

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Hans Schäfer

Bedarf unser Grundgesetz
einer Gesamtrevision?

Thomas Ellwein

Aspekte der
Wahlrechtsreform in der
Bundesrepublik

B 14/68

3. April 1968

Hans Schäfer, Dr. jur., geb. 26. Januar 1910 in Rhodt unter Rietburg (Pfalz), Leiter der Verfassungsabteilung von 1955 bis 1962 und Staatssekretär im Bundesministerium des Innern von 1962 bis 1966, seitdem im einstweiligen Ruhestand.

Veröffentlichungen: Kommentar zur Verfassung von Rheinland-Pfalz (zus. mit Adolf Süsterhenn), Koblenz 1950; Bundesaufsicht und Bundeszwang (AöR. Bd. 78) 1952; Der Bundesrat, Köln 1955; Probleme einer Neugliederung des Bundesgebietes, Berlin 1963; zahlreiche Aufsätze zum Verfassungs- und Staatsrecht in verschiedenen Zeitschriften.

Thomas Ellwein, Dr. jur., Professor für Politische Bildung und Direktor des Seminars für politische Bildung an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M., von 1955 bis 1958 Leiter der Bayerischen Landeszentrale für Heimatdienst, geb. 16. Juli 1927 in Hof/Saale.

Veröffentlichungen u. a.: Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise, München 1954; Pflügt die deutsche Schule Bürgerbewußtsein?, 1955; Klerikalismus in der deutschen Politik, München 1955; Bücherkunde zur Politik, München 1966⁵; Vernunft und Glaube in der politischen Bildung, Berlin 1958; Was geschieht in der Volksschule?, Berlin 1960; Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1965²; Politische Verhaltenslehre, Stuttgart 1967⁵; Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart 1966; Parlament und Verwaltung, Teil 1: Gesetzgebung und politische Kontrolle, Stuttgart 1967.

Herausgeber:

Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt gern entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 6,— vierteljährlich (einschließlich Mehrwertsteuer DM 0,29) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preise von DM 5,29 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung der herausgebenden Stelle dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Bedarf unser Grundgesetz einer Gesamtrevision?

Lehren aus der Weimarer Praxis

Das Grundgesetz, das der Parlamentarische Rat in den wenigen Monaten vom September 1948 bis zum Mai 1949 beraten und beschlossen hat und das nach seiner Präambel der Bundesrepublik für eine Übergangszeit eine neue Ordnung geben sollte, hat fast zwei Jahrzehnte Gültigkeit. Es ist seit seiner Verkündung am 23. Mai 1949 nicht weniger als fünfzehnmal geändert worden. Darunter finden sich neben weniger bedeutsamen Maßnahmen, die sich auf einen einzigen Artikel oder nur einen Absatz eines Artikels beschränken, umfangreiche und bedeutsamste Verfassungsergänzungen, wie z. B. die Novelle vom 19. März 1956, die der Einordnung der Bundeswehr in den verfassungsmäßigen Aufbau des Staates diene und sich auf insgesamt 16 Artikel des Grundgesetzes erstreckte.

Wenn man auf die Weimarer Verfassung zurückblickt und einen Vergleich mit ihr anstellt, dann kann man feststellen, daß die Reichsverfassung von 1919 in den vierzehn Jahren ihrer uneingeschränkten Geltung (von 1919 bis zum 30. Januar 1933) nur zwölf Änderungen bzw. Ergänzungen erfuhr, von denen zudem keine von grundsätzlicher Art war. Doch wäre eine etwaige Folgerung daraus, die Weimarer Verfassung sei qualitativ besser gewesen als unser jetziges Grundgesetz, durchaus verfehlt. Die erste deutsche Republik ist zwar nicht an der mangelnden Güte des damaligen Staatsgrundgesetzes zugrundegegangen, aber ihre Verfassung zeigte doch große Mängel, die mit dazu beigetragen haben, daß der erste Versuch, Deutschland eine parlamentarisch-demokratische Staatsform von Dauer zu geben, so bald zum Scheitern verurteilt war. Zu diesen Mängeln gehörte unter anderem auch, daß Durchbrechun-

gen der Weimarer Verfassung möglich waren, also Abweichungen vom geschriebenen Text, sofern bei der Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Mitglieder des Reichstages eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln zustimmte.

Willibalt *Apelt*, ein Praktiker und Lehrer des damaligen Verfassungsrechts, hat in seiner nach 1945 geschriebenen „Geschichte der Weimarer Verfassung“ zutreffend bemerkt, diese

Thomas Ellwein:

Aspekte der Wahlrechtsreform in der Bundesrepublik S. 17

Praxis der Verfassungsdurchbrechungen habe wesentlich dazu beigetragen, die Autorität der Weimarer Verfassung zu schwächen. Auch die Kommentatoren des Grundgesetzes *Maunz/Dürig* bemerken, die Verfassungsdurchbrechungen hätten zu einer großen Unübersichtlichkeit des damaligen Verfassungsrechts und zu einer starken Labilität der Verfassung geführt.

Hinsichtlich der Verfassungsdurchbrechungen ohne Änderung des Textes der Verfassung haben die Väter unseres Grundgesetzes Lehren aus der Weimarer Praxis gezogen. Sie haben in Artikel 79 des Grundgesetzes bestimmt, daß die Verfassung nur durch ein Gesetz geändert werden kann, „das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt“. Das Grundgesetz huldigt also dem *Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit der geschriebenen Verfassungsordnung*. Die-

ser Grundsatz hatte dann freilich auch zur Folge, daß in den zurückliegenden neunzehn Jahren mehr Änderungen des Verfassungstextes notwendig waren, als dies der Fall gewesen wäre, wenn noch wie zur Weimarer Zeit die Möglichkeit bestanden hätte, von

der Verfassung ohne Textänderung oder -ergänzung abzuweichen. Diesen Nachteil, wenn es überhaupt einer sein sollte, muß man in Kauf nehmen gegenüber dem großen Vorteil, den das Prinzip der Vollständigkeit und Einheit der Verfassungsordnung darstellt.

Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes

Zu der Fragestellung: „Bedarf unser Grundgesetz einer Gesamtrevision?“ besteht deshalb Anlaß, weil oft davon die Rede war, z. B. in der Haushaltsdebatte des *Deutschen Bundestages* vom 9. Juni 1967, daß mehr als 80 Änderungen am Grundgesetz vorgenommen werden müßten.

Auch der *Bundesrat* hat in seiner Sitzung vom 28. April 1967 zu den Grundgesetzänderungen und -ergänzungen in einer Entschließung Stellung genommen. Darin heißt es u. a.: Die Rücksichtnahme auf den hohen Rang des Grundgesetzes verbiete es nach Auffassung des Bundesrates, das Grundgesetz allzu häufig zu ändern oder zu ergänzen. Außerdem wurde darauf hingewiesen, daß jede derartige gesetzgeberische Maßnahme die vom Grundgesetzgeber gewollte Ausgewogenheit des Verhältnisses zwischen dem Bund und den Ländern sowie zwischen den einzelnen Bundesorganen beeinträchtige. Der Bundesrat meinte schließlich, daß, bevor ihm in Zukunft Gesetze vorgelegt würden, die eine Änderung des Grundgesetzes zum Inhalt hätten, von der Bundesregierung dem Bundesrat zunächst eine „Gesamtkonzeption“ über die künftige Gestaltung des Grundgesetzes zugeleitet werden sollte.

Aus Anlaß der Neufassung des Artikels 109 des Grundgesetzes war schon im Herbst 1966 im Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages die Frage einer Gesamtrevision des Grundgesetzes erörtert worden. Noch weiter zurück liegen die Ausführungen des damaligen Geschäftsführers der SPD-Fraktion und heutigen Parlamentarischen Staatssekretärs im Auswärtigen Amt, Gerhard Jahn, der im „Vorwärts“

vom 29. Juli 1964 die Frage aufgeworfen hatte, ob nicht in einer großen Kommission unter Beteiligung von Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat und Wissenschaft das Konzept einer einmaligen, alle anstehenden und absehbaren Änderungsbedürfnisse erschöpfenden Gesamtrevision des Grundgesetzes zu entwerfen sei, über das dann die gesetzgebenden Körperschaften zu beschließen hätten.

Dem Bundestag liegen zur Zeit umfangreiche Vorschläge vor, das Grundgesetz für etwaige Zustände äußerer oder innerer Gefahr zu ergänzen. Es handelt sich dabei um die Vorlage der gegenwärtigen Großen Koalition, die bereits im Juni 1967 in erster Lesung beraten wurde, sowie um einen Initiativantrag der Fraktion der FDP, der den Namen trägt: „Gesetz zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung im Verteidigungsfall.“

Ferner gehört zum Regierungsprogramm der Großen Koalition die Finanzreform, über die die Bundesregierung am 13. März 1968 eine Regierungsvorlage beschlossen hat.

Schließlich muß noch erwähnt werden, daß nach dem Programm der gegenwärtigen Bundesregierung eine Wahlrechtsreform erfolgen soll, wobei im Grundgesetz das relative Mehrheitswahlrecht verankert werden soll.

All diese angedeuteten Pläne lassen die Frage nach einer etwaigen Gesamtrevision des Grundgesetzes berechtigt erscheinen.

Im folgenden wird diese Frage in drei Abschnitten abgehandelt, und zwar zunächst in bezug auf den Grundrechtsteil des Grundgesetzes, dann die Organisation des Bundes, d. h. die Ausgestaltung der obersten Bundesorgane und die Verteilung der Aufgaben auf diese

Organe, schließlich das Verhältnis zwischen Bund und Ländern.

Eine solche Betrachtung kann nicht nur unter Gesichtspunkten des Verfassungsrechts erfolgen; sie muß sogar ihr Schwergewicht in verfassungspolitischen Überlegungen haben und wird notgedrungen rein politische Gedanken nicht ausschließen können. Denn eine jede Verfassung setzt politisches Recht und

Wenn man sich zunächst den Grundrechten (Artikel 1 bis 19) in unserem Grundgesetz zuwendet, so darf man vorweg feststellen, daß sich unsere vorläufige Verfassung gerade in ihrem Grundrechtsabschnitt besonders bewährt hat. Die Grundrechte einer Verfassung zeigen, welches Bild vom Menschen und Bürger ihr zugrunde liegt, und hierzu kann man allgemein feststellen, daß das Menschenbild des Grundgesetzes nicht das eines isolierten souveränen Individuums ist. Das Grundgesetz hat vielmehr die Spannung zwischen Individuum und Gesellschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und vor allem der *Gemeinschaftsgebundenheit* der Person entschieden.

Bei einem Vergleich des verhältnismäßig knappen Grundrechtsabschnitts des Grundgesetzes und seinen nur 19 Artikeln mit dem Zweiten Hauptteil der Weimarer Reichsverfassung „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“, der nicht weniger als 54 Artikel umfaßte, ist unverkennbar, daß den Schöpfern des Grundgesetzes wesentliche Verbesserungen gelungen sind.

An erster Stelle ist das eindeutige Bekenntnis zum Schutz der *Menschenwürde* zu nennen, das in die Worte des Artikels 1 Abs. 1 des Grundgesetzes gekleidet ist:

„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

Zu diesem Bekenntnis bestand für eine deutsche Verfassung nach den Erlebnissen von 1933 bis 1945 ganz besondere Veranlassung.

ist nur aus der politischen Situation heraus verständlich, in der sie geschaffen wurde und für die sie Geltung beansprucht. Das will unter anderem auch besagen, daß eine wesentliche Änderung der politischen Situation Anlaß zu einer Änderung der Verfassung geben kann. Es kann im übrigen einem Staatswesen auf die Dauer nicht bekommen, wenn Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit zu weit auseinanderklaffen.

Der Grundrechtsteil

Weiterhin ist die Bestimmung des Grundgesetzes anzuführen, wonach die Grundrechte nicht nur die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung, sondern auch die Gesetzgebung als „*unmittelbar geltendes Recht*“ binden. Gerade in dieser Bestimmung des 3. Absatzes des Artikels 1 unseres Grundgesetzes ist der Bedeutungswandel des Grundrechtsschutzes gegenüber der Weimarer Verfassung besonders deutlich zu Tage getreten. Mit Recht hat der Hamburger Staatsrechtslehrer *Herbert Krüger* diesen Bedeutungswandel mit den Worten gekennzeichnet: „Früher Grundrechte nur im Rahmen der Gesetze, heute Gesetze nur im Rahmen der Grundrechte.“

Als ein weiteres wesentliches Grundprinzip muß man die sogenannte *Wesensgehaltsgarantie* des Artikels 19 Abs. 2 des Grundgesetzes sehen. Sie besagt, daß — selbst dann, wenn auf Grund eines Vorbehaltes ein Grundrecht durch ein einfaches Gesetz eingeschränkt werden kann — der Wesensgehalt dieses Grundrechts in keinem Fall angetastet werden darf. Es ist zwar in Rechtslehre und Rechtsprechung strittig, was unter dieser Garantie des Wesensgehaltes im Einzelfall zu verstehen ist. Doch bedarf dieses Grundprinzip unserer geltenden Verfassungsordnung weder einer Revision noch einer weiteren Interpretation in der Verfassung selbst. Man kann ihre Auslegung getrost der Rechtsprechung, insbesondere des Bundesverfassungsgerichts, überlassen.

Schließlich muß man als ein weiteres wesentliches Grundprinzip des Grundrechtsteils unserer Verfassung noch die *Generalklausel* für die Anrufung der Gerichte in Artikel 19 Abs. 4 hervorheben, die in ihrer Auswirkung auf die Stellung der rechtsprechenden Gewalt in unserem Staatswesen sowie auf die Probleme des „Rechtswegstaats“ gar nicht zu überschätzen ist. Dieser „Rechtswegstaat“ ist zwar manchmal lästig. Sicherlich haben wir in der Ausgestaltung der fünf Gerichtsbarkeiten — nämlich der sogenannten ordentlichen, die sich wieder in die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit unterteilt, der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Finanz-, der Sozial- und der Arbeitsgerichtsbarkeit — und vor allem in der Zahl der Instanzen und der Rechtsmittel zu viel getan. Hier könnte im Wege der Gesetzgebung eine Vereinfachung angestrebt werden. Doch darf an der Generalklausel für die Anrufung der Gerichte, die der Sicherung und Durchsetzung des Rechtsstaates dient, nicht gerüttelt werden.

Als ein letztes Prinzip unseres Grundrechtsschutzes ist schließlich noch die in Artikel 18 des Grundgesetzes enthaltene Regelung zu nennen, daß jemand durch Mißbrauch seine Grundrechte verirken kann. Wenn oben davon die Rede war, daß das Grundgesetz die Spannung zwischen Individuum und Gesellschaft im Sinne der Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden habe, so war dabei in erster Linie an diese für das deutsche Verfassungsrecht ganz neue Möglichkeit gedacht, daß jemandem, der die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere die Pressefreiheit, die Lehrfreiheit, die Versammlungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis, das Eigentum oder das Asylrecht „zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht“ — wie es in Artikel 18 wörtlich heißt —, diese Grundrechte durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts abgesprochen werden können. Diese Bestimmung ist in eine Reihe zu stellen mit der in Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes vorgesehenen Möglichkeit des Parteienverbotes durch das Bundesver-

fassungsgericht, wenn eine Partei „nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger“ darauf ausgeht, „die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden . . .“

Nach der letztgenannten Bestimmung sind bekanntlich vor über einem Jahrzehnt je eine rechts- und eine linksradikale Partei für verfassungswidrig erklärt und aufgelöst worden. Zu einem Urteil über die Verwirkung von Grundrechten einer Einzelperson ist es bisher noch nicht gekommen. Die Bundesregierung hatte vor vielen Jahren einmal einen dahingehenden Antrag gestellt, der vom Bundesverfassungsgericht jedoch nach mehreren Jahren zurückgewiesen wurde, nachdem sich der Betreffende seit der Antragstellung entsprechend „wohlverhalten“ hatte. Hier hat also schon die Antragstellung erzieherisch gewirkt. Keine der aufgezeigten fünf Grundprinzipien des Grundrechtsteils unserer vorläufigen Verfassung bietet Anlaß zu einer Revision. Aber auch die Ausgestaltung der einzelnen Grundrechte in den Artikeln 2 bis 17 kann man im wesentlichen als geglückt bezeichnen. Soweit ihre Auslegung im Einzelfall Schwierigkeiten bereitet, haben in den zurückliegenden neunzehn Jahren die Rechtsprechung, vor allem des dazu besonders berufenen Bundesverfassungsgerichts, aber auch die Rechtslehre wesentliche Beiträge zur Interpretation und zur Abgrenzung geleistet. Dabei ist der *Gleichheitsgrundsatz* des Artikels 3 des Grundgesetzes vom Bundesverfassungsgericht zu Recht als Willkürverbot gedeutet worden, wenn es auch seine Auffassung in bedeutsamer Weise weiterentwickelt hat. Wenn man die Zahl der Verfassungsbeschwerden und ihre Begründung in Betracht zieht, muß man freilich immer wieder feststellen, daß die Berufung auf eine Verletzung des Gleichheitsprinzips oft mißbräuchlich erfolgt.

Bei der Auslegung des Artikels 5, der nicht nur die Meinungsfreiheit, sondern ausdrücklich auch — und insoweit über den Artikel 118 der Weimarer Reichsverfassung hinausgehend — die Pressefreiheit und die Freiheit der Be-

richterstattung durch Rundfunk und Film gewährleistet, hat das Bundesverfassungsgericht schon bedeutsame Entscheidungen getroffen. Man braucht nur das sogenannte Lüth-Urteil und das so heftig umstrittene Fernseh-Urteil zu nennen. Nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist die Pressefreiheit mehr als ein Unterfall der Meinungsfreiheit, indem sie darüber hinaus die institutionelle Eigenständigkeit der Presse von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und Meinung sichert. In diesem Zusammenhang kann das Problem der unverkennbaren Konzentration der Presse in wenigen Händen bedeutsam und Anlaß zu einem Eingreifen des Gesetzgebers werden.

Aber ebensowenig wie bei dem eben erwähnten Artikel 5 des Grundgesetzes besteht bei Artikel 12, der das Grundrecht der Berufsfreiheit garantiert, und bei der Eigentumsgarantie des Artikels 14 die Notwendigkeit, die Fassung aus dem Jahre 1949 zu revidieren. Lediglich im Zusammenhang mit der sogenannten Notstandsgesetzgebung wird es notwendig werden, den Artikel 12 um Bestimmungen zu ergänzen, die es ermöglichen, für Zwecke der Verteidigung die Berufsfreiheit und die Freiheit, den Arbeitsplatz zu wechseln, mehr als in Normalzeiten einzuschränken. Doch werden diese Ergänzungen des Artikels 12 den Grundsatz der Berufsfreiheit unberührt lassen.

Auch die im Zusammenhang mit der geplanten Notstandsgesetzgebung erörterte und zum Teil heftig umstrittene Frage, ob und auf welche Weise das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis des Artikels 10 des Grundgesetzes für Zwecke der äußeren und inneren Sicherheit für einschränkbar erklärt werden soll, muß gelöst werden, um die Vorbehaltsrechte der Drei Alliierten aus dem Deutschlandvertrag zum Erlöschen zu bringen.

Wenn man an dieser Stelle und zum Abschluß der Behandlung des Grundrechtsteils ein Fazit zieht, so kann man sagen, daß zwar an dem einen oder anderen Grundrechtsartikel gewisse Änderungen oder Ergänzungen vorzunehmen sein werden, die aber nicht den ge-

wichtigen Ausdruck „Revision“ verdienen. An dem geschlossenen Gebäudeteil der Grundrechte wird eine eng begrenzte Zahl von Um- und Ergänzungsbauten notwendig werden, mehr aber nicht.

Im Zusammenhang mit den seit vielen Jahren schwebenden Erörterungen um die sogenannte Notstandsverfassung ist von Sprechern der damaligen Oppositionspartei mehrfach die Forderung erhoben worden, daß die *Verfassungsbeschwerde*, die seit 1951 in einem einfachen Gesetz, nämlich in den §§ 90 ff. des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht, normiert ist, in das Grundgesetz aufgenommen werden sollte. In der oben erwähnten Regierungsvorlage der Großen Koalition ist dem meines Erachtens zu Recht nicht Rechnung getragen. Die Verfassungsbeschwerde, mit der sich jeder Bürger mit der Begründung, in einem seiner Grundrechte durch eine Maßnahme der öffentlichen Gewalt verletzt zu sein, an das Bundesverfassungsgericht wenden kann, hat sich als Institution bewährt und ist praktisch ein Bestandteil unseres materiellen Verfassungsrechts geworden. Es besteht weder Anlaß, sie etwa durch Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes abzuschaffen oder grundlegend zu beschränken, noch Grund dazu, sie durch Aufnahme in das Grundgesetz zum formellen Verfassungsrecht zu erheben.

Ähnliches gilt für einen anderen Komplex, nämlich das Recht zu *Arbeitskämpfen*, das ebenfalls im Zusammenhang mit der geplanten Notstandsgesetzgebung eine Rolle gespielt hat und immer noch spielt. Bekanntlich haben die Schöpfer des Grundgesetzes bewußt davon abgesehen, dieses Recht ausdrücklich in der Verfassung aufzuführen. Nach der wohl richtigen Meinung ist es durch den Abs. 3 des Artikels 9 des Grundgesetzes, der die sogenannte Koalitionsfreiheit garantiert, im Kern miterfaßt. Dabei könnte man es bewenden lassen. Es geht aber nicht an, das Streikrecht allein ausdrücklich in der Verfassung zu garantieren und damit das Arbeitskämpfungsmittel der anderen Seite, das gewissermaßen das Pendant zum Streik darstellt, nämlich die Aussperrung, auszuklammern.

Die Organisation des Bundes

Wenn man sich nunmehr dem zweiten Teil zuwendet, der Organisation des Bundes, so handelt es sich dabei um die Frage, ob in unserem Grundgesetz die obersten Bundesorgane richtig, das heißt sachgerecht gestaltet sind, und ob die Aufgaben auf diese Organe zweckgemäß verteilt wurden.

Was die Institution des *Bundespräsidenten* betrifft, so hat der Publizist *Kurt Becker* 1959 in einem Leitartikel der „Welt“ bemerkt: „Auf den Vätern der Verfassung lastete das Trauma Hindenburg.“ *Theodor Eschenburg* hat dies in seinem Buch „Staat und Gesellschaft in Deutschland“ so umschrieben: „Unter dem Eindruck, wie stark die autoritären Handlungen des Reichspräsidenten das Schicksal Deutschlands, ja das Weltgeschehen beeinflusst hatten, hat der Parlamentarische Rat die Befugnisse des Bundespräsidenten weitgehend eingeschränkt ...“ Hindenburg hatte 1932 den letzten parlamentarischen Reichskanzler Brüning entlassen und innerhalb weniger Monate die drei Nachfolger von Papen, von Schleicher und schließlich den Zerstörer des Reichs, Hitler, ernannt. Diese Last der Vergangenheit wird einem noch bewußter, wenn man das bedeutsame Buch des amerikanischen Historikers *Andreas Dorpalen* von der Staatsuniversität Ohio „Hindenburg in der Geschichte der Weimarer Republik“ liest.

Die Frage, ob man 1949 die Rechte des Staatsoberhauptes nicht allzu sehr beschnitten habe, ist zwar nicht ganz unberechtigt. Nachdem das Grundgesetz nun fast zwei Jahrzehnte Gültigkeit hat, kann man sich aber doch nicht entschließen, dem Vorschlag einer Kompetenzerweiterung das Wort zu reden, mit Ausnahme einer stärkeren Einschaltung des Bundespräsidenten als Legalitätsreserve im Notstandsfall. Man wird auch nicht empfehlen können, zur unmittelbaren Volkswahl des Staatsoberhauptes zurückzukehren, wie dies der Göttinger Staatsrechtslehrer *Werner Weber* vor einem Jahrzehnt getan hat, ohne in der Zwischenzeit auf diese Frage zurückge-

kommen zu sein. Man wird aber auch skeptisch sein müssen gegenüber dem Vorschlag des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten *Lemke*, die Amtsperiode des Bundespräsidenten, die jetzt bekanntlich fünf Jahre beträgt und einmal durch Wiederwahl um weitere fünf Jahre verlängert werden kann, auf sieben Jahre auszudehnen und die Wiederwahl auszuschließen. In teilweisem Gegensatz zu *Theodor Eschenburgs* Äußerung in der Wochenzeitschrift „Die Zeit“ wird man der Auffassung sein müssen, daß nicht soviel Gewichtiges für den Vorschlag *Lemkes* spricht. Diese Angelegenheit wird zu sehr unter dem personen- und zeitbedingten Gesichtspunkt gesehen, daß wir bisher zweimal Verlängerungen der Amtszeit von Bundespräsidenten erlebt haben, und noch mehr darunter, daß es 1969 unter Umständen innerhalb weniger Monate zu einer Wahl des Bundespräsidenten und zu Bundestagswahlen kommt. Es wäre allerdings keine gute Sache, wenn der Kandidat für das Amt des Staatsoberhauptes „ausgehandelt“ würde unter Vorwegnahme oder Einbeziehung der späteren Regierungsbildung. Im übrigen ist *Eschenburg* darin zuzustimmen, daß die Wiederwahl nicht zur Routine, zum Regelfall werden und die Nichtwiederwahl nicht in den Geruch der Abwahl geraten darf.

Im Ergebnis wird man also zur Institution des Staatsoberhauptes, so wie die Dinge zur Zeit liegen, von einer Revision der 1949 im Grundgesetz getroffenen Regelung abraten müssen. Mehr als bei jeder anderen Institution oder Funktion unseres öffentlichen Lebens, ja unserer menschlichen Gemeinschaft überhaupt, kommt es gerade bei dem höchsten Amt, das ein Staat zu vergeben hat, auf die Persönlichkeit an, die zu finden freilich meist ein Glücksfall sein wird.

Was den *Bundestag* betrifft, so halten sich die Vorschriften des Grundgesetzes im herkömmlichen Rahmen des Verfassungsrechts der liberalen parlamentarisch-repräsentativen Demokratie. Wie nirgends sonst gleichen sich die

Abschnitte über den Bundestag im Grundgesetz und über den Reichstag in der Weimarer Verfassung. Es ist andererseits unverkennbar, daß der Bundestag gegenüber dem Reichstag der Weimarer Zeit ganz erheblich an Stabilität gewonnen hat, wozu wesentlich beigetragen hat, daß sich von Anfang an, besonders aber seit zwei Wahlperioden der Wählerwille auf jetzt drei Fraktionen konzentrierte. Während der 3. Wahlperiode von 1957 bis 1961 hatte die CDU/CSU-Fraktion die absolute Mehrheit der Parlamentssitze erreicht. In anderen Wahlperioden blieb diese Fraktion knapp unter der absoluten Mehrheit. Immer kam es zu stabilen Koalitionsregierungen. Auch 1957, als die CDU/CSU die absolute Mehrheit hatte, schloß sie eine Koalition mit der damals noch im Bundestag vertretenen Deutschen Partei ab.

Die Stabilität in Parlament und Regierung ist vor allem unserem Wahlsystem zu verdanken, das ein personalisiertes Verhältniswahlrecht mit einer Fünf-Prozent-Sperrklausel ist und auf den verschiedenen Wahlgesetzen von 1949, 1953 und 1956 beruht, sie ist aber auch eine Folge der schon erwähnten Konzentrierung des Wählerwillens auf drei Parteien.

Da das Wahlsystem nicht im Grundgesetz vorgeschrieben ist — im Gegensatz zur Weimarer Verfassung, in deren Artikel 22 die Verhältniswahl zwingend vorgeschrieben war —, braucht man sich bei Betrachtung des Grundgesetzes an sich nicht mit dem Wahlrecht zu befassen. Einige Bemerkungen sind jedoch auch hier notwendig, und zwar aus folgendem Grunde:

In der Regierungserklärung der gegenwärtigen Großen Koalition vom 13. Dezember 1966 ist die Absicht ausgesprochen, ein neues Wahlrecht grundgesetzlich zu verankern, das für künftige Wahlen zum Deutschen Bundestag nach 1969 klare Mehrheiten ermöglicht. Dadurch soll, wie es weiter in der Regierungserklärung wörtlich heißt, „ein institutioneller Zwang zur Beendigung der Großen Koalition und eine institutionelle Abwehr der Notwendigkeit zur Bildung von Koalitionen

überhaupt geschaffen werden.“ Die Möglichkeit für ein Übergangswahlrecht für die nächste Bundestagswahl 1969, die in der Regierungserklärung vom Dezember 1966 ebenfalls noch angesprochen war, ist inzwischen aussichtslos geworden. Die Pläne, für die Wahlen 1973 und später ein Mehrheitswahlrecht zu schaffen und im Grundgesetz zu verankern, werden dagegen von der gegenwärtigen Bundesregierung weiter betrieben.

In der Weimarer Zeit hat man mit der Festlegung des Wahlsystems in der Verfassung schlechte Erfahrungen gemacht. Mehrfache Versuche, besonders in den Jahren 1928 und 1930, das damalige uneingeschränkte Verhältniswahlrecht zu verbessern, scheiterten mit an der Tatsache der verfassungsmäßigen Verankerung der Verhältniswahl. Würde man jetzt die relative Mehrheitswahl in der Verfassung zementieren, dann würde man den Fehler von damals mit umgekehrtem Vorzeichen wiederholen.

Im Zusammenhang mit einer möglichen Reform des Bundestagswahlrechts ist neuerdings auch zur Erwägung gestellt worden, ob nicht die *Wahlperiode* von vier auf fünf Jahre verlängert werden sollte. Dafür lassen sich einige gewichtige Gründe anführen. Durch verschiedene Umstände verkürzt sich die Zeit, die dem Parlament in einer Wahlperiode für seine eigentliche Arbeit zur Verfügung steht, ganz erheblich. So nehmen im ersten Parlamentsjahr die Konstituierung des Bundestages, das heißt die Bildung seiner Organe und Unterorgane, ferner die Regierungsbildung mit Erstellung einer Regierungserklärung nebst Debatte darüber eine beträchtliche Zeit in Anspruch. Da im letzten Jahr einer Legislaturperiode schon frühzeitig Wahlkampfstimmung herrscht, leidet darunter natürlich auch die Parlamentsarbeit in diesem vierten Jahr. Hinzu kommen pro Jahr Parlamentspausen (drei Monate im Sommer, je zwei bis vier Wochen über Weihnachten/Neujahr, über Ostern und Pfingsten), so daß in der Tat durch eine einjährige Verlängerung der Wahlperiode eine größere Kontinuität der Parlamentsarbeit erzielt werden

könnte. Freilich ist auch zu bedenken, daß eine längere Fernhaltung des Bundestagswählers von der Wahl zwischenzeitlichen Verschiebungen des Wählerwillens nicht Rechnung tragen würde, zumal nach unserem Verfassungsrecht eine ausnahmsweise vorzeitige Auflösung des Parlaments nur im äußersten Fall beim Scheitern der Kanzlerwahl und beim verweigerten Vertrauensvotum möglich ist. Eine Erweiterung der Auflösungsmöglichkeiten hat vor einiger Zeit der Staatssekretär im Bundesratsministerium, *Friedrich Schäfer*, in seinem Buch „Der Bundestag“ vorgeschlagen. Er möchte einem Drittel des Bundestages das Recht geben, beim Bundespräsidenten die Auflösung des Bundestages binnen 21 Tagen zu beantragen. Dieser Vorschlag, der im Oktober 1966 gemacht wurde, ist kaum diskutabel. Friedrich Schäfer hat übrigens im Vorwort zu seinem Buch, das er erst im Dezember 1966 niederschrieb, von der gegenwärtigen Großen Koalition gesagt, eine solche Konstellation widerspreche dem Grundprinzip der parlamentarischen Demokratie; es könne sich hierbei nur um eine Übergangslösung handeln.

Eine Verlängerung der vierjährigen Wahlperiode des Bundestages — um darauf zurückzukommen — könnte man jedoch ins Auge fassen.

Sonstige Änderungen des Abschnitts über den Bundestag kommen kaum in Frage. Die häufig verlangte Parlamentsreform, wie sie besonders auch *Friedrich Schäfer* in dem eben erwähnten Buch eingehend erörtert, läßt sich im wesentlichen durch Maßnahmen der Geschäftsordnung betreiben. Zu billigen sind die Beschlüsse der öffentlich-rechtlichen Abteilung des 45. Deutschen Juristentages von Karlsruhe aus dem Jahre 1964, die eine Reform des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zum Ziele haben.

Die Betrachtung der Institution des Bundestages wäre unvollständig, wenn nicht die neuerlichen Erörterungen erwähnt würden, die die eventuelle Einführung des sogenannten *Ombudsman* betreffen. Man versteht darunter eine parlamentarische Beschwerdeinstanz über

der Verwaltung nach dem Muster der skandinavischen Staaten und in einer gewissen Parallele zu dem in Artikel 45 b des Grundgesetzes verankerten *Wehrbeauftragten*. Diese letztgenannte Einrichtung hat alles andere als eine glückliche Entwicklung genommen, was allerdings vorwiegend seine Ursache in personellen Schwierigkeiten hatte. Man konnte erst in letzter Zeit von einer Wende zum Positiven sprechen, vor allem, wenn man den letzten Bericht des derzeitigen Wehrbeauftragten an den Bundestag und die Debatte darüber in der Plenarsitzung vom Juni 1967 in Betracht zieht. Es geht jedenfalls nicht an, die personellen Schwierigkeiten der Dienststelle zum Anlaß zu nehmen, die Institution des Wehrbeauftragten überhaupt wieder abzuschaffen.

Was den zivilen „Ombudsman“ betrifft, so werden die Erörterungen darüber zur Zeit auf Länderebene geführt. Am 28. September 1967 haben sich die Präsidenten der deutschen Länderparlamente auf ihrer Tagung in Hamburg mit dem Problem befaßt und einen Bericht des Wehrbeauftragten über die Erfahrungen in seinem Amt gehört. Die Mehrheit der Parlamentspräsidenten hat sich gegenüber der Frage eines Ombudsman im zivilen Bereich unentschlossen gezeigt; hier war die Absicht stärker, die Tätigkeit und Wirksamkeit der Petitionsausschüsse zu verbessern.

Bei dem oben schon erwähnten weitgehenden Ausbau der Gerichtsbarkeit mit ihrem eher überdehnten Rechtsmittelsystem, das die skandinavischen Länder so nicht haben, und auch bei Berücksichtigung der eventuell noch zu aktivierenden Tätigkeit der Petitionsausschüsse besteht für die Schaffung von „Bürgerbeauftragten“ kein gerechtfertigter Anlaß, am wenigsten beim Bund.

Was das Verfassungsorgan *Bundesrat* betrifft, entschied der Parlamentarische Rat, für die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes nicht einen Senat nach dem Muster der USA vorzusehen, sondern die spezifisch deutsche Tradition eines Organs, bestehend aus Vertretern der Landes-

regierungen, beizubehalten. Diese Entscheidung war richtig. Mit *Konrad Hesse* („Der unitarische Bundesstaat“) kann man nach neunzehnjähriger Tätigkeit des Bundesrates feststellen, daß die Wirkfähigkeit des heutigen föderativen Organs die des Bundesrates des Bismarckschen Reichs und erst recht die des Reichsrates der Weimarer Republik bei weitem übertrifft.

Nach Artikel 51 Abs. 2 des Grundgesetzes ist die Stimmenverteilung im Bundesrat in der Weise geregelt, daß jedes Land mindestens drei Stimmen hat; Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohner haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohner haben fünf Stimmen. Diese geringe Staffelung ist mißlich, wenn man bedenkt, daß Bremen mit nur 733 000 Einwohnern drei Stimmen hat und Nordrhein-Westfalen mit mehr als zwanzigmal soviel Einwohnern, nämlich 16,5 Millionen, nur fünf Stimmen zustehen. Eine Staffelung, die den Bevölkerungszahlen etwas mehr Rechnung trägt, wäre sinnvoller. Doch ist eine solche Revision kaum durchsetzbar.

Hinsichtlich der Organisation der *Bundesregierung* sind keine Ansätze für etwaige Änderungen gegeben. Man kann als wesentlichste Neuerung gegenüber der Weimarer Verfassung das Institut des sogenannten *konstruktiven Mißtrauensvotums* bezeichnen. Es besagt, daß ein Bundeskanzler nur dann gestürzt werden kann, wenn der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt, den der Bundespräsident dann ernennen muß. Dieses Institut hat sich bisher noch nicht auswirken können. In allen Wahlperioden haben die Regierungskoalitionen über gesicherte Mehrheiten im Parlament verfügt. Auch bei der Regierungskrise des Herbstes 1966 kam es nicht zu einem konstruktiven Mißtrauensvotum, weil der damalige Bundeskanzler von sich aus die Konsequenzen des Rücktritts zog.

Solange der erste Bundeskanzler der Bundesrepublik, Konrad Adenauer, regierte — von 1949 bis 1963 —, bezeichnete man das Regie-

rungssystem häufig als „*Kanzlerdemokratie*“. Damit sollte zum Ausdruck gebracht werden, daß innerhalb der obersten Organe des Bundes dem Kanzler eine herausragende Position zukomme. Diese Stellung ergibt sich nur zum Teil aus den Normen der Verfassung. Nach den Erfahrungen seit dem Ausscheiden Konrad Adenauers wird man vielleicht noch deutlicher sagen können, daß mehr die Persönlichkeit des jeweiligen Kanzlers von Bedeutung ist als die Macht, die ihm die Verfassung verleiht.

Bei der Bildung der gegenwärtigen Bundesregierung der Großen Koalition wurde bekanntlich die Institution der *Parlamentarischen Staatssekretäre* eingeführt. Man verankerte diese neue Institution nicht im Grundgesetz, wie dies z. B. in Bayern mit den dortigen Staatssekretären und in Baden-Württemberg mit den Staatssekretären und Staatsräten geschehen ist. Anstatt die Zahl der zur Zeit 19 Bundesministerien auf 13 bis höchstens 14 Ressorts zu verringern, hat man sechs Bundesministern und dem Bundeskanzler je einen Parlamentarischen Staatssekretär beigegeben und deren Status gesetzlich geregelt. Wenn die Institution der Parlamentarischen Staatssekretäre über die gegenwärtige Regierung und diese Wahlperiode hinaus beibehalten werden sollte und wenn man sie sinnvoll ausgestalten will, dann müßte man sie durch eine Grundgesetzergänzung in unser Verfassungssystem einbauen. Dann wäre es sinnvoll, daß unter Verkleinerung des Bundeskabinetts innerhalb der dann größeren Bundesministerien für genau umgrenzte Arbeitsgebiete Parlamentarische Staatssekretäre eingesetzt würden, die unter Oberleitung des Bundesministers für ihren Sachbereich verantwortlich wären und demgemäß auch Weisungsrechte innerhalb dieses ihres Bereiches haben müßten. Letzteres ist aber allein durch eine Ergänzung des Grundgesetzes möglich. In England kennt man die Institution der Parlamentarischen Staatssekretäre und Staatsminister unter den eigentlichen Ministern als Kabinettsmitgliedern schon länger; dort hat übrigens zur Zeit ein volles Drittel der Labour-Fraktion irgend-

ein Amt in der Regierung. Dafür ist dort aber der gesamte Civil Service parteipolitisch neutral. Oberstes Bundesorgan ist bekanntlich auch das *Bundesverfassungsgericht*. Hier ist im Grundgesetz keine Revision erforderlich.

Zum Problem der *Notstandsverfassung* ist noch einiges zu sagen. Sowohl die Regierungsvorlage einer Notstandsverfassung als auch der Gesetzentwurf der derzeitigen Oppositionspartei, der FDP, zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung im Verteidigungsfall sehen einen neuen Abschnitt X a für das Grundgesetz vor, den die Regierungsvorlage mit „Zustand der äußeren Gefahr“, der FDP-Entwurf mit „Verteidigungsfall“ überschreiben will. Die Regierungsvorlage will zehn, der FDP-Entwurf will neun neue Artikel in das Grundgesetz einfügen.

Sicherlich bedarf unser Grundgesetz — und darin sind sich alle im Bundestag vertretenen Parteien einig — für den Fall der Gefährdung unseres Staates von außen einer Ergänzung. Dazu reichen die sogenannten Wehrgänzungen vom 19. März 1956 nicht aus, weil sie sich allein auf Bestimmungen beschränken, die für die Aufstellung von Streitkräften notwendig sind. Es sind vor allem Regelungen erforderlich, die bei äußerer Gefahr bzw. im Verteidigungsfall das komplizierte Gesetzgebungsverfahren des Bundes vereinfachen, um den in einem solchen Zustand erweiterten Normenbedarf der Exekutive zu befriedigen. Beide Entwürfe, die in Einzelheiten stark voneinander abweichen, sehen ein neues Verfassungsorgan vor, das im Regierungsentwurf als „Gemeinsamer Ausschuß“, in dem FDP-Entwurf als „Notparlament“ bezeichnet wird und

Das Bund-Länder-Verhältnis

Seit der Verkündung des Grundgesetzes ist das Prinzip des *Föderalismus* nicht unbestritten gewesen, obgleich die bundesstaatliche Ordnung ein folgerichtiges Ergebnis der geschichtlichen Entwicklung unseres Volkes ist. Man konnte schon sehr früh feststellen, daß

sich zu zwei Dritteln aus Bundestagsabgeordneten, zu einem Drittel aus Vertretern des Bundesrates zusammensetzen soll. Dieses Kernstück der Konzeption beider Vorlagen soll gewährleisten, daß unter allen Umständen ein arbeitsfähiges Organ der Volksvertretung vorhanden ist, dem die parlamentarische Kontrolle der Exekutive obliegen und die Befugnis zur Gesetzgebung vorbehalten bleiben soll. Daneben sehen beide Entwürfe geringfügige Möglichkeiten zu Grundrechtseinschränkungen für den Zustand äußerer Gefahr bzw. des Verteidigungsfalls vor. Die Regierungsvorlage enthält darüber hinaus noch eine wesentliche Erweiterung des Artikels 91 des Grundgesetzes für Fälle innerer Gefahren einschließlich Naturkatastrophen und besonders schwerer Unglücksfälle.

Der Umfang beider Entwürfe könnte den Eindruck erwecken, als ob es sich hierbei um eine echte Revision unseres Grundgesetzes handeln würde. Das ist jedoch nicht der Fall. Die vorgesehenen Ergänzungen sollen lediglich Lücken schließen, die unsere vorläufige Verfassung, bedingt durch die Umstände bei ihrer Entstehung 1949, bisher enthält. Es bleibt zu hoffen, daß in der gegenwärtigen Legislaturperiode diese Lücken in einer Art und Weise geschlossen werden, daß unsere Verfassung für den Ernstfall, von dem wir alle hoffen, daß er nie eintreten wird, auch wirklich gerüstet ist. Nur dann würden endlich auch die Vorbehaltsrechte, die sich die Drei Mächte im Deutschland-Vertrag des Jahres 1955 gesichert haben, erlöschen, nur dann würde der Souveränitätsdefekt der Bundesrepublik verschwinden.

die Entscheidung des Parlamentarischen Rates für eine bundesstaatliche Ordnung des deutschen Staatswesens von allen verantwortlichen politischen Kräften in unserem Lande bejaht wird. Dies gilt auch heute noch. Doch läßt sich nicht bestreiten, daß in der Bevölkerung

die notwendige Kompliziertheit unseres Verfassungsgefüges auf manchen Widerspruch und vielfach auf Unverständnis stößt. Die ernst zu nehmenden kritischen Einwände richten sich aber nicht gegen den Föderalismus überhaupt. Kritisiert wird vielmehr — und das mit mehr oder minder großer Berechtigung — die Art und Weise der *Aufgabenabgrenzung* zwischen Bund und Ländern, wie sie das Grundgesetz vorgenommen hat. Es wird gesagt, diese Abgrenzung werde den Erfordernissen der gegenwärtigen Entwicklung nicht mehr gerecht.

In engem Zusammenhang damit steht die Kritik an der Regelung der *Finanzverfassung*, innerhalb des Grundgesetzes. Nicht vom Bund allein, sondern auch von den Ländern wird eine Finanzreform gefordert, also eine Änderung wesentlicher Bestimmungen des X. Abschnittes „Das Finanzwesen“. Schon am 30. Oktober 1963 haben der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten der Länder die Bildung einer Sachverständigen-Kommission für die Finanzreform vereinbart, die dann unter Vorsitz des früheren hessischen Finanzministers und jetzigen Vizepräsidenten der Deutschen Bundesbank, *Dr. Troeger*, vom März 1964 bis Januar 1966 nicht weniger als 45 Sitzungen abgehalten und am 10. Februar 1966 ein umfangreiches Gutachten vorgelegt hat.

Im Bereich der *Gesetzgebung* kann nur in geringem Umfang davon gesprochen werden, daß die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern unzulänglich sei. Der Katalog der ausschließlichen und der konkurrierenden Gesetzgebung ist im großen und ganzen ausreichend. Die letztgenannte Zuständigkeitsart der konkurrierenden Gesetzgebung hat der Bund in der Vergangenheit ohne Widerspruch der Länder in einem Ausmaß ausgeschöpft, daß man im Ergebnis auch hier von einer ausschließlichen Zuständigkeit sprechen könnte. Dies entsprach zweifellos dem rechtspolitischen Bedürfnis, in unserem Lande die Rechts- und Wirtschaftseinheit nicht nur zu bewahren, sondern weiter zu festigen. Von einigen Schwächen der Zuständigkeitsverteilung im

Bereich der Gesetzgebung ist die eine zu erwähnen, daß es dringend erforderlich ist, die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der *Beamtenbesoldung* zu erweitern. Denn die Uneinheitlichkeit der Besoldungsregelungen hat in den letzten Jahren zu großen Unzuträglichkeiten geführt. Die Länder haben sich wegen des Fehlens einer ausreichenden Bindung dem Druck nach Besserstellung ihrer Beamten oder einzelner Beamtengruppen nicht entziehen können oder wenigstens geglaubt, dies nicht zu können. In der letzten Zeit ist zwar unter einem anderen Druck, nämlich dem der „leeren Kassen“, nicht nur ein Stillstand zu verzeichnen, die Länder möchten jetzt sogar den Bund in seiner Besoldungspolitik im Rahmen der sogenannten mittelfristigen Finanzplanung bremsen. Diese etwas veränderte Situation darf nicht davon abhalten, den Gesetzentwurf zur Ergänzung des Artikels 75 Nr. 1 des Grundgesetzes, der schon seit November 1966 beim Bundestag liegt, noch in dieser Wahlperiode zu verabschieden. Dieser Entwurf entspricht übrigens auch einem Vorschlag im Gutachten der Troeger-Kommission und ist im Bundesrat nicht auf Widerspruch gestoßen.

In der Regierungserklärung vom 10. November 1965 waren Wünsche der damaligen Bundesregierung Erhard nach Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz auf den Gebieten des Gesundheitswesens, der Luft- und Wasserreinigung sowie der Lärmbekämpfung angemeldet worden, die der Vollständigkeit halber zu erwähnen sind.

Im Bereich der *Verwaltung* haben sich die vier Verwaltungstypen der bundeseigenen Verwaltung, der Bundesauftragsverwaltung sowie der landeseigenen Ausführung von Bundesgesetzen einerseits und von Landesgesetzen andererseits bewährt. Dabei kann man den „verfassungsrechtlichen Grabenkrieg“ beiseite lassen, den sich die Bundes- und Länderbürokratien um die Begriffe „Einrichtung der Behörden“ und „Verwaltungsverfahren“, um die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen und die Zustimmungsbedürftigkeit von

Gesetzen, die frühere Zustimmungsgesetze ändern, schon seit vielen Jahren liefern. Die Frage, ob ein Bundesgesetz der förmlichen Zustimmung des Bundesrates bedarf oder nicht, ist gar nicht von so entscheidender Bedeutung, wie diese langjährige und immer noch anhaltende Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern es erscheinen lassen könnte. Denn auch bei den Gesetzen, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, hat dieser über den Vermittlungsausschuß die Möglichkeit des Einspruchs, so daß er auch hier meist seine Wünsche durchsetzen kann. Deshalb scheint auch der Vorschlag, den der Ministerpräsident von Schleswig-Holstein, Robert Lemke, in seiner Antrittsrede als Präsident des Bundesrates am 11. November 1966 gemacht hat, schlechthin alle Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates zu unterwerfen, über das Ziel hinauszuschießen. In einem der Streitpunkte hat übrigens das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 1967 über das Bundessozialhilfegesetz und über die Novelle zum Jugendwohlfahrtsgesetz, beide aus dem Jahre 1961, eine wichtige Klärung gebracht: Danach kann der Bund — was die Länder seit Jahr und Tag bestritten hatten — im Rahmen seiner materiellen Gesetzgebungszuständigkeit die Einrichtung und das Verfahren kommunaler Behörden regeln, sofern dies für die Gewährleistung eines wirksamen Gesetzesvollzuges notwendig ist. Das Bundesverfassungsgericht hat dabei von „punktuellen Annexregelungen“ gesprochen.

Zur *Finanzreform* ist abschließend noch einiges zu sagen.

Der oben schon erwähnten Regierungsvorlage vom 13. März 1968 liegt das Finanzreformprogramm der Bundesregierung zugrunde, das diese in der Kabinettsitzung vom 19. Juli 1967 verabschiedet und anschließend der Öffentlichkeit bekanntgegeben hat. Dieses Reformprogramm fußt weitgehend auf dem schon mehrfach erwähnten Gutachten der Troeger-Kommission von Anfang 1966. Verwirklicht ist aus dem Fragenbereich des Gutachtens bereits die Novellierung des Arti-

kels 109 des Grundgesetzes und das darauf beruhende Gesetz zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft.

Es handelt sich bei dem Finanzreformprogramm um verschiedene Dinge: Einmal soll eine Klärung der Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Ländern erfolgen, die sogenannte *Flurbereinigung*. Dabei soll nicht eine Grundgesetzänderung oder -ergänzung vorgenommen werden — sie ist insoweit auch nicht erforderlich —, sondern es soll eine *Verwaltungsvereinbarung* über das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Finanzierung öffentlicher Aufgaben abgeschlossen werden. Es handelt sich hierbei um eine Angelegenheit, die auch verfassungspolitisch interessant ist. Die im Entwurf der Verwaltungsvereinbarung erfaßten Zuständigkeiten des Bundes stellen Konkretisierungen der Begriffe des „Sachzusammenhangs“ und der „Natur der Sache“ dar, die in der Rechtslehre und Rechtsprechung entwickelt worden sind. Gegen den Entwurf der Verwaltungsvereinbarung bestehen seitens der Ministerpräsidenten der Länder keine grundsätzlichen Einwendungen.

Um eine echte und auch durchaus neuartige Ergänzung des Grundgesetzes wird es sich dagegen bei den *Gemeinschaftsaufgaben* handeln, deren Normierung nach den Vorstellungen der Bundesregierung in einem eigenen Abschnitt VIII a des Grundgesetzes mit den Artikeln 91 a und 91 b erfolgen soll. Der Katalog der Gemeinschaftsaufgaben, die im Grundgesetz in Artikel 91 a abschließend aufgezählt werden sollen, umfaßte ursprünglich neun Ziffern, von denen in den langwierigen Verhandlungen mit den Ländern ganze drei übriggeblieben sind, nämlich der Aufbau und Ausbau von wissenschaftlichen Hochschulen, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

Zeitweise war von Länderseite — insbesondere aus Bayern — zu hören, die *verfassungsmäßige Festlegung von Gemeinschaftsaufgaben* sei mit Artikel 79 Abs. 3 des Grundge-

setzes nicht vereinbar, wonach die „Gliederung des Bundes in Länder“ unantastbar ist; die Länder würden durch die verfassungsmäßige Festlegung von Gemeinschaftsaufgaben ihres Staatscharakters beraubt und zu Provinzen degradiert. Um diese Behauptung, die nicht stichhaltig war, ist es wieder still geworden. Dann hieß es, die Frage der Gemeinschaftsaufgaben sei eine reine Frage der Finanzierungen. Aber darum allein geht es nicht, sondern auch um die überländermäßige und bundesweite Planung. Mit Recht heißt es im Troeger-Gutachten, es müsse eine Form des Föderalismus entwickelt werden, die ein ausgewogenes und bewegliches System der Zusammenordnung und der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und unter den Ländern ermögliche. Vergleicht man die Fassung, die die Troeger-Kommission als Artikel 85 a vorgeschlagen hatte, mit der des Artikels 91 a, wie ihn die Bundesregierung vorsieht, muß man feststellen, daß die Kommission dem Charakter der Gemeinschaftsaufgaben besser gerecht wurde als die Bundesregierung. Auf Einzelheiten einzugehen, würde hier zu weit führen.

Zu dem *Katalog der Gemeinschaftsaufgaben* sei noch gesagt, daß die Bundesregierung mit ihren ursprünglich neun Ziffern sicherlich etwas über das Ziel hinausgeschossen war. So scheint beispielsweise die *Förderung des Wohnungsbaues* heute keine Angelegenheit mehr zu sein, die unbedingt noch einer gemeinsamen Planung von Bund und Ländern bedarf. Hingegen möchte man meinen, daß beispielsweise die *Förderung des Baues von Turn- und Sportstätten*, von denen es immer noch viel zu wenige gibt, durchaus eine Gemeinschaftsaufgabe sein sollte, wie sie es bisher auf Grund des sogenannten Goldenen Planes schon praktisch war, den der Präsident der Deutschen Olympischen Gesellschaft, Georg von Opel, ins Leben gerufen hat. Die Ministerpräsidenten haben übrigens schon am 3. Mai 1962 gerade die Verwirklichung des Goldenen Planes als eine wichtige Gemeinschaftsaufgabe deklariert und dazu noch erklärt, die Bemühungen der Gemeinden, der

Länder und des Bundes auf dem Gebiet des Sportstättenbaues sollten stärker koordiniert werden. Am 26. Oktober 1964 sahen die Ministerpräsidenten in der Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung des Goldenen Planes „einen bedeutsamen ideellen und materiellen Faktor und einen notwendigen Beitrag zur Sicherung der Volksgesundheit“. Das muß auch heute noch Gültigkeit haben, weshalb diese Angelegenheit in den Katalog der grundgesetzlichen Gemeinschaftsaufgaben aufgenommen werden sollte.

Zur Finanzreform gehören jedoch noch andere Aufgaben. Es sind dies die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, unterteilt in die verfassungsrechtliche Klärung der Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern mit einem neuen Artikel 104 a und einer erleichterten Einführung der Bundesauftragsverwaltung in einem neuen Artikel 87 b bei Bundesgesetzen über die Gewährung von Geldleistungen, deren Empfänger, Voraussetzungen und Höhe eindeutig festgelegt sind, wie z. B. beim Sparprämien- und beim Wohnungsprämienengesetz sowie beim Wohngeldgesetz. Ferner gehört zum Finanzreformprogramm die Neuregelung der Steuergesetzgebungszuständigkeiten und der Steuerverteilung durch Neufassung der Artikel 105 und 106, die Ergänzung des Länderfinanzausgleichs durch Neufassung des Artikels 107 und schließlich die Anpassung der Steuerverwaltung in Artikel 108 an die Neufassung der Steuerverteilung.

Bedauerlicherweise hat die Bundesregierung die *Gemeindefinanzreform*, obgleich sie ein wesentlicher Bestandteil der Gesamtreform ist, noch ausgeklammert. Hoffentlich kann dieser Teil der Gesamtreform, so wie die Bundesregierung es vorhat, noch rechtzeitig eingefügt werden.

Zur Regelung des Bund-Länder-Verhältnisses ist in der Tat eine echte Revision des Grundgesetz-Abschnittes über das Finanzwesen erforderlich, aber eben auch nur eines Teiles des Grundgesetzes.

Abschließend kann festgestellt werden, daß unser Grundgesetz — sieht man von dem revisionsbedürftigen Finanzabschnitt ab — sich bewährt hat. Es nimmt zudem, wie der damalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts, *Gebhard Müller*, im Jahre 1965 geschrieben hat, „einen besonderen Rang in den Verfassungen der Welt“ ein. An diesem günstigen Gesamturteil ändert der Umstand nichts, daß an einzelnen Stellen Verbesserungen notwendig sind, daß Vorschriften für Fälle äußerer und innerer Gefährdungen eingefügt werden müssen und daß eine Finanzreform erforderlich ist. Dies alles sind aber punktuelle Ergänzungen, die keine Gesamtrevision rechtfertigen. Deshalb bedarf es keiner großen Kommission von Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat

und Rechtswissenschaft, um das Konzept einer solchen Gesamtrevision zu entwerfen.

Es sollte nicht vergessen werden, daß unser Grundgesetz vom Parlamentarischen Rat als eine vorläufige Verfassungsordnung für nur einen Teil unseres Vaterlandes verstanden wurde und daß nach der Präambel das gesamte Deutsche Volk aufgefordert bleibt, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden. Wir können darauf vertrauen, daß eine Gesamtdeutsche Verfassung uns nicht einen sozialistischen Einheitsstaat bringen, sondern den Grundsätzen eines liberalen, demokratischen, föderativen und sozialen Rechtsstaates entsprechen wird.

Aspekte der Wahlrechtsreform in der Bundesrepublik

I.

Die Diskussion über eine Wahlrechtsreform in der Bundesrepublik ist durch die Regierungserklärung der Regierung der Großen Koalition Ende 1966 belebt und aktualisiert worden. Den bekannten, vorwiegend prinzipiellen Überlegungen gesellten sich Umrechnungen von Wahlergebnissen oder Annahmen über das Wählerverhalten hinzu. Das ist ganz natürlich. Da sich nicht nur abstrakt entscheiden läßt, welches Wahlsystem gerechter, einfacher, funktionstüchtiger, edukatorischer usw. ist, muß auch nach dem jeweiligen Bedingungsgefüge gefragt werden, in dem ein Wahlsystem zu sehen ist. Damit ergeben sich höchst unterschiedliche Ansätze zur Beurteilung. Der eine errechnet die Chancen der Partei, der er sich verbunden fühlt. Der zweite geht von einem allgemeinen Gerechtigkeitsprinzip aus, um von ihm her für das Verhältnis- oder das Mehrheitswahlsystem zu optieren. Für den dritten ist der Gesichtspunkt der Regierungsfähigkeit ausschlaggebend. Der vierte erhebt die Stabilität zum Maßstab, während der fünfte meint, mit mathematischen Methoden ermitteln zu können, wann der einzelne Wähler die größte Chance hat, mit der Stimmabgabe auch etwas zu bewirken. So stehen prinzipielle und aktuelle Überlegungen nebeneinander.

Das Funktionieren der Wahlsysteme unter verschiedenen konkreten Bedingungen kann als Beweis angeführt, aber eben auch unterschiedlich verwandt werden. Teile oder auch das Ganze des Regierungssystems können als Bezugspunkt benutzt werden, auf den hin das Wahlsystem beurteilt, konstruiert oder verworfen wird. All das läßt sich in rationaler Argumentation vollziehen. Dennoch muß zu-

letzt eine politische Entscheidung erfolgen, weil weder die Beurteilung der gegenwärtigen Verhältnisse einheitlich sein noch Übereinstimmung über die Konsequenzen einer etwaigen Reform erzielt werden kann. Dies können auch diejenigen Wahltheoretiker nicht aus der Welt schaffen, die überzeugt davon sind, das „beste“ Wahlsystem zu kennen. Ihre Prämissen beruhen auf Bewertungen. Sie entziehen sich zuletzt der umfassenden rationalen Kontrolle.

Aus solchen Gründen sind auch die Gruppen, die für eine Wahlrechtsreform in der Bundesrepublik eintreten oder sie bekämpfen, ganz uneinheitlich. Für SPD-Mitglieder im Industriegebiet oder in Hamburg ist es leicht, für das Mehrheitswahlsystem zu sein; für CDU-Mitglieder ist es dort schwer. In Niederbayern oder in der Eifel liegt es umgekehrt. Wer der FDP nahesteht, ist notwendigerweise gegen die Reform. Wer die NPD ungern im Bundestag sieht, müßte für die Reform sein. Konkrete Interessen können sich mit prinzipiellen Überlegungen verbinden; solche Überlegungen können aber auch zur Verhüllung konkreter Interessen benutzt werden. Und weil dies so ist, darf sich niemand wundern, daß in der Frage der Wahlrechtsreform eine Aktionseinheit von „ganz links“ und „ganz rechts“ entstanden ist, während die übrigbleibende „Mitte“ etwas gespalten erscheint.

Die Verwendung solcher Begriffe gilt manchem als suspekt. Dennoch ist sie legitim, zumal sie von den Beteiligten auch zur Selbstdarstellung verwendet wird. Ekkehart Krippendorff, ein gescheiter Interpret „linker“ Theorien, hat unlängst in einem Aufsatz ganz apodiktisch festgestellt: „Recht und Wahrheit in der Politik können in ihrer historischen Relativität nur bestimmt werden mit dem Maßstab von sozialer Selbstbestimmung und politischer Demokratisierung: das geschichtliche

Der Verfasser war Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform. Im vorliegenden Beitrag wiederholt er nicht dessen Beschlüsse und ihre Begründungen, sondern legt dazu seine persönlichen Auffassungen dar.

Recht und die politische Wahrheit liegen ... bei den Gruppen und Individuen, Gruppen, Klassen und den ihnen zugehörigen Ideologien, die den 1789 eingeleiteten Prozeß des Abbaus sozio-ökonomischer Privilegien vorantreiben; Unrecht vor der Geschichte und eine fehlgeleitete Politik sind zu konstatieren für diejenigen Individuen, Gruppen, Klassen und die ihnen zugehörigen Ideologien, die diesen Prozeß verzögern, zum Stillstand bringen oder gar ihn rückgängig machen wollen. Die Linke und die Rechte unterscheiden sich eben an diesen Kriterien von Förderung und Retardierung bzw. Revision des trotz temporärer Rückschläge im Weltmaßstab fortschreitenden Demokratisierungs- und Selbstbestimmungsprozesses. Die Linke — und zwar auch noch die extremste Linke — hat darum immer das Element der historischen Wahrheit für sich, die Rechte — und zwar auch die nur gemäßigte Rechte — das Element der Unwahrheit und des Unrechts.“

Für den Autor gibt es diesen Gegensatz von rechts und links allenthalben. In sozialistischen und kommunistischen Ländern wird er an der Einstellung zu den bürokratischen Machtpositionen deutlich; in Ländern mit kapitalistischer Wirtschaftsstruktur kommt es auf die Stellung zu diesem Wirtschaftssystem an. In der Bundesrepublik stehen sich mithin diejenigen gegenüber, die gesamtgesellschaftliche Verantwortung der Wirtschaft, Wirtschaftsplanung, innerbetriebliche Kontrolle und Mitbestimmung oder auch Sozialisierung wünschen, und diejenigen, die die bestehenden Besitzverhältnisse verteidigen, Mitbestimmungs- und Kontrollmechanismen eher beseitigen und womöglich den Staatsapparat privatunternehmerischen Interessen unterordnen wollen. In „noch-rechtsstaatlicher“ Form versuche diese Rechte in der Bundesrepublik die „linken“ Tendenzen zu verhindern oder zu unterdrücken. Als Beispiele werden genannt: „Selbstzementierung der Bundestagsparteien durch Staatsfinanzierung, Parteiengesetz und Wahlrechtsreform; Notstandsverfassung; Stabilisierungsgesetz...; Große Koalition; polizeistaatliche Unterdrückung protestierender Minoritäten nach vorheriger systematischer

Diffamierung durch Presseöffentlichkeit und Politiker; Disziplinierung der Studentenschaft; Grundgesetzänderungen mit Eingriffsmöglichkeiten in die traditionellen Grundrechte, usw.“ Die Zuordnung der Wahlrechtsreform ist demnach recht eindeutig. Sie wird als ein Stück der Restauration, als Teil des Versuches, bestehende Machtverhältnisse zu zementieren, hingestellt.

In diesem Punkt befindet sich Krippendorff in guter und großer Gesellschaft. Wenn er unterstellt, daß die Einführung des Mehrheitswahlsystems der Stabilisierung der bestehenden Verhältnisse dient, die er ablehnt, dann kann er sich auf alle diejenigen berufen, die mit dem Mehrheitswahlsystem ein höheres Maß von Stabilität gewährleistet sehen als mit dem Verhältniswahlsystem. Sie neigen folgerichtig auch dazu, dem Verhältniswahlsystem ein gewisses Maß von Instabilität zuzuordnen, die sich wiederum Krippendorff erhofft. Wer so argumentiert, muß mit dem naheliegenden Einwand rechnen, daß die Bundesrepublik doch trotz ihres Verhältniswahlsystems in den vergangenen Jahren kaum unter Instabilität gelitten habe. Diesem Einwand wird verschieden begegnet. Manche halten ihn für falsch. Sie meinen, schon die gelegentlichen Koalitionsstreitigkeiten und einige Regierungsumbildungen seien Zeichen von Instabilität. Andere akzeptieren den Einwand nicht, weil sie meinen, vorübergehende Zeiten der „Schönwetterdemokratie“ hätten keinen Beweiswert. Wie die Dinge wirklich liegen, habe man in der Weimarer Zeit oder in der Zeit der 4. Republik in Frankreich gesehen. So oder so wird vielfach die Gleichung von Mehrheitswahlsystem und Stabilität vollzogen, was dann den einen als Begründung für eine Wahlrechtsreform dient, während es andere zur Ablehnung dieser Reform motiviert, weil sie in der Regel die bestehenden Verhältnisse eben nicht stabilisieren wollen.

Das Stabilitätsargument eröffnet damit einen Zugang zur Wahlrechtsproblematik, weil es in unterschiedlichster Weise verwendet wird und so zur Auseinandersetzung mit unterschied-

lichsten Positionen zwingt. In diesem Sinne soll es im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen, deren Verfasser selbst zu den Befürwortern einer Wahlrechtsreform in der Bundesrepublik gehört, auch wenn seine Motive dabei vielfach andere sind als diejenigen, die seine Streitgenossen haben oder jedenfalls öffentlich vertreten.

II.

Stabilität ist in der Politik kein absoluter, sondern nur ein relativer „Wert“. Zunächst ist unbestreitbar, daß jedes gesellschaftliche Gebilde ein zumindest begrenzt zukunftsstabilisiertes System sein muß. Aufgabe der Politik ist es mithin, die auf die Zukunft hin notwendige Sicherung zu bewirken, nach außen Freunde zu gewinnen und Schutz gegen tatsächliche oder mögliche Feinde zu gewähren und nach innen dasjenige Maß an verlässlicher Ordnung zu schaffen, welches notwendig ist, damit der einzelne sein Leben „einrichten“ kann. Stabilität ist in diesem Sinne identisch mit Berechenbarkeit oder Zuverlässigkeit, aber auch mit selbstverständlicher Kontinuität und mit Sicherheit. Vom einzelnen aus betrachtet, sind das „Werte“, sofern die Verhältnisse einigermaßen erträglich sind. Er kann sinnvoll Berufspläne, Sparpläne, Baupläne usw. nur formulieren, wenn zu unterstellen ist, daß die Verhältnisse einigermaßen so bleiben, wie sie sind. Auch eine Industriefirma kann einen Zweigbetrieb an einer bestimmten Stelle wegen des dort verfügbaren Gleisanschlusses nur errichten, wenn sie unterstellen darf, daß die Bahn nicht bei nächster Gelegenheit die betreffende Strecke stilllegt. Stabilität hat es deshalb mit der Zukunft zu tun. Sie bezieht sich auf diejenigen Strukturen, Aufgaben und Verhältnisse, durch die die Zukunft in die Gegenwart hineingenommen wird.

Allerdings wird hierbei ein grundlegender Unterschied sichtbar. Frühere Gesellschaften waren in aller Regel statisch. Für sie war die Zukunft ungefähr gleich mit der Vergangenheit. Die Frage nach der Zukunft hatte für sie keine Dringlichkeit. Das Zeitbewußtsein mo-

derner Gesellschaften ist ganz anders. „Man könnte vielleicht sogar sagen, daß die Modernität als solche dadurch definiert werden kann, daß in ihr der Faktor Zukunft eine tragende Rolle spielt. In der Modernität ist jenes Leben, das zäsurenlos immer weiterläuft, aufgebrochen, indem ein tiefer Schnitt gelegt wird zwischen Zukunft und Vergangenheit. Zwischen beiden steht, genau wie in anderen Gesellschaften, die Gegenwart. Nur aber ist Gegenwart nicht mehr zeitloses Dasein, sondern Aufgeschlossenheit in die Zukunft. Ja, es fällt eigentlich ungeheuer schwer zu sagen, wo die Gegenwart ist, da man sie nicht greifen kann. Sie stürzt an allen Punkten über sich hinaus in die Zukunft, rastlos, ungeduldig, niemals verweilend.“ (R. König)

Anders ausgedrückt: Seit etwa 200 Jahren beschleunigen sich erkennbare Entwicklungsprozesse immer mehr, ohne daß vorauszusehen ist, wann und wo sie einmal enden. Ein solcher Prozeß ist der der Bevölkerungsvermehrung, ein anderer ist der der technologischen Entwicklung, ein dritter ist der der Änderung unserer Lebensweise, welche mit dem Schlagwort „Verstädterung“ ziemlich ungenügend umschrieben ist. Wo immer man diese Prozesse rational reflektiert, wird dies deutlich: Zukunft wird in der Gegenwart vorbestimmt; die Gegenwart kann die Zukunft verlieren. Dem kann man sich intellektuell entziehen, indem man für die „nahe Zukunft“ den Moment des großen Wandels, die Revolution, unterstellt, um dann für die gesamte Zukunft doch wieder eine Art zeitloser Stabilität irgendeines Endzustandes anzunehmen. Man kann auch in Schritten denken und etwa angesichts solcher Gegenwartsfragen, die Unbehagen oder Mißstimmung hervorrufen, eine nahe Zukunft annehmen, die eine Art verbesserter Gegenwart ist.

Wie man es in dieser Hinsicht auch hält: Unsere Gegenwart macht die bloße Stabilität zur Farce. „Mehr Sicherheit“ oder „keine Experimente“ enthüllen sich als politische Formeln, die davon ablenken, daß sich eben doch vieles ändert und es deshalb entscheidend darauf

ankommt, welche Richtung man diesen Änderungsprozessen gibt, wie man das verfügbare Instrumentarium einsetzt, ob man Ziele zu formulieren vermag, die innerhalb der Wandlungsprozesse eine Strategie ermöglichen, aus der sich je und je auch dann eine Taktik ergibt, wenn vieles ungewiß ist und die Entscheidungsunterlagen nur unvollständig verfügbar sind. Stabil ist unter diesen Umständen ein gesellschaftliches System nur dann, wenn es nicht einfach das Unmögliche tut und konserviert, was ist, sondern wenn es in der Zeiten Fluß sich selbst im jeweils erforderlichen Maße korrigiert, reformiert und anpaßt, zugleich aber auch das bewahrt, was zu bewahren wert ist.

In diesem Zusammenhang ist die Auffassung weit verbreitet, daß deshalb vor allem die freiheitlich-demokratische Grundordnung oder Ordnung und Verfahren der pluralistischen Demokratie zu stabilisieren seien, daß also der Rahmen zu festigen sei, innerhalb dessen die unvermeidlichen sozialen und ökonomischen Veränderungen ertragen und bewältigt werden. Das ist zu kurz gedacht. Mit den Inhalten ändern sich auch die Formen. Der englische Parlamentarismus des vorigen Jahrhunderts unterscheidet sich erheblich von dem der Gegenwart, weil sich die sozialen und ökonomischen Voraussetzungen verändert haben und damit auch die Aufgaben der Politik anders aussehen als früher. Im Wandel der Zeiten stehen auch die Institutionen und Gepflogenheiten zur Disposition, gleichgültig ob sie allmählich umfunktioniert oder durch rationales Verfahren geändert werden. Stabilität eines gesellschaftlichen Systems bezieht sich mithin weder auf seinen Ordnungsrahmen noch auf die Inhalte gesellschaftlichen Tuns allein, sondern auf beides zugleich, da beides durcheinander vermittelt ist. Stabil ist dieses System im Maße seiner „Lernfähigkeit“, seiner Wandlungsfähigkeit und seiner Fähigkeit, Ziele zu bestimmen und zu ändern, die „über die Zeiten“, das heißt über überschaubare Zeiten hinweg als sinnvolle Handlungsanweisungen zu gelten vermögen.

III.

Wenn wir das hier nur Angedeutete dahin zusammenfassen, daß die Stabilität eines gesellschaftlichen System heute in seiner „Offenheit“ auf die Zukunft hin zu sehen ist, ergeben sich daraus unmittelbare Konsequenzen auch für die parlamentarische Demokratie. Sie können hier nicht in der notwendigen Ausführlichkeit dargelegt, es kann nur an sie erinnert werden. Zukunftsorientierung einer politischen Apparatur erfordert zunächst deren Stärkung. Die politische Führung muß stark genug sein, um am Wissen der Zeit teilzuhaben und es für die politische Willensbildung fruchtbar zu machen. Sie muß gleichzeitig stark genug sein, Ziele zu benennen und alles Erforderliche zu tun, um diese Ziele auch der realen Politik vorzuordnen. Sie muß dazu weiter über einen genügend großen, praktisch längerhin noch wachsenden Apparat verfügen, der die politischen Grundentscheidungen verwirklicht. Auf diese Weise wird die „Herrschaft“ gestärkt, es entsteht immer mehr verfügbares Herrschaftswissen, was natürlich mit der Gefahr verbunden ist, daß ein kleiner Kreis von Herrschaftsexperten darüber in seinem Sinne verfügt. Umgekehrt ist angesichts der raschen Wandlungsprozesse der einzelne darauf angewiesen, daß die politische Führung alles tut, was zu tun möglich ist, weil sonst die Möglichkeit humaner Existenz immer mehr bedroht wird. Indem die politische Führung das tut, bedroht sie aber auch die Freiheit des einzelnen, der — so scheint es aufs erste — zur Teilnahme am politischen Geschehen immer unfähiger wird, je umfassender dieses Geschehen notwendigerweise sein muß.

Was sich hier abzeichnet, ist schon in verschiedene Formeln gebracht worden. Sie drücken gemeinhin Furcht vor der Technokratie oder den unkontrollierbaren Experten aus und unterstellen vielfach, daß unter den vorhersehbaren Bedingungen nicht nur der Wähler als Auftraggeber kaum mehr eine Funktion hat, sondern auch die politische Führung als Auftragnehmer gar nicht mehr in der Lage ist,

diesen Auftrag wirklich wahrzunehmen. Politiker und Wähler können tatsächlich durch den sogenannten Sachverstand bedroht werden. Weniger deutlich ist bisher eine andere Folge der Entwicklung: Politik, wie sie hier verstanden wird, muß notgedrungen langfristig sein. Und wenn auch bisher eine neue Regierung weithin unter den Bedingungen arbeiten mußte, die vor ihrem Amtsantritt geschaffen wurden, so wird doch zukünftig vieles intensiver „festgelegt“ sein. Grundlegende Alternativen bleiben mithin denkbar, sie sind aber kaum realisierbar. Zukunftsorientierte Politik trägt gerade darin ein statisches Element in sich, daß sie eben sichert, auf längere Sicht hin verlässlich ist, für die Betroffenen berechenbar wird.

Angesichts solcher Probleme ist in der Demokratie- und in der Wahltheorie davon die Rede, daß Wahl nur Auswahl zwischen konkurrierenden Führungsgruppen sei, der Wähler an den Sachentscheidungen nicht beteiligt werden und ein Parteiwechsel nur noch Korrekturen im einzelnen bewirken könne oder aber die Politik ohnehin auf den schmalen Bereich puren Dezisionismus beschränkt sei, den der wissenschaftlich angeleitete Sachverstand mit seinen in der Regel unstrittigen Entscheidungen übriglasse. Angesichts solcher Fragen und Behauptungen ergibt sich das Bezugssystem, innerhalb dessen — so meine ich — heute über das Wahlrecht reflektiert werden muß oder auf das die bisher üblichen Argumente für und gegen die beiden wichtigsten Wahlformen projiziert werden müssen.

IV.

In Wahlen konstituiert sich die politische Gesellschaft; in Wahlen wird die politische Führung beauftragt; in jeder Wahl wird sichtbar, daß sich der Wähler einer Macht entäußert, auf die er angewiesen ist. Unter dem ersten Aspekt ist zu fragen, wie groß unter den Bedingungen der Zukunft die Solidarität in der Gesellschaft sein muß. Unter dem zweiten Aspekt erschließt sich der funktionale Bezug. Unter dem dritten wird die uralte Problematik

des Verhältnisses zwischen Gesellschaft und einzelner sichtbar, geht es um Anpassung und Widerstand, um Abhängigkeit und Freiheit. Da sich all dies gegenseitig bedingt, muß das Wahlsystem alles berücksichtigen. In diesem Sinne muß das Wahlergebnis die Einheit mehr betonen als die Vielfalt, muß es zugleich handlungsfähige Mehrheiten erbringen und muß es doch dem einzelnen die Chance wirklicher Teilhabe und von ihm gewünschter Repräsentation geben. Fraglos gibt es dabei viele gute Argumente für die Verhältniswahl. Sie sind bekannt und brauchen hier nicht wiederholt zu werden. Es gibt auch gute Argumente gegen die Mehrheitswahl. Eines davon ist die offenkundige Scheinbarkeit des mit ihm verbundenen Solidarisierungseffektes. Die amerikanische Gesellschaft ist nicht so solidarisch wie es das Zweiparteiensystem zum Ausdruck bringen könnte. Was der Solidarität entgegensteht, vermag sich lediglich nicht eigenständig zu äußern; es muß in den Parteien virulent werden. Auch die dem Mehrheitswahlsystem adäquate Philosophie des „entweder — oder“ ist höchst problematisch. Wir werden in Zukunft viel mehr des „sowohl — als auch“ bedürfen — auch in der Bipolarität zweier mehrheitsfähiger Parteien.

Die Entscheidung für das Mehrheitswahlrecht erfolgt mithin trotz solcher Argumente und stützt sich auf Erwägungen, die ihnen gegenüber als wichtiger oder vorrangiger angenommen werden. Mir scheint dabei das zunächst wichtigste Argument zu sein, daß eine zukunftsorientierte Gesellschaft ihren Weg in die Zukunft nur mit Hilfe gesamtgesellschaftlicher Konzeption finden kann, diese ihrerseits aber nur von potentiellen Mehrheitsparteien zu formulieren sind. Jenes Repräsentationsdenken, das zur Spiegelbildtheorie führt, hat demgegenüber eine fatale Nähe zum Status quo. Das mit Brechungen die Wählerschaft spiegelbildlich repräsentierende Parlament kann ausgleichen und eine Politik des *do ut des* betreiben, nur schwer aber koordinieren und nach für alle zumutbaren Wegen suchen. Die mehrheitsfähige Partei ist dazu gezwun-

gen; das Mehrheitswahlrecht zwingt alle etwaigen Parteien, sich als mehrheitsfähig zu verstehen. Hier liegt sein edukatorischer und vor allem sein politischer Effekt.

So verstanden liegt das Mehrheitswahlssystem in größerer Nähe zur unmittelbaren Demokratie, weil Wahlentscheidung und Auftrag sich näher sind als im Verhältniswahlssystem, das viel konsequenter der repräsentativen Demokratie allein zugeordnet ist: Die Repräsentanten werden als solche ausgewählt; es ist dann ihre Sache, den politischen Entscheid darüber zu fällen, wer regieren soll. Die größere Unmittelbarkeit ergibt sich im Mehrheitswahlssystem auch daraus, daß die jeweilige Verantwortung ungeteilt ist und sich kein Koalitionspartner auf die Bremswirkung des anderen Partners herausreden kann. Das gilt ebenso für die Opposition. Da ihr die Koalitionshoffnung genommen ist, kann sie nur durch eigenen Sieg an die Regierung gelangen. Sie ist mithin zur Unterscheidbarkeit von der bisherigen Mehrheit gezwungen, was um so wichtiger wird, wenn sich der Trend zur langfristigen Politik durchsetzt.

V.

Da hier Stabilität als Wandlungsfähigkeit verstanden wird und Instabilität als Erstarrung, als Beharren auf dem Status quo, der doch zum Untergang verurteilt ist, ist mir die Argumentation von „links“ nicht verständlich. Sie wäre nur verständlich, wenn das Ziel jener Linken nicht die Veränderung des Gegebenen zur Ermöglichung humaner Existenz ist, sondern die radikale Beseitigung alles dessen, was ist, zugunsten eines rational nicht faßbaren aliud. In jener Argumentation steckt offenkundig ein recht statischer Kern. Krippendorff bringt das zum Ausdruck, indem er die geplante Wahlrechtsreform als ein Element der Zementierung der derzeitigen Parteien behandelt. Statisch verstanden, ist das so. Innerhalb der Wandlungsprozesse, deren Zeugen und Zeitgenossen wir sind, ist es aber nicht so. Man kann im Rahmen eines Regierungssystems nicht einen wichtigen Teil ändern, ohne daß sich das

auf alle anderen Teile auswirkt. Wird das Mehrheitswahlssystem eingeführt, werden sehr bald die CDU und die SPD anders aussehen als heute. Rein äußerlich ergibt sich das daraus, daß die in den kleineren Parteien vorhandenen politischen Kräfte in die größeren drängen und dort Mitwirkungsrechte in Anspruch nehmen werden. Wichtiger ist der notwendige innere Wandlungsprozeß. Er wird dadurch eingeleitet, daß unter dem neuen Wahlsystem alle Kandidaten von den örtlichen Mitgliedern oder auf der ersten Delegationsstufe gewählt werden müssen.

Welche Konsequenzen das haben wird, kann mit Bestimmtheit niemand voraussagen. In den Parteien wird mit dem Blick auf die jetzigen Verhältnisse vielfach die Befürchtung laut, die örtliche Wahl berücksichtige vermutlich die Parlamentsbedürfnisse nicht, Fachleute und notwendige Gruppenvertreter hätten keine große Chance mehr. Das Element unmittelbarer Demokratie, welches im Mehrheitswahlssystem steckt, wird damit zugunsten elitärer oder doch zumindest einseitig repräsentativer Gesichtspunkte negativ bewertet. Jenes Element wird die Parteien aber zwingen, sich selbst umzustrukturieren, das heißt zum Beispiel einen besseren Kontakt zwischen Parteiführung und Mitgliedern herzustellen, die letzteren direkter und verantwortlicher zu informieren, sie also so mit der Partei zu verbinden, daß örtliche Bedürfnisse und solche der Partei auch von den Mitgliedern miteinander verbunden werden können. Dennoch wird es mutmaßlich dazu kommen, daß sich örtliche Schwerpunkte bilden und über sie ein Teil der jetzigen außerparlamentarischen Opposition in die Parteien hinein und über sie ins Parlament kommt. Wegen der örtlichen Bindung, die zugleich eine Sicherung ist, werden solche oppositionellen Kräfte im Parlament auch aktiv sein, wobei eben offen ist, ob sie sprengende Wirkung oder reformatorische Kraft ausüben.

Für den Wähler sind all das Vorteile, solange er nicht zuletzt ein funktionsunfähiges Parlament auswählt. Das zu unterstellen, gibt es

in der Bundesrepublik keinen Anlaß. Im übrigen wird entscheidend sein, daß politische Führung und lokale Ebene unmittelbar miteinander verknüpft sind. Das eröffnet Einfluß- und Aufklärungsmöglichkeiten nach beiden Seiten. Es wird den Oligarchisierungstrend in den Parteien vermindern und damit etwas den „Verödungseffekt“ der Mehrheitswahl in den sicheren Wahlkreisen neutralisieren. Daß es ihn gibt und daß er die Parteien vor Probleme stellt, ist unstrittig. Daß er in weiten, vorwiegend ländlichen Landesteilen zu einer völligen Erstarrung führen muß, ist dagegen unbewiesen. Dieses Argument geht ebenso an der raschen Veränderung der Sozialstruktur wie an der Möglichkeit lokalen Eigengeprägtes einer Partei vorbei. Es läßt auch unberücksichtigt, daß sich lokale und zentrale Repräsentation gegenseitig ergänzen.

Unbestreitbar sind dagegen die Konsequenzen der Wahlrechtsreform für das Parlament. Seine Informations- und Aufklärungsfunktion wird verstärkt. Die leidige Gewichtsverlagerung in die nichtöffentliche Ausschubarbeit wird mindestens zum Teil rückgängig gemacht. Der einzelne Abgeordnete wird mehr als bisher gezwungen sein, sich die Tribüne des Parlaments zu erobern, um sich auch so seinen Wählern gegenüber zu rechtfertigen. Dies alles kann man sagen, ohne englische oder amerikanische Verhältnisse als Beweis anzuführen. Unter unseren eigenen Bedingungen wird es so sein, daß die Wiederwahl nicht nur von der örtlichen Parteistärke und der örtlichen Parteioligarchie abhängig ist, sondern der Abgeordnete auch in der eigenen Partei um diese Wiederwahl kämpfen muß. Sein Rivale kann dabei seine Kraft ganz auf die örtliche Arbeit konzentrieren. Er selbst muß die Möglichkeiten ins Spiel bringen, die er in Parlament und Öffentlichkeit hat. Er ist deshalb daran interessiert, nicht ganz in der nichtöffentlichen Ausschubarbeit aufzugehen. Ganz von selbst wird dadurch das Parlament die Beratung des Details beschränken und die Diskussion der Grundsatzfragen erweitern. Da zugleich die Opposition eindeutig Opposition

ist und nur bedingt bereit sein kann, am Gesetzgebungsprogramm der Regierung mitzuwirken, wird dieser Effekt noch einmal verstärkt. Mit ihm ist dann verbunden, daß der Wähler vor eindeutigen Gegebenheiten steht. Was geschieht, ist Sache der Mehrheit. Es zu kritisieren und auf das hinzuweisen, was nicht geschieht, ist Sache der Minderheit, die damit zwangsläufig auch der außerparlamentarischen Opposition viel mehr verbunden sein wird als unter den jetzigen Bedingungen.

VI.

Im Gegensatz zu solchen Befürwortern der Wahlrechtsreform und im Gegensatz zu solchen Kritikern dieser Reform, die gemeinsam annehmen, die Reform würde die jetzigen Verhältnisse stabilisieren, bin ich dezidiert der Auffassung, daß mit dieser Reform ein Stück Revolution geleistet wird, daß zumindest Voraussetzungen dafür geschaffen werden, im Strom der Veränderungen eindeutiger zu bestimmen, was diese Gesellschaft will und was nicht. Für Wähler und Gewählte wird es freilich schwieriger. Sie sind dann enger aufeinander bezogen, und auch der traditionell parteitreue Wähler wird die Konsequenzen dieses Bezuges erkennen müssen.

Die verbreitete Grundannahme des „irgendwie wird es schon weitergehen“ wird sich dann bald als das herausstellen, was sie tatsächlich ist, als eine ursprünglich irrationale, ja furchtsame Haltung. Und da die Zukunftsorientierung des Systems nicht nur in Programmen und organisatorischen Maßnahmen ihren Ausdruck finden kann, sondern sich auch und gerade in der täglichen Arbeit ausdrücken muß, werden hier neue Maßstäbe gesetzt. Sie sind in der Zeit des Wiederaufbaus weniger notwendig gewesen; jetzt drängen sie sich auf. Die politische Führung muß sagen, wie die Stadt um 1980 aussehen soll und welche Konsequenzen mit der möglichen, erwünschten und unerläßlichen Verkürzung der Arbeitszeit verbunden sein werden. Damit muß aber

auch Klarheit darüber verbunden sein, wer nun zu handeln hat und wer die Versäumnisse verantwortet. Gewiß wäre das auch unter den Bedingungen des jetzigen Wahlsystems denkbar, aber diese Bedingungen erweisen sich vielfach als retardierende Elemente.

Im ganzen muß man schon von der Glaubwürdigkeit der jetzigen Verhältnisse und der Zukunftsträchtigkeit des jetzigen Systems über-

zeugt sein, wenn man das Verhältniswahlsystem beibehalten will. Die Einführung des Mehrheitswahlsystems wäre demgegenüber der Beginn einer Reform, die gewiß nicht allein Wahlen und Parlament betreffen wird, die aber — so meine ich — unerläßlich ist, wenn wir den Weg in die Zukunft so begehen wollen, daß alles geschieht, was notwendig ist, um zukünftig ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.