

*„Unsere Verwaltung begünstigt die Vielen und nicht die Wenigen. Daher wird sie Demokratie genannt. ... Unsere Stadt steht der Welt offen; wir vertreiben nie einen Fremdling. Wir sind frei genauso zu leben wie es uns gefällt“.*

*Perikles von Athen, 431 v. Chr.*

## 31. Kapitel

### Brauchen die Deutschen ein neues Grundgesetz?

Für viele Zeitgenossen stellen Deutschland und sein Grundgesetz eine Einheit dar. Ohne das Grundgesetz gebe es kein Deutschland und ohne Deutschland kein Grundgesetz (vgl. Steinbeis 2011).

Wer aber das Grundgesetz bis zu Ende liest, stößt am Schluss auf den Artikel 146, nach welchem das derzeitige Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tage verliert, „an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“ Doch es herrscht Schweigen darüber, was die neue Verfassung beinhalten sollte. Wie durch ein Wunder steht die neue Verfassung eines Tages plötzlich da und kann dann abgerufen werden. Der Glaube an einen solchen „Deus ex machina“ ist aber nicht nur unrealistisch, sondern vor allem gefährlich. Denn wer weiß, was dann kommt? Daher ist es besser, die neue Verfassung rechtzeitig zur Diskussion zu stellen.

In den Vereinigten Staaten von Amerika haben die Verfassungsväter von 1787 fast ein Jahr lang darüber diskutiert, was die US-Bundesverfassung beinhalten sollte. Erst danach legten sie den Verfassungsentwurf der Convention von Philadelphia zur Beschlussfassung vor. Eine solche Diskussion sollte auch in Deutschland stattfinden, damit Art. 146 nicht zu ungewollten Überraschungen führt.

In diesem Kapitel sollen Vor- und Nachteile von fünf Verfassungsmodellen skizziert und diskutiert werden, die dereinst zur Debatte stehen könnten:

Modell 1: Die reine repräsentative Demokratie

Modell 2: Die kontinentaleuropäische repräsentative Demokratie

Modell 3: Die Präsidentschaftsdemokratie der USA

Modell 4: Die reine Zweiparteiendemokratie

Modell 5: Das Westminster-Modell

#### **Modell 1: Die reine repräsentative Demokratie**

Demokratie heißt Volksherrschaft. Aber in den meisten Demokratien der Welt wird die Regierungsgewalt vom Volk an gewählte Abgeordnete delegiert. Nur sie dürfen die Gesetze mitgestalten. Zwischen Volk und Abgeordneten besteht

also eine Kluft. Eine zentrale Frage lautet daher: Welche Demokratie minimiert die Kluft zwischen Wählern und Abgeordneten?

Eine unmittelbare Antwort lautet: Die Zugangsschranken zur Politik werden durch die direkte Demokratie minimiert. In der direkten Demokratie ist jeder Mensch zugleich Wähler und Gesetzgeber. Doch Gesetze zu schreiben ist nicht einfach. Deswegen ist die direkte Demokratie nur in einfachen Verhältnissen praktikabel.

Ein anderer Weg, die Schranke zwischen Bürgern und Abgeordneten zu beseitigen, besteht darin, sie erst gar nicht erst zu errichten. Die Wahl zum Parlament erfolgt nicht durch Separierung der Gewählten, sondern durch Einschluss aller Bürgerinnen und Bürger in das Gremium der Gewählten. Jeder Mensch wird geborenes Mitglied des Parlaments. Aber nicht jeder Mensch muss ins Parlament gehen. Er kann seine Stimme an eine Person seines Vertrauens übertragen, die dann zwei oder mehr Stimmen repräsentiert. Repräsentation durch Stimmübertragung ist möglich, wenn jeder Mensch, der nicht selbst ins Parlament möchte, einen Gleichgesinnten als Stellvertreter findet, der für ihn ins Parlament geht. So sind am Ende alle Ansichten der Bevölkerung im Parlament vertreten. Stellt sich dann heraus, dass das Parlament nach dem ersten Wahlgang noch zu groß ist, um funktionsfähig zu sein, so werden in einem zweiten Wahlgang aus allen Kandidaten die (beispielsweise hundert) Kandidat(-innen) gezogen, die im ersten Wahlgang die meiste Unterstützung für das Amt erlangt haben. Das antizipieren die Bürgerinnen und Bürger schon im ersten Wahlgang und wählen ihren Stellvertreter nach dessen Wahlchancen. Das Parlament ist am Ende nach den gleichen Präferenzen zusammengesetzt wie die Gesamtheit aller Bürgerinnen und Bürger. Es liegt eine wahrhaft repräsentative Demokratie (a true representative democracy) vor.

Doch wie lässt sich sicherstellen, dass die ins Parlament Delegierten ihren Auftraggebern treu bleiben und nicht im Verlauf der Wahlperiode von den Versprechungen, die sie vor der Wahl vertreten haben, abweichen und eigene Ziele verfolgen?

Hierzu dient das fakultative Referendum. Erscheint den Bürgerinnen und Bürgern ein im Parlament beschlossenes Gesetz im Widerspruch zu den Versprechen ihrer Abgeordneten, so verlangen sie mittels Unterschriften eine Volksabstimmung. Fällt das Gesetz dann bei den Wählern durch, so tritt es nicht in Kraft. Das nehmen die Abgeordneten wahr und richten sich in Zukunft wieder stärker nach den Präferenzen ihrer Wähler. Das Parlament bleibt repräsentativ. Abgeordnete und Wähler bleiben im Einklang.

Auch in Deutschland wird derzeit die direkte Demokratie als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie diskutiert. Doch im Vordergrund steht nicht das hier vorgeschlagene Referendum, sondern das Tripel von „Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid“ (vgl. *ASJ-Bundesvorstand* 2011). Dieses Tripel soll es den Bürgern erlauben, eigene Gesetzesvorlagen in den politischen Prozess einzubringen. Doch an Vorstößen für neue Gesetze besteht in der Regel kein Mangel. Neue Gesetze generiert der politische Wettbewerb von selbst. Jeder Abgeordnete muss neue Gesetze vorschlagen, damit er gewählt wird. Was fehlt, sind nicht neue Gesetze, sondern es fehlt ein Verfahren, mit dem die Bürger

unerwünschte Gesetze eliminieren können. Hierzu dient das zuvor vorgeschlagene Referendum. Einer besonderen Volksinitiative bedarf es m. E. nicht.

### **Modell 2: Repräsentative Demokratien in Kontinentaleuropa**

In Deutschland wie in den meisten Staaten Kontinentaleuropas werden die Abgeordneten nach einem repräsentativen Verfahren gewählt. Das Parlament besteht somit aus Abgeordneten, die ein möglichst perfektes Abbild der Wählerschaft darstellen. Würden die Gesetze ebenfalls nach dieser Gewichtung verabschiedet, so würden diese genau den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger entsprechen. Doch dies ist meist nicht der Fall. In Deutschland bestimmt der Kanzler in eigener Autorität die Gesetze, ohne dass er selbst je von den Wählern gewählt worden ist.

Hierin liegt ein oft vergessenes Dilemma der kontinentaleuropäischen repräsentativen Demokratie. Einerseits haben die Abgeordneten ein freies Mandat: Sie sind an Instruktionen nicht gebunden. Andererseits wird von ihnen doch erwartet, dass sie für die von der Parteileitung vorgeschlagene Regierung stimmen.

Dies geht nur, wenn die Parteileitung Druck auf die Abgeordneten ausübt, der bewirkt, dass diese den vorgeschlagenen Politiker als Kanzler oder Ministerpräsidenten wählen und dass sie diesem auch in der Folge auch die Treue halten. Das ist nicht selbstverständlich. Nur wenn es der Parteileitung gelingt, alle Abgeordneten auf Parteilinie zu bringen, entsteht eine stabile Regierung.

Parteigehorsam ist nie ganz sicher. Denn Wahlen sind geheim und unkontrollierbar. Abgeordnete können eigenwillig stimmen, ohne dass dies überhaupt bekannt wird. Sachabstimmungen sind dagegen öffentlich und daher kontrollierbar. Abweichler werden entdeckt und zur Rechenschaft gezogen. Den 60 Neinsagern der CDU zu den Griechenlandkrediten von 2015 wurde deutlich gemacht, dass sie als nicht weiter Mitglieder wichtiger Bundestagsausschüsse sein könnten. Fügen sich die Abgeordneten nicht, so werden sie von der Parteileitung nach hinten versetzt, verlieren Amt und Dienstwagen und verschwinden schließlich ganz im politischen Abgrund. Nur Abgeordnete mit eigenem Wahlkreis lassen sich nicht ohne weiteres disziplinieren. Sie sind bei der Stimmabgabe unabhängig und stimmen daher dann und wann auch gegen die Regierung.

Das Paradebeispiel für dieses Dilemma der Abgeordneten ist Frankreichs Vierte Republik (von 1944 bis 1957). Die damaligen Parteileitungen hatten nicht so viel Geld, um die Gefolgschaft ihrer Abgeordneten zu „kaufen“. Darum verloren die französischen Regierungen immer wieder die Unterstützung der Parlamentsmehrheit. Eine Regierung nach der anderen stürzte, wenn immer die Abgeordneten ihr die Unterstützung entzogen. Ein Regierungswechsel folgte dem anderen. Frankreich hatte von 1944 bis 1957 22 Regierungen, also 1,5 Regierungen pro Jahr, was demonstriert, dass das französische Regierungssystem eine eingebaute Instabilität aufwies. Stabilität kehrte erst wieder ein, nachdem dem Parlament in der 5. Republik das Recht entzogen worden war, den Präsidenten der Republik und den Premierminister zu wählen.

Auch in der Schweiz besteht diese Instabilität, weil die Bundesregierung vom Parlament, der Vereinigten Bundesversammlung, gewählt wird, die Bundesräte aber einzeln und für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt werden. Zu einem Misstrauensvotum ist es daher bislang nicht gekommen.

### **Modell 3: Die Präsidialdemokratie der USA**

Im amerikanischen Regierungssystem besteht diese Instabilität nicht, denn es herrscht strikte Gewaltenteilung. Die beiden Organe, Kongress und Präsident, werden getrennt voneinander und beide vom Volk gewählt und sind auch in der Folge voneinander unabhängig. Daher brauchen in diesem System die Abgeordneten nicht diszipliniert zu werden. Der Kongress kann den Präsidenten der USA nicht entlassen. Folglich sind die Abgeordneten nicht an eine Parteiparole gebunden. Sie können nach ihrem eigenen Dafürhalten stimmen.

Auch in Deutschland würde eine Präsidialdemokratie Stabilität bewirken:

- a. Ein vom Volk gewählter Kanzler bräuchte sich nicht um die fortfolgende Unterstützung durch die Abgeordneten seiner Partei zu bemühen. Er wäre in seiner Stellung sicher und könnte es sich erlauben, auch einmal mit der Opposition ein Gesetz zu verabschieden. Die Opposition wäre nicht zur Bedeutungslosigkeit verurteilt.
- b. Eine Fünfprozentklausel wäre nicht erforderlich. Beispielsweise gab es im Deutschen Kaiserreich (einem Präsidialsystem) 14 kleine Parteien (1907). Kleine Parteien waren als Stimmenbringer erwünscht. Je mehr kleine Parteien es gab, desto weniger konnte eine von ihnen den Erpresser spielen.
- c. Das Präsidialmodell würde neue Optionen für die Kanzlerwahl eröffnen. Die derzeit kleinere SPD bräuchte keinen Koalitionspartner, um den Bundeskanzler zu stellen. Sie könnte einen populären Kanzlerkandidaten durch Volkswahl durchsetzen, selbst wenn der Bundestag nachher eine CDU-Mehrheit aufweist.
- d. Volksabstimmungen sind in einer Präsidialdemokratie nicht ausgeschlossen, sondern erwünscht. Sie tragen zur Konkretisierung der Politik bei.
- e. Es wird wenig wahrgenommen, dass das deutsche Bürgermeister- und Oberbürgermeistermodell ein Präsidialmodell darstellt. Der (Ober-) Bürgermeister wird als Exekutive getrennt vom Gemeinderat (einer Art legislativer Gewalt) gewählt. Dieses beliebte Modell lässt sich ohne weiteres auf Länder und Bund übertragen. Verlieren würden nur die großen Parteiapparate, die die Abgeordneten nicht mehr disziplinieren könnten.
- f. Kritiker wenden ein, das Präsidialsystem sei in Israel 1992 gescheitert. Dieser Einwand trägt nicht. Das Scheitern lag dort nicht am Präsidialsystem, sondern am Parlament, das sich das Recht nahm, dem vom Volk gewählten Ministerpräsidenten einzelne Minister aufzudrücken und bei Bedarf zu entziehen. Was geschah? Ein funktionsfähiges Präsidialsystem wurde mit Elementen der repräsentativen Demokratie – der Nominierung von Ministern – vermischt und dadurch zu Fall gebracht. Der Grundsatz der Gewaltenteilung wurde auf grobe Weise verletzt. Statt das Parlament in die Gesetzgebung zu verweisen und dadurch das Präsidialsystem funktionsfähig zu gestalten, wurde dieses zugunsten einer Vermischung von legislativer und exekutiver Gewalt abgeschafft (vgl. Sezgin 2000).

**Modell 4: Die reine Zweiparteiendemokratie**

In den bisher betrachteten Modellen wird das Regierungsprogramm nach den Wahlen aufgestellt. Im Falle von Koalitionsregierungen wissen die Wähler im Zeitpunkt der Wahl nicht genau, für welche Koalition sie stimmen. Das ist ein Nachteil. Vielfach sind die Wähler überrascht, wenn eine andere Koalition an die Macht kommt, als sie sich diese vor ihrer Stimmabgabe gedacht haben. Dieser entfällt dieser Nachteil, weil es einer Koalition nicht bedarf.

In der reinen Zweiparteiendemokratie dagegen stellen die Parteiführer ihr Parteiprogramm *vor* der Wahl auf. Dann wählen die Wähler das bevorzugte Programm. Anschließend führt der Mehrheitsführer die von der Wählermehrheit präferierte Politik durch.

**Modell 5: Das Westminster-Modell**

Das britische Westminster-Modell gleicht dem Modell der reinen Zweiparteiendemokratie. Der Leader unterbreitet sein Programm. Dann wählen die Wähler das bevorzugte Programm. Anders als in der reinen Zweiparteiendemokratie werden die Stimmen nicht im Gesamtstaat zusammengezählt, sondern in den Wahlkreisen. Wer die Mehrheit in einem Wahlkreis errungen hat, erhält einen Sitz in Westminster. Der Leader, der mit seiner Partei die meisten Wahlkreise erobert hat, wird Premierminister und bildet die Regierung.

Die Regierungspartei hat in der Regel nicht die Mehrheit der Stimmen im ganzen Land hinter sich. In den Unterhauswahlen von 2015 erzielte die Konservative Partei 50,9% der Wahlkreise und damit der Sitze in Westminster, aber nur 36,9% der Stimmen im ganzen Land. Die anderen Parteien konnten kaum Wahlkreise erobern; sie gingen daher leer aus. Nur die schottischen Nationalisten konnten einige Wahlkreise erobern. Doch diese waren für die Mehrheitsbildung in Westminster nicht entscheidend. Parteien, die in Westminster nicht zum Zuge kommen, bilden eine außerparlamentarische Opposition. Sie drohen, wie beispielsweise die schottischen Nationalisten, mit der Sezession.

Referenden zwischen den Wahlen sind im Westminster-System nicht unbedingt erwünscht; denn die Wähler haben mit ihrer Wahl über das Programm entschieden. Der Leader der siegreichen Partei hat von seinen Wählern den Regierungsauftrag. Ein Referendum zwischen den Wahlen bringt Verwirrung und trägt, wie BREXIT gezeigt hat, nicht zur Stabilität des Westminster-Systems bei.

**Zurück zur Ausgangsfrage: Brauchen die Deutschen ein neues Grundgesetz?**

Die Antwort lautet: Ja, die Deutschen könnten ein besseres Grundgesetz haben. Sie sollten nicht warten, bis Art. 146 des Grundgesetzes aufgerufen wird und dann konkrete Ideen fehlen. Vielmehr sollte schon vorher eine Debatte über die Alternativen stattfinden.

Ein stabiles Grundgesetz ist möglich, wenn Exekutive und Legislative wie in den USA getrennt voneinander gewählt werden und die Abgeordneten nicht gezwungen werden müssen, für die eigene Partei zu stimmen. Die deutsche Bürgermeisterwahl könnte als Modell dienen. Dieses ist eine Art Präsidialdemokratie ohne Disziplinierung der Abgeordneten. Eine solche Disziplinierung entfällt ebenfalls, wenn die Wähler wie in Großbritannien im reinen Zweiparteiensystem über Parteiprogramme statt über Kandidaten abstimmen. Sollen

Schranken zur Politik abgebaut werden, so eignet sich das Modell der reinen repräsentativen Demokratie.

### Literatur zum 31. Kapitel

- ASJ-Bundesvorstand* (2011), Einführung eines Verfahrens über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene durch Änderung des Grundgesetzes und Beschluss eines Ausführungsgesetzes.
- Blankart, Ch. B. und Mueller, D.C.* (2004), The advantages of pure forms of parliamentary democracy over mixed forms, *Public Choice*, vol. 122, S. 431-453.
- Blankart, Ch. B.* (2014), „Wer soll die Bürger im Staat repräsentieren?“ mit Dennis C. Mueller, in: *ifo Schnelldienst* 15/2014 – 67. Jahrgang – August 2014, S. 31-34.
- Mueller, D. C., Tollison, R. D. and Willett, Th. D.* (1975), Solving the Intensity Problem in a Representative Democracy, in: R. D. Leiter and K. Sirkin (Hrsg.), *Economics of Public Choice*, New York: Cyro Press, repr. in: R. Amacher, R. Tollison and T. Willett (Eds.), *Political Economy and Public Choice*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1976, 444-473.
- Sezgin, Y* (2000), The Implications of Direct Elections in Israel, *The Turkish Yearbook*, Vol. XXX, S. 73-77.