

EINE DEMOKRATISCHE REFORMKONZEPTION:  
MEHR EINFLUSS FÜR DIE BÜRGER UND MEHR  
FACHKOMPETENZ UND LANGFRISTIGKEIT BEI  
POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGEN

JÖRN KRUSE

Nr./ No. 110  
MAI 2011

Autoren / Authors

**Jörn Kruse**

Professor für Volkswirtschaftslehre / Professor of Economics  
Helmut Schmidt Universität Hamburg / Helmut Schmidt University Hamburg  
Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg, Germany  
joern.kruse@hsu-hh.de

Redaktion / Editors

Helmut Schmidt Universität Hamburg / Helmut Schmidt University Hamburg  
Fächergruppe Volkswirtschaftslehre / Department of Economics

Eine elektronische Version des Diskussionspapiers ist auf folgender Internetseite zu finden/  
An electronic version of the paper may be downloaded from the homepage:  
<http://fgvwl.hsu-hh.de/wp-vwl>

Koordinator / Coordinator

Julia Freese  
wp-vwl@hsu-hh.de

## **Eine Demokratische Reformkonzeption:<sup>1</sup>**

Mehr Einfluss für die Bürger und mehr Fachkompetenz und Langfristigkeit bei politischen Entscheidungen

JÖRN KRUSE<sup>2</sup>

**JEL-Klassifikation / JEL-Classification:** H10

**Schlagworte / Keywords:** Politische Ökonomie, Demokratie, Wahlen, Demokratische Reformkonzeption

---

<sup>1</sup> Eine Web-Version, die zahlreiche Links zu anderen Seiten enthält, die bestimmte Begriffe und Konzepte genauer erläutern, sowie kürzere Fassungen und grafische Darstellungen sind verfügbar über <http://www.hsu-hh.de/kruse>.

<sup>2</sup> Kritik, Kommentare, Hinweise und Ergänzungen sind erwünscht. Bitte an: [joern.kruse@hsu-hh.de](mailto:joern.kruse@hsu-hh.de).

## Gliederung

<b>1</b>	<b>Einführung und Überblick .....</b>	<b>3</b>
1.1	Einleitung, Ziele und Grundelemente .....	3
1.2	Überblick.....	6
<b>2</b>	<b>Parlamentsreform. Mehr Einfluss für die Bürger .....</b>	<b>9</b>
2.1	Reformen der Wahlen zum Parlament .....	9
2.2	Wahl von Parlamentarischen Fachräten durch die Bürger.....	12
<b>3</b>	<b>Direkte Wahl der Regierung durch die Bürger .....</b>	<b>14</b>
3.1	Gründe für die Trennung von Parlament und Regierung.....	14
3.2	Funktionsweise bei Trennung von Parlament und Regierung .....	16
<b>4</b>	<b>Einführung eines parteien-unabhängigen Senats .....</b>	<b>17</b>
4.1	Senat als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung.....	17
4.2	Delegation staatlicher, nicht-politischer Institutionen .....	20
4.3	Wahl des Senats .....	23
<b>5</b>	<b>Volksabstimmungen, demokratischer Diskurs und Partizipation .....</b>	<b>25</b>
5.1	Volksabstimmungen und Alternativen .....	25
5.2	Demokratischer Diskurs und Partizipation .....	27
<b>6</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>31</b>

# 1 Einführung und Überblick

## 1.1 Einleitung, Ziele und Grundelemente <sup>3</sup>

Es ist auffällig, dass viele Bürger mit den politischen Prozessen und ihren Ergebnissen immer weniger zufrieden sind. Sie fühlen sich von ihren Politikern nicht gut regiert und nicht adäquat repräsentiert. Parteien- und Politiker-Verdrossenheit sind weit verbreitet. Die Bürger äußern zwar eine sehr große Zustimmung zur Demokratie allgemein, aber nicht zu den gegenwärtigen Politikern, Parteien und Strukturen. Umfragen zeigen, dass die meisten Bürger mehr Beteiligungsrechte an politischen Entscheidungen wünschen.

Die jeweils wahrgenommenen Mängel werden zwar den gewählten Politikern angelastet. Allerdings sind es nicht primär Probleme der handelnden Personen, sondern des politischen Systems. Die parteiendominierte, parlamentarische „Pauschaldemokratie“ überfordert notwendigerweise die einzelnen Politiker, wie kenntnisreich, fleißig und gutwillig diese auch sein mögen. Es ist nicht überraschend, dass offenbar auch viele Politiker mit ihrer gegenwärtigen Rolle immer weniger zufrieden sind.

Im Kern handelt es sich um Probleme der institutionellen Gestaltung unserer Demokratie. 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 kaum eine Diskussion über eine grundlegende Reform des demokratischen Systems gibt, die alle institutionellen Elemente auf den Prüfstand stellt und konkrete Alternativen erwägt. Hier setzt das vorliegende Papier an. Es möchte eine öffentliche Diskussion über demokratische Reformoptionen anregen.

Im Mittelpunkt dieses Aufsatzes 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 „Senats“, der von den Parteien tatsächlich unabhängig ist und damit die Anreizstrukturen 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 (Kruse, 2008 a,b) erfolgt. Um den Umfang des vorliegenden Textes zu begrenzen und leichter lesbar zu machen, werden sie hier nicht erneut dargestellt, sondern nachfolgend nur in vier Thesen skizziert. Aus dem gleichen Grund ist auch die Literaturzitation hier sehr knapp gehalten worden und folgt nicht den wissenschaftlichen Usancen.

---

<sup>3</sup> Das Kapitel 1 weist große Übereinstimmungen mit „Skizze einer Demokratischen Reformkonzeption ...“ auf. Vorherige Leser der Skizze sollten das Kapitel 1 überspringen und auf Seite 8 weiterlesen.

Die Politikprobleme können in vier Thesen skizziert werden:

- 1 Die Bürger haben bezüglich einzelner Politikfelder tatsächlich nur einen geringen Einfluss auf die politischen Entscheidungsergebnisse (Demokratie-Defizit). Sie verorten die Macht bei der Politischen Klasse und den Interessengruppen. Dies erzeugt Politikverdrossenheit und ein Protestpotential, das sich außerhalb der staatlichen Institutionen artikuliert.
- 2 Das Legitimationsmonopol des Parlaments ermöglicht einen umfassenden Machtanspruch der Parteien. Diese dehnen ihren Einfluss auf sehr viele Bereiche und Institutionen des Staates und der Gesellschaft aus, häufig über ihr formales Recht auf die personalpolitischen Entscheidungen und die Setzung der Regeln. Die nur wenig beschränkte Parteienmacht und ihr faktisches Monopol für die Rekrutierung von Politikern ist eine zentrale Ursache der Probleme unserer Demokratie.
- 3 Die allzuständigen Berufspolitiker sind als Generalisten mit der Vielzahl und der Komplexität der Sachverhalte, über die sie entscheiden müssen, notwendigerweise fachlich überfordert. Zudem wird die fachkompetente Beratung von außen meistens nicht transparent und ergebnisoffen, sondern opportunistisch und taktisch genutzt. Die mangelnde eigene Fachkompetenz der Politiker ist auch ein wesentlicher Grund für den übergroßen Einfluss von Interessengruppen.
- 4 Die Politik ist in der Praxis allzu kurzfristig orientiert und vernachlässigt längerfristige Wirkungen in systematischer Weise. Statt gründlicher Analyse von aufkommenden Problemen und dem Bemühen um nachhaltige Lösungen sind hastige, oberflächliche und profilierungsorientierte Antworten an der Tagesordnung.

Um den eiligen Leser über die Kernelemente der Reformkonzeption zu informieren, wird hier zunächst auf wenigen Seiten ein Überblick gegeben (noch kürzer in Kruse, 2010c). In den Kapiteln 2 bis 5 werden die Reformelemente einzeln konstruktiv dargestellt. Dies beginnt mit eher konventionellen Anregungen und kleineren Reformvorschlägen zum Parlament, die das bisherige politische System nur moderat, aber dennoch spürbar, verändern. Anschließend folgen Reformüberlegungen, die weiterreichende institutionelle Veränderungen beinhalten. In Kapitel 3 wird die bisherige dauerhafte Abhängigkeit der Regierung vom Parlament aufgelöst, indem die Regierung direkt vom Volk gewählt wird (wie in einer „präsidentiellen Demokratie“). In Kapitel 4 wird eine neue Institution (Senat) eingeführt, die direkt vom Volk gewählt wird, von den Parteien unabhängig ist und wichtige Aufgaben bei der Gesetzgebung (Zweite Kammer) und bei der personellen Besetzung von Fachinstitutionen und Gerichten hat. Kapitel 5 befasst sich mit Volksabstimmungen, mit demokratischen Diskursen in der Gesellschaft und mit der Verfügbarkeit unabhängiger Fachkompetenz, die für jede demokratische Diskussion unabdingbar ist.

In ihrer Gesamtheit bringt die Reformkonzeption erhebliche Veränderungen für die institutionelle Struktur des Staates mit sich. Viele der Vorschläge sind jedoch auch unabhängig von den anderen implementierbar. Es ist die primäre Zielsetzung der Reformkonzeption, sowohl den Einfluss und die Partizipation der Bürger zu erhöhen, die diese zunehmend einfordern, als auch die Relevanz und die Wirkung der langfristig orientierten Fachkompetenz bei politischen Entscheidungen zu steigern.

## Ziele

Die Ziele der demokratischen Reformkonzeption lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

### 1. Mehr Einfluss für die Bürger

Der Einfluss der Bürger auf einzelne Politikfelder bzw auf einzelne demokratische Entscheidungen soll erhöht werden. Dies erfolgt in der Reformkonzeption u.a. durch zahlreichere und differenziertere Wahlen der Bürger zu verschiedenen, politisch einflussreichen Institutionen (Parlament, Parlamentarische Fachräte, Regierung und Senat) mit jeweils eigener demokratischer Legitimation. Dadurch werden auch die individuellen Partizipationsmöglichkeiten verbessert.

### 2. Mehr unabhängige Fachkompetenz in demokratischen Prozessen

In allen Phasen der demokratischen Diskussions- und Entscheidungsprozesse (von der ersten Meinungsbildung der Bürger bis zur Gesetzgebung) soll mehr unabhängige und ergebnisoffene Fachkompetenz verfügbar sein und diese expliziter und transparenter einbezogen werden. Das erfolgt erstens durch die Beseitigung des Parteieneinflusses in den staatlichen Fachinstitutionen und deren neue Rolle bei der Versorgung der politischen Akteure und der Öffentlichkeit mit Informationen und Fachkompetenz. Zweitens sorgt der Senat als Zweite Kammer dafür, dass die Expertenbewertung von Gesetzentwürfen nicht irrelevant bleibt. Drittens sorgt auch die Mitwirkung der Parlamentarischen Fachräte für eine Erhöhung der Fachkompetenz bei der Gesetzgebung.

### 3 Mehr Nachhaltigkeit

Langfristige Ziele und Wirkungen sollen eine größere Rolle bei den politischen Entscheidungen spielen. Dies erfolgt vor allem durch die große Bedeutung von unabhängigen fachkundigen Institutionen, die in der Regel längerfristige Anreizstrukturen haben als die Politiker, bei den demokratischen Entscheidungen und bei der Information der Öffentlichkeit.

## Institutionelle Grundelemente

Die demokratische Reformkonzeption besteht im Wesentlichen aus drei institutionellen Grundelementen:

### 1. Parlament und Parlamentarische Fachräte

Die Bürger erhalten bei der Parlamentswahl deutlich mehr Möglichkeiten, die personelle Zusammensetzung des Parlaments zu beeinflussen. Neben dem Parlament werden für die einzelnen Politikfelder (und einige aktuelle Hauptthemen) 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.

## 2. Trennung von Parlament und Regierung

In der Reformkonzeption werden das Parlament und die Regierung jeweils separat direkt vom Volk gewählt und sind institutionell voneinander unabhängig. Dies ermöglicht den Bürgern, ihre Präferenzen differenzierter zum Ausdruck zu bringen. Es erlaubt den beiden politischen Institutionen, ihre jeweiligen Aufgaben zielgerechter und effizienter wahrzunehmen.

## 3. Senat

Das weitreichendste und innovativste Element der Reformkonzeption ist die Herstellung einer „differenzierten demokratischen Legitimation“ durch Schaffung der neuen Institution „Senat“. Dieser ist (als Folge des Wahlrechts) explizit von den Parteien unabhängig und wird direkt von den Bürgern gewählt. Durch den Senat wird das bisherige Legitimationsmonopol der Parteien überwunden und es werden differenzierte institutionelle Strukturen im staatlichen Bereich (z.B. politikunabhängige Fachinstitutionen) ermöglicht. Der Senat fungiert als Zweite Kammer und entscheidet über die Top-Personalia in staatlichen Fachinstitutionen und in der Judikative. Der Senat gibt der Fachkompetenz einen größeren Stellenwert für politische Diskussionen und Entscheidungen in allen Phasen der demokratischen Prozesse.

## 1.2 Überblick

Ein wesentliches Strukturelement der Reformkonzeption besteht darin, dass das bisherige Legitimationsmonopol der Parlamentsparteien durch eine differenzierte demokratische Legitimation abgelöst wird. Mehrere demokratische Institutionen (Parlament, Parlamentarische Fachräte, Regierung, Senat) haben jeweils eine eigenständige demokratische Legitimation für ihre Aufgaben. Sie sind institutionell nicht voneinander abhängig, sondern werden jeweils separat vom Volk gewählt.

Für die Reformkonzeption zeigt Abb. 1 in den Pfeilen (1) bis (4) die demokratischen Wahlen zu repräsentativen Gremien auf Bundesebene im Überblick. Jeder Bürger kann nicht nur (wie bisher alle vier Jahre) eine einzige Pauschalstimme zum Bundestag abgeben, sondern über die Stimme zum Parlament (1) hinaus auch Parlamentarische Fachräte (2) wählen, die als fachspezifische Gremien für einzelne Politikfelder (Abschnitt 2.2) bei der Gesetzgebung mitwirken. Außerdem wird (3) auch die Regierung (bzw. der/die Bundeskanzler/in) direkt vom Volk gewählt (Kapitel 3). Darüber hinaus wählen die Bürger eine von den Parteien unabhängige Institution (4), die als Senat bezeichnet wird (Kapitel 4). Dieser bestimmt das Spitzenpersonal der staatlichen Institutionen (ausgenommen Parlament und Regierung) und hat die Funktion einer Zweiten Kammer bei der Gesetzgebung. In besonders geeigneten Einzelfällen sind auch (5) Volksabstimmungen (Kapitel 5) möglich.

**Parlament.** Da die Regierung in der Reformkonzeption nicht vom Parlament gewählt wird und auch nicht dauerhaft auf die gleiche Mehrheit angewiesen ist, kann das Parlament sich auf seine eigentlichen Kernaufgaben konzentrieren, nämlich auf die Gesetzgebung auf der Grundlage von normativen, sachkundigen Diskussionen über die gesellschaftlichen Gestaltungsalternativen. Die Fraktionen müssen nicht mehr geschlossen auftreten, um die jeweilige Regierung zu stützen oder zu stürzen, sondern können auch abweichende Positionen zulassen, die Teil der Meinungsbildung des Parlaments sind. Da die Mehrheit nicht (wie das gegenwärtig der Fall ist) von Anfang an feststeht, ist die Überzeugungskraft der Argumente in der Parlamentsdiskussion von zentraler Bedeutung.

Da für die Gestaltung der Wahlgesetze das Kriterium der Regierungsstabilität jetzt irrelevant ist, gewinnt das Ziel einer möglichst guten Repräsentierung der Bevölkerung im Parlament eine dominierende Relevanz. Eine 5%-Klausel wäre überflüssig und schädlich. Während die Wähler bisher nur wenig Einfluss auf die personelle Zusammensetzung des Parlaments haben, da die Parteien diese (durch Landeslisten und Direktkandidaten) weitgehend vorgeben, können die Bürger jetzt in Mehrpersonenwahlkreisen einzelne Kandidaten präferieren und gegebenenfalls auch Unabhängige ins Parlament wählen.

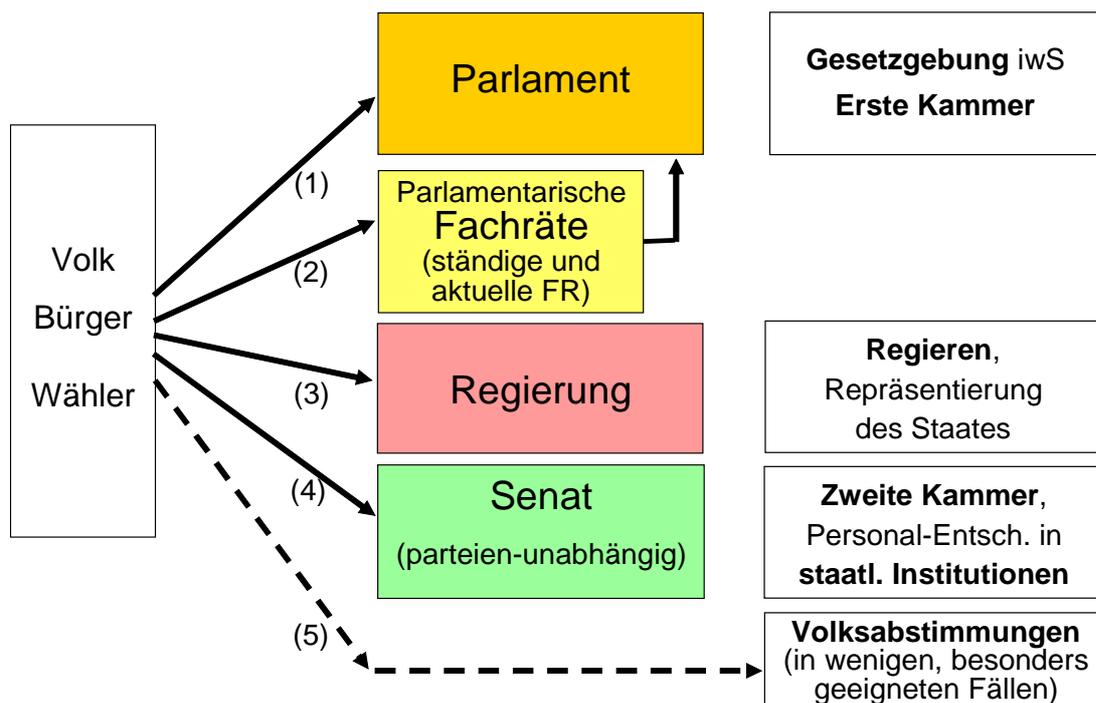


Abb. 1: Differenzierte Wahlen und Abstimmungen in der Reformkonzeption

Die ständigen und die aktuellen **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. Sie wirken in differenzierter Weise bei der Gesetzgebung mit. Die „ständigen parlamentarischen Fachräte“ sind bezüglich der Politikgebiete ähnlich geschnitten wie die heutigen Parlamentsausschüsse. „Aktuelle Fachräte“, die nur im Einzelfall auf Beschluss des Senats temporär gebildet werden, beziehen sich auf zentrale politische Konfliktfelder. Ihre Wahl stellt eine Alternative zu Volksabstimmungen dar. Durch beide Arten von Fachräten hat jeder Bürger weit bessere Möglichkeiten, seine politischen Präferenzen differenzierter in die demokratischen Prozesse einzubringen als das bisher der Fall ist. Die Fachräte beeinflussen die Gesetzgebung, d.h. über neue Gesetze entscheidet letztlich das Parlament.

Die **Regierung** (bzw. der/die Bundeskanzler/in) wird in der Reformkonzeption direkt von den Bürgern für eine Periode gewählt. Danach hat der/die Regierungschef/in hat starke Anreize, die bestgeeigneten Minister zu ernennen und wird dabei weniger als bisher durch Proporz-

überlegungen bzgl. Parteien, Regionen etc. gehindert. Die Regierung „regiert“ im bisher üblichen Verständnis, das heisst sie trifft die staatspolitischen Einzelentscheidungen und sie repräsentiert den Staat nach außen und nach innen. Die Regierung kann Gesetzentwürfe einbringen und benötigt zur Verabschiedung eine Mehrheit des Parlaments. Sie ist jedoch (anders als es in der bisherigen parlamentarischen Demokratie de facto der Fall ist) nicht dauerhaft auf die Mehrheit der gleichen Fraktionen (Koalition) angewiesen. Die Regierung ist im Normalfall über die ganze Wahlperiode voll handlungs- und strategiefähig. Dennoch können für besondere Regierungsentscheidungen Parlamentsvorbehalte vorgesehen werden.

Der **Senat** ist ein ganz neues und wichtiges Element der Demokratischen Reformkonzeption. Seine Mitglieder werden direkt von den Bürgern gewählt. Das herausragende Charakteristikum des Senats ist die Tatsache, dass die Senatoren keine Berufspolitiker sind und nicht der Politischen Klasse angehören. Aktuelle und frühere Minister, Abgeordnete, Parteifunktionäre, Verbandsfunktionäre etc. sind explizit (d.h. durch Gesetz) vom passiven Wahlrecht zum Senat ausgeschlossen.

Das zweite wichtige Charakteristikum des Senats ist die Tatsache, dass seine Arbeitsweise unmittelbar mit der bestverfügbaren externen Fachkompetenz rückgekoppelt ist. Für jede Senatsentscheidung werden mehrere unabhängige Experten damit beauftragt, die Optionen und deren Folgen zu analysieren und dies in Studien darzulegen, die publiziert werden.

Der Senat fungiert als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung. Jedes Gesetz bedarf der Zustimmung des Senats. Dieser beauftragt unabhängige Fachinstitutionen 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. Die unabhängige Fachkompetenz erhält damit einen wesentlich größeren Einfluss auf die Gesetzgebung als das bisher der Fall ist. 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. Dies hat positive Vorfeldwirkungen auf die Arbeit des Parlaments und der Fachräte, die eine solche fachkundige Evaluation ihrer Beschlüsse antizipieren werden.

Der Senat ist außerdem für die Entscheidungen über die personelle Besetzung aller staatlichen Institutionen und Gremien (ausgenommen Parlament und Regierung) zuständig. Das gilt insbesondere für die zahlreichen Fachinstitutionen und Ämter des Staates auf verschiedenen Ebenen und Gebieten sowie für die Personalentscheidungen in der Judikative. Über die Spitzenpositionen wird (beratungsgesützt) vom Senat nach Fachkompetenz- und anderen inhaltlichen Eignungsgesichtspunkten entschieden. Auf diese Weise sind alle diese Institutionen von den Parteien unabhängig, was die Anreizstrukturen erheblich verändert.

**Information, Partizipation und Volksabstimmungen.** In der Reformkonzeption haben die Bürger zahlreiche Einflussmöglichkeiten. Ihre Voten werden ihre Präferenzen umso besser widerspiegeln, je besser die Wähler informiert sind. Der Senat sorgt dafür, dass die Sachkompetenz der staatlichen Fachinstitutionen für die politischen Diskurse öffentlich verfügbar gemacht wird. Dies unterstützt die Meinungsbildung innerhalb und außerhalb der demokratischen Institutionen (z.B. in den Medien). Der öffentliche Diskussionsraum wird dann nicht mehr von partei- und interessengeleiteten Informationen und Argumenten dominiert. Die demokratischen Diskurse in der Gesellschaft werden damit fachlich gehaltvoller und problemnäher. Die Sachkunde der Wähler steigt.

Die Möglichkeit für Volksabstimmungen sollten grundsätzlich vorgesehen, jedoch auf wenige Einzelfälle mit hohem normativen Gehalt beschränkt werden, die aufgrund moderater fachli-

cher Komplexität dafür geeignet sind. Wenn das nicht der Fall ist, sind die Wahlen zu aktuellen parlamentarischen Fachräten eine bessere Möglichkeit, die Bürgerpräferenzen zur Geltung zu bringen. Die Entscheidung darüber trifft der Senat.

In der Reformkonzeption ist die Rekrutierung zu demokratischen Ämtern nicht mehr ausschließlich parteiendominiert, sondern insgesamt offener und vielfältiger. Bei den Wahlen zu den Parlamentarischen Fachräten konkurrieren parteigebundene und unabhängige Kandidaten miteinander. Auch bei den Parlamentswahlen bestehen für unabhängige Kandidaten bessere Chancen als bisher, einen Abgeordnetensitz zu erlangen. Der Senat ist sogar gänzlich vom Parteeinfluss befreit und besteht aus „normalen Bürgern“. Es ist zu erwarten, dass die politische Partizipation der Bürgern deutlich höher sein wird als bisher.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich primär auch 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. Speziell auf europäischer Ebene sind die demokratischen Legitimationsprobleme noch wesentlich gravierender als auf nationaler Ebene und die institutionellen Reformperspektiven wären noch erheblich komplexer. Dies muss insofern auf eine zukünftige Befassung verschoben werden.

## **2 Parlamentsreform. Mehr Einfluss für die Bürger**

### **2.1 Reformen der Wahlen zum Parlament**

Die Aufgabe des Parlamentes soll es sein, 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 (vgl. Abschnitt 3.1) erforderlich. Das Parlament hat in der Reformkonzeption (anders als in der Parlamentarischen Demokratie) nämlich nicht die Aufgabe, die Regierung zu wählen und ihre Handlungsfähigkeit zu sichern, sondern kann sich auf seine originäre Aufgabe der Gesetzgebung konzentrieren.

Für eine gute Repräsentierung der Bürgerpräferenzen im Parlament ist grundsätzlich ein reines Verhältniswahlssystem am besten geeignet. Der Wahlmodus muss primär sicherstellen, dass die Zusammensetzung des Parlaments im Ergebnis proportional zu den Stimmen für die einzelnen Parteien, Listen und/oder Einzelkandidaten ist. Für die Diskussionen und Abstimmungen im Parlament ist in der Reformkonzeption (anders als gegenwärtig) ein Vielparteiensystem im Parlament vorteilhaft. Dann ist bei kontroversen Themen auch nicht von Anfang an erkennbar, welche Position die Abstimmung gewinnen würde, womit eine solche Mehrheit von einer inhaltlichen Argumentation und der Erwägung von Alternativen und Modifikationen quasi enthoben wäre. Die Aufgabe des Parlaments ist es in einer Demokratie ja gerade, dass das legislative Ergebnis in einem Diskussionsprozess mit Kenntnis der Bürgerpräferenzen und fachkundiger Beratung entwickelt wird.

Minimalklauseln (z.B. 5%-Klausel) sind in der Reformkonzeption nicht vorgesehen. Minimalklauseln bewirken nicht nur, dass ein Teil der Stimmen unberücksichtigt bleibt und somit die Zusammensetzung des Parlaments nicht den Präferenzen der Bürger entspricht. Dies hat auch eine für die Repräsentativität negative Vorfeldwirkung. Kleine Parteien erhalten vermutlich weniger Stimmen als bei Abwesenheit solcher Klauseln und/oder werden ebenso wie Einzelkandidaten evtl. gar nicht erst kandidieren. Minimalklauseln stellen Zugangsbarrieren für neue Parteien und Kandidaten dar und reduzieren damit die Sensibilität des politischen Systems für Präferenzveränderungen in der Gesellschaft.

In gleicher Weise sollten auch andere formale oder tatsächliche Zugangsbarrieren und Wettbewerbsnachteile für neue und kleine Parteien und unabhängige Abgeordnete/Kandidaten außerhalb (bei der Wahl) und innerhalb des Parlaments (bei der konkreten Arbeit, z.B. bzgl. des Zugangs zu Informationen und Sachkompetenz) möglichst gering sein. Dem dienen in der Reformkonzeption z.B. auch die verbesserten Zugänge zu den Informationen und der Sachkompetenz der staatlichen Fachinstitutionen (vgl. Abschnitt 4.2).

Im gegenwärtigen politischen System stellt die Fraktionsdisziplin ein wichtiges Element dar. Die Fraktionsdisziplin ist eine Verhaltensmaxime für Abgeordnete, sich immer (insbesondere bei Abstimmungen) in den Dienst der Interessen ihrer Fraktion bzw. Partei zu stellen, gegebenenfalls auch in Abweichung von ihrer eigenen Auffassung. Die Fraktionsdisziplin basiert im Wesentlichen auf der Anreizdominanz der Parteien für ihre Abgeordneten. Das heißt, dass die jeweilige Partei für die weitere Karriere, für zukünftige Positionen oder Einkommensmöglichkeiten eines Politikers von zentraler Bedeutung ist, da die Parteien direkt oder indirekt über solche Positionen nicht nur in der Politik, sondern auch in Fachinstitutionen und in vielen anderen Bereichen der Gesellschaft entscheiden. Bisher ist die Fraktionsdisziplin der Abgeordneten der Regierungsfaktionen für die Handlungsfähigkeit der Regierung von Bedeutung.

In der Reformkonzeption ist das nicht der Fall, da der funktionale Zusammenhang zur Stabilität der Regierung fehlt. Hier ist die Fraktionsdisziplin eine unerwünschte Einschränkung der Argumentations- und Handlungsmöglichkeiten der Abgeordneten und eine Verzerrung der parlamentarischen Ergebnisse. Außerdem wäre eine Fraktionsdisziplin unter den Bedingungen der Reformkonzeption auch von Seiten der Parteien schwerer zu realisieren, weil die Macht der Parteien, über weitere Karrierepositionen und Ämter in der Gesellschaft maßgeblich zu entscheiden, in der Reformkonzeption geringer ist. In dieser sind die Personalentscheidungen in nicht-politischen Institutionen (Fachinstitutionen, Judikative) parteiunabhängig und werden vom Senat getroffen. Ein geringerer Einfluss der Parteien ist tendenziell auch für einige politische Positionen, z.B. in der Regierung, zu erwarten.

### **Koalitionen**

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 die Partei (um Regierungsmacht zu erlangen)

gerade diejenigen inhaltlichen Positionen aufgibt, für die er sie wählt. Koalitionen führen damit gegebenenfalls zu einer Verzerrung der Wählerpräferenzen.<sup>4</sup>

In der Reformkonzeption sind Koalitionen überflüssig und schädlich, da die Begründung der Regierungsstabilität entfällt, und eine Verzerrung des Wählerwillens nicht in Kauf genommen werden muss. Außerdem würde eine Koalition auch eine hohe Fraktionsdisziplin erfordern, was in der Reformkonzeption nicht nur unerwünscht, sondern auch kaum realisierbar ist.

### **Abgeordnete im Parlament**

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

Nur ca 1-2% aller Bürger sind Parteimitglieder, von denen wiederum die allermeisten passiv sind. D.h. sie sind gar nicht auf Parteiversammlungen präsent und nehmen nicht an den Kandidatenaufstellungen teil. 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 „abgeknickt“ 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.

In der Reformkonzeption soll das Wahlsystem so gestaltet sein, dass die Wähler nicht nur die Zahl der von einer Parteiliste ins Parlament gelangenden Kandidaten bestimmen können, sondern (in einem erheblichen Umfang) auch die Personen selbst. Außerdem sollte das Wahlverfahren es auch in der Praxis ermöglichen, dass parteiunabhängige Kandidaten ins Parlament gelangen.

Das Wahlsystem sollte dafür sorgen, dass die einzelnen Regionen adäquat repräsentiert sind. Die RK-Wahlkreise (Wahlkreise in der Reformkonzeption) sollten einerseits mindestens so groß sein, dass sie dem Bürger eine Auswahl ermöglichen, also größer als die bisherigen Wahlkreise. Andererseits sollte die Zahl der Kandidaten noch so überschaubar sein, dass die Bürger noch einigermaßen informierte Wahlentscheidungen über die Kandidaten treffen können, d.h. die Wahlkreise sollten kleiner sein als die meisten der heutigen Bundesländer. Die Zahl und damit die durchschnittliche Größe der RK-Wahlkreise könnte etwa so gestaltet sein, dass aus ihnen insgesamt ca vier bis fünf Abgeordnete gewählt werden.

### **Wahlverfahren**

In einem RK-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

---

<sup>4</sup> Bei bestimmten Themen werden die inhaltlichen Positionen der Mehrheit der Abgeordneten des Parlaments gegebenenfalls dennoch nicht zur tatsächlichen Mehrheit, da die Koalitionsdisziplin dies verhindert („keine wechselnden Mehrheiten“), während inhaltliche Minderheits-Positionen im Parlament Gesetz werden können.

geben<sup>5</sup> oder (b) die Kandidaten auf einer Liste individuell wählen oder (c) seine Stimmen auf die Kandidaten mehrerer Listen oder Unabhängige verteilen. Damit werden die personellen Auswahlmöglichkeiten jedes Bürgers erhöht. Diese können davon also je nach Interesse und Informationsstand entweder differenziert Gebrauch machen oder pauschal eine ganze Liste wählen.

Um den Bürgern informierte Wahlentscheidungen zu ermöglichen, werden den Wahlberechtigten von offizieller Seite strukturierte Informationen über die Kandidaten zur Verfügung gestellt, das heißt sie werden ihnen mit der Wahlbenachrichtigung übersandt und über offizielle Webseiten verfügbar gemacht. Darin werden die relevanten persönlichen und beruflichen Daten der Kandidaten, ihr Lebenslauf, ihre Mitgliedschaften, ihre Positionen zu relevanten politischen Themen etc. dargestellt. Außerdem werden offizielle Chaträume geschaffen, in denen die Kandidaten von den Bürgern befragt werden können.

Eine weitergehende Reformoption besteht darin, die Aufstellung der Listen für die Parlamentswahlen auf eine breitere Basis zu stellen. Dies bedeutet, die Nominierung nicht nur einer kleinen Gruppe von Funktionären und Aktivisten zu überlassen. Die Kandidaten sollten stattdessen von allen Parteimitgliedern der Region in einer schriftlichen oder Online-Wahl bestimmt werden. Eine noch darüber hinaus gehende (aber grundsätzlich problematische) Möglichkeit wäre, auch Bürger, die nicht der Partei angehören (aber sich für diese offiziell registrieren lassen, analog zu den Primaries bei den amerikanischen Präsidentschaftswahlen) an der Listenaufstellung zu beteiligen.

## 2.2 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 oder Belohnungen vorzunehmen.<sup>6</sup> Damit sind sowohl der primäre Informationsgehalt als auch die Sanktionskraft der demokratischen Wahlprozesse für die meisten einzelnen Politikfelder gering.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Dann erhalten die ersten Kandidaten auf der Liste je eine Stimme. 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.

<sup>6</sup> Die Stimme ist bisher nicht nur deshalb „pauschal“, weil dabei über Politikrichtungen auf allen Politikfeldern abgestimmt wird. Auch die positive oder negative Sanktionierung einzelner Parteien oder Politiker für Leistungen oder Fehler in der Vergangenheit (oder z.B. gebrochene Wahlversprechen) kann bisher einzig und allein über diese eine Stimmabgabe stattfinden.

<sup>7</sup> 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 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 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.

In der Reformkonzeption kann jeder einzelne Bürger nicht nur das Parlamentsplenum wählen, sondern zusätzlich auch die Parlamentarischen Fachräte. Das sind parlamentarische Gremien, die einerseits ständig für einzelne Politikbereiche (z.B. Außenpolitik, Innenpolitik, Haushaltspolitik, Wirtschaftspolitik, Gesundheitspolitik, Verkehrspolitik, Umweltpolitik etc.) (ständige Fachräte) und andererseits temporär für einzelne Konfliktfelder (aktuelle Fachräte) eingerichtet werden (können). Die ständigen Fachräte 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 Gebiet.

Die Fachräte haben institutionalisierte Mitwirkungs-, Diskussions- und Initiativ-Rechte. Im Parlament behandelte Gesetzentwürfe (die z.B. von Parlamentsfraktionen 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 überwiesen. 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. Das Parlament hat also die entscheidende Gesetzgebungskompetenz als Erste Kammer. Dies ist schon deshalb alternativlos, weil ein bestimmter Gesetzentwurf in den sachlichen Bereich von zwei oder mehr Fachräten fallen kann. Wenn bei einzelnen Punkten unterschiedliche Mehrheiten im Parlament und 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 oder von demoskopischen Erhebungen abhängig gemacht werden.

Wenn jeder Bürger zu den Fachräten der einzelnen Politikfelder separat wählen kann, wird jede Partei auf den verschiedenen Politikfeldern unterschiedlich hohe Fachrats-Stimmenanteile 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 einzelner Wähler auch darauf beschränken, nur bei solchen Fachräten seine Stimme gesondert 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 höher als es in der gegenwärtigen Situation der Fall ist, weil die staatlichen Fachinstitutionen ihre Informationen und ihre Sachkompetenz zu den konkreten Entscheidungsalternativen generell der Öffentlichkeit zugänglich machen.

Als Folge der Fachräte-Wahlen haben auch die Medien ein größeres Interesse, politikfeldspezifische Informationen und Kommentare zu liefern. Die Parlamentarischen Fachräte bieten politische Mitwirkungsmöglichkeiten für feldspezifisch engagierte und sachkundige Bürger, ohne dass diese einer Partei beitreten müssen. Es senkt die Zugangsbarrieren für nicht parteigebundene Bürger und erhöht die Attraktivität einer politischen Mitarbeit.

Die in der Reformkonzeption angelegte strikte Trennung von Regierung und Parlament impliziert, dass keine Person gleichzeitig beiden Institutionen angehören darf. Wenn ein Abgeordneter z.B. zum Regierungsmitglied berufen werden soll, erfordert dies die Niederlegung seines parlamentarischen Mandats. Das Gleiche gilt sinngemäß auch für Senatoren und für Mitglieder von parlamentarischen Fachräten.

Die personelle Trennung kann im Laufe der legislativen Prozesse zur Konsequenz haben, dass sich Abgeordnete und Fachräte neben (und gegebenenfalls in Opposition zu) den zuständigen Regierungsmitgliedern fachlich und politisch profilieren können und damit sich selbst und ihren Institutionen eine größere öffentliche Aufmerksamkeit und Bedeutung vermitteln.

### **3 Direkte Wahl der Regierung durch die Bürger**

In der Reformkonzeption werden sowohl die Regierung (Bundeskanzler/in) 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, direkte demokratische Legitimation.

#### **3.1 Gründe für die Trennung von Parlament und Regierung**

Für eine derartige Separierung und Verselbständigung 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 in eigener Weise und damit differenzierter und wirkungsvoller zum Ausdruck bringen. Damit steigt nicht nur der Informationsgehalt. 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. Die zweite Begründung kann man vordergründig auch als Realisierung des klassischen Ideals der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive auffassen. Diese 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 Implementierung von Regelungen, die grundsätzlich mittel- und längerfristig Geltung haben sollen. Die Regierung ist der politische Entscheidungsträger (auch) für alle Einzelfallentscheidungen des Staates im Innern und nach außen. Die Regierung repräsentiert den Staat. Sie sorgt für die (ggfls. auch sehr kurzfristige) Handlungs- und Strategiefähigkeit des Staates. Sie ist für die „staatspolitischen“ Entscheidungen zuständig bzw. generell für „das Regieren“. Wenn sie dafür neue Gesetze benötigt, kann sie einen entsprechenden Gesetzesvorschlag im 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. Parlamentarische Demokratien müssen deshalb in ihrem Wahlrecht Kompromisse machen, die in der Praxis oft nicht befriedigend sind.<sup>8</sup> 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 (vgl. Abschnitt 2.1) 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 Koalitionen zwischen Fraktionen sind dafür tendenziell negativ zu bewerten.

Dagegen ist für das Ziel einer stabilen, handlungs- und strategiefähigen Regierung ein Zwei-Parteien-System eine geeignete institutionelle Form und das dialektische Prinzip (Kruse, 1989), das auf dem zeitlichen Kontext aufeinander folgender Wahlperioden beruht, eine adäquate Funktionsvorstellung. Dafür sind relativ hohe Minimalklauseln vorteilhaft, da diese c.p. eine Tendenz zum Zweiparteien-Parlament begünstigen. Eine Fraktionsdisziplin ist 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 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 politisches Diskussions- und Entscheidungsforum zur Folge. Die Abgeordneten sind nicht primär an nachhaltigen Lösungen für die gesellschaftlichen Probleme interessiert. Für die Regierungsfaktionen steht die Machterhaltung im Mittelpunkt und für die Oppositionsparteien die Nutzung jeder Chance zur Schwächung der Regierung bzw. zu deren Sturz.

---

<sup>8</sup> Sowohl die Repräsentativität als auch die Regierungsstabilität sind für eine parlamentarische Demokratie wertvolle Eigenschaften. Zu Konflikten zwischen beiden Zielen kommt es, weil das Parlament – da es das einzige Gremium mit demokratischer Legitimation ist – beide Funktionen gleichzeitig erfüllen soll. In vielen Ländern lassen sich zahlreiche Schwierigkeiten der realen Politikprozesse auf das Spannungsverhältnis beider Anforderungen zurückführen.

Bei einer stabilen Parlamentsmehrheit kann die Regierung fast alles durchsetzen, ganz unabhängig von der inhaltlichen Qualität des Gesetzentwurfs. Änderungsanträge der Regierungs- und Oppositionsfraktionen zu den Gesetzentwürfen sind nur partiell durch das Bestreben inhaltlicher Verbesserungen im Sinne der gesellschaftlichen Ziele und Präferenzen der Bürger motiviert. Sie beruhen oft auf dem Einfluss von Lobbyisten, insbesondere von nahestehenden Interessengruppen. Auf diese Weise spielen polittaktische Überlegungen im Umfeld von Parteien, Interessengruppen und Medien oft eine größere Rolle als die inhaltliche Rationalität.

Insbesondere bei Mehrparteien-Parlamenten kommt es regelmäßig zu einem überproportional großen Einfluss kleiner Parteien, wenn sie als „Zünglein an der Waage“ für die Regierungsmehrheit erforderlich sind. Ihr Einfluss ist oft von den Zufällen der jeweiligen Parlamentsarithmetik abhängig.<sup>9</sup> Dies ist bei einer Trennung von Parlament und Regierung (wie in der Reformkonzeption vorgesehen) nicht der Fall. Dort hängt der Einfluss jeder Parlamentsfraktion von der Zahl ihrer Mandate und der Überzeugungskraft ihrer Argumente ab.

### 3.2 Funktionsweise bei Trennung von Parlament und Regierung

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.<sup>10</sup> 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 wichtigen Entscheidungen möglich, Parlamentsvorbehalte in der Verfassung oder in entsprechenden Gesetzen vorzusehen, die von Parlament und vom Senat beschlossen werden.

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 Gesetz mit

---

<sup>9</sup> 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 zukäme.

<sup>10</sup> Unterschiedliche Wahlen der Bürger für Parlament und Regierung sind in der Verfassungsrealität einzelner Länder seit langem implementiert. Dies gilt insbesondere für Präsidentschaftsdemokratien 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.

Mehrheit beschlossen wird (oder nicht). Das Resultat entspricht dann der Medianposition (mittlere Position) des Parlaments.

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 Gesetzen (Themen) näher an der Medianposition der Abgeordneten und insgesamt auch näher an den Präferenzen der Bürger.

## **4 Einführung eines parteien-unabhängigen Senats**

Ein ganz wesentliches Element der Reformkonzeption ist die Einführung eines Senats, der von den Parteien und insgesamt von der Politischen Klasse unabhängig ist und sich von diesen vielfältig unterscheidet. Durch die Existenz und die Kompetenzen des Senats wird das Legitimationsmonopol der Parteien aufgehoben und durch eine differenzierte Legitimation ersetzt. Dies hat eine ganze Reihe von Vorteilen für die Demokratie.

Die Mitglieder des Senats werden direkt vom Volk gewählt. Der Senat verfügt damit über eine eigenständige demokratische Legitimation neben derjenigen des Parlaments. Die Regeln bezüglich des passiven Wahlrechts (Abschnitt 4.3) sorgen dafür, dass die Senatoren sich nicht aus Parteipolitikern rekrutieren und keine Berufspolitiker oder Verbandsfunktionäre sind.

Die beiden unmittelbaren Hauptaufgaben des Senats bestehen in seinen Funktionen (1) als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung (Abschnitt 4.1) und (2) in seiner Rolle bei den Personalentscheidungen in den staatlichen Fachinstitutionen und der Judikative (Abschnitt 4.2). Eine weitere Aufgabe des Senats ist die Beauftragung von Expertenstudien über langfristige Entwicklungen und Optionen für politische Entscheidungen.

Die Arbeitsmethoden und Verfahrensweisen des Senats stützen sich auf die transparente Beratung durch einschlägig fachkompetente Institutionen und Experten. Bei der Auswahl fachlich geeigneten Spitzenpersonals für staatliche Fachinstitutionen beteiligt der Senat die Mitglieder der einschlägigen Fach-Community aus den betreffenden Gebieten. Bei der inhaltlichen Prüfung von Gesetzentwürfen beauftragt der Senat fachkompetente Institutionen, Gremien, Arbeitsgruppen oder Einzelpersonen etc. mit der Erstellung von Beurteilungen, Expertisen, Entscheidungsvorschlägen etc.. Diese sind gehalten, insbesondere die sachliche Qualität und Rationalität und die Nachhaltigkeit von Entscheidungen zu beurteilen, das heißt langfristige Wirkungen und Ziele explizit zu berücksichtigen. Alle Gutachten werden sofort publiziert und sind damit Gegenstand einer fachöffentlichen Diskussion. Der Senat entscheidet in der Regel auf dieser Basis solcher Expertise.

### **4.1 Senat als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung**

Die Existenz einer „Zweiten Kammer“ bei der Gesetzgebung ist ein Kennzeichen der demokratischen Systeme vieler Länder.<sup>11</sup> Die Aufgaben Zweiter Kammern bestehen im Wesentli-

---

<sup>11</sup> Vgl. dazu die Literaturlisten in Kruse, (2008a,b). Von Hayek hat ebenfalls einen Vorschlag für eine zweite Kammer gemacht. Diese hat allerdings wenig Ähnlichkeit mit dem Senat, sondern entspricht eher der

chen darin, 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.

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 gleichen Mehrheiten in beiden Kammern sorgt die anreizwirksame Parteidisziplin (außer bei bedeutsamen Länderinteressen) in der Regel aus ebensolchen Gründen dafür, dass Gesetzentwürfe durchgewunken werden, obwohl eine separate inhaltliche Prüfung zweckmäßig wäre. Die Funktion der Zweiten Kammer wird also bisher dadurch beeinträchtigt, dass sie aus Vertretern der gleichen Parteien besteht wie das Parlament. Dies ist beim Senat grundsätzlich anders, da er von den Parteien unabhängig ist.

Das Prozedere des Senats ist institutionell vorgegeben (Kruse, 2010c). Für jeden Gesetzentwurf beauftragt er mehrere externe Experten, Kommissionen oder Institutionen der einschlägigen Fachgebiete mit der Erstellung von Studien,<sup>12</sup> in denen die Auswirkungen des fraglichen Gesetzes beurteilt werden, um dem Senat eine fachliche Entscheidungsgrundlage zu liefern. Die Experten oder Kommissionen können einerseits aus den staatlichen Fachinstitutionen (Abschnitt 4.2) rekrutiert werden. Andererseits kommen für die Experten-Kommissionen spezielle Fachleute aus anderen in- und ausländischen Institutionen, Universitäten, privaten Beratungsfirmen etc. in Betracht. Die Gutachter sollen von den Parteien und Interessengruppen unabhängig sein, was in der Reformkonzeption leichter realisierbar ist als das bisher der Fall war.

Der Senat ist besonders gehalten, die fachliche Rationalität und die längerfristigen Wirkungen von Gesetzen zu prüfen und gibt dies als Auftrag an die Gutachter weiter. Jeder Gutachter beurteilt die Gesetzentwürfe unabhängig von den anderen in Form detaillierter Studien, die namentlich publiziert werden und damit gegebenenfalls zum Gegenstand einer fachlichen und/oder öffentlichen 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. Außerdem entsteht auf diese Weise ein umfangreicher und fachkundiger Input für den öffentlichen Diskurs in der Gesellschaft (Medien etc.).

Ein Senatsausschuss veranstaltet nach der Auswertung der Studien (und gegebenenfalls nach Verarbeitung weiterer Diskussionsbeiträge) öffentliche Anhörungen von Experten zur Klärung offener Fragen und macht danach einen Beschlussvorschlag für den Senat. Dieser entscheidet als Zweite Kammer über die Annahme oder die (vorläufige) Ablehnung des Gesetzentwurfs. Der Senat entscheidet auf der Basis seiner eigenen demokratischen Legitimation

Unterscheidung zwischen dem Parlament und einem „Regierungskonvent“ (vgl. Kruse (2008a) im Kontext der Trennung von Parlament und Regierung.

<sup>12</sup> 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 Senat und in die Fachöffentlichkeit einzubringen.

grundsätzlich autonom. Alle Entscheidungsgrundlagen und die Voten der einzelnen Senatoren werden veröffentlicht.

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

Mit der Vetomöglichkeit des Senats (und seiner spezifischen Arbeitsweise) gewinnt die in der Gesellschaft vorhandene Fachkompetenz eine höhere Relevanz für die demokratischen Entscheidungen, als das bisher der Fall ist. Es wird damit ein parteipolitisch unabhängiger Filter der kritischen Reflektion geschaffen, ob ein neues Gesetz fachlich nachhaltig und (im Sinne der Bürgerpräferenzen) zielführend ist – oder z.B. nur auf kurzfristiger Opportunität, parteitaktischen Kalkülen oder Zufallsmehrheiten beruht. Die Berücksichtigung langfristiger Wirkungen erhält einen höheren Stellenwert für die politischen Entscheidungsprozesse. Die Arbeitsweise des Senats lässt grundsätzlich eine Erhöhung der Qualität der Gesetzgebung erwarten.

Die Rolle des Senats 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 Gesetzesentwurfes im Senat zu reduzieren.

### **Föderalismus (Bundesrat)**

Die obigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass der Senat den Bundesrat in der Funktion als Zweite Kammer ablösen soll. Dies bedeutet jedoch nicht die Abschaffung des Bundesrates. Stattdessen sollte er als Gremium zur Wahrung der föderalen Interessen der Länder (und gegebenenfalls auch der Kommunen) fungieren und Bundesgesetze daraufhin prüfen, ob sie z.B. auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite die Interessen der Länder unangemessen negativ tangieren. Wenn dies der Fall ist, fassen sie einen entsprechenden Bundesratsbeschluss, den der Senat in begründeten Fällen bei seiner Entscheidung über das Gesetz berücksichtigt. Der Föderalismus sollte durch die Reformkonzeption keineswegs geschwächt werden.

### **Langfristigkeit**

Die Rolle des Senats ist vorstehend als legislatives Kontrollgremium beschrieben worden, das ungeeignete Gesetze aufhalten kann, dem jedoch keine eigenen Initiativrechte zustehen. Davon gibt es Ausnahmen, wenn es um Langfristprobleme der Gesellschaft geht. Da die parteiendominierten politischen Institutionen (Parlament und Regierung) in der Regel einen recht kurzen Zeithorizont haben und mit ihren gegenwärtigen Problemen voll ausgelastet (und eher schon überfordert) sind, besteht die Tendenz, dass langfristige Fehlentwicklungen (z.B. bzgl. Demografie, Renten, Staatsverschuldung, Ökologie etc.) politisch nicht adäquat angegangen werden. Der Senat kann solche Probleme aufgreifen und Expertenstudien über langfristige Fehlentwicklungen und Abhilfemöglichkeiten erstellen lassen. Die Studien werden publiziert und damit gegebenenfalls zu einem Katalysator des gesellschaftlichen Diskurses. Einzelne Akteure der Parteien und des Parlaments werden dann Anreize haben, sich mit dieser Problemlage politisch zu befassen.

Generell gilt, dass es schon bisher keinen Mangel an Politikberatern gibt. Das Problem ist jedoch häufig ihre mangelnde Unabhängigkeit und ihre mangelnde Ergebnisoffenheit. Häufig werden die Berater bereits unter dem Gesichtspunkt des zu erwartenden Ergebnisses ausgewählt. Die Berater ihrerseits wollen sich die Chance auf zukünftige Aufträge erhalten. Der Schlüssel zu mehr Unabhängigkeit und Ergebnisoffenheit liegt in der Institution der Auftrags-

vergabe. In der Reformkonzeption ist dies in den meisten Fällen der Senat, und zwar schon in der Frühphase der demokratischen Diskussion (siehe Abschnitt 5.2). Dies beeinflusst die diskursiven Prozesse ebenso wie die parlamentarischen Diskussionen.

## 4.2 Personalentscheidungen in staatlichen Institutionen

Im Folgenden geht es um die Top-Personalentscheidungen in allen staatlichen Institutionen außerhalb von Parlament und Regierung. Die institutionellen Rahmenbedingungen (Aufgaben, Ziele, Kompetenzen, Funktionsweisen etc.) solcher nicht-politischen Institutionen werden grundsätzlich durch Gesetze, Verordnungen, Geschäftsordnungen etc. allgemein definiert. Die Entscheidungen über das Spitzenpersonal solcher Institutionen sowie deren Kontrolle und Anreizsetzung und der Gewährleistung adäquater Arbeitsbedingungen gehören zu den Kernaufgaben des Senats. Dies wird verkürzt als „Delegation“ dieser Institutionen bezeichnet.

Unter „staatlichen Institutionen“ werden im Folgenden alle Entscheidungsträger des Staates im weitesten Sinne verstanden, unabhängig davon, ob dies Einzelpersonen, kleine oder große Gremien oder spezielle staatliche Organisationseinheiten sind. Die staatlichen Institutionen werden unterteilt in (a) Politische Institutionen, (b) Judikative Institutionen (im weiteren Sinne) und (c) Fachinstitutionen. Für die Reformkonzeption ist eine Unterscheidung in politische Institutionen und nicht-politische Institutionen bedeutsam.

(a) **Politische Institutionen** werden über demokratische Wahlen der Bürger besetzt. Bei deren Mitgliedern handelt es sich in der Regel um solche Personen, die allgemein-politische Karrieren über die demokratischen Prozesse einer Partei gemacht haben. Die politischen Institutionen sind im Wesentlichen das Parlament, die Parlamentarischen Fachräte und die Regierung. Sie erlangen ihre eigenständige demokratische Legitimation über die allgemeinen Wahlen durch die Bürger.

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) **Judikative Institutionen.** Zu den judikativen Institutionen gehören wie üblich sämtliche Gerichte, vom Bundesverfassungsgericht und den obersten Bundesgerichten bis zu den Amtsgerichten. Die klassische Judikative hat normativ eine Sonderstellung als „dritte Gewalt“, die auch in der bisherigen Praxis von den anderen inhaltlich hinreichend separiert ist. Die inhaltliche Unabhängigkeit aller judikativen Institutionen ist für das adäquate Funktionieren des Staates und der Gesellschaft unabdingbar und im Regelfall auch gewährleistet. Auch hier sollten die wichtigen Positionen direkt oder indirekt durch eine demokratisch legitimierte Institution besetzt werden.

Da einige Gerichte (insb. das Bundesverfassungsgericht und andere höchste Gerichte) auch in Fällen zu urteilen haben, die inhaltlich politische Entscheidungen betreffen, sollte die Ernennung solcher Richter möglichst politikfern (und vor allem parteien-unabhängig) erfolgen. In der demokratischen Reformkonzeption entscheidet der Senat über die Ernennung von Verfassungsrichtern, von Bundesrichtern, von Mitgliedern in Richterwahlausschüssen, sowie außer-

dem von leitenden Staatsanwälten und grundsätzlich von allen Gremien, die Schiedsfunktionen haben.<sup>13</sup>

Das Prozedere der Personalauswahl basiert (wie schon bisher) stark auf der Nutzung von einschlägiger Peer-group-Kompetenz und entspricht formal dem Prozedere bei den Fachinstitutionen (vgl. unten).

(c) **Fachinstitutionen.** Zu den Fachinstitutionen gehören praktisch alle staatlichen Institutionen außerhalb des Politikbereichs und der Judikative. Solche Fachinstitutionen 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 Aufgabengebiete und sind auf diesen fachlich kompetent.<sup>14</sup>

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 (theoretische) Trennlinie von politischen Institutionen und Fachinstitutionen hinwegreichen. Sie bestehen bisher 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 wer-

---

<sup>13</sup> In der Reformkonzeption werden (abweichend von der üblichen Begrifflichkeit) auch andere Bereiche der Rechtspflege (z.B. Staatsanwaltschaften) und eventuelle staatliche Schiedsinstitutionen zu den judikativen Institutionen gezählt. Schiedsinstitutionen regeln auch eventuelle Zuständigkeits- und Kompetenzkonflikte zwischen verschiedenen Institutionen oder föderalen Ebenen, soweit diese nicht ohnehin von Gerichten zu entscheiden sind.

<sup>14</sup> Ihre Angehörigen werden in der Regel fachspezifisch rekrutiert und ausgebildet und ihre Karriere hängt wesentlich von ihrer fachlichen Leistung 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. und einem entsprechenden Vertrauen führt – oder eben nicht. Dies erzeugt eine vergleichsweise längerfristige Anreizstruktur.

den, ohne durch allzu enge Laufbahnregeln und Stellenpläne gehindert zu sein. Der stärker fachbezogene Teil eines Ministeriums gehört in der Reformkonzeption zu den Fachinstitutionen,<sup>15</sup> in denen die Karrieren nicht nach parteipolitischen, sondern nach fachlichen Leistungskriterien verlaufen,<sup>16</sup> was in letzter Instanz durch den Senat gewährleistet wird.

### **Fachkompetenz für die Öffentlichkeit**

Es gehört in der Reformkonzeption generell zu den Pflichten der Fachinstitutionen, nicht nur für die politischen Institutionen (Parlament, Parlamentarische Fachräte und Regierung) Expertisen zur Entscheidungsvorbereitung etc. anzufertigen, sondern ihre Sachkunde und ihre Informationen auch der Öffentlichkeit (insbesondere den Medien) zur Verfügung zu stellen. Damit können diese die Meinungsbildung der Bürger und den demokratischen Diskurs unterstützen.

Diese Aufgabe der Fachinstitutionen ist unter den Bedingungen der Reformkonzeption besser realisierbar, da sie von den Parteien unabhängig sind. Eine generelle Veröffentlichungspflicht ist schon insofern naheliegend, als diese Institutionen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Das Gleiche gilt auch für die Ergebnisse kommerzieller Beratung, die von staatlichen Institutionen beauftragt und bezahlt wurde.

### **Delegation durch den Senat**

Die Fachinstitutionen sind dadurch gekennzeichnet, dass ihre Aufgaben, Zielfunktionen und formalen Kompetenzen exogen durch Gesetze etc. vorgegeben sind. Sie haben keine eigenständige demokratische Legitimation, sondern erhalten diese in der Reformkonzeption über Delegationsvorgänge vom Senat vermittelt.<sup>17</sup> Auf dieser Basis können sie fachlich selbständig, zielgerecht und effizient funktionieren, wenn ihre Vorstände adäquate Anreizstrukturen haben. Dafür zu sorgen ist eine Kernaufgabe der Delegation durch den Senat.

Dies betrifft in erster Linie die Rekrutierung des fachlich bestgeeigneten 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 Peer-Group-Kontext angehören.

---

<sup>15</sup> Es stellt sich (unabhängig von der Reformkonzeption) generell die Frage, ob überwiegend fachbezogene (und nicht politiknahe) Funktionen aus dem Ministerium in eigenständige Fachinstitutionen ausgegliedert werden sollten.

<sup>16</sup> Selbstverständlich haben die Regierung und das Parlament Ansprüche auf bestmögliche Beratung durch die Fachleute des Ministeriums. Deren Performance bei dieser Aufgabe ist für sie karriererelevant.

<sup>17</sup> 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 und 1998) auch als „Direksanktionsrechte“ 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 Senats sind in der Reformkonzeption nicht vorgesehen.

Der Senat wählt für jede Spitzenpersonalentscheidung (oder Gruppe von Personalien) eine Auswahlkommission, die nicht nur aus Senatoren, sondern auch (und vor allem) aus Experten der jeweiligen Fachgebiete besteht. Eine solche Kommission sucht und bewertet geeignete Kandidaten und macht einen Vorschlag an das Senatsplenum, das schließlich entscheidet.

### **Kontrolle und Anreizstrukturen**

**Sanktion.** 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 Senatskommissionen erledigen diese Kontrollaufgaben für geeignete Teilmengen von Positionen. Sie sind auch die adäquaten Ansprechpartner für Beschwerden von Bürgern oder anderen staatlichen oder privaten Institutionen bezüglich der Amtsführung einer Fachinstitution. In Ausnahmefällen wird eine Abberufung vorgeschlagen, über die der Senat entscheidet.<sup>18</sup>

Da ihre Aufgaben, Ziele und formalen Kompetenzen gesetzlich klar definiert sind, kann (und sollte) eine Fachinstitution eine sehr weitgehende Unabhängigkeit erhalten. Das heißt, in diesem Rahmen arbeitet sie inhaltlich eigenverantwortlich und unterliegt diesbezüglich nur der formalen Kontrolle durch den Senat und die Gerichte. Weder die politischen Institutionen noch der Senat 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 Ressourcenausstattung in ihrer Wirkung zu beschränken, und/oder die jeweiligen Spitzenpositionen durch eine zu geringe Entlohnung für qualifizierte Personen unattraktiv zu machen, entscheidet der Senat 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 Senat und damit durch eine von den Parteien unabhängige, demokratisch legitimierte Institution verhindert die Ausweitung der Macht der Parteien auf die Fachinstitutionen und erhöht damit deren Unabhängigkeit und Qualität.

## **4.3 Wahl des Senats**

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

---

<sup>18</sup> 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 mit einem normalerweise relativ geringen institutionsspezifischen Aufwand. 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.

Man kann dann von einer „differenzierten Legitimation“ der staatlichen Institutionen sprechen.

Ein Senator entspricht nicht dem Typus des lebenslangen Berufspolitikers, der der Politischen Klasse angehört, sondern dem eines Volksvertreters, dessen Senatsrolle tatsächlich zeitlich begrenzt ist. Die Senatoren sollen ihre Karriereziele nicht primär in der Politik sehen. Der Senat soll sich in seiner personellen Zusammensetzung möglichst umfassend und vielfältig von den parteipolitisch dominierten Institutionen (Parlament, Regierung) unterscheiden. Dem Senat 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 der Kandidatur explizit ausgeschlossen.

Die vorher dargestellte Arbeitsweise des Senats 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 Senats bei seinen beiden Hauptfunktionen als Zweite Kammer und bei der Delegation von nicht-politischen Institutionen.

Zentrale Aufgaben der Senatoren bestehen damit in der beratungsgestützten Auswahl adäquater Experten, die in ihrer Gesamtheit möglichst pluralistisch zusammengesetzt sein sollen, und in der verantwortungsvollen und sachgerechten Umsetzung der präsentierten Expertisen in reale Entscheidungen. Diese bestehen vor allem in der Zustimmung oder Ablehnung von Gesetzentwürfen oder Personalvorschlägen und konstituieren keine aktive politische Macht des Senats.

Die Konzentration auf die eigentlichen Entscheidungsfunktionen und die Existenz eines Stellvertreters für jeden Senator, der ihn bei Abwesenheit vertreten kann, ermöglichen es, gleichzeitig das Senatorenamt und einen normalen Beruf auszuüben. Ein Sitz im Senat ist also quasi eine „Nebentätigkeit“, so dass die Senatoren ihre Berufe und Positionen im „normalen Leben“ während dieser Zeit nicht (ganz) aufgeben. Dies ist erstens förderlich für die Zielsetzung, besonders qualifizierte Persönlichkeiten gewinnen zu können. Nach Ende ihrer Senatszugehörigkeit können sie problemlos in ihrem bisherigen Beruf weitermachen. Eine Wiederwahl ist nicht existenziell. Die Regeln 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 Plenumsitzungen berücksichtigt.

Die Senatoren erhalten eine Entlohnung, die (gemessen am Zeitaufwand) an der Bezahlung von Spitzenkräften in anderen Bereichen der Gesellschaft orientiert ist. Die Entlohnung hängt außerdem von Mitgliedschaften 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, Senator zu sein. Der Vorsitzende des Senats ist der Bundespräsident, der direkt von den Bürgern gewählt wird.

Der Senat ist als Gegengewicht zur Parteipolitik zu verstehen. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, dass die Mitglieder des Senats nicht aus dem gleichen Personalpool und Interessenkomplex der Parteien rekrutiert werden wie die Akteure der politischen Institutionen. Sie sollen sich von 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 Senat (d.h. vom

passiven Wahlrecht) ausgeschlossen. Außerdem werden Verbandsfunktionäre, die Partialinteressen vertreten, nicht zur Kandidatur zum Senat zugelassen.

Die Wahlperiode eines Senators beträgt 4 Jahre, und zwar mit nur einmaliger Wiederwahlmöglichkeit. Auf diese Weise bietet ein Senatssitz keine Dauerperspektive. Es wird jeweils nur eine Teilmenge des Senats revolvierend gewählt (z.B. in jedem Bundesland parallel zu Landtags- oder Kommunalwahlen), so dass die Amtszeiten der einzelnen Senatoren überlappend sind. Damit wird eine höhere Kontinuität erreicht, und die Senatszusammensetzung wird gleichzeitig unabhängiger von den Besonderheiten und Zufälligkeiten einzelner Wahltermine. 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**

#### **Volksabstimmungen**

Die Einführung von Volksabstimmungen (Plebiszite, Direkte Demokratie) auf Bundesebene wird seit längerer Zeit diskutiert. Dabei stimmen die Bürger in der Regel über zwei inhaltliche Alternativen ab. 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 die Erwägung benachbarter Alternativen (insb. „offizielle Demoskopie“ oder „aktuelle demokratische Fachräte“) nahelegen. Die Probleme, die insgesamt eine umfassende Eignung von Volksabstimmungen für die Demokratie stark begrenzen, 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 politischen Präferenzen der Bürger im Mittelpunkt stehen und die erforderliche Fachkompetenz relativ gering ist.<sup>19</sup> Insbesondere bezüglich längerfristiger Aus-

---

<sup>19</sup> Zur Systematisierung der Entscheidungsfelder mit unterschiedlichen Kombinationen hoher und niedriger Werte für den normativen Gehalt und die Fachkompetenz vgl. Kruse (2010a), Abschnitt 1. Dort ist Punkt P in Abb. 2 die Verortung für Themen, die grundsätzlich für Volksabstimmungen geeignet sind.

wirkungen 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 sind, desto größer ist in der Regel auch der Einfluss interessengeleiteter, populistischer und demagogischer Argumente 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 gegenüber der Mehrheit der Bevölkerung bevorzugt. 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 und liefert insofern auch nur eine einfache Information über die Bürgerpräferenzen, das heißt der Informationsgehalt ist relativ gering. Dagegen sind die Transaktionskosten (für die staatlichen Institutionen und für die Bürger) vergleichsweise hoch. Die Informationen über die Präferenzen der Bürger könnten durch andere Methoden (z.B. Demoskopie, siehe unten) effizienter generiert werden.

Dennoch haben einzelne Volksabstimmungen in der demokratischen Reformkonzeption grundsätzlich einen Stellenwert. Sie sind geeignet, die Partizipation der Bürger an den politischen Entscheidungen des Staates zu erhöhen. Die bloße Möglichkeit einer Volksabstimmung wird die Politische Klasse eher dazu veranlassen, die Präferenzen der Bürger nicht zu übergehen. In der Reformkonzeption wird die Entscheidung über die Durchführung und die Fragestellung einer Volksabstimmung vom Senat getroffen, gegebenenfalls auf Antrag von politischen Institutionen oder einer Mindestzahl von Bürgern.

Die inhaltlichen Anforderungen an die Sachkompetenz und den Informationsstand der Bürger sind in der Reformkonzeption eher erfüllbar, da die Fachinstitutionen entsprechende Informationen bereitstellen. Volksabstimmungen sollten sich auf sehr wenige, gesellschaftlich besonders bedeutsame Themen beschränken, damit eine hohe Wahlbeteiligung erwartet werden kann.

### **Offizielle Demoskopie**

Das relativ ungünstige Verhältnis von Informationsgehalt und Transaktionskosten bei Volksabstimmungen wird deutlich, wenn man sie mit demoskopischen Verfahren vergleicht. Diese sind vergleichsweise kostengünstig, da nur eine repräsentative Stichprobe aller Bürger befragt wird. Demoskopische Methoden bieten die Möglichkeit zu differenzierten Fragen im Umfeld der jeweiligen Thematik und liefern damit wesentlich mehr Informationen über die politischen Präferenzen der Bevölkerung. Dies setzt eine hohe methodische Qualität voraus, vor allem eine sachgerechte Formulierung der tatsächlich relevanten Alternativen und eine hinreichend große, repräsentative Stichprobe. Auch bei demoskopischen Verfahren gilt, dass die politischen Präferenzen zuverlässiger ermittelt werden können, wenn die Bürger besser informiert sind.

Eine demoskopische Erhebung, die „offizielle politische Folgen“ haben soll, muss sich von den inhaltlich und methodisch intransparenten und zum Teil interessengeleiteten Befragungen unterscheiden, die gegenwärtig nicht selten zitiert werden. Dies erfordert, dass sie von einer neutralen Institution (außerhalb von Regierung, Opposition und interessierten Gruppen) konzipiert, beauftragt und überwacht wird. In der Reformkonzeption beauftragt der Senat demos-

kopische Institute mit der Konzeption und der Durchführung. Der Senat formuliert (mit fachkundiger Beratung) die Fragestellungen und überwacht die methodisch saubere Durchführung.

### **Aktuelle parlamentarische Fachräte**

Eine weitere Alternative zu Volksabstimmungen besteht in gesonderten Wahlen zu themenspezifischen „aktuellen parlamentarischen Fachräten“. Die parlamentarischen Fachräte müssen, wie in Abschnitt 2.3 beschrieben, inhaltlich nicht notwendigerweise den dauerhaft relevanten Politikgebieten zugeordnet werden, sondern können sich auch auf aktuelle politische Konfliktfelder beziehen, die evtl. nur temporär bedeutsam sind. Aktuelle parlamentarische Fachräte sind entsprechend zeitlich befristet. Wenn ein bestimmtes politisches Problemfeld eine solche Bedeutung gewinnt, dass eine Volksabstimmung in Betracht käme, könnten stattdessen Wahlen zu einem aktuellen parlamentarischen Fachrat stattfinden.

Um Sitze in einem aktuellen parlamentarischen Fachrat 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.

Durch solche aktuellen parlamentarischen Fachräte wird das Hauptziel von Volksabstimmungen 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 Gremien. In der Reformkonzeption werden sowohl die Fachräte nach der Wahl als auch die Bürger vor der Wahl von den staatlichen Fachinstitutionen mit Fachkompetenz beliefert. Man kann davon ausgehen, dass die einzelnen Optionen 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 geringer als bei einer Volksabstimmung, aber der Informationsgehalt ist deutlich höher.

## **5.2 Demokratischer Diskurs und Partizipation**

### **Demokratischer Diskurs**

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 (vgl. Kruse, 2010a, Abschnitt 1) benötigen Diskussionsprozesse zur Meinungsbildung und zur Ermittlung der politischen Präferenzen der Bürger. Die Qualität und die Wirkung diskursiver Prozesse für die politischen Entscheidungen und für die Demokratie insgesamt hängt insbesondere von (a) den Anreizen der Beteiligten und (b) von der Verfügbarkeit fachkompetenter Informationen ab.

(a) Anreize. Ob die Bürger sich in größerer Zahl (d.h. über eine aktive Minderheit und „interessierte Kreise“ hinaus) informieren, sich eine Meinung bilden und sich an der Diskussion beteiligen, hängt unter anderem davon ab, ob sie ihre Präferenzen in einer für die politische Praxis relevanten Weise differenziert artikulieren bzw. die demokratischen Entscheidungen tatsächlich beeinflussen können. Letzteres ist bei der gegenwärtigen Beschränkung auf eine einzige Pauschalstimme nicht der Fall.

Demgegenüber ist es ein Kernelement der Reformkonzeption, dass die Bürger ihre Stimmen für unterschiedliche Gremien und Sachverhalte separat und mit spezifischer Wirkung abgeben. Sie können ihre Präferenzen sowohl bezüglich einzelner Sachthemen als auch bezüglich der Politiker wesentlich differenzierter zum Ausdruck bringen. Dies gilt bei den Wahlen zum Parlament und zu den Parlamentarischen Fachräten, bei den Wahlen der Regierung und des Senats sowie gegebenenfalls bei Volksabstimmungen.

(b) Die Verfügbarkeit fachkompetenter Informationsinputs beeinflusst die Rationalität und die Unverzerrtheit der Meinungsbildung (informierte Präferenzen). Gegenwärtig ist unabhängige, öffentlich verfügbare Fachkompetenz rar und die meisten Experten haben keine Anreize, diese gratis zur Verfügung zu stellen. Demgegenüber geben viele Interessengruppen ihre umfangreich vorhandene Fachkompetenz selektiv an die Öffentlichkeit (bzw. an die Medien), wenn dies für sie vorteilhaft ist.

**Generell** gilt in der Reformkonzeption, dass die staatlichen Fachinstitutionen ihre Expertise nicht nur der jeweiligen Regierung zur Verfügung stellen, sondern auch dem Parlament und der Öffentlichkeit (insb. den Medien). Sie informieren die Gesellschaft über die Problemlagen und die tatsächlich relevanten Alternativen, um die öffentliche Diskussion fachlich gehaltvoller zu machen und die Meinungsbildung der Bürger zu erleichtern. Dies ist hier leichter praktikierbar, da die Fachinstitutionen in der Reformkonzeption von den Parteien unabhängig sind. Eine generelle Veröffentlichungspflicht ist schon insofern naheliegend, als diese Institutionen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden.

**Konkret:** Wenn eine neue Problemlage aufscheint, die das Stadium der öffentlichen Diskussion erreicht und ein politischer Handlungsbedarf gesehen wird, werden mehrere, unabhängige Experten oder Institutionen damit beauftragt, die Problemlagen zu analysieren, mehrere Handlungsoptionen zu formulieren und ihre Konsequenzen offenzulegen. Dies hat in einer Form und in einer Sprache zu erfolgen, die für normale Bürger verständlich ist und zur Meinungsbildung genutzt werden kann. Alle vorgelegten Studien werden sofort veröffentlicht und sind damit hinsichtlich ihrer Qualität und ihren inhaltlichen Aussagen für die Öffentlichkeit und andere Experten transparent und werden damit potentiell zum Gegenstand kritischer Auseinandersetzungen. Die Entscheidung darüber, welche Experten solche Studien erstellen, wird vom Senat getroffen, gegebenenfalls in Form eines Ausschreibungswettbewerbs. Dies dient dazu, eine Vorfestlegung der Parteien auf bestimmte Optionen zu vermeiden, den früheren Informationsvorsprung der Interessengruppen zu reduzieren und damit deren Einfluss zu vermindern.

Im Ergebnis wird somit die in der Gesellschaft (oder im Ausland) vorhandene Fachkompetenz näher an die demokratischen Entscheidungen herangeführt und für öffentliche Diskussionen über gesellschaftliche Gestaltungsoptionen nutzbar gemacht. Die Verfügbarkeit fachkompetenter Analysen zu den Implikationen von Optionen anstehender demokratischer Entscheidungen ermöglicht auch anderen Personen und Institutionen der Gesellschaft eine gehaltvolle inhaltliche Diskussion. Auf diese Weise werden nicht nur die parlamentarischen Diskussionen „fachlich aufgerüstet“, sondern auch die diskursiven Prozesse in der Öffentlichkeit. In diesen Informations- und Meinungsbildungsprozessen spielen die Medien eine bedeutsame Rolle.

### **Partizipation**

Dass die „Partizipation per Stimmzettel“ für die Bürger durch die Reformkonzeption deutlich erhöht wird, ist bereits eingehend 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 nichts 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.

## Demokratische Ämter

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 sozialisiert werden und somit ein massives Interesse an lebenslangen politischen Karrieren und dauerhafter Mandatsausübung haben.

Personen, die einflussreiche Positionen in der Politik erlangen wollen, müssen sich in der Regel schon in jungen Jahren für eine politische Karriere entscheiden, was den Verzicht auf qualifizierte Karrieren in außerpolitischen Bereichen und auf den Erwerb spezifischer Fachkompetenz bedeutet. Sie wissen, dass das Pflegen von personellen Netzwerken (in ihrer Partei, in der politischen Öffentlichkeit, mit Interessengruppen, mit Medienvertretern etc.) für ihre Karriere wesentlich wichtiger ist als der Erwerb von inhaltlicher Expertise. Eine politische Karriere hat vor allem mit parteiinternen Beziehungs- und Machtstrukturen zu tun.

Die genannten Tatsachen haben problematische Konsequenzen für die Eigenschaften des politischen Personals. Für das Funktionieren der Demokratie und für die Qualität der politischen Entscheidungen wäre es dringend geboten, die Zugangsmöglichkeiten zu den demokratischen Ämtern zu verbessern und eine heterogenere Rekrutierung zu ermöglichen. Um die personellen Partizipationschancen von Bürgern zu erhöhen, ist es erforderlich, die Bottleneck-Position der Parteien zu reduzieren.

Die Reformkonzeption bietet eine ganze Reihe von zusätzlichen Partizipationsmöglichkeiten. Eine besonders markante ist die Wahrnehmung eines Mandats im Senat. Dieser kann als ein staatliches Organ (Gremium) interpretiert werden, das die Zivilgesellschaft stärker repräsentiert als andere staatliche Institutionen. Der Senat besteht explizit nicht aus Angehörigen der Politischen Klasse und nicht aus Partei- und Verbandsfunktionären (vgl. Abschnitt 4.3).

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 parteiunabhängige Kandidaturen für demokratische Gremien erwachsen können. Gleichzeitig profitieren solche Gruppen davon, dass die Fachinstitutionen des Staates in der Reformkonzeption von den Parteien unabhängig sind und ihre Sachkunde der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Insofern können solche Gruppen evtl. auch einen stärker fachlich fundierten Beitrag zur öffentlichen Diskussion leisten.

Auf der anderen Seite relativieren die gleichen Tatsachen den Informationsvorsprung und den politischen Einfluss anderer partikulärer Interessen. Gut organisierte, ressourcenstarke Ver-

bände beziehen ihren großen Einfluss auf die Politikergebnisse oft aus ihrem erheblichen Vorsprung an Informationen und Fachkompetenz, den sie gegenüber Politikern, Journalisten und Bürgern haben. Sie verfügen oft über exzellente Zugänge zu Politikern und Medien. 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. Sie können als Ganzes oder in einzelnen Teilen betrachtet werden und beabsichtigen, 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 anfangs formulierten drei Hauptziele gefördert werden, nämlich mehr Bürgereinfluss auf die politischen Entscheidungen, eine höhere Relevanz der Fachkompetenz und eine stärkere Berücksichtigung langfristiger Ziele und Wirkungen.

### **Mehr Bürgereinfluss**

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, Senat) stattfinden. Die separaten Wahlen erhöhen die Möglichkeiten der Bürger, ihre Präferenzen differenziert in die politischen Prozesse einzubringen und einen entsprechenden Einfluss auszuüben. Dies gelingt in einem politischen System auf der Basis der Reformkonzeption deutlich besser, als das in der gegenwärtigen parlamentarischen Demokratie der Fall ist.

Andererseits stärkt die Reformkonzeption die Partizipation der Bürger. Personen, die nicht Berufspolitiker sind, haben mehr Chancen auf die Übernahme demokratischer Ämter. Außerdem haben die gesellschaftlichen Diskussionsprozesse und die verschiedenen Formen des politischen Engagements der Bürger, die als unkonventionelle Partizipation bezeichnet werden, mehr inhaltliche Wirkung, weil sie direkter in demokratische Stimmen umgesetzt werden können. Dies gilt jedenfalls dann, wenn es sich nicht lediglich um Partialinteressen und aktive Minderheiten 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.

### **Mehr Fachkompetenz**

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 Senats

sichergestellt, der von der Politischen Klasse (von Parteien und Verbänden) inhaltlich und personell unabhängig ist.

Der Senat ist für die Delegation (Personalentscheidungen) in allen nicht-politischen staatlichen Institutionen zuständig. Dadurch sind die Fachinstitutionen von den Parteien unabhängig. Die staatlichen Fachinstitutionen stellen in der Reformkonzeption ihre Expertise allen demokratischen Akteuren und der Öffentlichkeit (Medien, Bürger) zur Verfügung.

Außerdem fungiert der Senat als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung und beauftragt dabei jeweils mehrere 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. Auf der Basis dieser publizierten Analysen entscheidet der Senat über seine Zustimmung zu den Gesetzentwürfen. Dies hat wiederum eine Vorfeldwirkung auf die Einbeziehung von ergebnisoffener Fachkompetenz bei den politischen Institutionen.

Die Mitglieder der Parlamentarischen Fachräte werden überdurchschnittlich fachkompetent sein, da sie fachspezifisch abgegrenzte Aufgabengebiete haben und die Wahlchancen der Kandidaten auch von ihrer einschlägigen Kompetenz abhängen. Insgesamt werden die politischen Diskussionen und Entscheidungen in den parlamentarischen Fachräten und im Parlamentsplenum mit mehr Fachkompetenz unterlegt sein.

Außerdem wird der gesellschaftliche Diskurs mit mehr Sachkunde ausgestattet sein. Die Reformkonzeption bewirkt, dass die Bürger und die Medien durch die unabhängigen Fachinstitutionen über einen besseren Gratis-Zugang 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.

### **Mehr Langfristigkeit**

Aussagen zum Einfluss der Reformkonzeption auf die Berücksichtigung langfristiger Ziele und Wirkungen sind problematisch, da sie sich auf die Inhalte von zukünftigen Entscheidungen und auf die Motive der Akteure beziehen. Die Erwartung, dass die Träger der politischen Entscheidungen nach einer Implementierung der Reformkonzeption tendenziell längere Zeithorizonte haben, basiert auf verschiedenen institutionellen Veränderungen.

Die Politiker, die gegenwärtig aufgrund ihrer konkreten Anreizstruktur einen relativ kurzen Zeithorizont aufweisen, haben in der Reformkonzeption nicht mehr das Monopol für demokratische Legitimation. Dieses wird durch eine differenzierte demokratische Legitimation abgelöst. Die spezifischen Experten der einzelnen Fachgebiete haben bezüglich der inhaltlichen Zusammenhänge typischerweise einen längeren Zeithorizont, da das Durchschauen längerfristiger Wirkungen ein fachliches Qualifikationsmerkmal 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 vom Senat 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 Fachräte, Regierung etc.).

Obwohl der Senat über keine aktive politische Gestaltungsmacht verfügt, hat er dennoch explizit die Aufgabe, eventuelle langfristige Fehlentwicklungen durch Beauftragung von Experten-Studien transparent zu machen und damit in den gesellschaftlichen Diskurs einzuführen. Er sorgt damit dafür, dass langfristige Probleme nicht 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 Demokratieprobleme und zur Reformkonzeption. Umfassendere Literaturlisten zum Thema und als Hintergrund für das vorliegende Papier findet der Leser insbesondere in Kruse (2008a und 2008b).

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

Verfügbar: [http://www.hsu-hh.de/kruse/index\\_8vscEQ19KcPnn6AE.html](http://www.hsu-hh.de/kruse/index_8vscEQ19KcPnn6AE.html)

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, Erhard Kantzenbach zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, S. 9-41.

Verfügbar: [http://www.hsu-hh.de/kruse/index\\_6oXgUs82GMNdpN3O.html](http://www.hsu-hh.de/kruse/index_6oXgUs82GMNdpN3O.html)

Kruse, Jörn (1998): Für eine Reform der repräsentativen Demokratie. Mehr Einfluß durch eine direkte Volkswahl von Kontroll- und Fachgremien, in: Neue Zürcher Zeitung v. 31.12.1998, S. 78 (Vorfassung).

Verfügbar: [http://www.hsu-hh.de/kruse/index\\_HKFyY5KpziIstm13.html](http://www.hsu-hh.de/kruse/index_HKFyY5KpziIstm13.html)

Kruse, Jörn (2008a): 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.

Verfügbar: [http://www.hsu-hh.de/kruse/index\\_5xy0srmHy9QOAeeT.html](http://www.hsu-hh.de/kruse/index_5xy0srmHy9QOAeeT.html)

Kruse, Jörn (2008b): Parteien-Monopol und Dezentralisierung des demokratischen Staates, in: Uwe Vollmer (Hrsg.), Ökonomische Analyse politischer Institutionen, Berlin (Duncker & Humblot), S. 41-74.

Verfügbar: [http://www.hsu-hh.de/kruse/index\\_FJsGDv4JHDXGKqTF.html](http://www.hsu-hh.de/kruse/index_FJsGDv4JHDXGKqTF.html)

Kruse, Jörn (2010a), 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.

Verfügbar: [http://www.hsu-hh.de/kruse/index\\_JAZVc8qhwP1wtW74.html](http://www.hsu-hh.de/kruse/index_JAZVc8qhwP1wtW74.html)

Kruse, Jörn (2010c): Reformkonzeption in sieben Bildern.

Verfügbar: [http://www.hsu-hh.de/kruse/index\\_hQXYhWWciOcpGq85.html](http://www.hsu-hh.de/kruse/index_hQXYhWWciOcpGq85.html)



## DISKUSSIONSPAPIERE DER FÄCHERGRUPPE VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE

### DISCUSSION PAPERS IN ECONOMICS

Die komplette Liste der Diskussionspapiere ist auf der Internetseite veröffentlicht / for full list of papers see:  
<http://fgvwl.hsu-hh.de/wp-vwl>

#### 2011

- 110 Kruse, Jörn. Eine Demokratische Reformkonzeption: Mehr Einfluss für die Bürger und mehr Fachkompetenz und Langfristigkeit bei politischen Entscheidungen, Mai 2011.
- 109 Kruse, Jörn. Staatsverschuldung ist ein Problem des politischen Systems, Februar 2011.
- 108 Börnsen, Arne; Braulke, Tim; Kruse, Jörn; Latzer, Michael. The Allocation of the Digital Dividend in Austria, January 2011.
- 107 Beckmann, Klaus. Das liberale Trilemma, January 2011.

#### 2010

- 106 Horgos, Daniel. Global Sourcing of Family Firms, Dezember 2010.
- 105 Berlemann, Michael; Freese, Julia. Monetary Policy and Real Estate Prices: A Disaggregated Analysis for Switzerland, Oktober 2010.
- 104 Reither, Franco; Bennöhr, Lars. Stabilizing Rational Speculation and Price Level Targeting, August 2010.
- 103 Christmann, Robin. Warum brauchen wir Richter?, August 2010.
- 102 Hackmann, Johannes; Die einkommensteuerliche Berücksichtigung von Scheidungs- und Kinderunterhalt im Vergleich, Juni 2010.
- 101 Schneider, Andrea; Zimmermann, Klaus W. Fairness und ihr Preis, Juni 2010.
- 100 von Arnould, Andreas; Zimmermann, Klaus W. Regulating Government ('s Share): The Fifty-Percent Rule of the Federal Constitutional Court in Germany, März 2010.

#### 2009

- 99 Kruse, Jörn. Wissen für demokratische Entscheidungen, Dezember 2009.
- 98 Horgos, Daniel; Zimmermann, Klaus W. It Takes Two to Tango: Lobbies and the Political Business Cycle, September 2009.
- 97 Berlemann, Michael; Zimmermann, Klaus W. Gewerkschaften im Bundestag: Gemeinwohlorientiert oder Lobbyisten?, September 2009.
- 96 Kruse, Jörn. Priority and Internet Quality, August 2009.
- 95 Schneider, Andrea. Science and teaching: Two-dimensional signalling in the academic job market, August 2009.
- 94 Kruse, Jörn. Das Governance-Dilemma der demokratischen Wirtschaftspolitik, August 2009.
- 93 Hackmann, Johannes. Ungereimtheiten der traditionell in Deutschland vorherrschenden Rechtfertigungsansätze für das Ehegattensplitting, Mai 2009.
- 92 Schneider, Andrea; Klaus W. Zimmermann. Mehr zu den politischen Segnungen von Föderalismus, April 2009.
- 91 Beckmann, Klaus; Schneider, Andrea. The interaction of publications and appointments - New evidence on academic economists in Germany, März 2009.
- 90 Beckmann, Klaus; Schneider, Andrea. MeinProf.de und die Qualität der Lehre, Februar 2009.
- 89 Berlemann, Michael; Hielscher, Kai. Measuring Effective Monetary Policy Conservatism, February 2009.
- 88 Horgos, Daniel. The Elasticity of Substitution and the Sector Bias of International Outsourcing: Solving the Puzzle, February 2009.
- 87 Rundshagen, Bianca; Zimmermann, Klaus W.. Buchanan-Kooperation und Internationale Öffentliche Güter, Januar 2009.

#### 2008

- 86 Thomas, Tobias. Questionable Luxury Taxes: Results from a Mating Game, September 2008.
- 85 Dluhosch, Barbara; Zimmermann, Klaus W.. Adolph Wagner und sein „Gesetz“: einige späte Anmerkungen, August 2008.
- 84 Zimmermann, Klaus W.; Horgos, Daniel. Interest groups and economic performance: some new evidence, August 2008.
- 83 Beckmann, Klaus; Gerrits, Carsten. Armutsbekämpfung durch Reduktion von Korruption: eine Rolle für Unternehmen?, Juli 2008.
- 82 Beckmann, Klaus; Engelmann, Dennis. Steuerwettbewerb und Finanzverfassung, Juli 2008.
- 81 Thomas, Tobias. Fragwürdige Luxussteuern: Statusstreben und demonstratives Konsumverhalten in der Geschichte ökonomischen Denkens, Mai 2008.
- 80 Kruse, Jörn. Hochschulen und langfristige Politik. Ein ordnungspolitischer Essay zu zwei Reformutopien, Mai 2008.

