

Die politische Klasse kapselt sich vom Volk ab

Ein Verfassungsmodell für die Bundesländer / Hans Herbert von Arnim über die Notwendigkeit eines demokratischen Urknalls

Die Parteispendenaffäre der CDU und die Flugaffäre der SPD in Nordrhein-Westfalen haben der Politikerverdrossenheit der Bürger erneut Nahrung gegeben. Die Wahlbeteiligung bei der nordrhein-westfälischen Landtagswahl am 14. Mai betrug nicht einmal 57 Prozent. Nur eine Minderheit (17 Prozent der Bevölkerung) hat eine gute Meinung von den Politikern, nur jeder vierte meint, man könne ihnen vertrauen, und die Hoffnung, die Parteien würden die großen politischen Probleme lösen, hat die Mehrheit längst aufgegeben.

Die Verdrossenheit hat nachvollziehbare Gründe: Die politische Klasse kapselt sich vom Volk ab und erschwert den Zugang für neue Parteien und politische Talente, die den Etablierten Beine machen könnten. In Regierung und Parteien fehlt es an Führung, drängende Probleme werden nicht gelöst. Wenn wir Demokratie (mit dem früheren amerikanischen Präsidenten Abraham Lincoln) als Regieren durch und für das Volk definieren, so müssen wir feststellen, dass es bei uns an beiden mangelt: Das Volk hat zu wenig zu sagen, und die Politik wird ihren Aufgaben nur eingeschränkt gerecht.

In manchen Bundesländern (zum Beispiel in Rheinland-Pfalz) hat man Verwaltungsreformen versucht. Doch dem schlimmsten Übel rückt man nicht zu Leibe: Die Stellen im öffentlichen Dienst, in Schulen und öffentlichen Unternehmen, ja sogar in den Gerichten, werden immer mehr nach Parteibuch, statt nach fachlicher Eignung und persönlicher Leistung vergeben. Das zwingt karrierebewusste Beamte in die Parteien und führt per Rückwirkung zu einer Verbeamtung der Parteien und des Landtags. In vielen Ländern kommt mehr als die Hälfte der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst, und viele davon sind Lehrer, die sich die zeitraubende „Ochsentour“ innerhalb der Parteien besonders gut leisten können, die für die Erlangung eines Landtagsmandats meist erforderlich ist. Daher rührt auch der zynische Kalauer: Der Landtag ist mal voller und mal leerer, aber immer voller Lehrer.

Woher aber soll ein verbeamteter Landtag die Kraft nehmen, die Verwaltung wirklich zu reorganisieren? Wie soll ein Lehrer-Parlament die Distanz finden, unsere Schulen zu reformieren, so notwendig durchgreifende Reformen auch wären?

Handlungsfähig haben sich die Landtage dagegen in eigener Sache gezeigt: Obwohl ihre Aufgaben im Laufe der Jahrzehnte drastisch abgenommen haben, haben sie ihre Bezahlung und erst recht ihre Versorgung immer weiter ausgedehnt – bis hin zum vollbezahlten und überversorgten Ganztagsabgeordneten. In Wahrheit ließe sich das Landtagsmandat auch neben einem Beruf ausüben. Das war früher so, und wäre jetzt, nachdem die Landtagsaufgaben immer weiter abgenommen haben, erst recht möglich, wenn es durch ei-

ne entsprechende Reorganisation der Landtagsarbeit erleichtert würde.

Stattdessen nutzen viele Landtagsabgeordnete ihre staatsfinanzierte Abkömmlichkeit, um ihre Position innerhalb der Parteien vor Ort immer weiter auszubauen und gegenüber potenziellen Herausforderern in der eigenen Partei fast unangreifbar zu machen. Dafür ist die Abgeordnetenentschädigung aber eigentlich nicht gedacht.

Einzelne Teil-Änderungen würden im Übrigen auch gar nicht ausreichen – und bloße Appelle an Politiker schon gar nicht. Denn die Mängel sind zum guten Teil systembedingt. Innerhalb des Systems können Politiker oft gar nicht anders handeln, wollen sie nicht zu tragischen Helden werden. Wir müssen also das System ändern, wobei die Neuerungen an den Schlüsselstellen politischer Machtausübung ansetzen müssen. Das vorgeschlagene Reformmodell hat fünf Eckpunkte:

– Der Ministerpräsident wird direkt vom Volk gewählt, nicht wie bisher durch die Parteien im Parlament. Die Minister, deren Zahl verringert werden sollte, sind vom Ministerpräsidenten zu ernennen.

– Auch das Landtagswahlrecht wird bürgernäher. Das Volk kann auch mit der Zweitstimme nicht nur Parteien, sondern auch einzelne Abgeordnete auswählen: durch flexible Listen, die der Wähler durch Kumulieren (mehrere Stimmen für einen Kandidaten) und Panaschieren (Wahl von Kandidaten unterschiedlicher Parteien) verändern kann.

Bisher ist beispielsweise in Rheinland-Pfalz selbst der Wahlkampf in den 51 Wahlkreisen oft eine inszenierte Farce: Die Kandidaten der kleineren Parteien haben ohnehin keine Chance, und die meisten Unterliegenden der jeweiligen anderen großen Partei sind auf der starren (vom Wähler nicht zu verändernden) Liste abgesichert und kommen auf diese Weise dennoch in den Landtag.

– Die Fünfprozentklausel wird abgeschafft, damit der politische Wettbewerb erhalten bleibt. Sinn der Klausel ist es ja, Splitterparteien zu verhindern, um die Bildung der Regierung zu erleichtern. Bei Wahl der Regierungsspitze durch das Volk fällt dieses Argument weg, so dass sich der gleichheitswidrige Ausschluss kleiner Parteien und ihrer Wähler nicht mehr rechtfertigen lässt.

– Der Landtag ist als Teilzeitparlament zu organisieren, damit das Mandat auch für beruflich erfolgreiche Leute attraktiv wird; Beruf und Mandat können dann nebeneinander ausgeübt werden; die Parteiabhängigkeit der Abgeordneten wird gemindert und ihre Bürgernähe erhöht.

– Regierungsmitglieder dürfen – im Interesse der Gewaltenteilung – nicht gleichzeitig Abgeordnete sein.

Zu einer solchen Reform sind Landtage und Landesregierungen selbst nicht fähig; ihre Besitzstandsinteressen lähmen ihre Reformbereitschaft. Was der frühere Bundespräsident Roman Herzog über Reformblockaden gesagt hat, gilt auch hier: Wenn Reformen misslingen, ist dies meist weniger ein Erkenntnisproblem als vielmehr ein politisches Durchsetzungsproblem. Bei Reformen, die Einrichtungen der politischen Willensbildung betreffen, die die politische Klasse also in eigener Sache durchführen müsste, sind Reformblockaden besonders ausgeprägt.

Es gab zwar immer wieder Vorschläge in die anvisierte Richtung. So hat zum Beispiel eine (von der rheinland-pfälzischen CDU eingesetzte) Kommission unter Vorsitz des früheren Bundestagspräsidenten Kai Uwe Hassel (der übrigens auch der Verfasser dieses Beitrags angehörte) vor zehn Jahren vorgeschlagen, zum Teilzeitabgeordneten zurückzukehren. In dieselbe Richtung gehen jüngst Überlegungen der saarländischen SPD. Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck (SPD) hat sich soeben für Kumulieren und Panaschieren bei der Landtagswahl ausgesprochen. Gleiches haben die Bundes-FDP und der SPD-Bundesgeschäftsführer Muntefering kürzlich in die Debatte gebracht. Doch in Nordrhein-Westfalen, wo die CDU und die Grünen ebenfalls in ihren Programmen stehen haben, hat die SPD sich bisher einer solchen Reform verweigert. Der Vorsitzende der rheinland-pfälzischen FDP, Rainer Brüderle, kann sich auch „eine Direktwahl des Ministerpräsidenten vorstellen“. Doch das Schicksal aller solcher halbherzigen Vorschläge war es bisher stets, dass sie von der Mehrheit der Betroffenen ganzherzig niedergeschlagen wurden.

Es reicht eben nicht aus, über Reformen des politischen Systems bloß zu reden. Man muss es tun. Irgendjemand muss bereit sein, sich die Ärmel hochzukrempeln. Und dafür erscheint eine Gruppierung außerhalb der etablierten politischen Klasse, die keine Verantwortung für die bisherigen Fehlentwicklungen trägt, besonders geeignet. Vor diesem Hintergrund verdient der Beschluss der Freien Wähler von Rheinland-Pfalz, sich mit ihren 20.000 Mitgliedern für eine große Verfassungsreform im Lande einzusetzen, Respekt und Anerkennung, die in meinen Augen auch dadurch nicht gemindert werden, dass die Freien Wähler sich durch dieses Projekt vielleicht auch Rückenwind für ihre Landtagskandidatur im Jahre 2001 erhoffen.

Das neue Verfassungsmodell gibt den Bürgern wirkliche Mitentscheidungsrechte. Der Einfluss der Wähler auf die Auswahl des politischen Personals zwingt die Parteien, attraktive Kandidaten zu prä-

sentieren. Die Herrschaft der Parteien wird auf das grundgesetzliche Maß zurückgedrängt („Mitwirkung an der politischen Willensbildung“). Die Sach- und Gemeinwohlorientierung der Politik(er) wird systematisch verstärkt, die Möglichkeit politischer Führung verbessert, die Gewaltenteilung und die Kontrolle der Verwaltung durch die Politik werden wieder hergestellt, die Rolle der Abgeordneten und Parlamente wird aufgewertet und die parteipolitische Ämterpatronage eingedämmt.

In den vergangenen Jahrzehnten ist die Gesetzgebung immer mehr auf den Bund übergegangen. Den Ländern ist vor allem die Verwaltung geblieben; die Länder führen regelmäßig sogar die Bundesgesetze aus. Daher ist es nur konsequent, die Spitze der Exekutive auch von den Bürgern direkt wählen und kontrollieren zu lassen. Derzeit sind die Wähler auch dann ausgeschaltet, wenn ein Ministerpräsident von seiner Partei und Fraktion ausgewechselt wird wie kürzlich in Niedersachsen. Bei Direktwahl des Ministerpräsidenten wäre uns der Skandal um Glogowski erspart geblieben, weil er von vornherein gar nicht gewählt worden wäre. Und sein Nachfolger Gabriel hätte, falls er überhaupt Ministerpräsident geworden wäre, jedenfalls die für kraftvolles Regieren nötige demokratische Legitimation.

Ein direkt gewählter Ministerpräsident kann Reformen in Gang bringen, die bisher als unrealistisch gelten. Er kann mit einem glaubwürdigen Programm zur Reform der Verwaltung Wahlen gewinnen und hat dann die Legitimation, die Reformen auch gegen den Widerstand der öffentlichen Bediensteten und ihrer Gewerkschaften durchzuführen – ähnlich wie der erste direkt gewählte Oberbürgermeister von Offenbach, Gerhard Grandke, sich die Legitimation für seine durchgreifende Sanierung der städtischen Finanzen aus der Wahl durch die Bürger geholt hat.

Ein direkt gewählter Ministerpräsident kann eine Kampagne für eine durchgreifende Reform der Schulen des Landes führen und sie nach seiner Wahl auch wirklich durchsetzen. Er kann also das bewirken, wozu verbeamtete Parteien und Lehrerparlamente – mangels Distanz zur Verwaltung und zur Schulpolitik – leider kaum in der Lage sind. Internationale Vergleichsuntersuchungen haben die beschränkte Leistungsfähigkeit unserer Schulen offenbart, ein gewaltiges Handicap für die Zukunft unserer Kinder und unseres Landes im immer härter werdenden globalen Wettbewerb. Ein direkt gewählter Ministerpräsident ist seinen Wählern im Land stärker verantwortlich als seiner Partei und wird sich deshalb im Bundesrat nicht zu parteipolitischen Blockaden hinreißen lassen. Die Reform der Landesverfassung ist also auch geeignet, das Blockadeproblem auf Bundesebene zumindest zu mildern.

Die Sorge, das Volk sei verführbar und werde Freiber-Ministerpräsidenten wählen, erscheint unberechtigt. Das zeigen Beispiele in den Großstädten, in denen die Oberbürgermeister inzwischen überall direkt gewählt werden: Die Bürger pflegen einen Politiker-Typus zu bevorzugen, der praktische Verwaltungserfahrung und politische Ausstrahlung in glücklicher Mischung vereinigt.

Auch hinsichtlich der Parteibuchwirtschaft werden die Anreize umgekehrt. Denn jetzt braucht der Ministerpräsident sich den Personalwünschen seiner Partei und Fraktion nicht mehr zu fügen, weil er nicht mehr auf die Wiederwahl durch sie angewiesen ist.

Die Entmündigung der Abgeordneten durch ihre Fraktion hat ebenfalls ein Ende. Da die Regierung nicht mehr von der Unterstützung der Mehrheitsfraktion abhängig ist, gewinnen die Parlamentarier an politischer Freiheit; sie können die Regierung wirklich effektiv kontrollieren. Derzeit frustriert der faktische Fraktionszwang, der dem freien Mandat Hohn spricht, viele Abgeordnete, die sich häufig bloß noch als Ratifikationsmaschinen empfinden. Fähige Köpfe mit Ideen und Tatkraft fühlen sich abgestoßen.

Das überzogene parteipolitische Konfrontationsdenken wird zu Gunsten eines eher sachorientierten Diskussionsstils zurückgedrängt. Dadurch wird es einem Ministerpräsidenten auch dann ermöglicht zu regieren, wenn er einer anderen Partei angehört als die Mehrheit des Landtags. Die durch das neue Wahlsystem geförderte Sachbezogenheit aller Beteiligten, ihre relative Distanz zur eigenen Partei, erleichtert es dem Ministerpräsidenten, notfalls auch mit wechselnden Mehrheiten zu regieren, ähnlich wie dies auch in süddeutschen Städten in durchaus befriedigender Weise praktiziert wird.

Die Landesparlamente sind durch die Entwicklungen im bundesdeutschen Föderalismus an den Rand gedrängt und politisch entmachtet worden. Die vorgeschlagene Reform der Landesverfassung würde diese Fehlentwicklung umkehren und die Landesparlamente aufwerten.

Auch sonst könnte die Reform wie ein demokratischer Urknall wirken. Gelingt es, das neue Verfassungsmodell in Rheinland-Pfalz durchzusetzen, kann das die Reformbereitschaft auch in anderen Ländern und im Bund schlagartig erhöhen.

Das neue Verfassungsmodell ist auch Voraussetzung für die derzeit viel diskutierte Reform des Föderalismus. Denn sie macht die Länder fit, wieder mehr Aufgaben im Bereich der Gesetzgebung zu übernehmen.

Da die etablierte politische Klasse zu einer solchen großen Verfassungsreform nicht in der Lage ist, muss sie aus der Mitte des Volkes kommen: durch Volksbegehren und Volksentscheid, mit denen man in den meisten Bundesländern auch die Verfassung ändern kann. Der Landesverband Freier Wählergruppen von Rheinland-

Pfalz beginnt in diesen Tagen mit einer großangelegten Unterschriftenaktion.

Das Gesetzgebungsverfahren läuft bei einer solchen Verfassungsreform etwa in Rheinland-Pfalz folgendermaßen ab: Für den Gesetzentwurf sind in der ersten Stufe, dem Antragsverfahren, 20 000 Unterschriften erforderlich. In der zweiten Stufe, dem eigentlichen Volksbegehren, müssen 20 Prozent der Wahlberechtigten unterschreiben, das sind in Rheinland-Pfalz ungefähr 600 000. Wenn der Landtag sich den Gesetzentwurf nicht zu eigen macht, kommt es zur dritten Stufe, der Volksabstimmung. Hier muss – da es um Verfassungsänderungen geht – mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten zustimmen.

Hohe Hürden, gewiss, doch ich glaube, dass die Initiative dennoch gute Chancen hat, weil sie mehrere wichtige Aspekte miteinander verbindet: Sie erhöht die politische Handlungsfähigkeit und verbessert die Bürgernähe der Politik. Und sie ist für die Bürger attraktiv. In einer Umfrage einer rheinland-pfälzischen Zeitung vom 3. März 2000 sprachen sich 88 Prozent für eine künftige Direktwahl des Ministerpräsidenten aus. Das ist eine ähnliche Mehrheit wie 1991 bei einem hessischen Referendum. Damals sprachen sich 82 Prozent der Abstimmenden für die Direktwahl von Bürgermeistern, Oberbürgermeistern und Landräten aus, die daraufhin in Hessen und anderen Ländern eingeführt wurde.

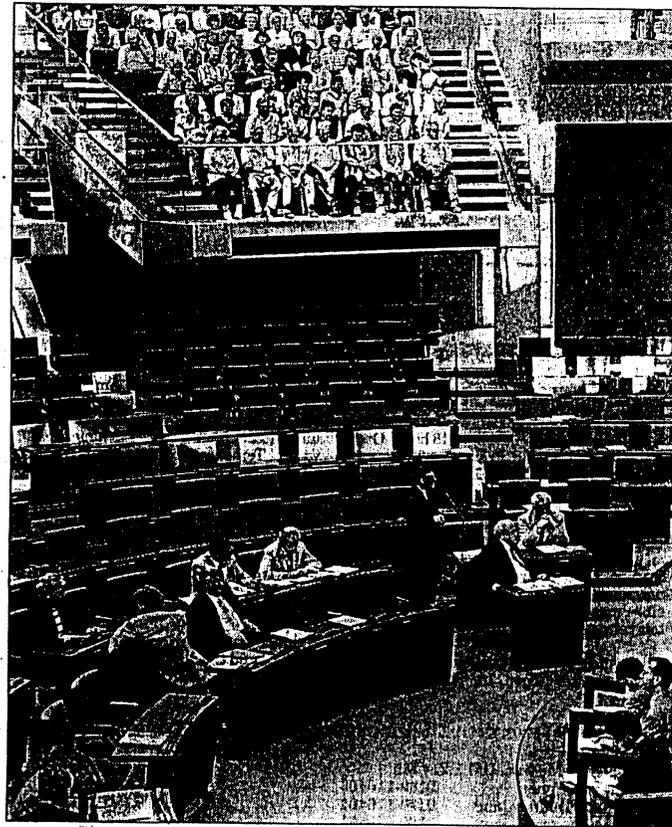
Verfassungen verlieren in der Demokratie ihre Legitimation, wenn sie in zentralen Punkten nicht mehr von der Mehrheit des Volkes, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, getragen werden. Das wissen auch Politiker wie der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck; er hat soeben bei den Frankenthaler Gesprächen eingeräumt, auch absolute Mehrheiten im Parlament könnten keine Regelungen gegen die Bürger durchsetzen oder aufrechterhalten. Es wäre zudem widersprüchlich, wenn die SPD jetzt in Baden-Württemberg ihren Spitzenkandidaten für die Landtagswahl durch Urwahl bestimmt, die gleiche Partei aber den Bürgern die Urwahl ihres Ministerpräsidenten vorenthielte.

Die etablierte rheinland-pfälzische Politik nimmt die dortige Reform-Initiative inzwischen so ernst, dass sie in trickreicher Weise versucht, ihr Steine in den Weg zu legen. Soeben haben Regierung und Parlament von Rheinland-Pfalz sich einer Verfassungsänderung gerühmt, die zum 18. Mai, dem rheinland-pfälzischen Verfassungstag, in Kraft trat. Dabei wurde aber verschwiegen, dass dies für den Kern der Änderung – die Halbierung der erforderlichen Unterschriften für ein Volksbegehren von bisher 600 000 auf 300 000 Unterschriften – in Wahrheit noch gar nicht gilt.

Gerade diese Neuerung wird – auf Grund einer Sonderbestimmung (Artikel 143a Landesverfassung) – nämlich erst dann wirksam, wenn auch das Ausführungsgesetz vorliegt, dessen Erlass bisher wohlweislich hinausgezögert wird. Die Landtagsparteien wollen damit das Re-

formvorhaben (das ja schon seit längerem bekannt ist) erschweren – jedenfalls so lange, bis die im März 2001 anstehende Landtagswahl vorüber ist. Solche taktischen Spielchen, die einmal mehr Machtpolitik vor Sachpolitik stellen, werden den Erfolg des Reformvorhabens aber schwerlich verhindern können.

Die Skandale der jüngsten Vergangenheit haben erneut die Politikerverdrossenheit bei den Bürgern genährt. Mit welchen Mitteln der Bürgerferne der Politiker beizukommen ist, hat Hans Herbert von Arnim, der in Speyer öffentliches Recht und Verfassungslehre an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften lehrt, formuliert und zugleich Verfassungsreformen gefordert, die unter anderem die Direktwahl der Ministerpräsidenten vorsehen. Hans Herbert von Arnim hat den Gesetzentwurf der Verfassungsreform für die Freien Wähler in Rheinland-Pfalz im Rahmen eines Gutachtauftrags erarbeitet.



Volk & Parlament

(Bild: Bernd Settnik/dpa)