

Alternativen der parlamentarischen Demokratie

Charles B. Blankart

Humboldt-Universität zu Berlin

*Dennis C. Mueller**

Universität Wien

I. Bürgersouveränität

In zahlreichen Studien wurde dargelegt, daß Demokratien mit Volksbegehren und Referendum gemessen an Indikatoren wie Staatsausgaben, Steuerbelastung und Staatsverschuldung pro Kopf besser abschneiden und damit die Präferenzen der Bürger, wie vermutet wird, besser im politischen Prozeß umsetzen als reine parlamentarische Demokratien. Als Fazit einer umfassenden Untersuchung schreiben Kirchgässner, Feld und Savioz (1999), direkte Demokratien seien „modern erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig“. Im Schatten dieses Forschungsprogramms bleibt die Frage, ob nicht auch parlamentarische Demokratien reformfähig sind, ob denn nicht auch sie so organisiert werden könnten, daß in ihnen die Bürgerpräferenzen besser reflektiert werden und der Bürgersouveränität verstärkt Nachachtung verschafft wird. Die Frage einer solchen Reform der parlamentarischen Demokratie steht im Zentrum dieses Aufsatzes.

Verdacht auf solche Verbesserungsmöglichkeiten läßt sich schon schöpfen, wenn die Definitionen der parlamentarischen Demokratie in den gängigen Nachschlagewerken betrachtet werden. In *Meyers Großem Taschenlexikon* (1992) finden sich die beiden Begriffe *Parlament* und *Regierung* wie folgt definiert:

„Im *Parlament* soll das Staatsvolk durch gewählte Abgeordnete repräsentiert sein.“

„*Regierung* [ist das] Staatsorgan, das die richtungsgebenden und leitenden Funktionen in einem politischen System ausübt.“ (Hervorhebung durch die Autoren)

Danach wird das Parlament als Gremium angesehen, das die Vielfalt des Staatsvolks im Kleinen widerspiegelt. Im Parlament soll erreicht werden, was auf

* Die Autoren danken den Teilnehmern der Kirchberger Rencontres, den Teilnehmern der ECSP – CIDEI-Konferenz des European Center for Study of Public Choice vom 17. bis 19. 5. 2001 in Rom und ihren Mitarbeitern Dr. Pio Baake und Dr. Rainald Borck für wertvolle Diskussionshinweise. Insbesondere sei den beiden anonymen Gutachtern für ihre Kritik und ihre Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten gedankt.

der Ebene des Volkes, der Bürgerinnen und Bürger, nur schwer zustande kommen kann: Die Diskussion unterschiedlicher Meinungen und deren Aggregation in einem abschließenden kollektiven Beschluß. Demgegenüber weist die Definition der Regierung darauf hin, daß diese ein „richtungsgebendes“ Programm durchführen soll, für das sie letztlich die Verantwortung vor dem Parlament trägt.

Wie kann das aus der Sicht der Bürgersouveränität zusammenpassen? Wie kann die Präferenzbildung aus dem Parlament erfolgen und andererseits die Regierung „von oben“ ein bestimmtes Programm durchsetzen, das aus den im Parlament vorhandenen Präferenzen erst erwachsen sollte? Wir werden argumentieren, daß Repräsentation und Regierungsprogramm zwei Konzepte darstellen, von denen jedes seine Berechtigung hat, daß sie sich aber nicht dadurch verbessern lassen, daß sie kombiniert werden.

In den folgenden Teilen II und III werden der Reihe nach die auf dem Repräsentationskonzept beruhende *reine repräsentative Demokratie* (RRD) und dann die ein Regierungsprogramm verkörpernde *reine Zweiparteiendemokratie* (RZD) behandelt. Ausgehend von diesen beiden Grundmodellen wird in Teil IV erklärt, warum Mischformen die parlamentarische Demokratie nicht verbessern, warum sie sich aber dennoch häufig bilden. In Teil V wird untersucht, ob und wie Volksabstimmungen die beiden reinen Systeme sinnvoll ergänzen können. In Teil VI wird ein kritischer Blick auf das Zweikammersystem geworfen. Die Rolle der Regierung wird in Teil VII näher erörtert. In Teil VIII werden die beiden reinen Systeme mit der Idee von Checks and Balances konfrontiert. Teil IX bringt eine Anwendung auf die Bundesrepublik Deutschland, und Teil X schließt mit der Zusammenfassung.

II. Die reine repräsentative Demokratie (RRD)

Am besten funktioniert die Transmission der individuellen Präferenzen in die Politik, wenn die Bürger ihre Anliegen in einer Versammlungsdemokratie selbst zur kollektiven Entscheidung vorlegen. Die Versammlungsdemokratie beruht auf drei einfachen *Prinzipien*: (a) Die Bürgerinnen und Bürger bilden den Souverän, (b) die Meinungsbildung findet vor Ort statt, (c) es gilt das Prinzip: ein Mensch eine Stimme.

Diese „Idealform“ der Demokratie ist indessen nur in kleineren Gemeinwesen durchführbar. Mit wachsender Zahl von Entscheidenden und vielen politischen Fragestellungen wird sie zunehmend schwerfällig. Was ist also zu tun? Welches Verfahren überwindet die Schwerfälligkeit und weicht dabei am wenigsten von den Grundsätzen der Versammlungsdemokratie ab? In diesem Abschnitt sei die Möglichkeit betrachtet, die Zahl der Entscheidenden zu reduzieren. Dieses Verfahren ist freilich nur dann akzeptabel, wenn die Präferenzen der verbleibenden Entscheidenden möglichst deckungsgleich mit den Präferenzen derjenigen sind, die sie repräsentieren. Wie läßt sich dies erreichen?

Vor vielen Jahren hat G. Tullock (1967, Kap. 10) vorgeschlagen, daß die

Alternativen der parlamentarischen Demokratie

Bürger nicht „Abgeordnete“ ins Parlament wählen, sondern als Bürger zunächst einmal als geborene Parlamentsmitglieder gelten und sich dann durch Stimmübertragung an Mitbürger ihres Vertrauens aus dem Parlament herauswählen.¹ Unter diesem sogenannten *Stimmübertragungsverfahren* wird jeder seine Stimme an jenen übertragen, dessen Präferenzen am besten mit seinen eigenen übereinstimmen. Eigennütziges Verhalten offenbart die Präferenzen und gewährleistet somit eine möglichst gute Kongruenz der Ansichten der Bürger mit denen ihrer Repräsentanten. Jeder im Parlament verbleibende Abgeordnete besitzt dann so viele Stimmen, wie er Stimmübertragungen erhalten hat. Ein solches Parlament überwindet die Schwerfälligkeit der Versammlungsdemokratie. In ihm sind alle Präferenzen mit dem gleichen Gewicht wie in der Volksversammlung vertreten. Es stellt ein verkleinertes Abbild der Bevölkerung dar und kann daher zu recht als *reine repräsentative Demokratie* (RRD) bezeichnet werden. Auch die drei demokratischen Grundprinzipien: Bürgersouveränität, Meinungsbildung vor Ort und ein Mensch eine Stimme sind in ihr aufgehoben. Allerdings gibt es eine Reihe von Problemen.

Einmal mag das so zustande gekommene Parlament noch zu groß sein. Dem kann u.a. durch Begrenzung der Mitgliederzahl beigegeben werden: Nach dem ersten Wahlgang werden beispielsweise nur noch die hundert Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl zum zweiten Wahlgang zugelassen. Nicht mehr repräsentierte Bürger müssen sich dann unter den verbleibenden Kandidaten den ihnen am nächsten Stehenden aussuchen. Wahrscheinlicher ist aber, daß kleine Gruppen mit ähnlichen Ideen dies antizipieren, sich zusammenschließen und damit genügend Stimmen auf sich vereinigen, um den Sprung ins Parlament zu schaffen. Auch wenn das Parlament nur hundert Abgeordnete zählt, sind in ihm doch wesentlich mehr Meinungen vertreten als in den meisten heutigen Parlamenten.

Zum ändern stellt sich bei den Wählern ein Informationsproblem. Der Vergleich der vielen Kandidaten erfordert für die Wähler beträchtlichen Aufwand. Dasselbe Problem stellt sich aber auch für die Kandidaten. Sie haben Aufwand, um sich bei den Wählern bekannt zu machen, zu zeigen, wer sie sind und wofür sie einstehen. In dieser Situation haben Intermediäre einen Anreiz, Parteien zu bilden. Diese betreiben Werbung für die allgemeine Position der Kandidaten und erleichtern die Orientierung für die Bürger. Wo die Kandidaten genau stehen, müssen diese durch eigene Öffentlichkeitsarbeit verdeutlichen. Dabei werden Wahlkampfmittel, wie bisher, eine wichtige Rolle spielen.

Im weiteren besteht für den Bürger ein Prinzipal-Agent-Problem. Er hat seine Stimme an einen Abgeordneten delegiert und muß jetzt darüber wachen, daß dieser auch in seinem Interesse stimmt. Diese Schwierigkeit besteht grundsätzlich bei allen indirekten Demokratien. Uns scheint aber, daß es sich beim vorgeschlagenen Verfahren noch relativ leicht lösen läßt. Der Bürger braucht nur das Abstimmungsverhalten seines jeweiligen Abgeordneten zu beobachten.

1. Eine nähere Darstellung des Verfahrens findet sich bei D.C. Mueller, R.D. Tollison und T.D. Willett (1975).

Es ist nicht erforderlich, daß sie die Komplexität einer ganzen Parteimaschinerie durchblicken. In den Vereinigten Staaten gibt es schon heute Unternehmen, die das Wahlverhalten der Abgeordneten registrieren und veröffentlichen.

Das in der Bevölkerung vorliegende Meinungsspektrum wird am besten abgebildet, wenn es keine Wahlkreise gibt, d.h. wenn der ganze Staat einen einzigen Wahlkreis bildet. Die Wähler können dann unter der größtmöglichen Zahl von Kandidaten wählen, und diese können sich einer größtmöglichen Zahl von Wählern anbieten. Jede Gruppe ist dann – unabhängig vom Wohnsitz ihrer Mitglieder – entsprechend ihrem Stimmengewicht im Parlament vertreten. Typische Regionalvertreter mag es in einem solchen Parlament auch geben. Aber sie stehen im Wettbewerb mit den Globalvertretern, die mit ihren Zielen Stimmen aus allen Wahlkreisen zu sammeln versuchen.

In der RRD erfolgt die Politikformulierung im Parlament. Analog zur Versammlungsdemokratie wird dort und nicht in der Regierung der gemeinsame Wille gebildet werden. Philosophen und Staatswissenschaftler von Rousseau (1762) bis Wicksell (1896) und Buchanan und Tullock (1962) haben gefordert, daß dieser Wille durch einstimmige Beschlußfassung ermittelt werden solle. Dieses Ideal wäre wünschbar, aber etwas umständlich zu erreichen. Abstriche müssen daher hingenommen werden. Das bedeutet allerdings nicht, daß die einfache Mehrheitsregel die beste Regel darstellt. Sie neigt bekanntlich dazu, Abstimmungszyklen zu erzeugen. Regeln in Richtung von qualifizierter Mehrheit führen zu einer drastischen Abnahme der Wahrscheinlichkeit von Zyklen.² Aber es besteht kein Grund, im Rahmen dieser Klasse von Abstimmungsregeln zu verbleiben. In Public Choice sind verschiedene, stärker umfassende Abstimmungsregeln wie stufenweise Punktwahl, Vetowahl oder Abstimmung mittels Steuer (der sog. „demand revealing process“) entwickelt worden. Sie produzieren nicht nur keine Zyklen, sondern geben jedem Abgeordneten die Chance, auf das Abstimmungsergebnis Einfluß zu nehmen. Niemandes Präferenzen werden in diesem Sinne „übergangen“ (s. Mueller, 1996, Kap. 11).

Wenn also Diskussion und Präferenzbildung, wie erwähnt, ausschließlich im Parlament erfolgen, so bleibt für die Regierung nur noch die Aufgabe der Umsetzung der Beschlüsse. Im Vergleich zur oben charakterisierten Standardform, in der die Regierung „die richtungsgebenden leitenden Funktionen“ ausübt, stellt die RRD – spitz gesagt – eine parlamentarische Demokratie ohne Regierung dar. Bei dieser Charakterisierung soll es vorläufig bleiben. Wir werden sie später, in Teil VII, ergänzen.

2. Caplin und Nalebuff (1988) haben ermittelt, daß die Wahrscheinlichkeit zyklischer Ergebnisse unter nicht unrealistischen Annahmen bei reinen öffentlichen Gütern schon ab einem Zustimmungserfordernis von 64% gegen null tendiert. Gänzlich ausschließen lassen sich Zyklen freilich erst unter der Einstimmigkeitsregel (vgl. Bernholz, 1974).

III. Die reine Zweiparteiendemokratie (RZD)

Auch das Modell der reinen Zweiparteiendemokratie (RZD) geht vom Grundmodell der Versammlungsdemokratie aus. Deren Schwerfälligkeit wird aber nicht dadurch gemindert, daß die Zahl der Entscheidenden herabgesetzt, sondern die Zahl der politischen Fragestellungen reduziert wird. Jede Partei bietet ein Bündel von Politiken für die nächste Legislaturperiode an, das der Wähler durch seine eine Stimme wählen oder ablehnen kann. Die Wahlen haben den Zweck festzustellen, welches Programm von der Mehrheit der Wähler bevorzugt wird. Weil beliebig viele Parteien zugelassen sind, kann es sein, daß zunächst kein Programm die absolute Mehrheit erreicht. Um zu gewährleisten, daß das Mehrheitsprinzip dennoch erfüllt wird, wird eine Stichwahl abgehalten, in dem die beiden Programme bzw. Parteien, die die meisten Stimmen erhalten haben, gegeneinander antreten. Im Endergebnis erhält jede der beiden Parteien im Verhältnis zu ihrer Stimmenzahl Sitze im Parlament.³ Wiederum gibt es keine Wahlkreise.

Die RZD gleicht auf den ersten Blick dem britischen sog. „Westminster System“. In beiden Systemen werden zwei Parteien nicht a priori vorgegeben. Aber langfristig verschwinden die kleineren Parteien, die sich wenig Chancen auf eine Mehrheit ausrechnen. Sie werden von den großen Parteien aufgesogen. Dennoch besteht ein wichtiger Unterschied. Bei der RZD ist sichergestellt, daß stets das Mehrheitsprogramm obsiegt. Dies ist beim Westminster System nicht der Fall. Wir werden in Teil IV.3 darauf zurückkommen.

Anders als in der RRD werden in der RZD im Parlament keine Meinungen gebildet. Diese sind von den Bürgern anlässlich ihrer Stimmabgabe für ein bestimmtes Programm schon zum Ausdruck gebracht und entschieden worden. Daher übt die Regierung gegenüber ihren Abgeordneten (zu recht) einen strikten Fraktionszwang aus. Sie hat von den Wählern einen Auftrag erhalten, den sie durchzuführen hat, und darüber soll es keine Grundsatzdiskussionen mehr geben. Sonst läuft sie Gefahr, die Wahlen zu verlieren. Wenn also die RRD als parlamentarische Demokratie ohne Regierung bezeichnet wird, so läßt sich die RZD umgekehrt als Regierung ohne Parlament verstehen.

Zyklische Entscheidungen kann es unter dem RZD im Parlament nicht geben. Dort verfügt die Regierung infolge des zweistufigen Wahlverfahrens und des Fraktionszwangs immer über die absolute Mehrheit. Gefahren für Zyklen könnten eher bei der Programmformulierung durch die Parteien entstehen. Hier müssen die Wähler mehrere Dimensionen von Fragen gegeneinander abwägen. Somit könnte es zu einem fortwährenden Wechsel der Regierungspartei kommen. Allerdings zeigen die neueren Modelle der Zweiparteien-

3. Dem Mehrheitsprinzip folgend müßte grundsätzlich jenes Programm gewählt werden, das alle anderen im paarweisen Vergleich schlägt. Diese sogenannte Condorcet-Effizienz eines Programms läßt sich bekanntermaßen nicht immer definieren. Aber für jene Fälle, in denen ein Condorcet-effizientes Programm existiert, kommt das Stichwahlprinzip ziemlich nahe an dieses heran, vgl. Mueller (1989, Kap. 7).

konkurrenz (Mueller, 1989, Kap. 11), daß Zyklen vermieden werden, wenn die Parteien mit probabilistischen (und nicht mit deterministischen) Wählerreaktionen rechnen und daher ein Kalkül der erwarteten Stimmenmaximierung betreiben. Sie maximieren *unbewußt* eine soziale Wohlfahrtsfunktion, die aus der gewichteten Summe oder dem gewichteten Produkt der Nutzen der Wähler besteht.⁴

Unter der erwarteten Stimmenmaximierung sind die Präferenzen jedes Bürgers im schließlich zustande kommenden Programm enthalten. Alle Präferenzen erhalten im Gleichgewicht ein positives, wenn auch nicht notwendigerweise das gleiche Gewicht. Parteiprogramme werden von den Parteien zwar vor allem auf die mittleren Wählergruppen ausgerichtet. Aber ganz linke, ganz rechte oder andere extreme Wählergruppen haben eine Chance, mehr Gewicht im Wahlprogramm zu erhalten, wenn sie mehr Zeit und Geld für den Wahlkampf einsetzen oder eine höhere Wahlbeteiligung erreichen.⁵

Wie schon bei der RRD werden auch beim hier betrachteten Verfahren niemandes Präferenzen „übergangen“. Insofern gleichen sich RRD und RZD. Probleme mit übergangenen Präferenzen entstehen erst im Falle von Koalitionsregierungen, auf die wir jetzt eingehen werden.

IV. Mischsysteme aus RRD und RZD

RRD und RZD haben beide ihre Meriten. RRD ist auf Repräsentation der im Volk vorhandenen Meinungen zugeschnitten, RZD ist auf Regierungsprogramm und Regierungsverantwortung ausgerichtet.⁶ Doch keines der beiden Systeme findet sich in reiner Form in irgendeinem Staat. *Mischsysteme* bilden die Regel. Sie zeichnen sich durch ein repräsentatives Parlament in Kombination mit einer programmorientierten Regierung aus. Dies wirft zweierlei Fragen auf: Warum gibt es diese Mischsysteme und wie sind sie einzuschätzen?

1. Das Zustandekommen von Mischsystemen

Mischsysteme können sich aus zwei Gründen ergeben:

Erstens kann die *Verfassung* ein proportional gewähltes Parlament und eine von ihm abhängige Regierung mit den erwähnten „richtungsgebenden und leitenden Funktionen“ vorsehen. Eine solche Regierung braucht eine Mehrheitspartei bzw. in der Regel eine Mehrheitskoalition, um zu überleben.

4. Kirchgässner (2000) hat die Plausibilität der Annahmen in Frage gestellt, unter denen diese Ergebnisse folgen. Er zeigt, daß unter veränderten Annahmen Zyklen entstehen können. Leider gibt es in der Wirklichkeit keine RZD-Systeme, an denen Kirchgässners Hypothese vergleichsweise getestet werden könnte.
5. Vgl. Coughlin, Mueller and Murrell (1990).
6. Unter einer qualifizierten Mehrheitsregel (oder einem anderen umfassenden Abstimmungsverfahren) im Falle der RRD einerseits und unter probabilistischer Stimmenmaximierung im Falle der RZD andererseits haben beide Verfahren die ähnliche Wohlfahrtswirkungen.

Alternativen der parlamentarischen Demokratie

Ein Mischsystem ist also unumgänglich. Zweitens kann das *Wahlverfahren* ein Mischsystem begünstigen.

- a. Eine solche Begünstigung ergibt sich, wenn abweichend vom Modell der RRD nicht nach dem Stimmübertragungssystem, sondern nach Listen abgestimmt wird. Im *nationalen Listensystem* stimmt der Wähler in erster Linie für eine Liste, d.h. eine Partei, die seiner Ansicht am nächsten kommt. Häufig vertretene Ansichten schlagen sich aber nicht wie in der RRD in höherer Stimmkraft des betreffenden Abgeordneten nieder, sondern es werden mehr Abgeordnete ins Parlament entsandt, von denen jeder nur eine Stimme hat. Wer genau ins Parlament geschickt wird, kann wie bei der Wahl zum Deutschen Bundestag durch eine Kandidatenstimme zum Ausdruck gebracht werden,⁷ oder die Partei kann den Abgeordneten bestimmen, oder es kann z.B. das sogenannte Hare Verfahren praktiziert werden.⁸

Auch ein nationales Listensystem erlaubt eine proportionale Repräsentation der in der Bürgerschaft vertretenen Ansichten. Aber sie ist weniger differenziert als im Stimmübertragungssystem der RRD. In einem Parlament von wie bisher hundert Sitzen bleibt für kleinere Gruppen in der Regel viel weniger Platz. Nehmen wir einmal den Fall eines großen Meinungsführers. Wenn er 40% der Stimmen auf sich vereinigt, so bleiben für die restlichen Ansichten unter der RRD noch 99 Sitze, unter dem nationalen Listensystem nur noch 60. Dieser Effekt wird zusätzlich gefördert, wenn, wie in Deutschland, Parteien unter der 5%-Grenze gar nicht zum Parlament zugelassen werden. Minderheiten haben somit weniger Chancen, überhaupt im Parlament vertreten zu werden.

Das nationale Listensystem dürfte daher größere Parteiblöcke erzeugen und in diesem Sinne stärker oligopolistisch geprägt sein als die RRD. Wenige große Blöcke erlauben eher den Zusammenschluss zu Koalitionen und die Bildung von Koalitionsregierungen mit einem gemeinsamen Programm als viele kleine Parteien.

- b. Ähnliches gilt für die *Mehrkandidatenwahlkreise*. Das Listensystem wird in diesem Fall nicht auf nationaler Ebene, sondern in größeren Wahlkreisen praktiziert. Jede Liste entsendet Kandidaten entsprechend dem im Wahlkreis erzielten Stimmenanteil ins nationale Parlament. Das Europäische Parlament wird in solchen Mehrkandidatenwahlkreisen gewählt. Neben den nationalen politischen Ansichten übt jetzt auch die regionale Herkunft der Abgeordneten einen Einfluß auf das Politikergebnis aus. Denn der Wahlerfolg einer Liste hängt auch davon ab, wie viel nationale Mittel die Abgeordneten für ihren Wahlkreis aus den zentralen Mitteln werden abziehen können. Daher werden jetzt neben den nationalen vor allem regionalpolitische Ziele die Politik des nationalen Parlaments bestimmen.

7. Diese Stimme wird jedoch im Falle des Deutschen Bundestages in einem Wahlkreis abgegeben, wovon hier abstrahiert wird.

8. Vgl. Mueller (1996, Kap. 10).

Überregionale Minderheiten gehen leer aus. Begünstigt werden wiederum große Blöcke und damit Koalitionsregierungen bilden.

- c. Statt mehrerer Mehrkandidatenwahlkreise kann das Wahlverfahren auch viele *Einerwahlkreise* vorsehen. Dieses System gilt in Großbritannien und in vielen Staaten mit britischer Tradition einschließlich der USA. Einerwahlkreise erlauben nicht eine so differenzierte Stimmabgabe wie die RRD. Denn die Bürger eines Wahlkreises können nur einen Abgeordneten ins nationale Parlament entsenden. Somit besteht innerhalb des Wahlkreises eine Ähnlichkeit zur RZD (wobei allerdings nur das relative Mehr zählt). Minderheiten werden benachteiligt. Obwohl Einerwahlkreise im Stimmenwettbewerb tendenziell zu zwei großen Parteien *pro Wahlkreis* führen, braucht es zu einem Zweiparteiensystem über das ganze Land nicht zu kommen. Dies zeigen die Beispiele von Kanada und Indien.

2. Eine Einschätzung von Mischsystemen

Mischsysteme haben eine Reihe von Nachteilen, die die reinen Systeme von RRD und RZD nicht aufweisen.

- a. *Verkürzte Meinungsbildung*: Die heutigen kontinentaleuropäischen repräsentativen Demokratien kommen der RRD zwar oft recht nahe. Aber sie schöpfen ihr Potential nicht aus, die Präferenzen *aller* Bürger in sich aufzunehmen. Sinn der RRD ist es nicht nur, die Präferenzen der Bürger zu repräsentieren. Vielmehr sollen die Abgeordneten in Vertretung ihrer Bürger im Parlament durch Debatte und Meinungsbildung und durch Wahl einer geeigneten, möglichst umfassenden Abstimmungsregel (s.o. II) *alle* eine Chance haben, auf das Abstimmungsergebnis Einfluß zu nehmen. Wenn demgegenüber in repräsentativen Demokratien nach dem kontinentaleuropäischen Muster eine Koalition geschlossen wird, aus denen ein Kabinett hervorgeht, so findet die Meinungsbildung in den wesentlichen Fragen nur noch innerhalb der Mehrheitskoalition statt. Die Meinungen der übrigen Gruppen brauchen nicht in die kollektive Entscheidungsfindung mit einzugehen, weil sie nicht mehrheitsrelevant sind. Umgekehrt kann die Regierung nicht – wie in der RZD – mit einem eigenen Programm vor die Wähler treten und hierfür die Verantwortung übernehmen, weil dieses erst in der Koalition ausgearbeitet wird.
- b. *Wählerdesorientierung*: Mit dem Eintritt in die Koalition müssen alle teilnehmenden Parteien Kompromisse eingehen. Ihre Parteipositionen in der Koalition stimmen nicht mehr mit denen überein, die sie den Wählern vor den Wahlen versprochen haben. Die Wähler wissen also nicht, ob sie ihre Wahl nach den Versprechungen im Wahlkampf ausrichten sollen oder ob sie sich an die mutmaßlichen Positionen halten sollen, die eine Partei vertreten könnte, wenn sie an einer Koalition mit einer oder mehreren anderen Parteien teilnimmt. Parteien werden für die Wähler unberechenbar. Die Wählerentfremdung steigt.

Alternativen der parlamentarischen Demokratie

- c. *Strategisches Wählen*: Parteienkoalitionen geben auch Anlaß zu strategischem Wählen. Wähler, die grundsätzlich das Programm der Partei A vorziehen, werden für die ideologisch weiter entfernt liegende Partei B stimmen, wenn sie erwarten, daß diese mit größerer Wahrscheinlichkeit in die Regierungskoalition aufgenommen wird.
- d. *Instabilität*: Parteien, die zugunsten der Koalition von ihrem Wahlprogramm abweichen, werden in der Regel bei den nächsten Wahlen Stimmen verlieren. Wenn die Parteien oder einzelne Abgeordnete dies voraussehen, werden sie u.U. versuchen, dies zu verhindern, indem sie schon vor den Wahlen gegen die Regierung stimmen und ihr damit die parlamentarische Mehrheit entziehen. Somit kann es zu Regierungsinstabilität über den Wahlzyklus oder sogar innerhalb des Wahlzyklus kommen. Allgemeiner gesagt: Mehrdimensionalität zusammen mit dem Unvermögen einer Partei, die absolute Mehrheit der Sitze zu erlangen, macht Mischsysteme des kontinentaleuropäischen Typs für Instabilität anfällig.
- e. *Minderheitsregierungen*: Dort, wo sich ein landesweites Zweiparteiensystem herausbildet, wie z.B. in Großbritannien, da stützt sich die Partei mit der Parlamentsmehrheit in der Regel nicht auf die Wählermehrheit. Das britische Beispiel zeigt, dass es in der Regel nicht mehr als etwas über 40% der Stimmen braucht, um eine Mehrheit in Westminster zu erlangen. Nicht eine einzige britische Regierungspartei hat im vergangenen 20. Jahrhundert jemals mehr als 50% der Wählerstimmen erreicht. In den Unterhauswahlen des Jahres 2001 erzielte Labour einen Stimmenanteil von 41,8%.⁹

V. Volksabstimmungen

Reformen der parlamentarischen Demokratie sollen wie erwähnt darauf ausgerichtet sein, den Bürgerwillen möglichst unverzerrt in die Politik einzubringen und dort umzusetzen. Dazu eignen sich „reine Systeme“ wie RRD oder RZD besser als Mischsysteme. Doch wie ist eine Verbindung von RRD bzw. RZD mit Volksabstimmungen einzuschätzen? Sollten sie in reformierten parlamentarischen Demokratien angewandt werden oder nicht? Sollten die Bürger das Recht haben, zu Gesetzen, die das Parlament im laufenden politischen Prozeß beschließt, das Referendum zu verlangen, bzw. sollte es ihnen ermöglicht werden, zu Fragen, mit denen sich Regierung oder Parlament nicht befassen, eigene Gesetzesvorschläge (Volkbegehren und Initiativen) zu ent-

9. Selbst wenn das Westminster System durch straffen Fraktionszwang zu stabilen Regierungen führt, hat dieses doch nicht die gleichen wohlfahrtsökonomischen Eigenschaften wie die RZD. Es wird das Mehrheitsprinzip verfehlt und damit ein Grundprinzip von RZD aufgegeben. Würde demgegenüber auf Wahlkreise verzichtet und das oben vorgeschlagene zweistufige Verfahren durchgeführt, so wäre sichergestellt, daß hinter dem Regierungsprogramm nicht nur eine Parlamentsmehrheit, sondern auch eine Wählermehrheit steht. Es zeigt sich wiederum, daß Abweichungen vom „reinen“ System der Zweiparteiendemokratie nicht Vorteile, sondern eher Nachteile bringen.

wickeln und den Bürgern zur Abstimmung vorzulegen? Die Antwort fällt u.E. bei der RRD anders aus als bei der RZD.

In der RRD soll das Parlament wie erinnerlich so zusammengesetzt sein, daß es die Bürgerpräferenzen möglichst wahrheitsgetreu widerspiegelt. Es generiert dann im Prinzip die gleichen Entscheidungen, die auch eine Volksversammlung idealerweise fällen würde. Somit scheint die Volksabstimmung auf den ersten Blick überflüssig. Sie würde nur duplizieren, was durch das Stimmübertragungssystem schon erreicht wird. Genauer betrachtet hat sie aber dennoch eine wichtige präventive Funktion. Sie gibt den Abgeordneten Anreize, sich bei ihren Sachentscheidungen immer genau an die Wählerpräferenzen zu halten. Weichen sie davon ab, so werden die betroffenen Gruppen aktiv und sammeln Unterschriften, um zu einem Beschluß, mit dem sie nicht einverstanden sind, eine Volksabstimmung durchzusetzen, bzw. um in einer Volkabstimmung zu einer Sache eine Entscheidung zu erlangen, zu der das Parlament nicht aktiv geworden ist. Volksabstimmungen sind so betrachtet Instrumente, die den Wählern helfen das Prinzipal-Agent-Problem zu bewältigen.¹⁰ In einer gut funktionierenden parlamentarischen Demokratie wird es relativ wenig Volksabstimmungen geben. In der Schweiz, wo Referenden und Volksinitiativen fest institutionalisiert sind, zeigt es sich, daß nicht nur die aktuellen Abstimmungen, sondern deren präventive Wirkungen von großer Bedeutung sind.¹¹

In der RZD sind Volksabstimmungen anders zu beurteilen. Hier haben die Wähler in der Sache ihre Entscheidung schon gefällt. Die Verantwortung liegt jetzt bis zu den nächsten Wahlen bei der Regierung. Könnten die Bürger während der Legislaturperiode beliebig Volksabstimmungen verlangen, um da und dort Korrekturen an der Regierungspolitik durchzusetzen, so würden ihnen die Anreize genommen, sich die Konsequenzen ihrer Wahlentscheidung vor dem Urnengang gut zu überlegen. Ebenso würde die Verantwortung der Regierung verwischt. Sie könnte die Schuld an politischen Fehlentwicklungen den plebisitären Eingriffen der Bürger zuschieben.

Natürlich gibt es auch Gegenargumente: Die Bürger könnten zwar in der RZD zwischen verschiedenen Regierungsprogrammen wählen, im ganzen aber doch nur sehr undifferenziert ihre Präferenzen äußern. Im weitem könnten zwischen den Wahlterminen unvorhergesehene Fragen auftauchen, zu denen die Bürger als Wähler gerne Stellung nehmen möchten. Daher seien Volksabstimmungen auch unter der RZD sinnvoll. Dies ist zwar richtig. Doch es stellt sich dann eher die konstitutionelle Frage, ob angesichts solcher Probleme und Eventualitäten nicht besser zum System der RRD übergegangen werden sollte.

Gelegentlich setzen Regierungen von sich aus Volksabstimmungen an, um wichtige Entscheidungen, die sie schon gefällt haben, von den Bürgern bestätigen zu lassen. Solche *Plebiszite* werden häufig nur dann abgehalten, wenn ein für die Regierung positiver Ausgang zu erwarten ist. In der Geschichte

10. Zur näheren Organisation von Volksabstimmungen vgl. Blankart (2000).

11. Vgl. Blankart (1992).

Alternativen der parlamentarischen Demokratie

haben sie eher dazu gedient, die Wähler zu manipulieren und die Alleinherrschaft der Regierung zu stärken, als den Bürgern wirkliche Alternativen zur Entscheidung vorzulegen. Sie stellen daher ein nicht unproblematisches Instrument innerhalb der RZD dar.¹²

Unberührt von den hier betrachteten Volksabstimmungen zu laufenden politischen Fragen bleiben Volksabstimmungen zu Verfassungsfragen. Entscheidungen des Parlaments zu Verfassungsänderungen sind u.E. unter dem Grundsatz der Bürgersouveränität stets in einer Volksabstimmung zu bestätigen. Dies gilt sowohl für den Fall der RZD wie der RRD. Denn Regierung und Parlament sind nur Agenten der Bürger. Sie können nicht die Regeln festlegen, denen sie sich selbst unterwerfen wollen.¹³

VI. Zweikammersystem

Abweichungen von RRD und RZD entstehen auch durch die Einführung einer zweiten Parlamentskammer. Viele Staaten haben neben ihrer ersten, eine zweite Parlamentskammer mit gleichen oder etwas geringeren Kompetenzen. Dies ist in den Vereinigten Staaten, in Frankreich und in Italien der Senat, in Großbritannien das Oberhaus, in Deutschland der Bundesrat und in der Schweiz der Ständerat. Vielfach stellt die zweite Kammer ein Entscheidungsorgan aus einer früheren Verfassung dar. Die darin repräsentierten Gruppen sollen unter der neuen Verfassung nicht übergangen werden, sondern im Sinne eines Kompromisses in der zweiten Kammer noch mitentscheiden dürfen. Der römische Senat sollte die überkommenen Rechte der Patrizier schützen, das britische Oberhaus die angestammten Rechte des Adels sicherstellen. Der Bundesrat des Kaiserreichs sollte die alten Rechte der Bundesstaaten bewahren. Einige der Väter der amerikanischen Verfassung waren der Meinung, daß auch der amerikanische Senat die Interessen der Aristokratie schützen müsse. Danach geht die Rechtfertigung des Senats als zweite Kammer auf den Schutz von Klassenprivilegien zurück.¹⁴ Doch aus heutiger Sicht geht es nicht mehr so sehr um überkommene Rechte und Machtgleichgewicht, sondern um die

12. Möglicherweise lassen sich die kontroversen Positionen von Befürwortern und Gegnern von Volksentscheidungen darauf zurückführen, daß die ersteren von RRD-ähnlichen Systemen ausgehen und für diesen Fall auch gute empirische Evidenz finden, während die letzteren RZD-Modelle zugrunde legen, wofür sich Volksabstimmungen weniger eignen. So betrachtet sollte nicht darüber gestritten werden, ob Volksentscheide gut oder schlecht sind, sondern ob ein RRD- oder ein RZD-System eingeführt werden soll.

13. Gelegentlich treten Fragen quasikonstitutioneller Natur auf, die formal keine eigentliche Verfassungsabstimmung erfordern. Quasikonstitutionell sind Fragen, die, nachdem sie einmal entschieden worden sind, nicht weiter Gegenstand der politischen Agenda bilden können, z.B. die Frage der Annahme des Euro. Nachdem dieser einmal angenommen worden ist, kann nicht in jeder Legislaturperiode erneut über seine Weiterführung entschieden werden. Ein solches Hin und Her würde hohe politische Kosten nach sich ziehen. In solchen Fällen mag ein Plebiszit angemessen sein.

14. Vgl. Nedelsky (1990, Kap. 2) und Sundquist (1986, S. 22–23).

möglichst getreue Erfassung und Durchsetzung der Bürgerpräferenzen. Unter dieser Zielsetzung fällt die Beurteilung der zweiten Kammer sowohl unter der RRD wie der RDZ nicht so positiv aus.

In der RRD repräsentiert das Parlament idealerweise genau die in der Bürgerschaft vorhandenen Präferenzen. Es gelten das Prinzip der Bürgersouveränität, der Meinungsbildung vor Ort und das Prinzip von „ein Mensch eine Stimme“. Wenn eine Abstimmungsregel gewählt worden ist, die alle Meinungen in der Bevölkerung aufnimmt, dann ist das Ziel der RRD erfüllt. Durch das Hinzufügen einer zweiten Kammer kann der Grad an Repräsentation nicht weiter erhöht werden. Wenn die zweite Kammer die erste lediglich dupliziert, ist nichts gewonnen. Es verdoppelt sich die Arbeit, was ineffizient ist. Wenn jedoch die zweite Kammer anders und damit weniger repräsentativ zusammengesetzt ist als die erste, so erhalten die dort vertretenen Interessen im Gesamtergebnis mehr Gewicht. Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden, wenn die Bürger dies in ihrem Verfassungsvertrag so vereinbart haben. Aber es müssen die Konsequenzen insbesondere bei der Verteilung der Budgetmittel beachtet werden. So können etwa die deutschen Länder über den Bundesrat Umfang und Struktur des zweckgebundenen und freien vertikalen Finanzausgleichs zu ihren Gunsten beeinflussen. Die Bundesmittel werden tendenziell nicht mehr so stark für nationale als für regionale und lokale Ziele ausgegeben. Anders gesagt: Die Bereitstellung nationaler öffentlicher Güter tritt gegenüber regionalen und lokalen verteilungspolitischen Interessen zurück.

Im weitem können neben den in der zweiten Kammer vertretenen Interessen noch weitere Interessen auftreten, die aus Gründen der Gleichbehandlung ebenso eine besondere Gewichtung verlangen. Neben die zweite würde eine dritte, vierte Kammer usw. treten. Statt diesen Weg zu gehen, schlagen wir vor, die erste Kammer so zu konzipieren, daß alle Interessen darin repräsentiert sind, und eine Abstimmungsregel anzuwenden, die sicherstellt, daß alle Abgeordneten auf das Ergebnis Einfluß nehmen können. Dies kann beispielsweise eine qualifizierte Mehrheitsregel oder eine andere der unter II. genannten Regeln sein.¹⁵

Die RZD beruht, wie erwähnt, auf der Verantwortung der Regierung für das von den Wählern gebilligte Programm. Um diese Verantwortung zu stärken, wird ein strikter Fraktionszwang durchgesetzt. Das Hinzufügen einer zweiten Kammer würde dieses Prinzip durchbrechen. Denn die Mitglieder der zweiten Kammer sind nach anderen Prinzipien gewählt, sie gelangen daher zu anderen Beschlüssen. Eine Verantwortung für die Politik insgesamt werden sie in der Regel ablehnen. Umgekehrt wird die Regierung die Verantwortung für ihre Politik ablehnen, wenn diese durch das Dazwischentreten der zweiten Kammer konterkariert worden ist. Unter der Zielsetzung der möglichst getreuen politischen Umsetzung der Bürgerpräferenzen kann daher die Idee einer zweiten Kammer nicht überzeugen.

15. Auch die Zustimmung der zwei Kammern kann als Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit aufgefaßt werden. Aber die Qualifiziertheit beschränkt sich auf die in der zweiten Kammer vertretenen Interessen.

Alternativen der parlamentarischen Demokratie

Wer diese Einschätzung der zweiten Kammer teilt, wird das von vielen Autoren für die Europäische Union vorgeschlagene Zweikammersystem bestehend aus einer Volks- und einer Staatenkammer mit Zurückhaltung betrachten. Besser wäre es, die noch bestehenden Staatenquoten bei der Wahl des EU-Parlaments zu beseitigen und die Kandidaten EU-weit nach dem Stimmübertragungsverfahren oder jedenfalls nach EU-weiten Listen zu wählen. Dies ergäbe eine proportionale Vertretung der in der EU vertretenen Ansichten. Das nationale Ringen um Abgeordnetenquoten würde überwunden, und der Verteilungskampf zwischen den Mitgliedstaaten um Budgetmittel würde ablaufen. Entsprechend müßte die Budgetkompetenz vom Rat, der eine Art zweite Kammer darstellt, auf das Europäische Parlament übertragen werden. Wenn derzeit in der Europäischen Union, die ursprünglich unter der Zielsetzung des Freihandels gegründet worden ist, 80% der EU-Budgetmittel für Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten ausgegeben werden, so zeigt dies deutlich, daß die EU-Gremien zu stark mit nationalen Interessen durchsetzt sind und durch supranational gewählte Gremien ersetzt werden sollten.¹⁶

VII. Die Rolle der Regierung

In der RZD ist die Rolle der Regierung klar. Sie ist für das von ihr aufgestellte Programm verantwortlich. Wie steht es aber mit der Regierung in der RRD? Wir haben in Teil II etwas vereinfachend gesagt: Die RRD ist ein Parlament ohne Regierung. Doch ein solches Regierungssystem wäre wohl wenig handlungsfähig. Das Parlament kann schwerlich die Verwaltung dirigieren. Wie müßte also eine zur RRD passende Regierung aussehen? In Teil IV wurde dargelegt, daß die RRD zerstört wird, wenn die Verfassung eine vom Parlament abhängige Regierung vorsieht. Eine solche Regelung würde unausweichlich zu einer Koalitionsregierung mit den beschriebenen Nachteilen führen. Um eine RRD zu erhalten, ist daher – dies ist der entscheidende Punkt – eine vom Parlament unabhängige Regierung vorzusehen. Drei Modellfälle lassen sich betrachten.

1. Ein Exekutivausschuß

Um funktionsfähig zu sein, braucht die RRD wenigstens einen Exekutivausschuß, der die Verhandlungen im Parlament leitet, Vorschläge unterbreitet, Mehrheiten zusammenbringt und die Beschlüsse letztlich durchführt, im übrigen aber keine weiteren Kompetenzen hat. Der schweizerische Bundesrat kommt einem solchen Exekutivausschuß recht nahe.

16. Die allokativen Aufgaben beschränken sich im wesentlichen auf die Aufrechterhaltung des Binnenmarktes, die Rechtsangleichung, die Rechtsprechung und die Aufrechterhaltung der EU-Verwaltung durch die Kommission. Seit 1997 sind noch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen dazugekommen. Die diesbezüglichen Ausgaben umfassen schätzungsweise 20% (1997).

2. *Ein Präsident*

Über mehr eigenständige Macht verfügt die Regierung eines Präsidenten etwa im Sinne des amerikanischen Präsidenten. Er ist nicht nur Intermediär gegenüber dem Parlament, dem Kongress, sondern er verfügt auch über eigene Ressorts (Äußeres, Streitkräfte, Amnestie, usw.).

3. *Ein monarchischer Regierungschef*

Von der Parlamentsmehrheit unabhängig ist auch der vom Monarchen nominierte Regierungschef. Als Beispiel läßt sich der Reichskanzler im Deutschen Kaiserreich anführen. Er wurde vom Kaiser bestimmt. Der Kanzler hatte zwar eigene Kompetenzen, aber er war vor allem ein Intermediär, der im Reichstag Mehrheiten für seine jeweiligen Vorlagen zusammenbringen mußte. Seine Macht schöpfte er vor allem als agenda setter; denn die Abgeordneten hatten kein direktes Antragsrecht für Gesetzesvorlagen.

Allen drei Varianten ist gemeinsam, daß die Regierung vom Parlament unabhängig ist. Die schweizerischen Bundesräte werden zwar vom Parlament, aber einzeln und auf eine feste Amtszeit gewählt, der amerikanische Präsident wird (faktisch) vom Volk gewählt, und der Reichskanzler wurde vom Kaiser ernannt. Keiner der Amtsträger ist auf die dauernde Unterstützung durch eine Regierungskoalition angewiesen. Anders gesagt: Weil diese Regierungen vom Parlament unabhängig sind, lassen sich im Parlament Mehrheiten von Fall zu Fall bilden, wie sie dem Anliegen der RRD entsprechen. Diskussion, Meinungsbildung und Stimmabgabe entsprechend dem Wählerauftrag sind möglich. Sie werden nicht durch feste Koalitionen unterbunden. Die Beispiele der Schweiz, der Vereinigten Staaten und des Kaiserreichs belegen dies.

Freilich haben die Regierungen der Typen 1 bis 3 unterschiedlich viel eigene Kompetenzen und damit Macht, das Parlament zu beeinflussen. Der schweizerische Bundesrat hat sozusagen keine Macht. Mehr eigene Macht haben dagegen Präsident und Reichskanzler. Man kann daher sagen: Mit zunehmender eigener Macht der Regierung wird vom System der RRD abgerückt.¹⁷

VIII. **Checks and Balances**

Die von uns vorgeschlagenen Systeme von RRD und RZD verlangen klare Zuordnungen der Kompetenzen. Diese sollen entweder beim Parlament oder bei der Regierung liegen. Im Vergleich dazu standen die amerikanischen

17. In Israel ist in den 1990er Jahren die Direktwahl des Premier Ministers durch das Volk eingeführt worden. Dieses Verfahren konnte sich aber nicht im Sinne einer RRD auswirken, weil sich die Knesset nach dem israelischen Grundgesetz durch ein Mißtrauensvotum gegenüber dem Premier Minister auflöst, weshalb dieser wie unter dem System der festen Mehrheitskoalition vom Parlament abhängig bleibt (Stand 1999). Das System der Direktwahl des Premier Ministers soll mit den Wahlen des Jahres 2003 wieder aufgegeben werden.

Alternativen der parlamentarischen Demokratie

Verfassungsväter einer solchen Verfassungskonzeption skeptisch gegenüber. Sie befürchteten, daß ein einzelnes, mit hinreichender Macht ausgerüstetes Staatsorgan seine Kompetenzen überschreiten und mißbrauchen würde. Daher führten sie ein System von überlappenden Kompetenzen ein. Die Staatsorgane sollten sich durch Checks and Balances gegenseitig kontrollieren.¹⁸

Auch wir befürworten Checks and Balances. Nur halten wir Checks and Balances durch Kompetenzüberlappungen (nach amerikanischem Muster) für nicht zielgerichtet. Solche gegenseitige Kontrollen mögen zwar die Freiheit der Bürger schützen, weil die Organe einander in Schach halten. Sie sind aber ebenso dazu geeignet, die Durchsetzung der gemeinsamen Bürgerpräferenzen zu verhindern, weil sich die Organe gegenseitig blockieren. Sie erhöhen ganz generell die Kosten politischer Aktionen, seien sie im Sinne oder entgegen den Bürgerpräferenzen. Ihr Nettoeffekt ist ungewiß.

Ein Blick auf die amerikanische Politik der vergangenen fünfzig Jahre bestätigt die Zweiseitigkeit von Checks and Balances durch Kompetenzüberlappungen. Alle vier Jahre geben die Präsidentschaftskandidaten Versprechungen über ihre politischen Absichten im Falle ihrer Wahl ab. Dann aber werden die Versprechungen nicht durchgeführt, weil sich der Kongreß dagegen stellt. Umgekehrt verfügt der Präsident über genügend Vetomacht, um zu verhindern, daß die Parteiführer im Kongreß ihrerseits ihre politischen Agenden durchsetzen. Die Organe blockieren einander, die Wähler sind enttäuscht und zunehmend entfremdet, was sich in abnehmender Wahlbeteiligung niederschlägt.

Besser wäre es u.E., dem Präsidenten entweder im Sinne der RZD ein Mandat für sein Wahlprogramm zu geben oder wie in der RRD den Kongreß zum prioritären Entscheidungsorgan zu erklären und dem Präsidenten lediglich die Funktionen eines Exekutivorgans ohne Vetomacht zu verleihen.

Effiziente Checks and Balances müssen daher zielgerichtet sein. Wir halten sechs solcher Kontrollinstitutionen im Falle von RRD und RZD für besonders wichtig.

1. *Die Wiederwahlbeschränkung:* Politiker können nur im Amt bleiben, wenn sie nach Ablauf ihrer Amtszeit wiedergewählt werden. Dadurch wird es ihnen verunmöglicht, permanent gegen den Mehrheitswillen der Bürger zu verstoßen. Vielmehr erhalten sie durch die Wiederwahlbeschränkung Anreize, sich um die Anliegen der Bürger zu kümmern. Diese Anreize können durch häufigere Wahlen u.U. verstärkt werden.
2. *Verfassungsreferenden:* Politiker sollen von sich aus die Verfassung nicht ändern können. Sie müssen sich hierfür der qualifizierten Mehrheit der Wähler versichern.

18. Diese Ansicht vertritt Madison (1787/89) in den Federalist Papers (Nr. 51): „[V]or Usurpationen schützt eine Aufteilung der Regierung in deutlich voneinander getrennte Gewalten. ... So erwächst den Rechten des Volkes eine doppelte Sicherheit. Die verschiedenen Regierungen kontrollieren sich wechselseitig, und zugleich wird jede von ihnen durch sich selbst kontrolliert.“

3. *Referenden im laufenden politischen Prozeß* können insbesondere in der RRD als Checks and Balances wirken. Sie stellen sicher, daß sich der Bürgerwille gegenüber dem Willen der Organe durchsetzt.
4. *Qualifizierte Mehrheit* oder ein anderes umfassendes Abstimmungsverfahren trägt in einem RRD-Parlament dazu bei, daß die Bürgerpräferenzen verstärkt berücksichtigt werden.
5. *Das Verfassungsgericht* wacht über die Verfassungsmäßigkeit von Parlaments- und Regierungsentscheidungen. Es hat die Macht, verfassungswidrige Gesetze und Rechtsakte staatlicher Organe aufzuheben.
6. *Föderalisierung*: Durch regionale Dezentralisierung wird Macht abgebaut, und es entschärft sich das Problem der Machtübergriffe von Organen. Gleichzeitig erhöhen sich die Chancen für die Individuen, ihre eigenen Präferenzen durchzusetzen.

IX. Eine Anwendung auf die Bundesrepublik Deutschland

Die parlamentarische Demokratie der Bundesrepublik Deutschland stellt wie die Demokratien vieler anderer Staaten eine Mischung zwischen der RRD und der RZD dar. Einerseits legen Bundeswahlgesetz und die Bundeswahlordnung fest, daß der Bundestag nach dem proportionalen Wahlsystem (mit Modifikationen) gewählt wird, also ein verkleinertes Abbild der in der Bevölkerung vorhandenen Anschauungen darstellen soll. Dies entspricht einer Beschlußfassung in Anlehnung an die RRD. Beschlüsse des Bundestages sollten also aus den dort repräsentierten Präferenzen entstehen. Andererseits soll der Bundeskanzler als Chef der Bundesregierung nach Art. 65 GG die „Richtlinien der Politik“ bestimmen und „dafür die Verantwortung tragen“. Dieses Element gehört zum Modell der RZD, in dem die Wähler über ein Regierungsprogramm abstimmen. Die beiden Elemente werden durch Art. 63 miteinander verknüpft, wo festgelegt wird, daß der Bundeskanzler vom Bundestag gewählt wird.

Die Kombination dieser beiden Systeme ist aus der Sicht der Wähler widersprüchlich. Einerseits soll ein Wähler den Kandidaten oder die Partei wählen, welche(r) seinen Präferenzen am nächsten kommt. Andererseits muß er auf Regierungsprogramme spekulieren, die sich aus möglichen Koalitionen ergeben. Schließlich muß er abschätzen, inwiefern die zweite Kammer, der Bundesrat, das zustande gekommene Regierungsprogramm wieder konterkariert. Dies sind schlicht nicht zu prognostizierende Eventualitäten. Manche Politiker beklagen, daß die Wähler dumm sind und nach irgendwelchen Zufälligkeiten wählen. Dies ist eine verkürzte Denkweise. Besser wäre es zu erkennen, daß das Wahl- und Regierungssystem untereinander so widersprüchlich sind, daß eine kalkulierte Wahl kaum möglich ist. Das Dilemma des Wählers findet sich spiegelbildlich bei den Mitgliedern des Bundestages. Einerseits sollten sie nach Art. 38 Abs. 2 GG nach ihrem Gewissen stimmen, was Loyalität gegenüber ihren Wählern einschließt. Andererseits müssen sie der Partei und der Koalition Gefolgschaft leisten, also ihre Wähler u.U. ent-

Alternativen der parlamentarischen Demokratie

täuschen. Aus allen diesen Widersprüchen erklärt sich unsere Forderung, das derzeitige Wahlsystem zu entflechten, d.h. Reformen entweder in Richtung RRD oder in Richtung RZD zu erwägen und dabei das unabschätzbare Dazwischentreten des Bundesrates möglichst zurückzudämmen.

1. Reformen in Richtung RRD

Um in Richtung RRD vorzudringen, müßte die Abhängigkeit der Bundesregierung von einer Mehrheitsfraktion im Bundestag aufgehoben werden. Dies könnte z.B. durch eine Volkswahl des Bundeskanzlers geschehen.¹⁹ Seine Aufgabe wäre es nicht, ein Mehrheitsprogramm über einen ganzen Wahlzyklus zu entwerfen und durchzusetzen, sondern als Koordinator im Parlament die Meinungen der Abgeordneten als Vertreter ihrer Wähler zu eruieren und je nach den vorgefundenen Meinungen möglichst konsensnahe oder mehrheitliche Beschlüsse zustandezubringen.²⁰ „Die Richtlinien der Politik“, die der Bundeskanzler nach Art. 65 GG festlegt, wären dann mehr im Sinne einer Tagesordnung („agenda setting“) und nicht mehr als festes Regierungsprogramm zu verstehen.

Durch die Entkoppelung von Regierung und Parlamentsmehrheit können die Abgeordneten freier bei ihren Wählern für bestimmte Positionen werben. Die Wahl selbst sollte am besten nach dem Stimmübertragungsverfahren in einem einzigen nationalen Wahlkreis erfolgen. Der Bundestag könnte dann auf z.B. hundert Mitglieder begrenzt werden, und er würde immer noch viel mehr Meinungen der Bevölkerung akkommodieren als heute. Sollte dieses Verfahren keine Billigung finden, so könnte nach einem nationalen Listensystem gewählt werden, wobei jeder Wähler neben der Listenstimme auch eine Kandidatenstimme abgeben darf. Aus dem Wettbewerb ergibt sich, ob mehr lokale Kandidaten oder mehr nationale Kandidaten bundesweit gewählt werden.

Die Listenwahl erhöht zwar die Gefahr oligopolistischer Parteiblöcke im Vergleich zum Stimmübertragungsverfahren, was die Bildung von Regierungskoalitionen begünstigt (vgl. Teil IV). Aber wenn der Bundeskanzler vom Volk gewählt und somit von einer Mehrheitsfraktion im Parlament unabhängig ist, und wenn darüber hinaus die 5%-Klausel wegfällt, so ist der Anreiz und die Fähigkeit zur Bildung fester Regierungskoalitionen geringer. Es wird häufiger zu Koalitionen von Fall zu Fall kommen. Ergänzend sei erwähnt, daß für die hier vorgeschlagenen Wahlverfahren für den Bundestag keine Grundgesetzänderung erforderlich ist. Es genügt eine Änderung des Bundeswahlgesetzes,

19. Dieses Verfahren wird von v. Arnim (2001) für die Bürgermeister und für die Ministerpräsidenten der Länder vorgeschlagen.

20. Aus den hier dargestellten Gründen sprechen wir uns auch für die EU für einen vom Volk gewählten (Kommissions-)Präsidenten aus, bzw. wir stehen den Forderungen des französischen Ministerpräsidenten Jospin und anderer, den Kommissionspräsidenten durch die Mehrheitsfraktion des EU-Parlaments wählen zu lassen, mit Skepsis gegenüber (Neue Zürcher Zeitung, Nr. 122, 29. 5. 2001).

das in den §§1–7 das Wahlsystem festlegt. Die Volkswahl des Bundeskanzlers erfordert allerdings eine Änderung von Art. 63 GG.

Sowohl unter dem Stimmübertragungsverfahren wie unter dem nationalen Listensystem gäbe es vermutlich wesentlich mehr Parteien. Dies braucht die Stabilität des Regierungssystems nicht zu gefährden. Auch im Deutschen Kaiserreich gab es über zwanzig Parteien bei einem insgesamt stabilen Regierungssystem. Niemand würde behaupten, daß Bismarck zu einer konsistenten Politik nicht in der Lage gewesen sei, weil er über keine feste Regierungskoalition verfügte. Der Grund für die Stabilität lag darin, daß der Reichskanzler nicht vom Reichstag gewählt, sondern wie erwähnt vom Kaiser bestimmt wurde.²¹

2. Reformen in Richtung RZD

Eine Reform in Richtung RZD würde ebenfalls eine Änderung des Bundeswahlgesetzes erfordern. Um sicherzustellen, daß die gewählte Regierungspartei und das mit ihr gewählte Regierungsprogramm auch von der Mehrheit der Wähler präferiert wird, ist das in Teil III dargelegte zweistufige Verfahren vorzusehen.²² Die gewählten Abgeordneten müßten strikt nach Weisung stimmen, was im Bundestag jedoch heute schon faktisch der Fall ist.²³ Die den Bundeskanzler und die Bundesregierung betreffenden Grundgesetzartikel 63 und 65 könnten im wesentlichen bleiben. Der Bundeskanzler wird von der Parlamentsmehrheit gewählt; er ist unter diesem System zu recht verantwortlich für die „Richtlinien der Politik“. Somit läßt sich eine RZD ohne Grundgesetzänderungen einführen. Insofern wäre mit geringerem politischen Widerstand zu rechnen. Opposition wäre indessen von den kleineren Parteien zu erwarten, die langfristig verschwinden bzw. in den großen Parteien aufgehen würden.

3. Volksabstimmungen

Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes fordert unzweideutig: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen. ... ausgeübt.“ Entgegen der herrschenden Lehre in der Rechtswissenschaft²⁴ sind wir der Meinung, daß Volksabstimmungen vom Grundgesetz gefordert sind, zumal Art. 20 zu den fundamentalen Ewigkeitsartikeln des Grundgesetzes gehört. Selbst wenn die Genesis des Grundgesetzes andere Deutungen zuläßt, bleibt der Wortlaut unzweideutig: Wahlen und Abstimmungen stehen grundsätzlich gleichgewichtig nebeneinander.

21. Unter der Weimarer Republik wurde die Regierung vom Parlament abhängig, was erwartungsgemäß zu Instabilität führte, vgl. oben Abschnitt IV.

22. Im Laufe der Zeit dürfte, wie im Text erwähnt, die Stichwahl entfallen.

23. In der Regel wird den Abgeordneten explizit gesagt, wann die Weisungsungebundenheit von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gilt. Offenbar stört sich niemand daran, daß damit im Regelfall die Verfassung verletzt wird (vgl. Kirchgässner, Feld, Savioz, 1999, S. 56).

24. Maunz, Dürig, Herzog: Grundgesetzkommentar Art. 20, B Nr. 2, RZ 37 ff.

Alternativen der parlamentarischen Demokratie

In der RRD stellen Volksabstimmungen ein wesentliches Element der kollektiven Entscheidungsfindung dar. Sie helfen wie erwähnt vorbeugend und korrektiv das Prinzipal-Agent-Problem der Wähler zu lösen. Angesichts der guten Erfahrungen mit sinnvoll geregelten Volksabstimmungen (vgl. Teil I) sollte auf dieses Instrument (als Referendum wie als Volksbegehren) nicht verzichtet werden.²⁵

Nach Art. 20 Abs. 2 GG muß es Volksabstimmungen unabhängig vom praktizierten Wahlverfahren geben. Sie sollten daher auch dann möglich sein, wenn die RZD praktiziert wird, obwohl wir sie dort für Entscheidungen des laufenden politischen Prozesses als weniger geeignet angesehen haben. Sie würden aber auf jeden Fall (unter RZD wie RRD) für Verfassungsentscheidungen gelten.²⁶ Dadurch würde der Forderung des Grundgesetzes (das sich über Volksabstimmungen im laufenden politischen Prozeß und Volksabstimmungen zu Verfassungsfragen nicht näher äußert) entsprochen.

4. Bundesrat

Das Hinzufügen des Bundesrates als Länderkammer bleibt im Fall der RRD wie der RZD fragwürdig. Der Bundesrat kann weder dazu beitragen, die Wählerwünsche wahrheitsgetreuer in die Politik zu übertragen, noch die Verantwortung der Regierung für ihr Regierungsprogramm zu stärken. Er verwässert das eine wie das andere System. Darüber hinaus fördert er vertikale Finanztransfers auf Kosten nationaler öffentlicher Güter und übt dadurch einen kartellierenden und damit zentralisierenden Effekt auf die Staatstätigkeit aus.²⁷

Eine nähere Betrachtung des Grundgesetzes zeigt, daß der Bundesrat nicht unabdingbar ist. In den Ewigkeitsklauseln von Art. 20 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 3 GG ist der Bundesrat nicht aufgeführt; es ist dort nur „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ gefordert (Art. 79 Abs. 3 GG). Diese Vorschrift läßt einen sehr weiten Auslegungsspielraum zu. Würde beispielsweise die Gesetzgebung hinreichend dezentralisiert und an die Länder übertragen, so wäre Art. 79 Abs. 3 durch das Bundesstaatsprinzip erfüllt. Jedenfalls sind die konkreten Institutionen des Bundesrates mit seiner Zusammensetzung, seinem Vermittlungsausschuß und seiner Vetomacht von verfassungswegen nicht gewährleistet.²⁸

25. Schlecht geregelte Volksabstimmungen hat es demgegenüber in der Weimarer Republik gegeben. Doch wenn die Regelungen schlecht sind, bedeutet dies nicht, wie manche meinen, daß auch die Institution der Volksabstimmung schlecht ist (vgl. Blankart, 2000, für die Regelungen, Erfahrungen und Anwendungsmöglichkeiten auf Deutschland).

26. Volksabstimmungen kommen auch für die oben in Fußnote 13 angeführten quasikonstitutionellen Probleme in Frage.

27. Vgl. Blankart (1999).

28. Die Autoren danken Prof. Dr. Paul Kirchhof für diesen Hinweis.

X. Schlußfolgerungen

Zwei Systeme der parlamentarischen Demokratie wurden analysiert: die reine repräsentative Demokratie RRD und das reine Zweiparteiensystem RZD. Jedes der beiden hat seine Vorteile. Die RRD beruht auf einem Wahlverfahren, das die in der Bevölkerung vorhandene Präferenzverteilung im Kleinen wiedergibt. Die Präferenzen werden wie in einer Volksversammlung durch Diskussion gebildet und durch eine geeignete Abstimmungsregel aggregiert. Die RZD bringt das von der Mehrheit der Wähler gewünschte Regierungsprogramm hervor und setzt durch klare Verantwortungsverteilung Anreize, daß dieses auch durchgeführt wird.

Durch Vermischung der beiden Systeme lassen sich weder die Bürgerpräferenzen besser befolgen noch die Verantwortlichkeiten der Regierung klarer definieren. Im Gegenteil, Mischformen schneiden in beiden Hinsichten schlechter ab.

Dennoch sind Mischformen häufig. Sie manifestieren sich insbesondere in Koalitionsregierungen. Mischformen genügen indessen weder dem Anspruch der Aggregation der Präferenzen aller Abgeordneten des Parlaments noch der Programmverantwortung der Regierung. Ihr Zustandekommen erklärt sich zum einen aus Verfassungsvorschriften, zum anderen werden sie durch die Wahlverfahren begünstigt. So fördert beispielsweise das Listensystem im Vergleich zum Stimmübertragungssystem das Zustandekommen von oligopolistischen Machtblöcken, deren Mitglieder sich aus eigennützigen Gründen zu Koalitionsregierungen zusammenfinden. *Reformen* sollten die nachteilige Verquickung von RRD und RZD entflechten. Solche Entflechtungen bieten sich auch für Deutschland an:

In Richtung der RRD läßt sich vordringen, wenn (a) die Volkswahl des Bundeskanzlers eingeführt wird, wenn (b) das Parlament nach dem Stellvertreterssystem bestellt wird, bzw. wenn ersatzweise über ein nationales Listensystem (in Verbindung mit a) gewählt wird und wenn (c) Volksabstimmungen in der Form von Referenden und Initiativen zugelassen werden.

In Richtung RZD könnte vorgerückt werden, wenn (a) die Parlamentswahl als Wahl über ein bestimmtes Regierungsprogramm mit anschließender Stichwahl durchgeführt wird und (b) die Regierung in diesem Fall eine Programmkompetenz erhält und (c) im Parlament Fraktionszwang praktiziert wird.

Literaturverzeichnis

- v. Arnim, H.H. (2001), *Die Machenschalteln der Macht*. Droemer, München.
Bernholz, P. (1974), Logrolling, Arrow Paradox and Cyclical Decision Rules – A Generalization, *Kyklos*, 27, 49–62.
Blankart, Ch.B. (1992), Bewirken Referendum und Volksinitiative einen Unterschied in der Politik? *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, 3, 509–523.
Blankart, Ch.B. (1999), Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit, *Zeitschrift*

Alternativen der parlamentarischen Demokratie

- für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 119, 331–350.
- Blankart, Ch.B. (2000), Wie sollen Abstimmungen auf Bundesebene organisiert werden? Lehren aus der Weimarer Verfassung, *Wirtschaftsdienst*, 80, 607–610.
- Butler, D. und Austin, R. (1978), *Referendums*. American Enterprise Institute, Washington, DC.
- Caplin, A. und Nalebuff, B. (1988), On 64%-Majority Rule, *Econometrica*, 56, 787–814.
- Coughlin, P., Mueller, D.C. und Murrell, P. (1990), Electoral Politics, Interest Groups, and the Size of Government, *Economic Inquiry*, 28, 682–705.
- Cox, G.W. (1997), *Making Votes Count*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hamilton, A., Madison, J. und Jay, J. (1787/88), *Federalist Papers*, übers. V.B. Zehnpfennig, Darmstadt (Wissenschaftliche Verlagsanstalt) 1993.
- Kirchgässner, G. (2000), Probabilistic Voting and Equilibrium: An Impossibility Result, *Public Choice*, 103, 35–48.
- Kirchgässner, G., Feld, L.P. und Savioz, M. (1999), *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Helbing und Lichtenhahn, Basel.
- Mueller, D.C. (1989), *Public Choice II*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mueller, D.C., (1996), *Constitutional Democracy*. Oxford University Press, Oxford.
- Mueller, D.C., Tollison, R.D. und Willett, Th.D. (1975), Solving the Intensity Problem in a Representative Democracy, in: R.D. Leiter und K. Sirkin (Hrsg.), *Economics of Public Choice*. Cyro Press, New York; wiederabgedruckt in: R. Amacher, R. Tollison und T. Willett, *Political Economy and Public Choice*. Cornell University Press, Ithaca, NY, 1976, 444–473.
- Nedelsky, J.L. (1990), *Private Property and the Limits of American Constitutionalism*. University of Chicago Press, Chicago.
- Rousseau, J.J. (1769), *Du contrat social ou principes du droit politique*, deutsch: H. Brockard in Zusammenarbeit mit E. Pietzker (Hrsg.), *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*. Reclam, Stuttgart, 1986.
- Sundquist, J.L. (1986), *Constitutional Reform and Effective Government*. Brookings Institution, Washington, DC.
- Tullock, G. (1967), *Toward a Mathematics of Politics*. University of Michigan Press, Ann Arbor.

Abstract: *It is often said that the parliament should represent the opinions found in the population and that the government should be held accountable for its political program. It is shown in the paper that these two functions rely on two different basic models of democracy which are not fully compatible with each other: the model of a pure representative democracy and the model of a pure two party competition. Unaccountable governments, voter alienation, strategic voting, and governmental instability are shown to be consequences of this institutional mix. These problems may be avoided with reforms towards one or the other basic model.*