

Freie Universität Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Prüfungsbereich: Politisches System der Bundesrepublik Deutschland
Sommersemester 2004
Prüfer: Dr. Gero Neugebauer und Prof. Dr. Hajo Funke
Abgabedatum: 23.08.2004

Martin Wilke
5. Fachsemester
Studiengang Diplom
Matrikel-Nr. 3766151
martin.wilke@gmx.net

Vordiplomarbeit

Entwurf eines Wahlverfahrens zur optimalen Repräsentation des Bürgerwillens im Parlament

Inhalt

1. Einleitung.....	3
2. Grundlagen.....	4
2.1. Demokratie und Partizipation.....	4
2.2. Direkte Demokratie und die Notwendigkeit repräsentativer Organe	4
2.3. Anforderungen an ein Wahlsystem	6
2.4. Repräsentation	7
2.5. Kritik am gegenwärtigen Wahlsystem.....	8
2.5.1. Wenig Chancen für neue Parteien	8
2.5.2. Parteien als Komplettpaket von Personen.....	9
2.5.3. Parteien als Komplettpaket von Politikentscheidungen.....	10
2.6. Wahlreform-Vorschläge zur Erhöhung der Repräsentation.....	11
2.6.1. Instant Runoff Vote.....	11
2.6.2. Condorcet-Verfahren	12
2.6.3. Reines Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel.....	12
2.6.4. Verhältniswahl mit Alternativstimme	13
2.6.5. Kumulieren und Panaschieren	13
2.6.6. „Effiziente Aggregation“ nach Hanno Scholtz.....	14
2.6.7. Viergliederung des sozialen Systems.....	14
2.6.8. Ostrogorski-Demokratie	15
2.7. Bewertung der Wahlreform-Vorschläge.....	16
2.8. Grundzüge des Deutschen Bundestages	17
2.8.1. Aufgaben	17
2.8.2. Politikgestaltung in den Ausschüssen.....	18
3. Entwurf eines Verfahrens für eine nach Politikfeldern differenzierte Wahl	20
3.1. Grundidee und Ziel des Wahlverfahrens	20
3.2. Parlament	22
3.2.1. Autonomie und Zusammenarbeit der Ausschüsse.....	22
3.2.2. Kompetenzabgrenzung der Ausschüsse	22
3.2.3. Finanzautonomie.....	24
3.2.4. Drei Stufen des Wahlverfahrens	25
3.3. Regierung	28
3.3.1. Zusammenarbeit innerhalb der Regierung	28
3.3.2. Wahl der Minister	29
3.4. Föderalismus	30
3.5. Wahl und Legitimation anderer Organe	31
3.5.1. Wahl des Bundespräsidenten.....	31
3.5.2. Richterwahlausschuß	31
3.5.3. Vertreter für Interparlamentarische Gremien	31
3.5.4. Sonstige Gremien.....	31
3.6. Trennbarkeit der verschiedenen Politikfelder von einander	31
3.7. Bewertung des vorgeschlagenen Wahlverfahrens	33
3.7.1. Repräsentation	33
3.7.2. Konzentration und Effektivität	33
3.7.3. Partizipation.....	34
3.7.4. Einfachheit.....	34
3.7.5. Legitimität	35
4. Fazit	35
Literaturverzeichnis.....	37

1. Einleitung

„Government of the people, by the people, for the people“, lautete die Forderung von Abraham Lincoln, dem 16. Präsidenten der USA, in seiner Gettysburger Ansprache von 1863.¹

Daß eine tatsächliche Selbstregierung der Bürger in Deutschland nicht gegeben ist, zeigt sich u.a. daran, daß die gewählten Repräsentanten in entscheidenden Fragen nicht in Übereinstimmung mit ihren „Auftraggebern“, den Wählern, handeln. Aktuell wird dies an den sogenannten Sozial- und Arbeitsmarktreformen deutlich.

Obwohl die Bundesrepublik Deutschland formal ein demokratisch verfaßter Staat ist, können führende Politiker in erheblichem Maße losgelöst von der Bevölkerung agieren. In einzelnen Fällen mag es dem Volk gelingen, eine Gegenbewegung zu organisieren, die stark genug wird, um Änderungen an der Regierungspolitik zu bewirken. Im allgemeinen ist die Bevölkerung der von ihr gewählten Regierung jedoch ausgeliefert. Dem Souverän fehlt die Möglichkeit zur Feinsteuerung der Politik. Er wird regiert, aber er regiert sich nicht selbst.

Ziel dieser Arbeit ist es, ein Wahlverfahren zu entwerfen, das die Macht soweit wie möglich in den Händen der Bevölkerung beläßt und eine Verselbständigung der politischen Eliten verhindert. Diese Arbeit hat jedoch nicht den Anspruch, alle Detailprobleme zu lösen; sie soll in ersten Linie zeigen, daß ein solches Wahlverfahren prinzipiell funktioniert und das bisher bei Bundestagswahlen verwendete Verfahren ablösen kann.

Zunächst werde ich einige Grundlagen darstellen, die dann später in den Entwurf des Wahlverfahrens bzw. Wahlsystems einfließen.

In Kapitel 2 gehe ich nach einer Vorstellung partizipativer Demokratietheorien auf die Rolle ein, die direkte Demokratie spielen kann. Anschließend widme ich mich den Anforderungen, die herkömmlicherweise an ein Wahlsystem gestellt werden, kritisiere das bisherige Wahlsystem und stelle mehrere Reformvorschläge vor. Als weitere Grundlage für Kapitel 3 stelle ich kurz die wichtigsten Aufgaben des derzeitigen Bundestages dar und gehe näher auf die Funktion der Bundestagsausschüsse ein.

In Kapitel 3 lege ich zunächst dar, was Grundidee und Ziel des von mir vorgeschlagenen Wahlverfahrens sind. Es folgt die Beschreibung des Verfahrens selbst. Anschließend gehe ich auf einige sich daraus ergebende Fragen ein.

Das von mir vorgestellte Verfahren ist einerseits realistisch und andererseits utopisch: Realistisch, weil es prinzipiell umsetzbar ist, und utopisch, weil seine tatsächliche Umsetzung zumindest in nächster Zeit nicht wahrscheinlich ist.

¹ Lincoln, Abraham: zit in: Library of Congress: Lincoln's Gettysburg Adress, <http://www.loc.gov/exhibits/gadd/4403.html> (Stand: 17.08.2004)

2. Grundlagen

2.1. Demokratie und Partizipation

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, heißt es in Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. „Damit wird verlangt, daß jede Art der staatlichen Betätigung auf einen Willensentschluß des Volkes zurückführbar und durch ihn legitimiert sein muß“, so Dieter Hesselberger in seinem Grundgesetzkommentar.²

Doch über die Frage, was aus der Volkssouveränität und dem Demokratieprinzip im einzelnen folgt, besteht keine Einigkeit, wie die Vielzahl von Demokratie-Definitionen zeigt.³

Vertreter liberaler Demokratietheorien begnügen sich damit, daß die Bürger in regelmäßigen Abständen zwischen Eliten auswählen, von denen sie sich dann regieren lassen. Die aus den Wahlen hervorgehenden Regierungen werden vorwiegend an ihren Leistungen gemessen, weniger daran, ob sie im einzelnen den Wünschen der Bevölkerungsmehrheit entsprechen.⁴

Für Vertreter Partizipativer Demokratietheorien hingegen bedeutet Demokratie „that the great mass of the people are regularly, actively and intimately involved in the making and implementation of public policies. ... [P]articipationist theories attempt to maximize democracy as government by the people in the literal sense.“⁵ Entscheidend für sie – wie auch für die weiteren Ausführungen in dieser Arbeit – ist, was die Bürger mehrheitlich wollen.

Richard S. Katz schreibt weiter: “The ideal for participationists would be regular full participation at all levels of government ... Obviously this isn’t possible and no participationist claims that it is. Rather, it represents a normative goal toward which society should be thriving.”⁶

2.2. Direkte Demokratie und die Notwendigkeit repräsentativer Organe

Die unmittelbare Form der Demokratie, bei der sich alle stimmberechtigten Bürger versammeln und über die öffentlichen Angelegenheiten beraten und entscheiden, wurde zuerst in den Stadtstaaten des antiken Griechenlands praktiziert.

² Hesselberger, Dieter: Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung, 13. Auflage, München/Unterschleißheim 2003

³ Vgl. Abromeit, Heidrun: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen 2002, S. 69ff.

⁴ Vgl. ebd.

⁵ Katz, Richard S.: Democracy and Elections, New York/Oxford 1997, S. 67.

⁶ Ebd., S. 70.

Diese Art der direkten Demokratie findet heute noch Anwendung in der Landsgemeinde der Schweizer Kantone Glarus⁷ und Appenzell-Innerrhoden⁸. In den Neuengland-Staaten der USA werden zahlreiche Städte durch ein Town Meeting regiert.⁹ Dort treffen sich die Bürger einmal im Jahr auf einem öffentlichen Platz, um Gesetze zu beschließen und Vertreter in Exekutivorgane zu wählen.

In deutlich größeren Gebietskörperschaften mit mehreren Millionen Einwohnern sind derartige Versammlungen der Stimmbürger aus praktischen Gründen nicht durchführbar. Das bedeutet jedoch nicht, daß damit keine direktdemokratischen Entscheidungen mehr möglich wären.

Der Verein Mehr Demokratie e.V., der sich in Deutschland für direktdemokratische Verfahren auf allen politischen Ebenen einsetzt, hat einen Gesetzentwurf für ein dreistufiges Volksgesetzgebungsverfahren – bestehend aus Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid – ausgearbeitet.¹⁰ Neben der Möglichkeit, mittels Volksgesetzgebung selbst Gesetze zu beschließen, fordert Mehr Demokratie die Einführung fakultativer Referenden, d.h. die Möglichkeit, durch die Sammlung einer bestimmten Zahl von Unterschriften einen Volksentscheid über ein bereits vom Bundestag beschlossenes Gesetz zu erwirken. Verfassungsänderungen sollen dem obligatorischen Referendum unterliegen, also dem Volk in jedem Fall zur Abstimmung vorgelegt werden.

Die geforderten direktdemokratischen Verfahren hätten zur Folge, daß das Parlament nur solange entscheiden darf, wie die Bevölkerung sich einer Angelegenheit nicht selbst annimmt. Wenn das Parlament nicht oder nicht im Sinne der Bevölkerung handelt, kann die Entscheidung der Bevölkerung an die Stelle jener des Parlaments treten. Die Entscheidungsmacht verbliebe damit auch in einem großen Staat beim Volk. Dieses Modell entspricht weitgehend jenem, das in der Schweiz auf allen politischen Ebenen praktiziert wird. In einer auf wirkliche Partizipation der Bevölkerung angelegten Demokratie sind Volksgesetzgebung und Referenden ein unverzichtbares Element.

Dazu noch einmal Katz: "Participationists do not argue against the inevitability of leadership, naturally some people will be better qualified by talent or interest to advise the general public. But leadership will be manifested in advice, which the people may weigh against other advice before deciding, rather than as direction. Where the people rule

⁷ Vgl. Glarusnet: Website. Glarner Landsgemeinde 2004, <http://www.glarusnet.ch/lg2004> (Stand: 16.08.2004)

⁸ Vgl. Huber-Schlatter, Andreas: Politische Institutionen des Landsgemeinde-Kantons Appenzell Innerrhoden, Bern 1987, S. 62ff.

⁹ Vgl. Zimmermann, Joseph F.: The New England Town Meeting. Democracy in Action, Westport (Connecticut, USA) 1999, S. xi ff.

¹⁰ Vgl. Mehr Demokratie: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksabstimmung, in: Zeitschrift für direkte Demokratie, Nr. 43 (3/99), S. 26-32.

themselves, the whole authority pattern of society is altered and the distinction between rulers and ruled is eliminated.”¹¹

Auch der Bundestag hat sich mehrfach mit Gesetzentwürfen zur Einführung direktdemokratischer Verfahren auf Bundesebene beschäftigt, zuletzt im Juni 2002.¹² Bisher kam jedoch nie die für eine Verfassungsänderung nötige Zwei-Drittel-Mehrheit zustande.

Da allerdings die meisten Menschen nicht ihre gesamte Lebenszeit damit verbringen möchten, sich über politische Entscheidungen Gedanken zu machen, ist die Anzahl der Volksabstimmungen, die pro Jahr durchgeführt werden können, begrenzt. Die Zahl der in einem Staat zu treffenden Entscheidungen ist jedoch ungleich größer. Der bei weitem größte Teil der Gesetze wird daher unvermeidbar auf parlamentarischem Wege beschlossen, d.h. durch ein gewähltes repräsentatives Organ.

Deshalb ist es auch bei umfassenden und bürgerfreundlich ausgestalteten direktdemokratischen Verfahren wichtig, das Verfahren, mit dem das Parlament gewählt wird, so zu gestalten, daß die Macht bei der Bevölkerung bleibt und die politischen Eliten nicht „abheben“.

2.3. Anforderungen an ein Wahlsystem

Der Wahlsystemforscher Dieter Nohlen nennt fünf Kriterien zur Beurteilung eines Wahlsystem:¹³

1. Repräsentation. Zum einen sollen alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen im Parlament vertreten werden. Zum anderen sollen die gesellschaftlichen Interessen und politischen Meinungen annähernd spiegelbildlich im Parlament abgebildet werden.
2. Konzentration und Effektivität. Die Zahl der im Parlament vertretenen Parteien soll begrenzt und die Bildung einer stabilen parlamentarischen Mehrheit gefördert werden.
3. Partizipation. Der Wähler soll seinen politischen Willen möglichst genau zum Ausdruck bringen können, etwa durch offene Listenwahl.
4. Einfachheit. Der Wähler soll das Wahlsystem verstehen und nachvollziehen können, was mit seiner Stimme geschieht.
5. Legitimität. Wahlergebnisse und Wahlsystem sollen in der Bevölkerung auf Akzeptanz treffen.

¹¹ Katz: Democracy and Elections, S. 69.

¹² Vgl. Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 14/240, <http://dip.bundestag.de/btp/14/14240.pdf> (Stand: 17.08.2004), S. 5-18 und 20-22

¹³ Vgl. Nohlen, Dieter / Kasapovic, Mirjana: Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. Genese, Auswirkungen und Reform politischer Institutionen, Opladen 1996, S. 184.

Ich möchte die Bedeutung der partizipativen Komponente mit einigen Zitaten aus dem Werk „Parlamentsrecht und Parlamentspraxis“ von Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh unterstreichen:

„[Parlamentswahlen] sind in der parlamentarischen Demokratie die wichtigste Form der Willensbildung des Volkes und damit der für die Willensbildung im demokratischen Staat entscheidende, konstituierende Akt, oder anders gesagt, sie sind Grundvorgang jedes parlamentarisch-demokratischen Verfassungslebens und Fundamentalausdruck der Volkssouveränität.“¹⁴

„Die Wahlen sollen aber als *Integrationsvorgang* nicht nur eine – „die im Volk vorhandenen verschiedenen Meinungen nach Möglichkeit getreulich widerspiegelnde“ – *Volksrepräsentation* schaffen, sondern sie sollen zugleich arbeitsfähige Parlamente hervorbringen, die wiederum funktionsfähige Regierungen hervorzubringen vermögen. Dabei muß sich in einer freiheitlichen Demokratie im Wahlakt die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin vollziehen, nicht umgekehrt; die Staatsorgane werden durch den Prozeß der politischen Willensbildung erst hervorgebracht.“¹⁵ (Schneider/Zeh, S. 402)

Parlamentswahlen sind „grundlegende politische Willensäußerungen und Einflußnahme des Volkes auf die Staatswillensbildung“.¹⁶

Der Staatsrechtler Klaus Stern betrachtet das Wahlrecht als „für den Grad des Einflusses des Wählers auf die Zusammensetzung des Parlaments und die daraus hervorgehende Regierung, für das Parteiensystem, für die Auswahl der Abgeordneten (jedenfalls der Wahlkreiskandidaten), also für die Legitimation und Repräsentation von ausschlaggebender Bedeutung“.¹⁷

„Der Bestand, die Festigung und das Ansehen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung hängen in hohem Maße von einem guten Wahlrecht ab.“¹⁸

2.4. Repräsentation

Die Vertretung der Bevölkerung im Parlament geschieht durch politische Parteien. Deren Rolle hat die Bundestags-Enquête-Kommission Verfassungsreform wie folgt beschrieben: Sie sollen „die im Volk vorhandenen politischen und sozialen Anschauungen, Interessen und

¹⁴ Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Berlin/New York 1989, S. 401.

¹⁵ Ebd., S. 402.

¹⁶ Ebd., S. 414.

¹⁷ Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl., 1984, S. 293.

¹⁸ Schneider / Zeh: Parlamentsrecht, S. 414.

Zielvorstellungen repräsentieren, artikulieren, auf realisierungsfähige Ziele hin integrieren und politisch in die Tat umsetzen“¹⁹.

Die Wahrscheinlichkeit, daß ein spezifisches Anliegen im Parlament ernsthaft diskutiert wird, ist am größten, wenn sich unter den Abgeordneten welche befinden, die dieses Anliegen aus eigenem Antrieb vertreten. Von der Zusammensetzung des Parlaments hängt ab, welche Vorschläge überhaupt in die Diskussion gelangen und zwischen welchen Optionen (z.B. Gesetzesvorschlägen) letztendlich entschieden wird.²⁰ Deshalb ist es zentral, die Vielfalt der Ansichten der Bevölkerung im Parlament bestmöglich abzubilden.

Interessen, die von keiner im Parlament vertretenen Partei aufgegriffen werden, kommen politisch nicht zur Geltung, selbst wenn sie von einem großen Teil der Bevölkerung unterstützt werden.

2.5. Kritik am gegenwärtigen Wahlsystem

Bei Bundestagswahlen hat jeder Wahlberechtigte zwei Stimmen. Mit der Erststimme kann er in 299 Einerwahlkreisen nach dem Grundsatz der relativen Mehrheitswahl je einen Wahlkreisabgeordneten bestimmt, mit der Zweitstimme nach dem Grundsatz der Verhältniswahl mit starren Landeslisten die Anzahl der Mandate, die jeder Partei zustehen. Die Umsetzung der Zweitstimmen in Mandate erfolgt nur unter den Parteien, die bundesweit mehr als 5% der gültigen Zweitstimmen oder ersatzweise drei Direktmandate erhalten haben.

2.5.1. Wenig Chancen für neue Parteien

Aufgrund der 5%-Hürde gelingt es neuen politischen Kräften nur selten, im Bundestag vertreten zu sein. Auch die Grundmandatsklausel ändert daran wenig.

Bei Wahlen nach dem Prinzip der relativen Mehrheitswahl ist nicht entscheidend, welcher Kandidat von mehr als der Hälfte der Wähler unterstützt wird, d.h. mehr Stimmen erhält als alle anderen Kandidaten zusammen, sondern entscheidend ist, wer mehr Stimmen als jeder andere einzelne Kandidat erhält. Das hat zur Folge, daß es für neue Kandidaten fast aussichtslos ist, gewählt zu werden. Wähler, die den neuen Kandidaten gegenüber anderen Kandidaten bevorzugen, schrecken häufig vor dessen Wahl zurück, da sie dazu einem aussichtsreicheren Kandidaten Stimmen entziehen müßten, wodurch dieser die Wahl womöglich gegen einen noch weniger präferierten Kandidaten verliert.

¹⁹ Schneider / Zeh: Parlamentsrecht, S: 403.

²⁰ Die Mehrheit der Gesetze wird zwar nicht aus dem Parlament, sondern in den Ministerialbürokratien erarbeitet. Vorschläge jenseits des Mainstreams sind von dort jedoch nicht zu erwarten.

Eine Sperrklausel bei Verhältniswahlen führt zu ähnlichen Problemen. Wähler einer kleinen Partei gehen ein hohes Risiko ein, daß ihre Stimme letztendlich wertlos ist, weil ihre Partei an der 5%-Hürde scheitert, und deshalb womöglich das eigene politische Lager trotz einer Mehrheit der Wahlstimmen keine Mehrheit der Mandate erhält. Dies entfaltet eine abschreckende Wirkung auf potentielle Wähler einer kleinen Partei, was die Chancen dieser Partei über 5% zu kommen, erneut reduziert.²¹

Wie schwierig es ist, eine neugegründete Partei erfolgreich zu etablieren und mit ihr Wahlerfolge zu erzielen, zeigt die Beobachtung, daß dies selbst Parteien, die eine der zentralen gesellschaftlichen Konfliktlinien vertreten, nur unter anspruchsvollen Voraussetzungen gelingt.²² Weniger grundlegende Anliegen, die von keiner der bestehenden Parteien aufgegriffen werden, bleiben ausgeschlossen. Die Repräsentationshürde ist demzufolge aus partizipativer Sicht zu hoch.

2.5.2. Parteien als Komplettpaket von Personen

Nach dem gegenwärtigen Bundestagswahlrecht kann der Wähler mit der für das Kräfteverhältnis der Parteien maßgeblichen Zweitstimme nur zwischen starren Listen wählen, welche die Parteien zuvor aufgestellt haben. Daher ist der Wähler gezwungen, sich für ein Komplettpaket von Personen zu entscheiden, obwohl er vielleicht einigen der Kandidaten nur ungerne zu einem Abgeordnetenmandat verhelfen möchte.²³

Kandidaten, die auf den vorderen sogenannten sicheren Listenplätzen einer größeren Partei stehen, erhalten auch bei einer Wahlniederlage mit Sicherheit ein Abgeordnetenmandat. Sie sind im Grunde schon im Augenblick ihrer Aufstellung gewählt.²⁴ „Insofern haben die Bundestagswahlen keinen kompetitiven Charakter, sondern legitimieren lediglich anderweitig getroffene Entscheidungen, ein ansonsten typisches Charakteristikum unfreier Quasiwahlen, wie sie beispielsweise in der DDR üblich waren. Besonders prekär wird diese Entmündigung des Wählers gegenüber der Parteienmacht im Fall erfolgloser Direktwahlkandidaten, die trotz einer Wahlniederlage im Wahlkreis über einen sicheren Listenplatz ins Parlament

²¹ Vgl. Jesse, Eckhard: Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52/2003, S. 9f.

²² Vgl. Mielke, Gerd: Gesellschaftliche Konflikte und ihre Repräsentation im Deutschen Parteiensystem. Anmerkungen zum Cleavage-Modell von Lipset und Rokkan, in: Eith, Ulrich / Mielke, Gerd (Hrsg.): Gesellschaftliche Konflikte und Parteiensysteme. Länder- und Regionalstudien, S. 79.

²³ Vgl. Hallett, George H., Jr: Proportional Representation with the Single Transferable Vote: A Basic Requirement for Legislative Elections, in: Lijphart, Arend / Grofmann, Bernard: Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives. S. 116f.

²⁴ Vgl. Prittwitz, Volker v.: Vollständig personalisierte Verhältniswahl. Reformüberlegungen auf der Grundlage eines Leistungsvergleichs der Wahlsysteme Deutschlands und Finnlands, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52/2003, S. 16.

gelangen“²⁵, kritisiert Volker von Prittwitz. Da auch die Kandidatenaufstellung innerhalb der Parteien „häufig pro forma erfüllt ist, in der Praxis aber durch oligarchische Willensbildungsprozesses ersetzt wird“, werde den Wählern „die Ausübung eines grundlegenden Beteiligungsrechts entzogen“.²⁶

2.5.3. Parteien als Komplettpaket von Politikentscheidungen

„Those electors who are in agreement with the party on a single point of its programme only are obliged, in order to get that point carried, to vote for all the rest, in spite of their convictions“²⁷, so Moisei Ostrogorski.

Bei der Wahl einer Partei oder eines Kandidaten kann der Wähler nur zwischen verschiedenen Komplettpaketen von politischen Entscheidungen wählen. Er hat nicht die Möglichkeit, sich auf einem Themengebiet von einer Partei vertreten zu lassen, auf einem anderen von einer anderen. Selbst wenn er im Rahmen eines stärker personalisierten Wahlrechts durch Möglichkeit, einzelne Personen zu wählen, jeweils die von ihm bevorzugten Fachpolitiker wählen kann, wird die parlamentarische Mehrheit in allen Sachfragen von stets derselben Partei bzw. dem selben Parteienbündnis gebildet.

Häufig sind die Bürger jedoch nur mit einzelnen Bereichen der Regierungspolitik unzufrieden und wollen nicht notwendigerweise die gesamte Regierung ersetzt sehen. Und mitunter machen die Oppositionsparteien auf einem Themenfeld auch keine wesentlich anderen Angebote als die Regierungspartei(en), obwohl es in der Bevölkerung jedoch einen Bedarf danach gibt. Wenn beispielsweise alle relevanten Parteien sich gegen den Willen eines großen Teils der Bevölkerung für den Abbau von Sozialleistungen einsetzen, haben die Anhänger des Sozialstaats keine Möglichkeit, ihre Interessen parlamentarisch repräsentieren zu lassen.

Wenn eine Partei ihrem Komplettpaket Programmpunkte beimengt, die bei der Anhängerschaft der Partei auf Ablehnung stoßen, werden die meisten Parteianhänger sich mangels aussichtsreicher Alternativen letztendlich dennoch für „ihre“ Partei entscheiden.

Falls eine One-Issue-Partei es doch einmal ins Parlament schaffen sollte, müssen deren Abgeordnete auch über Themen entscheiden, für die sie nicht gewählt wurden.

²⁵ Ebd.

²⁶ Ebd.

²⁷ Ostrogorski, Moisei: Democracy and the organization of political Parties, Volume II: The United States, New Brunswick / London 1982, S. 354.

2.6. Wahlreform-Vorschläge zur Erhöhung der Repräsentation

Im folgenden werden einige Vorschläge vorgestellt, die den Menschen beim Wählen mehr Einfluß geben und der Erhöhung der Repräsentation dienen können. Diese Vorschläge sind in recht unterschiedlichem Maße bekannt. Einige sind des öfteren Gegenstand von Diskussionen und Wahlrechtsexperten, andere sind weitgehend unbekannt.

2.6.1. Instant Runoff Vote

Das Instant-Runoff-Vote-Verfahren (IRV), das auch unter dem Namen Alternative Vote bekannt ist, eignet sich für Wahlen, bei denen ein einziger Gewinner ermittelt werden soll. Es wird u.a. bei Präsidentschaftswahlen in Irland und zur Bestimmung der Wahlkreisabgeordneten in Australien verwendet.²⁸

Die Wähler können nicht nur wie gewohnt angeben, welchen Wahlvorschlag sie am besten finden, sondern auch welchen sie für den zweitbesten, drittbesten, usw. halten. Die Stimmen für unterlegene Kandidaten sind nicht wertlos, sondern werden durch Betrachtung der Zweitpräferenz (usw.) zur Mehrheitsbildung herangezogen.²⁹

Falls kein Kandidat eine absolute Mehrheit der Erstpräferenzen erhält, wird zunächst der Kandidat mit den wenigsten Erstpräferenzen aus dem Rennen genommen. Die Wahlzettel, auf denen er als Erstpräferenz angegeben wurde, werden nun erneut ausgewertet; dabei wird die Stimme jeweils auf den als Zweitpräferenz genannten Kandidaten übertragen. Ergibt sich erneut keine absolute Mehrheit, wird der schwächste der verbliebenen Kandidaten gestrichen und werden dessen Zweitpräferenzen übertragen. Falls die Zweitpräferenz bereits ausgeschieden ist, wird die Drittpräferenz herangezogen. Dies wird solange fortgesetzt, bis ein Kandidat eine absolute Mehrheit erreicht hat.³⁰

Im Gegensatz zur relativen Mehrheitswahl können die Wähler bedenkenlos für den Kandidaten stimmen, den sie tatsächlich bevorzugen, ohne daß sie dadurch ihrem politischen Lager schaden.

Auf den ersten Blick scheint sich dies nicht wesentlich von der absoluten Mehrheitswahl zu unterscheiden, bei der eine Stichwahl zwischen den zwei erfolgreichsten Kandidaten stattfindet, falls im ersten Wahlgang kein Kandidat die absolute Mehrheit erreicht hat. Absolute Mehrheitswahl kann bei einer starken Zersplitterung des Wahlverhaltens allerdings dazu führen, daß die zwei stimmenstärksten Kandidaten aus dem gleichen Spektrum

²⁸ Vgl. Lijphart, Arend: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven / London 1999, S. 147.

²⁹ Vgl. ebd.

³⁰ Vgl. ebd.

stammen. Dies geschah 2002 bei der französischen Präsidentschaftswahl.³¹ Stichwahlen sind bei IRV grundsätzlich nicht nötig.

2.6.2. Condorcet-Verfahren

Eine gewisse Ähnlichkeit mit dem Instant-Runoff-Vote-Verfahren besitzen Condorcet-Verfahren, bei denen der Wähler die Wahlvorschläge ebenfalls entsprechend seiner Präferenzen durchnummeriert. Condorcet unterscheidet sich von IRV jedoch in der Auswertung der Präferenzen dahingehend, daß bei Condorcet-Verfahren nicht die Stimmen auf andere Kandidaten übertragen werden, sondern sämtliche zur Wahl stehenden Kandidaten paarweise miteinander verglichen werden.

Die Ranked-Pairs-Variante des Condorcet-Verfahrens vermeidet das häufig gegen das Condorcet-Prinzip angeführte Arrow-Paradox.³² Wenn sich die Kandidaten aufgrund von Zirkelschlüssen nicht in eine eindeutige Reihenfolge bringen lassen und deshalb kein eindeutiger Gewinner festgestellt werden kann, werden die Zirkelschlüsse aufgebrochen, indem diejenigen Paare übergangen werden, zwischen denen die geringste Differenz besteht.³³

Während IRV Richtungsentscheidungen begünstigt, fördern Condorcet-Verfahren Kompromißvorschläge in der Mitte des politischen Spektrums.

Neben IRV und Condorcet gibt es noch eine Vielzahl anderer Verfahren.³⁴

2.6.3. Reines Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel

Ein üblicher Vorschlag für mehr Repräsentativität in Mehr-Personen-Gremien ist die Verwendung eines reinen Verhältniswahlrechts ohne Sperrklausel. Die Abschaffung der 5%-Hürde bei Bundestagswahlen haben z.B. die Grünen und die PDS wiederholt gefordert.³⁵

Eine Aufhebung der künstlichen Hürde bedeutet jedoch nicht, daß beliebig kleine Gruppierungen Mandate erhalten. Aus der Anzahl der zu vergebenden Mandate ergibt sich eine natürliche Sperrklausel: Die Wahlvorschlag muß genug Stimmen erhalten, um wenigstens ein Mandat zu erzielen.³⁶

³¹ Vgl. Heyer, Axel: europa-digital.de, Le Pen bringt Frankreich zum Erzittern, http://www.europa-digital.de/text/laender/fra/nat_pol/wahl1.shtml (Stand: 20.08.2004)

³² Vgl. Cretney, Blake: condorcet.org. Arrow's Theorem, <http://www.condorcet.org/rp/arrow.shtml> (Stand: 20.08.2004)

³³ Vgl. Cretney, Blake: condorcet.org. Introduction to Ranked Pairs, <http://www.condorcet.org/rp/intro.shtml> (Stand: 20.08.2004)

³⁴ Vgl. Cretney, Blake: condorcet.org. Election Methods Resource, <http://www.condorcet.org/emr/methods.shtml> (Stand: 20.08.2004)

³⁵ Vgl. Jesse: Reformvorschläge, S. 9.

³⁶ Vgl. Lijphart: Patterns of Democracy, S: 153.

Kritiker befürchten beim Wegfall der 5%-Hürde eine starke Zersplitterung des Parteiensystems und daraus folgend eine erschwerte Regierungsbildung. Das reine Verhältniswahlrecht findet bei Kommunalwahlen in mehreren Bundesländern Anwendung.

2.6.4. Verhältniswahl mit Alternativstimme

Die Verhältniswahl mit Alternativstimme ist eine Abwandlung der IRV-Methode. Die Wähler können eine Zweit-, Dritt-, Viertpräferenz usw. für den Fall angeben, daß die von ihnen bevorzugte Partei an der jeweiligen Sperrklausel scheitert.³⁷

Die Stimmauszählung verläuft wie bei IRV. Die Stimmen der jeweils kleinsten Partei werden jedoch nicht solange übertragen, bis ein Einzelgewinner feststeht, der mehr als 50% der Stimmen erhält, sondern nur solange, bis nur noch Kandidaten übrig sind, die inklusive der übertragenen Stimmen oberhalb der Sperrklausel liegen.

Diese Methode verbindet die Konzentrationswirkung der 5%-Hürde mit der Partizipationswirkung des Wegfalls der Sperrklausel. Stimmen für kleinere Parteien sind nicht wertlos, weil eine oder mehrere Alternativen angekreuzt werden können, auf die die Stimme im Falle des Scheiterns des präferierten Wahlvorschlages übergeht.³⁸

2.6.5. Kumulieren und Panaschieren

Zur Lösung des Problems starrer Listen wird die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens vorgeschlagen. Dabei hat jeder Wähler mehrere Stimmen, mit denen er einzelne Kandidaten aus offenen Listen wählt. Er kann einzelnen Kandidaten mehrere Stimmen geben (Kumulieren) und seine Stimmen auf mehrere Listen verteilen (Panaschieren).³⁹

Dieses Verfahren wird bei Kommunalwahlen in mehreren Bundesländern angewendet. Mittels Volksbegehren und Volksentscheid haben sich die Hamburger Bürger am 13. Juni 2004 ein neues Wahlrecht gegeben. Dieses beinhaltet erstmals die Möglichkeit, bei einer Landtagswahl zu kumulieren und zu panaschieren.⁴⁰

Es folgen drei wenig bekannte Wahlreform-Vorschläge.

³⁷ Vgl. Benken, Björn / Kottschlag, Gerhard / Valeske Jörg: Website. Das neue Wahlrecht – Schritt für Schritt, <http://www.wahlreform.de/schritte.htm> (Stand: 18.08.2004)

³⁸ Vgl. Jesse: Reformvorschläge, S. 9f.

³⁹ Vgl. Mehr Bürgerrechte: Website. Das neue Wahlrecht, <http://www.faires-wahlrecht.de/?page=kernelemente> (Stand: 17.08.2004)

⁴⁰ Vgl. ebd.

2.6.6. „Effiziente Aggregation“ nach Hanno Scholtz

Hanno Scholtz entwirft in seiner Doktorarbeit ein Modell, mit dem die Wähler jenen Kandidaten zum Einzug in ein Parlament verhelfen, die ähnliche Ansichten wie die Wähler vertreten. Dabei geben die Wähler ihre Stimme nicht für starre Parteilisten ab, sondern stellen sie einem sogenannten Aggregator zur Verfügung oder verteilen sie auf mehrere Aggregatoren.⁴¹

Als Aggregatoren bezeichnet Scholtz gesellschaftliche Interessenvertretungsorganisationen, beispielsweise Wirtschafts- oder Umweltverbände, die Informationen sammeln, sich eine Meinung zu bestimmten politischen Fragen bilden und diese in politischen Auseinandersetzungen vertreten.⁴²

Die Aggregatoren verwenden das durch die Wähler verliehene Stimmgewicht, um einen oder mehrere Kandidaten zu unterstützen und so die Zusammensetzung des Parlaments zu bestimmen, oder sie geben die Unterstützung an andere Aggregatoren weiter, die dann ihrerseits Kandidaten unterstützen. Die Wähler haben die Möglichkeit, ihre Unterstützung wieder zurückzuziehen und auf andere Aggregatoren zu übertragen. Weiterhin sollen interessierte Bürger die Möglichkeit erhalten, „den von ihnen unterstützten Parlamentariern die übertragene Unterstützung abzunehmen und selbst über die Angelegenheit zu befinden.“⁴³

„Kern ist die Möglichkeit der Aufteilung der politischen Unterstützung von Basisakteuren auf unterschiedliche Aggregatoren und umgekehrt die Übernahme der Unterstützung von Kandidaten (und Optionen) durch unterschiedliche Aggregatoren“⁴⁴, so Schlotz zusammenfassend.

2.6.7. Viergliederung des sozialen Systems

Johannes Heinrichs, der als Professor für Philosophie und Sozialökologie u.a. an der Berliner Humboldt-Universität lehrte, hat das Konzept der „Viergliederung des sozialen Systems“ entwickelt. Die zentrale Aussage seines Konzepts lautet: „Wir brauchen vier unterschiedene, eigens gewählte und eigens verantwortliche Parlamente“.⁴⁵

Karl-Albrecht Schachtschneider, Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität Erlangen-Nürnberg, schreibt im Vorwort zu Johannes Heinrichs Buch „Revolution der Demokratie“: „Heinrichs konzipiert vier Parlamente mit eigenständigen Aufgaben,

⁴¹ Vgl. Scholtz, Hanno: Effiziente Aggregation. Dissertation zur Erlangung der Würde eines Doktors der Politikwissenschaft, eingereicht am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, Zürich 2001, S. 87ff.

⁴² Vgl. ebd., S. 46f.

⁴³ Ebd., S. 96.

⁴⁴ Vgl. ebd., S. 123.

⁴⁵ Heinrichs, Johannes: Website, <http://www.viergliederung.de/html/viergliederung.html> (Stand: 15.08.2004)

eigenständiger Verantwortung und eigenständiger Besetzung, nämlich ein Grundwerteparlament, ein Kulturparlament, ein Politikparlament und ein Wirtschaftsparlament. Die Gesetze dieser Parlamente sind alle verbindlich. Das erfordert Kompetenzgrenzen oder Vorrangregelungen.⁴⁶ Diese Vorrangregelung besteht aus einer Hierarchie zwischen den vier Parlamenten, denen auch jeweils eigene Exekutivorgane gegenüberstehen: Als unterstes in der Hierarchie befindet sich „ein Wirtschaftsparlament, diesem übergeordnet (rahmensetzend, nicht etwa planwirtschaftend) das im engeren Sinn politische Parlament, diesem durch Rahmenkompetenzen übergeordnet ein Kulturparlament sowie eine diesem nochmals übergeordnete Grundwerterversammlung.“⁴⁷

2.6.8. Ostrogorski-Demokratie

Moisei Ostrogorski kommt aufgrund seiner Untersuchung des englischen und US-amerikanischen Parteiensystems des späten 19. Jahrhunderts zu dem Schluß, daß es statt starrer Parteien Organisationen für die Lösung jeweils nur einer politischen Streitfrage geben sollten. Sie würden sich nur zu diesem einen Zweck gründen und sich wieder auflösen, wenn das Thema nicht mehr aktuell ist. Insbesondere müßten die Mitglieder in anderen Sachfragen nicht mit einander übereinstimmen. Ostrogorskis Ziel ist, daß die in einer Demokratie getroffenen Entscheidungen tatsächlich den Ansichten der Bevölkerung entsprechen.⁴⁸

„[I]t would only be necessary to extend to parliamentary life the principle which governs the new social relations, and which is that of union substituted for unity.“⁴⁹ Das Parlament “can be only a rendezvous of the representatives of the various national aspirations, met to come to understandings which will adjust the divergent interests in the way that is most equitable for all. The work of Parliament will be a continual series of compromises, settled by majorities whose composition may vary from one question to another, but which will in each case present a genuine reflection of the views and feelings of the true, of the only majority that can have been constituted on the basis of the particular question. The laws will no longer be the imperious decisions of a dominant majority, delivered against the will of a minority always reduced, if not to silence, to impotence, but medium solutions arrived at with the real

⁴⁶ Karl-Albrecht Schachtschneider im Vorwort zu: Heinrichs, Johannes: Revolution der Demokratie. Eine Realutopie, Berlin 2003, im Internet unter http://www.viergliederung.de/revolution_der_demokratie.html (Stand: 15.08.2004)

⁴⁷ Heinrichs, Johannes: Die Demokratie der Zukunft. Alternativen zum ideologischen Ethik-Boom und zum Versagen der Parteiendemokratie, in: Tomek, R.S. / Hosang, M. (Hrsg.): Ethik-Kodex 2000, Köln 2000, im Internet unter http://www.viergliederung.de/Schriften_Buecher/demokratie_der_zukunft.pdf, S. 8 (Stand: 15.08.2004)

⁴⁸ Vgl. Ostrogorski: Democracies and political parties, S. 321ff.

⁴⁹ Ebd., S. 368.

cooperation of the whole body of national representatives, who on each occasion combine freely to say yes or no according to their convictions and the wishes of their constituents.”⁵⁰

Ostrogorski spricht sich außerdem dafür aus, daß die Regierung nicht mehr eine geschlossene Einheit bildet, sondern daß jeder Minister einzeln verantwortlich ist und einzeln abgelöst werden kann. Es ist möglich, daß ein Abgeordneter einen Minister unterstützt, einen anderen jedoch nicht.⁵¹

Allerdings beschreibt Ostrogorski nicht im einzelnen, wie die Abgeordneten gewählt werden.

2.7. Bewertung der Wahlreform-Vorschläge

Alle vorgestellten Verfahren sind mehr oder weniger in der Lage, den Anspruch aus Abschnitt 2.5.1. einzulösen, neuen Gruppierungen, die neue Ansichten und Lösungsansätze vertreten, eine faire Chance zu geben, sich zu etablieren. Die Anhänger kleiner Parteien müssen nicht befürchten, daß ihre Stimme nutzlos ist. Bei den verschiedenen Präferenzwahlverfahren gehen Stimmen grundsätzlich nicht verloren. Bei der reinen Verhältniswahl wird bei großen Gremien die natürliche Hürde sehr klein. Die übrigen Verfahren können unterschiedlich ausgestaltet werden und sind offen für Repräsentationschancen für kleine Parteien.

Der Anspruch aus 2.5.2., daß Wähler sich nicht für ein Komplettpaket von Personen entscheiden müssen, sondern direkten Einfluß auf die personale Zusammensetzung des Parlaments haben, wird durch das Verfahren des Kumulierens und Panaschierens erfüllt. Auch die effiziente Aggregation nach Hanno Scholtz bietet Wählern die Möglichkeit, gezielt einzelne Kandidaten zu unterstützen. Das Konzept der sozialen Viergliederung und Ostrogorskis Demokratiemodell ließen sich ebenfalls in diesem Sinne ausgestalten.

Dem Anspruch aus 2.5.3., dem Wähler die Möglichkeit zu geben, nicht für ein Komplettpaket politischer Forderungen stimmen zu müssen, entspricht am deutlichsten Ostrogorskis Vorschlag. In geringerem Maße findet er sich auch bei Hanno Scholtz und bei Johannes Heinrichs Viergliederung des sozialen Systems.

Die Betrachtung im vorigen Absatz bezog sich auf die Möglichkeit, beim Wahlakt differenzierte Entscheidungen zu treffen statt Komplettpakete wählen zu müssen. Doch auch ein gewählter Abgeordneter stellt in sich ein Komplettpaket mit einer spezifischen Kombinationen von Ansichten und Prioritäten dar – selbst wenn er aufgrund bestimmter inhaltlicher Erwägungen gewählt wurde. Die Wähler haben ihn beispielsweise aufgrund seiner bildungspolitischen Ansichten gewählt, doch auch bei Abstimmungen über z.B.

⁵⁰ Ebd., S. 368f.

Verkehrspolitik ist seine Stimme dafür entscheidend, ob eine Mehrheit zustandekommt. Entsprechend geht auch bei einer bildungspolitischen Abstimmung seine Stimme gewissermaßen zwischen all den Stimmen der Nicht-Bildungspolitiker unter.

Teilweise gelöst wird dieses Problem im Modell der Viergliederung des sozialen Systems, da dort die in eines der Teilparlamente gewählten Vertreter jeweils nur über den begrenzten Themenbereich entscheiden würden, für den sie gewählt wurden. Allerdings könnten beispielsweise Verkehrspolitiker weiterhin über Bildungspolitik entscheiden.

Ostrogorski tritt ebenfalls für thematische Differenzierung ein, damit Parlamentsentscheidungen den Ansichten einer Bevölkerungsmehrheit entsprechen. Allerdings fehlen in seiner Darstellung konkrete Beschreibungen darüber, wie er sich das Wahlverfahren vorstellt.

Die in verschiedenen Vorschlägen aus Kapitel 2.6. enthaltene Differenzierung nach Personen ist eine sinnvolle Möglichkeit, Wählern mehr Einfluß zu geben, aber sie kann kein Ersatz sein für die Differenzierung nach Politikfeldern.

2.8. Grundzüge des Deutschen Bundestages

Normalerweise ist es für den Entwurf eines Stimmgebungs- oder Wahlverfahrens nicht von Bedeutung, welche Aufgaben das zu wählende Organ erfüllen soll. Da ich jedoch ein Verfahren vorschlage, das dem Bürger direkteren Einfluß auf die Tätigkeit des Parlaments gibt, ist zumindest eine grobe Betrachtung seiner Funktionsweise nötig.

2.8.1. Aufgaben

Zu den Aufgaben des Bundestages gehört an erster Stelle die Gesetzgebung. Daneben werden Beschlüsse getroffen, die keine Gesetzesform haben, sowie Entschließungen verabschiedet und Verträge mit anderen Staaten (Vertragsgesetze) beschlossen. Von ebenfalls entscheidender Bedeutung ist der Beschluß des Bundeshaushalts und die Feststellung des Haushaltsplans.⁵²

Des weiteren hat der Bundestag eine Wahl- und Legitimationsfunktion für die obersten Staatsorgane. Die Mitglieder des Bundestages bilden zusammen mit den von den Länderparlamenten bestellten Delegierten die Bundesversammlung, welche den

⁵¹ Vgl. ebd., S: 371ff.

⁵² Vgl. Westphalen, Raban Graf v. (Hrsg.): Parlamentslehre. Das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter, 2. Aufl., München/Wien 1996; S. 172ff.

Bundespräsidenten wählt. Auf Vorschlag des Bundespräsidenten wählt der Bundestag den Bundeskanzler.⁵³

Die Bundesverfassungsrichter werden je zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat gewählt, wobei der Bundestag durch ein Wahlmännergremium agiert und mit Zwei-Drittel-Mehrheit entscheidet. Richter der obersten Bundesgerichte werden gemeinsam durch den Richterwahlausschuß und den zuständigen Bundesminister bestimmt. Der Richterwahlausschuß besteht aus den zuständigen Landesministern und einer gleichgroßen Zahl von Bundestagsabgeordneten.⁵⁴

Des weiteren bestellt der Bundestag Mitglieder des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat, wählt den Wehrbeauftragten und den Präsidenten des Rechnungshofes und entsendet Vertreter zur Parlamentarischen Versammlung des Europarats und zur Versammlung der Westeuropäischen Union und ist in der Interparlamentarischen Union vertreten.⁵⁵

Im übrigen ist der Bundestag für die Kontrolle der Regierungspolitik zuständig.⁵⁶

2.8.2. Politikgestaltung in den Ausschüssen

Im Gesetzgebungsverfahren werden Anträge am Ende der 1. Lesung vom Plenum zur Beratung in einen oder mehrere Ausschüsse verwiesen, bevor sie schließlich zur zweiten und dritten Lesung erneut ins Plenum und dort schließlich zur Abstimmung gelangen.⁵⁷

In der 15. Wahlperiode gibt es 21 ständige Ausschüsse. Es sind dies: Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung; Petitionsausschuss; Auswärtiger Ausschuss; Innenausschuss; Sportausschuss; Rechtsausschuss; Finanzausschuss; Haushaltsausschuss; Wirtschaft und Arbeit; Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Verteidigungsausschuss; Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Gesundheit und Soziale Sicherung; Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Menschenrechte und Humanitäre Hilfe; Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung; wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Tourismus; Angelegenheiten der Europäischen Union; Kultur und Medien. Jedem dieser Ausschüsse gehören zwischen 15 und 42 ordentlichen Mitgliedern an. Hinzu kommt eine gleich große Zahl von Stellvertretern.⁵⁸

⁵³ Vgl. ebd., S. 183f.

⁵⁴ Vgl. ebd., S. 184f.

⁵⁵ Vgl. ebd., S. 185.

⁵⁶ Vgl. ebd., S: 187ff.

⁵⁷ Vgl. ebd., S. 260ff.

⁵⁸ Vgl. Deutscher Bundestag: Website. Aufgaben der Ausschüsse, <http://www.bundestag.de/parlament/gremien15/aufgaben.html> (Stand: 18.08.2004)

Die Zusammensetzung der Ausschüsse entspricht dem Stärkeverhältnis der Fraktionen. Diese legen auch Anzahl und Zuschnitt der Ausschüsse fest. Der Zuschnitt der Ausschüsse entspricht dabei weitgehend jenem der Bundesministerien. Jede der in einem Ausschuß vertretenen Fraktionen bestimmt aus ihrer Mitte einen Obmann oder eine Obfrau.⁵⁹

Die inhaltliche Beratung von Gesetzentwürfen bzw. Anträgen findet in den federführenden und mitberatenden Ausschüssen statt. Die Ausschüsse tagen im allgemeinen nicht öffentlich. Für einzelne Sitzungen kann jedoch die Öffentlichkeit zugelassen werden.⁶⁰ Aufgrund dieser Nicht-Öffentlichkeit ist ihre Arbeit im Unterschied zu den Plenumsdebatten weniger von öffentlicher Selbstdarstellung und Profilierung der Parteien geprägt. Statt dessen finden sachliche Erörterung statt.

Ich möchte im folgenden die Rolle der ständigen Ausschüsse des Bundestages anhand mehrerer Zitate darstellen:

In der Eigendarstellung des Bundestages wird die Ausschußarbeit wie folgt zusammengefaßt: „Grundsätzlich berät der Ausschuss Vorlagen wie Gesetzentwürfe, Anträge und Unterrichtungen, die ihm vom Bundestag überwiesen werden. Das Beratungsergebnis wird dem Bundestag als Beschlussempfehlung des Ausschusses zusammen mit einem Berichte über den Verlauf der Beratungen im federführenden Ausschuss und den mitberatenden Ausschüssen übermittelt. Der Beschlussempfehlung des Ausschusses stimmt der Bundestag in der Regel mit oder ohne Debatte zu.“⁶¹

Klaus von Beyme schreibt dazu: “In den Ausschüssen, weit mehr als im Plenum, konzentrieren sich die Gesetzgebungsfunktionen des Parlaments. Laut Umfragen sehen sich deutsche Ausschußmitglieder vor allem als Gesetzgeber ... Diese Sichtweise wird verstärkt durch die Abwanderung vieler Entscheidungskompetenzen vom Plenum in die Ausschüsse. Ausschüsse sind rechtlich gesehen nur ‚vorbereitende Beschlußorgane‘. De facto erweisen sich die Empfehlungen des Ausschusses jedoch vielfach als identisch mit der abschließenden Entscheidung des Plenums.”⁶²

Abschließend noch eine Bemerkung zum Haushaltsausschuß: „Der Haushaltsausschuß hat eine herausragende Bedeutung für alle Bereiche der Gesetzgebung. Dieser Ausschuß hat im parlamentarischen System die Aufgabe sicherzustellen, daß andere Ausschüsse keine

⁵⁹ Vgl. Deutscher Bundestag: Website. Arbeit und Aufgaben des Innenausschusses, <http://www.bundestag.de/parlament/gremien15/a04/aufgaben.html> (Stand: 17.08.2004)

⁶⁰ Vgl. Deutscher Bundestag: <http://www.bundestag.de/parlament/gremien15/aufgaben.html> (Stand: 18.08.2004)

⁶¹ Deutscher Bundestag: Website. Aufgaben und Arbeit des Ausschusses für Bildung, Forschung, und Technikfolgenabschätzung in der 15. Wahlperiode,

http://www.bundestag.de/parlament/gremien15/a17/aufgaben_arbeit/aufgaben_arbeit.html (Stand: 17.08.2004)

⁶² Beyme, Klaus v.: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen 1997, S. 188.

Beschlüsse fassen, die den Haushaltspolitischen Grundkonzeptionen der Bundesregierung widersprechen.“⁶³

3. Entwurf eines Verfahrens für eine nach Politikfeldern differenzierte Wahl

Zumindest im alltäglichen Bewußtsein der meisten Menschen besteht die wichtigste Aufgabe von Parlamenten darin, Gesetze zu verabschieden. Danach folgt noch die Wahl des Regierungschefs und die Verabschiedung des Haushalts. Daher werde ich mich bei der Darstellung des von mir vorgeschlagenen Wahlverfahrens zunächst auf diese drei Funktionen konzentrieren. Auf weitere vom Deutschen Bundestag zu bewältigende Aufgaben werde ich nur kurz eingehen. Außerdem gehe ich der Frage nach, ob es tatsächlich möglich ist, in verschiedenen Politikfeldern verschiedene Politik zu betreiben. Abschließend messe ich das Verfahren für eine nach Politikfeldern differenzierte Wahl an Dieter Nohlens Kriterien für Wahlsysteme.

3.1. Grundidee und Ziel des Wahlverfahrens

In einem demokratischen Staat müssen die Bürger die Möglichkeit haben, das Gemeinwesen nach ihren Vorstellungen zu gestalten und zu ändern. Sie sollen die Politik nicht nur in ihrer groben Grundrichtung, sondern auch in einzelnen Bereichen beeinflussen können.

Dazu ist es notwendig, die zur Wahl gestellten Komplettpakete aufzuschnüren. Es ist unrealistisch, anzunehmen, die Menschen würden einer Partei in allen Punkten zustimmen.

Ein repräsentatives System, in dem eine tatsächliche Vertretung der Bürger stattfindet, muß es ihnen ermöglichen, sich in unterschiedlichen Fragen von unterschiedlichen Repräsentanten vertreten zu lassen. Es ist beispielsweise durchaus wahrscheinlich, daß sich jemand in der Umweltpolitik von einer anderen Partei vertreten lassen möchte als in der Wirtschaftspolitik, und in Sachen Innere Sicherheit vs. Bürgerrechte von noch einer anderen Partei.⁶⁴

Wenn Menschen einen Beauftragten für eine bestimmte Aufgabe wählen, weil sie ihn in dieser Frage für kompetent hält, bedeutet das nicht, daß sie ihm eine generelle

⁶³ Ebd., S. 190.

⁶⁴ Nach einer Umfrage von Infratest-dimap für die ARD-Sendung Bericht aus Berlin bevorzugten Anfang September 2002 eine Mehrheit die Bürger die SPD für auf den Themenfeldern Wiederaufbau nach dem Hochwasser, Frieden, soziale Gerechtigkeit, Rentenpolitik, Ausländer- und Asylpolitik und Außenpolitik. Die CDU lag hingegen in den Bereichen Arbeit und Wirtschaft vorne. Vgl. Bericht aus Berlin vom 06.09.2002: Website. Parteikompetenzen: SPD holt auf,

Entscheidungsbefugnis über alle Belange erteilen möchte. Gewählte Repräsentanten sollen also möglichst nur über Dinge entscheiden, wegen derer sie gewählt wurden.

Wenn die Wähler die Möglichkeit haben, sich in verschiedenen Politikfeldern von unterschiedlichen Parteien vertreten zu lassen, ergeben sich je nach Politikfeld verschiedene parlamentarische Mehrheitsverhältnisse. Auch bei gleichen Stimmenanteilen sind dadurch unterschiedliche Koalitionen möglich. Eine Partei kann sich je nach Thema andere Bündnispartner suchen. So können Parteien gemeinsame Projekte in einem Politikfeld umsetzen, ohne deshalb auch in solchen Bereichen zusammenarbeiten zu müssen, in denen sie aufgrund unvereinbarer Ansichten inhaltlich keine gemeinsame Grundlage haben. Dadurch werden auch Koalitionskrisen unwahrscheinlicher. Sofern doch Koalitionskrisen eintreten, bleiben sie auf dieses Themengebiet beschränkt.

Außerdem wird es möglich, durch Wahlen Politikwechsel in einzelnen Bereichen herbeizuführen. Wenn beispielsweise eine Partei eine unzufriedenstellende Sozialpolitik betreibt, können sich die Wähler in diesem Bereich für eine andere Partei entscheiden, ohne jener Partei solche Bereiche zu entziehen, in denen ihre Politik zufriedenstellend ist.

Daß zumindest ein Teil der Wähler einen Bedarf nach thematisch differenziertem Wahlverhalten verspürt, zeigt sich darin, daß sie bei Wahlen auf unterschiedlichen politischen Ebenen – auf denen über unterschiedliche Themen entschieden wird – verschiedene Parteien bevorzugen. Dies wird besonders deutlich, wenn eine Landtagswahl zusammen mit einer Bundestagswahl oder einer Wahl zum Europäischen Parlament stattfindet. Dies war am 13. Juni 2004 in Thüringen der Fall, als zugleich Landtag und Europäisches Parlament gewählt wurden. Bei der Landtagswahl⁶⁵ erhielt die CDU 43,0% der Zweistimmen, bei der Europawahl⁶⁶ nur 37,8%, die PDS erhielt 26,1% bzw. 25,3%, die SPD 14,5% bzw. 15,4%, die Grünen 4,5% bzw. 5,5% und die FDP 3,6% bzw. 4,2%.

Da die eigentliche politische Sacharbeit des Bundestages in den Ausschüssen stattfindet, ergibt sich die Forderung, diese Ausschüsse direkt durch die Bürger wählen zu lassen.

Klaus von Beyme verweist in seinem hier bereits zitierten Werk darauf, daß der Vorschlag, den Ausschüssen ein Beschlußrecht zu geben, bereits 1921 im Reichstag beantragt wurde und in Italien übliche Praxis sei. Er hält diese Idee allerdings nicht für verfolgenswert, da eine

http://wahl2002.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,2301,OID1077450_TYP3_THE_REF4936,00.html (Stand: 21.08.2004)

⁶⁵ Vgl. Landeswahlleiter von Thüringen: Website. Landtagswahl 2004, <http://www.wahlen.thueringen.de/datenbank/Wahl/anzWAHL.asp?WA=LW&WahlJ=2004&SA=L&AnzTyp=1> (Stand: 21.08.2004)

⁶⁶ Vgl. Landeswahlleiter von Thüringen: Website. Europawahl 2004, <http://www.wahlen.thueringen.de/datenbank/Wahl/anzWEW.asp?WA=EW&WahlJ=2004&SA=L&AnzTyp=1> (Stand: 21.08.2004)

Beschlußfassung in den Ausschüssen die Transparenz reduziere.⁶⁷ Auf direkt von den Bürgern gewählte Ausschüsse träfe dieses Argument jedoch nicht zu.

Mit einer nach Politikfeldern differenzierten Wahl verbindet sich auch die Hoffnung, daß die Parteien in stärkerem Maße gezwungen wären, im Wahlkampf um die Besetzung der Ausschüsse inhaltliche Konzepte zu präsentieren, wohingegen sich die Parteien heute im Wahlkampf jeweils auf jene Themen zurückziehen, mit denen sie beim Wähler besonders gut ankommen.

3.2. Parlament

3.2.1. Autonomie und Zusammenarbeit der Ausschüsse

Entscheidungen werden nicht im Plenum des Bundestages gefällt sondern in den für das jeweilige Anliegen zuständigen einzelnen Ausschüssen, die direkt von der Bevölkerung gewählt werden.

Betrifft eine Entscheidung den Arbeitsbereich mehrerer Ausschüsse, so stimmen sie gemeinsam ab, wobei die in den einzelnen Ausschüssen abgegebenen Stimmen einfach addiert werden. Eine Gewichtung der Ausschüsse ergibt sich durch unterschiedliche Ausschußgrößen, d.h. durch eine unterschiedliche Zahl von stimmberechtigten Mitgliedern.

3.2.2. Kompetenzabgrenzung der Ausschüsse

Da Entscheidungen nicht mehr im Gesamtparlament sondern in Ausschüssen gefällt werden, bedarf es einer Regelung, welche Ausschüsse in welchen Fragen entscheidungsberechtigt sind. Dafür gibt es zum einen ein Ausschußzuschnitts- und Kompetenzabgrenzungsgesetz, dessen Neufassung vor jeder Wahl durch einen Volksentscheid beschlossen wird. Zum anderen gibt es im Parlament ein Koordinierungsgremium, das über die Auslegung des Ausschußzuschnitts- und Kompetenzabgrenzungsgesetzes entscheidet.

Jeder Ausschuß, aber auch die auf Ausschüßebene organisierten Fraktionen sowie Zusammenschlüsse mehrerer Abgeordneter können Gesetzentwürfe und Anträge in das Parlament einbringen. Dazu reichen sie den Antrag beim Koordinierungsgremium ein, das ihn allen anderen Ausschüssen zur Kenntnisnahme weiterleitet und eine erste Aussprache im Plenum ansetzt, in der die Antragsteller ihren Antrag vorstellen und die Vertreter der anderen Ausschüsse die Möglichkeit haben, inhaltlich Stellung zu nehmen. Jeder Ausschuß kann

⁶⁷ Beyme: Gesetzgeber; S. 192.

daraufhin auf Beschluß seiner Mitglieder bekunden, daß er über den Antrag mitentscheiden möchte. Die Entscheidung, welche Ausschüsse tatsächlich entscheidungsberechtigt sind und ob weitere Ausschüsse (z.B. der für Justiz zuständige) mitberatend tätig werden sollen, trifft das Koordinierungsgremium.

Bei größeren Gesetzesvorhaben ist in der Regel eine größere Zahl von Ausschüssen beteiligt. Da jedoch nicht jeder Aspekt eines Gesetzesvorhabens für alle Ausschüsse relevant ist, sind an einzelnen Teilen unterschiedliche Ausschüsse beteiligt. Jeder Ausschuß soll zunächst jene Aspekte regeln, die nur oder vorrangig ihn betreffen. Aspekte, die sich nicht eindeutig einem Bereich zuordnen lassen, werden durch gemeinsame Abstimmung der beteiligten Ausschüsse entschieden. Grundsätzlich soll jedoch jeder Ausschuß nur bei Fragen, die ihn betreffen, mitentscheiden.

Die entscheidungsbefugten Ausschüsse müssen nicht erst zur Abstimmungs-Sitzung als gemeinsamer Ausschuß tagen, sondern können dies auch bereits bei den Beratungen eines Gesetzentwurfs tun.

Da es vom Votum der Bürger abhängt, wie umfangreich das Aufgabengebiet eines Ausschusses ist, können Ausschüsse eigene Unterausschüsse bilden, die nicht gesondert vom Wähler bestimmt werden.

Ausschußneugliederungen, insbesondere die Aufteilung eines großen Ausschusses in eigenständige Ausschüsse oder die Zuordnung eines Themenfeldes zu einem anderen Ausschuß, sind jeweils vor Beginn einer der nächsten Wahlperiode möglich.

Ein Beispiel für das Zusammenwirken von Ausschüssen

Eine Fraktion des Umweltausschusses bringt einen Antrag in das Parlament ein, das Dosenpfand auf Konservendosen auszuweiten. Der Antrag wird im Umweltausschuß von einer knappen Mehrheit unterstützt.

Einige Mitglieder des Wirtschaftsausschusses sehen allerdings wirtschaftliche Interessen berührt und sind mit dem Vorhaben des Umweltausschusses unzufrieden. Sie bringen einen Antrag in den Wirtschaftsausschuß ein, daß auch dieser sich mit dem Dosenpfand befassen soll. Der Befassungs-Antrag wird von den Ausschußmitgliedern angenommen. Das Koordinierungsgremium beschließt, daß Umwelt- und Wirtschaftsausschuß gemeinsam zuständig sind.

Die antragstellende Fraktion erhält ihren ursprünglichen Antrag aufrecht. Da allerdings im Wirtschaftsausschuß andere Mehrheitsverhältnisse bestehen und

der Wirtschaftsausschuß zudem mehr Mitglieder als der Umweltausschuß umfaßt, steht der Antrag nun vor dem Scheitern. Wäre der Wirtschaftsausschuß kleiner oder die Ablehnung seiner Mitglieder knapper, hätte sich der ursprüngliche Antrag im gemeinsamen Votum der beiden Ausschüsse durchsetzen können. Nachdem die Antragsteller ihren Antrag in einigen Punkten geändert haben, erzielt er die nötige Mehrheit.

Von Bedeutung ist also sowohl die Zusammensetzung der einzelnen Ausschüsse als auch ihre Stärke.

3.2.3. Finanzautonomie

Wenn Entscheidungen nicht mehr im Plenum, sondern in Ausschüssen gefällt werden, müssen die Ausschüsse prinzipiell auch über das dazu nötige Geld verfügen können, da fast alle Entscheidungen mit Geldausgaben verbunden sind.

Dadurch können allerdings Konflikte zwischen beispielsweise den Vorhaben des Sozialausschusses und den allgemeinen finanzpolitischen Vorstellungen des Haushaltsausschusses entstehen. Wenn die Fachausschüsse allein durch ihre Größe den Finanzausschuß überstimmen können, ist im Grunde keine eigenständige Haushaltspolitik mehr möglich. Wenn hingegen jede mit Kosten verbundene Entscheidung eines Ausschusses durch den Haushaltsausschuß abgesegnet werden müßte, könnte dieser zwar eine effektive Haushaltspolitik betreiben, gleichzeitig jedoch jegliche Projekte blockieren, die seinen eigenen inhaltlichen Vorstellungen nicht entsprechen bzw. die von Ausschüssen mit Mehrheitsverhältnissen beschlossen wurden, die nicht seinen eigenen entsprechen.

Dieser Konflikt um die Finanzhoheit läßt sich jedoch lösen, indem einzelnen Ausschüssen Finanzautonomie zuerkannt werden kann. Sie können dann finanzwirksame Entscheidungen eigenständig treffen, während andere Ausschüsse auf eine Zustimmung des Haushaltsausschuß angewiesen sind.

Durch die Möglichkeit, große Ausgaben anderer Ausschüsse durch ein Veto zu blockieren, und nicht durch einen größeren Ausschuß überstimmt werden zu können, nimmt der Haushaltsausschuß eine Sonderstellung unter den Ausschüssen ein. Seine Bedeutung ergibt sich damit nicht in erster Linie aus seiner Größe.

Die Entscheidung, wie in Fällen zu verfahren ist, in denen nicht alle entscheidungsberechtigten Ausschüsse über Finanzautonomie verfügen, kann dem Koordinierungsgremium überlassen bleiben.

3.2.4. Drei Stufen des Wahlverfahrens

Das Wahlverfahren besteht aus drei von einander getrennten Stufen, die jeweils einen eigenen Wahlgang erfordern.

3.2.4.1. Wahlgang Nr. 1: Abstimmung über den Zuschnitt der Ausschüsse

Im ersten Wahlgang entscheiden die Bürger darüber, wie viele Ausschüsse es in der anstehenden Wahlperiode geben wird und wie die Kompetenzen zwischen diesen Ausschüssen verteilt sind.

Verschiedene Parteien, Organisationen und Zusammenschlüsse interessierter Bürger werden unterschiedliche Modelle bevorzugen und können diese den Bürgern zur Abstimmung vorlegen. Vorzugsweise werden an der Erarbeitung der Ausschußzuschnitts- und Kompetenzabgrenzungsvorschläge Abgeordnete beteiligt sein, die darauf achten, daß die Ausschüsse sinnvolle Einheiten ergeben. Außerdem müssen die Vorschläge eine Regelung enthalten, welcher Ausschuß für Angelegenheiten zuständig ist, die eigentlich keinem der Ausschüsse zuzuordnen sind. Im heutigen Bundestag fallen diesen Angelegenheiten dem Innenausschuß zu.⁶⁸

Die Abstimmung über den Zuschnitt der Ausschüsse findet nach dem Condorcet-Verfahren Ranked Pairs statt. Auf diese Weise wird sichergestellt, daß die Entscheidung auf jenes Modell mit dem größten Rückhalt unter den Wählern fällt.

Wenn nach Ablauf einer Wahlperiode genügend Bürger der Ansicht sind, das ein bisheriger Unterausschuß eigenständig werden soll, weil er ein Themenfeld behandelt, bei dem sie sich von einer anderen Partei vertreten lassen wollen als bei den anderen Teilbereichen, können sie dies in Form eines neuen Ausschußzuschnitts- und Kompetenzabgrenzungsvorschlages zur Abstimmung stellen. Die Bildung eines neuen Ausschusses ist allerdings nur sinnvoll, wenn es für ihn dauerhaft etwas (mit)zuentcheiden gibt. Für punktuelle Einzelvorhaben bedarf es keines neuen Ausschusses; sie können am angemessensten durch ein Volksbegehren behandelt werden.

Da sich nicht sämtliche Einzelheiten des Ausschußzuschnitts im Voraus präzise regeln lassen und im Parlament nicht immer Einigkeit darüber bestehen wird, welche Ausschüsse in einer konkreten Frage entscheidungsberechtigt sind, wird durch die Abstimmung des ersten Wahlgangs zugleich das Koordinierungsgremium des Parlaments bestimmt. Jede Partei oder Organisation, die einen Ausschußzuschnitts-Vorschlag zur Wahl stellt, benennt gleichzeitig einige Vertreter für das Koordinierungsgremium, die dort Konflikte im Sinne ihres

⁶⁸ Vgl. Beyme: Gesetzgeber, S. 141f.

Vorschlag entscheiden sollen. Die Vertreter jenes Vorschlags, der in dem ersten Wahlgang die Mehrheit erreicht hat, stellen auch die Mehrheit in dem Koordinierungsgremium.

3.2.4.2. Wahlgang Nr. 2: Abstimmung über die Größe Ausschüsse

Im zweiten Wahlgang entscheiden die Wähler über die Größe, und damit über das „Gewicht“ der einzelnen Ausschüsse.

Das Gesamtparlament besteht aus einer feststehenden Zahl von Abgeordneten, beispielsweise 598. Die Organisationen, die Vorschläge für den ersten Wahlgang eingereicht haben, und darüber hinaus Parteien und Wählervereinigungen, die im letzten Parlament vertreten waren, können Vorschläge einreichen, wie die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze auf die einzelnen Ausschüsse verteilt werden soll.

Die Wähler können dann zwischen diesen Vorschlägen auswählen. Wähler, denen keine der vorgegebenen Varianten zusagt, können die Sitze selbst verteilen.

Die Größe jedes Ausschusses ergibt sich aus dem arithmetischen Mittel der Sitze-Zahl, die ihm jeder Wähler zugedacht hat. Da die Mitgliederzahl der Ausschüsse ganzzahlig sein muß, wird nach einem Mandatzuteilungsverfahren wie z.B. Sainte-Laguë verfahren.

Wenn ein Ausschuß zu klein wird, um die anfallende Arbeit zu bewältigen, kann er zusätzliche Mitarbeiter bekommen, die an Anhörungen und Sitzungen teilnehmen können, aber nicht stimmberechtigt sind.

Für die ersten beiden Wahlgänge wird sich vermutlich nur eine Minderheit der Bürger interessieren. Diese Wahlgänge sind jedoch dafür notwendig, daß die Macht über die Zusammensetzung des Parlaments in der Hand der Bürger bleibt.

3.2.4.3. Wahlgang Nr. 3: Wahl der Ausschußmitglieder

Nachdem feststeht, um welche Themen sich die einzelnen Ausschüsse kümmern werden und wie viele Mandate es jeweils zu verteilen gibt, stellen die Parteien und Wählervereinigungen ihre Kandidaten für die Ausschüsse auf. Sie müssen jedoch nicht für alle Ausschüsse Kandidaten aufstellen, sondern können sich gezielt nur für bestimmte Ausschüsse bewerben. Damit können sich auch kleine Organisationen einbringen, die vor allem auf ein Themengebiet spezialisiert sind und dort eine hohe fachliche Kompetenz aufweisen.

Nun kann der Wähler die Entscheidung über die Zusammensetzung der Ausschüsse treffen. Dieser dritte Wahlgang ist der entscheidende, weil in ihm die Wähler darüber entscheiden, in welchen Politikfeldern welche politischen Mehrheiten bestehen.

Außerdem entscheiden die Wähler darüber, welche Ausschüsse Finanzautonomie erhalten und damit auch größere Ausgaben tätigen können, ohne dies vom Haushaltsausschuß genehmigen lassen zu müssen.

3.2.4.4. Einzelheiten des Wahlverfahrens

Bei den Wahlen zur Besetzung der Ausschüsse gilt eine Sperrklausel in Höhe des Stimmenanteils, der nötig ist, um ein ganzes Mandat zu erhalten. Da dies bei Ausschüssen mit wenigen Mitgliedern eine relativ hohe Hürde ist, können die Wähler Alternativstimmen vergeben, so daß im Falle des Scheiterns ihres Favoriten ihre Zweit- und Drittpräferenzen berücksichtigt werden.

Die Wähler sind jedoch nicht gezwungen, sich für eine der Parteilisten zu entscheiden, sondern können auch kumulieren und panaschieren. Üblicherweise können dabei so viele Stimmen verteilt werden, wie es Personen in dem zu wählenden Gremium gibt. Da allerdings nicht genutzte Stimmen verfallen und es eine Reihe von Ausschüssen zu besetzen gilt, scheint analog zum Hamburger Bürgerschaftswahlrecht eine Beschränkung auf fünf oder sieben Stimmen angemessen. Dies würde es ermöglichen, das Kumulieren und Panaschieren mit der Alternativstimmgebung zu kombinieren: Jene Wähler, die wertlose Stimmen vermeiden wollen, verteilen nicht sieben Kreuze auf die Kandidaten, sondern vergeben so viele Präferenzen wie sie mögen. Schaffen beispielsweise die auf Platz 2 und 4 gesetzten Kandidaten den Einzug in den Ausschuß nicht, geht die Stimme auf die Kandidaten auf Platz 8 und 9 über.

Das Prinzip der in Wahlkreisen direkt gewählten Kandidaten läßt sich nicht aufrechterhalten. Da die zu wählenden Ausschüsse mitunter relativ klein sind, ist selbst die Unterteilung in Landeslisten nicht sinnvoll. Die Wahlen finden daher in einem bundesweiten Einheitswahlkreis statt. Durch die Möglichkeit, statt Parteilisten sieben einzelne Kandidaten zu wählen, können die Bürger jedoch weiterhin Kandidaten aus ihrer geographischen Nähe unterstützen. Dazu kann auf dem Wahlzettel bei allen Kandidaten vermerkt sein, aus welchen Bundesland und Kreis sind kommen. Die Personalisierungswirkung der bisherigen Erststimmen ist ohnehin gering, da ein Großteil der Direktkandidaten auch im Falle ihres Scheiterns über die Landeslisten ins Parlament einzieht und die meisten Abgeordneten de facto bereits vor der Wahl namentlich feststehen.⁶⁹

Falls in einem Ausschuß vorgezogene Neuwahlen notwendig werden, bleibt der ursprüngliche gemeinsame reguläre Wahltermin für die drei Wahlgänge jedoch erhalten. Nach

der vorzeitigen Neuwahl bleibt der betroffene Ausschuß also womöglich nur für ein Jahr im Amt. Zu vorzeitigen Neuwahlen kann es beispielsweise kommen, wenn ein Volksbegehren für Neuwahlen dies erzwingt.

Grundsätzlich ist angesichts der unter Umständen großen Anzahl von Ausschüssen auch die Idee von Hanno Scholtz erwägenswert, den Bürgern die Möglichkeit zu geben, ihre Stimmen einem oder mehreren Aggregatoren zur Verfügung zu stellen. Die Aggregatoren würden mit diesem Stimmgewicht dann gezielte Entscheidungen treffen, wie die einzelnen Ausschüsse besetzt werden sollen.

3.3. Regierung

3.3.1. Zusammenarbeit innerhalb der Regierung

Eine derart grundlegende Veränderung des Parlaments erfordert auch Änderungen an der Arbeitsweise der Regierung.

Die Bundesregierung ist derzeit als Kabinettsregierung konzipiert, in der Entscheidungen durch Mehrheitsbeschluß gefaßt werden. Zugleich verfügt der Bundeskanzler jedoch über die Richtlinienkompetenz. Innerhalb dieses Rahmens tragen die Minister die Verantwortung für ihr Ressort.⁷⁰

Analog zur Autonomie der Ausschüsse im Parlament soll auch in der Regierung in erster Linie das Ressortprinzip gelten. Die Minister werden, vergleichbar mit den Senatoren in Berlin, einzeln gewählt, allerdings mit dem Unterschied, daß sie nicht vom ganzen Parlament, sondern vom korrespondierenden Ausschuß gewählt werden. Der Geschäftsbereich eines Ministeriums entspricht dem des zugehörigen Ausschusses.

Regierungsbeschlüsse werden von den jeweils zuständigen Ministern gefällt. Dabei ist ihre Stimme analog zu der Stärke der korrespondierenden Ausschüsse gewichtet. Stellen sich Konflikte zwischen Ministern über politische Sachfragen als nicht überbrückbar heraus, was sich angesichts unterschiedlicher Parteizugehörigkeiten nicht grundsätzlich verhindern läßt, kann das Parlament durch eine Entscheidung den Rahmen präzisieren, in dem die Minister ihrer Exekutivfunktion nachkommen sollen.

Eine führende Rolle des Bundeskanzlers im Sinne der Richtlinienkompetenz läßt sich mit einem solchen Regierungsaufbau nicht aufrechterhalten. Seine Rolle könnte darin bestehen,

⁶⁹ Vgl. Mehr Bürgerrechte: Website. Wahlwette entschieden: Gewinner sagte 120 von 121 Bürgerschaftsabgeordneten schon vor der Wahl namentlich voraus, <http://www.faires-wahlrecht.de> (Stand: 17.08.2004)

⁷⁰ Vgl. Hesse, Joachim Jens / Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl., Bd. 1, Opladen 1992, S. 265ff.

ressortübergreifend den Überblick zu behalten und eigenständig Themen auf die Tagesordnung zu setzen, wenn zuständige Minister von sich aus nicht die nötige Aktivität zeigen.

Insgesamt wird die Rolle der Regierung stärker auf die im Prinzip der Gewaltenteilung vorgesehene Funktion der Exekutive beschränkt. Die Minister können jedoch Gesetzesvorlagen in das Parlament einbringen.

3.3.2. Wahl der Minister

Außer der Frage der Zusammenarbeit der einzelnen Minister in der Regierung stellt sich noch die Frage, wie die Minister in ihr Amt kommen.

In den klassischen parlamentarischen Regierungssystemen wird die Regierung durch das Parlament gewählt. Dementsprechend könnten jeder Minister durch den entsprechenden Ausschuss gewählt werden.

In präsidentiellen Regierungssystemen wird der Regierungschef direkt vom Volk gewählt. Analog könnten die Minister zeitgleich mit dem Parlament von den Bürgern gewählt werden. Die Bürger hätten somit auch bei der Auswahl der Regierungsmitglieder einen direkten Einfluß und könnten auch einer Persönlichkeit ins Amt verhelfen, die sich beispielsweise innerhalb ihrer Partei nicht durchsetzen konnte.

Wenn Ausschuss und Minister aus zwei eigenständigen Wahlen hervorgehen, wird sich der Minister jedoch in einigen Fällen mit einer parlamentarischen Mehrheit eines anderen politischen Lagers konfrontiert sehen. Das muß kein allzu großes Problem sein, wenn im Sinne der Gewaltenteilung eine klare Aufgabenteilung zwischen Parlament und Regierung besteht: Das Parlament beschließt Haushalt und Gesetze; die Regierung handelt im Rahmen der vom Parlament gesetzten Gesetze und setzt dessen Beschlüsse um. Andererseits besteht das Risiko, daß ein nicht vom Parlament gestützter Minister mißliebige Parlamentsbeschlüsse nur widerwillig umsetzt. Im übrigen geht zumindest in der gegenwärtigen Gesetzgebungspraxis in der Mehrheit der Fälle die Gesetzesinitiative nicht von den Bundestagsfraktionen, sondern von der Regierung aus.⁷¹ Wenn Gesetzesinitiative der Regierung nicht von vornherein aussichtslos sein sollen, müssen sie auf eine ihnen prinzipiell wohlgesonnene parlamentarische Mehrheit treffen.

Es sind allerdings auch Möglichkeiten denkbar, eine parlamentarische und eine direktgewählte Regierung zu kombinieren: So könnten auf dem Wahlzettel des dritten Wahlgangs auch die von den einzelnen Parteien und Wählervereinigungen aufgestellten Bewerber um das Ministeramt aufgelistet sein. Die Wähler können dann bei jedem

Kandidaten ankreuzen, ob sie einverstanden wären, ihn im Amt zu sehen (Approval-Voting). Aus dem Kreis derjenigen Kandidaten, die von den Bürgern mehrheitlich akzeptiert wurden, wählt der Ausschuß einen Minister. Somit kann einerseits sichergestellt werden, daß ein Minister den Rückhalt einer Bevölkerungsmehrheit genießt, und sich andererseits auf eine parlamentarische Mehrheit stützen kann. Im Falle einer starken Polarisierung zwischen mehreren Kandidaten, besteht jedoch das Risiko, daß keiner der Kandidaten von einer absoluten Mehrheit der Wähler gutgeheißen wird.

Ein abgewandelter Vorschlag vermeidet dieses Problem: Parteien und Wählervereinigungen können für jedes Ministerium einen Kandidaten aufstellen. Die Bürger verteilen nach dem Instant-Runoff-Vote-Prinzip Präferenzen auf die aufgestellten Minister-Kandidaten. Die Feststellung eines Wahlsiegers findet jedoch erst statt, wenn sich in dem Ausschuß eine parlamentarische Mehrheit gefunden hat. Für die Bestimmung eines Ministers werden dann nur die Wahlzettel jener Wähler berücksichtigt, die solche Abgeordneten gewählt haben, die die parlamentarische Mehrheit bilden. Hat ein Wähler bei der Wahl dieses Ausschusses mit seinen sieben Ausschußstimmen nur zwei Mitglieder der Ausschußmehrheit gewählt, hat seine Stimme bei der Ministerwahl nur den Wert von zwei Siebtel-Stimmen.

Mit diesem Verfahren haben einerseits die Bürger die Möglichkeit, zwischen verschiedenen personellen Alternativen zu wählen; andererseits verfügt der Minister über einen Rückhalt unter den Ausschußmitgliedern.

3.4. Föderalismus

Im derzeitigen Gesetzgebungsverfahren bedarf ein erheblicher Anteil der vom Bundestag beschlossenen Gesetze der Zustimmung des Bundesrates.⁷² Wenn an dieser Stelle eine grundlegende Umgestaltung von Bundestag und Bundesregierung vorgeschlagen werden, stellt sich auch die Frage, in welcher Form die Länder an der Gesetzgebung mitwirken sollen.

Alternativen zur bisherigen Form des Bundesrates wären, daß beispielsweise Konferenzen der jeweils zuständigen Landesminister aller Bundesländer entscheiden, oder daß die Landesparlamente (bzw. dortige Ausschüsse) entscheiden. Die Beteiligung der Länder könnte auch durch von der Bevölkerung direkt gewählte Senatoren geschehen, wie es Hans-Jürgen Papier, Präsident des Bundesverfassungsgerichts vorschlägt.⁷³

⁷¹ Vgl. Beyme, Klaus v.: Gesetzgeber, S. 70.

⁷² Vgl. u.a. Hesse / Ellwein: Regierungssystem, S. 285ff.

⁷³ Vgl. Papier, Hans-Jürgen: Überholte Verfassung? in: FAZ, 27.11.2003, Nr. 276, S. 8., im Internet unter <http://www.wiwi.uni-rostock.de/~polreg/download/Verfassung.pdf> (Stand: 21.08.2004)

3.5. Wahl und Legitimation anderer Organe

Nachdem die grundlegenden Prinzipien des Wahlverfahrens beschrieben sind, bleibt noch zu klären, wie das Parlament seine bisherige Wahl- und Legitimationsfunktion erfüllen kann.

3.5.1. Wahl des Bundespräsidenten

Sofern der Bundespräsident weiterhin von der Bundesversammlung gewählt werden soll, würde diese analog zum heutigen Verfahren aus sämtlichen Mitgliedern der Ausschüsse bestehen sowie aus einer gleich großen Zahl von Vertretern der Länderparlamente.

Alternativ dazu wäre die Direktwahl des Bundespräsidenten möglich. Da dem Bundespräsidenten eher eine integrative Rolle zukommt, bietet sich im Falle der Direktwahl das Condorcet-Verfahren an.

3.5.2. Richterwahlausschuß

Jene Mitglieder des Richterwahlausschusses, die bislang von Bundestag bestellt wurden, können durch den für Justiz zuständigen Ausschuß gewählt werden.

3.5.3. Vertreter für Interparlamentarische Gremien

Die Entsendung von Delegierten in Interparlamentarische wie etwa die Parlamentarische Versammlung des Europarates oder die Interparlamentarische Union kann je nach Charakter des Gremiums erfolgen durch das Plenum des Gesamtparlaments, d.h. einen gemeinsamen Ausschuß sämtlicher Einzelausschüsse, durch den für auswärtige Angelegenheiten zuständigen Ausschuß oder einen Ausschuß, dessen Themenfeld dem des internationalen Gremiums entspricht.

3.5.4. Sonstige Gremien

Die Bestellung sonstiger Gremien erfolgt nach dem Grundsatz, daß jeweils jene Ausschüssen entscheiden, deren Themengebiete betroffen ist.

3.6. Trennbarkeit der verschiedenen Politikfelder von einander

Ein häufiger spontaner Einwand gegen die Möglichkeit, daß Entscheidungen in unterschiedlichen Politikfelder von unterschiedlichen politischen Mehrheiten getroffen werden, lautet, die Politikfelder seien nicht von einander trennbar und es drohe ein Flickenteppich aus unkoordinierten Einzelentscheidungen zu entstehen.

Es stimmt, daß zwischen vielen Politikfeldern Überschneidungen und gegenseitige Abhängigkeiten bestehen. In den Fällen, in denen Politik tatsächlich nicht trennbar ist, sieht das hier vorgestellte Wahlverfahren vor, daß Entscheidungen durch mehrere Ausschüsse gemeinsam getroffen werden. Außerdem wird es nicht in jedem Ausschuß eine komplett andere Mehrheit geben als in anderen. In einem Teil der Fälle werden die Ausschüsse, die einen gemeinsamen Ausschuß bilden, ohnehin die gleichen oder ähnliche Mehrheitsverhältnisse aufweisen.

Es gibt jedoch auch zahlreiche politische Fragen, die im wesentlichen unabhängig von einander sind. Ob Atomkraftwerke stillgelegt werden sollen, läßt sich unabhängig von der Frage entscheiden, ob die Bundeswehr abgeschafft oder aufgerüstet wird, und unabhängig davon, ob der Sozialstaat ausgebaut oder abgebaut wird, und auch abhängig davon, ob Deutschland seine Grenzen für Flüchtlinge öffnet oder sich abschottet.

Die Befürchtung, daß Politik zu einem Flickenteppich wird, wenn in unterschiedlichen Politikfeldern eine unterschiedliche Mehrheit entscheidet, ist ohnehin bereits Realität. Die Gesetze, die heute in der Bundesrepublik gelten, wurden unter ganz unterschiedlichen Regierungskonstellationen beschlossen, denn auch nach einem Regierungswechsel wird an den meisten Gesetzen nichts geändert.

Welche Kombination politischer Grundsatzentscheidungen kann also als konsistent bezeichnet werden? Wahrscheinlich wird jede Partei oder Organisation ihre eigenen politischen Vorstellungen als in sich stimmig ansehen. Als die Grünen sich nach und nach von ihren früheren Grundsätzen der Basisdemokratie, des Pazifismus und des Sozialstaates verabschiedeten, sahen vermutlich die Befürworter eines neuen Kurses diesen als konsistent an, während die Gegner ihre Zweifel daran gehabt haben dürften. Wenn eine Partei Regierungsverantwortung übernimmt, wird jene Kombination von Ansichten, der ihre Spitzenpolitiker anhängen, nicht konsistenter oder inkonsistenter, nur weil es Regierungspolitik wird.

Als sich im 19. Jahrhundert in zahlreichen europäischen Staaten Parteiensysteme herauszubilden begannen, entstanden sie im wesentlichen entlang von vier gesellschaftlichen Trennlinien (Cleavages): Kapitel vs. Arbeit, Staat vs. Kirche, Stadt vs. Land, Zentrum vs. Peripherie. Diese Cleavages waren damals prinzipiell frei kombinierbar.

In der heutigen politischen Auseinandersetzung sind diese Konflikte weniger präsent. Statt dessen gibt es eine noch größere Zahl politischer Grundsatzentscheidungen und Sachfragen, über die sich Menschen uneinig sind. Diese Streitfragen ergeben so viele unterschiedliche Kombinationsmöglichkeiten, daß es nicht möglich ist, sie durch eine Handvoll von Parteien zu repräsentieren, wenn Parteien zu jeder der Fragen eine Position beziehen sollen. Jede

dieser Kombinationen ist in den Augen ihrer Anhänger in sich stimmig und in den Augen jener, die eine andere Kombination bevorzugen, ein Flickenteppich.

In der Landsgemeinde des Schweizer Kantons Glarus und in den Town Meetings der Neuengland-Staaten der USA kann jeder Bürger seine ganz persönliche Kombination von Entscheidungen treffen. Bei jeder einzelnen Sachfrage kann die Mehrheit, mit der eine Entscheidung getroffen wird, aus einer anderen Ansammlung von Bürgern bestehen, die ganz unterschiedlichen Kreisen der Gesellschaft angehören. Dennoch herrscht dort kein ständiges Chaos.

3.7. Bewertung des vorgeschlagenen Wahlverfahrens

Im folgenden möchte ich das von mir vorgeschlagene Wahlverfahren an den in Kapitel 2.3. genannten fünf Kriterien von Dieter Nohlen messen.

3.7.1. Repräsentation

Das Kriterium der Repräsentation ist sehr gut erfüllt. Dadurch, daß statt Entscheidungen dezentral in direkt gewählten Ausschüssen gefällt werden, entspricht die Politik nicht nur im Großen und Ganzen den Ansichten der Bevölkerung, sondern sogar bezogen auf einzelne Politikfelder. Da Parteien Mandate erhalten, wenn sie genug Stimmen für ein ganzes Mandat haben, ist die Zugangshürde für neue und kleine Parteien gering. Die Möglichkeit, Alternativstimmen zu vergeben, führt dazu daß keine Stimmen „unter den Tisch fallen“. Durch die freie Auswahl von Kandidaten aus offenen Listen und durch das Kumulieren und Panaschieren können die Wähler auch eine angemessene Repräsentation verschiedener Bevölkerungsgruppen bewirken.

3.7.2. Konzentration und Effektivität

Ein Wahlsystem mit geringer Repräsentationshürde wird vermutlich nicht zur Verringerung der Zahl der im Parlament vertretenen Parteien beitragen. Allerdings ist die Parteienkonzentration aus partizipatorischer Sicht ohnehin ein fragwürdiges Ziel.

Da sich die Zuständigkeit der Ausschüsse jeweils auf ein bestimmtes Themenfeld beschränkt, kann angenommen werden, daß Koalitionen relativ stabil sind, weil sie auf einer gemeinsamen inhaltlichen Grundlage der beteiligten Parteien beruhen.

3.7.3. Partizipation

Die Wähler haben die Möglichkeit, ihren Willen detailliert zum Ausdruck zu bringen, indem sie ihre Wahl zum einen nach Politikfeldern differenzieren können und zum anderen innerhalb jedes Politikfelds ihre Stimme durch Kumulieren und Panschieren frei unter den einzelnen Kandidaten verteilen können. Darüber hinaus können die Wähler darüber entscheiden, welche Kompetenzen und welches Gewicht die einzelnen Ausschüsse erhalten sollen. Das Kriterium der Partizipation ist damit sehr gut erfüllt.

Von der Möglichkeit, differenziert zu wählen, werden mutmaßlich vor allem die Anhänger kleiner Parteien Gebrauch machen, während die Wähler von Volksparteien im allgemeinen weniger partizipationsinteressiert sein dürften. Ein Teil der Wähler wird vermutlich nur bei einigen Ausschüssen seine Stimme abgeben und sich bei anderen enthalten. Sich bei der Wahl einzelner Ausschüsse zu enthalten, muß jedoch kein Makel sein. Schließlich sollen jene entscheiden, die sich von einem Thema betroffen fühlen bzw. eine Meinung dazu haben.

3.7.4. Einfachheit

Wie Nohlen feststellt, ist es nicht möglich, alle Kriterien gleichzeitig zu erfüllen. Das hier vorgestellte Wahlsystem ist allein schon aufgrund der großen Anzahl zu treffender Entscheidungen komplexer als das derzeitige Bundestagswahlrecht. Diesem Verlust an Einfachheit steht jedoch ein enormer Gewinn an Repräsentation und Partizipation gegenüber.

Im übrigen müssen die Wähler nicht notwendigerweise verstehen, wie das Wahlrecht im einzelnen funktioniert oder wie die einzelnen Ausschüsse arbeiteten. Die zentrale und allgemeinverständliche Neuerung lautet: In jedem wichtigen Bereich der Politik kann jeder Bürger die Partei wählen, deren Politik seinen Vorstellungen am besten entspricht. Wer nicht Kumulieren, Panaschieren oder Alternativstimmen vergeben will, muß dies auch nicht. Wer sich keine Gedanken über die verschiedenen Politikfelder machen will, kann ohne weiteres bei jedem Ausschuß für die gleiche Partei stimmen und den ersten beiden Wahlgängen fernbleiben. Diejenigen Bürger, die sich jedoch eine Meinung über verschiedene Themen und Kandidaten gebildet haben, können differenzierte Entscheidungen treffen.

Als in Hamburg der Volksentscheid über die Einführung der Mehrpersonenwahlkreise und des Kumulieren und Panaschierens bevorstand, haben SPD und CDU behauptet, das Wahlrecht würde dadurch kompliziert.⁷⁴ Dennoch entschieden sich zwei Drittel der Wähler für den komplizierteren Vorschlag.⁷⁵

⁷⁴ Vgl. Mehr Bürgerrechte: Website. Der 50-Wahlkreisschwindel, http://www.faires-wahlrecht.de/?page=50_wahlkreise (Stand: 17.08.2004)

⁷⁵ Vgl. Mehr Bürgerrechte: Website. Wir haben es geschafft!!!, <http://www.faires-wahlrecht.de/?page=home> (Stand: 17.08.2004)

Im Vorfeld der Einführung eines neuen Wahlrechts wird das Wahlverfahren Gegenstand öffentlicher Diskussion und von Aufklärungsarbeit sein.

Gemeinsam mit den Wahlbenachrichtigungen könnten die Wähler Musterexemplare der Stimmzettel erhalten, so daß sie sich in Ruhe einen Überblick über ihre Wahlmöglichkeiten verschaffen können.

3.7.5. Legitimität

Das Verfahren der nach Politikfeldern differenzierten Wahlen dürfte eine hohe Legitimität genießen, da es – zumal in Verbindung mit Volksbegehren und Volksentscheiden – die Kontrolle über die Politik in der Hand der Bevölkerung beläßt, den Bürgern Vertrauen entgegenbringt, und die Menschen ermutigt, an der Gestaltung der Politik aktiv mitzuwirken.

4. Fazit

Die Frage dieser Arbeit lautete, wie ein Wahlverfahren aussehen kann, das zu einer bestmöglichen Repräsentation des Willens der Bürger führt.

Von der Idee einer partizipativen Demokratie ausgehend sind Volksgesetzgebung sowie fakultative und obligatorische Referenden notwendige, aber nicht hinreichende Bestandteile einer auf umfassende Mitbestimmung der Bürger ausgerichteten Demokratie. Es bedarf eines Wahlrechts, das Repräsentation und Partizipation in den Vordergrund stellt: neue und kleinere Parteien sollen die Chance haben, sich zu etablieren, und die Wähler sollen nicht genötigt werden, sich für Komplettpakete von Personen und von Themen entscheiden zu müssen. Wertvolle Anregungen bieten die Präferenzwahlverfahren, das Kumulieren und Panaschieren sowie die grundlegenden Vorschläge von Moisei Ostrogorski, Johannes Heinrichs und Hanno Scholtz.

Als Lösung habe ich ein Verfahren für eine nach Politikfeldern differenzierte Wahl vorgestellt. Dieses beruht darauf, daß im Parlament Entscheidungen nicht vom Plenum, sondern von Ausschüssen getroffen werden, ggf. gemeinsam von mehreren Ausschüssen. Diese Ausschüsse werden von den Bürgern direkt gewählt. Auch die Entscheidung über den Zuschnitt, das relative Gewicht und eine mögliche Finanzautonomie der Ausschüsse liegt bei den Bürgern. Des weiteren habe ich skizziert, wie die Struktur der Regierung und anderer vom Parlament abhängiger Institutionen aussehen kann.

Das von mir vorgeschlagene Wahlverfahren ist neu und durchaus gewöhnungsbedürftig. Es mag komplizierter als das gewohnte Wahlrecht sein, ist jedoch auch für normale Bürger zu bewältigen. Seine große Stärke liegt darin, daß es den Wählern bedeutend mehr direkten Einfluß gibt und gerechter ist.

Auch wenn einige Einzelheiten erst noch ausgearbeitet werden müssen, denke ich doch, gezeigt zu haben, daß nach Politikfeldern differenzierte Wahlen prinzipiell möglich sind.

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen 2002
- Beyme, Klaus v.: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen 1997
- Hesse, Joachim Jens / Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl., Bd. 1, Opladen 1992
- Hallett, George H., Jr: Proportional Representation with the Single Transferable Vote: A Basic Requirement for Legislative Elections, in: Lijphart, Arend / Grofmann, Bernard: Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives, S. 113-125.
- Heinrichs, Johannes: Die Demokratie der Zukunft. Alternativen zum ideologischen Ethik-Boom und zum Versagen der Parteiendemokratie, in: Tomek, R.S. / Hosang, M. (Hrsg.): Ethik-Kodex 2000, Köln 2000
- Heinrichs, Johannes: Revolution der Demokratie. Eine Realutopie, Berlin 2003
- Hesselberger, Dieter: Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung, 13. Auflage, München/Unterschleißheim 2003
- Huber-Schlatter, Andreas: Politische Institutionen des Landsgemeinde-Kantons Appenzell Innerrhoden, Bern 1987
- Jesse, Eckhard: Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52/2003, S. 3-11.
- Katz, Richard S.: Democracy and Elections, New York/Oxford 1997
- Lijphart, Arend: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven / London 1999
- Mehr Demokratie: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksabstimmung, in: Zeitschrift für direkte Demokratie, Nr. 43 (3/99), S. 26-32.
- Mielke, Gerd: Gesellschaftliche Konflikte und ihre Repräsentation im Deutschen Parteiensystem. Anmerkungen zum Cleavage-Modell von Lipset und Rokkan, S. 77-95, in: Eith, Ulrich / Mielke, Gerd (Hrsg.): Gesellschaftliche Konflikte und Parteiensysteme. Länder- und Regionalstudien.
- Nohlen, Dieter / Kasapovic, Mirjana: Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. Genese, Auswirkungen und Reform politischer Institutionen, Opladen 1996
- Ostrogorski, Moisei: Democracy and the organization of political Parties, Volume II: The United States, New Brunswick / London 1982
- Papier, Hans-Jürgen: Überholte Verfassung? in: FAZ, 27.11.2003, Nr. 276, S. 8.
- Prittitz, Volker v.: Vollständig personalisierte Verhältniswahl. Reformüberlegungen auf der Grundlage eines Leistungsvergleichs der Wahlsysteme Deutschlands und Finnlands, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52/2003, S. 12-20.
- Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Berlin/New York 1989
- Scholtz, Hanno: Effiziente Aggregation. Dissertation zur Erlangung der Würde eines Doktors der Politikwissenschaft, eingereicht am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, Zürich 2001
- Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl., 1984

Westphalen, Raban Graf v. (Hrsg.): Parlamentslehre. Das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter, 2. Aufl., München/Wien 1996

Zimmermann, Joseph F.: The New England Town Meeting. Democracy in Action, Westport (Connecticut, USA) 1999

Internetquellen

Benken, Björn / Kottschlag, Gerhard / Valeske Jörg: Website. Das neue Wahlrecht – Schritt für Schritt, <http://www.wahlreform.de/schritte.htm> (Stand: 18.08.2004)

Bericht aus Berlin vom 06.09.2002: Website. Parteikompetenzen: SPD holt auf, http://wahl2002.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,2301,OID1077450_TYP3_THE_REF4936,00.html (Stand: 21.08.2004)

Cretney, Blake: condorcet.org. Arrow's Theorem, <http://www.condorcet.org/rp/arrow.shtml> (Stand: 20.08.2004)

Cretney, Blake: condorcet.org. Election Methods Resource, <http://www.condorcet.org/emr/methods.shtml> (Stand: 20.08.2004)

Cretney, Blake: condorcet.org. Introduction to Ranked Pairs, <http://www.condorcet.org/rp/intro.shtml> (Stand: 20.08.2004)

Deutscher Bundestag: Website. Arbeit und Aufgaben des Innenausschusses, <http://www.bundestag.de/parlament/gremien15/a04/aufgaben.html> (Stand: 17.08.2004)

Deutscher Bundestag: Website. Aufgaben der Ausschüsse, <http://www.bundestag.de/parlament/gremien15/aufgaben.html> (Stand: 18.08.2004)

Deutscher Bundestag: Website. Aufgaben und Arbeit des Ausschusses für Bildung, Forschung, und Technikfolgenabschätzung in der 15. Wahlperiode, http://www.bundestag.de/parlament/gremien15/a17/aufgaben_arbeit/aufgaben_arbeit.html (Stand: 17.08.2004)

Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 14/240, <http://dip.bundestag.de/btp/14/14240.pdf> (Stand: 17.08.2004)

Glarusnet: Website. Glarner Landsgemeinde 2004, <http://www.glarusnet.ch/lg2004> (Stand: 16.08.2004)

Heinrichs, Johannes: Website, <http://www.viergliederung.de/html/viergliederung.html> (Stand: 15.08.2004)

Heyer, Axel: europa-digital.de, Le Pen bringt Frankreich zum Erzittern, http://www.europa-digital.de/text/laender/fra/nat_pol/wahl1.shtml (Stand: 20.08.2004)

Landeswahlleiter von Thüringen: Website. Europawahl 2004, <http://www.wahlen.thueringen.de/datenbank/Wahl/anzWEW.asp?WA=EW&WahlJ=2004&SA=L&AnzTyp=1> (Stand: 21.08.2004)

Landeswahlleiter von Thüringen: Website. Landtagswahl 2004, <http://www.wahlen.thueringen.de/datenbank/Wahl/anzWAHL.asp?WA=LW&WahlJ=2004&SA=L&AnzTyp=1> (Stand: 21.08.2004)

Lincoln, Abraham: zit in: Library of Congress: Lincoln's Gettysburg Address, <http://www.loc.gov/exhibits/gadd/4403.html> (Stand: 17.08.2004)

Mehr Bürgerrechte: Website, <http://www.faires-wahlrecht.de/?page=home> (Stand: 17.08.2004)