

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 178

Direktwahl der Ministerpräsidenten

**Als Kern einer Reform
der Landesverfassungen**

Von

Jan L. Backmann



Duncker & Humblot · Berlin

JAN L. BACKMANN

Direktwahl der Ministerpräsidenten

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 178

Direktwahl der Ministerpräsidenten

Als Kern einer Reform
der Landesverfassungen

Von

Jan L. Backmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
hat diese Arbeit im Jahre 2005 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2006 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0561-6271
ISBN 3-428-12032-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Für Caroline

Vorwort

Die Arbeit hat im Sommersemester 2004 der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer als Dissertation vorgelegen. Literatur und Rechtsprechung sind, soweit dies möglich und sinnvoll war, bis Sommer 2005 nachgetragen.

Professor Dr. *Hans Herbert von Arnim* hat die Arbeit vorzüglich betreut und das Erstgutachten erstellt. Professor Dr. *Karl-Peter Sommermann* hat freundlicherweise das Zweitgutachten verfasst. Dafür und für wertvolle Hinweise in der Sache gilt beiden mein besonderer Dank.

Dank schulde ich auch dem Senat der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften für die Aufnahme in die Schriftenreihe der Hochschule sowie meinen Schwiegereltern *Christine* und *Christian Stelzer*, die mich als Journalisten auf zahlreiche wertvolle Zeitungsfundstellen aufmerksam machten.

Den größten Dank möchte ich meiner Ehefrau *Caroline Backmann* aussprechen. Sie hat nicht nur bereits die zweite Dissertation mit viel Geduld begleitet und bei der Manuskriptüberarbeitung viel wertvolle Hilfe geleistet. Kurz nach Abschluss des Promotionsverfahrens, nämlich am 29. Juli 2005, hat sie mir mit der Geburt unseres Sohnes *Robert* das schönste Geschenk gemacht, das man sich wünschen kann.

Plön, im Januar 2006

Jan L. Backmann

Inhaltsübersicht

| | |
|--|-----|
| § 1 Einleitung | 37 |
| I. Einführung in die Thematik..... | 37 |
| II. Erste Bestandsaufnahme | 38 |
| III. Ziele der Untersuchung | 40 |
| IV. Zur Terminologie..... | 42 |
| § 2 Die Reform der Landesverfassungen im Kontext | 46 |
| I. Die historische Entwicklung des Länderparlamentarismus | 46 |
| II. Die gegenwärtigen Regierungssysteme in den Bundesländern..... | 50 |
| III. Der Länderparlamentarismus im mehrstufigen Bundesstaat..... | 58 |
| IV. Der deutsche Länderparlamentarismus im internationalen Vergleich ... | 63 |
| V. Reformbestrebungen in Bund und Ländern im Überblick..... | 68 |
| § 3 Aktueller Stand der Diskussion | 69 |
| I. Skepsis bei <i>Theodor Heuss</i> ? | 69 |
| II. Die Entwicklung der Theorie bei <i>Theodor Eschenburg</i> | 70 |
| III. Die Kritik des Länderparlamentarismus bei <i>Wilhelm Hennis</i> | 73 |
| IV. Erster Anklang in jüngerer Zeit bei <i>Oschatz</i> | 75 |
| V. Der neue Diskussionsanstoß durch <i>Hans Herbert von Arnim</i> | 75 |
| VI. Die Direktwahl als Forderung der <i>Frankfurter Intervention</i> | 79 |
| VII. <i>Hans H. Klein</i> als schärfster Kritiker | 80 |
| VIII. Die Befürwortung der Direktwahl durch <i>Brun-Otto Bryde</i> | 84 |
| IX. Die Thesen <i>Albert Janssens</i> | 86 |
| X. Die jüngste Untersuchung von <i>Hartmut Maurer</i> | 90 |
| XI. Weitere Äußerungen..... | 92 |
| § 4 Versuch einer Systematisierung der Streitpunkte und Argumente | 94 |
| I. Streit über Konsequenzen und Streit über deren Bewertung | 94 |
| II. Keine Beschränkung auf den bisherigen Diskussionsstand | 95 |
| III. Gegenständliche Ordnung | 96 |
| § 5 Methodik der Untersuchung | 109 |
| I. Die beiden methodischen Aufgaben | 109 |
| II. Das Problem der Maßstäbe..... | 110 |
| III. Das Problem der Vorhersage | 112 |

| | |
|---|-----|
| § 6 Die Direktwahl als Element unmittelbarer Demokratie | 123 |
| I. Mehr Einfluss durch Direktwahl? | 123 |
| II. „Natürlicher Vorrang“ direkt-demokratischer Elemente? | 138 |
| III. Bedenken gegen direkt-demokratische Elemente | 148 |
| IV. Politischer Einfluss und Politikverdrossenheit | 156 |
| § 7 Die demokratische Legitimation in den Bundesländern | 163 |
| I. Das Erfordernis demokratischer Legitimation | 163 |
| II. Das Wesen demokratischer Legitimation | 167 |
| III. Das Richtmaß für die Verteilung demokratischer Legitimation | 175 |
| IV. Aufgaben und Befugnisse der Bundesländer und ihre Verteilung innerhalb der Bundesländer | 184 |
| V. Fazit – Folgen im Hinblick auf den Grundsatz der Akzessorietät von Machtausübung und Legitimationserfordernis | 192 |
| § 8 Die Gewaltenteilung in den Bundesländern | 194 |
| I. Die Landesverfassungsgerichte | 194 |
| II. Die „Stärkung“ des Ministerpräsidenten | 199 |
| III. Die Verschiebung in der Entscheidungszuständigkeit über die Person des Ministerpräsidenten als Ausgangspunkt | 202 |
| IV. Kompensierung durch Mitwirkung des Landtages bei der Regierungsbildung? | 215 |
| V. Der Landtag als pluralistisches Organ und die Parteien | 218 |
| VI. Auswirkungen auf die Landtage als Volksvertretung | 238 |
| VII. Die Kontrolle der Regierung als Ausdruck der Gewaltenteilung | 242 |
| VIII. Der Landtag als Gesetzgeber | 254 |
| IX. Fazit: Belegung der Gewaltenteilung auf Landesebene | 256 |
| § 9 Die Orientierung der Landespolitik am Gemeinwohl | 258 |
| I. Die Bedeutung der Frage nach dem Qualitätsmaßstab | 258 |
| II. Ausgangspunkt <i>Lincoln</i> -Formel: Demokratie als Entscheidung für das Volk | 258 |
| III. Das Problem der Beantwortungskompetenz | 259 |
| IV. Folgen für die Untersuchung | 259 |
| V. Gemeinwohl – was ist das? | 260 |
| VI. Gemeinwohl und Personalentscheidungen | 266 |
| VII. Gemeinwohl und Sachentscheidungen | 274 |
| VIII. Demagogie als unreflektierte Identifizierung mit Allgemeininteressen | 283 |
| IX. Fazit: (Gemeinwohl-)Optimierung der politischen Entscheidungsprozesse | 285 |

| | |
|--|------------|
| X. Annex: Die veränderte Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung | 286 |
| § 10 Die Direktwahl im Gefüge des deutschen Bundesstaates..... | 289 |
| I. Die Autonomie der Bundesländer – Soll und Ist | 289 |
| II. Ursachen für den Verlust sachlicher Autonomie | 293 |
| III. Auswirkungen einer Direktwahl der Ministerpräsidenten auf die Länderautonomie | 305 |
| IV. Auswirkungen auf den Bund | 314 |
| V. Auswirkungen auf den Gesamtstaat: Wider dem Verschiebebahnhof für parlamentarische Verantwortung | 320 |
| VI. Auswirkungen im Hinblick auf die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union..... | 321 |
| VII. Ausblick: Die Direktwahl vor dem Hintergrund der Entwicklung der Europäischen Union | 325 |
| § 11 Ergebnis, Ausgestaltung und weitere Reformschritte..... | 327 |
| I. Fazit: Präsidialsystem für die Länder?..... | 327 |
| II. Die Ausgestaltung des Regierungssystems auf Grundlage einer Direktwahl..... | 334 |
| III. Flankierende Maßnahmen | 351 |
| IV. Mögliche Anschlussreformen | 357 |
| § 12 Zulässigkeit der Einführung eines Präsidialsystems in den Ländern..... | 370 |
| I. Die Ewigkeitsklauseln der Landesverfassungen..... | 370 |
| II. Das Homogenitätsgebot des Grundgesetzes | 376 |
| § 13 Landesrechtliche und -politische Möglichkeiten der Umsetzung..... | 388 |
| I. „Herkömmliche“ Verfassungsänderung | 388 |
| II. Möglichkeiten der Volksgesetzgebung in den Ländern..... | 390 |
| III. Beurteilung der politischen Realisierbarkeit..... | 402 |
| § 14 Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Ergebnisse..... | 410 |
| I. Die Direktwahl als Element unmittelbarer Demokratie | 410 |
| II. Die demokratische Legitimation in den Bundesländern | 412 |
| III. Die Gewaltenteilung in den Bundesländern..... | 413 |
| IV. Die Orientierung der Landespolitik am Gemeinwohl | 417 |
| V. Die Direktwahl im Gefüge des deutschen Bundesstaates | 419 |
| VI. Die Beantwortung der Regierungssystemfrage für die Länder | 421 |
| VII. Zur Ausgestaltung des Regierungssystems | 422 |
| VIII. Weitere Reformschritte | 423 |
| IX. Zulässigkeit | 424 |

| | |
|-------------------------------------|------------|
| X. Möglichkeiten der Umsetzung..... | 424 |
| Literaturverzeichnis..... | 426 |
| Sachwortverzeichnis..... | 455 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| § 1 Einleitung | 37 |
| I. Einführung in die Thematik..... | 37 |
| II. Erste Bestandsaufnahme..... | 38 |
| III. Ziele der Untersuchung | 40 |
| 1. Systematisierung der Streitpunkte und Argumente | 40 |
| 2. Klärung der Methodik | 41 |
| 3. Versuch einer Beantwortung der „Regierungssystemfrage“..... | 41 |
| 4. Verfassungsrechtliche und Folgefragen | 41 |
| 5. Praktische Umsetzung | 42 |
| 6. Gang der Untersuchung..... | 42 |
| 7. Beschränkung auf die deutschen Bundesländer..... | 42 |
| IV. Zur Terminologie..... | 42 |
| 1. Ministerpräsident, Regierungschef..... | 43 |
| 2. Landtag, Landesparlament | 43 |
| 3. Parlamentarisches und Präsidialsystem | 43 |
| 4. Exekutive und Legislative | 45 |
| 5. Unmittelbare Demokratie | 45 |
| | |
| § 2 Die Reform der Landesverfassungen im Kontext | 46 |
| I. Die historische Entwicklung des Länderparlamentarismus | 46 |
| 1. Die Länder zur Zeit der Weimarer Republik..... | 46 |
| 2. Die Entwicklung der heutigen Landesverfassungen..... | 47 |
| a) Diskussion eines direkt gewählten Staatspräsidenten bei den frühen Verfassungen | 48 |
| b) Der Verfassungsentwurf der CDU für Württemberg-Hohen- zollern | 49 |
| c) Der Verfassungsentwurf der CDU für Baden-Württemberg | 49 |
| II. Die gegenwärtigen Regierungssysteme in den Bundesländern..... | 50 |
| 1. Baden-Württemberg | 51 |
| 2. Bayern | 51 |
| 3. Berlin..... | 52 |
| 4. Brandenburg..... | 52 |
| 5. Bremen | 53 |
| 6. Hamburg..... | 53 |
| 7. Hessen | 53 |

| | |
|--|-----------|
| 8. Mecklenburg-Vorpommern | 54 |
| 9. Niedersachsen..... | 54 |
| 10. Nordrhein-Westfalen | 55 |
| 11. Rheinland-Pfalz..... | 55 |
| 12. Saarland..... | 56 |
| 13. Sachsen..... | 56 |
| 14. Sachsen-Anhalt..... | 57 |
| 15. Schleswig-Holstein..... | 57 |
| 16. Thüringen | 57 |
| III. Der Länderparlamentarismus im mehrstufigen Bundesstaat..... | 58 |
| 1. Der Parlamentarismus im Bund..... | 58 |
| 2. Die Europäische Union | 59 |
| 3. Die Kommunalverfassungen | 59 |
| a) Die vier herkömmlichen kommunalen Verfassungstypen..... | 60 |
| (1) Die Norddeutsche Ratsverfassung | 60 |
| (2) Die Magistratsverfassung..... | 60 |
| (3) Bürgermeisterverfassung | 61 |
| (4) Die Süddeutsche Ratsverfassung | 61 |
| b) Die Kommunalverfassungsreform der 1990er Jahre | 61 |
| IV. Der deutsche Länderparlamentarismus im internationalen Vergleich ... | 63 |
| 1. USA..... | 63 |
| a) Der Bundesstaat | 63 |
| b) Die Gliedstaaten..... | 64 |
| 2. Israel..... | 64 |
| 3. Österreich | 66 |
| 4. Frankreich | 66 |
| 5. Schweiz | 67 |
| V. Reformbestrebungen in Bund und Ländern im Überblick..... | 68 |
| | |
| § 3 Aktueller Stand der Diskussion | 69 |
| I. Skepsis bei <i>Theodor Heuss</i> ? | 69 |
| II. Die Entwicklung der Theorie bei <i>Theodor Eschenburg</i> | 70 |
| 1. Parlamentarismus für Verwaltungsstaat funktional ungeeignet..... | 70 |
| 2. Mangelnde Kontrollmöglichkeit durch das Volk | 71 |
| 3. Mangelnde parlamentarische Kontrolle..... | 71 |
| 4. Übermäßige Abhängigkeit des Ministerpräsidenten von den Re- | |
| gierungsparteien | 72 |
| 5. Versachlichung durch Unabhängigkeit..... | 72 |
| 6. Direktwahl als Form der Selbstbestimmung..... | 72 |
| 7. Keine Besorgnis übermächtiger Ministerpräsidenten | 72 |
| 8. Keine Besorgnis der Wahl von Demagogen..... | 73 |
| 9. Keine Besorgnis der Manipulation | 73 |

| | |
|---|----|
| III. Die Kritik des Länderparlamentarismus bei <i>Wilhelm Hennis</i> | 73 |
| 1. Koalitionszwang | 73 |
| 2. Strukturell bedingte Einflussnahme der Bundespolitik | 74 |
| 3. Keine Grundsatzentscheidungen | 74 |
| IV. Erster Anklang in jüngerer Zeit bei <i>Oschatz</i> | 75 |
| V. Der neue Diskussionsanstoß durch <i>Hans Herbert von Arnim</i> | 75 |
| 1. Angleichung an Aufgabenverschiebung in Praxis bereits vollzogen..... | 75 |
| 2. Größere Unabhängigkeit von der eigenen Partei..... | 76 |
| 3. Stärkung der parlamentarischen Kontrolle | 76 |
| 4. Zurückdrängung von übermäßigem Parteieneinfluss und Parteibuchwirtschaft | 76 |
| 5. Zurückdrängung der übermäßigen Durchsetzung von Partikularinteressen..... | 77 |
| 6. Stärkere Gemeinwohlorientierung der Landespolitik | 77 |
| 7. Direktwahl des Ministerpräsidenten als Voraussetzung für eine Parlamentsreform | 78 |
| 8. Stärkere Maßgeblichkeit des Volkswillens als Mittel gegen Parteienverdrossenheit..... | 78 |
| 9. Keine Besorgnis der Wahl von Demagogen..... | 78 |
| 10. Keine Besorgnis von übermäßig starken Ministerpräsidenten..... | 78 |
| VI. Die Direktwahl als Forderung der <i>Frankfurter Intervention</i> | 79 |
| VII. <i>Hans H. Klein</i> als schärfster Kritiker | 80 |
| 1. Stärkerer politischer Einfluss der Ministerpräsidenten..... | 80 |
| 2. Keine Manipulierbarkeit und Überforderung des Volkes..... | 80 |
| 3. Stärkung von Ministerpräsident und Parlament..... | 80 |
| 4. Einfluss der Parteien bleibt..... | 81 |
| 5. Versachlichung der parlamentarischen Diskussion fraglich..... | 81 |
| 6. Kein taugliches Mittel gegen Ämterpatronage | 81 |
| 7. Direktwahl und Gemeinwohlorientierung | 82 |
| 8. Die Aufgabenverschiebung in den Ländern und die Gewaltentrennung | 83 |
| VIII. Die Befürwortung der Direktwahl durch <i>Brun-Otto Bryde</i> | 84 |
| 1. Hauptproblem: Mangelnde Transparenz infolge Verantwortungsverflechtung..... | 84 |
| 2. Entbehrlichkeit institutioneller Übereinstimmung von Regierung und Parlamentsmehrheit..... | 84 |
| 3. Mangelnde parlamentarische Kontrolle..... | 85 |
| 4. Belebung der diskursiven parlamentarischen Willensbildung..... | 85 |
| 5. Angleichung von demokratischer Legitimation und Aufgabenwahrnehmung..... | 85 |

| | | |
|------------|---|-----|
| 6. | Stärkung des Parlaments als Gegengewicht zum Ministerpräsidenten..... | 86 |
| 7. | Bedenken wegen zusätzlicher Personalisierung | 86 |
| IX. | Die Thesen <i>Albert Janssens</i> | 86 |
| 1. | Verlust sachlicher Autonomie der Länder als Legitimitätsproblem des deutschen Bundesstaates | 86 |
| 2. | Parteilpolitische Gleichschaltung als Ursache für den Verlust sachlicher Autonomie..... | 87 |
| 3. | Wiederherstellung echter parlamentarischer Kontrolle | 88 |
| 4. | Rückbesinnung auf das Landeswohl im Bundesrat | 89 |
| 5. | Schaffung einer hinreichenden demokratischen Legitimation des Bundesrates für seine Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 2, 4 bis 6 GG..... | 89 |
| 6. | Nebeneffekt: Zurückdrängung der Ämterpatronage..... | 90 |
| X. | Die jüngste Untersuchung von <i>Hartmut Maurer</i> | 90 |
| 1. | Die Argumente pro Direktwahl..... | 91 |
| 2. | Die Argumente contra Direktwahl | 91 |
| 3. | Grundsätzliche Befürwortung bei verbleibender Skepsis..... | 92 |
| XI. | Weitere Äußerungen..... | 92 |
| § 4 | Versuch einer Systematisierung der Streitpunkte und Argumente | 94 |
| I. | Streit über Konsequenzen und Streit über deren Bewertung | 94 |
| II. | Keine Beschränkung auf den bisherigen Diskussionsstand | 95 |
| III. | Gegenständliche Ordnung | 96 |
| 1. | Keine scharfe inhaltliche Trennbarkeit..... | 96 |
| 2. | Orientierung an den Primärzielen..... | 97 |
| 3. | Stärkung der Selbstbestimmung | 98 |
| a) | Direktwahl als Element unmittelbarer Demokratie | 98 |
| b) | Direktwahl als Legitimationsquelle..... | 99 |
| 4. | Stärkung der Gewaltenteilung | 99 |
| a) | Unmittelbare Auswirkung auf die Gewaltenteilung | 100 |
| b) | Verbindung zwischen Selbstbestimmung und Gewaltenteilung: Transparenz..... | 100 |
| 5. | Stärkung des Gemeinwohlbezugs..... | 101 |
| a) | Verbindung zwischen Selbstbestimmung und Gemeinwohlbezug: Gemeinwohl und Volkswille | 102 |
| b) | Verbindung zwischen Gewaltenteilung und Gemeinwohlbezug: Kontrolle und Unabhängigkeit | 102 |
| c) | Untersuchungsprogramm | 103 |
| 6. | Stärkung der Länderautonomie | 105 |
| a) | Verbindung zwischen Selbstbestimmung und Länderautonomie: Interessen des Landesvolks | 106 |

| | |
|---|-----|
| b) Verbindung zwischen unmittelbarer Legitimation und Länderautonomie: Landesregierung als Legitimationsmittler | 106 |
| c) Verbindung zwischen Gewaltenteilung und Länderautonomie: Stärkere Kontrolle der Bundesrätstätigkeit durch die Landesparlamente | 106 |
| d) Verbindung zwischen Gemeinwohl und Länderautonomie: Auflösung der „parteipolitischen Gleichschaltung“ | 107 |
| e) Untersuchungsprogramm | 107 |
| 7. Verbleibende Fragen | 108 |
| | |
| § 5 Methodik der Untersuchung | 109 |
| I. Die beiden methodischen Aufgaben | 109 |
| II. Das Problem der Maßstäbe | 110 |
| 1. Mangel an anerkannten konkreten Maßstäben | 110 |
| 2. Ableitung konkreter Maßstäbe | 111 |
| 3. Erfahrung konkreter Maßstäbe | 111 |
| 4. Auslegung von Rechtssätzen | 111 |
| III. Das Problem der Vorhersage | 112 |
| 1. Vergleich | 112 |
| a) Die Logik des Vergleichs | 113 |
| b) Die Länder als Vergleichseinheiten | 113 |
| 2. Die andere Seite: mögliche Vergleichsgruppen | 114 |
| a) Die Vergleichbarkeit der Bundesländer mit den Kommunen ... | 114 |
| b) Die Vergleichbarkeit der Bundesländer mit den „historischen“ Kommunen | 116 |
| c) Die Vergleichbarkeit der Bundesländer mit ausländischen Staaten | 117 |
| 3. Statischer und dynamischer Vergleich | 117 |
| 4. Die Kombination mit Induktion und Deduktion | 118 |
| 5. Der Ausgangspunkt: Die unterstellte Einführung der Direktwahl ... | 119 |
| a) Bedeutung der Konkretisierung der Hypothese | 119 |
| b) Umfang des Hypothesegegenstandes | 120 |
| c) Konkrete Ausgestaltung: Das herrschende Modell | 120 |
| d) Abweichungen | 121 |
| | |
| § 6 Die Direktwahl als Element unmittelbarer Demokratie | 123 |
| I. Mehr Einfluss durch Direktwahl? | 123 |
| 1. Unmittelbar: Selbstentscheidung einer Personalfrage | 123 |
| a) Formeller Zuwachs an Entscheidungszuständigkeit | 124 |
| b) Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit | 124 |
| c) Materieller Zuwachs an Entscheidungszuständigkeit? | 124 |

| | | |
|-----|---|-----|
| d) | Derzeitiger Einfluss des Volkes auf die Entscheidung über den Ministerpräsidenten nach Landtagswahlen und zu erwartende Veränderungen | 126 |
| (1) | Landtagswahl als Präsidentschaftswahl? | 126 |
| (2) | Landtagsabgeordnete als Wahlmänner..... | 127 |
| (3) | Ausnahme: Nachträgliche Koalitionsbildung | 128 |
| (4) | Der „Link“ zwischen Partei und Kandidat | 128 |
| (5) | Zwischenergebnis: Einflusszuwachs..... | 129 |
| (6) | Annex: Einflusszuwachs auch durch Rücksichtnahme der Parteien bei der Kandidatenkür..... | 129 |
| e) | Derzeitiger Einfluss des Volkes auf die Entscheidung über den Ministerpräsidenten während einer Amtsperiode und zu erwartende Veränderungen | 130 |
| (1) | Zusammenfallen von Volks- und Parlamentswille..... | 130 |
| (2) | Auseinanderfallen von Volks- und Parlamentswille | 131 |
| (3) | Gleichlauf von Volks- und Parlamentswille als graduelle Bindung | 132 |
| (4) | Änderung durch Volkswahl – Grundmodell | 132 |
| (5) | Änderung durch Volkswahl – bei Möglichkeit eines parlamentarischen Misstrauensvotums | 133 |
| (6) | Zwischenergebnis: weiterer Einflusszuwachs während der Amtsperiode..... | 133 |
| f) | Ergebnis: Einfluss auf Person des Ministerpräsidenten wächst | 134 |
| 2. | Mittelbar: Einfluss auf die Regierungstätigkeit | 134 |
| a) | Verantwortung als Kehrseite von Bestimmung und Kontrolle.. | 134 |
| b) | Verschiebung der Verantwortlichkeit vom Parlament zum Volk | 135 |
| c) | Tätigkeitsorientierung als Folge von Verantwortlichkeit | 136 |
| d) | Orientierung am Volk \neq Entscheidung durch das Volk..... | 136 |
| (1) | Fehlende Thematisierung durch das Volk..... | 136 |
| (2) | Kein einheitlicher „Volkswille“ | 137 |
| (3) | Phlegmatik und Hemmschwelle..... | 137 |
| (4) | Umgekehrter Einfluss | 138 |
| e) | Ergebnis: Mittelbarer Einfluss auf Sachentscheidungen, aber keine Volksentscheidungen..... | 138 |
| II. | „Natürlicher Vorrang“ direkt-demokratischer Elemente?..... | 138 |
| 1. | Bewertungsmaßstäbe und Bewertungskriterien..... | 139 |
| 2. | Mögliche Bewertungsmaßstäbe..... | 139 |
| 3. | Der Zusammenhang zwischen Bewertungsmaßstäben und Demokratieideal | 140 |

| | | |
|------|---|-----|
| a) | Bestehender Zusammenhang als potenzielle Gefahr für die wissenschaftliche Diskussion..... | 140 |
| b) | Der potenzielle Zusammenhang als Gefahr für die wissenschaftliche Diskussion..... | 141 |
| c) | Die Gefahr der „Unwiderlegbarkeit“..... | 142 |
| d) | Die Gefahr der Politisierung | 142 |
| e) | Die Gefahr der Ausuferung | 143 |
| f) | Die Entschärfung der Gefahren..... | 143 |
| 4. | Keine Vermutung zugunsten einer möglichst weitgehenden mittelbaren Demokratie | 143 |
| a) | Vermutung zugunsten mittelbarer Demokratie allenfalls für das Staatsprinzip als solches | 144 |
| b) | Keine Regel für einzelne demokratische Elemente | 144 |
| 5. | Vermutung zugunsten möglichst weitgehender unmittelbarer Demokratie? | 145 |
| a) | Die <i>Lincoln</i> -Formel..... | 145 |
| b) | Volkssouveränität und Demokratie | 146 |
| c) | Staatstheoretischer Vorrang direkter Demokratie und direktdemokratischer Elemente | 146 |
| d) | Praktische Bedeutung..... | 147 |
| III. | Bedenken gegen direkt-demokratische Elemente | 148 |
| 1. | Politische Reife des Volkes | 148 |
| 2. | Praktikabilität | 149 |
| a) | Der praktische Ablauf der Direktwahl | 150 |
| b) | Der Aufwand einer Volkswahl..... | 150 |
| (1) | Kostenaufwand | 150 |
| (2) | Aktivierungsaufwand..... | 151 |
| c) | Zwischenergebnis..... | 152 |
| 3. | Manipulierbarkeit | 152 |
| a) | Keine unmittelbar populistische Entscheidung | 153 |
| b) | Keine Formulierungsspielräume | 153 |
| 4. | Komplexität..... | 154 |
| 5. | „Versteinerung“..... | 154 |
| 6. | Keine Befürchtung „schlechter“ Entscheidungen..... | 155 |
| IV. | Politischer Einfluss und Politikverdrossenheit | 156 |
| 1. | Politikverdrossenheit als Demokratieproblem..... | 156 |
| a) | Das Akzeptanz- und Vertrauensdefizit..... | 156 |
| b) | Gefahr für die Demokratie | 157 |
| 2. | Ursachen der Politikverdrossenheit | 158 |
| a) | Entscheidungsschwäche der Staatsorgane..... | 159 |
| b) | Ausufernder Parteieneinfluss | 159 |
| c) | Unausgewogenheiten im pluralistischen Kräftespiel..... | 160 |

| | |
|--|------------|
| d) Bürokratisierung..... | 160 |
| e) Fehlende Transparenz | 161 |
| f) Ohnmacht..... | 161 |
| 3. Akzeptanzerhöhung durch mehr Selbstentscheidung | 162 |
| § 7 Die demokratische Legitimation in den Bundesländern..... | 163 |
| I. Das Erfordernis demokratischer Legitimation..... | 163 |
| 1. Das Legitimationserfordernis als Folge der Volkssouveränität | 164 |
| 2. Legitimation nur durch demokratische Machtvermittlung..... | 165 |
| 3. Der inhaltliche Legitimationsstrang | 165 |
| 4. Der persönliche Legitimationsstrang..... | 166 |
| II. Das Wesen demokratischer Legitimation | 167 |
| 1. Der Grad demokratischer Legitimierung als Kernproblem der Legitimation von Landesgewalt | 167 |
| 2. Die grundsätzliche Anerkennung gradueller Legitimationsunterschiede..... | 168 |
| a) Stand in Rechts- und Politikwissenschaft..... | 168 |
| b) Mögliche Ansätze | 169 |
| c) Von der Funktion demokratischer Legitimation zu ihrer graduellen Abstufung..... | 170 |
| (1) Zusammenhang zwischen Entscheidungsgegenstand und inhaltlichem Legitimationsbedarf | 170 |
| (2) Zusammenhang zwischen Aufgabengebiet und persönlichem Legitimationsbedarf..... | 171 |
| (3) Die Kritik <i>Hartmut Maurers</i> | 171 |
| d) Anerkennung von Legitimationsunterschieden im Demokratieverständnis des Grundgesetzes..... | 172 |
| (1) Die rechtswissenschaftliche Anerkennung von graduellen Abstufungen..... | 172 |
| (2) Graduelle Abstufungen im Grundgesetz..... | 173 |
| e) Anerkennung von Legitimationsunterschieden in den Landesverfassungen | 175 |
| f) Zwischenergebnis: materielle Unterschiede demokratischer Legitimation..... | 175 |
| III. Das Richtmaß für die Verteilung demokratischer Legitimation | 175 |
| 1. Zusammenhang zwischen Aufgabenbedeutung und demokratischer Legitimation in den deutschen Demokratien..... | 176 |
| 2. Die Bedeutung der Wesentlichkeitstheorie für das erforderliche Maß an materieller Legitimation | 177 |
| a) Reichweite des Gesetzesvorbehalts und demokratische Legitimation | 177 |

| | |
|---|-----|
| b) Die Reichweite des Gesetzesvorbehalts als Gegenstand der Wesentlichkeitstheorie | 178 |
| c) Die Aussage der Wesentlichkeitstheorie | 179 |
| d) Die Geltung der Wesentlichkeitstheorie in den Bundesländern | 179 |
| e) Die politikwissenschaftliche Bedeutung der Wesentlichkeitstheorie | 180 |
| f) Maßstab: Bedeutung für den Bürger | 181 |
| g) Zwischenergebnis: Zusammenhang zwischen Aufgabenbedeutung und Legitimationserfordernis | 181 |
| 3. Das Quantum der politischen Entscheidungen | 182 |
| 4. Der Anknüpfungspunkt: Formelle Zuständigkeit oder tatsächliche Aufgabenwahrnehmung? | 182 |
| a) Relevanz für die Diskussion | 182 |
| b) Maßgeblichkeit der faktischen Machtverteilung | 183 |
| 5. Grenzen der Akzessorietät von Legitimationserfordernis und Aufgabenbedeutung | 184 |
| IV. Aufgaben und Befugnisse der Bundesländer und ihre Verteilung innerhalb der Bundesländer | 184 |
| 1. Gesamtbetrachtung der Landeskompetenzen | 185 |
| 2. Die föderale Aufgabenverteilung nach der Konzeption des Grundgesetzes | 185 |
| a) Die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer als Regel | 185 |
| b) Die Verwaltungskompetenz der Bundesländer als Regel | 186 |
| 3. Die tatsächliche Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern | 186 |
| a) Die faktische Verwaltungskompetenzverteilung | 186 |
| b) Die Gesetzgebungskompetenzverteilung | 187 |
| (1) Weitreichende Gesetzgebungskompetenzen des Bundes schon bei Schaffung des Grundgesetzes | 187 |
| (2) Bundesfreundliche Rechtsprechung zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz | 188 |
| (3) Erweiterung der Zuständigkeitskataloge mit Zustimmung des Bundesrates | 188 |
| (4) Europäisierung des Rechts | 189 |
| (5) Annex: Abgestimmte Gesetzentwürfe | 189 |
| (6) Verbleibt: „Kultur- und Organisationshoheit“ | 189 |
| 4. Ausgleich der Diskrepanz durch neue Länderkompetenzen? | 190 |
| a) Entwicklung zum Beteiligungs- und Exekutivföderalismus | 190 |
| b) Landesinterne Zuständigkeit | 191 |
| c) Zwischenergebnis: Länder als Exekutiveinheiten | 192 |

| | |
|--|------------|
| V. Fazit – Folgen im Hinblick auf den Grundsatz der Akzessorietät von Machtausübung und Legitimationserfordernis | 192 |
| § 8 Die Gewaltenteilung in den Bundesländern..... | 194 |
| I. Die Landesverfassungsgerichte | 194 |
| 1. Die Landesverfassungsgerichte als rechtsprechende Staatsgewalt und Verfassungsorgane | 195 |
| 2. Mögliche Ansätze für eine Auswirkung auf die Landesverfassungsgerichte | 195 |
| 3. Die Kontrollbefugnisse der Landesverfassungsgerichte..... | 196 |
| a) Beschränkung auf Rechtmäßigkeitsprüfung..... | 196 |
| b) Allenfalls quantitativer Zuwachs der Rechtmäßigkeitsprüfung | 197 |
| 4. Einfluss auf die Landesverfassungsgerichte | 198 |
| 5. Fazit und Bedeutung für die weitere Untersuchung | 199 |
| II. Die „Stärkung“ des Ministerpräsidenten | 199 |
| 1. Qualitative Beschreibung der neuen Position als Ziel | 199 |
| 2. Die Relativität der Stärke des Ministerpräsidenten..... | 200 |
| 3. Kein zwingender Schluss von Stärkung eines Organs auf Schwächung des anderen | 201 |
| III. Die Verschiebung in der Entscheidungszuständigkeit über die Person des Ministerpräsidenten als Ausgangspunkt..... | 202 |
| 1. Prinzipieller Einflusschwund beim Landtag | 202 |
| 2. Einschränkung der Auswirkungen durch Parteienbindung..... | 202 |
| a) Die parteipolitische Bindung als Klammer | 203 |
| b) Die parteipolitischen Bindungen des kandidierenden oder gewählten Ministerpräsidenten | 203 |
| (1) Das Aufstellen als Kandidat und die Unterstützung der Kandidatur durch die Parteien..... | 204 |
| (2) Die Wahl in Parteiämter und die „Übertragung“ sonstiger Mandate | 205 |
| (3) Parteiinterne Strömungen und Einzelinteressen..... | 206 |
| c) Parteilose Ministerpräsidenten? | 207 |
| (1) Die Wahl des Kandidaten der Mehrheitspartei als Folge parteipolitischer Verzahnung | 207 |
| (2) Parteilose Kandidaten im gegenwärtigen Länderparlamentarismus? | 208 |
| (3) Parteilose Kandidaten bei Direktwahl nicht mehr systemwidrig..... | 208 |
| (4) Unvermindertes Bestreben der Parteien zur „politischen Willensbildung“ beim Volk | 209 |

| | |
|---|-----|
| (5) Der organisatorische und finanzielle Aufwand einer Kandidatur um das Amt des Ministerpräsidenten..... | 210 |
| (6) Zwischenergebnis: Parteilose Ministerpräsidenten nicht zu erwarten..... | 211 |
| d) Kohabitationen („divided governments“)..... | 212 |
| (1) Entfallen des „Link“ zwischen Partei und Ministerpräsident | 212 |
| (2) Auswirkungen des Zeitpunktes der Direktwahl | 212 |
| e) Die Bindung gegenüber „fremden“ Parteien | 213 |
| f) Veränderungen im Verhältnis zur eigenen (Mehrheits-)Partei.. | 213 |
| (1) Parteienbindung auch bei Direktwahl | 214 |
| (2) Volksbindung als Antagonist zur Parteienbindung | 214 |
| (3) Fazit: Stärkung gegenüber der eigenen Partei..... | 214 |
| IV. Kompensierung durch Mitwirkung des Landtages bei der Regierungsbildung?..... | 215 |
| 1. Regierungsbildung nach der <i>Frankfurter Intervention</i> | 215 |
| 2. Alternative Modelle der Regierungsbildung..... | 217 |
| 3. Fazit: Alleinige Regierungsbildung durch Ministerpräsident als Grundlage für die weitere Untersuchung..... | 217 |
| 4. Annex: Stabilisierung der Landesregierungen..... | 218 |
| V. Der Landtag als pluralistisches Organ und die Parteien..... | 218 |
| 1. Untersuchungsumfang: Funktion und weitere Aufgaben des Landtages | 218 |
| 2. Die Willensbildung im Landtag | 219 |
| a) Der Grundsatz der Mehrheitsentscheidung | 220 |
| b) Die Erscheinung der dauerhaften Mehrheits-Formierung | 220 |
| c) Die Parteien im Parlament | 221 |
| (1) Die Fraktion als Partei im Parlament | 221 |
| (2) Der Grund für die Fraktionsbildung..... | 222 |
| d) Die Fraktionsdisziplin | 222 |
| (1) Trennung von Fraktionsbildung und Fraktionsdisziplin | 222 |
| (2) Fraktionszwang und Fraktionsdisziplin in der Praxis | 223 |
| (3) Regierungsfähigkeit als Ursache der Fraktionsdisziplin | 224 |
| (4) Durchsetzung parteipolitischer Konzepte als Ursache der Fraktionsdisziplin..... | 225 |
| e) Der Zwang zur Koalitionsbildung..... | 225 |
| (1) Mehrheitskoalition ersetzt Mehrheitspartei..... | 226 |
| (2) Die Institutionalisierung der Koalition..... | 226 |
| (3) Die Bindung innerhalb der Koalition..... | 226 |
| (4) Regierungsbildung als einziger struktureller Grund für Koalitionen | 227 |
| 3. Änderungen bei Direktwahl des Ministerpräsidenten..... | 228 |

| | | |
|------|---|-----|
| a) | Bedürfnis für Fraktionen bleibt..... | 228 |
| b) | Zwang der Mehrheitsfraktion zur Regierungstreue schwindet.. | 228 |
| (1) | Keine Wahrnehmung des Scheiterns der Regierung als Scheitern der Mehrheitsfraktion..... | 229 |
| (2) | Entfallen der Rücktrittsdrohung als Druckmittel auf die Mehrheitsfraktion..... | 229 |
| (3) | Verbleibender Zwang aufgrund Parteienbindung | 229 |
| (4) | Entfallen jeglichen Zwangs bei parteifremdem Ministerpräsidenten..... | 230 |
| (5) | Fazit: Entfallen „blinder Regierungstreue“ und stärkere Gegenstandsorientierung..... | 230 |
| c) | Exkurs: Die Frage der Bewertung – Erforderlichkeit institutioneller Übereinstimmung?..... | 231 |
| (1) | Parlamentstreue der Regierung in den Ländern erforderlich? | 231 |
| (2) | Regierungstreue der Parlamente in den Ländern erforderlich? | 232 |
| d) | Bedürfnis für Ausübung von Fraktionsdisziplin schwindet | 234 |
| (1) | Zwang der Abgeordneten zur Regierungstreue schwindet (Wiederherstellung des freien Mandats)..... | 235 |
| (2) | Gegenstandsorientierung hier Frage des Wahlrechts | 235 |
| e) | Bedürfnis für Koalitionsbildung entfällt | 236 |
| f) | Annex: Entfallen von Machtverzerrungen und Erhöhung der Transparenz als demokratiepolitische Folgen des Verschwindens von Koalitionen | 238 |
| VI. | Auswirkungen auf die Landtage als Volksvertretung..... | 238 |
| 1. | Bedenken gegen zweiten Volksvertreter als Bedenken gegen Präsidialismus als solchen | 239 |
| 2. | Keine Abhängigkeit der Volksvertretungsfunktion von der Legitimation der Exekutive | 239 |
| 3. | Abhängigkeit der Volksvertretungsfunktion von eigener Legitimation und Kompetenzgefüge..... | 240 |
| 4. | Verschiedene Arten der Volksvertretung | 240 |
| 5. | Ergebnis: Parlamentarische Funktion als Volksvertretung nicht beeinträchtigt..... | 241 |
| VII. | Die Kontrolle der Regierung als Ausdruck der Gewaltenteilung..... | 242 |
| 1. | Entfallen oder Einschränkung des konstruktiven Misstrauensvotums..... | 242 |
| a) | Kein konstruktives Misstrauensvotum in bisheriger Form..... | 243 |
| b) | Ausschluss des Misstrauensvotums contra Misstrauensvotum mit Zweidrittelmehrheit | 243 |

| | |
|---|------------|
| c) Initiativrecht des Landtages für Neuwahl oder echtes Misstrauensvotum? | 244 |
| d) Auswirkung auf die parlamentarische Kontrolle | 245 |
| 2. Misstrauensvoten gegen Minister? | 246 |
| 3. Die Ausübung der Kontrolle durch die Landtage | 247 |
| a) Grundsätzlicher Zusammenhang zwischen innerparlamentarischer Willensbildung und Ausübung parlamentarischer Kontrolle | 247 |
| b) Die Ausübung der einzelnen Kontrollinstrumentarien | 248 |
| (1) Öffentliche Kritik | 248 |
| (2) Untersuchungsausschüsse | 249 |
| (3) Finanzkontrolle | 249 |
| (4) Misstrauensvoten | 249 |
| c) Die Folgen einer Abschwächung der Regierungsgebundenheit der Mehrheitsfraktion | 250 |
| (1) Die Kontrolle bei einer Kohabitation | 250 |
| (2) Die Kontrolle des „eigenen“ Ministerpräsidenten | 251 |
| d) Die weiteren Auswirkungen des Entfallens von Koalitionen und einer etwaigen Abschwächung der Fraktionsdisziplin | 252 |
| 4. Fazit: Belegung der parlamentarischen Kontrolle | 252 |
| 5. Annex: Belegung der Kontrolle der Parlamente durch die Regierungen | 253 |
| VIII. Der Landtag als Gesetzgeber | 254 |
| 1. Weniger Einfluss der Exekutive auf die Gesetzgebung | 254 |
| 2. Verantwortungsrückgewinnung bei den Landtagen | 255 |
| 3. Belegung und schärfere Konturierung der Trennung von gesetzgebender und ausführender Staatsgewalt | 256 |
| 4. Stärkere Legitimation der Landtage und der Staatsqualität der Bundesländer | 256 |
| IX. Fazit: Belegung der Gewaltenteilung auf Landesebene | 256 |
| 1. Stärkung des Ministerpräsidenten ≠ Schwächung des Landtages | 257 |
| 2. Erhöhung der Transparenz | 257 |
| § 9 Die Orientierung der Landespolitik am Gemeinwohl | 258 |
| I. Die Bedeutung der Frage nach dem Qualitätsmaßstab | 258 |
| II. Ausgangspunkt <i>Lincoln</i> -Formel: Demokratie als Entscheidung für das Volk | 258 |
| III. Das Problem der Beantwortungskompetenz | 259 |
| IV. Folgen für die Untersuchung | 259 |
| V. Gemeinwohl – was ist das? | 260 |
| 1. Der Gemeinwohlbegriff in der Kritik | 260 |
| 2. Der Gemeinwohlbegriff der <i>Frankfurter Intervention</i> | 261 |

| | | |
|------|---|-----|
| 3. | Die Gemeinwohllehre von Arnims | 262 |
| a) | Die Gemeinwohrlichtigkeit und ihre normativen Grundlagen .. | 262 |
| b) | Die Lehre von den Gemeinwohlgrundwerten | 263 |
| c) | Die Lehre von den Optimierungsverfahren | 264 |
| 4. | Zwischenergebnis: Einigkeit in Bezug auf die Relativität des Gemeinwohls..... | 265 |
| a) | Einzelstreitfragen auf Basis der Gemeinwohllehre von Arnims..... | 265 |
| b) | „Optimierungsoptimierung“ durch direkt gewählten Ministerpräsidenten als grundsätzliche Frage..... | 266 |
| VI. | Gemeinwohl und Personalentscheidungen | 266 |
| 1. | Die Gemeinwohlwerte in Art. 33 Abs. 2, 3 GG und den entsprechenden Regelungen der Landesverfassungen | 267 |
| 2. | Effektivität der Regierung als zu berücksichtigender Gemeinwohlwert?..... | 267 |
| 3. | Verfassungswidrigkeit und Gemeinwohlschädlichkeit der Ämterpatronage | 268 |
| 4. | Ursachen der Ämterpatronage | 269 |
| a) | Ursachen erster Stufe (Motivation) | 269 |
| b) | Ursachen zweiter Stufe (fehlende Hindernisse) | 270 |
| 5. | Veränderungen durch Direktwahl des Ministerpräsidenten..... | 271 |
| a) | Angewiesenbleiben auf loyale Mitarbeiter? | 271 |
| b) | Geringere Parteizwänge? | 272 |
| c) | Stärkere parlamentarische Kontrolle der Personalpolitik? | 273 |
| d) | Fazit: Ämterpatronage kein alleiniger Grund für Einführung der Direktwahl | 274 |
| VII. | Gemeinwohl und Sachentscheidungen | 274 |
| 1. | Allgemeine Interessen und Partikularinteressen | 274 |
| 2. | Allgemeine Interessen contra Partikularinteressen | 275 |
| a) | Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen | 275 |
| b) | Die Untersuchung Gerhard Banners zur Kommunalpolitik..... | 276 |
| 3. | Mögliche Ansätze für Veränderungen durch die Direktwahl der Ministerpräsidenten..... | 277 |
| a) | Der Weg der Partikulareinflüsse | 278 |
| b) | Organisierte und unorganisierte allgemeine Interessen | 278 |
| c) | Der Vergleich mit den Kommunen | 279 |
| 4. | Auswirkungen der Direktwahl der Ministerpräsidenten auf die Interessenverbände? | 279 |
| 5. | Auswirkung des veränderten Parteeinflusses auf die Durchsetzungsstärke von allgemeinen und Partikularinteressen | 280 |
| a) | Veränderungen beim Interessenausgleich im Bereich Exekutive | 280 |

| | |
|--|-----|
| (1) Vergleich mit den Kommunen | 281 |
| (2) Vergleich mit anderen Präsidialsystemen | 281 |
| b) Veränderungen beim Interessenausgleich im Bereich Legislative | 282 |
| c) Fazit: Weniger Vereinnahmung der Landesorgane durch Partikularinteressen | 282 |
| VIII. Demagogie als unreflektierte Identifizierung mit Allgemeininteressen | 283 |
| 1. Demagogie contra Gemeinwohl | 283 |
| 2. Kein Zwang zum Populismus | 284 |
| 3. Keine „Freibier-Ministerpräsidenten“ | 284 |
| IX. Fazit: (Gemeinwohl-)Optimierung der politischen Entscheidungsprozesse | 285 |
| X. Annex: Die veränderte Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung | 286 |
| 1. Der Grat zwischen zu viel und zu wenig Einfluss | 286 |
| 2. Die Veränderung der Stellung der Parteien | 287 |
| a) Keine Schwächung der Parteien | 287 |
| b) Die veränderte Position der Parteien | 287 |
| 3. Fazit: Stärkung der Parteien und Erhöhung der Transparenz | 288 |
| § 10 Die Direktwahl im Gefüge des deutschen Bundesstaates | 289 |
| I. Die Autonomie der Bundesländer – Soll und Ist | 289 |
| 1. Die Bedeutung der Länderautonomie | 290 |
| a) Entbehrlichkeit der Bundesländer? | 290 |
| b) Die Garantie der Bundesländer durch das Grundgesetz | 290 |
| c) Das Gebot effektiver sachlicher Autonomie | 291 |
| 2. Schwäche der Bundesländer als konsentierter Befund | 292 |
| II. Ursachen für den Verlust sachlicher Autonomie | 293 |
| 1. Kompetenzverluste | 293 |
| 2. Länderkoordination | 294 |
| 3. Der Bundesrat als Instrument der Bundespolitik | 295 |
| a) Der Einfluss des Bundesrates | 295 |
| b) Der Einigungszwang im Bundesrat | 296 |
| c) Der Zusammenschluss der Länder zu parteipolitischen Lagern | 296 |
| d) Die Dominanz der Bundes- über Landesinteressen | 298 |
| e) Exkurs: Praktische Probleme für den Bundesstaat | 298 |
| 4. Ursachen der Berücksichtigung landesfremder Motive im Entscheidungsprozess der Landesorgane | 300 |
| a) Verknüpfung durch die Parteien: Landesvertreter als Bundespolitiker | 300 |

| | |
|---|-----|
| (1) Die vertikale parteipolitische Gleichschaltung..... | 301 |
| (2) Strukturelle Gegenläufigkeit von Parteiensystem und Bundesstaat..... | 302 |
| (3) Folge: Dreh- und Angelpunkt für alle Strukturreformansätze | 303 |
| b) Verknüpfung über den Bürger: Landtagswahlen als „Zwischenwahlen“ | 303 |
| c) Verknüpfung über die Medien: Dominanz der Bundesnachrichten | 304 |
| III. Auswirkungen einer Direktwahl der Ministerpräsidenten auf die Länderautonomie..... | 305 |
| 1. Von „föderalen Mischwahlen“ zu Landeswahlen..... | 305 |
| a) Fokussierung des Landesvolkes auf die Person des Ministerpräsidenten | 306 |
| (1) Personenwahl..... | 306 |
| (2) Transparenz..... | 306 |
| (3) Präsentation und Wahrnehmung | 307 |
| b) Fokussierung des Landesvolkes auf die Landespolitik..... | 308 |
| c) Die Landtagswahlen, ihr Zeitpunkt und der Einfluss auf die Direktwahl des Ministerpräsidenten..... | 309 |
| 2. Stärkere Identifizierung des Ministerpräsidenten mit dem Landesvolk | 310 |
| a) Regierungstätigkeit | 310 |
| b) Tätigkeit im Bundesrat | 311 |
| 3. Konzentrierung der gestärkten parlamentarischen Kontrolle auf Landesinteressen | 311 |
| 4. Stärkung der Länderautonomie durch Stärkung der Landesgesetzgebung..... | 312 |
| 5. Fazit: Stärkere Identifizierung des Landesvolkes und der Landespolitiker mit dem eigenen Bundesland..... | 313 |
| IV. Auswirkungen auf den Bund | 314 |
| 1. Folgen der Veränderungen beim Bundesrat | 314 |
| 2. Die Ministerpräsidenten und der Bundeskanzler..... | 315 |
| a) Die Stärkung der Ministerpräsidenten gegenüber dem Bundeskanzler | 316 |
| b) Verhältnis Bürgermeister und Ministerpräsident zum Vergleich?..... | 316 |
| c) Die Körperschaftskompetenzen und die unmittelbare demokratische Legitimation..... | 317 |
| d) Folgen auf Bundesebene als vom Landesverfassungsgeber zu berücksichtigender Belang? | 318 |
| e) Direktwahl des Bundeskanzlers?..... | 318 |

| | |
|--|------------|
| f) Direktwahl des Bundespräsidenten? | 319 |
| 3. Auswirkungen auf den Bundestag? | 320 |
| 4. Ergebnis | 320 |
| V. Auswirkungen auf den Gesamtstaat: Wider dem Verschiebebahnhof für parlamentarische Verantwortung | 320 |
| VI. Auswirkungen im Hinblick auf die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union..... | 321 |
| 1. Erhöhung der demokratischen Legitimation des Bundesrates bei Volkswahl in allen Bundesländern..... | 321 |
| 2. Exkurs: Erhöhung der demokratischen Legitimation der Europäischen Union?..... | 322 |
| 3. Die Kontrolle der Bundesregierung durch den Bundesrat | 323 |
| 4. Zentraler Gesichtspunkt für die Länder: Mitbestimmung..... | 324 |
| VII. Ausblick: Die Direktwahl vor dem Hintergrund der Entwicklung der Europäischen Union | 325 |
| | |
| § 11 Ergebnis, Ausgestaltung und weitere Reformschritte..... | 327 |
| I. Fazit: Präsidialsystem für die Länder?..... | 327 |
| 1. Befürwortung eines Präsidialsystems | 328 |
| a) Gesamtschau der Erkenntnisse zur Direktwahl der Ministerpräsidenten | 328 |
| b) Auswirkungen auf die Politikverdrossenheit..... | 329 |
| 2. Die Erfahrungen mit der Direktwahl des Regierungschefs in Israel..... | 330 |
| 3. Der Reformwunsch als Missverständnis? – <i>Patzelt's</i> Theorie vom „latenten Verfassungskonflikt“ | 332 |
| a) Reform contra Bildung?..... | 332 |
| b) Sachliche Diskussion contra Populismus!..... | 333 |
| c) Annex: Systemwechsel per se schlecht? | 334 |
| II. Die Ausgestaltung des Regierungssystems auf Grundlage einer Direktwahl | 334 |
| 1. Amtszeit | 335 |
| a) Verlängerte Amtsperioden?..... | 335 |
| b) Höchstdauer der Amtsperiode von 5 Jahren..... | 336 |
| c) Gleiche Länge der Amtszeit des Ministerpräsidenten und der Legislaturperiode | 338 |
| 2. Zeitpunkt der Wahl..... | 339 |
| a) Pro gleichzeitige Wahlen | 339 |
| b) Contra gleichzeitige Wahlen | 340 |
| c) Fazit | 340 |
| d) Annex: Folgen bei Neuwahl eines Organs | 341 |
| 3. Begrenzung der Amtszeiten?..... | 342 |

| | | |
|------|---|-----|
| 4. | Erforderliche Mehrheit | 342 |
| a) | Absolute Mehrheit..... | 342 |
| b) | Relative Mehrheit..... | 343 |
| c) | Stellungnahme im Hinblick auf die Bundesländer | 344 |
| 5. | Abwahl..... | 345 |
| a) | Keine Abwahl durch den Landtag..... | 345 |
| b) | Vorzeitige Neuwahl durch das Volk | 346 |
| (1) | Befürwortung eines „Recall“ des Ministerpräsidenten | 346 |
| (2) | Bedingungen für die erforderlichen Quoren | 347 |
| (3) | Die Regelungen über die Auflösung der Landtage durch Volksentscheid..... | 347 |
| (4) | Vorschlag für die Quoren beim „Recall“ | 348 |
| 6. | Regierungsbildung | 348 |
| a) | Der Vorschlag einer Volkswahl der Regierung..... | 349 |
| b) | Direktwahl der Regierungsmitglieder?..... | 349 |
| c) | Direktwahl der Landesregierungen? | 350 |
| III. | Flankierende Maßnahmen | 351 |
| 1. | Unvereinbarkeit von Regierungsamtsamt und Abgeordnetenmandat | 352 |
| a) | Inkompatibilitätsregelung | 352 |
| b) | Einführung des ruhenden Mandats? | 353 |
| 2. | Abschaffung der Fünfprozenthürde | 355 |
| a) | Der Meinungsstreit..... | 355 |
| b) | Stellungnahme..... | 356 |
| IV. | Mögliche Anschlussreformen | 357 |
| 1. | Parlamentsreform | 358 |
| a) | Landtagswahlrecht | 359 |
| (1) | Die Forderung einer Personalisierung der Landtagswah- len | 359 |
| (2) | Eigene Stellungnahme | 360 |
| b) | Teilzeitparlamente?..... | 361 |
| (1) | Der Vorschlag der Teilzeitparlamente | 361 |
| (2) | Eigene Stellungnahme | 362 |
| c) | Verkleinerung?..... | 363 |
| 2. | Erweiterung direkt-demokratischer Sachentscheidungen? | 364 |
| 3. | Annex: Föderalismusreform im Bund | 365 |
| a) | Transparenzerhöhung: Entflechtung von Landes- und Bun- despolitik..... | 366 |
| b) | Entflechtung der Entscheidungsmechanismen | 366 |
| c) | Reföderalisierung | 367 |
| d) | Neugliederung des Bundesgebietes..... | 367 |
| e) | Abschaffung der Bundesländer? | 368 |

| | |
|---|------------|
| § 12 Zulässigkeit der Einführung eines Präsidialsystems in den Ländern..... | 370 |
| I. Die Ewigkeitsklauseln der Landesverfassungen..... | 370 |
| 1. Die Regelungen..... | 371 |
| 2. Präsidialismus und Demokratieprinzip..... | 373 |
| 3. Präsidialismus und parlamentarische Staatsform..... | 375 |
| II. Das Homogenitätsgebot des Grundgesetzes..... | 376 |
| 1. Ausgangspunkt: Verfassungshoheit und -autonomie der Bundesländer..... | 376 |
| 2. Demokratie „im Sinne des Grundgesetzes“..... | 377 |
| a) Volkswahl des Ministerpräsidenten und Präsidialsystem zulässig (h.M.)..... | 377 |
| b) Gegenauffassungen..... | 378 |
| c) Die Rechtsprechung..... | 379 |
| d) Eigene Stellungnahme..... | 381 |
| (1) Folgen einer übereinstimmenden Auslegung von Art. 28 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 3 GG (h.M.)..... | 382 |
| (2) Folgen bei einer extensiveren Auslegung: Störungen für Gesamtstaat entscheidend..... | 383 |
| (3) Störungen im Verhältnis zu den anderen Bundesländern?.. | 383 |
| (4) Störungen auf Bundesebene?..... | 384 |
| (5) Rechtfertigung eines etwaigen Verstoßes?..... | 385 |
| (6) Zur Gegenmeinung..... | 386 |
| 3. Ergebnis..... | 387 |
| | |
| § 13 Landesrechtliche und -politische Möglichkeiten der Umsetzung..... | 388 |
| I. „Herkömmliche“ Verfassungsänderung..... | 388 |
| 1. Keine Realisierungschancen..... | 388 |
| 2. Ausnahme: Dominoeffekt..... | 390 |
| II. Möglichkeiten der Volksgesetzgebung in den Ländern..... | 390 |
| 1. Verfassungsänderung durch Volksentscheid..... | 390 |
| a) Länder ohne Möglichkeit der Verfassungsänderung durch das Volk..... | 390 |
| b) Baden-Württemberg..... | 391 |
| c) Bayern..... | 392 |
| d) Brandenburg..... | 392 |
| e) Bremen..... | 393 |
| f) Hamburg..... | 393 |
| g) Mecklenburg-Vorpommern..... | 394 |
| h) Niedersachsen..... | 394 |
| i) Rheinland-Pfalz..... | 395 |
| j) Sachsen..... | 395 |
| k) Sachsen-Anhalt..... | 395 |

| | |
|--|------------|
| l) Schleswig-Holstein | 396 |
| m) Thüringen | 396 |
| n) Gegenständliche Reichweite der Regelungen | 397 |
| 2. Parlamentarische Verfassungsänderung aufgrund Volksbegehrens | 398 |
| a) Selbsteintrittsrecht..... | 398 |
| b) Die Vorwirkungen direktdemokratischer Entscheidungsmöglichkeiten..... | 399 |
| (1) Aktivierung der Politik | 399 |
| (2) Abwehrbestrebungen | 399 |
| (3) Voraussetzungen einer Sogwirkung..... | 400 |
| (4) Verstärkung des Effekts bei beginnender Reaktion | 400 |
| (5) Beispiel: Kommunalverfassungsreform | 401 |
| (6) Länderübergreifende Wirkung | 401 |
| III. Beurteilung der politischen Realisierbarkeit..... | 402 |
| 1. Volkswille zur Direktwahl der Ministerpräsidenten? | 402 |
| a) Umfragen zur Einstellung der Deutschen zu mehr Bürgerbeteiligung | 403 |
| b) Umfragen zur Wirkung von mehr Bürgerbeteiligung..... | 403 |
| c) Die Umfragen zur Direktwahl der Bürgermeister und Landräte | 403 |
| d) Umfragen zur Direktwahl des Ministerpräsidenten und zum Präsidialsystem | 404 |
| e) Prognose: hohe Zustimmung..... | 404 |
| 2. Vergleich der rechtlichen Voraussetzungen | 405 |
| 3. Realisierungschancen nach Ländern..... | 406 |
| a) Kritisch: Zweidrittelmehrheit | 406 |
| b) Hauptproblem: Beteiligungsquorum | 407 |
| c) Ergebniskontrolle: Praxis der Volksgesetzgebung | 409 |
| § 14 Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Ergebnisse..... | 410 |
| I. Die Direktwahl als Element unmittelbarer Demokratie | 410 |
| II. Die demokratische Legitimation in den Bundesländern | 412 |
| III. Die Gewaltenteilung in den Bundesländern..... | 413 |
| IV. Die Orientierung der Landespolitik am Gemeinwohl | 417 |
| V. Die Direktwahl im Gefüge des deutschen Bundesstaates | 419 |
| VI. Die Beantwortung der Regierungssystemfrage für die Länder | 421 |
| VII. Zur Ausgestaltung des Regierungssystems..... | 422 |
| VIII. Weitere Reformschritte..... | 423 |
| IX. Zulässigkeit | 424 |
| X. Möglichkeiten der Umsetzung..... | 424 |

| | |
|-----------------------------------|-----|
| Inhaltsverzeichnis | 33 |
| Literaturverzeichnis | 426 |
| Sachwortverzeichnis | 455 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------|--|
| a. A. | anderer Ansicht |
| Abs. | Absatz |
| Abschn. | Abschnitt |
| a. E. | am Ende |
| a. F. | alte Fassung |
| AfK | Archiv für Kommunalwissenschaften (Jahr, Seite) |
| AöR | Archiv für öffentliches Recht (Band [Jahr], Seite) |
| Art., Artt. | Artikel |
| Aufl. | Auflage |
| Az. | Aktenzeichen |
| BaWüVerf | Verfassung des Landes Baden-Württemberg |
| BayVerf | Verfassung des Freistaates Bayern |
| BayVerfGH | Bayerischer Verfassungsgerichtshof |
| BayVGHE | Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, des Bayerischen Dienststrafhofs und des Bayerischen Gerichtshofs für Kompetenzkonflikte (Band Teil, Seite) |
| BbgVerf | Verfassung des Landes Brandenburg |
| BerlVerf | Verfassung von Berlin |
| BerlVerfGH | Berliner Verfassungsgerichtshof |
| Beschl. | Beschluss |
| Bd. | Band |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BremVerf | Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Band, Seite) |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BVerwGE | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Band, Seite) |
| BWVBl. | Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt – Landesbeilage der Zeitschrift Die Öffentliche Verwaltung (Jahr, Seite) |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca. | zirka |
| ders. | derselbe |
| dies. | dieselben |

| | |
|--------------|--|
| Diss. | Dissertation |
| DÖV | Die Öffentliche Verwaltung (Jahr, Seite) |
| DVBl. | Deutsches Verwaltungsblatt (Jahr, Seite) |
| DVP | Deutsche Verwaltungspraxis (Jahr, Seite) |
| Entsch. | Entscheidung |
| Erg.lfg. | Ergänzungslieferung |
| EuGRZ | Europäische Grundrechte-Zeitschrift (Jahr, Seite) |
| evtl. | eventuell |
| f., ff. | fortfolgend(e) |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| Festschr. | Festschrift. |
| Fn. | Fußnote |
| GG | Grundgesetz |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GVG | Gerichtsverfassungsgesetz |
| HessStGH | Hessischer Staatsgerichtshof |
| HessVerf | Verfassung des Landes Hessen |
| h. M. | herrschende Meinung |
| HmbVerf | Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg |
| Hrsg. | Herausgeber |
| i. E. | im Ergebnis |
| i. e. S. | im engeren Sinn |
| i. S. v. | im Sinne von |
| i. V. m. | in Verbindung mit |
| i. w. S. | im weiteren, weitesten Sinn |
| JÖR | Jahrbuch des Öffentlichen Rechts (Band [Jahr], Seite) |
| JURA | Juristische Ausbildung (Jahr, Seite) |
| JuS | Juristische Schulung (Jahr, Seite) |
| JZ | Juristenzeitung (Jahr, Seite) |
| krit. | kritisch |
| LKV | Landes- und Kommunalverwaltung – Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (Jahr, Seite) |
| m. Nachw. | mit Nachweis(en) |
| M-VVerf | Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| m. w. Nachw. | mit weiteren Nachweisen |
| NdsVerf | Niedersächsische Verfassung |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift (Jahr, Seite) |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| NRWVerf | Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Jahr, Seite) |
| NWVB1. | Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Jahr, Seite) |

| | |
|---------------|--|
| o. ä. | oder ähnliches |
| Red. | Redaktion |
| red. Verantw. | redaktionelle Verantwortung |
| RhPVerf | Verfassung für Rheinland-Pfalz |
| Rn. | Randnummer(n) |
| RuP | Recht und Politik (Band [Jahr], Seite) |
| S. | Seite |
| s. | siehe |
| SaarlVerf | Verfassung des Saarlandes |
| SächsVerf | Verfassung des Freistaates Sachsen |
| SchlHVerf | Verfassung des Landes Schleswig-Holstein |
| sog. | sogenannt |
| StGH | Staatsgerichtshof |
| StGH Br | Sammlung von Entscheidungen des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen (Band, Seite) |
| SZ | Süddeutsche Zeitung |
| TAZ | Die Tageszeitung |
| ThürVerf | Verfassung des Freistaats Thüringen |
| u. | und |
| u. a. | unter anderem |
| Urt. | Urteil |
| u. U. | unter Umständen |
| v. | vom |
| v. a. | vor allem |
| VBIBW | Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Jahr, Seite) |
| VerfGH | Verfassungsgerichtshof |
| VerflSA | Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt |
| vgl. | vergleiche |
| VVDStRL | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtsleh- rer (Band [Jahr], Seite) |
| zahlr. | zahlreich(e) |
| z. B. | zum Beispiel |
| ZBR | Zeitschrift für Beamtenrecht (Jahr, Seite) |
| ZG | Zeitschrift für Gesetzgebung (Jahr, Seite) |
| ZfP | Zeitschrift für Politik (Jahrgang [Jahr], Seite) |
| ZParl | Zeitschrift für Parlamentsfragen ([Band] Jahr, Seite) |
| ZPol | Zeitschrift für Politikwissenschaft (Band [Jahr], Seite) |
| ZRP | Zeitschrift für Rechtspolitik (Jahr, Seite) |
| z. T. | zum Teil |

§ 1 Einleitung

Es wäre „sinnvoll, einmal zu prüfen, ob sich das parlamentarische System in den Ländern bewährt hat, zum anderen, ob unter den bestehenden ein zweckmäßigeres zu finden wäre, oder ob die eigene Phantasie in der Lage ist, ein völlig neues oder eine Kombination aus den bisherigen Systemen zu finden.“

I. Einführung in die Thematik

Diese Feststellung traf *Theodor Eschenburg* im Jahre 1952 im Zusammenhang mit der Gründung des Südweststaates¹. Sie ist heute aktueller denn je. Die sachliche Autonomie der deutschen Bundesländer hat in der Zeit seit den fünfziger Jahren aufgrund verschiedener Entwicklungen² stetig abgenommen. An vorderer Stelle ist die zunehmende europäische Integration zu nennen, die immer wieder die Frage nach der Rolle der Bundesländer in einer sich zunehmend einem staatsähnlichen Gebilde annähernden Europäischen Union aufgeworfen hat. Schon das Auftreten dieser Frage kratzt an der Legitimität der Bundesländer und des deutschen Föderalismus, zeigt es doch, dass die Antwort keine Selbstverständlichkeit mehr ist. Diese wie auch weitere Entwicklungen – etwa der Verlust von Gesetzgebungskompetenzen an den Bund und die verminderte eigenständige Wahrnehmung der verbliebenen Kompetenzen – haben gerade in jüngster Zeit die verfassungspolitische Diskussion über eine Föderalismusreform im Bund wieder neu entfacht³. Ungeachtet der wesentlich geringeren Wahrscheinlichkeit der praktischen Umsetzung einer Verfassungsreform auf Bundesebene⁴ als einer solchen in zumindest einem Teil der Bundesländer⁵ kann die Diskussion dabei jedenfalls nicht Halt machen. Gerade die aufgezeig-

¹ *Eschenburg*, S. 59.

² *Bryde*, in: Festschr. Hessen, S. 433 ff., 434 ff., spricht vom Unitarisierungsdruck.

³ Vgl. die Vorschläge der CDU zur Grundgesetzänderung aus dem Jahr 2003, formuliert von *Oschatz*, *Röttgen*, *de Maizière* und *Kirchhof*; wiedergegeben etwa bei *Müller*, FAZ v. 16. September 2003, S. 10; näher dazu noch § 11 IV. 3.

⁴ Einer Abschaffung der Landesebene steht Art. 79 Abs. 3 GG entgegen, s. *Lücke*, in: *Sachs*, Art. 79 Rn. 26 m.w.Nachw.

⁵ So zu Recht *Bryde*, in: *von Arnim*, Direkte Demokratie, S. 147 ff., 150.

ten Entwicklungen, wenn auch nicht unbedingt alle⁶, wären nämlich ohne eine Mitwirkung der Bundesländer selbst nicht möglich gewesen. Im Bund steht ihnen mit dem Bundesrat ein Organ zur Durchsetzung ihrer Interessen zur Verfügung und für die weitreichende Selbstkoordination im Bereich der Verwaltung sowie die Abstimmung von Landesgesetzen besteht rechtlich kein Zwang. Wenn aber der Verlust von sachlicher Autonomie im Einvernehmen mit den Bundesländern erfolgte oder sogar durch diese selbst verursacht wurde, steht zu befürchten, dass eine Vermehrung der Landeskompetenzen durch eine Reform des Grundgesetzes auf halbem Wege stehen bliebe. Neue oder zurück gewonnene alte Kompetenzen bewirken nur dann einen Zuwachs an sachlicher Autonomie, wenn sie auch tatsächlich wahrgenommen werden. Das setzt ein echtes Interesse der Bundesländer an (nicht lediglich ein halbherziges Fordern von) Eigenständigkeit voraus und lenkt den Blick auf die Wahrer der Landesinteressen, die Landesorgane. Wie kann erreicht werden, dass diese sich künftig stärker auf das Wohl ihres Landes besinnen, für dessen Interessen eintreten und seine Kompetenzen verteidigen? Dem derzeit in allen Bundesländern verwirklichten parlamentarischen System steht als Gegenkonzept ein präsidiales System, ein solches mit einem direkt gewählten Ministerpräsidenten, gegenüber⁷, von welchem sich seine Befürworter eben dies versprechen. Man ist angelangt bei der zitierten Feststellung *Eschenburgs*⁸ und dem Hauptanliegen dieser Abhandlung: der Beantwortung der Frage nach dem in heutiger Zeit für die deutschen Bundesländer am Besten geeigneten Regierungssystem.

II. Erste Bestandsaufnahme

Die erste wissenschaftliche Veröffentlichung, in welcher die Frage nach dem geeigneteren Regierungssystem in den Bundesländern thematisiert wird, ist das Werk „Verfassung und Verwaltungsaufbau des Südweststaates“ von *Theodor Eschenburg* aus dem Jahre 1952. Wie der Titel vermuten lässt, befasst sich *Eschenburg* darin – neben vielem anderen – mit dem Regierungssystem vor allem im Hinblick auf die bevorstehende Neugründung des Südweststaates⁹. Eine Reihe seiner Thesen sind jedoch nicht bundeslandspezifisch und haben die Basis für die aktuelle Diskussion gelegt. Vor allem anderen bemerkenswert an *Eschenburgs* Untersuchung ist, dass er zu dem Schluss gelangt, der Parlama-

⁶ Etwa die bundesfreundliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu Art. 72 Abs. 2 GG a. F., näher dazu § 7 IV. 3. b) (2).

⁷ Zwischenzeitlich wurden auch verschiedene andere Modelle diskutiert und verworfen, wie etwa eine Übernahme des Schweizer Bundesratssystems oder der kommunalen Magistratsverfassung, vgl. *Siegloch*, in: *Steffani/Thaysen*, Parlamente, S. 365 ff., 377 ff.

⁸ *Eschenburg*, S. 59.

⁹ *Eschenburg*, S. 59 ff.

riums sei für die Bundesländer ungeeignet, und eine Direktwahl des Regierungschefs vorschlägt. Hier taucht der jetzt diskutierte Vorschlag in der Literatur erstmals auf. Bemerkenswert ist dies vor allem, weil sich *Eschenburg* damit vom „Mainstream“ der Verfassungsjuristen der fünfziger Jahre absetzte¹⁰. In den sechziger und siebziger Jahren übte sich *Hennis* mit Kritik am Länderparlamentarismus¹¹.

Die Vorschläge von *Eschenburg* und *Hennis* wurden 1993 von *Hans Herbert von Arnim* in seinem Werk „Staat ohne Diener“ aufgegriffen und für die Gegenwart untersucht. *Von Arnim* erstreckt die Untersuchung von vornherein auf alle Bundesländer und versucht nachzuweisen, wie mit der Direktwahl auch viele aktuelle Probleme gelöst werden können. Neben der politikwissenschaftlichen Frage, ob die Direktwahl sinnvoll ist, geht *von Arnim* erstmals auch auf die konkreten Möglichkeiten der Umsetzung einer Reform des Regierungssystems in den Ländern ein¹². Indem zunächst er und daraufhin die *Frankfurter Intervention*¹³ sich den Vorschlag der Direktwahl zu Eigen gemacht haben, hat *von Arnim* letztlich die neuerliche Diskussion angestoßen.

Zur wissenschaftlichen Kontroverse wurde der Vorschlag *von Arnims* vor allem durch den Aufsatz von *Hans H. Klein* „Direktwahl der Ministerpräsidenten“ in der Festschrift für *Martin Kriele*¹⁴. *Klein* hinterfragt sämtliche für die Reform angeführten Begründungen sehr kritisch und zeigt auf, welche Punkte seines Erachtens zusätzlich noch bedacht werden müssen¹⁵. Nach seinem Selbstverständnis möchte er aber noch keinen Schlussstrich unter die Diskussion ziehen. Zwar überwiegt bei ihm am Ende Skepsis, doch hält er den Vorschlag für interessant und beschränkt sich deshalb auf das Fazit, dass er noch nicht zu Ende gedacht sei¹⁶.

Einen Teil seiner auf dem 3. Speyerer Demokratieforum zur Reform der Landesverfassungen angestellten Überlegungen hat auch der jetzige Verfassungsrichter *Brun-Otto Bryde* der Direktwahl der Ministerpräsidenten gewidmet¹⁷. *Bryde* befasst sich darin mit der Direktwahl weniger unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der Demokratie durch ein zusätzliches unmittelbares Ent-

¹⁰ *Decker*, RuP 37 (2001), 51 ff., 60.

¹¹ *Hennis*, ZParl 1971, 289 f.; *Hennis*, in: *ders.*, S. 105 ff., 115 ff.

¹² *von Arnim*, Staat ohne Diener, S. 331 f.

¹³ *Frankfurter Intervention*, RuP 31 (1995), 16 ff.

¹⁴ *Klein*, in: Festschr. Kriele, S. 573 ff.

¹⁵ Dazu eingehend § 3 VII.

¹⁶ *Klein*, in: Festschr. Kriele, S. 573 ff., 586.

¹⁷ *Bryde*, in: *von Arnim*, Direkte Demokratie, S. 147 ff., 153 ff.