

### Dem Parteienwettbewerb die Beuteorientierung nehmen: Plädoyer für eine Direktwahl der Minister

Best, Volker

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Best, V. (2011). Dem Parteienwettbewerb die Beuteorientierung nehmen: Plädoyer für eine Direktwahl der Minister. *Journal für Generationengerechtigkeit*, 11(2), 59-64. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-267486>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Morel, Laurence (2007): The Rise of 'Politically Obligatory' Referendums. The 2005 French Referendum in Comparative Perspective. In: West European Politics, Jg. 30 (5/2007), 1041-1067, hier: 1045.

Strom, Kaare (1990): A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. In: American Journal of Political Science, Jg. 34 (2/1990), 565-589.



Dr. rer. pol. Eike-Christian Hornig, Jahrgang 1978, studierte Politik, Geschichte und Medienwissenschaften an der Universität Osnabrück und an der Università degli studi Roma Tre. Von 2006 bis 2009 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Osnabrück. 2009 erfolgte die Promotion. Nach einem Jahr an der Fern-Universität in Hagen, ist er seit Oktober

2010 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt.

Kontaktdaten:

Dr. Eike-Christian Hornig  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Institut für Politikwissenschaft  
Technische Universität Darmstadt  
Residenzschloss  
D-64283 Darmstadt  
Tel.: 0049/6151-164253  
Fax: 0049/6151-164602

## Dem Parteienwettbewerb die Beuteorientierung nehmen. Plädoyer für eine Direktwahl der Minister

von Volker Best

**Z**usammenfassung: Ein großes Problem langfristig orientierter Politik in der Bundesrepublik Deutschland besteht darin, dass die Parteien sich auch dann nichts schenken, wenn sie inhaltlich nahe beieinanderliegen. Schließlich will die Regierung wiedergewählt werden und die Opposition die Regierung als unfähig darstellen, um selbst an die Macht zu gelangen. Eine Direktwahl der Minister würde die Ämterfrage separat klären und den Parteien einen Anreiz geben, miteinander zur Erreichung sachpolitischer Ziele zu kooperieren.

### Die engen Grenzen von Kooperation und Sachorientierung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland

Die Kurzfristigkeit der Problemlösungen ist ein in allen demokratischen Regierungssystemen verbreitetes Problem.<sup>1</sup> Für eine langfristig ausgerichtete Politik gibt es umso mehr Raum, je mehr es gelingt, die Parteienkonkurrenz auf das für eine Demokratie unerlässliche Maß zu begrenzen und die Chancen auf eine Kooperation der Parteien zu stärken. Auch – und in mancher Hinsicht insbesondere – das politische System der Bundesrepublik Deutschland gibt allerdings wenig Anreize für Kooperation und nachhaltige Politik. Regierungspolitiker sind zuvorderst an ihrer Wiederwahl interessiert, die ihnen ja nicht nur ihr Amt und damit einhergehende Privilegien sichert, sondern auch künftigen politikinhaltlichen Einfluss. Selten geht die Sachorientierung so weit, dass für nötig oder wünschenswert gehaltene Politik-

inhalte ohne Rücksicht auf ihre Folgen für die Wiederwahlchancen umgesetzt würden.<sup>2</sup> Sinnfälligerweise wurde die vielleicht weitreichendste Sozialreform in der Geschichte der Bundesrepublik, die Agenda 2010, von der rot-grünen Koalition nicht aus einer Position relativer Stärke heraus betrieben, sondern just in dem Moment, als ihre Umfragewerte auf dem Nullpunkt angelangt waren, als Versuch eines Befreiungsschlags aus nahezu hoffnungsloser Lage ins Werk gesetzt.<sup>3</sup> Der Zweck der Wiederwahl heiligt vor allem im Wahljahr so gut wie jedes Mittel: Arbeitslosenstatistiken werden geschönt, Wirtschaftsdaten aufgehübscht, Etatlöcher kleingeredet. Die Wiederwahlfixierung führt zu einem Mangel an Wahrhaftigkeit, wo es doch für die Tragfähigkeit politischer Lösungen essenziell ist, in der öffentlichen Diskussion möglichst weit zur Wahrheit vorzustoßen.<sup>4</sup>

### Reformkorridor-Vernichtungs-Föderalismus

Eine Spezifität des deutschen politischen Systems, die den Mut der Regierung zu kurzfristig vielleicht unpopulären, aber im Sinne der Nachhaltigkeit gebotenen Reformen besonders beeinträchtigt, ist die Durchsetzung der Legislaturperiode mit Landtagswahlen, deren Resultate die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat verändern und damit die Manövrierfähigkeit der Regierung einschränken können. Denn in der Tendenz wird bei den als bundespolitische Protestwahlen zweckentfremdeten Landtagswahlen insbesondere die Kanzlerpartei abgestraft. Wagt sich eine Regierung doch einmal an unpopuläre Re-

formen heran – auch dies lässt sich am Beispiel der Agenda 2010 ablesen –, fällt dieser ‚Zwischenwahleffekt‘ besonders massiv aus.<sup>5</sup> So irgend möglich legt die Regierung daher zumindest vor wichtigeren Landtagswahlen und insbesondere, wenn ihre Bundesratsmehrheit akut zu kippen droht, eine Reformpause ein.<sup>6</sup> So ließ Schwarz-Gelb seine Bundesratsmehrheit mit Rücksicht auf die NRW-Wahl im ersten halben Jahr ungenutzt; da diese trotzdem verloren ging, ist wohl keins der zentralen Wahlversprechen mehr umsetzbar. In der Regel begehen Regierungen notwendige Grausamkeiten, getreu der Devise Machiavellis, direkt zu Beginn der Legislaturperiode – in der Hoffnung einer Stimmungsaufbesserung bis zur nächsten Wahl aufgrund positiver Effekte der Reformen oder schlichter Vergesslichkeit der Wähler.<sup>7</sup>

Nicht zufällig wurden nicht nur die Agenda 2010, sondern auch die Mehrwertsteuererhöhung, die Rente mit 67 und die Ökosteuer zu Beginn der jeweiligen Legislaturperioden initiiert.

### Dauerwahlkampf und kein Ende

Eine Einhegung des reformfeindlichen Dauerwahlkampfes scheint kaum möglich: Eine Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre, wie sie etwa Bundestagspräsident Norbert Lammert immer wieder propagiert, ließe zwar mehr Luft zwischen den Bundestagswahlkämpfen, brächte aber in Bezug auf die Landtagswahlen gar nichts. Demokratisch legitimiert werden könnten sie wohl nur durch die gleichzeitige Einführung direktdemokra-

tischer Elemente, die ihrerseits einer nachhaltigen Politik eher abträglich sein dürften, wie etwa die niedrigen Zustimmungsraten zur Rente mit 67 vermuten lassen. Die Zahl der Landtagswahltermine ließe sich mittels einer Neugliederung des Bundesgebietes oder einer Bündelung von Landtagswahlen redu-

**Wäre es da nicht doch einfacher, die Regierung löste das Volk auf und wählte ein anderes?**

/ Bertold Brecht /

zieren; die Kehrseite wäre aber eine größere bundespolitische Bedeutung und damit Überlagerung der verbleibenden Termine. Im Extremfall würde der ‚Dauerwahlkampf‘ durch einen ‚Superwahltag‘ ersetzt, dessen Herannahen, gleich einer Bundestagswahl, ein ganzes Jahr überschatten könnte und dessen Folge mit einiger Wahrscheinlichkeit ein ‚lame duck‘-Status der Regierung in der zweiten Hälfte der Legislatur wäre. Anders lägen die Dinge freilich, wenn die Landtagswahlen auf den Termin der Bundestagswahl gelegt würden; dies bedeutete aber ihre völlige Sinnentleerung<sup>8</sup> und eine weitere Verschärfung der Wiederwahlfixierung. Jegliche Synchronisierung von Landtagswahlen stünde zudem vor dem Problem, wie der Gleichtakt im Falle vorgezogener Neuwahlen im Bund oder in einem Land aufrechterhalten werden kann.<sup>9</sup> Es klingt zwar einleuchtend, die bundespolitische Überlagerung der Landtagswahlen durch mehr Länderkompetenzen abzumildern. Es bieten sich hierzu allerdings kaum substantielle Politikbereiche an, welche die Asymmetrie zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern nicht noch weiter zu verstärken drohen,<sup>10</sup> wie auch die diesbezüglich mageren Ergebnisse der Föderalismusreform I gezeigt haben.

### **Opposition: Mission Blockade**

Die Opposition hat ihrerseits wenig Interesse, durch allzu kooperatives Verhalten einen langfristigen orientierten Politikraum zu geben. Ihre Gesetzesentwürfe werden in den nicht öffentlichen Ausschusssitzungen von den Abgeordneten der Regierungsmehrheit in aller Regel abgelehnt, zum Teil aber auch nach einer kurzen Schamfrist als ‚eigene‘ Ideen wieder aufleben gelassen. Insofern besteht für die Opposition kaum Anreiz zu konstruktiven, realitätsnahen und konsensfähigen, sondern vielmehr zu möglichst öffentlichkeitswirksamen Vorschlägen.<sup>11</sup> Eine generelle Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen des Bundestags wäre sicher kein Allheilmittel,

würde aber die Regierungsmehrheit zu einem sachangemesseneren Umgang mit oppositionellen Entwürfen zwingen. Dass die Nichtöffentlichkeit keineswegs notwendig ist, zeigt die abweichende Praxis in fünf deutschen Bundesländern sowie Großbritannien.<sup>12</sup>

Das Interesse der Opposition an kooperativem Verhalten ist aber auch deswegen eingeschränkt, weil sie bei Landtagswahlen von der Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Regierung profitiert. Mühen diese Wahlerfolge in Regierungsbeteiligungen, kann die Opposition in aller Regel über kurz oder lang eine Blockademehrheit im Bundesrat aufbauen, mittels derer sie die Regierung als reformunfähig darstellen kann. Die Kurzatmigkeit und den Stückwerkcharakter der Regierungsreformen kritisieren zu können, ist umso wichtiger, als die Wähler, die ihre Frustration über die Regierungspolitik bereits bei den Landtagswahlen abregieren, bei Bundestagswahlen zur Wiederwahl einmal amtierender Kanzler neigen. Setzt die Opposition ihre Bundesratsmacht hingegen konstruktiv für einen besseren Gesetzes-Output ein, riskiert sie, dass dieser in erster Linie der Regierung zugeschrieben wird.<sup>13</sup>

### **Ein möglicher Deal mit den Landesfürsten?**

An der Effektivität des Bundesrats als Blockadeinstrument der Opposition hat der Versuch einer Reduzierung der Zustimmungsgesetze im Zuge der Föderalismusreform wenig geändert.<sup>14</sup> Auch die teilweise befürwortete relative Mehrheitsregel, also die Nichtberücksichtigung der – bei Landesregierungs-koalitionen quer zum Bundesmuster zumeist im Koalitionsvertrag festgeschriebenen – Enthaltungen, brächte hier kaum Fortschritte: Aufgrund des Zwischenwahleffekts verfügt die Opposition meist über mehr Bundesratsstimmen als die Regierung.<sup>15</sup> Weit effektiver wäre eine Umkehrung der Abstimmungslogik, also eine Umwandlung des Zustimmungserfordernisses in ein (absolutes) Vetorecht des Bundesrats. Im internationalen Vergleich ist die Ausgestaltung der Mitwirkung zweiter Kammern als – oft sogar bloß suspensives – Vetorecht der Regelfall, ein Zustimmungserfordernis absolut unüblich. Enthaltungen zählten so faktisch als Ja- statt wie derzeit als Nein-Stimmen.<sup>16</sup> Dies würde ein oppositionelles Veto keinesfalls unmöglich machen: In fünf der letzten 20 Jahre (1998, 2002-2005), hätte die Opposition über eine eigene Vetomehrheit verfügt, in vier weiteren (1994-1997) hätte ihr dazu nur eine einzige Stimme gefehlt. Auch zukünftig wird die Op-

position (zu einer ‚kleinen Koalition‘) selten sehr weit von den für eine absolute Mehrheit im Bundestag erforderlichen 35 Stimmen entfernt sein. Eine wesentlich niedrigere Stimmzahl ist aufgrund des Zwischenwahleffekts unwahrscheinlich. Eine erheblich größere Stimmzahl wird durch die Unabwendbarkeit von quer zum Bundesmuster liegenden Koalitionen verhindert. Denn dadurch kommt es zu einer strukturellen ‚Neutralisierung‘ eines erheblichen Teils der Länder. Ein Veto wäre somit immer möglich, wenn einige wenige zum Bundesmuster quer liegende Koalitionen dafür gewonnen werden könnten – also sofern wichtige Länderinteressen dem Regierungsvorhaben entgegenstehen. Im Gegenzug könnte den Ländern das absolute Vetorecht für alle (also bisherige Zustimmung- und Einspruchs-) Gesetze zugesprochen werden. Diesen Deal könnten die Länderfürsten durchaus goutieren, schließlich wüchsen die Mitspracherechte jedes Einzelnen von ihnen, während nur ihr kollektives Verhinderungspotenzial abnähme. Eine solche Reform könnte die Durchsetzungschancen der Regierung spürbar erhöhen und die Intensität des Dauerwahlkampfes in den Ländern zügeln. Mit der Verheißung des ‚Durchregierens‘ wüchse allerdings die – einer nachhaltigen Politik abträgliche – Wiederwahlfixierung noch weiter an.

### **Das relative Scheitern der Großen Koalition**

Auch die Große Koalition hat die in sie gesetzte Hoffnung, im Konsens der beiden großen Parteien wichtige Probleme einer nachhaltigen Lösung zuzuführen, größtenteils enttäuscht. Ihr Reformmut blieb sogar hinter dem ihrer rot-grünen Vorgängerregierung zurück, weil sie eine ausgabenseitige Konsolidierung der Staatsfinanzen in der Aufschwungphase unterließ.<sup>17</sup> In der ersten Hälfte der Legislaturperiode beschloss die Große Koalition zwar mit der Mehrwertsteuererhöhung und der Rente mit 67 zwei sehr unpopuläre Reformen. Erstere hatte mit der Lohnnebenkostensenkung allerdings

**Ein großer Staat regiert sich nicht nach Parteiansichten.**

/ Otto von Bismarck /

eine populäre Kehrseite und letztere scheint nur als persönliche Leistung von Franz Müntefering erklärbar, der „die Rente mit 67 [...] wollen konnte, weil er nichts mehr werden [wollte]“.<sup>18</sup> Bald darauf kreiste bei-

der Volksparteien Kalkül schon um die Nachholung der 2005 ausgebliebenen Lagerentscheidung bei der Bundestagswahl 2009. So versuchte der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Jürgen Rüttgers mit der Forderung einer längeren Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I für Ältere, die Sozialdemokraten links zu überholen, von denen nur wenige bereit waren, diesen Teil ihrer Agenda-Politik unter diesen Umständen weiter zu verteidigen. Im Hamburger Programm 2007 kehrte die SPD von der geplanten Bahn-Privatisierung ab. Der überfällige Fortschritt in der Rentenpolitik wurde durch die Aussetzung des Riester-Faktors 2008 und 2009 sowie die Rentengarantie im unmittelbaren Vorfeld der Bundestagswahl konterkariert.<sup>19</sup> Kaum in der Opposition, rückt die SPD schon wieder von der unpopulären Rente mit 67 ab.

### **Entschärfung des Parteienwettbewerbs durch Neutralisierung der Regierung**

Für die Ermöglichung langfristig orientierter und nachhaltiger Politik scheint die Entschärfung des Parteienwettbewerbs unabdingbar. Die Kompetitivität eines Parteiensystems ist nicht ausschließlich, vielleicht sogar noch nicht einmal in erster Linie von der politikinhaltlichen Polarisierung innerhalb einer Gesellschaft abhängig. Parteien, deren programmatische Positionen sich ähneln, kämpfen eben gerade um die gleichen Wählerschichten; dies kann ein starker Anreiz für rhetorische Aufrüstung und Abgrenzung sein.<sup>20</sup> In erheblichem Maße scheint die Schärfe des Parteienwettbewerbs davon abzuhängen, wie entscheidend ein gutes Wahlergebnis für die Chance auf eine Regierungsbeteiligung ist und wie groß deren Mehrwert gegenüber dem Oppositionsstatus ausfällt. In der Bundesrepublik ist eine ‚Opposition um der Opposition willen‘ ebenso zu attraktiv wie ein ‚Regieren um des Regierens willen‘. In den skandinavischen Demokratien hingegen können Minderheitsregierungen wohl auch deshalb sehr lange überleben, weil die Opposition dort über die ständigen Parlamentsausschüsse erheblichen Einfluss auf die Politikgestaltung ausüben kann.<sup>21</sup> Ebenso wie bei ‚echten‘, nicht gestützten Minderheitsregierungen wird im präsidentiellen System der USA mit Ad-hoc-Mehrheiten regiert. Dass der Präsident vom Kongress nicht aus politischen Gründen absetzbar ist, trägt sicherlich zur Möglichkeit fraktionsübergreifender Abstimmungsmehrheiten bei. Allerdings beruht das Funktionieren dieses Systems auch

auf organisatorisch sehr schwachen Parteien und – von einigen hart umkämpften ‚value politics‘ wie etwa der Abtreibungsfrage abgesehen – geringen politikinhaltlichen Unterschieden zwischen diesen. Hiermit steht und fällt seine Funktionalität, wie die jüngste Verhärtung der parteipolitischen Fronten anlässlich Barack Obamas Gesundheitsreform als auch die krisenhaften Rezeptionserfahrungen einiger südamerikanischer Staaten mit dem präsidentiellen System zeigen. Eine Übertragung des US-Systems auf die Bundesrepublik würde den Parteienwettbewerb nicht schwächen, sondern in Verbindung mit diesem ähnliche Krisensymptome hervorrufen.<sup>22</sup>

### **Direktwahl der Minister: ‚Große Koalition plus x‘**

Mit der organisatorischen Stärke und politikinhaltlich gedeckten Polarisierung in der Bundesrepublik kompatibel erscheint hingegen die Einführung eines präsidentiellen Systems in Form einer Direktwahl der Minister.<sup>23</sup> Dem Kabinett würden so mit ziemlicher Sicherheit Minister beider großer Parteien und darüber hinaus mit einiger Wahrscheinlichkeit auch der einen oder anderen kleineren Partei angehören. Vorstellbar wären etwa ein grüner Umwelt- oder Verbraucherschutzminister und – unter günstigeren demoskopischen Vorzeichen – ein liberaler Wirtschafts- oder Justizminister. Um eine möglichst weitreichende parteipolitische Entfärbung der Regierung zu ermöglichen (also eine Zusammensetzung nach dem Muster ‚Große Koalition plus x‘), müssten die Chancen der Kandidaten der kleineren Parteien durch ein zweistufiges Wahlverfahren maximiert werden. Dabei sollte die erste Runde der Ministerdirektwahl ein oder zwei Wochen vor, die zumeist wohl erforderliche Stichwahl zwischen den beiden jeweiligen Erstplatzierten gleichzeitig mit der Bundestagswahl stattfinden. Durch die zumindest weitgehende Unklarheit der Regierungszusammensetzung zum Zeitpunkt der Bundestagswahl würde eine Überlagerung der partei-/sachpolitischen Wahlentscheidung durch Personalvorlieben verhindert. Selbst nicht in der Regierung vertretene Parteien hätten wenig Anreiz zu genereller Verweigerung. Eine Nichtregierungsbeteiligung, etwa der Linkspartei, wäre ja nicht Folge einer koalitionspolitischen Isolierung durch die anderen Parteien wie (zumindest noch) derzeit, gegen welche ‚Die Linke‘ polemisieren und ‚Underdog‘-Sympathien einfordern könnte, sondern ginge auf die Entscheidung

des Volkes zurück. Hieraus könnte daher – im Unterschied auch zur Schweizer ‚Zauberformel‘<sup>24</sup> – keine Kritik des Parteienstaats oder herrschenden Parteienkartells generiert werden. Anstelle eines Konfrontationskurses dürften nicht in der Regierung vertretene Parlamentsparteien eher versuchen, für ihre inhaltlichen Forderungen eine parlamentarische Mehrheit zu finden.

Ein Politiker muss das machen, was er für richtig hält. Denn Politik ist kein Schönheitswettbewerb und auch kein Beliebtheitstest.  
/ Norbert Blüm /

Schließlich könnten sich die Legislativkoalitionen ad hoc, gemäß der Positionen der Parteien zur jeweiligen Sachfrage, bilden, da das Kabinett nicht mehr von den personell in ihm vertretenen Parteien gestützt werden müsste (was auch eine demokratietheoretisch wünschenswerte Absenkung der Fünfprozenthürde erlauben würde, wobei der Kreis der Parteien mit Kandidatenvorschlagsrecht mittels einer separaten Prozentklausel übersichtlich gehalten werden könnte).

### **Einhegung der Parteienverdrossenheit**

Im Unterschied zum Normalfall parlamentarischer Regierungspolitik, würden nicht mehr „natürliche Mehrheiten“ durch „künstliche Mehrheiten“ unterdrückt.<sup>25</sup> Die Parteien müssten sich keiner umfassenden Koalitionsräson unterordnen und ihre politikinhaltlichen Profile nur noch so weit verwässern, wie es ihnen die Herstellung einer bestimmten punktuellen Abstimmungscoalition wert wäre. So könnte auch die – der Durchsetzung nachhaltiger Politik ihrerseits abträgliche – Parteienverdrossenheit eingehegt werden. Hierzu dürfte auch das Ende von Ministerernennungen, die zuvorderst auf Regional- oder Parteiflügelproporz bzw. persönlicher Nähe zum Parteivorsitzenden beruhen, beitragen. Gewisse Proporz- und Protektionsmomente würden zwar vielleicht auf der Ebene der parteiinternen Kandidatennominierung fortbestehen, müssten aber zumindest immer dann hintangestellt werden, wenn reelle Chancen auf den Erwerb eines Ministeramtes dadurch merklich dezimiert würden. Denkbar erscheint allerdings auch, dass die Parteien ihre Ministerkandidaten in Urwahlen oder Primaries bestimmen und so deren Mehrheitsfähigkeit optimieren sowie sich parteiinternen Ärger ersparen würden. Dieser könnte ihnen insbesondere angesichts der geringeren Verfü-

gungsmacht der Minister überflüssig erscheinen, die in der Gesetzgebung nicht gegen die Abstimmungscoalitionen in ihrem Politikfeld anregen könnten.

### Neuaustarierung der institutionellen Gewichte

Für den Fall mangelnder Kooperativität eines Ministers, müsste der Bundestag freilich mittels deutlich besserer personeller Ressourcen in die Lage versetzt werden, eigenständig hinreichend ausgearbeitete Initiativen vorlegen zu können. Im innerexekutiven Verhältnis wären die einzelnen Minister freier. Das Kollegialprinzip würde an Bedeutung verlieren; die Gesetzesinitiative und das Verordnungsrecht müssten

jedem Minister für seinen Bereich einzeln zustehen. Auch die Richtlinienkompetenz verträgt sich nicht mit der Ministerdirektwahl; das Amt des Bundeskanzlers wäre obsolet und sollte abgeschafft werden. Das – systemnotwendige – Führungsvakuum ein Stück weit füllen könnte der Bundespräsident, der eine aktivere Rolle in der tagespolitischen Debatte erhielte. Diesem fiele neben einer Schiedsrichterrolle, wenn Streitigkeiten über die innerexekutive Zuständigkeit für ein Gesetzesvorhaben sich nicht im Kabinett beilegen lassen, auch die Aufgabe zu, als Mahner für eine konsistente Politik zu fungieren – wobei auch die Schuldenbremse ihren Teil dazu beitragen dürfte, dass sich die Parteien nicht nur auf eine Wunsch-dir-was-Politik für

ihr jeweiliges Klientel beschränken könnten. Auch das tendenziell zu Blockademehrheiten im Bundesrat führende Sanktionswahlverhalten bei Landtagswahlen würde durch die parteipolitische Nichtverortbarkeit der Regierung eingedämmt. Maximiert werden könnte dieser Effekt durch eine Einführung der Ministerdirektwahl auch auf Länderebene. Dies könnte auch das Abstimmungsverhalten im Bundesrat radikal verändern: Würde in den Länderverfassungen festgeschrieben, dass die Landesregierung mehrheitlich über die Stimmabgabe im Bundesrat entscheidet, würde die Wahrscheinlichkeit von (faktisch als Ablehnung zählenden) Enthaltungen verringert.

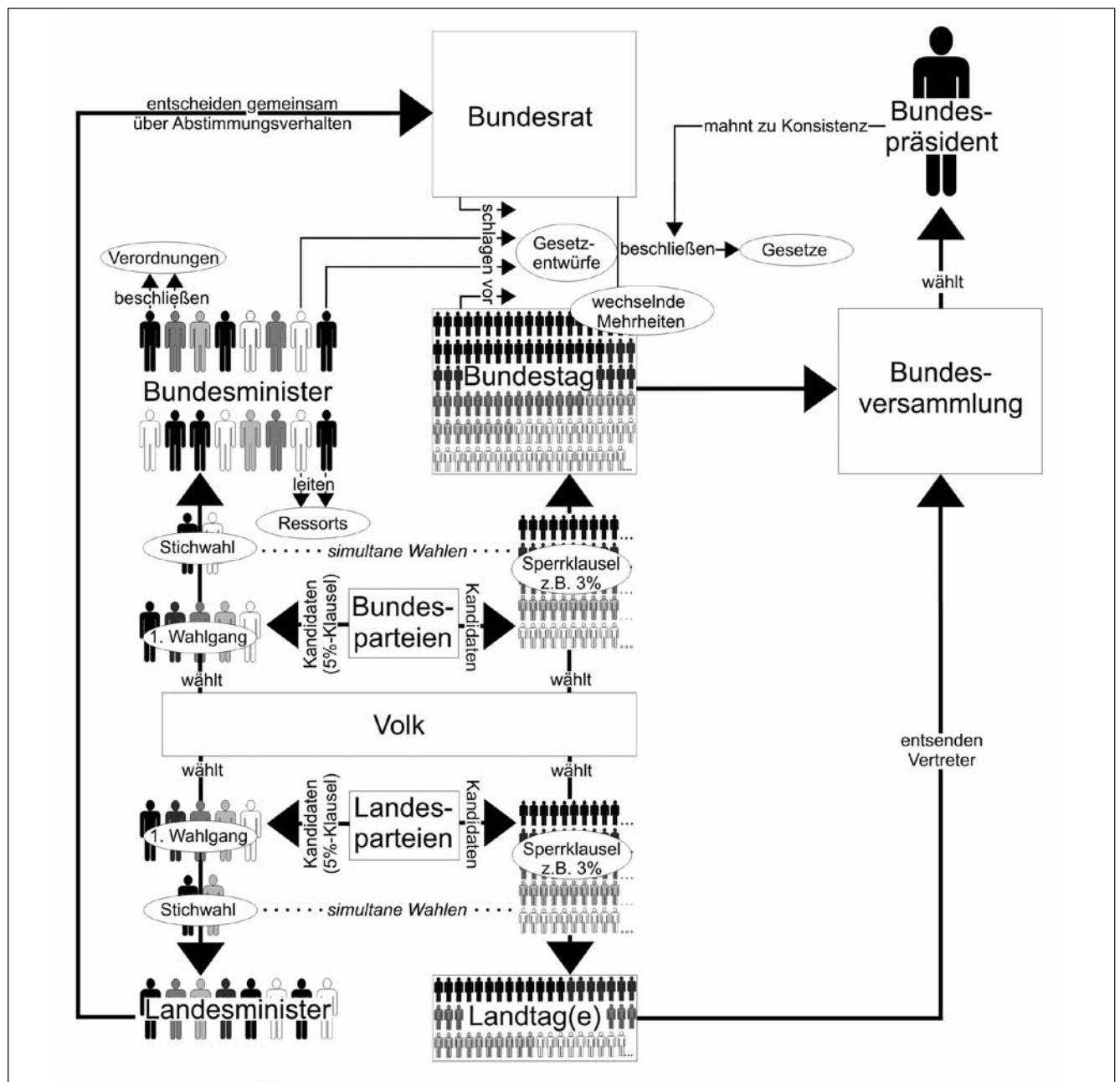


Abbildung 1: Ministerdirektwahl

## Die bessere Demokratisierungsalternative

Aufgrund einer wahrscheinlich größeren Zufriedenheit mit den Parteien und den führenden politischen Akteuren, aber auch, weil die Ministerdirektwahl selbst ein beachtliches Instrument direkter Demokratie darstellt, könnte ihre Implementierung zudem den unter den gegenwärtigen Bedingungen wachsenden Druck zur Einführung einer – im Hinblick auf die Ermöglichung nachhaltiger Politik eher problematischen – Volksgesetzgebung abschwächen. Auch demokratietheoretisch scheint sie dieser vorzuziehen: Eine Entscheidung über Kompetenz und Vertrauenswürdigkeit der (ohnehin allein nur beschränkt handlungsfähigen) Minister, ist dem politisch nur mäßig interessierten Gros der Bevölkerung wohl eher zuzumuten und zuzutrauen, als eine Entscheidung über zu meist komplizierte und in ihren Auswirkungen schwer zu durchschauende, aber folgenreiche Sachfragen, bei denen das Risiko der Manipulation durch gut organisierte Interessengruppen besteht. Da sich im Parlament dann jeweils die ‚natürlichen Mehrheiten‘ durchsetzen würden, wäre auch das demokratietheoretische Problem behoben, dass die Wähler im Fünfparteiensystem immer weniger kalkulieren können, welches mögliche Regierungsbündnis (und damit welche ‚künstliche Mehrheit‘) sie durch ihre Stimmabgabe für eine Partei hervorzubringen helfen.

Die Ministerdirektwahl, deren wesentliche Züge in der Grafik noch einmal dargestellt sind, erscheint somit als großartige Möglichkeit, das Ziel einer größeren Nachhaltigkeit der Politik mit den ebenfalls wichtigen Zielen der Sicherstellung der Regierbarkeit, der Stärkung der Demokratie und der Bekämpfung der Parteienverdrossenheit in Einklang zu bringen.

## Chancen des Vorschlags

Der Vorschlag einer Ministerdirektwahl ist auch politisch nicht chancenlos. Zwar besteht seitens der Parteien im Sinne eines pragmatischen Politikhandwerks eine ausgeprägte Tendenz, die Betätigung kleiner Stellschrauben einem ‚großen Wurf‘ vorzuziehen. Jedoch böte eine Ministerdirektwahl den Parteien die Möglichkeit, ‚mehrere Fliegen mit einer Klappe zu schlagen‘. Insbesondere würde eine Ministerdirektwahl den Parteien eine weitere elektoral gefährliche Abschleifung ihrer Markkerne im Fünfparteiensystem ersparen, das die Bildung der hergebrachten Mehrheitskoalitionen (Schwarz-Gelb bzw. Rot-Grün) zunehmend erschwert. Attraktiv

erscheinen die hierdurch möglichen wechselnden Legislativkoalitionen vor allem für das linke politische Spektrum. SPD und Grüne müssten nicht mehr die Gretchenfrage beantworten, wie sie es mit einer Regierungsbeteiligung der Linkspartei halten, sondern könnten pragmatisch rot-rot-grüne Mehrheiten in vielen Politikbereichen nutzen. ‚Die Linke‘ könnte einige ihrer Forderungen durchsetzen, ohne hierfür realpolitisch kaum aufrechtzuerhaltenden Kernforderungen (keine Militäreinsätze, Abschaffung von Hartz IV) entsagen oder sich ein finales Mea Culpa zu ihrer SED-Vergangenheit abringen zu müssen.

Für CDU/CSU und FDP dürfte die Nutzbarmachung linker Mehrheiten keine erstrebenswerte Perspektive darstellen, aber sie können sich ohnehin nicht darauf verlassen, noch lange von der Segmentierung im linken Lager zu profitieren. Und immerhin weiß die Union derzeit, trotz geringer Regierungszufriedenheit, die im Volk beliebtesten Politiker in ihren Reihen.

Denkbar wäre auch, dass eine Parteinuugründung mit der Forderung nach der Ministerdirektwahl erfolgreich sein könnte, vor allem, wenn mit dem Lockmittel einer gleichzeitigen Absenkung der Sperrklausel die hier von potenziell profitierenden Kleinparteien mit ins Boot geholt würden. Nicht zuletzt könnte eine Ministerdirektwahl in den Ländern qua Volksgesetzgebung eingeführt werden und einer Übernahme dieser Reform auf Bundesebene den Boden bereiten. Insgesamt betrachtet erscheint daher eine Einführung der Ministerdirektwahl zwar als großer Schritt, der das politische System grundlegend in Richtung eines präsidentiellen Systems verändern würde, gleichzeitig jedoch als realistischer Reformansatz angesichts der gegenwärtigen Probleme.

## Anmerkungen

1. Vgl. Kielmansegg 2003: 585-586.
2. Vgl. Blome 2008: 128-133.
3. Vgl. Niedermayer 2006: 125-126.
4. Vgl. Oschatz 2005: 51-55.
5. In sieben der elf Länder, in denen zwischen 2003 und 2005 gewählt wurde, erzielte die SPD ihre jeweils niedrigsten Resultate jemals, in drei weiteren die schlechtesten seit rund 50 Jahren. In drei Ländern hatte sie Verluste von mehr als zehn Prozentpunkten zu gewärtigen.
6. Vgl. Seemann: 2008.
7. Vgl. Decker 2006: 262-263.
8. Vgl. Detterbeck 2006: 49-50.
9. Vgl. Sturm 2001: 81-82.

10. Vgl. Jun 2004: 578-579.
11. Vgl. Sebaldt 2002: 56-59.
12. Vgl. Eckert 2004: 131, 304-305.
13. Vgl. Decker 2006: 264.
14. Vgl. Höreth 2007; Preuß 15.05.2010.
15. Vgl. Sturm 2002: 43.
16. Vgl. Decker 2008: 215.
17. Vgl. Egle 2009: 133.
18. Batt 2009: 216-217.
19. Vgl. Zohlhöfer 2009: 10.
20. Vgl. Czada 2000: 41.
21. Vgl. Ström 1984: 213-215.
22. Dies gilt auch für eine direkt gewählte Kollegialregierung einheitlicher parteipolitischer Provenienz mit ‚Teamcharakter‘, wie sie Esterbauer (2000) vorschwebt.
23. Die Idee einer Ministerdirektwahl reißt Schöppner (2009: 268-269) kurz an, seine Vorstellungen bleiben allerdings vage, unausgegoren und missverständlich.
24. Wenn die Regierungszusammensetzung gemäß der Zauberformel und das Wahlergebnis allzu sehr auseinanderfallen, bietet dies Nährboden für populistische Herausforderer des Establishments, vgl. Hennecke 2003: 148.
25. Das Begriffspaar „natürliche“ vs. „künstliche Mehrheiten“ verwendet (in Bezug auf Minderheitsregierungen) Strohmeier (2009: 277).

## Literaturverzeichnis

Batt, Helge (2009): Weder stark noch schwach – aber nicht groß. Die Große Koalition und ihre Reformpolitik. In: Batt, Helge / Tenscher, Jens (Hg.): 100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Großen Koalition. Wiesbaden: VS Verlag, 215-246.

Blome, Nikolaus (2008): Faul, korrupt und machtbesessen? Warum Politiker besser sind als ihr Ruf. Berlin: wjs verlag.

Czada, Roland (2000): Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In: Holtmann, Everhard / Voelzkow, Helmut (Hg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Westdt. Verlag, 23-49.

Decker, Frank (2006): Höhere Volatilität bei Landtagswahlen. Die Bedeutung bundespolitischer „Zwischenwahlen“. In: Jesse, Eckhard / Sturm, Roland (Hg.): Bilanz der Bundestagswahl 2005. Voraussetzungen, Ergebnisse,

Folgen. Wiesbaden: VS Verlag, 259-279.

Decker, Frank (2008): Relative statt absolute Mehrheit? Zur Diskussion um die Abstimmungsregeln im Bundesrat. In: *Recht und Politik*, Jg. 44 (4/2008), 213-216.

Detterbeck, Klaus (2006): Zusammenlegung von Bundes- und Landtagswahlen? Die Terminierung von Wahlen und ihre Konsequenzen im europäischen Vergleich. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Eckert, Christoph (2004): Transparenz im Gesetzgebungsprozess. Das Prinzip der Öffentlichkeit staatslenkender Entscheidungen zwischen Anspruch der Rechtsordnung und Realität. Hamburg: Kovač.

Egle, Christoph (2009): Weder Reform- noch Blockadekoalition. Die Bilanz der Großen Koalition. In: *Vorgänge*, Jg. 48 (3/2009), 118-128.

Esterbauer, Fried (2000): Volkswahl der Regierung? Thesen zu einem demokratischeren und stabileren Regierungssystem. In: Arnim, Hans Herbert von (Hg.): *Direkte Demokratie. Beiträge auf dem 3. Speyerer Demokratieforum vom 27. bis 29. Oktober 1999 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*. Berlin: Duncker und Humblot, 161-174.

Hennecke, Hans Jörg (2003): Das Salz in den Wunden der Konkordanz. Christoph Blocher und Schweizer Politik. In: Werz, Nikolaus (Hg.): *Populismus. Populisten in Übersee und Europa*. Opladen: Leske + Budrich, 145-162.

Höreth, Marcus (2007): Zur Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen. Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 38 (4/2007), 712-734.

Jun, Uwe (2004): Reformoptionen der politischen Akteure im deutschen Föderalismus. Mehr Länderautonomie und mehr Wettbewerb als Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 35 (3/2004), 559-580.

Kielmansegg, Peter Graf (2003): Können Demokratien zukunftsverantwortlich handeln? In: *Merkur*, Jg. 57 (7/2003), 583-594.

Niedermayer, Oskar (2006): War die Agenda 2010 an allem schuld? Die Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen. In: Jesse, Eckhard / Sturm, Roland (Hg.): *Bilanz der Bundestagswahl 2005. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*. Wiesbaden: VS Verlag, 119-155.

Oschatz, Georg-Berndt (2005): Müssen Politiker lügen? Demokratie zwischen Diskurs und Irreführung. In: Depenheuer, Otto (Hg.): *Recht und Lüge*. Münster: Lit, 45-56.

Preuß, Roland (15.05.2010): Macht der Länder ist ungebrochen. Die Föderalismusreform hat ihr Ziel verfehlt, dem Bundestag mehr Spielraum zu geben. In: *Süddeutsche Zeitung* (110/2010), 6.

Sebaldt, Martin (2002): Das Ringen um die thematische Lufthoheit. Zur Konkurrenz von Regierungsmehrheit und Opposition in der Gesetzgebungsarbeit des Deutschen Bundestages. In: Sebaldt, Martin / Oberreuter, Heinrich / Kranenpohl, Uwe (Hg.): *Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung. 2. durchgesehene und erweiterte Auflage*. Wiesbaden: Westdt. Verlag, 46-62. (1. Aufl. 2001).

Seemann, Wenke (2008): Do State Elections Affect Federal Governments' Legislative Behaviour? Empirical Evidence from the German Case, 1976-2005. In: *German Politics*, Jg. 17 (3/2008), 252-269.

Schöppner, Klaus-Peter (2009): Neue Koalitionsstrategien braucht das Land. In: Kronenberg, Volker / Mayer, Tilman (Hg.): *Volksparteien. Erfolgsmodell für die Zukunft? Konzepte, Konkurrenten und Konstellationen*. Freiburg/Basel/Wien: Herder, 259-276.

Strohmeier, Gerd (2009): Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs. In: *Zeitschrift für Politik*, Jg. 56 (3/2009), 260-283.

Strøm, Kaare (1984): Minority Governments in Parliamentary Democracies. The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions. In: *Comparative Political Studies*, Jg. 17 (2/1984), 199-227.

Sturm, Roland (2001): *Föderalismus in Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.

Sturm, Roland (2002): Vorbilder für eine Bundesratsreform? Lehren aus den Erfahrungen der Verfassungspraxis Zweiter Kammern in föderalen politischen Systemen. In: Arndt, Hans-Wolfgang (Hg.): *Institutionelle Entflechtung in Zweiten Kammern*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung, 25-49.

Zohlhöfer, Reimut (2009): Große Koalition. Durchregiert oder im institutionellen Dickicht verheddert? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 59 (38/2009), 9-14.



Volker Best ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Sein Forschungsschwerpunkt liegt auf der Koalitions- sowie der Parteiensystemforschung.

Kontaktdaten:

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie

Lennéstr. 27, 53113 Bonn

Tel.: 0228/73 48 26

Fax: 0228/73 94 96

E-Mail: vbest@uni-bonn.de