

Direktwahl des Ministerpräsidenten. Argumente für einen Wechsel der Regierungsform in den Ländern¹

Frank Decker



Frank Decker

Eine direkte Wahl des Ministerpräsidenten durch das Volk wäre gleichbedeutend mit dem Wechsel von der parlamentarischen zur präsidentiellen Regierungsform. Entsprechende Überlegungen wurden für die Länderverfassungen von Politologen wie Theodor Eschenburg oder Wilhelm Hennis bereits in den fünfziger Jahren angestellt, die damit aber nicht durchdrangen. Dass die Forderung in den neunziger Jahren neu aufgetaucht ist, liegt zum einen an den zwischenzeitlich in allen Bundesländern eingerichteten Verfahren der direkten Demokratie. Diese geben den Bürgern die Möglichkeit, Verfassungsreformen in eigener Regie zu betreiben – wenn es sein muss, auch gegen den Willen von Parlament und Regierung. So konnten z.B. in Bayern die Abschaffung des Senats als Zweiter Kammer oder in Hamburg die Einführung eines neuen Wahlrechts durchgesetzt werden. Zum anderen wurden in den neunziger Jahren gleichzeitig mit der Einführung und dem Ausbau der Direktdemokratie (und mit deren Hilfe) die Kommunalverfassungen „präsidialisiert“, indem man die bis dahin nur in Bayern und Baden-Württemberg vorgesehene Direktwahl der Bürgermeister in den anderen Ländern übernahm.

Hennis und Eschenburg hatten ihr Plädoyer für die Abkehr vom parlamentarischen System seinerzeit an der Eigenart der Länderpolitik festgemacht, die aufgrund der Verwaltungslastigkeit ihrer Materien näher bei der kommunalen Ebene liege als beim Bund. Dieses Argument hat an Richtigkeit nichts eingebüßt. Es lässt sich unter anderem am geringen Umfang der legislativen Tätigkeit der Landtage ablesen, der nur etwa ein Viertel derjenigen des Bundes ausmacht. Auch der Hinweis auf die Mitwirkung der Landesregierungen an der Bundesgesetzgebung, die tatsächlich einen bedeutsamen Unterschied zu den Kommunen markiert, taugt als Gegenargument nicht, weil sie von der Direktwahl unberührt bliebe. Mit Blick auf den Bundesrat könnte sich die Abkehr vom parlamentarischen System sogar als Vorteil erweisen, indem sie die Inflationierung der Enthaltungen zurückdrängt, die heute durch die „gemischten“ Koalitionen verursacht werden.

Weil die Länder weder ein separates Staatsoberhaupt noch mitregierende Zweite Kammern kennen und auch die Verfassungsgerichtsbarkeit dort mangels substanzieller Gesetzgebungskompetenzen kaum eine Rolle spielt, sind ihre parlamentarischen Systeme stärker mehrheitsdemokratisch ausgerichtet als dasjenige des Bundes. Gerade verwaltungsbezogene Materien legen aber einen konsensuellen, auf Ausgleich gerichteten Politikstil nahe, der im Rahmen einer präsidentiellen Regierungsform eher zu verwirklichen wäre als im gewaltentfusionierenden Parlamentarismus. Damit soll nicht behauptet werden, dass das präsidentielle dem parlamentarischen System unter demokratischen oder Gewaltenteilungsaspekten per se überlegen ist. Wäre dies der Fall, müsste seine Einführung ja konsequenterweise auch auf der Bundesebene gefordert werden. Die Kritiker hätten dann Recht, wenn sie vor einem „Kamineffekt“ warnen. Hier wird lediglich argumentiert, dass der Präsidentialismus *für die Länder* die passendere Regierungsform darstellt.

Die Passförmigkeit resultiert dabei nicht nur aus den Zuständigkeiten der Länder. Sie ergibt sich auch mit Blick auf die institutionellen Strukturen der Länderpolitik, die durch die Einführung der direktdemokratischen Verfahren einen Wandel der parlamentarischen Regierungsform eingeleitet haben, dessen systemische Implikationen in der Literatur bisher kaum zur Kenntnis genommen wurden. Ähnlich wie in der Schweiz oder in den US-Bundesstaaten sind die plebiszitären Elemente in der Bundesrepublik überwiegend als Initiativrechte ausgestaltet. Indem sie den Bürgern ein Mittel an die Hand geben, geplante oder bereits beschlossene Gesetzesvorhaben der Regierenden zu Fall zu bringen, widerstreiten sie der Funktionslogik des parlamentarischen Systems, die auf einer festgelegten Rollenteilung zwischen regierender Mehrheit und Opposition beruht. Der ersteren gebührt danach das Gestaltungsmonopol der Gesetze, während letztere ganz auf ihre Alternativfunktion zurückgeworfen bleibt, die sie mit dem Ziel wahrnimmt, die Regierung nach der kommenden Wahl abzulösen. Diese Rollenteilung würde unterlaufen, wenn es der Opposition möglich wäre, die Regierungspolitik jederzeit im Wege der Volksgesetzgebung zu durchkreuzen.

Im präsidentiellen System wären die Volksrechte besser aufgehoben, weil die Regierungsmacht hier ohnehin zwischen Exekutive und Legislative geteilt ist. Opposition wird fallweise ausgeübt; es gibt keine dauerhaft festgefügten Koalitionen. Tritt das Volk als weiterer Vetospieler hinzu, wird die Funktionslogik dieses Systems nicht prinzipiell gestört, auch wenn die Komplexität des Verhandlungsprozesses nochmals zunimmt. Die plebiszitären Verfahren können sogar eine ausgesprochen nützliche Rolle spielen, wenn sie dazu beitragen, Blockaden zwischen Präsident und Parlament aufzulösen – diese gehören bekanntlich zu den Hauptschwächen des Präsidentialismus.

Mit der Einführung der Direktwahl würde man das Pferd sozusagen von hinten aufzäumen. Statt die Volksgesetzgebung dem bestehenden parlamentarischen System anzupassen, was auf einen Dauerstreit um die richtige Ausgestaltung hinausläuft, würde die Regierungsform auf das bestehende System der Direktdemokratie zugeschnitten. Ein solcher Schritt drängt sich auch deshalb auf, weil es den Ländern kaum möglich sein wird, die plebiszitären Elemente zurückzudrängen oder gar abzuschaffen. Die Entwicklung dürfte eher in Rich-

tung einer weiteren Erleichterung der Verfahren gehen, die den potenziellen Konflikt zwischen parlamentarischer und Volksgesetzgebung verschärft. Mit Blick auf die Bundesebene könnte sich ein Systemwechsel ebenfalls als segensreich erweisen, weil er den Druck vermindern würde, die Verfahren der Direktdemokratie in das Grundgesetz zu übernehmen. *Denn so wie das Vorhandensein der Volksgesetzgebung in den Ländern Zweifel an der Sinnhaftigkeit der dortigen parlamentarischen Regierungsform weckt, so weckt das vorhandene parlamentarische Regierungssystem im Bund Zweifel an der Sinnhaftigkeit einer dort einzuführenden Volksgesetzgebung.*

Die Abkehr vom parlamentarischen System würde die Regierungsformen der beiden staatlichen Ebenen stärker voneinander abschichten. Dies wäre auch unter Demokratiegesichtspunkten zu begrüßen, weil es den unitarischen Tendenzen im deutschen Föderalismus entgegenwirkt. Die starke bundespolitische Überlagerung der Landespolitik erweist sich vor allem bei den Landtagswahlen als Problem, wo die Regierungen häufig für Entscheidungen belohnt oder bestraft werden, an deren Zustandekommen sie unmittelbar gar keinen Anteil haben. Die Ursachen dafür liegen nicht nur in der föderalen Aufgabenverteilung, die bei den Bürgern zu Recht den Eindruck entstehen lässt, dass über ihre materielle Lebenswirklichkeit primär auf der Bundesebene entschieden wird. Sie gehen auch auf die institutionelle Gleichförmigkeit der Landes- und Bundespolitik zurück. Weil die Länder das parlamentarische System des Grundgesetzes bis ins Detail nachahmen, brechen sich die Strukturen des bundespolitischen Parteienwettbewerbs auf die gliedstaatliche Ebene herunter. Damit unterliegen auch die Koalitions- und Regierungsbildung denselben Gesetzmäßigkeiten. Welche absurden Konsequenzen das haben kann, zeigte sich z.B. nach der Landtagswahl in Hessen 2008, als die Republik über mehrere Monate von der Debatte in Atem gehalten wurde, ob die SPD-Spitzenkandidatin Andrea Ypsilanti sich mithilfe der Linken zur Ministerpräsidentin wählen lassen dürfe. Die Schockwellen, die davon ausgingen, sollten am Ende sogar den SPD-Bundesvorsitzenden Kurt Beck das Amt kosten. Dass eine Mehrheitsbildung unter präsidentiellen Vorzeichen ähnliche Aufmerksamkeit auf sich ziehen könnte, erscheint kaum vorstellbar und wird auch durch die Erfahrung der präsidentiell verfassten Kommunen widerlegt. (Wer weiß schon, von wem Frankfurt oder Köln regiert werden?) Eine Abkehr vom parlamentarischen System würde die Eigenständigkeit der Länderpolitik also – unabhängig von der Kompetenzverteilung – automatisch stärker hervorheben.

Ein Haupteinwand gegen das präsidentielle System lautet, dass es zu Blockaden neige und dadurch in seiner Regierungseffizienz beeinträchtigt sei. Aus diesem Grund wird der Präsidentialismus in der Vergleichenden Politikwissenschaft überwiegend kritisch beäugt. Heikel sind insbesondere die Konstellationen eines *divided government*, also auseinanderfallender Mehrheitsverhältnisse zwischen Regierung (Ministerpräsident) und Parlament. Die Frage ist berechtigt, ob das System unter solchen Bedingungen tatsächlich so problemlos funktioniert, wie die Befürworter glauben machen wollen. Die Rivalität der Parteien, die in der Bundesrepublik über Jahrzehnte entstanden ist, würde ja nach einer Reform ebensowenig über Nacht verschwinden wie die starke Ausstrahlung der Bundespolitik auf die Länder. Das Blockadeargument lässt sich inso-

fern nicht einfach von der Hand weisen. Es stellt jedoch kein prinzipielles Hindernis dar, sondern verweist stattdessen auf die Notwendigkeit einer adäquaten Ausgestaltung der Reform, die die neu einzubringenden präsidentiellen mit den zu übernehmenden oder zu modifizierenden parlamentarischen Elementen in eine funktionsfähige Balance bringen muss. Dabei gilt es die Gesetze der Pfadabhängigkeit zu beachten. Weil es sich um keine konstitutionelle Neugründung handelt, sondern um eine Reorganisation im Rahmen bestehender Verfassungen, kann das System nicht auf der „grünen Wiese“ völlig neu errichtet werden. Auch die Einführung eines präsidentiellen Systems in Reinform kommt deshalb wohl kaum in Frage.

Die zentrale Herausforderung besteht darin, den Ministerpräsidenten und seine Regierung in den Willen der Parlamentsmehrheit so einzubinden, dass ein konsistentes, auf innovative Problemlösungen abzielendes Regieren möglich bleibt. Dies könnte entweder durch ein Vetorecht in der Gesetzgebung nach US-amerikanischem Vorbild oder durch eine Mitwirkung des Parlaments bei der Regierungsbestellung und -abberufung erreicht werden. Weil die Regierung in Gestalt der Ministerialverwaltung ohnehin über eine starke Position bei der Gesetzesvorbereitung verfügt, erscheint die zweite Lösung im deutschen Kontext zweckmäßiger. Allerdings dürfte man um eine wenigstens teilweise Umwidmung der ministeriellen Ressourcen nicht ganz umhinkommen, wenn das Parlament seiner Gesetzgebungsfunktion auch materiell gerecht werden soll.

Bleibt die Frage, ob die Gesetze der pfadabhängigen institutionellen Entwicklung einer Abkehr vom parlamentarischen System nicht überhaupt entgegenstehen. Hier sollte man sich vor einer Überstrapazierung der Theorie hüten. Zum einen eröffnen die flächendeckend vorhandenen direktdemokratischen Verfahren heute die handfeste Chance, Verfassungsreformen auch jenseits der vorhandenen Traditionen und eingefahrenen Interessen anzustoßen. Dass die parlamentarische Regierungsform – von zwei vergeblichen Versuchen in Rheinland-Pfalz und Bayern abgesehen – bisher noch nicht in das Visier in das Volksgesetzgebers gelangt ist, schließt eine erfolgreiche Initiative in Zukunft keineswegs aus. Die besten Gelegenheiten dürften in den Stadtstaaten bestehen, wo die Nähe zur kommunalen Politik am größten ist. Zum anderen kann man sich den Gesetzen der Pfadabhängigkeit kognitiv entgegenstellen, indem man mit liebgewonnenen Denkgewohnheiten bricht. Die Politikwissenschaft erscheint hierfür aufgrund ihrer komparativen, systemischen Betrachtungsweise besser gerüstet als das vergleichsweise strukturkonservative Staatsrecht. Umso erstaunlicher ist, dass das Fach die Frage nach der Angemessenheit der parlamentarischen Regierungsform in den Ländern jahrzehntelang ignorieren konnte und sich erst in jüngster Zeit ein zaghafter Neubeginn der Debatte abzeichnet.

Anmerkungen

- 1 Für eine genauere Entfaltung der Argumentation vgl. Frank Decker, Direktwahl der Ministerpräsidenten. Begründung, Ausgestaltung und Umsetzbarkeit eines Wechsels der Regierungsform in den Ländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 44 (2013) H. 2, S. 296-314.