

Hans-Dieter Weber

## **Sind Wahlen in Deutschland demokratisch und was haben diese mit Gewaltenteilung zu tun?**

Essay

Nach dem Grundgesetz, Artikel 20 (2) soll in Deutschland alle Staatsgewalt stets vom Volke ausgehen. Das deutsche Volk übt diese durch Wahlen und Abstimmungen aus. Bekanntlich werden uns Bürgern Abstimmungen auf nationaler Ebene aber seit Jahrzehnten von den im Bundestag vertretenen Parteien mit fadenscheinigen Begründungen verwehrt. Um so wichtiger sind deshalb Wahlen. Sind diese doch gegenwärtig die einzige Möglichkeit für die Bürger in Deutschland, die Politik auf Bundesebene zu beeinflussen. Alle 4 Jahre dürfen wir unsere Vertreter in den Bundestag wählen. Dazu steht im Grundgesetz, Artikel 38 (1): „Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.“ Dies sind die sogenannten Wahlrechtsgrundsätze. Näheres regelt das Bundeswahlgesetz. Danach besteht der Deutsche Bundestag ohne Überhang- und Ausgleichsmandate aus 598 Abgeordneten. Als Wahlsystem legt das Gesetz eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl fest (personalisiertes Verhältniswahlrecht). Bevor wir uns mit den Einzelheiten etwas näher beschäftigen, wollen wir uns vorab erst einmal in die Lage eines x-beliebigen Wählers versetzen. Stellen wir dem „Mann oder der Frau auf der Straße“ also mal ein paar Fragen:

Frage: Hallo, guten Tag. Gehen Sie regelmäßig wählen?

Antwort: Meistens schon. Auf jeden Fall zur Bundestagswahl. Kommunalwahlen interessieren mich weniger.

Frage: Haben Sie für Menschen Verständnis, die aus Prinzip nicht wählen gehen?

Antwort. Na ja, die sind halt nicht einverstanden mit der Politik und wollen so dagegen protestieren.

Frage: Was wählen Sie eigentlich mit Ihrer Erst- und was mit Ihrer Zweitstimme?

Antwort: Na so genau weiß ich das eigentlich auch nicht. Ich wähle immer schon dieselbe Partei.

Frage: Wodurch lassen Sie sich bei Wahlen beeinflussen?

Antwort: Ich gehe danach, ob mir die Leute sympathisch sind. Wichtig ist für mich auch, was sie versprechen.

Frage: Haben Sie den Eindruck, dass sich die Kandidaten nach einer Wahl an ihre Versprechen halten?

Antwort: Gute Frage. Eigentlich eher nicht.

Frage: Wer wählt denn den Kanzler und die Regierung?

Antwort: Machen das nicht die Parteien nach der Wahl unter sich aus? So genau weiß ich das auch nicht.

Frage: Haben Sie den Eindruck, dass Sie durch Wahlen etwas beeinflussen können?

Antwort: Eigentlich nicht. Aber es gehört sich einfach, dass man wählen geht.

Bei vielen Gesprächen, die ich zum Thema Wahlen mit ganz unterschiedlichen Menschen geführt habe, musste ich immer wieder feststellen, dass nur Wenige das Wahlsystem in Deutschland tatsächlich durchschauen. Insbesondere ist vielen nicht klar, was sie konkret mit ihrer Erst- und mit ihrer Zweitstimme wählen. Das Bundestagswahlrecht wird gemäß Grundgesetz, Artikel 38, Absatz 3 im Bundeswahlgesetz geregelt. Danach besteht der Deutsche Bundestag aus 598 Abgeordneten. Nach diesem Gesetz ist die Bundestagswahl eine mit Personenwahl verbundene Verhältniswahl, deshalb wird diese auch als „personalisierte Verhältniswahl“ bezeichnet. Die Wähler haben 2 Stimmen. Mit ihrer Erststimme wählen die Wahlberechtigten, das sind alle Bürger mit deutscher Staatsangehörigkeit ab 18 Jahre, einen Kandidaten aus ihrem Wahlkreis. Deutschland ist nach diesem Gesetz in 299 Wahlkreise eingeteilt. In jedem dieser Wahlkreise ist der Kandidat in den Bundestag gewählt, welcher die meisten Stimmen bekommen hat (relative Mehrheitswahl). Die Parteien stellen in der Regel pro Wahlkreis nur einen Direktkandidaten auf, damit sich die Kandidaten nicht gegenseitig Stimmen wegnehmen. Aber auch Parteilose haben die Möglichkeit, in einem Wahlkreis als Direktkandidaten zu kandidieren. 299 Mandate für den Deutschen Bundestag werden auf diese Weise vergeben. Aber wen wählen Sie eigentlich mit Ihrer Zweitstimme? Auf diese scheinbar simple Frage bekommt man nur selten eine konkrete Antwort.

Mit Ihrer Zweitstimme wählen Sie die Landesliste einer Partei, parteilose Kandidaten werden hier prinzipiell ausgeschlossen. Zuvor haben die Landesverbände der jeweiligen Parteien auf einem Landesparteitag oder einer Delegiertenkonferenz ihre „Listenkandidaten“ geheim in einer konkreten Reihenfolge gewählt. Grundlage dafür sind Wahlvorschläge der betreffenden Landesvorstände, die sich in der Regel dabei selber für die ersten Listenplätze vorschlagen. Soweit, so gut. Wenn das lediglich die Wahlvorschläge der Parteien wären, hätte ich daran nichts auszusetzen. Aber es sind „geschlossene Listen“, d.h. die Wähler haben darauf keinen Einfluss mehr. In der konkreten Reihenfolge, wie die Kandidaten auf den Landeslisten vorgeschlagen werden, bekommen diese nach der Wahl ihr Mandat. Abhängig lediglich davon, wie viele Stimmen prozentual die jeweilige Landesliste Zweitstimmen bekommen hat. Ganz offen wird deshalb sogar in den Medien von „sicheren Listenplätzen“ gesprochen, eine Verhöhnung der Wähler. Noch mal mit anderen Worten: Auf mindestens die Hälfte der Mandate im Deutschen Bundestag haben die Wähler keinen unmittelbaren Einfluss mehr. Darüber entscheiden die Parteien schon bei der Aufstellung ihrer Listen. Aber es kommt noch schlimmer: Durch die Verbindung von Mehrheitswahlrecht bei der Erststimme und Verhältniswahlrecht bei der Zweitstimme entstehen zusätzliche sogenannte „Überhang- und Ausgleichsmandate“. Auf Grund dessen sitzen im 20. Bundestag nämlich nicht 598, sondern 736 Abgeordnete.

„Womit der Bundestag die größte frei gewählte nationale Parlamentskammer der Welt ist.“ (1) Überhang- und Ausgleichsmandate entstehen immer dann, wenn eine Partei in einem Bundesland durch Erststimmen mehr Direktmandate gewinnt, als ihr prozentual nach den erhaltenen Zweitstimmen zustehen würden. Dann bekommt die Partei diese Mandate zusätzlich. Um die Relation bei den Mandaten gemäß den Zweitstimmen wiederherzustellen, werden dann an die anderen Parteien Ausgleichsmandate zusätzlich vergeben. Dadurch wird der Bundestag immer weiter aufgebläht. Uns deutsche Steuerzahler kostet das pro Jahr über 1 Milliarde Euro, denn an jedem Bundestagsabgeordneten hängt noch ein Rattenschwanz an politischen Mitarbeitern dran. Von den aktuell 736 Abgeordneten sind also lediglich 299 direkt, d.h. namentlich, vom Wähler gewählt worden. Das sind ganze 40,6 Prozent! Die restlichen 437 Abgeordneten haben ihr Mandat dagegen von ihren jeweiligen Parteien über „geschlossene Landeslisten“ erhalten. Seit Jahren „bemühen“ sich die im Bundestag vertretenen Parteien „leider vergeblich“ daran etwas zu ändern, in dem sie am Bundestagswahlgesetz „herumbasteln“. In

Wirklichkeit aber sind sie mit diesem XXL Bundestag überaus zufrieden, denn jedes zusätzliche Mandat, das eine Partei an ihre Gefolgsleute vergeben kann, erhöht ihren politischen Einfluss und damit ihre Macht. Denn die Mandate im Bundestag sind hochdotiert und werden nicht etwa von den Parteien, sondern von uns Steuerzahlern finanziert. Deshalb beobachten wir schon seit Jahren diese Hinhalte- und Verzögerungstaktik der Parteien beim Reformieren des Bundestagswahlgesetzes. Denn dabei geht es ihnen in Wirklichkeit immer nur um ihre eigenen Interessen und nicht etwa um die der Bürger oder um die Stärkung der Demokratie in Deutschland. Bemerkenswert ist dabei die Tatsache, dass auch die Medien dieses „Kasperletheater“ mitspielen und nicht kritisch hinterfragen. Der Einzug kleiner Parteien in den Bundestag wird durch eine Sperrklausel im Bundestagswahlgesetz verhindert. Danach werden Mandate über die Landeslisten nur an Parteien vergeben, welche bundesweit mindestens 5 Prozent aller gültigen Zweitstimmen oder mindestens 3 Direktmandate erhalten haben. Angeblich soll diese Sperrklausel eine „Zersplitterung“ des Parlaments verhindern, was das auch immer sein möge. Aber die Sperrklausel führt in Wirklichkeit dazu, dass die großen Parteien noch mehr Mandate bekommen, als ihnen eigentlich prozentual nach den Zweitstimmen zustehen würden.

Damit endet auch schon der minimale Einfluss von uns Wählern auf die nationale Politik in Deutschland. Bei allem, was nun noch folgt, nämlich der Wahl des Bundeskanzlers sowie der Besetzung der Bundesministerien haben wir absolut nichts mehr zu sagen. Das „kungeln“ die in den Bundestag gewählten Parteien alleine unter sich aus, hinter verschlossenen Türen. In den „Koalitionsgesprächen“ geht es offiziell immer nur um Themen und Inhalte, in Wirklichkeit aber vor allem um Posten und Macht. Nach Wochen, manchmal auch nach Monaten, wird uns Bürgern dann das Ergebnis präsentiert. Die sich anschließende Wahl des Bundeskanzlers durch den Deutschen Bundestag und die Besetzung der Bundesminister folgt ausschließlich parteipolitischen Kriterien. Fachliche und charakterliche Qualitäten spielen dabei überhaupt keine Rolle. Das ist schon makaber, wenn man bedenkt, dass es selbst für einen Hausmeister im öffentlichen Dienst selbstverständlich ist, dass er entsprechende berufliche Qualifikationen und Erfahrungen vorweisen kann. Nicht so bei den höchsten öffentlichen Ämtern im deutschen Staat, hier reicht alleine das „richtige“ Parteibuch aus. Bei Wikipedia können wir dazu lesen: „Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag gewählt,

anschließend vom Bundespräsidenten ernannt und durch den Bundespräsidenten vereidigt. Der Bundeskanzler schlägt dem Bundespräsidenten die Bundesminister vor, ohne diesen Vorschlag kann der Bundespräsident niemanden zum Bundesminister ernennen. Ohne Mitwirkung des Bundespräsidenten ernennt der Bundeskanzler einen der Bundesminister zum verfassungsmäßigen Stellvertreter, welcher auch als Vizekanzler bezeichnet wird, wobei diese Bezeichnung offiziell nicht existent ist.“ (2) Was uns die neue Koalition dann in ihrem Koalitionsvertrag präsentiert, hat mit den blumigen Versprechungen vor der Wahl häufig nichts mehr zu tun. Manchmal ist es sogar das glatte Gegenteil davon. Das Zünglein an der Waage spielt oft der kleinste Koalitionspartner, der aber gebraucht wird, um im Bundestag für die Koalition eine Mehrheit bei Abstimmungen zu bekommen. Obwohl diese Partei vergleichsweise nur wenige Wählerstimmen bekommen hat, bestimmt sie den Kurs der Bundesregierung in erheblichem Maße. Inzwischen ist es sogar fast schon „normal“ geworden, dass Parteien nach der Wahl ihre Versprechungen, die sie vor der Wahl abgegeben haben, ganz offen brechen. Muss man sich da wirklich noch wundern, dass in Deutschland die Gruppe der Nichtwähler mittlerweile die größte Gruppe geworden ist? Es trifft nicht den Kern des Problems, wenn wir Bürger uns über diesen oder jenen Politiker kritisch äußern, sondern es ist das politische System in Deutschland, dass solche Verwerfungen ermöglicht. Nur wenn wir dieses von Grund auf reformieren, kann sich daran etwas ändern. Dazu gehört u.a. ein wirklich demokratisches Wahlsystem bei der Wahl des Bundestags sowie des Bundeskanzlers und der Bundesminister. Doch dazu später mehr.

Schauen wir uns als nächstes an, wie in Deutschland der Bundespräsident in sein Amt „gewählt“ wird. Er ist das Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland und wird für eine Amtszeit von 5 Jahren von der Bundesversammlung „gewählt“. Eine Wiederwahl ist nur einmal möglich. Die Bundesversammlung setzt sich aus allen Mitgliedern des Deutschen Bundestags und ebenso vielen von den Parlamenten der Bundesländer gewählten Wahlleuten zusammen. Diese „Wahl“ ist die einzige Aufgabe der Bundesversammlung. Die Kandidaten werden von den Parteien vorgeschlagen, häufig aber schon vorher „ausgekungelt“.

Der Bundesrat ist ein weiteres Verfassungsorgan in Deutschland, über den die Bundesländer bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken. Der Bundesrat ist eine logische Folge des föderalistischen deutschen Staates. Er kann als 2. Kammer oder als

Länderkammer angesehen werden, so wie es diese auch in anderen Ländern gibt. Doch es gibt einen ganz entscheidenden Unterschied, z.B. zum Ständerat als Kantonsvertretung in der Schweiz: Während die Abgeordneten im Ständerat, der aus 46 Mitgliedern besteht, von den Bürgern in den Kantonen demokratisch gewählt werden, ist dies im deutschen Bundesrat überhaupt nicht der Fall. Hier werden die 16 Bundesländer durch Mitglieder ihrer Landesregierungen, also der Exekutive; vertreten. In Abhängigkeit von der Einwohnerzahl haben die Länder 3 bis 6 Stimmen, wobei die Gesamtzahl der Stimmen 69 beträgt. Wechselt die Zusammensetzung einer Landesregierung, z.B. nach einer Landtagswahl, ändern sich auch deren weisungsgebundene Vertreter im Bundesrat.

Ziehen wir ein erstes Fazit und stellen uns die Fragen: Auf welche Verfassungsorgane auf Bundesebene haben wir Bürger durch Wahlen Einfluss?

- Können wir den Bundeskanzler wählen? - Nein!
- Können wir die Bundesminister wählen? - Nein!
- Können wir den Bundespräsidenten wählen? - Nein!
- Können wir Vertreter in den Bundesrat wählen? - Nein!
- Können wir Vertreter in den Bundestag wählen? - Ja, aber eingeschränkt.

„Eingeschränkt“ deshalb, weil wir gerade einmal 299 von gegenwärtig 736 Abgeordneten direkt, d.h. namentlich, gewählt haben. Die übrigen 437 Abgeordneten, das sind 59,3 Prozent, haben ihr Mandat lediglich indirekt über geschlossene Landeslisten von ihren jeweiligen Parteien erhalten. Auf die personelle Zusammensetzung dieser Gruppe von Abgeordneten haben wir Wähler, wie schon gesagt, keinen Einfluss mehr, das entscheiden vor der Wahl alleine die Parteien bei der Aufstellung ihrer geschlossenen Landeslisten. Nach meinem Demokratieverständnis verstößt dies eindeutig gegen die im Grundgesetz, Artikel 38 formulierten Wahlrechtsgrundsätze. Danach werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestags „in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.“ „Unmittelbar“ heißt, dass die Abgeordneten direkt, also ohne Zwischenschaltung anderer Personen oder Gremien, gewählt werden sollen. Das ist bei einer Bundestagswahl aber offensichtlich nur zum Teil der Fall, da über fast 60 Prozent der Abgeordneten die Parteien vorab entschieden haben und uns Wählern darauf jeglicher Einfluss verwehrt wird. Dass dies von den Parteien im eigenen

Interesse anders ausgelegt wird, kann die im Grundgesetz festgeschriebenen Wahlrechtsgrundsätze nicht aushebeln.

Kommen wir nun, nachdem wir uns einen Überblick über Wahlen auf Bundesebene verschafft haben, zu der Frage: Was haben diese mit der Gewaltenteilung im Bund zu tun? Die Gewaltenteilung ist ein wichtiges Organisationsprinzip eines demokratischen Rechtsstaats. Die Staatsgewalten Legislative (Gesetzgebung), Exekutive (Regierung und Verwaltung) sowie Judikative (Rechtsprechung) müssen auf unterschiedliche Staatsorgane übertragen werden, die strikt voneinander getrennt und unabhängig sind. Gewaltenteilung dient dem Zweck der Machtbegrenzung und bedeutet auch, dass dieselbe Person nicht verschiedenen Gewalten angehören darf. Diese Form wird als horizontale Gewaltenteilung bezeichnet. Im Unterschied dazu versteht man unter vertikaler Gewaltenteilung den föderativen Staatsaufbau und die Verteilung der politischen Macht auf den Bund, die Länder sowie die Kommunen. Soweit zur Theorie, die Gegenstand der Staatswissenschaften ist. Wie sieht es auf nationaler Ebene damit aber in der Praxis aus? Betrachten wir zuerst einmal, anknüpfend an das bereits zum Wahlsystem Gesagte, die Trennung zwischen der Legislative, also dem Deutschen Bundestag, sowie der Exekutive, der Bundesregierung. Sind diese beiden Staatsgewalten tatsächlich strikt voneinander getrennt? Wie bereits erläutert, wird der Deutsche Bundestag teilweise demokratisch vom Volke gewählt. In Abhängigkeit von ihrem Stimmenanteil bei den Bundestagswahlen führen die Parteien nach der Wahl in der Regel Koalitionsverhandlungen. Absolute Mehrheiten einzelner Parteien kommen dagegen selten vor. Im Ergebnis der Koalitionsverhandlungen wird durch 2 oder mehr Parteien ein Koalitionsvertrag unterzeichnet. Dieser beinhaltet neben der Formulierung gemeinsamer politischer Ziele auch die konkrete Zusammensetzung der neuen Bundesregierung, also der Exekutive. Es wird festgelegt, wer nächster Bundeskanzler wird und welche Bundesminister die jeweiligen Koalitionspartner „bekommen“. Die namentliche Besetzung der Bundesminister entscheidet dann die jeweilige Partei in eigener Zuständigkeit, wobei in der Regel fachliche Gesichtspunkte unberücksichtigt bleiben. Auf Grundlage dieses zuvor ausgehandelten Koalitionsvertrages „wählt“ dann der Bundestag den Bundeskanzler. Dieser schlägt ebenfalls gemäß Koalitionsvertrag dem Bundespräsidenten die Bundesminister vor. Der neue Bundeskanzler und die neuen Bundesminister waren vor ihrer Vereidigung zumeist Mitglieder im Deutschen Bundestag. In der nun

folgenden Legislaturperiode besteht die wichtigste Aufgabe der Abgeordneten aus den Regierungsfractionen nicht etwa darin, die neue Regierung zu kontrollieren und getrennt von dieser selber zu agieren, sondern vielmehr darin, diese gegen jegliche Kritik und Angriffe der anderen Fractionen grundsätzlichen und immer zu verteidigen. Das im Grundgesetz, Artikel 38 festgeschriebene „freie Mandat“ („Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“) entsprach noch nie der politischen Praxis. In Wirklichkeit werden die Abgeordneten, insbesondere die in den Regierungsfractionen, von ihren Partei- und Fraktionsvorständen hierarchisch gesteuert. Offiziell ist ein „Fraktionszwang“ nirgendwo schriftlich fixiert. Er wird aber in der politischen Praxis durchgesetzt, zum einen durch das Bundestagswahlsystem und zum anderen durch die gegenüber „Normalbürgern“ dem einzelnen Abgeordneten zugestandenen Privilegien, die bereits an anderer Stelle ausführlich beschrieben wurden. Da die meisten Abgeordneten ihr Mandat den „geschlossenen Landeslisten“ ihrer jeweiligen Parteien zu verdanken haben, werden diese automatisch diszipliniert und alles tun, was die Vorstände von ihnen verlangen, damit sie bei der nächsten Wahl auf jeden Fall wieder einen „sicheren Listenplatz“ bekommen. Sie werden sich deshalb genau überlegen, ob sie sich in dieser oder jener Abstimmung eine abweichende Meinung erlauben dürfen. Natürlich gibt es auch Ausnahmen, mutige Abgeordnete, die ihren Wählerauftrag ernstnehmen. Diese sitzen aber dann nach der nächsten Wahl meistens nicht mehr im Bundestag, die Folge ist eine „Negativauslese“. Die Regel ist folgerichtig Anpassung und Unterordnung unter den Willen der Vorstände. „Kontrollen“ der Exekutive werden solche Abgeordnete wohl kaum sein. Dafür dürfen sie ihre Privilegien aber dann nicht selten ein Leben lang genießen.

Anders sieht es natürlich bei den Abgeordneten aus, die nicht den Regierungsfractionen angehören. Diese nehmen ihre Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive in der Regel durchaus wahr, allerdings sind sie stets in der Minderheit und dadurch nicht in der Lage, sich politisch durchzusetzen. Hinzu kommen Entwicklungen, die besonders in den letzten Jahren deutlich geworden sind. Um ihre Macht langfristig zu sichern, haben sich einige Parteien inoffiziell zu einem „Parteienkartell“ zusammengeschlossen, welches mit ideologischen Argumenten begründet wird. Danach werden die im Bundestag vertretenen Parteien in die „Guten“ und in die „Bösen“ eingeteilt. Die „Guten“ können beliebig miteinander koalieren und haben so immer eine Mehrheit bei Abstimmungen. Die „Bösen“

dagegen werden prinzipiell von jeglicher Zusammenarbeit ausgeschlossen, auch wenn ihre Argumente überzeugend sind und sie einen beachtlichen Stimmenanteil von den Wählern bekommen haben. Dadurch wird jegliche Kritik von den „Bösen“ an der Regierung prinzipiell zurückgewiesen und ideologisch verteufelt. Das Grundprinzip, wonach eine Opposition ganz selbstverständlich zu einem demokratischen Staat gehört, wird de facto ausgehebelt. Eine gesunde Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative ist somit nicht mehr möglich. Die Exekutive dominiert das politische Geschehen mittlerweile in einem Maße, wie es eigentlich für autokratische Herrschaftssysteme typisch ist. Eine parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung durch das Parlament findet kaum noch statt. Solche im Grundgesetz verankerten Kontroll- und Steuerungsinstrumente des Bundestags, wie beispielsweise Misstrauensvotum, Ministeranklage, Präsidentenanklage, Budgethoheit, Zustimmung zu wichtigen Verträgen sowie Einsätzen der Bundeswehr, Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union und Ermächtigung der Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen sind nur noch „Papiertiger“. Die meisten Abgeordneten im Bundestag verstehen sich heute nicht mehr als Kontrolleure der Bundesregierung und als deren Korrektiv, sondern als Teil von dieser.

Es kommt noch ein Fakt hinzu, der die angebliche Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive ad absurdum führt, nämlich die Tatsache, dass es in Deutschland möglich ist, dass Politiker sowohl der Exekutive als auch der Legislative angehören. „Das Inkompatibilitätsgebot – also die Trennung von Amt und Mandat – ist Ausdruck dieser vertikalen Gewaltenteilung. Es umschreibt nämlich das Gebot, dass dieselbe Person nicht gleichzeitig ein Mandat in der Legislative und ein Amt in der Exekutive oder Judikative wahrhaben soll. (...) Das Inkompatibilitätsgebot entfaltet allerdings, auch dem Namen nach, trotz des Prinzips der Gewaltenteilung, keine Pflicht zur Trennung von Amt und Mandat. Es ist in der BRD deshalb durchaus üblich, dass Mitglieder der Bundesregierung auch weiterhin ihr Bundestagsmandat wahrnehmen. In der aktuellen 19. Wahlperiode haben gerade einmal 5 Regierungsmitglieder kein Bundestagsmandat, ...“ (3)

Wie sieht es aber nun mit der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Judikative aus? „Zwar hat das Grundgesetz eine Dreiteilung der Staatsgewalt vorgesehen, Politik und Rechtswissenschaft verteidigen jedoch die 1949 vorgefundene, aus dem Kaiserreich überkommene organisatorische Abhängigkeit der Justiz. Sie blieb es bis

zum heutigen Tage. Deutschland kennt nur zwei organisatorisch voneinander unabhängige Träger der Staatsgewalt, die Legislative und die Exekutive. Die deutsche Judikative ist nach wie vor ein staatsorganisatorischer Bestandteil der Exekutive (Ausnahme: das selbstverwaltete Bundesverfassungsgericht). Die Justizminister arbeiten in Bund und Ländern unter dem Dach einer Regierung, ihren Mehrheitsentscheidungen ausgesetzt und zur Regierungsloyalität verpflichtet. (...)

Justiz ist in Deutschland vor allem Ländersache. Weniger als 500 Bundesrichtern stehen mehr als 20.000 Landesrichter gegenüber. Weder im Bund noch in den Ländern ist eine staatsorganisatorische Umsetzung des Gewaltenteilungsprinzips erfolgt.“ (4) Soweit ein Zitat von Udo Hochschild, Jurist und zuletzt Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Dresden. Die deutsche Judikative ist also keineswegs eine unabhängige 3. Gewalt im deutschen Staatsaufbau, sondern der Exekutive untergeordnet. Sie ist in die Geschäftsbereiche von Bundes- und Landesregierungen integriert. „Gerichte und Richter, Staatsanwaltschaften und Staatsanwälte werden von Regierungsmitgliedern (i.d.R. von Justizministern) verwaltet.“ (4) Die Regierungen üben die Dienstaufsichtspflicht und die Beförderungshoheit über die Richter aus. Sie können deshalb das politische Verhalten der Richter belohnen, also beispielsweise diese befördern, oder ihnen die Belohnung versagen. Damit üben sie konkrete Macht über die Richter aus. „Das Gewaltenteilungsprinzip wurde in Deutschland zu keiner Zeit staatsorganisatorisch umgesetzt. Die aus einer anderen Welt (der des Bismarckreiches) stammende staatsorganisatorische Integration der deutschen Judikative in den Herrschaftsbereich der Exekutive wurde bis heute beibehalten.“ (4) Einzige Ausnahme ist hier das Bundesverfassungsgericht, das heute nicht mehr der Exekutive unterstellt ist. Nach seiner Konstituierung unterstand auch dieses Gericht zuerst noch dem Bundesminister der Justiz, was in den 50er Jahren unter großem Druck der Öffentlichkeit aber geändert werden musste. Seitdem ist es organisatorisch unabhängig, hat einen eigenen Etat und für seine Richter einen besonderen Amtsstatus. Allerdings ist auch das Bundesverfassungsgericht nicht wirklich unabhängig. Wie ich bereits an anderer Stelle dargelegt habe, werden hier die Richter nach vorgegebenem Parteienproporz von Bundestag und Bundesrat (also Legislative und Exekutive) „gewählt“. Udo Hochschild führt hierzu aus: „Das Bundesverfassungsgericht ist allerdings nicht die im Grundgesetz genannte ‚rechtsprechende Gewalt‘, sondern nur ein winziger Teil von ihr. Es ist keine oberste Rechtsmittelinstanz für die sonstigen Gerichte des Bundes und der Länder und es ist

ausschließlich für Spezialaufgaben zuständig (Siehe Bundesverfassungsgerichtsgesetz). Das Bundesverfassungsgericht ist nur eines unter 1109 Gerichten in Deutschland. Am Bundesverfassungsgericht sind nur 16 von insgesamt ca. 20.000 deutschen Richtern tätig.“ (4) Selbst die Forderung des Europarats, in Deutschland ein System der Selbstverwaltung der Justiz einzuführen und die Möglichkeit abzuschaffen, dass Justizminister der Staatsanwaltschaft Anweisungen geben können, wird in Deutschland ignoriert.

Fassen wir kurz zusammen: Die Teilung der Staatsgewalt in Gesetzgebung, ausführende Gewalt und Rechtsprechung und ihre Übertragung auf verschiedene, voneinander unabhängige und gleichgeordnete Träger ist in Deutschland auf Bundesebene bis heute nicht gegeben. Die Gewaltenteilung erschöpft sich faktisch in einem Verfassungsgebot. Die deutsche Staatsorganisation verhindert somit nicht schon von vornherein die Bündelung der Macht in wenigen Händen.

Kommen wir nun zur Ebene der Bundesländer. Wie wird hier gewählt und wie funktioniert hier die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative? Die meisten Landtagswahlsysteme orientieren sich am Bundestagswahlrecht, also an der „personalisierten Verhältniswahl“ mit geschlossenen Landeslisten. Deshalb trifft meine Kritik am Bundestagswahlrecht hier in gleicher Weise zu. Allerdings gibt es auch Ausnahmen: In Baden-Württemberg wird der Landtag nach einer personalisierten Verhältniswahl ohne Listen gewählt. Jeder Wähler hat 1 Stimme. Es gibt keine Parteilisten. Der Landtag hat 120 Sitze, davon werden 70 Sitze in Einer Wahlkreisen nach relativer Mehrheitswahl vergeben. Die restlichen Sitze fallen getrennt nach Parteien an deren unterlegene Wahlkreiskandidaten in der Reihenfolge ihrer relativen Stimmenanteile an den Stimmen aller Bewerber im Wahlkreis. Bei der Sitzverteilung fallen Überhang- und Ausgleichsmandate an. Bei der Verteilung der Zweitmandate werden nur jene Parteien berücksichtigt, deren Bewerber insgesamt mindestens 5 Prozent aller gültigen Stimmen erhalten haben.

In Bayern wird nach einer personalisierten Verhältniswahl mit offenen Listen gewählt. Mit der Zweitstimme kann der Wähler direkt einen Bewerber auf der Liste einer Partei ankreuzen. Erst- und Zweitstimmen werden zur Ermittlung der Sitzverteilung zusammengezählt. Es gibt keinen landesweiten Verhältnisausgleich. Siegreiche Stimmkreiskandidaten, deren Partei an der Sperrklausel von 5 Prozent scheitert, erhalten kein Mandat. Der Landtag besteht aus mindestens 180 Sitzen,

davon werden ungefähr die Hälfte in Einer Wahlkreisen nach relativer Mehrheitswahl und die restlichen über offene Listen vergeben. Dabei fallen Überhang- und Ausgleichsmandate an.

In Bremen wurde das Wahlrecht zur Bürgerschaft 2011 durch ein erfolgreiches Volksbegehren reformiert. Die Bremische Bürgerschaft umfasst 84 Sitze, die über eine Verhältniswahl mit offenen Listen vergeben werden. Jeder Wähler hat 5 Stimmen, die er an die Kandidaten der Listen in seinem Wahlbereich vergeben kann. Die Stimmen können in beliebiger Weise auf Kandidaten (Personenwahl) oder auf Wahlvorschläge in ihrer Gesamtheit (Listenwahl) verteilt werden. Aus dem Verhältnis von Listenstimmen und Personenstimmen wird ermittelt, wie viele Sitze entsprechend der Listenreihenfolge und wie viele Sitze entsprechend der Stimmenzahl der Kandidaten verteilt werden. Es gibt eine 5 Prozent Sperrklausel, Überhang- und Ausgleichsmandate fallen nicht an.

Das Wahlsystem in Hamburg beruht auf einem erfolgreichen Volksentscheid 2004 und auf einem Kompromiss zwischen den Volksinitiatoren (Mehr Demokratie e.V.) und der Bürgerschaft 2009. Gewählt wird auf Grundlage einer Verhältniswahl mit offenen Wahlkreislisten (Mehrmandatswahlkreise mit 3 bis 5 Sitzen) und offenen Landeslisten. Die Bürgerschaft besteht aus 121 Sitzen, von denen 71 Mandate über offene Wahlkreislisten und 50 über offene Landeslisten vergeben werden. Jeder Wähler hat 10 Stimmen, 5 Wahlkreisstimmen für Kandidaten im Wahlkreis und 5 Landesstimmen für Kandidaten auf den Landeslisten oder für die Landeslisten in ihrer Gesamtheit. Die 5 Wahlkreisstimmen können alle auf einen Kandidaten oder in beliebiger Weise auf mehrere Kandidaten verteilt werden. Die 5 Landesstimmen können alle an eine Landesliste in ihrer Gesamtheit vergeben oder beliebig an mehrere Personen und/oder Gesamtlisten vergeben werden. Es gilt eine 5 Prozent Sperrklausel, es fallen Überhang- und Ausgleichsmandate an.

Im Saarland findet eine Verhältniswahl mit geschlossenen Listen statt. Der Landtag besteht aus 51 Sitzen. Davon werden 41 Mandate über Wahlkreislisten und die restlichen über Landeslisten vergeben. Jeder Wähler hat 1 Stimme, mit der er gleichzeitig die Landes- und die Wahlkreisliste einer Partei wählt. Die Sitze werden nach der Reihenfolge der Bewerber auf der Landes- oder Wahlkreisliste vergeben. Eine Wahl von Personen durch die Wähler findet nicht statt. Überhang- und

Ausgleichsmandate können theoretisch anfallen, sind aber gesetzlich nicht geregelt. Es gilt eine 5 Prozent Sperrklausel.

Die Wahlsysteme in Baden-Württemberg, Bayern, Bremen und Hamburg sind nach meiner Einschätzung demokratischer als die in den restlichen Bundesländern, weil die Wähler hier mehr Einfluss auf die personelle Zusammensetzung des Landtags haben. Einen „sicheren Listenplatz“ zu bekommen, ist hier wesentlich schwieriger bzw. sogar unmöglich. Besonders undemokratisch ist das Wahlsystem im Saarland, weil die Wähler gar keinen Einfluss auf die personelle Zusammensetzung des Landtags haben. Die 5 Prozent Sperrklausel in allen Bundesländern führt zur Benachteiligung kleiner Parteien bzw. unabhängiger Kandidaten zugunsten größerer Parteien. In allen Ländern beträgt die Wahlperiode bei Landtagswahlen 5 Jahre, nur in Bremen wird die Bürgerschaft für 4 Jahre gewählt. Je länger die Wahlperiode, desto geringer ist der relative Einfluss der Wähler auf die Zusammensetzung des Landtags. In einigen Ländern wurde das aktive Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt (Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein), ansonsten darf man ab 18 Jahre wählen. Für die Kandidaten hingegen wird in allen Ländern ein Mindestalter von 18 Jahren vorgegeben.

Soweit zu den Wahlen der Landtage in Deutschland, also der Legislative. Wer wählt hier die jeweilige Landesregierung, also die Exekutive? Haben die Wähler darauf Einfluss? In allen 16 Bundesländern gibt es Landesregierungen, in Bayern und Sachsen heißt diese Staatsregierung, in Berlin, Bremen und Hamburg Senat. Die Landesregierung besteht aus einem Regierungschef und Landesministern (auch als Staatsminister oder Senatoren bezeichnet). Die Rechtsverhältnisse der Mitglieder einer Landesregierung regeln Ministergesetze. Die Regierungschefs heißen Ministerpräsidenten, in Berlin Regierender Bürgermeister, in Bremen Präsident des Senats und Bürgermeister und in Hamburg Erster Bürgermeister und Präsident des Senats. So, wie schon bei der „Wahl“ des Bundeskanzlers und der Bundesminister, haben wir Wähler auch auf die „Wahl“ der Regierungschefs und der Minister in den Ländern keinerlei Einfluss. Wie im Bund „kungeln“ das die Parteien hinter verschlossenen Türen unter sich aus. Dieses aus meiner Sicht undemokratische Verfahren wird so in allen Bundesländern praktiziert. Damit treffen alle schon für die Bundesebene aufgeführten Kritikpunkte in gleicher Weise auch für die Bundesländer zu. Gegenüber der Öffentlichkeit wird bei den Koalitionsverhandlungen immer nur um politische Inhalte „gerungen“. In Wirklichkeit geht es aber auch hier in erster Linie um

Posten und Privilegien. Daraus folgt, dass auch auf der Länderebene in Deutschland von Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative keine Rede sein kann. Auch hier verstehen sich die jeweiligen Regierungsfractionen in erster Linie als Unterstützer der Landesregierung und nicht als unabhängiges Überwachungsorgan im Auftrag der Bürger. Kritik kommt auch hier in der Regel nur von den Fraktionen, die nicht an der Regierung beteiligt sind, wobei diese noch durch plattes Links-Rechts-Framing in der Öffentlichkeit diskreditiert werden. Aus den gewählten „Angestellten des Volkes“ werden so zwangsläufig „Herrscher über das Volk“, die offensichtlich vergessen haben, worin ihr Wählerauftrag eigentlich besteht.

Die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Judikative ist auf Länderebene gleichfalls nicht existent. Die etwa 20.000 Richter in den Ländern sind den jeweiligen Landesregierungen, in der Regel den Landesjustizministern, untergeordnet und damit keine eigenständige 3. Gewalt neben Exekutive und Legislative. Die Justizminister in den Ländern sind für die Auswahl, die Ernennung und Beförderung der Richter und Staatsanwälte zuständig. Sie üben die Dienstaufsicht aus. Schauen wir uns als Beispiel Bayern etwas genauer an:

„Der Justizapparat untersteht der Regierung:

- a) Der Justizminister ist für die Auswahl und Ernennung der Staatsanwälte zuständig.
- b) Die Staatsanwälte sind den Weisungen des Justizministers unterworfen.
- c) Der Justizminister ist für die Auswahl und Ernennung der Richter und der Gerichtsleiter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit zuständig.
- d) Der Justizminister bestimmt die Art und Weise der periodischen Überwachung der Richter und Staatsanwälte in Geschäftsprüfungen.
- e) Der Justizminister bestimmt Art und Weise der Beurteilung von Richtern und Staatsanwälten in Dienstzeugnissen.
- f) Der Justizminister entscheidet über die Beförderung der Richter und Staatsanwälte.
- g) Die Gerichtsleiter (Präsidenten und Direktoren) sind als Beamte den Weisungen des Justizministers unterworfen.

h) Entsprechendes gilt für die Arbeitsgerichtsbarkeit, die Sozialgerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit, die in Bayern der Dienstaufsicht des jeweiligen Fachministers unterstehen.

i) Der Innenminister ernennt die Verwaltungsrichter aus den Reihen seiner Verwaltungsbeamten.

j) Eine Mitwirkung oder Kontrolle von anderer Seite (z.B. durch einen Landesjustizrat oder Richterwahlausschuss) ist bei alledem a) bis i) nicht vorgesehen.“ (4)

Die Ernennungen von Richtern und Staatsanwälten sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. In Bayern, wie bereits erläutert, ist das Justizministerium zuständig, in Hamburg das Oberlandesgericht unter Mitbestimmung des Justizsenators und in Nordrhein-Westfalen entscheiden die Oberlandesgerichte über die Einstellung in ihren Bezirken.

Wie werden die Richter in den Landesverfassungsgerichten ausgewählt? Diese werden durch den jeweiligen Landtag, also die Legislative, auf Zeit gewählt, überwiegend mit einer Zweidrittelmehrheit. Unterschiede zwischen den Ländern gibt es beim Vorschlagsrecht. So schlägt die Landesverfassungsrichter beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern ein besonderer Ausschuss des Landtags vor, in Sachsen dagegen die Staatsregierung, also die Exekutive, sowie das Landtagspräsidium. Neben Berufsrichtern können auch Personen mit und ohne Befähigung zum Richteramt vorgeschlagen und gewählt werden. Da die Landesverfassungsgerichte relativ selten angerufen werden, nehmen die Richter diese Aufgabe zumeist nicht ausschließlich wahr. (6) Ebenso wie beim Bundesverfassungsgericht kann also auch bei den Landesverfassungsgerichten von einer unabhängigen Judikative alleine schon durch Auswahl und Wahl der Richter überhaupt keine Rede sein. Auch hier steht die angebliche Gewaltenteilung lediglich auf dem Papier, das bekanntlich geduldig ist.

Kommen wir nun noch zur kommunalen Ebene. (7) Wie wird hier gewählt und wie ist es in Deutschlands Kommunen um die Gewaltenteilung bestellt? Kommunalwahlen sind ebenso wie Landtagswahlen in den 16 Bundesländern unterschiedlich gesetzlich geregelt. Die entsprechende Gesetzgebung ist Angelegenheit der Länder. Das führt zu unterschiedlichen Wahlsystemen. Allerdings sind die Länder in der

Gesetzgebung nicht völlig frei, sondern an das Grundgesetz gebunden, wo es in Artikel 28 heißt: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.“ Gewählt werden bei Kommunalwahlen die Volksvertretungen in den Gemeinden und Städten, die Bürger- und Oberbürgermeister sowie in den Landkreisen die Kreistage und die Landräte. Typisch für die kommunale Ebene ist, dass häufig auch Kandidaten von Wählergemeinschaften und Rathausparteien antreten und sogar gute Chancen haben, gewählt zu werden. Dadurch kommt es zu einer positiven Konkurrenz zwischen Kandidaten von Parteien und parteilosen Kandidaten. Die Gemeindeordnungen in den Ländern unterscheiden sich dadurch, dass diese von den jeweiligen Besatzungsmächten nach dem 2. Weltkrieg geprägt wurden. Heute dominiert bei Kommunalwahlen eindeutig die Süddeutsche Ratsverfassung, wonach in nahezu allen Ländern die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte eingeführt worden ist. Lediglich in Baden-Württemberg und in Schleswig-Holstein werden die Landräte noch von den Kreistagen gewählt. In fast allen Bundesländern wurden Verhältniswahlsysteme mit offenen Listen eingeführt. Bei einer Verhältniswahl fallen auf die jeweilige Wahlvorschlagsliste so viele Mandate, wie sie anteilig Wählerstimmen bekommen hat. Die Gesamtzahl der Mandate in einem kommunalen Rat (Gemeinderat, Stadtrat oder Kreistag) ist verschieden und wird von den Kommunen selber durch Satzung geregelt. Bei „offenen Listen“ werden alle Kandidaten auf der jeweiligen Liste namentlich aufgeführt. Ihre Reihenfolge auf der Wahlvorschlagsliste bestimmen die Parteien oder Wählergemeinschaften durch geheime Wahl. Doch im Gegensatz zu den „geschlossenen Listen“, wie wir sie von vielen Landtagswahlen sowie von der Bundestagswahl kennen, ist die Reihenfolge bei der Vergabe der Mandate nach der Wahl nicht entscheidend, sondern diese wird durch die Anzahl der Wählerstimmen bestimmt, welche die einzelnen Kandidaten bei der Wahl erhalten haben. Die Anzahl der Stimmen, welche die Wähler vergeben

können, ist in den Ländern unterschiedlich. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sind es jeweils 3. In Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz entspricht die Anzahl der Stimmen der Zahl der zu vergebenden Mandate im Wahlkreis. Die Wähler können ihre Stimmen auf einen Kandidaten anhäufen (kumulieren) oder auf Kandidaten unterschiedlicher Listen verteilen (panaschieren). In Nordrhein-Westfalen wird nach einer personalisierten Verhältniswahl mit geschlossenen Listen gewählt. Die Wähler haben hier nur 1 Stimme, mit der sie sowohl eine direkt kandidierende Person im Wahlkreis als auch die jeweilige Liste wählen. Im Saarland findet eine Verhältniswahl mit geschlossenen Listen statt. Die Wähler haben 1 Stimme, mit der sie eine geschlossene Liste wählen. Auch in Schleswig-Holstein wird nach einer personalisierten Verhältniswahl mit geschlossenen Listen gewählt. Die Anzahl der Stimmen entspricht dabei der Zahl der zu vergebenden Direktmandate. In den Bundesländern, wo nach einer Verhältniswahl gewählt wird, fallen keine Überhang- oder Ausgleichsmandate an. Eine Sperrklausel, die es lange Zeit gab, wurde mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13.2.2008 für verfassungswidrig erklärt und aufgehoben. Dadurch haben kleine Parteien, Wählergemeinschaften und Einzelbewerber deutlich bessere Wahlchancen. Die zur Wahl antretenden Kandidaten müssen in allen Ländern volljährig sein (passives Wahlrecht). In einigen Ländern dürfen Jugendliche schon ab 16 Jahren wählen (aktives Wahlrecht). Fast überall werden die Vertreter in den Räten für 5 Jahre gewählt, in Bayern für 6.

Unabhängig von den Wahlen zu den kommunalen Vertretungen und häufig davon sogar zeitlich getrennt, werden in nahezu allen Ländern die Bürgermeister und Landräte in einer Personenwahl direkt von den Bürgern gewählt. Dabei ist im 1. Wahlgang gewählt, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen bekommen hat, man spricht hier von einer absoluten Mehrheit. In Brandenburg gilt zusätzlich ein Zustimmungsquorum von mindestens 15 Prozent, bezogen auf alle Wahlberechtigten. Häufig erreicht im 1. Wahlgang keiner der Kandidaten eine absolute Mehrheit. Dann findet nach 2 Wochen ein 2. Wahlgang zwischen den beiden Erstplatzierten statt. In Baden-Württemberg und Sachsen können im 2. Wahlgang alle Kandidaten erneut antreten, es ist sogar möglich, dass neue Kandidaten hinzukommen. Im 2. Wahlgang reicht dann die einfache Mehrheit der gültigen Stimmen aus. In Baden-Württemberg und in Sachsen-Anhalt werden nur Einzelbewerber zugelassen. In Bayern können nur Parteien und Wählergruppen

Kandidaten aufstellen, in Schleswig-Holstein dürfen nur Kandidaten der im Rat vertretenen Parteien und Wählergruppen kandidieren. Die Amtsdauer der Bürgermeister und Landräte ist unterschiedlich in den jeweiligen Hauptsatzungen der Kommunen geregelt, sie beträgt zwischen 5 und 9 Jahren. Alleine schon daraus ergibt sich zwangsläufig eine Entkoppelung von der Wahl zur jeweiligen Volksvertretung.

Damit sind wir auch schon bei der Gewaltenteilung auf kommunaler Ebene angekommen. Weil es keine kommunale Judikative gibt, beschränkt sich diese auf die Exekutive, also die Bürgermeister, Landräte und deren Verwaltungen sowie die Legislative, die gewählten Volksvertretungen. Wie bereits dargelegt, werden die Spitzen der Verwaltungen in den deutschen Kommunen, also die Bürgermeister und Landräte in einer Personenwahl direkt von den Bürgern gewählt. Die Aufstellung der Kandidaten ist in einigen Ländern an die im Rat vertretenen Parteien und Wählervereinigungen gekoppelt, in anderen jedoch frei und offen. Im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung können sich somit Kandidaten frei bewerben, völlig unabhängig von einem Parteibuch. Aber auch Parteien und Wählervereinigungen haben selbstverständlich das Recht, eigene Kandidaten aufzustellen. Die Wähler können demokratisch ihrem persönlichen Favoriten ihre Stimme geben. Diese Entscheidung treffen die Wähler ganz unabhängig davon, wie die Mehrheitsverhältnisse zwischen den Fraktionen im jeweiligen Rat, also der Legislative, sind. Diese haben somit keinen Einfluss auf die Wahl der Verwaltungsspitze. Die Leiter in der 2. Ebene der kommunalen Verwaltungen, also die Fachbereichsleiter, Dezernenten oder Amtsleiter, werden nach einer öffentlichen Ausschreibung der Stellen überwiegend unter fachlichen Gesichtspunkten, wie Qualifizierung und Berufserfahrung, besetzt. Das Parteibuch spielt hier meistens keine wichtige Rolle. Die Entscheidung über die Einstellung treffen Verwaltungsspitze und Rat im gegenseitigen Einvernehmen. Diese Verfahrensweise halte ich für sinnvoll, da Wahlen durch die Bürger hier wenig praktikabel und zielführend wären. Durch dieses mittlerweile bundesweit praktizierte Prozedere wird in hohem Maße gewährleistet, dass die wichtigsten Positionen in den kommunalen Verwaltungen überwiegend unter fachlichen Gesichtspunkten besetzt werden. Ausnahmen, wo Stellen nach dem Parteibuch besetzt werden, gibt es natürlich auch hier, jedoch sind diese nicht die Regel, wie dies auf der Landes- und Bundesebene der Fall ist. Zusammenfassend kann man sagen, dass die Gewaltenteilung zwischen Exekutive

und Legislative in den deutschen Kommunen überwiegend gewährleistet ist und in der politischen Praxis gut funktioniert.

Soweit zum Status Quo bei Wahlen im Bund, in den Ländern und in den Kommunen sowie der realen Gewaltenteilung auf diesen Ebenen. Daraus wird deutlich, dass im Bund und in den Ländern, weniger in den Kommunen, Verfassungsanspruch und Verfassungswirklichkeit nicht übereinstimmen. Demokratische Wahlen sowie strikte Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative ist in Deutschland auf der Bundes- und Länderebene, wenn hier auch in unterschiedlichem Maße, in der politischen Praxis kaum gegeben. Lediglich in den Kommunen kann hiervon die Rede sein, wenn auch nicht in allen Ländern in gleichem Maße. Daraus folgt, dass wir uns als Bürger mehr mit dieser Thematik befassen müssen und diese wichtigen Politikfelder nicht alleine den Parteien und deren eigenen Interessen überlassen dürfen. Deshalb aus meiner Sicht ein paar Reformvorschläge als Diskussionsgrundlage:

1. Der Souverän, also das deutsche Volk, übt seine Staatsgewalt durch Wahlen und Abstimmungen aus, heißt es bekanntlich im Grundgesetz. Wenn man berücksichtigt, dass uns bis heute Abstimmungen auf nationaler Ebene immer noch widerrechtlich von den im Bundestag vertretenen Parteien verwehrt werden und in den Ländern und Kommunen durch die gleichen Parteien zumeist gesetzlich so geregelt wurden, dass sie kaum funktionieren können, wird einem bewusst, wie wichtig demokratische Wahlen sind. Sind diese gegenwärtig auf nationaler Ebene doch die einzige Möglichkeit der Bürger, auf die Politik aktiv Einfluss zu nehmen. Deshalb ist es für mich nicht nachvollziehbar, wieso die Parteien selber und ganz alleine über die Ausgestaltung der Wahlgesetze entscheiden können und dass wir diesen unhaltbaren Zustand auch noch als „normal“ akzeptieren sollen. Denn schließlich sind es doch die Parteien, die gewählt werden wollen, die von den Gesetzen unmittelbar selber betroffen, also befangen sind. Sie vertreten bei der Gesetzgebung in erster Linie eigene Interessen und nicht die der Bürger. Wenn man das Parteiengetzänk in den letzten Jahren um die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Reform des Bundestagswahlgesetzes analysiert, wird dieser Missstand schnell deutlich. Gibst du mir, dann gebe ich dir – lautet die Devise der Parteien, denn man darf nicht vergessen, dass Mandate im Bundestag, aber auch in den Landtagen, hochdotierte „Jobs“ für verdiente Parteifunktionäre sind, welche die Parteien zudem nichts kosten, weil wir Steuerzahler dafür aufkommen müssen.

Deshalb mein Vorschlag: Wahlgesetze dürfen nicht mehr von den Parteien im eigenen Interesse beschlossen werden, sondern gehören in die Hoheit des Souveräns, also des Volkes. Experten, wie z.B. „Mehr Demokratie e.V.“ können dazu gerne konkrete Vorschläge erarbeiten, entscheiden sollen aber die Bürger durch Volksentscheide. Das muss in gleicher Weise für Änderungen aller Wahlgesetze gelten.

2. Wahlen sind nicht alternativlos. 2016 veröffentlichte der belgische Autor David van Reybrouck ein Buch mit dem Titel: „Gegen Wahlen – Warum Abstimmen nicht demokratisch ist“. Der Autor bezieht sich auf die athenischen Ursprünge der Demokratie und kommt zu dem Ergebnis, dass Wahlen immer ein Privileg der Aristokratie waren, Losverfahren jedoch die tatsächliche Beteiligung der Bürger an den politischen Entscheidungen garantierten. Im antiken Athen wurden politische Ämter überwiegend ausgelost. Die westliche moderne Demokratie hingegen hat ihre Ursprünge in der Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika und in der Französischen Revolution, in denen das Losverfahren durch Wahlen ersetzt wurde, um die Macht der besitzenden Klassen zu garantieren. Seitdem gelten Wahlen fälschlicherweise als Synonym für Demokratie. Aber zunehmend wächst das Bewusstsein, dass eine durch Wahlen immer wieder bestätigte politische Klasse, die sich von den Lebensbedingungen der breiten Bevölkerung entfernt hat, nicht mehr mit dem Volk und für das Volk agiert, sondern eigene Interessen vertritt. „Mehr Demokratie e.V.“ setzt sich in letzter Zeit beispielsweise für sogenannte „Bürgerräte“ ein. „Losbasierte Bürgerräte leisten etwas, was kein bisher genutztes Demokratie-Instrument schafft: sie ermöglichen, dass in der Bevölkerung eine kollektive Meinungsbildung stattfindet.“ (8) Aber nicht nur losbasierte Bürgerräte, die bisher in Deutschland lediglich unverbindliche Vorschläge an die Politik unterbreiten können machen Sinn, sondern auch losbasierte Volksvertretungen sind durchaus vorstellbar. Sie würden die Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten an den politischen Entscheidungen garantieren, wären damit wirklich repräsentativ und würden Machtkonzentration und politische Seilschaften von vornherein ausschließen.

3. Wahlen sind nicht gleich Wahlen. Das in Deutschland auf Bundesebene und bei den meisten Landtagswahlen praktizierte Wahlverfahren „personalisierte Verhältniswahl“ ist durchaus nicht die einzige Möglichkeit, die Wähler entscheiden zu lassen. Beim Mehrheitswahlrecht beispielsweise wird derjenige im Wahlkreis gewählt, der die meisten Stimmen bekommen hat. Unterschieden wird zwischen

absolutem und relativem Mehrheitswahlrecht. Beim absoluten Mehrheitswahlrecht muss der siegreiche Kandidat in seinem Wahlkreis mehr als 50 Prozent der gültigen Stimmen bekommen haben. Beim relativen Mehrheitswahlrecht reicht die einfache Mehrheit gegenüber den anderen Kandidaten im Wahlkreis aus. Dabei ist es auch möglich, pro Wahlkreis mehrere Mandate auf diese Art und Weise zu vergeben (Mehrmandatswahlkreise). Nach diesem Wahlverfahren wird in den angelsächsischen Ländern gewählt, aber auch in Frankreich. In Deutschland werden die Bürgermeister und Landräte so gewählt, wobei im 1. Wahlgang die absolute und im 2. Wahlgang die relative Mehrheit der gültigen Stimmen entscheidet. Der wesentliche Vorteil für die Wähler beim Mehrheitswahlrecht besteht darin, dass sie eine klare Entscheidung für oder gegen einen Wahlvorschlag treffen und Politiker auch abwählen können. Nachteilig ist, dass alle Stimmen, die nicht für den Sieger im Wahlkreis abgegeben wurden, quasi bedeutungslos sind. Dadurch wird es für kleine Parteien und Wählergruppen nahezu unmöglich, Mandate zu bekommen. Eine andere Variante ist das Verhältniswahlrecht. Danach stellen die Parteien oder Wählergruppen vor der Wahl Kandidatenlisten auf. Dabei ist zwischen offenen und geschlossenen Listen zu unterscheiden. Bei offenen Listen können die Wähler konkreten Personen ihre Stimme geben, bei geschlossenen nur der Liste in ihrer Gesamtheit. Die Mandate werden nach der Wahl proportional auf die Kandidaten der jeweiligen Listen verteilt, je nachdem wie viele gültige Stimmen die Liste prozentual erhalten hat. Bei offenen Listen bekommen die Kandidaten in der Reihenfolge die Mandate, welche die meisten gültigen Stimmen bekommen haben. Bei geschlossenen Listen haben die Wähler keinen Einfluss mehr auf die Zuordnung der Mandate auf die Kandidaten. Die Reihenfolge ist unveränderlich und wird im Voraus intern durch die Parteien und Wählergruppen entschieden. Ein Vorteil für die Wähler besteht beim Verhältniswahlrecht darin, dass alle gültigen Stimmen bei der Zuordnung der Mandate berücksichtigt werden. Allerdings wird dieser Vorteil durch eine Sperrklausel teilweise wieder eingeschränkt. Dadurch haben kleine Parteien und Wählergruppen nur dann eine Chance Mandate zu bekommen, wenn sie die Sperrklausel überspringen. Das gegenwärtig für Bundestagswahlen und die meisten Landtagswahlen geltende Mischsystem aus Mehrheitswahl (Erststimme) und Verhältniswahl mit geschlossenen Listen (Zweitstimme) ist für mich das denkbar schlechteste Wahlsystem. Haben wir dieser „personalisierten Verhältniswahl“ doch zu verdanken, dass gegenwärtig nicht 598 laut Gesetz, sondern 736 „Volksvertreter“,

verursacht durch sogenannte Überhang- und Ausgleichsmandate, im Bundestag sitzen und dass von diesen 736 gerade einmal 299 ihr Mandat tatsächlich von den Wählern bekommen haben, 437 dagegen von ihren Parteien über geschlossenen Listen. Schon seit Jahren unterbreitet „Mehr Demokratie e.V.“ deshalb konkrete Reformvorschläge an die im Bundestag vertretenen Parteien. So schlug der Verein vor der Bundestagswahl 2021 eine Personenwahl in Mehrpersonenwahlkreisen vor, die mit einem Verhältnisausgleich verbunden wird. Die Zahl der Mandate, laut Gesetz 598, soll dadurch nicht überschritten werden. Überhang- und Ausgleichsmandate fallen nicht mehr an. 528 Abgeordnete (88 Prozent) sollen in Mehrpersonenwahlkreisen (3 bis 11 Mandate pro Wahlkreis) und 70 Abgeordnete (12 Prozent) über eine geschlossene Bundesliste gewählt werden. Weitere Details finden Sie hier: (9) Aus meiner Sicht auf jeden Fall ein großer Schritt in die richtige Richtung. Für mich aber nicht völlig akzeptabel, da nach diesem Vorschlag immer noch 70 Mandate über geschlossene Parteilisten vergeben werden sollen. Ich favorisiere deshalb ein Wahlverfahren für den Bundestag, aber auch für die Landtage, wie es sich bei der Wahl der Volksvertreter in den Kommunen (Gemeinderäte, Stadträte und Kreistage) seit Jahren bewährt hat: Eine Verhältniswahl mit offenen Listen. Die Wähler haben dabei eine bestimmte Anzahl von Stimmen, beispielsweise 3, die sie an konkrete Personen vergeben können. Sie können kumulieren und/oder panaschieren. Ihre Stimmen kommen dabei den jeweiligen Kandidaten, als auch den Listen, auf denen sie kandidieren, zugute. Nach einer Wahl werden die Mandate prozentual auf die jeweiligen Listen aufgeteilt, in Abhängigkeit davon, wie viele Stimmen diese bekommen hat. Diese Mandate werden dann in der Reihenfolge an die Kandidaten vergeben, wie viele diese von den Wählern erhalten haben. Ausgleichs- und Überhangmandate fallen nicht mehr an. Auf eine Sperrklausel kann verzichtet werden, dazu mehr im folgenden Vorschlag. Weiterhin sollte die Zeit, in der Abgeordnete ein Mandat ausüben, auf maximal 2 Legislaturperioden begrenzt werden, um jegliches „Berufspolitikertum“ von vornherein auszuschließen. Kandidaten von Parteien und parteilose Kandidaten sollten rechtlich gleichgestellt, das Sammeln von Unterschriften für Parteilose abgeschafft werden.

4. Die „Wahlen“ der Vertreter in den Bundesrat sowie die „Wahl“ des Bundespräsidenten müssen ebenfalls dringend reformiert werden. Im Bundesrat, der sogenannten Länderkammer, sitzen gegenwärtig nämlich gar keine Volksvertreter,

sondern vielmehr Mitglieder der Landesregierungen, also der Exekutive. Es ist sicherlich sinnvoll und notwendig, dass sich die 16 Landesregierungen in Deutschland in irgendeiner Form untereinander abstimmen und zusammenarbeiten. Aber darum geht es im Bundesrat nicht. Hier werden Gesetze beschlossen, was eine klassische Aufgabe der Legislative, also der vom Volk gewählten Volksvertreter, ist. Also noch mal im Klartext: Mitglieder der Landesregierungen, also der Exekutive, beschließen in Deutschland Gesetze, quasi für sich selber. Ein Unding! Ebenso wie die Bürger ihre Vertreter in den Bundestag wählen, müssen zukünftig auch die Volksvertreter in den Bundesrat direkt vom Volk gewählt werden, so wie dies zum Beispiel in der Schweiz bei der Wahl zum Ständerat eine Selbstverständlichkeit ist.

Der Bundespräsident ist gegenwärtig das Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland. Historisch herzuweisen ist dieses Amt vom 2. Deutschen Reich ab 1871. Durch dessen Verfassung („Bismarck Verfassung“) erhielt der preußische König als Staatsoberhaupt den Titel „Deutscher Kaiser“. Der monarchische Bundesstaat endete nach dem 1. Weltkrieg mit der Novemberrevolution 1918. Die darauffolgende Weimarer Nationalversammlung schuf eine neue Verfassung, die „Weimarer Reichsverfassung“, Deutschland wurde Republik. Der Reichspräsident als neues Staatsoberhaupt hatte große politische Vollmachten und wurde direkt vom Volk gewählt. Dieses Amt war ein Zugeständnis an die staatspolitische Rolle, die bis 1918 der deutsche Kaiser gespielt hatte. Das führte 1933 zur Machtergreifung Hitlers, der seine Ernennungsurkunde zum Reichskanzler bekanntlich aus der Hand des Reichspräsidenten Hindenburg erhalten hatte. Nach dem 2. Weltkrieg gab es deshalb von den „Müttern und Vätern des Grundgesetzes“ kontroverse Diskussionen darüber, ob es einen Bundespräsidenten als deutsches Staatsoberhaupt geben soll. Der Parlamentarische Rat diskutierte alternativ über ein „Bundespräsidium“, bestehend aus dem Bundeskanzler sowie den Präsidenten von Bundestag und Bundesrat. Am Ende entschied man sich aber doch für einen Bundespräsidenten, allerdings mit überwiegend repräsentativen Aufgaben und geringer politischer Macht. Heute wird immer mal wieder darüber diskutiert, ob der Bundespräsident nicht besser direkt vom Volk gewählt werden sollte. Aus meiner Sicht ist dies aber der falsche Weg. Wie ich im Folgenden noch begründen werde, sollten vielmehr die jeweiligen Spitzen der Regierungen im Bund und in den Ländern zukünftig direkt vom Volk gewählt werden. Ein gleichfalls vom Volk gewählter Bundespräsident würde dazu führen, dass die Machtverhältnisse im Staat, und damit die Verantwortlichkeiten,

nicht mehr eindeutig und klar geregelt wären. Deshalb schlage ich vor, so wie bereits 1948/49 vom Parlamentarischen Rat diskutiert, das Amt des Bundespräsidenten abzuschaffen und dieses durch ein „Bundespräsidium“, bestehend aus Bundeskanzler sowie den Präsidenten von Bundestag und Bundesrat zu ersetzen.

5. Wie bereits angedeutet, sollte von der kommunalen Ebene übernommen werden, dass die Bürger die jeweiligen Spitzen der Exekutiven in den Ländern und im Bund in einer Personenwahl direkt wählen können. Diese Wahlen sollten getrennt von der zu den jeweiligen Volksvertretungen stattfinden. Nicht nur in den deutschen Städten und Landkreisen wird schon seit Jahren so gewählt, auch beispielsweise in Frankreich und in den USA werden die Präsidenten traditionell direkt vom Volk gewählt. Eine Kandidatur sollte dabei unabhängig von der Mitgliedschaft in einer Partei möglich sein und auf einer öffentlichen Ausschreibung basieren. Dadurch hätten die Wähler die Möglichkeit, durch ihre Stimme einen Politikwechsel herbeizuführen. Außerdem werden sich bei solch einer Wahl immer Personen durchsetzen, die bekannt sind und das Vertrauen vieler Bürger genießen. Die Ebene unter der direkt vom Volk gewählten Regierungsspitze im Bund und in den Ländern, also die Fachminister, sollten gleichfalls öffentlich ausgeschrieben werden, sodass sich zahlreiche geeignete Kandidaten mit und ohne Parteibuch bewerben können. Die Entscheidung darüber, welche Bewerber als Beamte auf Zeit (für die jeweilige Legislaturperiode) eingestellt werden, sollten dann die jeweiligen Regierungsspitzen sowie die Volksvertreter im gegenseitigen Einvernehmen treffen. So wird es schon seit Jahren in den Kommunen erfolgreich praktiziert, warum soll es dann in den Ländern sowie im Bund nicht funktionieren? Auf diese Weise, also durch direkte Wahl der jeweiligen Spitzen von der Exekutive und der entsprechenden Volksvertreter wird das Prinzip der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative dann endlich auch in Deutschland Realität.

6. Kommen wir nun noch zur 3. Staatsgewalt, der Judikative. Auch hier ist eine Trennung von der Legislative und der Exekutive bei gutem politischem Willen relativ leicht möglich. Entsprechende Vorschläge liegen seit vielen Jahren schon auf dem Tisch, werden aber bisher von den im Bundestag vertretenen Parteien ignoriert. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE) hat bereits 2009 in einer einstimmig verabschiedeten EntschlieÙung betont, „dass die Unabhängigkeit der Justiz die oberste Verteidigungslinie gegenüber politisch motivierter Beeinflussung des Rechtes darstellt.“ In ihrer EntschlieÙung forderte die Versammlung u.a.:

„Deutschland möge ein System der Selbstverwaltung der Justiz einführen, und zwar gemäß der Justizräte (judicial convicils), die in den meisten europäischen Staaten vorhanden sind und es möge die Möglichkeit abschaffen, dass Justizminister der Staatsanwaltschaft Anweisungen zu einzelnen Fällen geben.“ Der Deutsche Richterbund fasste in seiner Bundesvertreterversammlung am 27.4.2007 folgenden Beschluss zur Selbstverwaltung der Justiz: „1. Der DRB fordert die Selbstverwaltung der Justiz. 2. Der DRB spricht sich dafür aus, die Selbstverwaltung ausgehend von dem Zwei-Säulen-Modell umzusetzen. 3. Der DRB richtet eine Arbeitsgruppe ein, die einen Gesetzentwurf ausarbeiten wird. 4. Die Ausgestaltung des Entwurfs mit der verfassungsrechtlichen Prüfung ist unter Berücksichtigung des Vorschlags eines Präsidentenmodells vorzunehmen.“ (11) Unter der angegebenen Quelle finden Sie weitere Einzelheiten. Auch von der Neuen Richtervereinigung liegen dazu Vorschläge vor. Die Bundesmitgliederversammlung fasste dazu am 28.2.2009 einen Beschluss. Darin wird ein Modell für eine unabhängige selbstverwaltete Justiz in Deutschland vorgeschlagen, das Sie hier finden: (12) Aber auch das Bundesverfassungsgericht sowie die Verfassungsgerichte der Länder dürfen nicht länger von der Legislative und der Exekutive, und damit von den Parteien, abhängig sein. Als Gerichte mit einem spezifischen Auftrag müssen diese ebenfalls in die Selbstverwaltung der Justiz eingegliedert und ausschließlich unter fachlichen Gesichtspunkten besetzt werden.

Neben diesen 3 „klassischen“ Staatsgewalten, der Legislative, Exekutive und Judikative spielen heute zunehmend aber auch noch andere „Gewalten“ eine wichtige Rolle in der politischen Praxis, die überhaupt nicht demokratisch legitimiert sind: die Medien und der Lobbyismus.

Quellen:

- (1) [https://de.wikipedia.org/wiki/Deutscher\\_Bundestag](https://de.wikipedia.org/wiki/Deutscher_Bundestag)
- (2) [https://de.wikipedia.org/wiki/Bundeskanzler\\_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundeskanzler_(Deutschland))
- (3) [www.juraforum.de/lexikon/trennung-von-amt-und-mandat](http://www.juraforum.de/lexikon/trennung-von-amt-und-mandat)
- (4) [www.gewaltenteilung.de](http://www.gewaltenteilung.de)

- (5) <https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesverfassungsgericht>
- (6) Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag „Auswahl und Wahl von Richtern in Deutschland“, Sachstand WD7-3000-098/17, Seite 9
- (7) [www.bpb.de/themen/politisches-system/wahlen-in-deutschland/335658/kommunalwahlen](http://www.bpb.de/themen/politisches-system/wahlen-in-deutschland/335658/kommunalwahlen)
- (8) [www.mehr-demokratie.de/projekte/buergerraete](http://www.mehr-demokratie.de/projekte/buergerraete)
- (9) [www.mehr-demokratie.de/themen/wahlrecht/wahlrecht-12816/](http://www.mehr-demokratie.de/themen/wahlrecht/wahlrecht-12816/)
- (10) [www.gewaltenteilung.de/euoparat-pressemitteilung](http://www.gewaltenteilung.de/euoparat-pressemitteilung)
- (11) [www.gewaltenteilung.de/835](http://www.gewaltenteilung.de/835)
- (12) [www.gewaltenteilung.de/strukturen-einer-unabhaengigen-und-demokratischen-justiz](http://www.gewaltenteilung.de/strukturen-einer-unabhaengigen-und-demokratischen-justiz)