

## **Das föderative System in Deutschland – Motor oder Hemmschuh notwendiger politischer Reformen?**

Von *Hans Herbert von Arnim*

Der bundesrepublikanische Föderalismus ist ins Gerede gekommen. Gewiß hat es periodisch immer mal wieder Kritik gegeben. Doch so stark wie heute war sie, jedenfalls seit der Zeit vor der Finanzreform von 1969, noch nie. Das Unbehagen läßt sich an vielen Stellen festmachen. Da sind die Verfassungsklagen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen gegen den Finanzausgleich. Diese Klagen markieren aber nur die Spitze des Eisbergs. Das Unbehagen reicht tiefer und geht weit über die Finanzen und über verfassungsrechtlich Greifbares hinaus und tief in den Bereich der Verfassungspolitik hinein.

Daß die öffentliche Debatte über die Institutionen unseres Föderalismus in den letzten ein, zwei Jahren eine deutliche Akzentuierung erfahren hat, das zeigen nicht zuletzt die vielen Föderalismus-Tagungen. Dazu gehört auch unsere eigene heute in Speyer, die danach fragt, ob der Föderalismus eigentlich noch hält, was er verspricht. Ich hoffe, daß jedenfalls unsere Tagung hält, was sie – zumindest implizit – verspricht, nämlich Antworten auf jene Frage zu geben.

Ein Beispiel für einen bemerkenswerten Umschwung der Meinungen gab Bundespräsident Herzog, der in seiner Paulskirchen-Rede vom 18. Mai 1998 eine grundlegende Reform des Föderalismus anmahnte.<sup>1</sup> Kaum ein Jahr vorher hatte er in seiner „Ruck-Rede“ im Berliner Hotel Adlon von derartigen institutionellen Reformen noch nichts wissen wollen.<sup>2</sup> Ein anderes Beispiel ist Rupert Scholz, früher Bundesverteidigungsminister und jetzt rechtswissenschaftliche Allzweckwaffe der CDU/CSU. Scholz überraschte im Herbst 1997 die Öffentlichkeit mit weitgehenden Reformvorschlägen zum Föderalismus,<sup>3</sup> nachdem er wenige Jahre vorher als Vorsitzender der Gemeinsamen Verfassungskommission die beste Möglichkeit gehabt hätte, derartige Reformen wirklich anzustoßen, ohne damals aber davon Gebrauch zu machen.

Die Föderalismus-Debatte gehört wissenschaftstheoretisch in den größeren Rahmen der Institutionen-Debatte. Ein neuerer Zweig der Sozialwissenschaften, der

---

<sup>1</sup> *Roman Herzog*, Ein neues Zeitalter der Demokratie, Bulletin der Bundesregierung 1998, 401.

<sup>2</sup> *Roman Herzog*, Aufbruch ins 21. Jahrhundert, Bulletin der Bundesregierung 1997, 353. Siehe auch Herzog-Interview, in: *Wirtschaftswoche* vom 12. 6. 1997, 16 (22).

<sup>3</sup> Focus-Interview, Focus-Nr. 38 / 1997, 76 ff.

sogenannte Neo-Institutionalismus, geht davon aus, gute Politik hänge nicht nur von der Tüchtigkeit der Politiker ab, sondern auch davon, daß Organisation und Verfahren, kurz: die Institutionen, adäquat ausgestaltet seien. Diese Erkenntnis ist zwar so neu auch wieder nicht. Für uns aber bleibt festzuhalten, daß der bundesrepublikanische Föderalismus neuerdings geradezu als Eldorado für institutionelle Mängel der Politik gilt.

Die gewachsene öffentliche Empfindlichkeit gegenüber institutionell bedingten Defiziten der politischen Willensbildung ist kein Zufall, sondern hat ihre Wurzeln in einer radikal veränderten wirtschaftlich-politischen Großwetterlage. Ich möchte, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, fünf Faktoren nennen:

1. In den Jahrzehnten des Kalten Krieges und des Ost-West-Gegensatzes konnten wir uns im Westen über eigene Mängel stets mit dem Argument hinwegtrösten, daß wir immer noch das bessere wirtschaftlich-politische System hatten. Mit dem Zusammenbruch des östlichen Vergleichsmodells treten nun aber auch die Mängel unseres eigenen Systems immer stärker hervor.
2. Dies gilt um so mehr, seitdem die fetten Jahre mit hohem Wirtschaftswachstum und schnell zunehmendem Steueraufkommen hinter uns liegen. Damals war – trotz vieler Mängel und öffentlicher Verschwendung – immer noch genug für die notwendigen Gemeinschaftsbelange übriggeblieben.
3. Gleichzeitig sind die Herausforderungen, denen sich die Politik gegenüber sieht, gewachsen. Ich nenne nur drei: die Wiedervereinigung mit allen ihren Folgen, die Arbeitslosigkeit und den Umbruch in der Alterszusammensetzung der Bevölkerung, der eine Anpassung unserer sozialen Systeme unausweichlich macht.
4. Hinzu kommt der sogenannte Wertewandel weg von der Obrigkeitshörigkeit und hin zum kritisch-rationalen Hinterfragen – auch der politischen Institutionen (einschließlich des Föderalismus).
5. Schließlich die Verschärfung des internationalen Wettbewerbs durch Europäisierung und Globalisierung, die zunehmend den Eindruck erweckt, daß wir uns einen mangelhaften Ordnungsrahmen immer weniger leisten können, weder in der Wirtschaft noch in der Politik. Auch Mängel des institutionellen Rahmens der Politik erhalten damit den Charakter von Standortnachteilen im globalen Wettbewerb.

Ich möchte im folgenden zunächst einige Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus skizzieren und dann auf Reformfragen zu sprechen kommen. Dabei möchte ich auch auf zwei von Wissenschaftlern sonst eher gemiedene Schlüsselthemen eingehen: die *Bewertung* der Entwicklung und die Frage der politischen *Durchsetzbarkeit* von institutionellen Reformen, und Ihnen am Schluß – einen, wie ich glaube, wirklich durchsetzbaren – *Reformvorschlag* präsentieren. Auch bei der Analyse weigere ich mich, die übliche Rücksicht auf Empfindlichkeiten hochgestellter Kreise zu nehmen, und bitte dafür vorab um Ihr Verständnis. Es

steht zuviel auf dem Spiel für unsere Zukunft und für die Zukunft unserer Kinder. Politik ist zu wichtig, als daß man sie allein den Politikern überlassen dürfte.

Ein bestimmendes Merkmal des deutschen Föderalismus, der ihn etwa von der Schweiz und den USA unterscheidet, ist die extreme Verschiebung der politischen Gestaltung hin zum Bund und die entsprechende Entleerung der Länder. Gesetzgebung ist fast ganz zur Sache des Bundes geworden. Drastisch wird dies bei der Steuergesetzgebung. Hier können sogar die Gemeinden mit ihrem Hebesatzrecht bei den Realsteuern mehr gestalten als die Länder.

Aber auch von den geringen Gesetzgebungskompetenzen, die den Ländern verblieben sind (und die durch die zunehmende Europäisierung der Normsetzung noch weiter eingeschränkt werden), machen sie alles andere als kraftvollen Gebrauch. Selbst im Bereich der Landesverfassungen, wo die Länder – innerhalb des von Art. 28 I 1 GG gesetzten Rahmens – ein hohes Maß an rechtlicher Autonomie besitzen, beobachten wir „eine immer stärkere Unitarisierung ... auf der Basis des Bundesmodells“ (Brun-Otto Bryde).

Immerhin, *eine* große Reform hat in vielen Ländern in den neunziger Jahren stattgefunden: die Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten in den Kommunen. Bloß macht einen folgendes nachdenklich: Diese Reform wäre von den jeweiligen Regierungsparteien (und den von ihnen beherrschten Landtagen) fast verhindert worden, hätten die Ministerpräsidenten und Oppositionsführer nicht Druck gemacht und durch Volksbegehren und Volksentscheid (oder durch glaubwürdiges Drohen damit) den Widerstand der eigenen politischen Klasse gebrochen. Und in einigen Ländern hat dieser Widerstand dann doch dazu geführt, daß die Reform ziemlich verpatzt worden ist. Ich denke z. B. an Hessen, wo die Direktwahl der Bürgermeister zwar mit einem Volksentscheid durchgesetzt wurde – 82 Prozent der abstimmenden Bürger waren dafür –, der Landtag aber immer noch an der damit unvereinbaren Magistratsverfassung und dem starren Listenwahlrecht bei der Ratswahl festhält.<sup>4</sup> Ein anderes Beispiel sind die Absonderlichkeiten der neuen Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, bei der die politische Klasse zwar durch ein anlaufendes Volksbegehren zur (von ihr unerwünschten) Zusammenlegung der Positionen des Verwaltungschefs und des Ratsvorsitzenden und zur Direktwahl des nunmehr hauptberuflichen Bürgermeisters gezwungen wurde, dennoch aber versuchte, möglichst viel in der Hand zu behalten, und damit im Ergebnis einen Torso geschaffen hat (beispielsweise durch die Regelung, daß die Wahl des Bürgermeisters gleichzeitig mit der Wahl des Gemeinderats stattfindet, daß beim vorzeitigen Ausscheiden eines Bürgermeisters sein Nachfolger vom Rat [und nicht vom Volk] gewählt wird, daß der Bürgermeister keinen eigenen, ihm vorbehaltenen Entscheidungsbereich besitzt [sondern der Rat per „Rückholrecht“ alles an sich ziehen kann]<sup>5</sup>, einem besonders parteifreundlichen [und ent-

---

<sup>4</sup> Hans Herbert von Arnim, Reform der Gemeindeverfassung in Hessen, in: Die Öffentliche Verwaltung 1992, 330 ff.; Hans Meyer, in: Hans Meyer/Michael Stolleis (Hg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 3. Aufl., 1994, 174

sprechend bürgerfeindlichen] Ratswahlrecht, und ferner durch einige Spezialregelungen, die zu erheblichen Auswüchsen bei der Versorgung führen können<sup>6</sup>).

Während also das Schwergewicht des Bundes bei der Gesetzgebung liegt, liegt das Schwergewicht der Länder bei der Verwaltung, wobei die Länder grundsätzlich auch die Bundesgesetze ausführen. Ein Ersatz für den Gestaltungszug bei der Gesetzgebung liegt darin natürlich nicht. Ohnehin pflegt gerade beim Vollzug vieles zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern koordiniert zu werden. Man spricht hier bekanntlich von der Dritten und Vierten Ebene. Den Koordinierungsfetischismus in den fast tausend interföderalen Gremien hat der baden-württembergische Ministerpräsident Erwin Teufel bei der Speyerer Semestereröffnung im vergangenen Herbst gebrandmarkt. Die sogenannten Gemeinschaftsaufgaben sind nur einigermaßen sichtbare Beispiele für das im übrigen im Halbdunkel wuchernde interföderale Geflecht.

Was den Ländern vor allem verbleibt, ist ihre Mitwirkung an der Bundespolitik im Bundesrat. Diese liegt aber allein in der Kompetenz der Landesregierungen, insbesondere der Ministerpräsidenten. Ihre starke Stellung muß aus der Entstehung des Grundgesetzes heraus verstanden werden. Die Länder waren zeitlich vor dem Bund da (und die Ministerpräsidenten vor den Landesparlamenten) und haben das Grundgesetz sozusagen aus der Taufe gehoben. Dabei haben die Ministerpräsidenten ihm seinerzeit quasi ihren Geist eingehaucht und ihre eigene starke Stellung dadurch verewigt, daß sie dazu beitrugen, das Senatsmodell (bei dem die Mitglieder des Senats gesondert gewählt werden) zu verhindern und statt dessen das Bundesratsmodell im Grundgesetz zu verankern. Dabei half ihnen die deutsche Tradition eines mit Landesfürsten besetzten Bundesrats, die bis in vordemokratische Zeiten zurückreicht. Der bundespolitische Einfluß der – sinnigerweise noch heute so genannten – „Landesfürsten“ hat im Laufe der Zeit in dem Maße noch weiter zugenommen, als der Bundesrat sich allmählich einer Zweiten Kammer angenähert hat. Ursprünglich waren nur etwa 10 Prozent der Bundesgesetze Zustimmungsgesetze, inzwischen sind es über 50 Prozent – und darunter regelmäßig die wichtigsten.

Hier wird ein für die Entwicklung des deutschen Föderalismus typischer Mechanismus von Verhandlungen zu Lasten Dritter deutlich: Der Bund erhält mehr Gesetzgebungskompetenz, was sein Gewicht erhöht, die Landesregierungen stimmen der dafür erforderlichen Grundgesetzänderung im Bundesrat zu, aber nur unter der Voraussetzung, daß der Bundesrat ein Vetorecht bei der entsprechenden Bundesgesetzgebung behält, und gewinnen dadurch entsprechende Profilierungsmöglichkeiten auf Bundesebene. Und das alles geht auf Kosten der Landesparlamente.

---

<sup>5</sup> *Gerhard Banner*, Die drei Demokratien der Bürgerkommune, in: Hans Herbert von Arnim (Hg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?, Berlin 1999, 133 – 162; *von Arnim*, Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung?, in: Klaus Lüder (Hg.), Staat und Verwaltung. Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1997, 297 – 329.

<sup>6</sup> *von Arnim*, Diener vieler Herren, 1998, 120 ff.

Auch auf der Dritten und Vierten Ebene ist es fast durchweg die Exekutive, die die (nicht unbedingt rechtlich verbindlichen, aber faktisch oft präjudizierenden) Absprachen trifft. Auf diese Weise degenerieren dann die Landesparlamente häufig bloß noch „zu Vollstreckern der Entscheidungen irgendwelcher Minister- und Beamtenzirkel“ (Hans Blasius).

Hinzu kommt die Kontrollschwäche der Landesparlamente gegenüber ihren Regierungen. Gerade in den beiden wichtigsten Aktivitätsbereichen der Landesregierungen, der Ausführung von Bundesgesetzen und der Wahrnehmung der Rechte im Bundesrat, ist die Kontrolle durch die Parlamente aus bestimmten Strukturgründen minimiert. Bedenkt man, daß die Gesetzgebung und die Kontrolle der Exekutive eigentlich die beiden klassischen „Hausgüter“ von Parlamenten sind, wird verständlich, warum viele Kommentatoren die Landesparlamente als solche nicht mehr ernst nehmen und sie eher den kommunalen Volksvertretungen gleichstellen. Nicht umsonst spricht man von einem Föderalismus der Regierungen und der Beamten, kurz, einem „Exekutiv-Föderalismus“.

Die geringen Kompetenzen der Landesparlamente (und das laxe Gebrauchmachen von den wenigen verbliebenen Kompetenzen) haben Auswirkungen auf die Attraktivität der Landtagsmandate. Immer weniger politisch ambitionierte Persönlichkeiten stellen sich noch für ein Mandat zur Verfügung. Das Rekrutierungsproblem wird noch zusätzlich dadurch verschärft, daß die inzwischen vollalimentierten und gut versorgten Landesparlamentarier ihre Arbeit – trotz ihrer abnehmenden Aufgaben – fast alle zu Vollzeitaktivitäten aufgebläht haben. Das erschwert es den Abgeordneten, neben dem Mandat ihren Beruf beizubehalten und schließt damit Leute als mögliche Kandidaten leicht aus, die zu gewinnen eigentlich besonders wichtig wäre.

Die Folge ist eine auch qualitative Verarmung der Landesparlamente, die sie gegenüber der Regierung und dem öffentlichen Dienst noch mehr ins Hintertreffen bringt – ein Teufelskreis, der die Landtagsabgeordneten immer weiter in die gutbezahlte Bedeutungslosigkeit abzudrängen droht. Das zeigt sich auch in der täglichen Arbeit, bei der die Landesparlamente sich immer mehr „in Quisquilien verlieren“, wie Walter Rudolf, ein guter Kennter der Materie, auf einer früheren Speyerer Tagung einmal zugespitzt formuliert hat.

Die finanzielle (und zeitliche) Aufblähung der Tätigkeit von Landtagsabgeordneten ist dramatischer als man aufgrund der immerhin überschaubaren fiskalischen Belastung glauben mag. Von der Fähigkeit der Landesparlamente, ihre eigene Organisation zu reformieren und zu verschlanken, hängt mit ab, ob sie die Kraft zur Reform und zur Verschlankeung der Landesregierung und der Landesverwaltung aufbringen können. Berücksichtigt man, daß das Schwergewicht der Exekutive bei den Ländern liegt und die Personalausgaben einen großen Teil der Landeshaushalte ausmachen, wird klar, welche strategische Bedeutung diesen Fragen in der Perspektive von Reformern zukommen muß. Den inneren Zusammenhang zwischen der Reformunfähigkeit der Parlamente in eigener Sache und ihrer Unfähigkeit zu

einer Reform von Regierung und Verwaltung hatte Thomas Ellwein – als Quintessenz seiner Erfahrung als Mitglied und Vorsitzender vieler Verwaltungsreform-Kommissionen – immer wieder hervorgehoben.

Auch auf das Funktionieren der politischen Willensbildung im Bund haben die föderalistischen Strukturveränderungen erhebliche Auswirkungen. Daß der Bundesrat quasi zu einer Zweiten Kammer geworden ist, steigert nicht nur das politische Gewicht der Ministerpräsidenten, es erschwert auch die bundespolitische Willensbildung. Wir haben ohnehin schon lauter Nein-Sager, die einer entschlossenen Reformpolitik auf Bundesebene in den Arm fallen können („Veto-Spieler“ wie Tsebelis sagt): Innerhalb der Regierungskoalition etwa den kleineren Koalitionspartner, dann das Bundesverfassungsgericht, von den mächtigen Verbandslobbies, die die Besitzstände ihrer Klientel oft brutaler verteidigen als diese selbst, gar nicht zu reden – und nun auch noch den Bundesrat. Der Bundesrat war in den letzten drei Jahrzehnten in zwei Dritteln der Jahre mehrheitlich in der Hand der Opposition (1969–1982 und 1990–1998) und wurde von dieser nicht selten parteipolitisch instrumentalisiert zu dem Zweck, die Bundesregierung (und die sie tragenden Mehrheitsparteien im Bundestag) sozusagen „an die Wand fahren“ zu lassen. Bei der gescheiterten Steuerreform 1998 wurde dieser Effekt besonders deutlich. (Die 1999 von der rot-grünen Koalitionsmehrheit im Bundestag beschlossenen Steueränderungen standen deshalb so sehr unter Zeitdruck, weil man sie noch durch den Bundesrat bringen wollte, bevor dort die Veränderung des Stimmverhältnisses wirksam wurde, die die Hessenwahl gebracht hatte.)

Da nach aller Erfahrung mit dem Verlust der Mehrheit in Bonn die Chancen der bisherigen (großen) Regierungspartei zunehmen, bei den Landtagswahlen zu gewinnen, müssen wir davon ausgehen, daß unterschiedliche parteipolitische Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat auch in Zukunft nicht die Ausnahme, sondern eher die Regel sind.

Wir gelangen also zu einer ernüchternden Bilanz hinsichtlich der Reformfähigkeit: Die deutsche Form des Föderalismus schafft ein doppeltes Defizit, sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene. Sie bewirkt nicht nur einen Machtverlust der Länder. Folge der exzessiven Verflechtung ist ein Machtverlust auf allen Ebenen. Wir haben also kein Nullsummenspiel in dem Sinne, daß der Machtverlust der Länder die Macht des Bundes (und Europas) entsprechend stärkt. Die Verflechtungen bewirken vielmehr ein Weniger an Handlungs-, Regierungs- und Reformfähigkeit auch auf Bundesebene.

Dabei habe ich die die negativen Auswirkungen der föderalistischen Verflechtungen und der institutionenüberspielenden parteipolitischen Einflüsse auf das Bundesstaatsprinzip, das Rechtsstaatsprinzip (einschließlich der Gewaltenteilung), das Sozialstaatsprinzip und insbesondere das Demokratieprinzip noch gar nicht erwähnt. Angesichts der Auszehrung der Länder wird deren Staatscharakter zunehmend in Zweifel gezogen. Die Dominanz der Ministerpräsidenten läßt die Gewaltenteilung innerhalb der Länder erodieren. Die eingeschränkte Handlungsfähigkeit

der Politik trifft wie immer besonders die Schwachen. Vor allem aber lassen die Abstimmungsmechanismen im Bundesrat und auf der Dritten und Vierten Ebene die konkrete Verantwortung für politische Entscheidungen verschwimmen. Es herrschen „credit claiming“ und „scapegoating“, Begriffe, die ich aus der englischen Fachterminologie übernommen habe und die soviel bedeuten wie: Erfolge rechnet sich jeder zu, und für Mißerfolge sind immer andere verantwortlich. Mangels wirklicher öffentlicher Zurechenbarkeit von politischen Leistungen und von politischem Versagen wird der Bürger und Wähler vollends orientierungslos.

Beispiele für Fehlentwicklungen auf der Landesebene (neben den bereits genannten) sind das Desaster der Landesgesetzgebung bei der Grunderwerbsteuer, die früher einem Schweizer Käse glich, weil 80 Prozent der Fälle per Sondervergünstigung von der Steuer ausgenommen waren, und früher der Wettlauf der verbeamteten Landesparlamente um höhere Beamtenbesoldung, was schließlich in beiden Fällen zur Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf den Bund führte. Und zeigt sich die mangelnde Leistungsfähigkeit der Länder nicht auch im Kernbereich ihrer Aufgaben, nämlich im Zustand der deutschen Schulen und Hochschulen? Ist die Misere nicht gerade dort inzwischen sprichwörtlich, und wird sie nicht durch neuere internationale Leistungsvergleiche unterstrichen? (Aber dazu werden wir ja einen eigenen Arbeitskreis haben, der diese Fragen behandeln wird.)

Viele Reformvorschläge, die in letzter Zeit gemacht worden sind, wollen Gesetzgebungskompetenzen, gerade auch im Bereich der Besteuerung, an die Länder zurückgeben. Doch wird dabei regelmäßig eine Frage (als politically incorrect) ausgeblendet: Wären die Bundesländer eigentlich in der Lage, mit solchen zusätzlichen Kompetenzen etwas Vernünftiges anzufangen? Erfolgte die frühere Kompetenzübertragung nicht aus gutem Grund in umgekehrter Richtung, nämlich von den Ländern auf den Bund?

Müßten nicht in den Ländern erst die verfassungsmäßigen Voraussetzungen geschaffen werden, damit sie wirklich handlungsfähig werden? Wurden nicht auch die Gliedstaaten der USA institutionell erst fit gemacht, bevor zusätzliche Kompetenzen vom Bund auf sie übertragen wurden? Warum ist die Verwaltungsreform in den Kommunen so weit fortgeschritten – im Gegensatz zu den Ländern? Liegt der Grund nicht vielleicht auch darin, daß dort eine Verfassungsreform vorausging? Hat der erste direktgewählte Oberbürgermeister von Offenbach, Gerhard Grandke, seinen Wahlkampf nicht mit dem Versprechen gewonnen, eine durchgreifende verwaltungsmäßige und finanzielle Sanierung der Stadt vorzunehmen – und hat er nicht nach seinem haushohen Wahlsieg dann auch die nötige Legitimation für schmerzhaft, aber unerläßliche Einschränkungen bekommen?

In diesem Zusammenhang möchte ich noch einmal in Erinnerung rufen, daß die Landesparlamente allein die Reform der Kommunalverfassungen nicht hinbekommen hätten. Die Reformen kamen fast überall nur mit Hilfe von (tatsächlichen oder angedrohten) Volksbegehren und Volksentscheiden zustande. Diese Feststellung gibt schon an dieser Stelle zwei Hinweise: in welche Richtung Reformen gehen

müssen und wie sie – auch gegen den Widerstand der politischen Klasse – durchgesetzt werden können.

Ich behaupte also, Voraussetzung für eine Reform des Föderalismus ist die vorherige institutionelle Ermöglichung von mehr Leistungsfähigkeit und mehr Bürgernähe der Landespolitik. Ich behaupte weiter, daß sich beides bedingt: Wenn die Durchlässigkeit des politischen Systems für den Common Sense der Bürger verbessert wird, braucht das nicht auf Kosten der Handlungsfähigkeit der Politik zu gehen, sondern wird diese umgekehrt erhöhen. Das sieht man an den Gemeindeverfassungen: Durch Einführung der Direktwahl der Bürgermeister wurde deren Handlungsfähigkeit verbessert und zugleich die materielle „Gewaltenteilung“ in diesem Bereich wiederhergestellt. Durch die Einrichtung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und durch die Möglichkeit, bei der Ratswahl zu kumulieren und panaschieren, wurde zugleich auch die Bürgernähe der Kommunalpolitik erhöht.

Bundespräsident Herzog sieht das Hauptproblem bei Reformen von einzelnen Politikbereichen in ihrer schwierigen Durchsetzung. Diese Erkenntnis gilt auf der Ebene der Institutionen, also bei der Reform unseres bundesdeutschen Föderalismus erst recht. Damit stehen wir vor einem Dilemma: Die Institutionen beeinträchtigen die Reformfähigkeit auf Bundes- und Landesebene. Deshalb wäre eine Reform des Föderalismus eigentlich dringend angezeigt. Diese aber erscheint vielen erst recht utopisch.

Ich bin allerdings nicht sicher, ob das mittelfristig wirklich zutrifft. Wenn eine Partei sich wirklich nachdrücklich für eine Reform des Föderalismus, z. B. für die Direktwahl der Mitglieder des Bundesrats, einsetzen würde (der damit zum Senat nach amerikanischem Vorbild würde) oder auch nur für die Einschränkung der Zustimmungsgesetze, könnte diese Partei damit vielleicht sogar Wahlen gewinnen. Ich verkenne allerdings nicht die innerparteilichen Schwierigkeiten. Die Fehlentwicklungen hängen wesentlich mit den Eigeninteressen von politischen Akteuren zusammen – und diese widersetzen sich nun auch entsprechenden Reformen. Es wäre wenig fruchtbar, sich schöne Reformvorschläge auszudenken, wenn diese sich dann doch als undurchsetzbar erweisen sollten und irgendwo in den Archiven verstauben. Wir Sozial- und Rechtswissenschaftler müssen deshalb, so meine ich, auch Anstrengungen auf die Frage verwenden, ob und auf welche Weise Reformen dennoch – und trotz der genannten Eigeninteressen – durchgesetzt werden können.

Und insofern empfiehlt sich, den Blick wieder auf die Landesebene zu richten. In den Ländern gibt es nämlich – gerade in Bezug auf die Durchsetzbarkeit von Reformen – eine (gar nicht zu überschätzende) Besonderheit. Dort besteht die Möglichkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden, und man kann auf diesem Wege in vielen Ländern auch die Landesverfassungen ändern. Bei den Kommunalverfassungen haben wir gesehen, wie Reformen – auch gegen den Widerstand der politischen Klasse in den Parteien – politisch durchgesetzt werden können. Und wer bisher noch nicht wußte, was durch Sammeln von Unterschriften politisch bewirkt werden kann, hat dies spätestens bei der Unterschriftenaktion der CDU in



Hessen zum Doppel-Paß erfahren – ganz egal, was man von dieser Aktion inhaltlich halten mag.

Eine Reform der Landesverfassung könnte folgende Hauptinhalte haben:

- die Einführung der unmittelbaren Volkswahl des Ministerpräsidenten,
- eine Reform des Landtagswahlrechts: Einführung flexibler Listen mit Kumulieren und Panaschieren bei den Landtagswahlen,
- die Schaffung eines Teilzeitparlaments, was eine Reorganisation und Konzentration der Landtagsarbeit voraussetzt; dadurch würde das Mandat auch für beruflich erfolgreiche Leute attraktiver, weil sie dann den Beruf neben dem Mandat fortführen können,
- die Einführung der Unvereinbarkeit von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat.

So würde insgesamt mehr Handlungsfähigkeit und mehr Bürgernähe der Politik ermöglicht. Der Vorschlag, die Ministerpräsidenten der Bundesländer direkt zu wählen, geht auf den Nestor der deutschen Politikwissenschaft, Theodor Eschenburg, zurück. Er wurde in jüngerer Zeit von Kennern der Landespolitik wiederaufgegriffen (so vom Direktor des Bundesrats, dem früheren niedersächsischen Landesminister Georg-Berndt Oschatz, der morgen referiert, vom früheren niedersächsischen Landtagsdirektor Hans-Horst Giesing, der ebenfalls anwesend ist, und vom Präsidenten der Berliner Humboldt-Universität Hans Meyer). Die „Frankfurter Intervention“, eine parteiübergreifend zusammengesetzte Gruppe von bekannten Wissenschaftlern, Politikern und Journalisten, hat sich den Vorschlag zu eigen gemacht,<sup>7</sup> ebenso der Landesverband der Freien Wähler in Rheinland-Pfalz, der ihn in naher Zukunft mit einer großangelegten Unterschriftenaktion in unserem Lande zunächst in die öffentliche Diskussion bringen und schließlich auch durchsetzen will. Für den entsprechenden Gesetzentwurf sind in der ersten Stufe 20.000 Unterschriften erforderlich. In der zweiten Stufe, dem eigentlichen Volksbegehren, müssen ungefähr 60 Prozent der Wahlberechtigten unterschreiben (200.000). Danach kommt es zur Volksabstimmung als dritter und letzter Stufe, bei der – da es um Verfassungsänderungen geht – mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten zustimmen müssen. Hohe Hürden, gewiß, doch ich glaube, daß die Initiative dennoch gute Chancen hat.

Eine solche grundlegende Reform würde die Verfassungsautonomie der Länder innovativ nutzen. Sie würde den übermächtigen „Landesfürsten“ stärker demokratisch legitimieren und gegenüber den Wählern politisch verantwortlich machen, die Gewaltenteilung wiederherstellen, das Landesparlament verschlanken und in den Stand setzen, die Exekutive wirklich zu kontrollieren und Verwaltungsreformen durchzusetzen. Dann würde die Landespolitik bürgernäher und handlungsfä-

---

<sup>7</sup> Recht und Politik 1995, 16 ff. Vorarbeiten finden sich bei *von Arnim*, Staat ohne Diener, 1993, 320 ff.

higer und dadurch erst fit gemacht für eine eventuelle Rückübertragung zusätzlicher Aufgaben. Im übrigen ließen sich direktgewählte Ministerpräsidenten auch im Bundesrat kaum für parteipolitische Blockaden instrumentalisieren.

Gelingt eine solche Reform auf Landesebene, könnte das eine Aufbruchstimmung erzeugen, die dann auch auf Bundesebene Reformen erleichtern würde. Es wäre nicht das erste Mal, daß lange utopisch Erscheinendes plötzlich doch realisierbar wird. Dann sollte die Wissenschaft ihre Hausaufgaben, sprich: die nötigen Vorarbeiten, gemacht haben. In diesem Sinne wünsche ich uns allen drei fruchtbare Tage hier in Speyer.