

Diskurs

Diskussionsforum und Newsletter

Herausgegeben von Ulrike Trebesius und Jörn Kruse

Ausgabe D15	13. Dezember 2021
--------------------	--------------------------

D15-1	Hurra - die neue Regierung ist da (Jörn Kruse)	2
D15-2	Habeck – Scheitern mit Ansage (Ulrike Trebesius)	4
D15-3	Die Wahl der Regierung durch die Bürger (Jörn Kruse)	6
D15-4	Gesetzgebung bei getrennten Wahlen zu Parlament und Regierung. Erhöhte Relevanz des Parlaments (Jörn Kruse)	15
D15-5	Schulden machen in der Inflation? (Walter Strack)	23
D15-6	Annalena Baerbock: Erster Antrittsbesuch, erster Fettnapf (Walter Strack)	24
D15-7	Das Bundesverfassungsgericht zu Diensten der Regierung? Was für ein Unsinn! (Jan Thieme)	25

Jeder kann sich auf den Email-Verteiler für die künftigen Ausgaben setzen lassen:

diskurshamburg@gmail.com .

Natürlich kann man sich jederzeit davon streichen lassen.

Wenn Sie einen Beitrag in DISKURS veröffentlichen möchten, senden sie ihn bitte im Word-Format an die genannte Mail-Adresse.

Die Webseite von DISKURS

<https://diskurs-hamburg.de/>

ist online erreichbar und kann dort kommentiert werden.

DISKURS ist jetzt auch bei Facebook. Sie erreichen es dort unter

<https://www.facebook.com/DiskursArenaHH>

D15-1

Hurra - die neue Regierung ist da

Jörn Kruse

Am Mittwoch, 8. Dezember, wurde Olaf Scholz zum Bundeskanzler gewählt und das neue Kabinett vereidigt. Das ist allein schon deshalb ein lautes Hurra wert, weil damit die scheinbar endlose, träge, zukunftsvergessene und uninspirierte Weiter-so-Kanzlerschaft von Angela Merkel Geschichte ist.

Die Politik-Interessierten in Deutschland -- fast egal, wo sie selbst politisch stehen -- sollten froh sein, dass Olaf Scholz jetzt den Taktstock einer Ampel-Koalition führt. Mit einem Kanzler Armin Laschet wäre die strategielose Tagespolitik vermutlich weitergegangen. Die Union ist inhaltlich inzwischen so entleert und kraftlos, dass sie dringend eine schöpferische Pause braucht. Es ist zu hoffen, dass dafür vier Jahre ausreichen. Dies ist allerdings kein Selbstgänger, sondern erfordert unter anderem einen Vorsitzenden, der inhaltliche Akzente setzt und die Diskussion offensiv in Gang bringt.

Das Wahlergebnis vom 26. September war ein Sieg von Olaf Scholz mit der unverhofften Unterstützung durch sehr schwache Kanzlerkandidaten-Konkurrenten (Annalena Baerbock und Armin Laschet) und unerklärliche Programmdéfizite von Union und Grünen.¹ Letztere haben offenbar geglaubt, dass die ubiquitäre Klima-Hysterie und die äußerst massive Unterstützung durch die Medien ihnen den Sieg garantieren würden. 14,8% sind eine Niederlage.

Ich selbst hatte mir vorgenommen, am Wahltag den Champagner aufzumachen, sobald klar sein würde, dass es für Rot-Rot-Grün rechnerisch nicht reichen würde. Das kam dann schneller als von mir erwartet. Anders als viele Journalisten glaube ich, dass Olaf Scholz (trotz entgangener Verhandlungsoptionen) darüber auch froh war. Er wollte (und will) gut regieren. Das wäre mit Rot-Rot-Grün unmöglich gewesen. Aber die SPD-Linken hätten ihn vermutlich gezwungen -- oder es zumindest versucht. SPD-Kanzler sind es seit Helmut Schmidt zwar gewohnt, gegen den linken SPD-Flügel regieren zu müssen. Das muss aber nicht immer gutgehen.

Die Ampel-Koalition ist primär das Werk von zwei Politprofis, Olaf Scholz und Christian Lindner. Beide wissen ebenso wie Robert Habeck, dass die Regierung nur Erfolg haben kann, wenn die Parteien gegenseitig ihre politischen Ziele respektieren und Ideologie in Vernunft überführen. Das Problem ist nicht die angebliche Unvereinbarkeit von FDP und Grünen. Eine solche gibt es nicht. Beide sind im Kern bürgerliche Parteien, ebenso wie die SPD. Politiker, die keine vernünftigen Kompromisse schließen können oder wollen, sollten sich möglichst schnell einen

¹ Noch Anfang 2021 hatte die SPD in den Umfragen nur 15%, während die CDU auf 37% und die Grünen auf 20% kamen (vgl. Forschungsgruppe Wahlen). Das änderte sich auch bis zum Juli 2021 nicht wesentlich. Die CDU war allerdings auf 28% abgesackt. Die Grünen hatten im Mai 2021 einen temporären Umfragefrühling und waren zwischendurch mit 25-26% gleichauf mit der Union. Anfang August, als für die Bürger die Wahl konkreter wurde, begann der fulminante Scholz-Effekt. Die SPD überholte die Grünen ganz locker (22% versus 20%) und Anfang September auch die CDU (25% versus 22%). Trotz leichter CDU-Verbesserungen in der letzten Woche (24,1%) war damit der SPD-Wahlsieg mit 25,7% perfekt. Die Grünen landeten bei 14,8%, was gemessen an den Erwartungen als Niederlage gewertet wurde. Derartig massive Prozentverschiebungen in so kurzer Zeit lassen sich nicht mit inhaltlich-politischen Verschiebungen der Wählerpräferenzen erklären, sondern nur mit konkreten Personalalternativen.

anderen Beruf suchen. Was unvereinbar ist, merkt man schnell, wenn man die genannten mit den radikalen Parteien AfD und Linke vergleicht.

Allerdings könnten die SPD-Linken oder klimabewegte, uneinsichtige Grüne die Ampel-Koalition ruinieren, wenn sie nicht nur kontrovers diskutieren (was in einer Demokratie auch für Politiker der Regierungsparteien immer möglich sein sollte), sondern auch bei kritischen Abstimmungen ihre Macht testen, weil nicht alle Träume gleich wahr werden.

Ich hatte drei Jahre (2015 bis 2018) die Gelegenheit, Olaf Scholz als Hamburger Ersten Bürgermeister zu beobachten. Bei den davorliegenden Bürgerschaftswahlen 2011 hatte er auf Anhieb eine absolute Mehrheit erreicht und damit die selbstverschuldete Agonie der Hamburger SPD beendet. Der daraus resultierende „Ruf wie Donnerhall“ wirkte weit über die Legislatur hinaus. Der Politik in Hamburg hat es sicher nicht geschadet. Nach den Bürgerschaftswahlen 2015 brauchte Scholz einen Koalitionspartner, betrachtete die Grünen aber nur als „Anbau“ des SPD-Machtgebäudes. Dieses Bild traf die politischen Verhältnisse ziemlich gut, anders als es heute im Bundestag der Fall ist. Sein damaliger Satz „Wer bei mir Führung bestellt, bekommt sie auch“ wurde viel zitiert und ich vermute, das wird auch zukünftig in Berlin so sein.

Ich sehe noch mehr Parallelen zwischen Hamburger Erfahrungen und Bundestags-Gegenwart. Ebenso wie seinerzeit in Hamburg war die SPD im Bund seit Jahren weitgehend abgewirtschaftet. Nur 15% Wählerzustimmung war das Resultat von unattraktiven Programmen und Personen. Als „Umverteilungspartei von gestern“ gewinnt man im neuen Jahrtausend in Deutschland keine Wahlen mehr, ebensowenig wie in anderen Ländern.

Der sachkundige, führungserfahrene, fleißige und seriöse Langstreckenläufer Olaf Scholz machte den Unterschied. Er hat sich programmatisch und strategisch sehr gut vorbereitet -- und nach Scholz-Manier sparsam und präzise kommuniziert. Die Journalisten hätten natürlich lieber einen Entertainer als einen Scholzmatten (was immer eine ebenso falsche wie beleidigende Etikettierung war) gehabt. Die Bürger wollten offensichtlich lieber einen Politiker, der weiß, was er tut, und der tut, was er sagt. Schwätzer gibt es in der Politik wahrlich schon genug. Und seine Partei, die ihn eigentlich noch nie wollte, weil er ihnen nicht links genug ist, hat diesmal mitgespielt, das heißt Saskia Esken und Kevin Kühnert haben geschwiegen.

Es hätte trotzdem nicht gereicht, um 10 Prozentpunkte in sechs Wochen aufzuholen, wenn die Konkurrenz nicht versagt hätte. Annalena Baerbock hat den gleichen Fehler gemacht wie ihre Parteifreundin Katharina Fegebank in Hamburg vor der Bürgerschaftswahl 2020. Euphorisiert durch gute Umfrageergebnisse wollten beide ganz nach oben, das heißt Erste Bürgermeisterin bzw. Bundeskanzlerin werden, und haben das auch lauthals verkündet. Bei beiden konnte man das nur für Hybris halten. Die Niederlage war (gemessen an den geschürten Erwartungen) in beiden Fällen krachend.

Die CDU war nach 16 Jahren Merkel eine leere Hülle. Ein Weiter-So war genau die falsche Aussage. Die Partei und der Kanzlerkandidat hätten positive Zukunftserwartungen wecken und Lösungsansätze für die zentralen Probleme des Landes präsentieren müssen -- am besten in Abgrenzung zu Merkel, die für das Gesteht stand. Das hatten weder Armin Laschet noch Markus Söder verstanden. Angela Merkel wusste seit langem, wer tatsächlich ihr bestgeeigneter Nachfolger sein würde, durfte das aber nicht sagen.

Wie vor zehn Jahren in Hamburg hat der Wahlausgang auch jetzt für Olaf Scholz einen Ruf wie Donnerhall erzeugt. Viele Journalisten sind davon immer noch ganz benommen. Man kann nur hoffen, dass sein Ruf und sein Ehrgeiz der ganzen Bundesregierung Tatkraft verleihen, und die Minister ihren neuen Job nicht nur als Wahlkampf-Beute betrachten, sondern als politische Bewährungschance. Zu wünschen wäre, dass es dazu beiträgt, dass auch die Abgeordneten den

Bundestag so entwickeln würden, dass er unserem eigentlich wissensstarken und fachkundigen Land angemessen ist.

Zur personellen Qualität der neuen Regierung will ich hier besser nichts sagen, sondern lieber die konkreten politischen Entscheidungen abwarten. Für die Minister hat die Regierung Merkel die Meßlatte ja auch nicht allzu hoch gelegt. Etliche Newcomer ohne einschlägigen fachlichen Background werden hart arbeiten müssen, um nach längerer Zeit bei den wichtigsten Themen ihres Ressorts das fachliche Niveau zu erreichen, das ihre beamteten Mitarbeiter im Ministerium schon lange haben.

Ich wünsche der neuen Regierung alles Gute zum Wohle unseres Landes.

D15-2

Habeck – Scheitern mit Ansage

Ulrike Trebesius

Die neue Bundesregierung unter dem neuen Bundeskanzler Olaf Scholz wird jetzt die Geschicke der viertgrößten Wirtschaftsnation der Welt übernehmen.

Über die unterschiedlichen Personalien ist im Vorwege viel diskutiert worden und die Eignung so mancher Kandidaten für das Ministeramt wurde bezweifelt. Besonders polarisierte die Übernahme des Außenministeriums durch Annalena Baerbock, die während des Wahlkampfes hauptsächlich mit ihren unrichtigen Angaben zu ihrem Lebenslauf konfrontiert war. Ihre ersten Ansagen in Richtung China lassen Zweifel aufkommen, ob sie für das Amt des höchsten Diplomaten unseres Landes die richtigen Voraussetzungen und den richtigen Bildungshintergrund mitbringt. Und ob sie über genügend geschichtliches und geopolitisches Hintergrundwissen verfügt, um sich und unser Land auf dem internationalen Parkett nicht der Lächerlichkeit preis zu geben.

Ebenfalls überraschend war die Nominierung von Karl Lauterbach zum neuen Gesundheitsminister. Lauterbach hat während der letzten 20 Monate immer wieder teils widersprüchliche Aussagen getroffen, die oft im krassen Gegensatz zu vorher gemachten Angaben standen. Der Gesundheitsökonom tingelte durch jede Talkshow und seine Ernennung hat viel mit dem Einfluß der Medien in unserem Land zu tun. Denn Lauterbach hat sich zwar eine große Fan-Gemeinde aufbauen können, aber gleichzeitig einen nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung gegen sich aufgebracht, die seine mitunter extremen Statements ablehnen. Nun reicht es nicht mehr, gegen alles zu wettern, jetzt muss er selbst eine Linie vorgeben.

Wenig gesprochen wurde über die Personalie Robert Habecks, der als überlegter und besonnener Realo in der Grünen Partei gilt. Nun übernimmt Habeck eine herausragende Position als neuer deutscher Wirtschaftsminister. Nicht nur durch die Pandemie und die erheblichen Einschränkungen, die durch politische Maßnahmen verursacht wurden, sind hier große Probleme entstanden. Gleichzeitig ist Deutschland durch hohe Steuern und Sozialabgaben sowie durch hohe Energiepreise im Vergleich zu anderen Ländern zusätzlich belastet. Gesetzliche Rahmenbedingungen erschweren es Unternehmen oft, frei und innovativ zu handeln. Hier wäre eine Vereinfachung und Verschlinkung von Verwaltung ebenso wichtig wie das Vorantreiben der Digitalisierung der deutschen Behörden. Viele der Rahmenbedingungen und Weichenstellungen müssen durch das Wirtschaftsministerium vorangetrieben werden.

Es wäre also von entscheidender Bedeutung gewesen, hier eine kompetente und erfahrene Persönlichkeit im Amt zu haben, die ökonomische Zusammenhänge und Wirkweisen versteht, der mit langen Linien eine Strategie verfolgt, wie Deutschlands Wirtschaft in den nächsten Jahren so aufgestellt wird, dass Unternehmertum sich frei und offen entwickeln können.

So stand von Anfang an zu befürchten, dass dem zukünftigen Wirtschaftsminister Robert Habeck die neuen Schuhe zu groß sein werden, die man zum Ausfüllen dieser Position benötigt. Deshalb ist es umso schockierender, dass Robert Habeck nun selbst erst bewusst zu werden scheint, worauf er sich da eingelassen hat und sich nicht entblödet, dies auch noch öffentlich zu kommunizieren.

In einem Medienbeitrag für die ARD jammert sich Habeck durch ein Interview mit Markus Feldenkirchen: er hätte sein Müsli mit Wasser essen müssen, weil er seit Tagen nicht zum Einkaufen gekommen sei und keine Milch im Hause hätte. Nicht mal Hafermilch! Auch habe er seit Wochen keine Wäsche gewaschen und seine Frau wollte nicht zu ihm nach Berlin kommen, um ihn zu unterstützen. Man erfährt also nebenbei, dass im grünen Haushalt der Habecks eine klassische Rollenverteilung gelebt wird? Doch möchte man das so genau auch wissen?

Der zukünftige Wirtschaftsminister scheint ja bereits davon überfordert zu sein, seinen eigenen Alltag zu organisieren. Wie soll es ihm gelingen, wichtige Weichenstellungen für eine Industrialisation wie Deutschland zu treffen?

Nein, die Bevölkerung möchte niemanden in einer führenden Rolle sehen, der sich in erster Linie selbst leidtut. Wenn Habeck bereits jetzt ganz ohne Scham und vorallem öffentlich darlegt, wie groß das Ausmaß seiner Inkompetenz und seines Unvermögens ist, dann kann man sich getrost darauf einstellen, dass aus dem Wirtschaftsministerium nicht viel zu erwarten sein wird.

Ob das wirklich schlimm sein wird, bleibt im Übrigen dahingestellt. Belgien hatte für einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren keine Regierung und auch Deutschland nach der vorletzten Wahl für fast ein dreiviertel Jahr keine politische Führung. Den Unternehmen dürfte dies kaum aufgefallen sein, konnten Sie doch unbehelligt und nicht drangsaliert von politischen Entscheidungsträgern ihren Geschäften nachgehen.

Herr Habeck schafft es nicht, für sich selbst zu sorgen. Er kann seinen Haushalt nicht organisieren. Und wahrscheinlich auch nicht seine Arbeit. In einer Zeit, in der sich jeder zum Opfer geriert, scheint es selbstverständlich geworden zu sein, seine privatesten persönlichen Defizite nach außen zu tragen und von der Umwelt dafür auch noch Akzeptanz dafür einzufordern. Noch vor Jahren war selbstverständlich, solche Mängel für sich zu behalten. Das nannte man dann Würde.

Bei dieser Selbstdarstellung im Interview mit Markus Feldenkirchen mag man also den Eindruck gewinnen, dass Habeck „menschen“ möchte. Man kann aber auch daraus lesen, dass der neue Wirtschaftsminister selbst davon ausgeht, dass er in seinem Amte scheitern wird. Und die Entschuldigung dafür medial schon vorwegnimmt. Vertrauen hat er so jedenfalls nicht geschaffen: nicht bei den Bürgern und ganz besonders nicht bei der Wirtschaft.

D15-3

Die Wahl der Regierung durch die Bürger

Jörn Kruse

Wenn die Bürger die Regierung selbst wählen könnten, würde ihre politische Partizipation deutlich steigen und die Demokratie in Deutschland würde gestärkt. Diese Alternative zur herkömmlichen Parlamentarischen Demokratie ist ein Kernelement des Konzeptes der Demokratischen Reformkonzeption und wird dort ausführlich diskutiert.²

1 Separierung der Parlaments- und Regierungswahlen

Es gibt eine ganze Reihe von Gründen für die Wahl der Regierung durch die Bürger und damit deren Separierung von der Parlamentswahl. Die wichtigsten sind in (a) bis (f) skizziert.

(a) Gewaltenteilung herstellen

Die Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative ist ein unverzichtbares Element einer funktionierenden staatlichen Ordnung,³ die die Voraussetzungen für Rechtsstaat und Demokratie schafft. Die Gewaltenteilung zwischen der Legislative und der Exekutive wird allerdings durch die Praxis der parlamentarischen Demokratie zu einer Formalie degeneriert. Die Regierung und das Parlament werden von den gleichen Parteien dominiert, sind also voneinander keineswegs unabhängig. Eine separate Wahl von Regierung und Parlament stellt die Gewaltenteilung explizit wieder her, so dass beide eine eigenständige demokratische Legitimation besitzen.

(b) Unterschiedliche Charakteristika der Aufgaben von Parlament und Regierung

Das Parlament und die Regierung haben sehr unterschiedliche Aufgaben mit unterschiedlicher Arbeitsmethodik, unterschiedlichen Zeithorizonten und unterschiedlicher Generalität.

Die Hauptaufgabe des Parlaments ist die Gesetzgebung, das heißt die Schaffung genereller rechtlicher Regelungen, die prinzipiell dauerhaft (also mittel- und längerfristig) Geltung haben sollen. Die Gesetzgebung ist in den meisten Fällen nicht zeitkritisch, das heißt die Ergebnisse müssen nicht schnell vorliegen. Sie können jedoch in der Regel durch einen neuen Beschluss (neues Gesetz) revidiert werden.

Die Regierung trifft die politisch-operativen Entscheidungen des Staates. Dabei geht es meistens um Einzelfallentscheidungen, die nicht selten zeitkritisch und oft auch nicht ohne Weiteres revidierbar sind.

² Vgl. Kruse (2021), Bürger an die Macht. Wie unsere Demokratie besser funktioniert, Stuttgart.

³ Der Begriff „Gewaltenteilung“ bezeichnet das Prinzip, die staatliche Macht in einer Gesellschaft auf mehrere Institutionen zu verteilen, die voneinander (weitgehend) unabhängig sind. Die Gewaltenteilung im Sinne von Montesquieu ist heute ein Grundpfeiler dessen, was man die „politische Zivilisation der Moderne“ nennen könnte. Vgl. Kruse (2021), Bürger an die Macht, S. 75ff.

(c) Unterschiedliche Kriterien und das Wahlrechts-Dilemma

Beim Parlament steht für seine Rolle als Gesetzgeber das normative Kriterium der Repräsentativität im Vordergrund. Das Parlament soll bezüglich aller normativen Elemente (Weltanschauungen, politische Präferenzen, Interessen, Ziele etc.) ein ungefähres Abbild der Gesamtheit der Bürger darstellen.

Für die spezifischen Aufgaben der Regierung ist das Kriterium der Handlungsfähigkeit von besonderer Relevanz. Dazu gehört, dass überhaupt jederzeit eine legitime Regierung vorhanden ist und zu allen Politikfeldern Entscheidungen treffen kann, also nicht zum Beispiel durch endogene Probleme blockiert ist.⁴ Die „Stabilität“ der Regierung bezieht sich auf eine gewisse zeitliche Kontinuität und Verlässlichkeit, die für alle Beteiligten antizipierbar ist.⁵ Die „Strategiefähigkeit“ beinhaltet die Möglichkeit zur Einnahme strategischer und taktischer Positionen in Verhandlungen mit Außenstehenden, was für den Erfolg der Regierungspolitik relevant sein kann.

In einer Parlamentarischen Demokratie entsteht ein generelles Wahlrechts-Dilemma dadurch, dass das jeweilige Wahlsystem die beiden Kriterien (Repräsentativität des Parlaments und Handlungsfähigkeit der Regierung) gleichzeitig erfüllen soll, was widersprüchliche institutionelle Regelungen nahelegt.⁶ Eine Separierung von Parlaments- und Regierungswahlen, ermöglicht es, für beide jeweils die geeigneten Wahlverfahren einzusetzen. Diese können einerseits dem ideal-repräsentativen und andererseits dem dialektischen Funktionsprinzip der Demokratie folgen.⁷

(d) Probleme der Koalitionsbildung

Die Wahlen in einer Parlamentarischen Demokratie sollen eine handlungsfähige und stabile Regierung hervorbringen. Bei mehr als zwei Fraktionen im Parlament erfordert dies in der Regel die Bildung einer Koalition, die zunächst ein Regierungsprogramm vereinbart (Koalitionsvertrag) und die Ministerposten verteilt.

In einzelnen Fällen müssten sich dazu Parteien mit stark unterschiedlicher Programmatik zusammenfinden. Dabei werden eventuell bestimmte Themen ausgeklammert, sodass die Handlungsfähigkeit der Regierung beeinträchtigt wird. Schon die Koalitionsverhandlungen können sich über längere Zeit hinziehen,⁸ in der der Staat über keine politisch handlungsfähig

⁴ Die Handlungsfähigkeit einer Koalitionsregierung ist z.B. eingeschränkt, wenn diese auf einzelnen Politikfeldern keine rationalen Entscheidungen treffen kann, weil jeweils einzelne Regierungsfractionen oder Teile davon diese blockieren. Je mehr solcher Blockaden existieren, desto geringer ist die Handlungsfähigkeit der Regierung. Vgl. Kruse (2021), Bürger an die Macht, S. 96ff.

⁵ Dies ist für Verträge mit Außenstehenden ebenso erforderlich wie für die Implementierung von Entscheidungen nach innen. Indizien für die Nichterfüllung dieses Kriteriums sind häufige Regierungskrisen und die Tatsache, dass die einzelnen Regierungen oft kurzlebig sind. Die Politik wird „kurzatmiger“, weil sich mittel- und längerfristige Projekte politisch nicht mehr „lohnend“.

⁶ Die Parlamentarischen Demokratien verschiedener Länder versuchen, Kompromisse zwischen den Anforderungen zu installieren. Sie implementieren dafür in ihrem Wahlrecht zweiseitige Konstruktionen, die dann in der Praxis oft nicht befriedigend funktionieren. Zahlreiche Schwierigkeiten der realen Politikprozesse lassen sich auf das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Anforderungen zurückführen. Vgl. Kruse (2021), Bürger an die Macht, S. 109ff.

⁷ Vgl. zum ideal-repräsentativen und dialektischen Prinzip der Demokratie Kruse (2021), Bürger an die Macht, S. 106ff.

⁸ Im Zuge des Anwachsens der Zahl der Parlamentsparteien dauerten die Koalitionsverhandlungen tendenziell immer länger. In den letzten 20 Jahren dauerte es 2002 30 Tage von der Wahl bis zur Regierungsbildung,

Regierung verfügt,⁹ was erhebliche Nachteile im Inneren und nach außen zur Folge hat. Sie können auch ganz scheitern, was das Problem noch deutlich verlängert.

Um die Regierungsstabilität nicht zu gefährden, fordert der Koalitionsvertrag von allen beteiligten Fraktionen in der Regel eine „Koalitionstreue“, das heißt, dass sie immer so abzustimmen, wie die Koalition insgesamt beschlossen hat. Dies bedeutet für eine Partei nicht selten, anders zu handeln, als sie es vorher den Wählern versprochen hat.¹⁰ Dieser Anspruch gibt im Vorwege jeder Regierungsfraktion eine Vetoposition. Allerdings kann die Koalitionstreue auch dazu führen,¹¹ dass bei einem Thema eine eigentlich breite inhaltliche Mehrheit des Parlaments dadurch ins Gegenteil verkehrt wird, dass sich aufgrund der Koalitionstreue eine kleine Minderheit im Ergebnis durchsetzt.

(e) Mehr Relevanz für das Parlament und die einzelnen Abgeordneten

In der Parlamentarischen Demokratie sind die Abgeordneten der Koalitionsfraktionen de facto nur die Mehrheitsbeschaffer der Regierung für deren Gesetzesvorhaben. Sie opfern ihre eigentlich verfassungsmäßig garantierte Freiheit des Mandats, nach Wissen und Gewissen zu argumentieren und abzustimmen, dem Machterhalt ihrer Partei, was durch Fraktionsdisziplin und Anreizdominanz realisiert wird.¹² Die Abgeordneten der Opposition sind für das Ergebnis der Parlamentsentscheidungen ohnehin irrelevant. In der Reformkonzeption erhalten alle Abgeordneten ihre demokratische Relevanz als Gesetzgeber zurück, die sie eigentlich ohnehin haben sollten.¹³

(f) Normative Positionen der Parteien und die Kompetenzen der Politiker

Man geht davon aus, dass die einzelnen Bürger diejenigen Parteien wählen, deren normative Positionen auf den für sie relevanten Politikfeldern ihren eigenen Wertvorstellungen, politischen Meinungen und Interessen am besten entsprechen. Wenn das erfolgt, ist die Repräsentativität des Parlaments annähernd gegeben.

Für die effektive Qualität der Politik und deren Ergebnisse (sowie für die Akzeptanz in der Bevölkerung) sind primär die Entscheidungen der Regierung von Bedeutung. Dies wird auch

2005 65 Tage, 2009 31 Tage, 2013 68 Tage und 2017 sogar 172 Tage, also fast sechs Monate, 2021 74 Tage. Demgegenüber ist die Regierung in der Demokratischen Reformkonzeption am Tag nach der Wahl handlungsfähig. Vgl. Kruse (2021), Bürger an die Macht, S. 121.

⁹ In einzelnen Fällen müssten sich dazu Parteien mit stark unterschiedlicher Programmatik zusammenfinden. Dabei werden eventuell bestimmte Themen ausgeklammert, sodass die Handlungsfähigkeit der Regierung beeinträchtigt wird.

¹⁰ Dann führt eine Koalition zu einer mehr oder minder großen „Verfälschung des Wählerwillens“ und damit ggf. zu einer geringeren Repräsentativität. Die Minderung der Repräsentativität ist dann quasi der Preis für die Handlungsfähigkeit der Regierung. Vgl. Kruse (2021), Bürger an die Macht, S. 96ff.

¹¹ Angenommen, die Parteien A und B haben jeweils 45 % der Sitze und Partei C nur 10 %. B und C bilden eine Koalition. Wenn C die Ablehnung eines Projektes, das von A und B unterstützt wird, als „Preis“ für die Regierungsbildung (und ggf. als Kompensation für Zugeständnisse bei anderen Themen) im Koalitionsvertrag erreicht hat, siegt durch die Koalitionstreue im Ergebnis die Meinung einer 10 %-Fraktion über eine „eigentliche“ 90 %-Mehrheit im Parlament. Das ist quasi das Gegenteil von Repräsentativität. Eine solche Situation ist kein theoretisches Konstrukt, sondern in Parlamentarischen Demokratien bei Koalitionsregierungen auch praktisch relevant.

¹² Vgl. Kruse (2021), Bürger an die Macht, S. 53.

¹³ Vgl. den Beitrag D15-3 (Gesetzgebung bei getrennten Wahlen zu Parlament und Regierung) in dieser Ausgabe

von den Bürgern so wahrgenommen. Es kommt also wesentlich auch auf die Fachkompetenzen und die Führungsfähigkeiten der Minister an.

Obwohl die Bürger in der Regel über die Spitzenpolitiker der Regierung und der Opposition vergleichsweise viele Informationen und einen intensiven (positiven oder negativen) Eindruck haben, haben sie bisher bei der Wahl (mit Ausnahme des/r Kanzlerkandidaten/in) keinerlei Einfluss auf das Kabinett, insbesondere auf die Ernennung der Minister. Die Kabinettsposten werden in den Koalitions-Verhandlungen quasi als Beute unter den Koalitionsparteien verteilt, so dass viele parteibezogene Aspekte eine größere Rolle spielen als die fachliche Qualifikation.

Bei einer Wahl der Regierung durch die Bürger können diese anhand der personellen Angebote der kandidierenden Parteien entscheiden, welcher prospektiven Regierung sie mehr fachliche und politische Fähigkeiten zutrauen.

Wenn die Wahlen zum Parlament und zur Regierung separiert werden, stellen sich unmittelbar drei Fragen. (1) Wie wird das Parlament gewählt? Dies ist im Beitrag D11-6 (Neues Wahlverfahren zum deutschen Bundestag) erläutert. (2) Wie wird die Regierung gewählt? Dies ist der Gegenstand des vorliegenden Beitrages. (3) Zur Interaktion von Parlament und Regierung bei der Gesetzgebung siehe den Beitrag D15-3 in dieser Ausgabe.

2 Die Wahl des Regierungskonvent und der Regierung im einfachsten Fall

Die Regierung wird vom Regierungskonvent gewählt, der seinerseits von den Bürgern gewählt wird. Der Regierungskonvent ist das höchste Gremium für die Exekutive (Regierung), während das Parlament das höchste Gremium des Staates für die Legislative (Gesetzgebung) darstellt. Bei der Kandidatur zum Regierungskonvent werden bereits bestimmte Personen für die Ämter des Bundeskanzlers und der Bundesminister vorgeschlagen.

Der einfachste Fall ist gegeben, wenn nur zwei Parteien zum Regierungskonvent kandidieren und jede Partei eine Kandidatengruppe zur Wahl stellt. Der Regierungskonvent wird von den Bürgern in einer Blockwahl gewählt, das heißt es stehen nicht die einzelnen Kandidaten zur Wahl, sondern je eine Kandidatengruppe beider Parteien, von denen jede allein den Regierungskonvent und die Regierung bilden will.

Dazu stellt jede der beiden Parteien eine Kandidatengruppe aus mindestens 50 Personen auf.¹⁴ Hinzu kommen gegebenenfalls Stellvertreter bzw. Nachrücker. Dies bedeutet nicht, dass alle Regierungskonventskandidaten dieser Partei angehören müssen. Es könnten auch andere Bürger nominiert werden. Jede Gruppe formuliert ein Wahlprogramm, das die wichtigsten Vorhaben der prospektiven Regierung skizziert und das vor der Wahl veröffentlicht wird.

Gleichzeitig werden von jeder Kandidatengruppe für das Amt des Bundeskanzlers und für die einzelnen Ministerposten bestimmte Personen vor der Wahl namentlich benannt. Es steht jeder Gruppe frei, auch für weitere Regierungspositionen (Politische Staatssekretäre als Vertreter

¹⁴ Ob eine Kandidatengruppe mit 50 oder mehr Personen antreten will, ist ihrer inhaltlichen und/oder taktischen Beurteilung überlassen. Die Entscheidung ist grundsätzlich zweischneidig. Auf der einen Seite können sie mit mehr Konventskandidaten ihren großen Fundus an überzeugenden Persönlichkeiten dokumentieren. Auf der anderen Seite müssen dann die Spitzenpolitiker der Regierung im Konfliktfall ihre Macht mit noch mehr Personen teilen und die Konsensfindung könnte schwieriger werden. In einer Mehrparteienkonstellation (vgl. 3.), in der es einen zweiten Wahlgang geben kann, ist die variable Größe einer Kandidatengruppe von höherer Relevanz als im jetzigen Zweiparteienfall.

von Ministern,¹⁵ Beauftragte für spezielle Themen etc.) schon vor der Wahl einzelne Personen zu nominieren. Jeder Bürger kann sich in der Wahl zum Regierungskonvent also für eine der Kandidatengruppen entscheiden. Gewählt ist diejenige – und bildet als Ganzes den Regierungskonvent – die die Mehrheit der Stimmen erhalten hat.

Unmittelbar nach der Wahl tritt der Regierungskonvent zusammen und wählt den Bundeskanzler, wobei der von der siegreichen Kandidatengruppe vor der Konventswahl vorgeschlagene Kanzlerkandidat zur Wahl steht. Die anderen Regierungspositionen, für die vor der Wahl bestimmte Personen benannt worden sind, werden danach in gleicher Weise vom Regierungskonvent gewählt. Es stehen also die vor der Konventswahl den Bürgern für bestimmte Ämter vorgeschlagenen Personen zur Wahl. Falls ein Kandidat im Regierungskonvent keine Mehrheit erhalten sollte, wählt der Regierungskonvent auf Vorschlag des Bundeskanzlers alternativ eine andere Person zum Regierungsmitglied.

Danach werden die restlichen Regierungspositionen auf Vorschlag des Bundeskanzlers auf die gleiche Weise vom Regierungskonvent gewählt. Bei späteren Rücktritten aus einem Regierungsamt oder aus anderen Gründen einer Vakanz erfolgt die Wahl ebenfalls auf Vorschlag des Bundeskanzlers mit der Mehrheit des Regierungskonvents. Der Kanzler ist jederzeit frei, dem Regierungskonvent die bestgeeigneten Kandidaten vorzuschlagen, um von diesem zum Minister oder zu einem anderen Regierungsmitglied gewählt werden. Auch die Abberufung aus einem Regierungsamt erfolgt auf Vorschlag des Bundeskanzlers mit der Mehrheit des Regierungskonvents.

Falls der Bundeskanzler nicht mehr das Vertrauen des Regierungskonvents besitzt, wird dies nach einer vierwöchigen Ankündigungszeit vom Regierungskonvent mit Mehrheit festgestellt und *uno actu* ein neuer Bundeskanzler gewählt (konstruktives Misstrauensvotum). Falls der Bundeskanzler zurücktritt oder sein Amt nicht mehr ausüben kann, erfolgt die Wahl eines neuen Bundeskanzlers durch eine Mehrheit des Regierungskonvents. Falls eine solche nicht erreicht werden sollte, findet eine Neuwahl des Regierungskonvents durch die Bürger statt. In jedem Fall bleibt die bisherige Regierung im Amt, bis eine neue Regierung gewählt worden ist.

Die Aufgaben des Regierungskonvents bestehen (a) fallweise in der Ernennung und Entlassung von Regierungsmitgliedern und (b) in besonderen Fällen in der Entscheidung konfliktärer inhaltlicher Sachverhalte der Regierungspolitik, z.B. wenn im Kabinett stark unterschiedliche Auffassungen bestehen. Der Konvent tagt nur zu solchen Anlässen. Es gibt insofern für den Regierungskonvent keinen laufenden Arbeitsaufwand, der mit anderen Tätigkeiten zeitlich kollidieren würde. Auch wenn die Tätigkeit als Mitglied des Regierungskonvents aus arbeitsökonomischen Gründen keine andere politische oder gesellschaftliche Funktion ausschließen würde, so ist wegen des Grundsatzes der Gewaltenteilung eine gleichzeitige Tätigkeit als Abgeordneter in Bundes- oder Landesparlamenten oder als Richter (an oberen Gerichten, in Verfassungsgerichten und in Richterwahlausschüssen) nicht zulässig. Aus dem gleichen Grund darf auch ein Regierungsmitglied nicht gleichzeitig dem Parlament angehören. Vor einer Ernennung zum Minister müsste ein Abgeordneter sein Mandat niederlegen.

Aus Gründen der Gewaltenteilung darf keine Person gleichzeitig dem Regierungskonvent und dem Parlament angehören. Die Wahlen zum Parlament und zum Regierungskonvent finden im Normalfall alle vier oder fünf Jahre zum gleichen Wahltermin statt. Falls jemand sowohl ins Parlament als auch in den Regierungskonvent gewählt worden ist, muss er sich innerhalb einer

¹⁵ In der Demokratischen Reformkonzeption sind Regierung und Parlament personell strikt getrennt. Deshalb heißen die Quasi-Stellvertreter von Ministern „Politische Staatssekretäre“ (und nicht wie de facto in der Parlamentarischen Demokratie „Parlamentarische Staatssekretäre“).

bestimmten Frist für eines der beiden Gremien entscheiden. Bis dahin ruht sein Stimmrecht in beiden Gremien. Für ein gewähltes Mitglied des Regierungskonvents, das sein Mandat nicht annimmt, zurücktritt oder amtsunfähig wird, rückt sein Stellvertreter nach.

3 Mehrparteienkonstellation und Ex-ante-Koalitionen

In den meisten der heutigen Demokratien ist die Relevanz mehrerer relevanter (d.h. nicht nur marginaler) Parteien der Normalfall. Dies bringt in Parlamentarischen Demokratien erhebliche Probleme für die Bildung einer handlungsfähigen, stabilen Regierung mit sich. Jede künstliche Reduzierung der Zahl der Parlamentsparteien (z.B. durch Sperrklauseln) bringt eine Minderung der Repräsentativität des Parlaments mit sich. Dieses Problem tritt in der Demokratische Reformkonzeption nicht auf, da die relevanten Gremien für Gesetzgebung und Regierung (Parlament und Regierungskonvent) getrennt sind.

Wenn in einer Mehrparteienkonstellation drei oder mehr Parteien zum Regierungskonvent kandidieren, wird möglicherweise keine von ihnen im ersten Wahlgang eine absolute Mehrheit der Stimmen erhalten. Dann findet vier Wochen später ein zweiter Wahlgang (Stichwahl) statt, an dem nur die beiden Kandidatengruppen mit den meisten Stimmen teilnehmen. Gewählt ist dann diejenige mit der höchsten Stimmenzahl.

Da alle Parteien die früheren Wahlergebnisse und die aktuellen demoskopischen Erhebungen kennen, können sie ihre Chancen einschätzen, den Regierungskonvent und damit die Regierung zu bilden. Da die meisten Parteien nicht damit rechnen können, allein die Regierung zu bilden, bestehen Anreize, mit einer oder mehreren anderen Parteien eine gemeinsame Kandidatengruppe zu bilden und zur Wahl zu stellen. Man kann das gemeinsame Antreten mehrerer Parteien als Ex-ante-Koalition bezeichnen.

Dies ist insbesondere für kleinere Parteien von Bedeutung, die allein nur geringe Siegchancen hätten, aber untereinander oder mit einer größeren Partei zusammen erfolgreich für den Regierungskonvent kandidieren könnten. In Mehrparteiensystemen ist es auch für größere Parteien in der Regel vorteilhaft, sich durch Vertreter anderer Parteien als Kandidaten für den Regierungskonvent zu verstärken, um ihre Siegchancen zu erhöhen. Da die Regierung später für alle Gesetzentwürfe eine Mehrheit im Parlament benötigt,¹⁶ kann evtl. eine frühzeitige Einbeziehung weiterer Parteien auch aus solchen Gründen vorteilhaft sein.

Ein entscheidender Punkt ist, dass sich eine gemeinsame Kandidatengruppe vorher über ein Regierungsprogramm, über die Personen der Kandidatengruppe und über die vorzuschlagenden Regierungsmitglieder verständigen muss, da dies jeweils rechtzeitig vor der Wahl zur Information der Wähler veröffentlicht wird.

Indem sie ein gemeinsames Wahlprogramm für die zentralen Politikthemen erarbeiten, entsteht inhaltlich im Ergebnis so etwas wie ein prospektiver „Koalitionsvertrag“ bzw. ein Regierungsprogramm der Ex-ante-Koalition, für das diese von den Bürgern gewählt werden möchte. Indem bestimmte Parteien schon vor der Wahl quasi eine Koalition bilden, müssen sie -- weil ihre originären Parteiprogramme in aller Regel nicht deckungsgleich sein werden -- den Wählern kommunizieren, welche Kompromisse sie für die gemeinsame Kandidatur geschlossen

¹⁶ Vgl. den Beitrag D15-3 (Gesetzgebung bei getrennten Wahlen zu Parlament und Regierung. Erhöhte Relevanz des Parlaments) in dieser Ausgabe.

haben. Jeder interessierte Bürger weiß dann, welche politischen Ziele und Instrumente er unterstützt, wenn er eine bestimmte Kandidatengruppe wählt.¹⁷

Vor der gemeinsamen Kandidatur mehrerer Parteien erfolgen Verhandlungen und Entscheidungen über die einzelnen Parteivertreter in der Kandidatengruppe für den Regierungskonvent und über die geplanten Berufungen in die Regierung. Da die gesamte Regierung über den Regierungskonvent gleichsam von den Bürgern fast direkt gewählt wird, hat jede Kandidatengruppe ein großes Interesse daran, einschlägig ausgewiesene Persönlichkeiten als Kandidaten zu präsentieren. Jede Kandidatengruppe wird sich bemühen, Regierungskonventskandidaten, einen Kanzlerkandidaten sowie Kandidaten für die einzelnen Ministerposten und andere Regierungsfunktionen vorzuschlagen, die über entsprechende Expertise, Erfahrung, Vita, Glaubwürdigkeit etc. verfügen, um ihre Wahlchancen zu erhöhen. Dies können profilierte Mitglieder der beteiligten Parteien oder Personen von außen sein.

Bei solchen Ex-ante-Koalitionsverhandlungen ist die Verhandlungssituation allerdings deutlich anders als bei Ex-post-Koalitionen in der Parlamentarischen Demokratie. Bei Letzteren kennt jede Partei die genaue Sitzverteilung im Parlament und ungefähr auch die innerparteilichen Strukturen und politischen Präferenzen der anderen Parteien, so dass sie abschätzen kann, für welche theoretisch möglichen Koalitionen beide Koalitionsbedingungen erfüllbar sind.¹⁸ In der Parlamentarischen Demokratie erhält jede Partei, die die Sperrklausel überwindet, durch die Wahl eine bestimmte Anzahl von Parlamentssitzen, die de facto ihre Verhandlungsposition bestimmt. Auf dieser Basis können sie bei entsprechender Sitzverteilung im Parlament gegebenenfalls Vetopositionen einnehmen, um eigene Programmpunkte und Interessen durchzusetzen und Ministerposten zu erlangen.¹⁹

Demgegenüber besteht während der Bildung einer Kandidatengruppe zum Regierungskonvent die Verhandlungsposition einer Partei in den Gesprächen mit den anderen Parteien im Wesentlichen darin, wie ihr Beitrag zu den Wahlchancen der Kandidatengruppe eingeschätzt wird. Dies kann sich auf die Inhalte und die Personen und deren Attraktivität für die Wähler beziehen. Bei Ex-ante-Koalitionsverhandlungen hat keine der Parteien bereits eine bestimmte Anzahl von Sitzen „sicher“ und keine Veto-Position oder eine Rolle eines Zünglein an der Waage. Die Möglichkeiten einer kleinen Partei, in inhaltlichen oder personellen Fragen unangemessene

¹⁷ In der Parlamentarischen Demokratie weiß ein Wähler vor der Wahl oft nicht, was die von ihm gewählte Partei in den Ex-post-Koalitionsverhandlungen „mit seiner Stimme macht“. Die Parteifunktionäre entscheiden z.B. eventuell, ob seine Stimme für eine eher linke oder für eine eher rechte Regierung in Anschlag gebracht wird. Vielleicht hätte der betreffende Wähler diese Partei in Kenntnis des Ergebnisses der Koalitionsverhandlungen gar nicht gewählt. In der Demokratischen Reformkonzeption weiß ein Bürger vor der Wahl, welche Regierungspolitik er wählt.

¹⁸ In der Parlamentarischen Demokratie sind für die Koalitionsbildung zwei Bedingungen relevant. (1) Eine formale Bedingung ist die Mehrheit der Sitze im Parlament. Dies ist eine harte Bedingung, wenn die beteiligten Fraktionen (wie bisher) typischerweise eine Mehrheit der Parlamentssitze zur Voraussetzung einer Koalition machen. Es wäre nur eine weiche Bedingung, wenn sie auch eine Minderheitsregierung in Betracht ziehen würden, was in Deutschland gegenwärtig in der Regel nicht der Fall ist. (2) Eine inhaltliche Bedingung ist eine hinreichende Übereinstimmung der Programme der Parteien in wichtigen Punkten. Eine (sehr) harte Bedingung wäre es, wenn jede Partei fordert, dass alle ihre Programmpositionen in das gemeinsame Regierungsprogramm übernommen werden. Dies ist jedoch meistens unrealistisch, sodass sich die Koalitionsverhandlungen für die Parteien auf die weichere Bedingung konzentrieren, die wichtigsten Programmpunkte umsetzen zu können, ohne bei anderen wesentlichen Punkten unakzeptable „Kröten schlucken“ zu müssen. Vgl. Kruse (2021), Bürger an die Macht, Stuttgart, S. 98ff.

¹⁹ Die numerische Sitzverteilung im Parlament entscheidet darüber, ob eine Partei eventuell die Rolle eines Zünglein an der Waage und somit quasi eine Veto-Position innehat. Wenn eine kleine Partei eine solche Rolle hat, wird sie eine politische Macht haben, die weit über ihre Wählerstimmen hinausgeht.

Forderungen zu stellen, sind deutlich geringer als sie bei den jetzigen Ex-post-Koalitionsverhandlungen gegebenenfalls sein können. Die anderen Mitglieder der geplanten Kandidatengruppe können sie gegebenenfalls durch andere Parteien oder externe Fachleute ersetzen, wenn deren Attraktivität für die Wähler positiver beurteilt wird.

In einer Parlamentarischen Demokratie sind in einem Mehrparteiensystem die Ex-post-Koalitionsverhandlungen tendenziell umso schwieriger, je mehr Parteien im Parlament vertreten sind und je ideologischer und weniger pragmatisch diese agieren. Entsprechend können sich Regierungsbildungen evtl. über viele Monate hinziehen und möglicherweise gar nicht gelingen, was dann entweder zu Minderheitsregierungen oder zu Parlamentsneuwahlen führt. In der gesamten Zeit existiert keine politisch handlungsfähige Regierung.

In der Reformkonzeption ist die Situation grundlegend anders. Eine Partei, die wenig Chancen hat, im ersten Wahlgang so viele Stimmen zu erhalten, dass sie einen der ersten beiden Plätze für die Stichwahl erreicht, wird eine hohe Kompromißbereitschaft in den Koalitionsverhandlungen aufbringen, solange sie ein Interesse an einer Regierungsbeteiligung hat. Wenn ihr diese nicht so wichtig ist, z.B. weil sie lieber auf ideologischen Positionen beharrt, die von anderen nicht akzeptiert werden, blockieren sie aber auch nicht die Koalitionsbildung der anderen Parteien.²⁰

Angenommen, dass sich einzelne Parteien bei der Bildung einer Kandidatengruppe zunächst nicht einigen können und sich gegenseitig blockieren, z.B. weil sie auf eigenen ideologischen oder Interessenpositionen beharren und zu wenig Pragmatismus aufweisen. Allerdings ist den Beteiligten jederzeit klar, dass bei den Wahlen zum Regierungskonvent in jedem Fall eine der Kandidatengruppen als Sieger hervorgehen und die Regierung bilden wird. Das heißt die Wahl der Regierung wartet nicht auf die Einsicht einzelner Parteien, wie das in der Parlamentarischen Demokratie nicht selten der Fall ist.

Neben den Parteien könnten vor den Konventswahlen allerdings auch Kandidatengruppen mit Personen von außerhalb der aktuellen Politischen Klasse gebildet werden. Diese würden eventuell aus bewährten Fachleuten und einschlägig bekannten Persönlichkeiten bestehen und für die einzelnen Ministerien aufgrund ihrer beruflichen Erfahrungen eine entsprechende Kompetenz und Glaubwürdigkeit aufweisen. Eine solche Option stellt quasi eine Drohposition gegenüber den Parteifunktionären dar, ihre Kompromissbereitschaft bei der Bildung starker Kandidatengruppen zu erhöhen.

Vor der Stichwahl hat jede der beiden Kandidatengruppen die Möglichkeit, zusätzliche Mitglieder aufzunehmen, wenn sie das für vorteilhaft hält. Dies können z.B. auch Parteien und Personen sein, die im ersten Wahlgang für eine dort unterlegene Gruppe kandidiert haben. In analoger Weise können auch die Kandidaten für die Regierungspositionen vor dem zweiten Wahlgang noch verändert werden. Es können also z.B. Ministerkandidaten aus anderen Parteien oder von diesen benannte externe Persönlichkeiten nominiert werden. Die Entscheidungen über evtl. personelle Veränderungen der Kandidatengruppe werden allein von den im ersten Wahlgang gewählten Mitgliedern dieser Kandidatengruppe per Abstimmung getroffen.

Beide Kandidatengruppen werden sich bemühen, markante Vertreter anderer Parteien oder deren externe Fachleute in ihre Kandidatengruppe aufzunehmen, um die Siegeschancen in der Stichwahl zu erhöhen. Dennoch haben Forderungen der anderen Parteien nach inhaltlichen

²⁰ In der Parlamentarischen Demokratie ist die Lage nicht selten anders. Wenn eine oder zwei Parteien, die inhaltliche Positionen einnehmen, die bei den anderen Parteien als inakzeptabel gelten (z.B. Linke und AfD), bei den Wahlen entsprechend viele Stimmenanteile erhalten, ist die Bildung einer handlungsfähigen Mehrheitskoalition erschwert oder unmöglich.

Zugeständnissen oder Regierungsposten nur eine begrenzte Wirkung, da sie über ihre Stimmen aus dem ersten Wahlgang (anders als bei Ex-post-Koalitionen bezüglich der Parlamentssitze) nicht „verfügen“ kann. Jeder Wähler kann sich (unabhängig von seiner Stimme im ersten Wahlgang) in der Stichwahl für die eine oder die andere Kandidatengruppe frei entscheiden. Insofern ist die Verhandlungssituation zwischen einer Partei, die die Stichwahl erreicht hat, und einer im ersten Wahlgang nicht erfolgreichen Partei asymmetrisch. Letztere wird nur dann evtl. in die Kandidatengruppe aufgenommen, wenn sie „etwas zu bieten hat“, z.B. überzeugende Ministerkandidaten oder Politikgebiete, für die sie bei den Wählern ein Image für Kompetenz und Glaubwürdigkeit hat -- vorausgesetzt, dass sie für das gemeinsame Regierungsprogramm keine größeren Schwierigkeiten macht.

4 Minderheitenschutz

Einer besonderen Erörterung und Regelung bedarf der Fall, dass in einem gewählten Regierungskonvent im Laufe der Zeit erhebliche Konflikte auftreten, was bei Mehrparteienkoalitionen nicht ausgeschlossen werden kann. Grundsätzlich ist die Regierung dann immer noch uneingeschränkt handlungsfähig und der Regierungskonvent kann weiterhin alle personellen und inhaltlichen Angelegenheiten mit seiner Mehrheit entscheiden, sodass auch dessen Handlungsfähigkeit grundsätzlich nicht tangiert ist. Dies gilt auch für den Fall von Rücktritten aus der Regierung und/oder aus dem Regierungskonvent. Bei Rücktritten von Ministern wählt der Regierungskonvent in der vorher beschriebenen Weise mit seiner Mehrheit neue Personen in diese Ämter. Wenn ein Mitglied des Regierungskonvents zurück tritt, rücken Stellvertreter nach.

Gleichwohl könnten unerwünschte Anreizwirkungen entstehen, wenn eine große und eine kleine Partei gemeinsam den Regierungskonvent bilden. Falls die große Partei bei streitigen Punkten mit ihrer Konventsmehrheit alles entscheidet und die kleine Partei systematisch dominiert, das heißt deren Programmpositionen ignoriert,²¹ würde sich die Geschäftsgrundlage ändern. Damit könnten die inhaltlichen und personellen Vereinbarungen der Ex-ante-Koalition faktisch ausgehebelt werden. Das erscheint nicht nur vom Standpunkt kleinerer Parteien inakzeptabel, sondern auch aus funktionalen Gründen.

Für dieses mögliche Problem wird deshalb eine Minderheiten-Regelung installiert, die der betroffenen kleinen Partei eine Reaktionsmöglichkeit gewährt, um die Koalitionstreue und die Kompromissbereitschaft der Regierungskonventsmehrheit zu fördern. Dies beinhaltet Folgendes: Wenn ein bestimmter Anteil von Mitgliedern des Regierungskonvents zurückgetreten ist und der Regierungskonvent damit zu wenige Mitglieder hat, gilt er auf Antrag als beschlussunfähig und wird innerhalb von zwei Monaten neu gewählt. Der Hauptzweck dieser Regelung besteht in der Vorfeldwirkung, dass die Regierungskonventsmehrheit bei Neuwahlen den Verlust ihrer Mehrheit fürchten muss und insofern die Belange der kleineren Koalitionspartner so beachtet, wie das im Ex-ante-Koalitionsvertrag vereinbart wurde. Dies kann also als eine Art von Minderheitenschutz innerhalb der Regierung betrachtet werden. In der Zeitspanne zwischen der Feststellung der Beschlussunfähigkeit und der Neuwahl des Regierungskonvents

²¹ Nehmen wir an, eine Kandidatengruppe aus zwei Parteien hätte sich vor der Wahl auf ein Wahlprogramm verständigt, bei dem jede Partei gewisse Kompromisse machen musste. Nach der erfolgreichen Wahl zur Regierung bestünde die Möglichkeit, dass eine Mehrheit des Regierungskonvents eine kleine Partei majorisieren könnte, indem sie deren Kernanliegen entgegen der Ex-ante-Verabredung nicht berücksichtigte.

bleibt die bisherige Regierung im Amt. Die genannten Konflikte tangieren also nicht die Handlungsfähigkeit der Regierung bis eine neue Regierung gewählt ist.

D15-4

Gesetzgebung bei getrennten Wahlen zu Parlament und Regierung.

Erhöhte Relevanz des Parlaments

Jörn Kruse

In einer Demokratie ist das Parlament der Gesetzgeber, es diskutiert und verabschiedet jedes einzelne Gesetz. Das sagt aber noch nichts darüber aus, von wem und unter welchen Konstellationen ein Gesetzentwurf erarbeitet, eingebracht und gegebenenfalls mehrheitlich beschlossen wird.

In einer Parlamentarischen Demokratie erfolgt die Erarbeitung typischerweise durch die Regierung auf der Basis der fachlichen Kompetenz der betreffenden Ministerien. Die Einbringung und die parlamentarische Verabschiedung erfolgt durch die Mehrheitsfraktionen, was nicht ausschließt, dass auch einige oder alle anderen Fraktionen ebenfalls zustimmen. Da die Regierung im Idealfall eine stabile Mehrheit im Parlament hat, ist dies nicht nur fachlich vernünftig, sondern auch von dem Machtverhältnissen her naheliegend.

Parlament als Mehrheitsbeschaffer der Regierung

Nach der Parlamentswahl und erfolgreichen Koalitionsverhandlungen ist de facto „die Messe bereits gelesen“. Von da an gliedert das Parlament sich strikt in Regierungs- und Oppositionsfraktionen mit sehr unterschiedlicher Macht und Relevanz -- und wird damit zugleich asymmetrisch.

Die Mehrheitsfraktionen können -- unabhängig von der Qualität der Vorlage -- grundsätzlich alles durchsetzen und mutieren de facto zu Mehrheitsbeschaffern der Regierung für deren Gesetzesvorhaben. Aufgrund der Fraktionsdisziplin und der Anreizdominanz ihrer Partei opfern die Abgeordneten ihre verfassungsmäßig garantierte Freiheit, nach Wissen und Gewissen zu argumentieren und abzustimmen,²² für den Machterhalt ihrer Partei.

An dieser Leitlinie der kurzfristigen Machtdurchsetzung und mittelfristigen Machterhaltung orientieren sich die Abgeordneten der Regierungsfaktionen bei Diskussionen und Abstimmungen im Parlament und verzichten in der Regel auch auf die öffentliche Vertretung abweichender Positionen. Die Politiker und viele Beobachter halten das für professionell. Gleichzeitig führt dies jedoch auch zu einer inhaltlichen Verarmung und Niveauminderung des Parlaments und macht die Debatten vorhersehbar und langweilig.

Einige Bürger haben die Vorstellung, im Parlament würden die Vorlagen so diskutiert, dass die Abgeordneten einander mit inhaltlichen Argumenten zu überzeugen versuchen, bevor nach einer ergebnisoffenen Diskussion abgestimmt wird. Eine solche Vorstellung ist eher als eine

²² Vgl. zur Anreizdominanz der Parteien und zur Fraktionsdisziplin Kruse (2021), Bürger an die Macht, S. 53f und 103ff.

naive Fiktion zu betrachten. Wie jeder Abgeordnete der Mehrheitsfraktionen argumentiert und abstimmt, steht -- von wenigen Ausnahmen abgesehen -- in der Regel bereits vor der Parlamentsdiskussion fest. Die Entscheidung ist zu diesem Zeitpunkt schon längst gefallen. Die Mehrheitsfraktionen haben vorher (gegebenenfalls zusammen mit der Regierung) das Abstimmungsverhalten quasi in einem „Drehbuch“ festgelegt, dem die Abgeordneten in aller Regel diszipliniert folgen. Diese gängige Praxis der Parlamentarischen Demokratie hat einen erheblichen Funktionsverlust des Parlaments zur Folge.

Da die Debatten wegen der feststehenden Regierungsmehrheit und des vorher fixierten Abstimmungsverhaltens der Mehrheitsfraktionen für das Ergebnis irrelevant sind, ändern sie ihren Charakter. Sie sind kein argumentatives Ringen um gute Lösungen, sondern ritualisierte Veranstaltungen zur Beeindruckung der eigenen Parteifreunde und der Öffentlichkeit. Ein gesellschaftlich relevanter Diskurs sind die Parlamentsdebatten in aller Regel nicht. Sie sind eher gefällig und mediengerecht formulierte Erklärungen der Fraktionen, die bei den Bürgern deshalb auch nur wenig Interesse finden.

Die Redner der Regierungsfaktionen verhalten sich affirmativ, indem sie die vermeintliche Kompetenz der Regierung und die Qualität der Vorlage preisen, da das Ergebnis feststeht. Die Redner der Oppositionsparteien, deren Meinungen für die Parlamentsentscheidung in dieser Sache ohnehin irrelevant sind, zielen nur vordergründig auf die aktuelle Regierungsvorlage, die sie natürlich heftig kritisieren. Aber sie könnten die Abstimmungsergebnisse auch durch neue und sehr überzeugende Argumente nicht mehr verändern. Wichtiger ist die Wirkung für ihr Ansehen bei den eigenen Parteifreunden und für das Image ihrer Partei in den Medien. Ihre Stellungnahme zu den Entscheidungen, die längst gefallen sind, ist dennoch nicht überflüssig, weil sie immerhin noch einen Rest von öffentlicher Parlamentsdiskussion der Inhalte repräsentieren.

Formal können die Abgeordneten zwar auch in einer Parlamentarischen Demokratie argumentieren und abstimmen, wie sie das für richtig halten, und das Parlament kann prinzipiell fast alles entscheiden. Die konkreten Anreizstrukturen führen jedoch dazu, dass diese formale Freiheit eher eine Illusion ist, allerdings recht unterschiedlich für die Mitglieder von Regierungs- und Oppositions-Faktionen. Erstere können (z.B. im vorparlamentarischen Raum und in den Ausschüssen) in gewissem Umfang an der Veränderung der Vorlage mitwirken. Dabei stehen sie allerdings unter dem Einfluss von Lobbyisten, die ihrerseits die Gesetzentwürfe im Sinne ihrer Interessen zu beeinflussen suchen. Die Mitglieder der Oppositionsfraktionen sind weitgehend einflusslos, stimmen vermutlich dem Zitat von Franz Müntefering („Opposition ist Mist“) zu und freuen sich über ein Statement vor den Fernsehkameras.

Asymmetrische Zugänge zur Fachkompetenz

Die gesamten Parlamentsprozesse sind auch insofern asymmetrisch, als zwischen den Regierungs- und den Oppositionsfraktionen ein starkes Gefälle bezüglich der Ressourcen und der Zugänge zur Fachkompetenz besteht. Die Mehrheitsfraktionen können nämlich direkt oder indirekt die Expertise der fachkompetenten Angehörigen der Regierungsinstitutionen und der abhängigen Fachinstitutionen nutzen. Diese sind unter den gegenwärtigen Bedingungen im Einflussbereich der Regierung und damit indirekt auch fachliche Unterstützer der Mehrheitsfraktionen, die zusammen mit der Regierung ihre eigenen Karrieren beeinflussen können.

Während die Abgeordneten zahlreiche andere Aufgaben im Wahlkreis und in der Partei haben und sich nur moderat und temporär auf bestimmte Themengebiete fokussieren können, sind die Mitarbeiter der Ministerien und Fachinstitutionen seit Jahren oder Jahrzehnten auf bestimmte

Fachgebiete konzentriert. Dafür sind sie schon unter Spezialisierungs- und Leistungsgesichtspunkten eingestellt, ausgebildet und befördert worden. Die Abgeordneten der Oppositionsfraktionen konkurrieren argumentativ also nicht nur mit den Abgeordneten der Regierungsfractionen, sondern indirekt auch mit den dahinterstehenden fachlich hochkompetenten Regierungsmitarbeitern.

Interaktion von Regierung und Parlament

Die Wahl der Regierung durch die Bürger hat nicht nur die Zielsetzung,²³ die Partizipation der Bürger zu erhöhen und die jederzeitige Handlungsfähigkeit einer gewählten Regierung sicherzustellen. Sie hat auch das Ziel, die Abgeordneten (mindestens partiell) von den Defakto-Restriktionen zu befreien, die aus der Anreizdominanz der Parteien und der Fraktionsdisziplin resultieren. Dem Parlament soll damit auch die Rolle einer gesellschaftlichen Diskurs-Arena „zurückgegeben“ werden, was für die gegenwärtige Praxis zwar eine etwas idealisierte Vorstellung ist, dem Parlament in einer Demokratie jedoch gut zu Gesicht stünde.

Auch in der demokratischen Reformkonzeption, in der das Parlament und die Regierung voneinander unabhängig gewählt werden, benötigt jedes Gesetz eine Abstimmungsmehrheit im Parlament. Wenn also die Regierung für ihre Politik ein neues Gesetz für erforderlich hält, formuliert sie einen Gesetzentwurf und überstellt ihn an das Parlament zur Beratung und Beschlussfassung. Ihr nahestehende Abgeordnete – gegebenenfalls aus solchen Fraktionen, deren Parteien auch an der Regierung beteiligt sind – werben im Parlament durch inhaltliche Argumente um Zustimmung.

Die Regierung muss sich also um eine Mehrheit im Parlament bemühen. Da die Mehrheit -- anders als in der Parlamentarischen Demokratie mit Koalitionsvertrag und funktionierender Fraktionsdisziplin -- nicht von vornherein feststeht, hängt viel von der Qualität der Argumente und dem Verlauf der Parlaments- und Ausschuss-Diskussionen ab. Die Argumente der Oppositions-Abgeordneten erhalten unter diesen Bedingungen eine Relevanz, die sie in der Parlamentarischen Demokratie nicht haben. Dies gibt dem Parlament insgesamt eine deutlich größere Bedeutung, als es gegenwärtig der Fall ist. Vor allem die Oppositionsfraktionen und die einzelnen Abgeordneten haben eine größere Relevanz als in der Parlamentarischen Demokratie. Außerdem erhöht sich nicht nur die Transparenz für die Öffentlichkeit und motiviert einschlägige wissenschaftliche und publizistische Beiträge. Auch die politisch-fachliche Rationalität der Gesetzgebung dürfte steigen.

Da die Wahlen zu den beiden Gremien (Parlament und Regierung) normalerweise zum gleichen Zeitpunkt stattfinden und vermutlich in der Regel die gleichen Parteien zum Parlament und zum Regierungskonvent kandidieren, ist es möglich, dass die Parteien, die nach der Wahl die Regierung stellen, auch eine Mehrheit der Sitze im Parlament haben. Dann besteht formal eine ähnliche Situation wie bei einer Mehrheitskoalition in einer Parlamentarischen Demokratie. Allerdings ist auch dann nicht für jede Vorlage der Regierung automatisch eine Mehrheit gewährleistet, weil die Anreizwirkung der Parteien für ihre Abgeordneten kleiner ist als gegenwärtig, sodass eine Fraktionsdisziplin nicht in gleicher Weise funktioniert. Gegebenenfalls müssen nicht nur andere Abgeordnete, sondern auch die eigenen Parteifreunde inhaltlich überzeugt werden.

²³ Vgl. den Beitrag D15-3 „Die Wahl der Regierung durch die Bürger“ in dieser Ausgabe.

Wenn die Regierungsparteien im Parlament über keine derartige Mehrheit verfügen, ist die Situation so ähnlich wie gegenwärtig bei einer Minderheitsregierung. Von einer Minderheitsregierung spricht man in einer Parlamentarischen Demokratie, wenn die Parteien, die die Regierung bilden, keine Mehrheit der eigenen Abgeordneten im Parlament haben, sondern für die Gesetzgebung die Zustimmung weiterer Fraktionen oder Abgeordneter benötigen. Die Regierung muss für einzelne Abstimmungen also mindestens so viele Abgeordnete gewinnen, dass eine Mehrheit erreicht wird. Die entsprechenden Abgeordneten oder ganze Fraktionen sorgen damit für eine Mehrheit der Regierung im Einzelfall oder darüber hinaus, ohne ihr selbst anzugehören.

In vielen Fällen muss die Regierung dafür mit anderen Fraktionen inhaltliche Kompromisse schließen.²⁴ Dennoch gibt es keine Garantie dafür, dass die Regierung für jeden Gesetzentwurf eine Mehrheit organisieren kann. Grundsätzlich erfordert dies wie bei Minderheitsregierungen in Parlamentarischen Demokratien ein bestimmtes Maß an Pragmatik und Kompromissbereitschaft der Parteien.

In einigen Fällen gibt es mehr oder minder explizite Vereinbarungen mit anderen Fraktionen, dass diese (auch ohne der Regierung selbst anzugehören) der Regierung bei Abstimmungen (generell oder auf bestimmten Politikfeldern) zur Mehrheit verhelfen. Zur sprachlichen Unterscheidung kann man solche Konstellationen als „tolerierete Minderheitsregierungen“ bezeichnen, ohne solche Absprachen als „reine Minderheitsregierungen“. Letzteres könnte grundsätzlich bedeuten, dass die Gesetze jedesmal mit einer anderen parteipolitischen Mehrheit beschlossen werden.

Minderheitsregierungen in Parlamentarischen Demokratien der letzten Jahrzehnte

Minderheitsregierungen können in Parlamentarischen Demokratien gut funktionieren, wie die Erfahrungen in zahlreichen Ländern zeigen. Anders als die skeptische öffentliche Diskussion in Deutschland vermuten lässt,²⁵ sind Minderheitsregierungen in vielen europäischen Ländern eine durchaus übliche Form der Regierung, die dort in vielen Jahren praktiziert wurde. Dies waren teilweise Übergangsperioden nach dem Zerfall einer Mehrheitskoalition oder nach erfolglosen Versuchen, eine Koalitionsregierung zu bilden. In etlichen europäischen Ländern mit einer Parlamentarischen Demokratie gab es erhebliche Probleme bei der Bildung von Koalitionsregierungen, die sich oft über längere Zeit hingen und nicht immer zu einem Ergebnis geführt haben, sodass dann Minderheitsregierungen praktiziert wurden. Insofern kann man diese als rationale Antworten auf die jeweiligen Parteienstrukturen im Parlament betrachten, die von den Wählern geschaffen worden waren.

In einigen Ländern sind die Minderheitsregierungen fast die „normale“ Regierungsform. In Schweden sind solche seit 1970 an der Tagesordnung. Nur in den Jahren 1976–1978, 1979–1981 sowie von 2006–2010 amtierten dort Mehrheitsregierungen. In Dänemark gab es in der Nachkriegszeit 28 Minderheitsregierungen und nur vier Mehrheitsregierungen. In Norwegen sind Minderheitsregierungen ebenfalls ein Normalfall. Nur von 1983–1985 und von 2005–2013

²⁴ In einigen Fällen wird vor der Parlamentsdiskussion noch nicht klar sein, wie die Meinungen der Abgeordneten bei diesem Thema sind, so dass es erst im Verlauf der Diskussion im Parlament deutlich wird. In anderen Fällen hat die Regierung eventuell andere Abgeordnete kontaktiert und deren inhaltlichen Positionen ermittelt, um den Entwurf gegebenenfalls anpassen und mehrheitsfähiger machen zu können.

²⁵ Vgl. zur Diskussion um Minderheitsregierungen Kruse (2021), *Bürger an die Macht*, S. 126ff

gab es Regierungen mit parlamentarischen Mehrheiten. In Finnland sind Mehrheitsregierungen dagegen die Regel. In Irland kommen Minderheitsregierungen wiederum häufig vor.

In Spanien herrschten Minderheitsregierungen in den Jahren 1977–1982, 1993–1996, 1996–2000, 2004–2011 und ab 2016. In Portugal haben Minderheitsregierungen in den Jahren 1976–1979, 1985–1987, 1995–2002 und nach 2015 das Land regiert. In Österreich gab es jedoch nur ein einziges Mal eine Minderheitsregierung und zwar von 1970 bis 1971. Ebenso sind in den Niederlanden Minderheitsregierungen eher selten, erstmals gab es sie 2010. In Tschechien regierten in den vergangenen zwei Jahrzehnten immer wieder Minderheitsregierungen und zwar 1996–1997, 1998–2002, 2006–2009 und nach Dezember 2017. In der Slowakei gab es Minderheitsregierungen 1994, 2005 und 2011–2012. Auch Rumänien, Slowenien, Kroatien, Serbien, Montenegro, Lettland und Litauen hatten zeitweise Minderheitsregierungen.

Gschwend und Lehner berichten über den quantitativen Anteil der Regierungszeiten von Regierungen mit wechselnden Mehrheiten seit 1945.²⁶ Die folgenden Prozentwerte beziehen sich auf den zeitlichen Anteil von Minderheitsregierungen. Das waren für die europäischen Länder Dänemark (90,1 %), Schweden (77,3 %), Spanien (62,9 %), Norwegen (56,2 %), Zypern (44,2 %), Irland (43,5 %), Portugal (40,3 %), Italien (34,8 %), Finland (14,0 %), Malta (12,9 %), Frankreich (12,8 %), Griechenland (11,4 %), Belgien (9,7 %), Niederlande (7,8 %), Großbritannien (6,4 %), Österreich (4,6 %), Irland (3,7 %), Luxemburg (0 %) und Deutschland (0 %).

Eine umfangreiche Studie von Cheibub, Przeworski und Saiegh über nationale Regierungen praktisch aller Demokratien weltweit zwischen 1946 und 1999 zeigt,²⁷ dass die Minderheitsregierungen beim Vergleich vieler Länder als Regierungsform nicht in der Minderheit sind.

In vielen Fällen werden Minderheitsregierungen in der Literatur als erfolgreich bewertet. Die gute Performance in Dänemark, „the Danish Miracle“, wird direkt mit den Minderheitsregierungen in Verbindung gebracht. Die genannte Studie von Cheibub, Przeworski und Saiegh macht deutlich, dass Minderheitsregierungen ebenso erfolgreich arbeiten wie Koalitionsregierungen, die eine Mehrheit in Parlament besitzen, wenn dies an der Anzahl von Gesetzesinitiativen der Regierung gemessen wird, die im Parlament verabschiedet werden.

Ein grundsätzliches Problem von Minderheitsregierungen in Parlamentarischen Demokratien besteht darin, dass die Handlungsfähigkeit der Regierung nicht immer gewährleistet ist. Vor allem ist eine solche mittelfristig oft nicht antizipierbar. Damit sinkt auch die Stabilität und die Strategiefähigkeit der Regierung.²⁸

Dies ist für die Gesetzgebung, die in der Regel weniger zeitkritisch ist, kein so gravierendes Problem wie für das Regieren des Staates und die damit verbundenen Funktionen nach innen und nach außen. Dies ist gewissermaßen eine logische Folge der Verkettung von Regieren und Gesetzgebung in einer Parlamentarischen Demokratie.

Wenn Minderheitsregierungen zu häufigen Regierungskrisen führen, so dass die Regierung immer mal wieder auf der Kippe steht und neue Verhandlungen über Koalitionen und/oder Dissolutionen geführt werden müssen bzw. eventuell Neuwahlen des Parlaments angesetzt werden,

²⁶ Vgl. Gschwend, Thoma/Roni Lehner (2017), Die Minderheitsregierung ist besser als ihr Ruf, in: Spiegel Online, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/warum-minderheitsregierungen-besser-sind-als-ihr-ruf-a-1179818.html> (abgerufen am 6.12.2018) S. 3.

²⁷ Cheibub, Jose Antonio/Adam Przeworski/Sebastian Saiegh (2004), Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism, in: British Journal of Political Science, 34(4), 565–587

²⁸ Vgl. Kruse (2021), Bürger an die Macht, S. 97.

hat die politische Exekutive des Staates ein Problem. Ob solche Regierungskrisen tatsächlich eintreten, hängt neben den Mehrheitsverhältnissen auch davon ab, ob die verantwortlichen Politiker rational, pragmatisch und lösungsorientiert handeln und den Wert von Kompromissen schätzen, oder ob sie zum Beispiel stark ideologisch geprägt sind. Solche Krisen sind die Kehrseite und quasi der Preis für ein ungebundenes Parlament und das freie Mandat der einzelnen Abgeordneten.

Hinzu kommt, dass entsprechend der Verfassungen einiger Länder auch eine Minderheitsregierung erst gebildet werden kann, wenn zuvor der Regierungschef vom Parlament gewählt wurde, was bei einer entsprechenden Parlaments-Zusammensetzung erhebliche Probleme verursachen kann. In einigen Ländern spielt dabei allerdings das Staatsoberhaupt eine unterstützende Rolle, die die Installierung eines Regierungschefs erleichtern kann, indem er nach entsprechenden Vorsondierungen selbst einen Politiker mit der Regierungsbildung beauftragt. In Schweden genügt es für die Ernennung zum Ministerpräsidenten sogar, dass das Parlament keine Mehrheit *gegen* den Kandidaten aufbringt.

Höhere Funktionalität der Demokratischen Reformkonzeption

Die soeben genannten Probleme treten bei separaten Wahlen von Parlament und Regierung grundsätzlich nicht auf, weil zwischen den Minderheitsregierungen in Parlamentarischen Demokratien und der Demokratischen Reformkonzeption mindestens zwei wesentliche funktionale Unterschiede existieren. Der erste betrifft die Ernennung des Regierungschefs nach einer Parlamentswahl. In vielen Parlamentarischen Demokratien muss mit der Mehrheit des Parlaments erst einmal ein Regierungschef gewählt werden, damit eine Mehrheits- oder Minderheits-Regierung gebildet werden kann.

Wenn eine positive Mehrheit *für* einen Kandidaten erforderlich ist, setzt dies oft voraus, dass die Verhandlungen zwischen den Parteien zu einem konstruktiven Ergebnis geführt haben. Da die Fraktionen für die Unterstützung eines Kandidaten zum Regierungschef oft inhaltliche Zugeständnisse erwarten, kann dies einige Wochen oder sogar Monate dauern. In der Zwischenzeit ist der Staat politisch nur eingeschränkt handlungsfähig, was im Inneren und nach außen erhebliche Probleme mit sich bringen kann.

In der Demokratischen Reformkonzeption ist die Lage gänzlich anders,²⁹ da der Regierungschef und die Minister bereits vom Regierungskonvent gewählt wurden und nicht von einer Einigung der Fraktionen über eine Unterstützung abhängig sind. Es ist auch ohne explizite Zustimmung des Parlaments immer eine gewählte Regierung vorhanden, die für ihre originären Kompetenzbereiche unmittelbar handlungsfähig ist.³⁰ Die Regierung kann in ihren Kompetenzbereichen auch normative Entscheidungen für die Politik und die Gesellschaft treffen, da sie durch ihre Wahl eine eigene, direkte demokratische Legitimation erhalten hat. Für ihre laufenden Geschäfte und die Vertretung des Staates benötigt die Regierung keine Parlamentszustimmung, solange keine neuen Gesetze erforderlich sind.

Ein zweiter, für die Gesetzgebung noch wichtigerer Unterschied betrifft die Anreizstrukturen der Parteien, die nicht an der Regierung beteiligt sind. In einer Parlamentarischen Demokratie

²⁹ Vgl. den Beitrag D15-3 „Die Wahl der Regierung durch die Bürger“ in dieser Ausgabe.

³⁰ Es liegt in der institutionellen Logik der Trennung von Parlament und Regierung, dass die formalen Kompetenzen zwischen den beiden Körperschaften klar voneinander abgegrenzt werden.

können die Oppositionsfraktionen im Parlament eventuell hoffen, durch Ablehnung einer Regierungsvorlage die Regierung zu Fall zu bringen, um selbst in die Regierung einzutreten oder Neuwahlen herbeizuführen. Es ist ein geläufiges Motiv in einer Parlamentarischen Demokratie, einen bestimmten Gesetzentwurf der Regierung aus solchen machtpolitischen Gründen abzulehnen.

Dieses Motiv entfällt in der Demokratischen Reformkonzeption vollständig, da die Regierung bis zur nächsten Wahl fest im Sattel sitzt. Rationale Gründe, einen Gesetzentwurf abzulehnen, bestehen natürlich immer dann, wenn eine Partei diesen inhaltlich für inakzeptabel oder für verbesserungsbedürftig hält. Das Motiv, durch den Vorschlag von „besseren Alternativen“ bei den nächsten Wahlen zum Parlament und/oder zum Regierungskonvent zusätzliche Wählerstimmen gewinnen zu wollen, ist üblich und legitim. Eine Ablehnung eines einzelnen Gesetzentwurfs ändert allerdings nichts Wesentliches an den kurzfristigen Machtverhältnissen zwischen den Parteien. Den regierungsbildenden Parlamentsparteien dürfte es meistens gelingen, durch inhaltliche Zugeständnisse an andere Parteien eine Mehrheit herbeizuführen. Diese Rahmenbedingungen führen gegenüber der Situation in der Parlamentarischen Demokratie zu deutlich anderen Anreizstrukturen der Oppositionsparteien.

In der Demokratischen Reformkonzeption steht die Regierung also nicht bei jedem Konflikt oder bei einer entsprechenden Drohung durch eine einzelne Fraktion auf der Kippe, wie das in der Parlamentarischen Demokratie der Fall ist. Es führt auch nicht zu einer Regierungskrise, wie das nicht nur bei Minderheitsregierungen, sondern auch bei Regierungen auf der Basis einer Koalitionsmehrheit in der Parlamentarischen Demokratie der Fall sein kann. Die Handlungsfähigkeit der Mehrheit wird für andere Politikfelder grundsätzlich auch nicht dadurch reduziert, dass sie für einen bestimmten Gesetzentwurf im Parlament (noch) keine Mehrheit bekommen hat.

Fachliche Unterstützung der Parlamentsabgeordneten

Ein wesentliches Ziel der Trennung der Wahlen zum Parlament und zur Regierung ist die (Wieder-)herstellung der zentralen Bedeutung des Parlaments als dem institutionellen Kern der Demokratie. Allerdings verschwindet die oben angeführte Asymmetrie bezüglich Information und Fachkompetenz nicht automatisch mit den separaten Wahlen.

Die Regierung wird auch weiterhin eine überlegene Fachkompetenz gegenüber dem Parlament aufweisen und ihre Informationen vorrangig an solche Fraktionen und Abgeordnete weitergeben, mit deren Unterstützung sie eventuell rechnen kann. Hinzu kommen die Einflüsse durch Lobbyisten oder durch Experten, die im Auftrag von Interessengruppen fachliche Informationen und Argumente in die parlamentarische, parteipolitische und öffentliche Diskussion einspeisen.

Gegen eine derartig geballte Fachkompetenz können die Parlamentarier fachlich nur dann bestehen, wenn sie eine umfangreiche und exzellente Beratung in Anspruch nehmen können, was entsprechende institutionelle Vorkehrungen erfordert. Dies ist aus den genannten Gründen vor allem für diejenigen Abgeordneten von Bedeutung, deren Parteien nicht der Regierung angehören.

Dazu ist es erstens erforderlich, dass das Parlament über umfangreiche Budgetmittel verfügt, um einschlägige Experten und Institute mit der entsprechenden Beratung beauftragen zu können. Zweitens muss dafür gesorgt werden, dass die Fraktionen und die einzelnen Abgeordneten

eine qualifizierte „Beratung über die Berater“ erhalten, das heißt valide Informationen, wer als unabhängiger exzellenter Berater betrachtet werden kann.

Diese Aufgabe kann von einem Team von Wissenschaftlern und anderen Experten geleistet werden, die die Entwicklung verschiedener Sachgebiete (bzw. Wissenschaftsdisziplinen) und die dortigen Akteure kennen. Dies könnte von einer Institution wie dem jetzigen „Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages“ organisiert werden, der dazu personell und finanziell aufgerüstet wird.

Der Staat verfügt selbst über eine große Zahl von Fachinstitutionen, in denen hochqualifizierte Mitarbeiter aus verschiedenen Fachgebieten tätig sind, die grundsätzlich als Berater in Betracht kommen. Allerdings sind viele solcher Fachinstitutionen dadurch gekennzeichnet, dass über ihre Vorstandspositionen von Parteipolitikern (vorrangig von denen der Regierung) entschieden wird oder sie diese sogar selbst besetzen. Dies führt in einigen Fällen (zusammen mit der Veränderung der internen Anreizstrukturen) zur Parteipolisierung einer solchen Fachinstitution. Die Ersetzung von Qualifikations- und Leistungs-Kriterien durch parteipolitische Interessen hat in der Regel eine Minderung der fachlichen Qualität der Institution zur Folge.

Im Kontext einer parlamentarischen Beratertätigkeit noch bedeutsamer ist die Tatsache, dass solche Fachinstitutionen tendenziell regierungsnah sind, das heißt zum Interessenkontext der Regierung gehören und die Parteipolitiker Einfluss auf die Karrieren der Mitarbeiter haben. Derartige Institutionen kommen deshalb für eine Beratung der argumentativen Gegenspieler der Regierung im Parlament nicht in Frage.

Alle Fachinstitutionen, die aus dem personalpolitischen Einfluss der Parteien und der Regierung befreit werden, wie das in der Demokratischen Reformkonzeption der Fall ist,³¹ können als Berater für das Parlament in Erwägung gezogen werden. Durch die fachlichen Berater der Oppositions-Politiker, die für diese Expertisen und Kommentierungen der Gesetzentwürfe erstellen, kann der Kompetenzvorsprung der Regierung verringert oder kompensiert werden.

Gleichzeitig stellen solche Studien im Gesetzgebungsprozess für die Interessengruppen eine Erschwerung ihrer Einflussmöglichkeiten dar. Es genügt für die Lobbyisten dann nicht mehr, lediglich eine abweichende Meinung zu äußern oder ihre Interessen zu artikulieren. Sie müssen das auf dem fachlichen Niveau der Parlamentsberater tun.

Fazit

Als Fazit kann man sagen, dass eine Trennung von Parlaments- und Regierungswahlen es ermöglicht, für beide jeweils die geeigneten Wahlverfahren einzusetzen. Während die Wahlen der im Zeitablauf aufeinanderfolgenden Regierungen nach dem dialektischen Funktionsprinzip der Demokratie erfolgen können, sollten die Wahlen des Parlaments einem repräsentativen Prinzip folgen.³²

³¹ Die genannte Asymmetrie ist in der Demokratischen Reformkonzeption grundsätzlich nicht vorhanden. Dort wird über die Vorstände von Fachinstitutionen durch einen parteien-fernen Bürgersenat entschieden (vgl. Kruse (2021), Bürger an die Macht, S. 209ff). Dadurch sind die Fachinstitutionen parteipolitisch neutral und keine der Parlamentsfraktionen hat einen privilegierten Zugang.

³² Vgl. zum ideal-repräsentativen und dialektischen Funktionsprinzip der Demokratie Kruse (2021), Bürger an die Macht, S. 106ff.

In der Demokratischen Reformkonzeption erhalten alle Abgeordneten ihre demokratische Relevanz als Gesetzgeber zurück, die sie eigentlich ohnehin hätten, wenn das Parlament nicht durch die Praxis der Parlamentarischen Demokratie asymmetrisch geworden wäre.

D15-5

Schulden machen in der Inflation? **Walter Strack**

Die EZB und die Staaten treiben die Inflation an, wobei ein wesentlicher Grund der Entschuldungseffekt ist. Die überschuldeten Staaten wollen die Schulden entwerten. Sollte die Inflation außer Kontrolle geraten und in eine Währungsreform münden, so können die Schulden gestrichen werden, wie nach den beiden Weltkriegen. Die Bürger verloren ihre Ersparnisse und ein Teil des Realvermögens wurde zur Deckung der neuen Währung verhaftet.

Viele Personen wollen die Inflation zur Vermögensmehrung nutzen, indem sie Schulden eingehen und deren Entwertung abwarten. Doch so einfach ist die Sache nicht.

Personen mit einem fixen Einkommen

Diese Personengruppe umfaßt abhängig Beschäftigte, Rentner und Sozialhilfeempfänger. Erfahrungsgemäß bleibt deren Einkommensentwicklung hinter der Inflation zurück. In der Folge werden immer höhere Anteile des Einkommens für den täglichen Bedarf, die Einkommensteuer und die Sozialabgaben verwendet und der für den Kapitaldienst verbleibende Anteil sinkt.

Personen mit variablem Einkommen

Diese Personengruppe kann seine Einkommen mit der Inflation steigern, ob ihre Einkommen nach Einkommensteuer und Sozialabgaben mit der Inflation Schritt halten, ist von vielen Faktoren abhängig. Zumindest werden sie vom Rückgang des frei verwendbaren Einkommens der Personen mit fixem Einkommen betroffen sein, die Nachfrage nach ihren Waren und Dienstleistungen dürfte sinken.

Folgen

Können Kreditraten nicht geleistet werden, so ist dies eine Leistungsstörung und der Kreditnehmer wird vom Wohlwollen der Bank abhängig. Ist eine Einigung mit der Bank nicht möglich, so steht die Verwertung der Vermögenswerte zur Begleichung der Kreditschulden an. Der Verkaufserlös muss die Kreditvaluta und die Lasten aus dem Verkauf wie Gebühren und Provisionen und die eventuelle Steuerlast auf den Buchgewinn übersteigen. Der Verkäufer ist auf Gedeih und Verderb von der Marktsituation abhängig. Dies sollte jeder bedenken, der sich jetzt noch im hoch bewerteten Immobilienmarkt engagieren will oder kreditfinanziert Autos oder Möbel erwerben will.

Die hohen negativen Realzinsen auf Spareinlagen erzwingen den Tausch in reale Vermögenswerte wie Immobilien, Aktien oder Edelmetalle. Dieser Umtauscheffekt treibt derzeit die Preise für Vermögenswerte. Wer seine Rendite über Kredite steigern will, sollte seine zukünftige Kapitaldienstfähigkeit kritisch prüfen.

Bei Immobilien zur Vermietung ist zusätzlich das Risiko einer Mietregulierung zu prüfen. In der Inflation nach dem ersten Weltkrieg erfolgten viele Notverkäufe, weil die Vermietung Verluste erwirtschaftete.

Es ist fraglich, ob in einer Phase enormer wirtschaftlicher Unsicherheiten, die Rendite optimiert werden sollte, indem zusätzliche Risiken eingegangen werden. Die Bewahrung der Vermögenswerte dürfte für die Mehrheit der Bürger das bessere Ziel sein.

D15-6

Annalena Baerbock: Erster Antrittsbesuch, erster Fettnapf Walter Strack

Die frisch gekürte Außenministerin macht ihren Antrittsbesuch in Paris und anschließend in Brüssel.

Die Welt berichtet in ihrer Onlineausgabe am 9. Dezember von den Drohungen Baerbocks gegenüber Russland. Sie sagte wörtlich: „Russland würde einen hohen politischen und vor allem wirtschaftlichen Preis für eine erneute Verletzung der ukrainischen Staatlichkeit zahlen“. Gleichzeitig solle eine militärische Eskalation vermieden werden und Lösungen könne man nur auf einem diplomatischen Weg finden. Sie sei bereit, sich dabei persönlich zu engagieren.

Wollte sie sich persönlich auf diplomatischem Weg einbringen, so müsste sie Putin zu einem Meinungsaustausch treffen. Russland zu drohen und über Abwesende herzuziehen, missachtet die Regeln eines ordentlichen Umgangs miteinander, von Diplomatie ganz zu schweigen. Es bleibt rätselhaft, wie Baerbock, die bereits mehrmals bewiesen hat, dass sie eines ordentlichen Miteinander nicht fähig ist, zur Chefdiplomatin ernannt werden konnte.

Darüber hinaus sollte vorab eine geopolitische Würdigung entsprechend der deutschen Interessenlage vorgenommen werden. Ist Ausgleich und Verständigung mit Russland bedeutender als die Unterstützung einer Aggressionspolitik in der Ukraine? Oder ganz konkret: Kann die Ukraine oder kann Russland, das der grünen Energiewendepolitik geschuldeten Gasdefizit ausgleichen?

Die Bundesregierung wäre gut beraten, die Außenministerin Baerbock zu einem Grundkurs in Außenpolitik zu verpflichten, bevor sie weiteren außenpolitischen Schaden anrichtet. Bis dahin möge sie Außenpolitik den Profis des Auswärtigen Amtes überlassen.

D15-7

Das Bundesverfassungsgericht zu Diensten der Regierung?

Was für ein Unsinn!

Jan Thieme

Jörn Kruse hat in Ausgabe D14 einen Beitrag mit dem Titel „[Das Bundesverfassungsgericht zu Diensten der Regierung?](#) ...“ veröffentlicht. Er hängt einer fixen Idee an: Die Parteien sind schlecht und ihr Personal allemal, da deren Auswahlmechanismen advers sind, d.h. keine Besten-Auswahl auch nicht im Sinne langfristig orientierter Politik erzeugen. Deshalb muss die Parteienmacht begrenzt werden, etwa durch einen „Bürgerserrat“ aus unabhängigen und sachverständigen Bürgern, so seine „Demokratische Reformkonzeption“. Die Verfassungsrichter sollen dann konsequenterweise nicht von Parteipolitikern, auch nicht von demokratisch legitimierten, bestimmt werden. Die „Demokratische Reformkonzeption“ enthält weitere Elemente einer Technokratie (= Expertenherrschaft), was sich mit seiner Sympathie für eine „Selbstverwaltung der Justiz“, also der Kooptierung von Richtern durch Richter deckt. Seine fixe Idee von den schlechten Parteien, deren Macht durch seine „Demokratische Reformkonzeption“ zu begrenzen ist, bringt Jörn Kruse in bald jeder Ausgabe dieses von ihm herausgegebenen Diskusforums an, in D14 nun mit Blick auf das Bundesverfassungsgericht (BVerfG).

Er bleibt mit seiner Reformkonzeption zwar den Nachweis schuldig, dass nicht auch ein Bürgerserrat unter Parteieneinfluss geriete, aber um diese Frage geht es hier nicht. Auch nicht darum, dass kooptierende Systeme dazu neigen, sich von der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung abzukoppeln wie die zur Gerontokratie entarteten kommunistischen Systeme vor 1990 und die katholische Kirche. Oder die monarchistisch geprägte, antidemokratische Justiz der Weimarer Zeit und die nationalsozialistisch durchgesetzte Justiz der frühen Bundesrepublik. Überdies bleibt bei einer selbstkooptierenden Justiz die Legitimation der personellen Erstattung ungeklärt. Das BVerfG ist auch keine „Fachinstitution“, wie Kruse meint, sondern es gehört zu den vom Grundgesetz konstituierten obersten Staatsorganen, wie man in den Anfängerlehrbüchern des Staatsrechts nachlesen kann, und hat somit durchaus den Auftrag, die Auslegung der Verfassung „politisch“ weiterzuentwickeln (z.B. ganz aktuell mit einem „Recht auf Schulbesuch“). Auch darum geht es hier nicht, sondern allein um die Unabhängigkeit der Richter am BVerfG.

Die je acht Richter der beiden Senate des BVerfG werden je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt, und zwar jeweils die Hälfte eines Senats vom Bundestag und die andere vom Bundesrat. Für die Wahl eines Verfassungsrichters ist eine 2/3-Mehrheit erforderlich. Es ist also für eine Regierungsmehrheit des Bundestages nicht möglich, ihre parteipolitisch genehmen Kandidaten durchzusetzen. Regierung und Opposition müssen sich einigen. Das führt in der Praxis nicht zu einem „Kuhhandel“, wie es Jörn Kruse abfällig nennt, sondern zur Einigung auf unabhängige Kandidaten, denn zu sehr einer Parteilinie zuneigende Kandidaten würden von der anderen Seite abgelehnt. Dasselbe gilt für den Bundesrat, wo stets parteipolitisch gegensätzliche Landesregierungen vertreten sind, die sich ebenfalls mit 2/3-Mehrheit einigen müssen. Wegen der kreuzweisen Besetzung der beiden Senate durch Bundestag und Bundesrat ist keine Strategie zur parteipolitisch intendierten Besetzung berechenbar und wird daher in der Praxis auch gar nicht versucht. Je drei Richter jedes Senats von acht Richtern müssen vorher Richter an Bundesgerichten gewesen sein und stellen somit ein Element parteiunabhängiger, technokratischer Kooptierung dar. Dieses und weiteres (siehe unten) sind genau die „Anordnungen“ und „Vorkehrungen“, die Jörn Kruse bei Montesquieu und Madison zitiert.

Das ist alles in allgemeinverständlicher Sprache in den §§ 2 bis 9 BVerfGG beschrieben, aber davon scheint kein Gebrauch gemacht worden zu sein.

Jörn Kruse ist emeritierter Ordinarius für Wirtschaftspolitik, insbesondere Ordnungspolitik. Er ist kein Jurist und schon gar kein Staatsrechtslehrer, was er auch nicht für sich in Anspruch nimmt. Er publiziert auch als „Politischer Ökonom“, also ein Ökonom, der sich mit der Ökonomie der politischen Protagonisten befasst, wozu hier im weiteren Sinne auch die Verfassungsrichter zählen. Die Ökonomie der Parteipolitiker beschreibt er sehr einfach: Sie wollen ihre Macht erhalten und erweitern, und sie wollen deshalb die sie begrenzenden Verfassungsgerichte aushebeln, indem sie die Richterposten mit ihnen genehmen Personen besetzen; letztlich wollen Politiker ihre Macht missbrauchen. Lassen wir es einmal dahingestellt, ob diese Politische Ökonomie unter Berufung auf ein 273 Jahre altes Montesquieu-Zitat die aktuellen deutschen Verhältnisse auch nur annähernd adäquat wiedergibt. Die Politische Ökonomie der Verfassungsrichter wird uns am Beispiel des am 22.11.18 mit den Stimmen von Union, SPD, Grünen und FDP und am 15.5.20 vom Bundesrat einstimmig als BVerfG-Präsidenten gewählten Stephan Harbarth illustriert: Da „die CDU unter Merkel“ ihn vom Bundestagsabgeordneten zum Verfassungsrichter gemacht habe, wolle er der Regierung nun seinen „Dank“ erweisen, indem er Verfassungsbeschwerden zur Corona-„Bundesnotbremse“ nicht zuließe. Das wollen wir nun nicht dahingestellt sein lassen, sondern es uns näher ansehen.

Sehen wir uns zunächst die tatsächliche Zusammensetzung des BVerfG an: Dem ersten Senat gehören der erwähnte Präsident an, der ein ehemaliger Bundestagsabgeordneter (im Übrigen kein „Hinterbänkler“, wie Jörn Kruse schreibt, sondern ehemaliger stellvertretender Fraktionsvorsitzender) und qualifizierter Volljurist (Preis-ausgezeichnete Dissertation, Master of Law) ist, weiter die drei im BVerfGG vorgeschriebenen ehemaligen Bundesrichter/innen, von denen einer Professor für Strafrecht ist, sowie vier habilitierte Professoren/innen des Öffentlichen Rechts. Dem zweiten Senat gehören als Vizepräsident des BVerfG eine habilitierte Professorin des Öffentlichen Rechts an, drei weitere habilitierte Professoren/innen des Öffentlichen Rechts, wiederum die drei Bundesrichter/innen und ein ehemaliger Ministerpräsident, der es vor seiner politischen Laufbahn zum Richter am Landgericht gebracht hatte.

Von den sechzehn Verfassungsrichtern sind also zwei ehemalige Politiker von Rang, einer aus der Bundes- und einer aus der Landesebene. Es sieht so aus, dass bei der Besetzung des Gerichts darauf geachtet wurde, dass die unterschiedlichen Rechtsgebiete wie Staats-, Verwaltungs-, Völker-, Zivil- oder Strafrecht im Gericht vertreten sind. Dass sich in einem Gericht, das sich mit dem Recht der Verfassungsorgane befasst, auch zwei ehemalige Politiker befinden, die diesen Gegenstand aus eigener Anschauung kennen, erscheint ebenfalls als sinnvoll. Dem Gericht zu unterstellen, es sei auch nur ansatzweise inkompetent besetzt oder gar politisch dominiert, wäre böswilliger Unfug. Auch das ist alles auf der Website des BVerfG nachzulesen, und auch davon scheint Jörn Kruse keinen Gebrauch gemacht zu haben.

Es lohnt sich, einen Blick auf frühere BVerfG-Präsidenten zu werfen: Vorgänger von Stephan Harbarth war der parteilose Andreas Voßkuhle, ein Staatsrechtslehrer, der nach dem Ende seiner Amtszeit auf seinen Lehrstuhl zurückgekehrt ist und das ihm angetragene Amt des Bundespräsidenten abgelehnt hat. Davor war es Hans-Jürgen Papier, CSU-Mitglied und ebenfalls Staatsrechtslehrer, der mit dem Ende seiner Amtszeit in den Ruhestand trat. Davor Jutta Limbach, Professorin für Zivilrecht und zuletzt Berliner Justizsenatorin (SPD), die nach Erreichen der Altersgrenze in den Ruhestand trat. Davor war es Roman Herzog, zuvor Staatsrechtslehrer und bis zur Ernennung zum Bundesverfassungsrichter baden-württembergischer Landesminister (CDU); er war der einzige Präsident, der nach seinem Ausscheiden aus dem BVerfG noch einen nennenswerten Karriereschritt getan hat. Nein, ein BVerfG-Präsident hat keine Veranlassung zum „Dank“; ihm stehen nach seiner Amtszeit ohnehin alle Wege offen, die er in der

Regel gar nicht nutzt. Ein/e Verfassungsrichter/in ist nach maximal zwölfjähriger Amtszeit nicht wiederwählbar; „Dank“ oder „zu Diensten“ zu sein brächte also gar nichts ein. Und was ist, wenn die Regierung während der Amtszeit wechselt? Die Politische Ökonomie der Verfassungsrichter von Jörn Kruse ist Unsinn.

Der Anlass für den erwähnten Beitrag von Jörn Kruse in D14 ist mutmaßlich ein Befangenheitsantrag gegen den Präsidenten Harbarth, den das Gericht am 12.10.21 abgelehnt hatte. In seinem Antrag hatte ein Rechtsvertreter der „Freien Wähler“ während des Bundestagswahlkampfes moniert, dass bei einem gemeinsamen Treffen des Gerichts mit der Bundesregierung das vom BVerfG-Präsidenten in Abstimmung mit der Vizepräsidentin ausgewählte Thema „Entscheidung unter Unsicherheiten“ behandelt wurde und damit ein Präjudiz für anstehende Verfassungsbeschwerden gegen die „Bundesnotbremse“ geschaffen worden sei. Der übliche Gedankenaustausch zwischen Regierung und Gericht selbst wurde hier nicht moniert, sondern nur die Themenwahl. Das erwähnt Jörn Kruse alles nicht und beruft sich nur auf ungenannte „Kritiker“. Als Ökonom kann man über das Ansinnen des Antragstellers auf Befangenheit nur schmunzeln, ist das Thema doch jedem Betriebs- oder Volkswirt während seines Studiums ständig begegnet.

Wenn man nahelegt, dass das BVerfG „zu Diensten der Regierung“ agiere, müsste man doch auch eine Entscheidungstendenz des Gerichts zugunsten der Regierung belegen, oder? Diesen Beleg bleibt Jörn Kruse schuldig. Die empirische Basis $n=1$ (Nicht-Zulassung von Corona-Verfassungsbeschwerden) reicht da wohl kaum aus. Und wenn $n=1$ doch ausreichte, könnte man ebenso den gegen die Regierung gerichteten Beschluss vom 8.7.21 gegen Zinsen von 6% auf Steuernachforderungen nennen. Oder den Beschluss vom 24.3.21 gegen das Klimaschutzgesetz. Oder der Beschluss vom 5.5.20 gegen das Anleihekaufprogramm PSPP der EZB. Es gab immer Entscheidungen für und gegen die jeweilige Regierung und auch solche, die die Regierung gar nicht betrafen. Auch das scheint Jörn Kruse nicht interessiert zu haben. Wenn man natürlich die von der AfD so benannten „Alt-Parteien“ als „Regierungsparteien“ in einen Topf wirft, weil Teile der Opposition in Verfassungsfragen mit den Regierungsparteien einig sind, dann könnte man dem BVerfG vielleicht unterstellen, „zu Diensten der Regierung“ zu agieren. Aber so viel Böswilligkeit möchte doch bitte niemand unterstellen.

Über die Zulassung einer Verfassungsbeschwerde entscheidet nicht ein gesamter Senat des BVerfG, sondern aus Kapazitätsgründen (damit die berechtigten Beschwerden zu ihrem Recht kommen) nur eine Kammer eines Senats aus drei Richtern. In beiden Senaten gibt es je drei Kammern, und Präsident Harbarth gehört nur der ersten Kammer des ersten Senats an. Er war tatsächlich gar nicht an allen Entscheidungen über die Zulassung von Beschwerden in Sachen Corona beteiligt. Der Präsident hat auch keine Richtlinienkompetenz wie ein Bundeskanzler. Alle Richter sind unabhängig, und Kammerentscheidungen müssen einstimmig erfolgen. Es ist überhaupt nicht vorstellbar, dass ein Richter des BVerfG mit seiner Erfahrung und Kompetenz eine irgendwie geartete Weisung des Präsidenten akzeptieren würde. Wie soll sich da ein Präsident Harbarth durch die Ablehnung von Verfassungsbeschwerden überhaupt dankbar erweisen können, wenn er es denn wollte? Dieser Unsinn ist kaum zu überbieten.

Die Verfassungsbeschwerden in Sachen Corona waren zum Teil gegeneinander gerichtet; ein Älterer wollte strengere Schutzmaßnahmen erreichen, ein Jüngerer die Lockerung der Maßnahmen. Beide Beschwerden wurden nicht zugelassen, weil die konkrete Betroffenheit der Beschwerdeführer fehlte. Welcher Regierung war das Gericht da eigentlich „zu Diensten“? In einer summarischen Entscheidung über mehrere Beschwerden gegen die „Bundesnotbremse“ wurden diese nicht zugelassen, weil der vorherige Rechtsweg nicht ausgeschöpft war, weil die konkrete Betroffenheit (so von Bundestagsabgeordneten) fehlte oder weil das Gericht eine Abwägung der Folgewirkungen (Der Nachteil des konkreten Beschwerdeführers gegen die

Pandemiefolgen für die Allgemeinheit) vornehmen musste. Auch das hätte man alles auf der Website des BVerfG im Detail nachlesen können.

Das Gericht hat sehr wohl Verfassungsbeschwerden gegen die Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen wegen der Pandemie zugelassen und dazu am 19.11.21 einen Beschluss gefasst, der am 30.11.21 veröffentlicht wurde. Die seinerzeit von Bundesregierung, Teilen der Opposition und den Ländern gemeinsam getragenen Eingriffe in die Grundrechte waren demnach formell und materiell verfassungsgemäß. Noch einmal: Wem soll der BVerfG-Präsident da nun eigentlich „zu Diensten“ gewesen sein? Überdies prüft das Bundesinnenministerium routinemäßig jeden Gesetzesentwurf auf Verfassungsmäßigkeit, und der Bundespräsident kann diese Prüfung ebenfalls vor Ausfertigung eines Gesetzes vornehmen. Man muss also bei jeder Regierung ein prinzipiell verfassungsmäßiges Handeln voraussetzen.

Wissenschaft war das nicht, was Professor Kurse (sich) da geleistet hat. Weder Theorie noch Empirie genügten irgendwelchen Mindestanforderungen. Rechtswissenschaft war das schon gar nicht, weist er doch offensichtliche staatsrechtliche Bildungslücken auf. Wirtschaftswissenschaft war das auch nicht; das Niveau des State of the Art ist da mittlerweile etwas höher. Es bleibt aber jedem Gelehrten unbenommen, außerhalb seiner wissenschaftlichen Tätigkeit Unsinn zu schreiben und so seine Reputation zu beschädigen.

Dabei könnte man es bewenden lassen, denn Unsinn bedarf keiner Replik. Nun bin ich aufgefordert worden zu erklären, warum ich in einem Beitrag von mir in Ausgabe D14 „vorwurfsvoll“ erwähnt habe, dass die beiden Herausgeber dieses Diskursforums als AfD-Funktionäre Wegbereiter eines Schadens an der deutschen Demokratie gewesen waren. Die Antwort ergibt sich aus Jörn Kruses hier kommentiertem Beitrag. Er scheint nicht geläutert; er setzt sich dem Verdacht aus, nach wie vor das Geschäft der AfD zu betreiben, indem er versucht, das Vertrauen in unseren demokratischen Rechtsstaat zu untergraben, teils subtil in Fragen und Verdächtigungen gekleidet. Aber Jörn Kruse möchte unsere Verfassungsordnung ja auch gar nicht erhalten, sondern durch seine „Demokratische Reformkonzeption“ ersetzt sehen. Auf die Beiträge von Frau Trebesius will ich hier nicht auch noch eingehen; das hat Ralph Ehlers in Ausgabe D14 bereits besorgt.