

„Den Ministerpräsidenten direkt wählen“

Die Parteispendenaffäre der CDU und die Flugaffäre der SPD in NRW haben der Politikverdrossenheit der Bürger neue Nahrung gegeben. Nur eine Minderheit hat eine gute Meinung von den Politikern. Der Verfassungsrechtler Hans Herbert von Arnim macht Vorschläge zur Erneuerung der politischen Kultur.

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 als Regieren durch und für das Volk definieren, so müssen wir feststellen, dass es bei uns an beidem mangelt. Das Volk hat zu wenig zu sagen, und die Politik wird ihren Aufgaben nur eingeschränkt gerecht.

In manchen Bundesländern 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 Lehrparlament die Distanz finden, unsere Schulen zu reformieren, so notwendig durchgreifende Reformen auch wären?

Politiker können oft gar nicht anders handeln, wollen sie nicht zu tragischen Helden werden.

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 voll bezahlten 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 eine 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 Teiländerungen würden im Übrigen auch gar nicht ausreichen – und bloße Appelle an Politiker schon gar nicht. Denn die Mängel sind zum gut 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 bürgerlicher. 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.

◆ 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 Parteihängigkeit 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 Bundes-

präsident 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 reicht nicht aus, über Reformen des politischen Systems bloß zu reden. Man muss es tun. Irgend jemand 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 präsentieren. Die Herrschaft der Parteien wird auf das grundgesetzliche Maß zurückgedrängt. 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 wiederhergestellt, die Rolle der Abgeordneten und Parlamente wird aufgewertet und die parteipolitische Ämterpatronage eingedämmt.

Die Entmündigung der Abgeordneten durch ihre Fraktion hat ebenfalls ein Ende.

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, Grandke, sich die Legitimation für seine durchgreifende Sanierung der städtischen Finanzen aus der Wahl durch die Bürger geholt hat.

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 Freibier-Ministerpräsidenten wählen, erscheint unberechtigt. 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.

INFO

◆ Der Autor dieses Beitrags, Hans Herbert von Arnim ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kommunal- und Haushaltsrecht, und Verfassungslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

◆ Immer wieder erhebt der bekannte Parteienkritiker in dieser Zeitung das Wort: für Reformen, für mehr Elemente direkter Demokratie, gegen die Allmacht der Parteien.