

Befürworter und Gegner der direkten Demokratie auf Bundesebene trennen sich in zwei unveröhnliche Lager. Würden beide Seiten offenlegen, von welchen Grundmodellen sie ausgehen, so ließe sich der Streit beilegen. Um in dieser Hinsicht voranzukommen, werden die Grundmodelle im nachfolgenden Aufsatz dargestellt und verglichen.

»Wer soll herrschen«, fragt die Platonische Philosophie. Karl Popper warnt: Jede Herrschaft ist falsch und gefährlich. Philosophenkönige werden zu Diktatoren, Demokratien zur Tyrannis (Popper 1957). Aber wie sollen sich Menschen dann organisieren? Hier hält sich Popper zurück. Hilfreicher ist James Buchanans Ansatz (Buchanan und Tullock 1962). Auch er warnt vor Herrschern. Er stellt aber eine Alternative zur Debatte. Um Herrschaft zu vermeiden, sollen die Menschen ihre Probleme durch Verträge lösen. Wenn sich aber Verträge in einem Gemeinwesen wegen der großen Zahl von Beteiligten als unpraktikabel herausstellen, könne – wiederum vertraglich – vereinbart werden, dass gewählte Repräsentanten statt der Bürgerinnen und Bürger entscheiden. Doch die Repräsentanten sollten nicht herrschen, sondern nur die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger unverfälscht vertreten. Wie aber soll das geschehen? Wie lässt sich sicherstellen, dass die Repräsentanten nicht zu Herrschern werden?

Dieses Problem wird nachfolgend in fünf Modellen diskutiert. Das Referenzmodell der reinen repräsentativen Demokratie (Modell 1) ist so konstruiert, dass die Repräsentanten einen Anreiz haben, die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger nachzuvollziehen. Hierdurch wird Buchanans Vorstellung von einer Repräsentation ohne Macht erfüllt. Im Modell der Parteiendemokratie (Modell 2) stehen die Parteien zwar im Wettbewerb um die Wählergunst, aber der Marktzutritt ist beschränkt. So bilden Parteien ein geschlossenes Oligopol und werden damit zu verkappten Herrschern. Viel wäre schon gewonnen, wenn die Parteien im Parlament von der Regierung in der Exekutive getrennt würden (wie es das Grundgesetz vorsieht) und eine Machtvereinigung beider Kräfte vermieden wür-

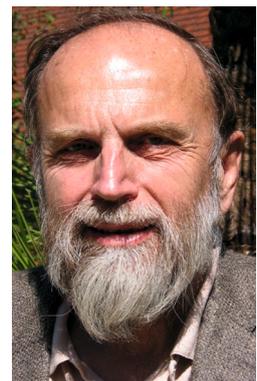
de. Darum wird in der Präsidialdemokratie (Modell 3) die Exekutive vom Volk, also unabhängig vom Parlament, gewählt. In der reinen Zweiparteiendemokratie (Modell 4) wird die Idee des repräsentativen Parlaments fallen gelassen. Die Bürger sollen in Wahlen selbst bestimmen, welches Wahlprogramm als Regierungsprogramm durchgeführt wird. Dieses Verfahren läuft auf eine direkte Demokratie über Wahlprogramme hinaus. Doch Modell 4 darf nicht mit dem (vielfach vorgeschlagenen) Westminster-System (Modell 5) verwechselt werden, in dem die Abgeordneten einzeln in dezentralen Wahlkreisen gewählt werden, was den Mehrheitswillen nur mangelhaft wiedergibt.

Das Modell der »reinen repräsentativen Demokratie« (Modell 1)

»Getreue Repräsentation« im Sinne der Bürgerpräferenzen lässt sich erreichen, wenn jeder Mensch geborenes Mitglied des Parlaments ist und, soweit er seine Mitgliedschaft nicht selbst ausübt, sie in Wahlen einer Person seines Vertrauens überträgt. Stellt sich dann heraus, dass das Parlament nach dem ersten Wahlgang noch zu groß ist, um funktionsfähig zu sein, so sind in einem zweiten Wahlgang nur noch die (angenommen) hundert Kandidat(-innen) wählbar, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen übertragen erhalten haben. Am Ende sind hundert repräsentierte Meinungen im Parlament vertreten, also weit mehr als in praktisch jedem der heute bestehenden Parlamente. Jede(r) Abgeordnete verfügt über so viele Stimmen, wie sie oder er erhalten hat, gleichgültig ob er von einer Partei nominiert oder als Außenseiter Kandidat geworden ist. Die Bürgerinnen und Bürger sind völlig frei, ihre Stimme nach z.B. politischen oder regionalen Kriterien an Parteimitglieder oder an Außenseiter zu vergeben. Politik und Region



Charles B. Blankart*



Dennis C. Mueller**

* Prof. Dr. Charles B. Blankart, Humboldt-Universität zu Berlin und Universität Luzern.

** Prof. Dennis C. Mueller, Ph.D., Universität Wien.

werden so gewichtet, wie die Bürgerinnen und Bürger dies wollen. Eine Zweite Kammer ist daher nicht mehr erforderlich. Die Stellvertreterwahl ergibt ein Parlament, das ein verkleinertes »repräsentatives« Abbild der Grundgesamtheit der Bevölkerung darstellt.

Vertrauen ist gut; es kann aber auch enttäuscht werden, z.B. wenn die Abgeordneten im Verlauf der Wahlperiode von den Ansichten, die sie vor der Wahl vertreten haben, abweichen und ihre eigenen Ziele verfolgen. Das geeignete Mittel, um enttäuschtes Vertrauen zu korrigieren, sind Referenden. Erscheint den Bürgern ein beschlossenes Gesetz im Widerspruch zu den Versprechen ihres Abgeordneten, so ergreifen sie das Referendum. Fällt das Gesetz infolgedessen bei den Wählern durch, so tritt es einfach nicht in Kraft. Das nehmen die Abgeordneten wahr und richten sich in Zukunft wieder stärker nach den Präferenzen ihrer Wähler, die sie vertreten.

Auch in Deutschland wird die direkte Demokratie als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie diskutiert. Im Vordergrund steht aber nicht das Referendum, sondern das Tripel von »Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid« (vgl. ASJ-Bundesvorstand 2011). Dieses Tripel ist auf neue Gesetze ausgerichtet. Doch neue Gesetze generiert der politische Wettbewerb von selbst, da die Abgeordneten wiedergewählt werden möchten. Was fehlt, ist ein Verfahren, mit dem Bürger unerwünschte Gesetze stoppen können. Hierzu dient das Referendum. Das auf neue Gesetze ausgerichtete Tripel von »Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid« rennt dagegen offene Türen ein.

Das Parteienmodell (Modell 2)

Im Parteienmodell stellt jede Partei eine Liste mit ihr ergebnen Kandidaten auf. Der Wettbewerb unter den Parteien bewegt die Kandidaten dazu, in ihrer Politik die Bürgerpräferenzen zu verfolgen.

Doch dieser Wettbewerb unter den Parteien ist beschränkt. Anders als im Modell 1 können die Wähler ihre Kandidaten nicht selbst aussuchen. Wer Kandidat wird, bestimmen die Parteien. Sie bilden untereinander ein geschlossenes Oligopol, denn sie alle unterliegen den gemeinsamen, im Wahlgesetz niedergelegten Wettbewerbsbeschränkungen. Das deutsche Bundeswahlgesetz gibt parteiunabhängigen Außenseitern kaum eine Chance, an die Wähler heranzukommen. Nach § 27 dieses Gesetzes dürfen Landeslisten nur von Parteien und nicht von Ad-hoc-Gruppen aufgestellt werden. Dies hilft der Parteidisziplin und erschwert den Wettbewerb. Von der Partei aufgestellte Kandidaten werden zu Insidern, die alles tun, um nicht aus dem Oligopol herauszufallen. Als Outsider könnten sie sich gegenüber den Insidern kaum durchsetzen. Parteien des Oligopols können sich

auch zu Kartellen zusammenschließen, wenn mehrere Parteien eine Parteienkoalition erfordern, um eine Regierungsmehrheit zusammenzubringen. Ein Gesetz zum Schutz des Parteienwettbewerbs gibt es nicht.

Es stört offenbar niemanden, dass mit der Wahl des Regierungschefs durch das Parlament der Verfassungsgrundsatz der Trennung von Legislative und Exekutive schlicht missachtet wird. Die vereinigten Legislativen und Exekutiven in der Partei kumulieren Regierungsmacht, obwohl Art. 20 Abs. 2 GG verlangt, dass »alle Staatsgewalt... durch *besondere* Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt [wird].«¹ Das Grundgesetz verlangt »besondere«, nicht »vereinigte« Organe. Das Parlament soll beschließen, die vollziehende Gewalt soll umsetzen. Diese Trennung geht verloren, wenn die Mehrheitskoalition im Parlament das vorgefertigte Regierungsprogramm der Partei gutheißen muss.² Die Abgeordneten sind dann nur noch Mehrheitsbeschaffer für die von der Regierung gefassten Beschlüsse.

Funktionsfähig ist das *Parteienmodell 2* nur, weil der Wettbewerb durch parteiunabhängige Gruppen praktisch ausgeschlossen ist. Dieser Effekt könnte zwar durch direkte Demokratie teilweise neutralisiert werden, doch direkte Demokratie würde parteiunabhängige Gruppen zulassen und damit die Parteienherrschaft untergraben. Dies sollte aber unter allen Umständen verhindert werden. Daher ist in Parteiendemokratien (wie der deutschen) schwer damit zu rechnen, dass direkte Demokratie in wesentlichem Umfang auf Bundesebene zugelassen wird.

Präsidentdemokratie (Modell 3)

Wo die Regierung wie in *Modell 2* durch das Parlament gewählt wird, ist eine Verschmelzung dieser Staatsorgane praktisch unumgänglich. Soll jedoch die Trennung zwischen Exekutive und Legislative aufrechterhalten bleiben, so muss die Regierung, wie in Präsidentdemokratien (Modell 3) vorgesehen, unabhängig vom Parlament gewählt werden. Dies ist im Präsidialsystem der USA und in den US-Bundesstaaten der Fall. Auch deutsche Gemeinden, in denen der Bürgermeister vom Volk gewählt wird, praktizieren ein Präsidialsystem. Oberhäupter wie der Präsident, Gouverneur oder Bürgermeister sind Organisatoren von Mehrheiten von Fall zu Fall. Sie unterhalten zwar Bindungen mit Mitgliedern ihrer Partei im Parlament, bilden aber dort keine feste Regierungskoalition. Folglich haben auch kleinere Parteien die Chance auf eine Vertretung im Parlament. Im Deutschen Kaiserreich gab es beispielsweise 14 Parteien (1907). Kleine Parteien

¹ Hervorhebung durch den Verfasser.

² Im Falle Deutschlands besteht jedoch ein Schlupfloch, die Gewaltenteilung zu umgehen, weil der Bundestag nach Art. 63 Abs. 1 GG den Bundeskanzler und mit ihm faktisch das Regierungsprogramm der Mehrheitskoalition wählt.

waren als Stimmenbringer erwünscht und sollten nicht durch eine Fünfprozentklausel ausgeschlossen werden. Je mehr kleine Parteien es gibt, desto weniger kann eine von ihnen den Erpresser spielen. Das Präsidentialmodell wird weltweit mit Erfolg praktiziert. Es lässt sich daher schwer einwenden, es sei nicht funktionsfähig.

In Deutschland könnte ein vom Volk gewählter Kanzler frei entscheiden, welche Parteien ihn bei welchen Gesetzen unterstützen. Wenn eine Vorlage gar keine Unterstützung findet, so ist dies ein gutes Zeichen, dass sie als Gesetz unerwünscht ist.

Auch in der Präsidentialdemokratie bleibt das Parlament repräsentativ, d.h. es ist (wie in Modell 1) ein verkleinertes Abbild einer »Vollversammlung« aller Bürgerinnen und Bürger. Deswegen ist es richtig, dass Unzufriedenheit der Repräsentierten mit ihren Repräsentanten ein Referendum auslöst und sie so wieder zu sich zurückholt.

Das Präsidentsystem eignet sich nicht nur für den Bund, sondern auch für Länder und, wie das Bürgermeistermodell zeigt, auch für Gemeinden. Gesetze bedürfen der Zustimmung des Parlaments. Im Übrigen kann der Präsident mehr oder weniger Macht haben. Das ist in einem besonderen Dokument, den Checks und Balances, zu regeln und in der Verfassung zu verankern.

Kritiker wenden ein, das Präsidentsystem sei in Israel 1992 gescheitert. Dieser Einwand trägt nicht. Das Scheitern lag dort nicht am Präsidentsystem, sondern am Parlament, das sich das Recht nahm, dem vom Volk gewählten Ministerpräsidenten einzelne Minister aufzudrücken und bei Bedarf zu entziehen. Was geschah? Ein funktionsfähiges Präsidentsystem wurde mit Elementen der parlamentarischen Demokratie – der Nominierung von Ministern – vermischt und dadurch zu Fall gebracht. Statt das Parlament in seine Schranken der Gesetzgebung zu weisen und dadurch das Präsidentsystem funktionsfähig zu gestalten, wurde das Präsidentsystem zugunsten eines Parteienmodells abgeschafft (vgl. Sezgin 2000).

Das reine Zweiparteiensystem (Modell 4)

Im Parteienmodell (Modell 2) ist das Parlament seiner Funktion enthoben, die Bürgervielfalt im Kleinen darzustellen. Es ist nur noch Mehrheitsbeschaffer für das Regierungsprogramm. Doch warum muss das Regierungsprogramm vom Parlament gutgeheißen werden? Im *reinen Zweiparteiensystem* wird das Regierungsprogramm von den Wählern anlässlich der Parlamentswahl ausgewählt.

Das funktioniert wie folgt: In einer Demokratie mit anfänglich mehreren Parteien tritt jede Partei mit ihrem Programm vor

die Wähler. Erzielt eine die absolute Mehrheit der Stimmen, so erhält sie die Mehrheit der Sitze im Parlament, stellt die Regierung und setzt das Programm durch, für das die Wählermehrheit gestimmt hat. Das reine Zweiparteiensystem wird gleichsam zu einer direkten Demokratie über das Regierungsprogramm. Erreicht keine Partei eine absolute Mehrheit, so wird in einer Stichwahl unter den zwei größten Parteien ermittelt, welches das durchzuführende Programm ist. Dadurch wird sichergestellt, dass hinter dem Regierungsprogramm stets eine Wählermehrheit steht.

Das Parlament hat nur den Zweck, diese Mehrheit zu bestätigen. Denn die Sachdiskussion hat schon vor der Wahl stattgefunden. Details werden durch die gewählte Regierung geregelt. Ist sie insgesamt erfolgreich, so wird sie bei der nächsten Wahl wiedergewählt. Andernfalls siegt die Opposition.

Volksabstimmungen zwischen den Wahlen wären systemwidrig; denn die Wähler haben mit ihrer Wahl über das Programm entschieden. Wenn die Wähler dem siegreichen Parteiführer nicht trauen, dass er sein Versprechen hält, so kann dies nicht durch Volksabstimmungen nachgebessert werden. Sonst würde der Mehrheitsführer einwenden, er sei für nichts mehr verantwortlich. Vielmehr bedarf es einer neuen Wahl. Daher sollten die Wahlen in einem reinen Zweiparteiensystem zeitlich nicht allzu weit auseinanderliegen.

Für die eine nationale Regierung gibt es im reinen Zweiparteiensystem nur einen Wahlkreis. Dies schließt nicht aus, das reine Zweiparteiensystem auf mehreren föderalen Ebenen zu praktizieren. Es gibt also Raum und Grund für Föderalismus, wenn die Präferenzen regional differieren.

Das Westminster-System (Modell 5)

Das reine Zweiparteiensystem wird oft mit dem im Vereinigten Königreich und in dessen kolonialen Nachfolgestaaten praktizierten Westminster-System (*Modell 5*) verwechselt. Im Westminster-System gibt es nicht einen, sondern viele, über das Land verteilte Wahlkreise. Es wird der Kandidat gewählt, der in seinem Wahlkreis die relative Mehrheit der Stimmen erzielt. Sind die relativen Mehrheiten in allen Wahlkreisen ähnlich verteilt, so folgt auch aus dem Westminster-System ein Zweiparteiensystem im nationalen Parlament. Aber das ist nicht zwingend. Wenn es regionale Mehrheiten wie beispielsweise in Schottland oder in Teilen Indiens gibt, so kann das Westminster-System auch zu einem Mehrparteiensystem führen. Kleine regionale Mehrheiten erhalten Parlamentssitze, bleiben aber auf nationaler Ebene nicht koalitionsfähig und werden daher in der nationalen Politik nicht berücksichtigt. Dies begünstigt (wie im Vereinigten Königreich sichtbar) Sezessionstendenzen. Im reinen Zweiparteiensystem nach Modell 4 hingegen kann es sich der Mehrheitsführer nicht leisten, regionale Gruppen außer Betracht zu lassen; denn diese könnten sich mit ihren

spezifischen Anliegen dem konkurrierenden Parteiführer zuwenden und die Wahl des Ersteren in Frage stellen.

Schlussfolgerungen

Die Bürgerinnen und Bürger können im Staat nicht alles selbst entscheiden. Sie brauchen Repräsentanten. Aber wie lässt sich sicherstellen, dass die Repräsentanten nur repräsentieren und nicht zu Herrschern werden?

Im Modell der reinen repräsentativen Demokratie (Modell 1) wählen die Bürger aus ihrer Mitte, wer sie repräsentieren soll. Daher herrscht Abgeordnetenvielfalt und Wettbewerb. Die Gefahr der Herrschaft wird durch Wahlen und Referenden geringgehalten. Daher kann Modell 1 als Referenzmodell angesehen werden.

Auch im Modell 2 der reinen Parteiendemokratie gibt es Wahlen und damit Wettbewerb unter den Kandidaten. Doch der Wettbewerb ist beschränkt, weil die Parteien im Wesentlichen bestimmen, wer sich um einen Sitz im Parlament bewerben darf. Dadurch werden die auserwählten Kandidaten und Abgeordneten von ihrer Partei abhängig. Sie sind auf ihre Partei angewiesen und können gar nicht anders, als deren Regierungschef im Parlament zu wählen. Es kommt zu einer Machtkonzentration von Regierung und Parlamentsmehrheit. Repräsentanten drohen zu Herrschern zu werden. Referenden wären wünschbar, denn sie könnten die Macht der Parteien aufweichen. Doch gerade deswegen sind Parteien dagegen. Deutschland kommt der reinen Parteiendemokratie sehr nahe.

Die Verquickung von legislativer und exekutiver Gewalt wird durch das Präsidialsystem von Modell 3 aufgelöst, indem Regierung und Parlament in zwei Wahlen getrennt bestimmt werden. Keine der beiden Gewalten kann die andere dominieren. Vielmehr muss sich die Regierung ihre Mehrheiten im Parlament von Fall zu Fall zusammensuchen, wozu auch kleine Parteien beitragen können. Eine Fünfprozentklausel, die eine Parteienkoalition zusammenhält, ist nicht erforderlich. Referenden sind in diesem Modell angesagt, weil sie sicherstellen, dass die Abgeordneten Repräsentanten nicht ihre eigenen Wege gehen und damit zu Herrschern werden. Die US-Einzelstaaten und viele deutsche Gemeinden kommen diesem Modell nahe.

Die Parteienherrschaft nach Modell 2 lässt sich auch dadurch überwinden, dass nicht das Parlament, sondern die Bürger als Wähler das Regierungsprogramm bestimmen. Dies geschieht in der reinen Zweiparteiendemokratie. Diese ist eine Art direkte Demokratie, weil die Wahlen eine Sachabstimmung über den Inhalt der Politik ausdrücken. Eine Koalitionsbildung im Parlament ist nicht mehr erforderlich, weil die Stichwahl ein eindeutiges Programm hervorbringt. Referenden innerhalb der Wahlperiode sollten eher unter-

bleiben, weil dadurch die Verantwortung des Mehrheitsführers für sein Wahlprogramm unterhöhlt wird.

Das Westminster-System nach Modell 5 wird häufig als ein Zweiparteiensystem nach Modell 4 angesehen. Das ist aber unrichtig. Die Wahl in Wahlkreisen führt nur dann zu einem Zweiparteiensystem, wenn die Präferenzen der Bevölkerung homogen verteilt sind. Bei räumlich heterogener Wählerschaft entstehen regionale Mehrheiten, deren Abgeordnete im nationalen Parlament eine zu geringe Anzahl haben, um koalitionsfähig zu sein. Das erzeugt Unzufriedenheit und eine Neigung zur Sezession. Insgesamt ist nicht sichergestellt, dass die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger hinter dem durchgeführten Regierungsprogramm steht und mithin eine zentrale Forderung der Demokratie erfüllt wird.

Gesamtwürdigung: Bei der Wahl der Systeme haben die Bürgerinnen und Bürger das letzte Wort. Niemand kann sie daran hindern nach einem neuen Modell 6 eine Diktatur einzurichten. Doch diese werden sie, wie Popper fürchtet, ohne Blutvergießen nicht mehr los. Die Repräsentanten sollen sich daher darauf beschränken die Bürgerpräferenzen wiederzugeben und möglichst wenig eigene Macht auszuüben. Unter diesen Zielen bieten sich die Modelle der reinen repräsentativen Demokratie (Modell 1), das Modell der Präsidialdemokratie (Modell 3) oder das Modell der reinen Zweiparteiendemokratie (Modell 4) an.

Literatur

ASJ-Bundesvorstand (2011), *Einführung eines Verfahrens über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene durch Änderung des Grundgesetzes und Beschluss eines Ausführungsgesetzes*, online verfügbar unter: https://www.spd.de/linkableblob/16870/data/beschluss_asj_bundesvorstand_direkte_demokratie.pdf.

Blankart, Ch.B. und D.C. Mueller (2004), »The advantages of pure forms of parliamentary democracy over mixed forms«, *Public Choice* 122, 431-453.

Buchanan, J.M. und G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann-Arbor.

Mueller, D.C., R.D. Tollison und T.D. Willett (1975), »Solving the Intensity Problem in a Representative Democracy«, in: R.D. Leiter und K. Sirkin (Hrsg.), *Economics of Public Choice*, Cyro Press, New York, repr. in: R. Amacher, R.D. Tollison und T.D. Willett (Hrsg.), *Political Economy and Public Choice*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1976., 444-473

Popper, K.R. (1958), *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde* [The Open Society and Its Enemies]. Teil 1: The Spell of Plato, Routledge, London 1945, auf Deutsch als *Der Zauber Platons*, Francke Verlag, München.

Sezgin Y (2000), »The Implications of Direct Elections in Israel«, *The Turkish Yearbook* Vol. XXX, Ankara University Press, Ankara, 73-77.