

### Die Tücken des Systemwechsels auf der zweiten staatlichen Ebene - Kritische Betrachtungen zur Idee einer direkten Wahl der Ministerpräsidenten der Länder

Holtmann, Everhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Holtmann, E. (2013). Die Tücken des Systemwechsels auf der zweiten staatlichen Ebene - Kritische Betrachtungen zur Idee einer direkten Wahl der Ministerpräsidenten der Länder. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 62(4), 585-588. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-96424-7>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

## Die Tücken des Systemwechsels auf der zweiten staatlichen Ebene –

### Kritische Betrachtungen zur Idee einer direkten Wahl der Ministerpräsidenten der Länder

*Everhard Holtmann*



Everhard Holtmann

Der Ruf nach mehr direkter Demokratie braust zwar nicht gerade wie ein Donnerhall durch deutsche Lande. Aber die Forderung, auf der Ebene der Länder und Gemeinden, die dort bereits existierenden Instrumente volksunmittelbarer Initiativen und Entscheidungen „bürgerfreundlicher“ zu modifizieren (etwa durch Absenkung von Quoren) und überdies auch die Bundespolitik für plebiszitäre Dezsision endlich zu öffnen, ist ein andauernder Grundton in der öffentlichen Debatte, die in den letzten Jahren in Deutschland um Stand und Fortentwicklung der partizipativen Demokratie mit zunehmender Intensität geführt wird. Dabei bestand lange Zeit auch auf Seiten erklärter Anwälte einer verfassungsrechtlichen Ausweitung direkter Demokratie ein Konsens darüber, dass diese das Institutionengefüge des parlamentarischen Regierungssystems *ergänzen*, nicht aber ersetzen solle.

Das hat sich nun allerdings geändert. In Bayern bereitet die ÖDP seit Ende 2012 ein Volksbegehren zur Einführung der Direktwahl des Ministerpräsidenten vor. Dem Vorhaben sekundiert in der *Zeitschrift für Parlamentsfragen* der Bonner Politikwissenschaftler Frank Decker mit seinem Plädoyer, die Regierungschefs der Länder direkt vom Volk wählen zu lassen. Für einen solchen „Wechsel zum präsidentiellen System“ führt Decker eine Reihe von Gründen an: Die auf Länderebene schon vorhandenen Instrumente volksunmittelbarer Gesetzgebung würde in den Modus regionalen Regierens besser integriert. Die bislang stark bundespolitisch überformte Landespolitik würde als eine eigenständige Arena aufgewertet. Da der Aufgabenzuschnitt dem Status der Kommunen ähnele, würde folgerichtig der Schritt zum Präsidentialismus nachgeholt, den die bundesdeutschen Gemeindeordnungen mit der Direktwahl der (Ober)Bürgermeister in den 1990er Jahren getan hätten.<sup>1</sup>

Diese Thesen Deckers haben in der Folge eine kontroverse wissenschaftliche Debatte ausgelöst.<sup>2</sup> Nachstehend seien die kritischen Einwände, die sich gegen eine Präsidentialisierung des Regierungssystems der Länder vorbringen lassen, in komprimierter Form zusammengefasst.

*These 1: Zusammen mit schon bestehenden Instrumenten der Volksinitiativen und Volksgesetzgebung sorgt eine Direktwahl des Regierungschefs für ein kongruenteres Regierungssystem auf Länderebene.* Hierzu ist anzumerken, dass bisher weder theoretisch zwingende Begründungen noch empirische Belege dafür vorliegen, dass eine solcherart neue verfassungsrechtliche Konfiguration volksunmittelbarer Gesetzgebungs- und Kurationsbefugnis ein Regierungssystem in dem Sinne in sich stimmiger macht, dass dessen Effizienz bzw. Effektivität gesteigert würde. Viel wahrscheinlicher erscheint hingegen, dass das Risiko politischer Kraftproben zwischen dem Landesparlament und der Landesexekutive erheblich zunimmt, mit der absehbaren Folge, dass, zumal bei parteipolitisch gegenläufigen Konstellationen von Parlamentsmehrheit und Ministerpräsident, Entscheidungslagen entstehen, die durch langwierige Aushandlungsprozesse gekennzeichnet sind und fallweise zu Entscheidungsblockaden führen können. Zum anderen wäre nicht auszuschließen, dass eine volksunmittelbare Gesetzesinitiative vom Regierungschef öffentlich erklärtermaßen unterstützt wird. Ein solches Szenario käme einem Zangenangriff gegen die Parlamentsouveränität gleich und würde überdies der altbekannten, gegen das Repräsentationsprinzip gerichteten und im Kern antidemokratischen Denkfigur Vorschub leisten, dass aus dem direkten Zusammenspiel von „Volk“ und „Führung“ jene Identität der Regierten mit den Regierenden erwachse, welche eine wahre Demokratie ausmache.

*These 2: Die Eigenständigkeit und das Gewicht der Landespolitik werden durch eine Direktwahl der Ministerpräsidenten gestärkt.* Es trifft zu, dass bei Landtagswahlen hierzulande bundespolitische Faktoren das Wahlverhalten mit beeinflussen, in wechselnder Intensität gemäß der politischen Großwetterlage und je nach dem Zeitpunkt der Wahl. Der bekannte Effekt der Landtagswahlen als „Zwischenwahlen“, demzufolge die Wähler zwischen zwei Bundestagswahlen die im Bund regierende Partei bzw. Parteienkoalition tendenziell abstrafen, ist wiederholt nachgewiesen worden. Zu diesem stimmungsgeliteten Sanktionsverhalten hinzu kommt die Perzeption des strukturellen Moments föderalistischer Machtteilung: Mag die „Blockade“ des Gesetzgebungsprozesses im Falle gegenläufiger Mehrheiten im Bundesrat regierungsseitig und durch die Berichterstattung der Medien auch gelegentlich stark dramatisiert werden, so nehmen Wählerinnen und Wähler doch durchaus zutreffend wahr, dass Bund und Länder Akteure eines Zwei-Ebenen-Spiels sind, das über die Teilhabe jedes Einzelnen an öffentlichen Leistungen, Chancen und Gütern wesentlich entscheidet.

Wie neuere, die Bundesländer vergleichende Studien zeigen, ist das Ausmaß der Überformung von Landtagswahlen durch bundespolitische Einflüsse tatsächlich geringer, als landläufig angenommen wird. Außerdem variiert dieser Einfluss von Land zu Land, was angesichts der regionalen Vielfalt nicht überrascht.<sup>3</sup> Keinesfalls erschließt sich, weshalb infolge einer Direktwahl des Ministerpräsidenten der bundespolitische Faktor gemindert und das Gewicht der Landespolitik gestärkt werden würde. Denn zum einen ist die Dominanz des Bundes – und umgekehrt die nachrangige Bedeutung der Landespolitik – eine unmittelbar Folge der *konstitutionell gegebenen Verteilung der Zuständigkeiten*. Der gegebene Zuschnitt der Kompetenzen lässt sich allenfalls durch eine – in der nächs-

ten Legislaturperiode des Bundestages zu erwartende – Föderalismusreform III ändern, nicht aber durch Direktwahl der Regierungsspitzen der Länder.

Auswirkungen auf den Bundesstaat würde eine solche Direktwahl in anderer Hinsicht jedoch sehr wohl haben: Das Element des „Exekutivföderalismus“, das die Handlungslogik deutschen kooperativen Föderalismus zutreffend beschreibt, dürfte eine Stärkung erfahren. In der Folge würde die jetzt schon gegebene Regierungslastigkeit der bundesstaatlichen politischen Praxis eher noch gefestigt werden. Im Gegenzug dürften die bereits gegenwärtig geringen Chancen landesparlamentarischer Mitsteuerung von Entscheidungen der Länderkammer noch mehr schwinden. Denkbar ist auch, dass unter solchen Vorzeichen Landtagsmehrheiten nicht, wie es jetzt häufige Praxis ist, Entscheidungen, die auf interministerialer Ebene als Paketlösungen zwischen einer Mehrzahl von oder zwischen sämtlichen Länderexekutiven ausgehandelt werden, gleichsam „notariell“ schlicht absegnen, sondern die formale Letztentscheidungsbefugnis des Parlaments im Konfliktfall offensiv gegen die eigene Landesregierung in Stellung bringen.

*These 3: Der mit der Direktwahl der Ministerpräsidenten verbundene Wechsel zum präsidentiellen System, den die Kommunen mit der Direktwahl ihrer Bürgermeister bereits praktizieren, begründet sich aus dem ähnlichen Aufgabenprofil von Ländern und Gemeinden.* Richtig ist, dass die Länder für die rechtliche Regelung der Kommunalen Selbstverwaltung zuständig sind. Andererseits weisen Rechtsstatus und Organkompetenzen der Institutionen auf Landes- und Gemeindeebene erhebliche Unterschiede auf. So vereint ein direkt gewählter Bürgermeister als Haupt der Verwaltung, als weisungsbefugter Vorgesetzter der Beigeordneten, als stimmberechtigtes Mitglied und (in den meisten Ländern) auch Vorsitzender des Rates sowie seiner Ausschüsse in seiner Person eine „präsidentielle“ Machtfülle, die ein volksunmittelbar gewählter Ministerpräsident nach entsprechender Verfassungsreform wahrscheinlich nicht in gleichem Maße bei sich würde bündeln können. Eine derartige Dominanz der politischen und administrativen Führerschaft der Exekutive auf die Ebene der Landespolitik zu übertragen, ist mit einem Demokratieverständnis, welches auf Mäßigung und Ausbalancierung der Organgewalten setzt, schwer vereinbar.

*These 4: Es ist nicht leicht, die Einführung des präsidentiellen Systems mit fort-dauernden parlamentarischen Strukturen in Einklang zu bringen.* Dieser These ist nachdrücklich zuzustimmen. Mit Einführung eines „divided government“, also einem auf Gewaltentrennung zwischen Parlament und Regierung abhebenden Systemwechsel, würde einerseits die „monokratische“ Machtbefugnis des Ministerpräsidenten gestärkt. Andererseits würden die Kontroll- und Mitsteuerungschancen, die ein Landesparlament im gegebenen Verfassungszustand besitzt, geschwächt. Dieses Argument sei am Beispiel der Gesetzgebungsgewalt verdeutlicht: Auch dann, wenn im Landtag eine gegenläufige Mehrheit dominiert, bliebe einem direkt gewählten Ministerpräsidenten die sein Amt heute ausmachende Fülle an gouvernementaler Steuerungsmacht. Im Regierungsalltag ist der Regierungschef verantwortlich für die laufenden Geschäfte der Verwaltung. Assistent von der Staatskanzlei, dirigiert und kontrolliert er die Umsetzung der vom Landtag verabschiedeten Gesetze.

Diese Machthäufung der Exekutive ist bekanntlich ein Merkmal des real existierenden parlamentarischen Systems. Sie würde indes nicht nur zusätzlich gestärkt durch ein dem „präsidialisierten“ Ministerpräsidenten eingeräumtes Vetorecht bei der Gesetzgebung, sondern sie würde auch von der – dann systemlogischen – Entflechtung des informalen Zusammenspiels von Parlamentsfraktionen, Ministerialbürokratie und Regierungsspitze zusätzlich profitieren. Für die Abläufe der Gesetzgebungsvorbereitung im heutigen deutschen Parlamentarismus ist typisch, dass die planende Verwaltung bei der Gesetzesvorbereitung sich mit den Fachpolitikern der regierungstragenden Fraktionen frühzeitig abstimmt. Überdies sind Minister und Staatssekretäre, auch wenn sie, was eher selten der Fall ist, nicht gleichzeitig Abgeordnete sind, in die fraktionsinternen Beratungs- und Entscheidungsprozesse fortlaufend eingebunden. Im Gefolge einer präsidentiellen Umformung des Regierungssystems würde sich für die Parlamente die Tür zu dieser bedeutsamen Früherkennung und frühen Beeinflussung exekutivischer Gesetzesplanung schließen.

Eindeutiger Verlierer einer präsidentiellen Abkehr vom parlamentarischen System wäre im Übrigen das die repräsentative Demokratie tragende Element der *Parteien*. Die Erwartung, eine stärkere Trennung der Gewalten würde „ein Zusammenwirken der Parteien“ befördern<sup>4</sup>, konstruiert, bewusst oder ungewollt, demokratietheoretisch einen falschen Gegensatz zwischen der Konsensfindung in Sachfragen und dem Parteienwettbewerb. Praktisch sollte zudem, wie die aktuelle Selbstblockade von Präsident und Kongress in den USA zeigt, die Konsensfähigkeit eines präsidentiellen Regierungssystems nicht überschätzt werden. Für eine über die direkte Wahl der Ministerpräsidenten vorangetriebene Präsidentialisierung der zweiten staatlichen Ebene sprechen weder überzeugende demokratietheoretische noch nachvollziehbare funktionale Argumente.

## Anmerkungen

- 1 Siehe *Frank Decker*, Zwischen Placebo und Erfolgsmodell. Direkte Demokratie auf der Landesebene, in: ZParl, 41. Jg. (2010) H. 3, S. 564-579.
- 2 Vgl. hierzu Everhard Holtmann, Direkt gewählte Ministerpräsidenten der Länder – eine kritische Folgenabschätzung der von Frank Decker in Heft 3/2010 veröffentlichten Überlegungen, in: ZParl 42. Jg. (2011), H. 1., S. 194-205; Frank Decker, Direktwahl der Ministerpräsidenten? Eine Entgegnung auf Everhard Holtmanns Replik in Heft 1/2011 der ZParl, in: ZParl, 42. Jg. (2011), S. 886-890; Ders., Direktwahl des Ministerpräsidenten: Begründung, Ausgestaltung und Umsetzung eines Wechsels der Regierungsform in den Ländern, in: ZParl, 44. Jg. (2013), H. 2., S. 296-314; Wolfgang Zeh, Direktwahl als direkte Demokratie? Überlegungen anlässlich Frank Deckers Forderung nach „Direktwahl der Ministerpräsidenten“ in Heft 2/2013 der ZParl, in: ZParl, 44. Jg. (2013), H. 3, S. 675-680.
- 3 Vgl. Oscar W. Gabriel/ Everhard Holtmann, Ober sticht Unter? Zum Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen: Kontext, theoretischer Rahmen und Analysemodelle, in: ZParl; 38. Jg., 2007, Heft 3, S. 445-462.; ferner ausführlich Kerstin Völkl/ Kai-Uwe Schnapp/Everhard Holtmann/Oscar W. Gabriel, Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2008.
- 4 Decker, ZParl 2/2013, S. 302.