die Demokratie über die normierten Mindestanforderungen hinaus so zu verwirklichen, dass die parlamentarischen Entscheidungen ein möglichst hohes Legitimationsniveau haben. Dafür können die anderen Sozialwissenschaften wie auch Erfahrungen des Auslands Anregungen bieten.*

(6) *Wenn man den „Wertewandel“ weg vom pflichtbewussten Hinnehmen hin zu Misstrauen und zum Wunsch nach Mitgestaltung bedenkt, kommt es darauf an, den Einfluss der Bürger sowohl auf die Zusammensetzung des Parlaments als auch auf die parlamentarische Entscheidungsfindung zu steigern und die Transparenz der Verfahren zu verbessern. Dies wird zugleich die Responsivität der Abgeordneten verstärken und auch dazu beitragen, dass Bürger eine ihren Einschätzungen nicht entsprechende politische Führung eher akzeptieren.*

III. *Beitrag des Wahlrechts zum Gelingen der repräsentativen Demokratie*

1. *Einführung des Mehrheitswahlsystems?*

(7) *Dass Mehrheitswahlen eine effektive politische Führung ermöglichen, ist angesichts des sich auffächernden Parteienspektrums ein zunehmend stärkeres Argument. Zudem würde dem misslichen Umstand Rechnung getragen, dass bei Verhältniswahlen Wähler nicht sicher sein können, für welche Regierung sie votieren, und kleine Parteien häufig das „Zünglein an der Waage“ spielen. Schließlich ist zu erwarten, dass Abgeordnete bei Mehrheitswahlen ihren „Repräsentationsfokus“ mehr auf die Bürger richten. Gegen einen Systemwechsel spricht allerdings entscheidend, dass dies zu Lasten der Wähler kleinerer Parteien ginge. Im Parlament sollten sich vielfältige politische Strömungen widerspiegeln, auch wenn dies die politischen Führung schwieriger macht.*

2. Reform des bisherigen Wahlsystems

(8) Das Erfordernis einer effektiven und effizienten politischen Führung kann die 5%-Sperrklausel nach wie vor rechtfertigen. Allerdings sollte den Wählern eine „Nebenstimme“ gewährt werden, die zum Zuge kommt, wenn die Hauptstimme keinen Erfolg hat.

(9) Überhangmandate darf man nicht als „Prämie“ für bei der Direktwahl erfolgreiche Volksparteien verstehen, weil sie vor allem bei einem rückläufigen Zweitstimmenanteil zustande kommen. Politische Sprengkraft hätten sie, wenn Mehrheiten, die sich nach den Zweitstimmen ergeben, ausgehebelt werden.

(10) Ein „Grabenwahlsystem“ würde kleinere Parteien benachteiligen. Dem könnte man zwar durch größere Mehrpersonenwahlkreise entgegenwirken. Dies würde aber die Bürgernähe und damit auch die Responsivität der Abgeordneten verringern. Gegen die reine Verhältniswahl spricht, dass nicht mehr jeder Wahlkreis im Parlament vertreten wäre. Soweit die Stimme gleichzeitig als Personen- und Parteistimme gewertet werden soll, steht dem wieder entgegen, dass dies zu Lasten der kleineren Parteien ginge. Wenn Überhänge, die sich bei der Unterverteilung der Mandate auf Landesebene ergeben, durch zusätzliche Mandate für die anderen Parteien ausgeglichen werden, würde dies den Bundestag erheblich aufblähen.

(11) Überhangmandate, die in einigen Ländern entstehen, sollten auf Bundesebene mit den Listenmandaten derselben Partei in anderen Ländern verrechnet werden. Wenn ausnahmsweise eine Partei selbst bundesweit mehr Wahlkreissieger hat, als ihr Mandate nach der Verhältniswahl zustehen, kann es zu einem Ausgleich für die anderen Parteien kommen. Um deutlich zu machen, dass es für die Mandatsverteilung auf die Parteienwahl ankommt, sollte die Reihenfolge der Stimmen getauscht werden.

(12) Gravierend ist die Klage, die Wähler hätten zu geringe Auswahlmöglichkeiten. Eine Reformoption besteht in einer Öffnung der Parteilisten. Jeder Wähler sollte mehrere Stimmen haben, die er aufteilen oder auf einen Bewerber kumulieren kann. Zudem sollten Wähler ihr Missfallen gegenüber den etablierten Parteien ausdrücken können, ohne ungültige Wahlzettel abzugeben, extremistische Parteien zu wählen oder erst gar nicht zur Wahl zu gehen. „Votes blancs“ sollten bekanntgegeben werden. Schließlich sollte der Gesetzgeber unmittelbare Vorwahlen bei der Kandidatennominierung verlangen. Dabei können die Parteien eine bloße Parteiregistrierung ausreichen lassen. Gänzlich offenen Vorwahlen würden dem Gegner zu große Manipulationsmöglichkeiten geben.

(13) Wenn Wahlen bevorstehen, fallen Entscheidungen der politischen Führung schwer. Eine Verlängerung der Bundestagswahlperiode ist hinnehmbar, wenn es zu direktdemokratischen Entscheidungschancen, zumindest

aber zu erweiterten Möglichkeiten zur Partizipation an der parlamentarischen Entscheidungsfindung kommt. Einer Pflicht zur Bündelung der Wahltermine steht das Bundesstaatsprinzip entgegen.

3. Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten

(14) Ein „Wahlrecht von Geburt an“ kann selbst durch eine Verfassungsänderung nicht eingeführt werden. Allerdings erscheint es sinnvoll, das Wahlalter auf 16 Jahre zu senken. Zudem sollte Ausländern, die schon lange bei uns leben, vermehrt das Wahlrecht zugestanden werden.

IV. Beitrag des Parlamentsrechts zum Gelingen der repräsentativen Demokratie

1. Offenlegung und Regulierung der Einflussnahme von „Lobbyisten“

(15) Die „stille Macht“ der „fünften Gewalt“ relativiert das Gleichheitsversprechen der Demokratie, beeinträchtigt die parlamentarische Transparenz und gefährdet die Akzeptanz umstrittener Entscheidungen. Der Einfluss von Lobbyisten ist offen zu legen und zu regulieren.

(16) Interessenvertretern, die in einem „Lobbyregister“ akkreditiert sind, sollten Vorrechte bei der Einflussnahme auf die parlamentarische Entscheidungsfindung eingeräumt werden. Dabei sollten die Akteure Höhe und Herkunft ihrer Ressourcen angeben müssen. Zudem sollte der Bundestag einen Verhaltenskodex schaffen, der sich an alle Interessenvertreter richtet und zugleich eine Selbstverpflichtung der Abgeordneten ist. Kriminalität ist Sache der Staatsanwaltschaft. Der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung ist allerdings viel zu eng und kaum mehr als Symbolik.

(17) Das Parlament sollte festlegen, dass alle Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben zentral auf der Website des Bundestages dokumentiert werden. Referentenentwürfe sind stets zu veröffentlichen, sobald sie externen Stellen zugeleitet werden. Nicht öffentliche Ausschusssitzungen sollten eine begründungsbedürftige Ausnahme sein.

(18) Die Veröffentlichung von Tätigkeiten und Einkünften neben dem Mandat muss differenzierter sein. Entgeltliche Nebentätigkeiten, die Abgeordnete als Vertreter von akkreditierten Interessengruppen in Loyalitätskonflikte bringen, sollten verboten werden. Befangenheitsregeln empfehlen sich nicht. Wohl aber sollte es Regeln für die Zeit nach dem Mandat geben.

2. *Stärkung der Einflussnahmemöglichkeiten für einzelne Bürger*

(19) *Im Hinblick auf das Petitionsrecht wurden wichtige Reformschritte bereits getan. Verbessern lässt sich diese Art von Partizipation durch ein „Petitionsmanagementsystem“. „Ombuds“-Funktionen sollte der Vorsitzende des Petitionsausschusses wahrnehmen. Dabei müssen Meinungsverschiedenheiten differenziert offengelegt werden. „Sammelübersichten“ genügen nicht. Zudem sollte eine bestimmte Anzahl von Bürgern das Parlament dazu verpflichten können, sich im Plenum mit einem Anliegen zu befassen.*

(20) *Die Bürger sollten einen Rechtsanspruch darauf haben, sich zu wichtigen Gesetzesvorlagen zu äußern. Dabei können sich die Informationen und Beteiligungschancen auf das Internet beschränken. Man sollte auch an „konsultative Volksbefragungen“ denken.*

(21) *Die Parlamentarier müssen berücksichtigen, dass Partizipationsmöglichkeiten vor allem von ressourcenstarken, gebildeten und artikulierfähigen Bevölkerungsgruppen genutzt werden, was das demokratische Gleichheitsversprechen relativiert, die Einschätzung der Interessenlage erschwert und die parlamentarische Responsivität verzerren kann. Um dem entgegen zu wirken, kommen Verfahren der empirischen Sozialforschung in Betracht. Manche denken sogar daran, Gremien, in denen zufällig ausgewählte Bürger sitzen, Entscheidungsbefugnisse – etwa ein Veto-Recht – einzuräumen. Dem stünde allerdings die Verfassung entgegen.*

3. *Rolle der Abgeordneten im Parlamentsbetrieb*

(22) *Die Plenardebatte dient dazu, die jeweiligen Positionen in der Öffentlichkeit zu begründen. Zur Verdeutlichung der „intrainstitutionellen“ Gewaltenteilung sollte eine „Oppositionsklausel“ in das Grundgesetz eingefügt werden. Schon jetzt können freilich Minderheitenrechte genutzt werden, um die Öffentlichkeit zum Druck auf die Regierung zu mobilisieren.*

(23) *Gegen die „Fraktionsdisziplin“ ist nichts einzuwenden. Innerhalb der Fraktionen sind die Parlamentarier dazu berufen, responsiv die Bürger-Präferenzen und ihre eigenen Anschauungen über die Notwendigkeit einer politischen Führung „gewissenhaft“ und couragiert zu artikulieren. Dabei sollten die Fraktionen bedenken, dass die Vorklärung der Probleme nicht stets hinter „verschlossenen Türen“ erfolgen muss.*

V. *Schlussbemerkungen*

(24) *Die Demokratie des 21. Jahrhunderts kann nicht mehr diejenige sein, die nach dem Zusammenbruch des „Dritten Reiches“ neu begründet*

wurde. Derzeit kommt es – um die bekannte Trias von Abraham Lincoln fortzuentwickeln – auf mehr „Government with the People“ an.

(25) Euphorie ist allerdings nicht angesagt. Selbst wenn das Parlament alle Möglichkeiten zur Verbesserung des parlamentarischen Legitimationsniveaus nutzt – die bürgerschaftliche Akzeptanz einer politischen Führung, die den eigenen Interessen und Werten widerspricht, wird prekär bleiben. Je mehr aber die repräsentative Demokratie die Bürger einbezieht, desto eher kann sie auf die Hinnahme ihrer Entscheidungen hoffen, ohne dass Staatsgewalt eingesetzt werden muss.

(26) Hinzu kommen bedrückende soziologische Erkenntnisse zur „Unequal Democracy“. Die an der demokratischen Entscheidungsfindung Beteiligten müssen alles dafür tun, um auch diejenigen zum Sprechen zu bringen, denen es – von den Sozialwissenschaften zur „neuen Unterschicht“ gezählt – nicht nur an Zeit und Sachkenntnis, sondern vor allem auch an rhetorischen Fähigkeiten und selbstbewusstem Auftreten fehlt.