

# Politik ohne Verantwortung

Von Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer\*

## I.

Die Skandale der letzten Monate haben es bestätigt: Berufspolitiker denken nicht nur ans Gemeinwohl – was immer das konkret sein mag. Sie denken vielmehr auch an sich selbst, an ihre Macht, ihren Status, an Posten und Geld.

Das ist durchaus menschlich und wäre auch gar nicht so schlimm, säße die politische Klasse nicht an den Schalthebeln staatlicher Macht und könnte sie nicht ihre Eigeninteressen direkt in alle staatlichen Entscheidungen einfließen lassen, auch in Gesetze und Verfassungen.

Eine Kernthese meines Buches geht dahin: Die politische Klasse nutzt ihre Schlüsselstellung im Zentrum des Staates auch zur Förderung ihrer eigenen Interessen. Wie das funktioniert, möchte ich an einigen Beispielen illustrieren.

Beispiel 1: Wir fragen uns heute, nachdem die Öffentlichkeit Einblick in die finanziellen Schattensysteme der CDU bekommen hat, warum bestimmte Verstöße gegen das Parteienrecht eigentlich nicht unter Strafe stehen und warum es den Parteien erlaubt ist, einen Sammelposten von "sonstigen Einnahmen" in ihren Rechenschaftsberichten aufzuführen, ohne ihn konkret aufzuschlüsseln zu müssen. Der Posten "sonstige Einnahmen" war ja die Einfallsschneise, auf der Geld aus schwarzen Kassen in das ordentliche Rechenwerk der CDU überführt und dadurch gewaschen wurde.

Gegenmaßnahmen (Einführung einer Strafvorschrift und Aufschlüsselung der "sonstigen Einnahmen") hatte bereits die von Bundespräsident *Richard von Weizsäcker* berufene Kommission unabhängiger Sachverständiger (der auch ich angehörte) vorgeschlagen, ohne daß sie aber ins neue Parteiengesetz von 1994 Eingang gefunden hätten.

Die Erklärung ist einfach: Hinter dem scheinbar gesichtslosen Gesetzgeber standen konkrete Per-

sonen. Das Gesetz trägt die Unterschriften von Bundeskanzler *Helmut Kohl* und Bundesinnenminister *Manfred Kanther*, und beide wußten natürlich, welche Leichen sie im Keller hatten, und hüteten sich, den genannten Vorkehrungen zuzustimmen.

Beispiel 2: In Schleswig-Holstein werden die Mitglieder der Landesregierung übermäßig versorgt. Eine Ministerin, ein Minister oder eine Ministerpräsidentin kann schon nach fünf Jahren Amtszeit eine Pension von 55 Prozent ihrer Aktivenbezüge erhalten, und zwar sofort mit dem Ausscheiden – unabhängig vom (möglicherweise sehr jungen) Lebensalter. Diese Regelung ist ungleich günstiger als die für Bundesminister, die nach fünfjähriger Amtszeit "lediglich" einen Anspruch auf 31,5 Prozent ihrer Aktivenbezüge erlangen, der frühestens mit Vollendung des 55. Lebensjahres beginnt.

Die überzogene schleswig-holsteinische Regelung beruht auf dreierlei:

- Die ersten fünf Ministerjahre zählen doppelt: Sie begründen nicht nur einen Pensionsanspruch in Höhe von 35 Prozent der Aktivenbezüge, sondern jedes der fünf Jahre schlägt nochmal zusätzlich mit 2 Prozent zu Buche.
- Ausbildungs-, Studien- und Referendarjahre werden bis zu insgesamt fünf Jahren wie Ministerjahre gerechnet, was die Pension um weitere 2 Prozent pro Jahr erhöht.
- Das Ruhegehalt fällt nach fünfjähriger Amtszeit ohne Rücksicht auf das Lebensalter an.

Die schleswig-holsteinischen Privilegien sind längst überholte Zöpfe, die in fast allen anderen Ländern inzwischen abgeschnitten worden sind. Solange in Schleswig-Holstein eine vierjährige Wahlperiode bestand, versuchte die Landesregie-

\* Statement des Verfassers bei der Vorstellung seines Buches "Vom schönen Schein der Demokratie", Verlag Droemer (München) in Berlin.

nung ihre Versorgungsprivilegien mit dem Argument zu rechtfertigen, der Erwerb des Versorgungsanspruchs setze (fünf Jahre und damit) eine zweimalige Wahl voraus. Mit der (im September 1998 beschlossenen) Einführung der fünfjährigen Wahlperiode in Schleswig-Holstein verliert dieses Argument aber seine Grundlage.

Bemerkenswert ist, daß auch die Opposition im vergangenen Wahlkampf nicht an den Privilegien rührte, sondern – im Falle ihres Wahlsiegs – offenbar selbst in ihren Genuß kommen wollte.

Beispiel 3: Ein weiterer Beleg dafür, daß das eigene Hemd Berufspolitikern meist näher ist als der gemeinwohlorientierte Rock, betrifft das Wahlrecht in Nordrhein-Westfalen. Dort hatten sowohl die CDU als auch die GRÜNEN eine wichtige Reform auf ihre programmatischen Fahnen geschrieben. Beide hatten erst im Wahlkampf wieder für den Übergang zu einem bürgernäheren Wahlrecht plädiert, das es den Wählern erlaubt, auf kommunaler und auf Landesebene ihre Stimmen auf bestimmte Kandidaten zu häufen (kumulieren) und auch Namen anderer Kandidaten dazuschreiben (panaschieren) und dadurch ihre Abgeordneten wirklich selbst auszuwählen. CDU und GRÜNE hatten rechnerisch die Mehrheit im nordrhein-westfälischen Landtag und hätten die Reform deshalb gemeinsam beschließen können. Aber die SPD war dagegen, weil dadurch der beherrschende Einfluß der Parteien zurückgedrängt würde, und den GRÜNEN war die machtorientierte Koalitionsraison wichtiger als die Realisierung ihres Programmpunkts. Bezeichnenderweise machte aber auch die CDU keine Anstalten, das Thema im Wahlkampf wirklich groß herauszustellen. Die halbherzige Befürwortung durch die einen reichte nicht aus, die ganzherzige Blockade durch die anderen zu überwinden. Deshalb hatte eine Wahlrechtsreform in Nordrhein-Westfalen bisher keine Chance, obwohl sie den Bürgereinfluß erheblich ausweiten könnte, also genau in die Richtung ginge, die derzeit in abstracto von fast allen befürwortet wird.

Die Beispiele zeigen: Berufspolitiker entfalten sich nicht nur innerhalb der vorgegebenen Strukturen, sondern – und darin liegt eine weitere zentrale These meines Buches – suchen diese auch

nach ihren Bedürfnissen zu formen und zu verformen, und sie sperren sich natürlich auch gegen entsprechende Reformen (siehe Teil 1 des Buches). Das gilt nicht nur für die Parteien- und Politikerfinanzierung und das Wahlrecht, welche unmittelbar die Eigeninteressen betreffen. Es gilt auch für andere Gesetze und Verfassungsnormen, bei denen der Zusammenhang mit den Interessen der politischen Klasse indirekter und deshalb sehr viel schwerer zu durchschauen ist.

Die geschilderten Gegebenheiten können auch das – scheinbar unerklärliche – Verhalten von *Kohl*, *Kanther* und Co. bis zu einem gewissen Grad psychologisch nachvollziehbar machen: Da die politische Klasse die Gesetze macht, betrachtet sie sie als ihre Geschöpfe und ist leicht versucht, mit ihnen nach Belieben umzuspringen. Das erklärt bis zu einem gewissen Grad, warum *Kohl* und *Kanther* die Schwere des von ihnen begangenen Unrechts nicht einzusehen vermögen und lediglich von der Nichtbeachtung formaler Regelungen sprechen.

Daß die politische Klasse die Strukturen der Parteien und der Demokratie insgesamt mitprägt, läßt sich an zwei großen Themenbereichen erhärten. Der eine Bereich betrifft den bundesdeutschen Föderalismus, der andere betrifft Fragen der direkten Demokratie. An der Entwicklung des Föderalismus werden die Deformationen der Strukturen besonders deutlich – ebenso die daraus resultierende organisierte Unverantwortlichkeit. Die Auflösung zurechenbarer Verantwortung ist – von der Europäischen Union abgesehen – nirgendwo so extrem wie in dem auf Bismarck zurückgehenden, ausgesprochen antidemokratischen deutschen Exekutivföderalismus.

Letztlich gibt es wohl nur ein wirksames Gegenmittel, um die Demokratie als Regierung durch und für das Volk wiederherzustellen: die Aktivierung der mündig gewordenen Bürger selbst und die Schaffung der dazu erforderlichen Institutionen. Diese Erkenntnis scheint mir der tiefere Grund zu sein für den schnell wachsenden Zuspruch, den Elemente direkter Demokratie in der Bundesrepublik seit einiger Zeit finden. So sind Bürger- und Volksbegehren und die entsprechenden Entscheide inzwischen in allen Bundesländern, in allen

Gemeinden und in fast allen Landkreisen eröffnet. Meist geschah dies allerdings nur mit halbem Herzen. Aus Furcht vor dem Volk hat die etablierte Politik die direktdemokratischen Institutionen vielfach mit obrigkeitsstaatlichen Vorbehalten, absurden Schikanen und kaum überwindbaren Hürden versehen und dadurch das mit der einen Hand Gewährte mit der anderen Hand wieder genommen. Als Vorwand dienen überkommene, leicht zu widerlegende Vorurteile.

## II.

Zunächst zum bundesdeutschen Föderalismus, der durch eine Reihe spezifischer Merkmale gekennzeichnet ist:

Die Gesetzgebung ist fast ganz zur Sache des Bundes geworden. Aber auch von den wenigen Gesetzgebungskompetenzen, die den Ländern verblieben sind, machen sie alles andere als kraftvollen Gebrauch. Selbst in ihrem Kernbereich, der Schul- und Hochschulpolitik, haben sie die Gestaltung praktisch an die Kultusministerkonferenz abgetreten. Da diese aber nur einstimmig entscheidet, kann das kleinste der sechzehn Bundesländer alles blockieren. Damit gilt das "Geleitzugprinzip": Der schwerfälligste Dampfer bestimmt das Tempo des ganzen Verbandes. Innovationsmangel und Verkrustung sind die Folgen. Was dabei etwa für die deutsche Schulpolitik herauskommt, hat eine internationale Vergleichsuntersuchung in den Fächern Mathematik und Naturwissenschaften (sogenannte TIMMS-Studie) gezeigt. Die Leistungen der deutschen Schüler sind vergleichsweise niederschmetternd.

Auch sonst wird in fast tausend interföderalen Gremien beinahe alles zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern koordiniert – mit ähnlich lähmenden Folgen. Da in diesen Gremien fast durchweg Vertreter der Regierung sitzen und die (nicht unbedingt rechtlich verbindlichen, aber faktisch oft präjudizierenden) Absprachen treffen, degenerieren die Landesparlamente häufig zu bloßen "Vollstreckern der Entscheidungen irgendwelcher Minister- und Beamtenzirkel" (so zutreffend der Vizepräsident des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen *Hans Blasius*). Kein

Wunder, daß viele unabhängige Beobachter die Landesparlamente nicht mehr ernst nehmen und sie eher den kommunalen Volksvertretungen gleichstellen.

Das Schwinden der Bedeutung der Landesparlamente hat Auswirkungen auf die Attraktivität der Landtagsmandate. Immer weniger politisch ambitionierte Persönlichkeiten stellen sich dafür noch zur Verfügung. Das Rekrutierungsproblem wird dadurch noch verschärft, daß die inzwischen vollalimentierten und übertversorgten Landesparlamentarier ihre Arbeit – trotz deutlich abnehmender Aufgaben – fast alle zu Vollzeitaktivitäten aufgebläht haben. Das erschwert es den Abgeordneten, neben dem Mandat ihren Beruf beizubehalten, und schließt damit in der Tendenz Leute als mögliche Kandidaten aus, die zu gewinnen vielleicht besonders wichtig wäre. Die Folge ist eine auch qualitative Verarmung der Landesparlamente, die sie gegenüber der Regierung und dem öffentlichen Dienst noch weiter ins Hintertreffen bringt – ein Teufelskreis, der die Landtagsabgeordneten immer mehr 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 der Mainzer Datenschutzbeauftragte und frühere Vorsitzende der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, *Walter Rudolf*, ein guter Kenner der Materie, formuliert hat.

Die finanzielle und zeitliche Aufblähung der Tätigkeit von Landtagsabgeordneten hat weitreichende Folgen. Von der Fähigkeit der Landesparlamente, ihre eigene Organisation zu reformieren und sie zu verschlanken, hängt mit ab, ob sie die Kraft zur Reform und zur Verschlinkung der Landesregierungen und der Landesverwaltungen aufbringen können. Welche strategische Bedeutung diesen Fragen in der Perspektive von Reformern zukommen muß, folgt daraus, daß das Schwerkraft der gesamten Exekutive bei den Ländern liegt und die Personalausgaben einen großen Teil der Landeshaushalte ausmachen. Zwischen der Aufblähung der Parlamente und ihrer Reformunfähigkeit in eigener Sache und ihrer Unfähigkeit zu einer durchgreifenden Reform von Regierung und Verwaltung besteht ein fataler Zusammenhang.

An sich hätte man erwartet, daß die Landesparlamente sich gegen die Zentralisierung und die damit verbundene schrittweise Austrocknung ihrer Kompetenzen mit Händen und Füßen zur Wehr setzen. Dabei wird aber übersehen, daß die Zentralisierung praktisch den Leistungswettbewerb zwischen den Ländern ausschaltet und dies den Eigeninteressen der politischen Klasse durchaus entspricht. Denn dann können sie für politische Fehlleistungen nicht mehr verantwortlich gemacht werden.

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 die anderen verantwortlich ("scapegoating" = einen Sündenbock finden). Mangels wirklicher öffentlicher Zurechenbarkeit von politischen Leistungen und von politischem Versagen werden Bürger und Wähler vollends orientierungslos.

Auch auf das Funktionieren der politischen Willensbildung im Bund haben die föderalistischen Strukturen höchst nachteilige Auswirkungen. Die politisch wichtigste Kompetenz der Länder ist ihre Mitwirkung an der Bundespolitik im Bundesrat. Die aber liegt in der Hand der Landesregierungen, vor allem der Ministerpräsidenten. Deren starke Stellung kann man nur aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes heraus verstehen. Die Länder waren zeitlich vor dem Bund (und die Ministerpräsidenten vor den Landesparlamenten) da. Die Ministerpräsidenten haben das Grundgesetz aus der Taufe gehoben und ihm ihren Geist eingehaucht. Sie haben das sogenannte Senatsmodell (bei dem die Mitglieder des Senats gesondert gewählt werden) verhindert und dazu beigetragen, daß das sogenannte Bundesratsmodell im Grundgesetz verankert wurde. Auf diese Weise haben sie ihre eigene starke Stellung verewigt. Dabei half ihnen die deutsche Tradition eines mit Landesfürsten besetzten Bundesrats, die bis in vorparlamentarische Zeiten zurückreicht. Im Laufe der Jahrzehnte hat der bundespolitische Einfluß der – bezeichnenderweise noch heute so genannten – "Landesfürsten" immer weiter zugenommen, weil immer mehr Materien nur mit Zustimmung des

Bundesrats geregelt werden können. Ursprünglich waren nur etwa 10 Prozent der Bundesgesetze Zustimmungsgesetze, inzwischen sind es über 50 Prozent – und darunter regelmäßig die wichtigsten.

Dabei war ein für den deutschen Föderalismus typischer Mechanismus von Verhandlungen zu Lasten Dritter am Werk: Der Bund erhielt mehr Gesetzgebungskompetenz, was sein Gewicht erhöhte, die Ministerpräsidenten stimmten der dafür erforderlichen Grundgesetzänderung im Bundesrat zwar zu, aber nur unter der Voraussetzung, daß der Bundesrat ein Vetorecht bei der entsprechenden Bundesgesetzgebung erhielt, und gewannen dadurch Profilierungsmöglichkeiten auf der Bundesebene. Und all das ging wieder auf Kosten der Landesparlamente, die ihrerseits nicht aufbegehren – aus den schon genannten Gründen.

Die wachsende Vetomacht des Bundesrats kann sich verheerend auswirken. Wir haben ohnehin schon viele mögliche Nein-Sager, die die bundespolitische Handlungsfähigkeit behindern können: 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. Die Problematik wird dadurch erschwert, daß der Bundesrat in den letzten drei Jahrzehnten in zwei Drittel der Jahre mehrheitlich in der Hand der Opposition war, die im Laufe der Zeit immer stärker dazu überging, der Bundesregierung (und den sie tragenden Mehrheitsparteien im Bundestag) politische Erfolge dadurch zu verwehren, daß sie sie sozusagen "an die Wand fahren" ließ. Bei der gescheiterten Steuerreform im vorletzten Jahr wurde dieser Effekt besonders deutlich. Auch solche Entscheidungsblockaden entspringen vielfach dem Eigeninteresse der Opposition, die Regierung schlecht aussehen zu lassen und dadurch ihre eigenen künftigen Wahlchancen zu verbessern.

Aber auch wenn Bundestag und Bundesrat, Regierung und Opposition sich einigen, bleiben demokratische Defizite. Auch hier weiß der Bürger nicht, wem er die Entscheidungen zurechnen soll.

Die Abstimmungsmechanismen im Bundesrat und auf der Dritten (zwischen den Ländern) und Vierten Ebene (zwischen Bund und Ländern) lassen die konkrete Verantwortung für politische Entscheidungen verschwimmen. Auch auf Bundesebene herrschen "credit claiming" und "scapegoating".

Die Gesamtbilanz ist erschreckend. Im Bundesstaat soll durch Aufteilung der Kompetenzen auf Bund und Länder von beiden Grundwerten unserer repräsentativen Demokratie, Bürgernähe und politische Handlungsfähigkeit, mehr erreicht werden. Doch die Idee verkehrt sich in der Realität ins Gegenteil: Der bundesrepublikanische Föderalismus entmachtet Parlamente und Bürger und führt zu um so größerer Bürgerferne. Auch die Handlungsfähigkeit der Politik wird vermindert, gelegentlich bis hin zur Handlungsunfähigkeit. Wir haben also kein Nullsummenspiel in dem Sinne, daß etwa die Verluste an Handlungsfähigkeit und Bürgernähe bei den Ländern durch entsprechende Gewinne beim Bund aufgewogen würden. Die exzessiven Verflechtungen bewirken vielmehr ein Weniger an Handlungs-, Regierungs- und Reformfähigkeit und an Parlaments- und Bürgernähe auf Landes- und auch auf Bundesebene. Von der Demokratie bleibt kaum mehr als der schöne Schein.

Aus allem folgt: Grundlegende Reformen des Föderalismus sind einerseits besonders dringend. Da Bund und Länder sich im Zuge der anstehenden Neuregelung des Finanzausgleichs ohnehin einigen müssen – das ergibt sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 – sollte man gleich weitergehende Reformen ins Auge fassen und diese nicht mehr von vornherein als "praktisch unmöglich" verwerfen. Das gilt um so mehr, als die großen innenpolitischen Probleme und die globalen Herausforderungen Strukturreformen eigentlich unerlässlich machen.

Andererseits hängen die Fehlentwicklungen mit den Eigeninteressen von politischen Akteuren zusammen, und diese dürften sich allen Reformversuchen genauso energisch widersetzen.

Hinzu kommt: Selbst wenn das politische Durchsetzungsproblem gelöst würde, besteht über

die sachliche Richtung von Föderalismusreformen noch keineswegs Einigkeit. Vor unüberlegten Schnellschüssen muß gewarnt werden. Viele Reformvorschläge der letzten Zeit wollen Gesetzgebungskompetenzen an die Länder zurückgeben. Regelmäßig wird dabei aber die Frage (als politisch inkorrekt) ausgeblendet, ob die Bundesländer eigentlich in der Lage wären, mit zusätzlichen Kompetenzen etwas Vernünftiges anzufangen. Erfolgte die frühere Kompetenzverlagerung nicht aus gutem Grund – in umgekehrter Richtung – von den Ländern auf den Bund?

Ein Beispiel für gesetzgeberische Fehlleistungen auf der Landesebene war das Desaster bei der Grunderwerbsteuer, die früher, als sie noch von den Ländern geregelt wurde, einem Schweizer Käse glich, weil 80 Prozent der Fälle per Ausnahmetatbestand von der Steuer ausgenommen waren. Ein anderes Beispiel ist der frühere Wettlauf der verbeamteten Landesparlamente um höhere Besoldung ihrer Landesbeamten, besonders der Lehrer. Beide Fehlentwicklungen führten schließlich zur Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf den Bund. Und zeigt sich die mangelnde Leistungsfähigkeit der Länder nicht auch im Zustand der deutschen Schulen und Hochschulen?

### III.

Immerhin, *eine* große gesetzgeberische Leistung hat in den neunziger Jahren in den Ländern stattgefunden: die Reform der Kommunalverfassungen, durch die vor allem die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in den Gemeinden und Landkreisen eingeführt worden ist. Bezeichnenderweise haben diese Reformen aber gerade nicht die Mehrheiten in den Landesparlamenten angepackt. Im Gegenteil: Die einzige große Reform der neunziger Jahre wäre fast an den Eigeninteressen der politischen Klasse gescheitert. Sie mußte in den alten Ländern zu den Reformen geradezu genötigt werden – durch (tatsächlich durchgeführte oder angedrohte) Volksbegehren und Volksentscheide, so etwa in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und im Saarland.

Die Reformen kamen dadurch zustande, daß Spitzenpolitiker das populäre Thema in Vorwahl-

zeiten aufgriffen und zum Gegenstand eines Volksentscheids oder eines Volksbegehrensverfahrens machten, was wiederum die Gegenseite, wollte sie nicht politisch zurückfallen, dazu zwang, sich des Themas ebenfalls anzunehmen. Im Wettbewerb der politischen Eliten wurde so der Widerstand der (großen Mehrheit der) politischen Klasse überwunden. Diese hatte sich der Reform, etwa in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, schon deshalb lange widersetzt, weil die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte die vorherige Zusammenlegung der beiden Ämter des Ratsvorsitzenden und des Verwaltungschefs voraussetzte und damit die Zahl der Führungspositionen in den Kommunen deutlich verringerte.

Hier zeigt sich etwas ganz Zentrales: Direktdemokratische Elemente brauchen das Repräsentationssystem durchaus nicht zu gefährden, sondern können es im Gegenteil fruchtbar ergänzen, den politischen Wettbewerb stärken und Reformen, die von der Mehrheit gewünscht werden – auch gegen den Widerstand von Besitzstandsinteressen der politischen Klasse – durchzusetzen helfen.

In einigen Ländern hat der hinhaltende Widerstand der Parlamentsmehrheit allerdings dazu geführt, daß die Reform teilweise verpatzt worden ist, so zum Beispiel in Schleswig-Holstein, wo es in kleineren Gemeinden bei der Wahl der ehrenamtlichen Bürgermeister durch den Gemeinderat blieb. Das erscheint besonders widersinnig, weil in kleineren, überschaubaren Gemeinden die Direktwahl der Bürgermeister eigentlich besonders nahegelegen hätte. Auf diese Weise bleibt 800.000 schleswig-holsteinischen Bürgern in über 1.000 kleineren Gemeinden die Direktwahl vorenthalten. Auch hier ist es wieder bezeichnend, daß diese wichtige strukturelle Frage im schleswig-holsteinischen Wahlkampf keine Rolle spielte.

Die schlechte Bilanz der Parlamentsgesetzgebung in den Ländern ist meines Erachtens kein Zufall, sondern beruht zu einem guten Teil auf Systemfehlern der Landesverfassungen. Bevor Gesetzgebungskompetenzen an die Länder zurückgegeben werden, müßten deshalb zuerst einmal die erforderlichen verfassungsmäßigen Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Länder davon auch sinnvollen Gebrauch machen können.

Würden nicht auch die Gliedstaaten der USA institutionell erst fit gemacht, bevor zusätzliche Kompetenzen vom Bund auf sie übertragen wurden? Und warum ist die Verwaltungsreform in den Kommunen so weit fortgeschritten – im Gegensatz zu den Ländern? Liegt der Grund nicht vielleicht darin, daß in den Kommunen die Verfassungsreform vorausging, die in den Ländern noch fehlt?

Ich behaupte also, Voraussetzung für eine Rückverlagerung von Gesetzgebungskompetenzen an die Länder sind vorherige institutionelle Reformen innerhalb der Länder, die mehr Leistungsfähigkeit und mehr Bürgernähe der Landespolitik ermöglichen. Ich behaupte weiter, daß sich beides bedingt: Gelingt es, die Durchlässigkeit des politischen Systems für den Common Sense der Bürger zu verbessern, wird sich auch die Handlungsfähigkeit der Politik erhöhen. Das sieht man an den Kommunalverfassungen. Die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister hat die Handlungsfähigkeit verbessert und die materielle "Gewaltenteilung" wiederhergestellt. Das Ermöglichen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und von Kumulieren und Panaschieren bei der Ratswahl, hat zugleich auch die Bürgernähe der Kommunalpolitik erhöht.

Grundlegende Reformen der Landesverfassungen scheinen auf den ersten Blick ähnlich schwierig wie Reformen des Grundgesetzes. Und doch gibt es auf Landesebene einen erfolgversprechenden Weg, – auch entgegen den Eigeninteressen der politischen Klasse – Strukturreformen durchzusetzen: die Aktivierung des Volkes als der Reservepotenz in der repräsentativen Demokratie. Wie das gehen kann, hat die Reform der Kommunalverfassungen gezeigt: mittels Volksbegehren und Volksentscheid, die inzwischen in allen 16 Ländern eröffnet sind. Und damit können in den meisten Bundesländern auch die Landesverfassungen geändert (und damit grundlegende Reformen durchgesetzt) werden.

Auch andere Reformen haben vermutlich nur auf diesem Wege eine Chance, zum Beispiel die – jüngst viel erörterte – Begrenzung der Amtszeit von Amtsträgern. Das belegen auch die Erfahrungen in den USA, wo derartige "term limits" auch

für Abgeordnete seit jüngerem ein großes Thema sind. Natürlich tun sich die Parlamentarier schwer, ihre eigene Amtszeit zu beschneiden. Wenn trotzdem inzwischen in vielen amerikanischen Staaten term limits nicht nur für Gouverneure, sondern auch für Abgeordnete bestehen, so liegt das daran, daß bezeichnenderweise just diejenigen Staaten an der Spitze der Reformbewegung standen, in denen die Bürger die Möglichkeit haben, Gesetze und Verfassungsänderungen – am Parlament vorbei – durch Volksbegehren und Volksentscheid zu erlassen.

Umgekehrt dürfte die in den letzten Wochen wieder ins Gespräch gebrachte Direktwahl des Bundespräsidenten vorläufig nicht die geringste Chance haben; die politische Klasse wird die Wahl aller Voraussicht nach nicht aus der Hand geben. Dagegen ließen sich die Direktwahl des Ministerpräsidenten eines Bundeslandes (für die auch sonst vieles spricht) und die durchgreifende Änderung des Landtagswahlrechts am Parlament vorbei durch Volksbegehren und Volksentscheid durchsetzen – vermutlich mit ähnlichem Abstimmungsergebnis wie 1991 in Hessen. Dort votierten 82 Prozent der Abstimmenden für die Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten.

Eine durchgreifende Verfassungsreform auf Landesebene könnte als Initialzündung wirken und den Reformdruck und die Reformbereitschaft auch in anderen Ländern und im Bund schlagartig erhöhen.

Es ist höchste Zeit, über derartige direktdemokratische Reserveverfahren ohne überkommene obrigkeitstaatliche Vorurteile nachzudenken und sie neu zu bewerten. Die angeblich schlechten Weimarer Erfahrungen sind längst widerlegt. Man darf Volksbegehren und Volksentscheid auch nicht mit Demoskopie, Bürgerinitiativen oder der Unterschriftenaktion vor der letzten hessischen Landtagswahl vergleichen, obwohl dies häufig in Diskreditierungsabsicht geschieht.

Von den beiden zentralen Legitimationsprinzipien unseres Staates hat das Repräsentationsprinzip bisher – jedenfalls auf Bundesebene – völlig dominiert. Die Orientierung an inhaltlichen Wer-

ten schien wichtiger als das andere, scheinbar nur formale Grundprinzip: die demokratische Bürgernähe. Doch hinter der Repräsentation steht die politische Klasse, und diese sehen wir nach den jüngsten Skandalen mit ernüchtertem Blick. Wenn auch noch Spitzenpolitiker just derjenigen Partei, die stets ihre spezifische Wertorientierung propagiert und dies auch im C ihres Namens zum Ausdruck gebracht hat, eben diese Werte mit Füßen treten, muß dies zu einer relativen Delegitimierung des Repräsentationsprinzips führen. Wenn auch Amtsträgern im Zweifel das eigene Hemd näher ist als der gemeinwohlorientierte Rock, verliert die einseitige Herausstellung des Repräsentationsprinzips ihre Schlüssigkeit. Dann gilt es, nach wirksamen Kontrollmechanismen Ausschau zu halten und diese liegen eben in einer Aktivierung des Common Sense der Bürger. Das bedeutet nicht nur direktdemokratische Sachentscheidungen, sondern auch wirklich unmittelbare Wahlen.

Führt die derzeitige Krise zu der längst fälligen Aufwertung des Demokratieprinzips – und dafür gibt es immer mehr Anzeichen –, so kann aus der Not sogar eine Tugend werden. Dann wachsen nicht nur die Chancen für Verbesserungen in den Ländern und Kommunen. Dann wachsen auch die Chancen etwa für die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene, die die parlamentarische Gesetzgebung ergänzen und verbessern könnten. Dies ist in der Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung bereits vorgesehen. Voraussetzung ist aber eine Grundgesetzänderung. Die Reform kann deshalb nicht ohne Zustimmung der Union verwirklicht werden. Immerhin könnte die Krise die Union veranlassen, sich einen Ruck zu geben und ihren bisherigen Widerstand fahren zu lassen.

Die nötigen Strukturreformen jetzt rasch anzupacken dürfte durchaus auch im eigenen Interesse der etablierten politischen Klasse selbst liegen. Denn die Chance von möglichen Herausfordererparteien, die solche Reformen glaubhaft zu ihrem Programm machen und dadurch den Etablierten Wähler und Mandate wegschnappen, war wahrscheinlich noch nie so groß wie heute.