

Schlußbericht
der Enquete-Kommission Verfassungsreform

gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages
— Drucksache 7/214 (neu) —

Inhaltsübersicht	Seite
Vorwort	2
Die Enquete-Kommission Verfassungsreform — Auftrag und Durchführung	4
Die Zusammenarbeit mit der Länderkommission Verfassungsreform	7
Kapitel 1 Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger	9
Kapitel 2 Zum parlamentarischen Mandat	22
Kapitel 3 Allgemeine Stellung des Bundestages, Dauer und vorzeitige Beendigung der Wahlperiode, Minderheitsregierung und Gesetzgebungsnotstand	32
Kapitel 4 Parlamentarische Kontrollrechte	49
Kapitel 5 Gestaltung der Gesetzesberatung	80
Kapitel 6 Rechtsetzungsbefugnisse der Exekutive	89
Kapitel 7 Der Bundesrat: Zusammensetzung und Aufgaben	95
Kapitel 8 Die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates, Probleme der Stellung der Verbände in der politischen Ordnung ..	113
Kapitel 9 Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen	122
Kapitel 10 Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung	143
Kapitel 11 Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung	148
Kapitel 12 Finanzverfassung	194
Kapitel 13 Zur Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung	219
Kapitel 14 Internationale Beziehungen	228
Kapitel 15 Zuweisungen des „ordentlichen“ Rechtsweges im Grundgesetz	240
Kapitel 16 Fragestellungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit	245
Anhang Übersicht über die Kommissionsergebnisse	247
Synopsis der Bestimmungen des Grundgesetzes und der von der Kommission empfohlenen Änderungen	255
Themenkatalog	273
Gesamtverzeichnis der Kommissionsdrucksachen	284

Kapitel 1**Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger**

	Seite
1 Problemstellung und Ergebnis	10
1.1 Problemstellung	10
1.2 Gegenstand der Beratungen	10
1.3 Ergebnis	10
2 Grundsätzliche verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Überlegungen	11
2.1 Die Notwendigkeit unabhängig-repräsentativer politischer Leitungsgewalt und ihre demokratische Rückbindung	11
2.2 Die Spannung zwischen repräsentativen und plebiszitären Elementen der Demokratie	11
2.3 Die Funktion der politischen Parteien im repräsentativen Prozeß	12
2.4 Abstützung und Balancierung der Stellung der politischen Parteien ..	12
2.5 Mitwirkungsrechte der Bürger und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments	12
3 Volksbegehren, Volksentscheid, Volksbefragung	12
3.1 Fragestellung und Gegenstand der Erörterungen	12
3.2 Erfahrungen in den Bundesländern und im Ausland	13
3.3 Probleme der Aufnahme plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz ..	13
3.3.1 Desintegration und wachsende politische Konfrontation	13
3.3.2 Begrenzung der Gegenstände für Volksbegehren/Volksentscheide	13
3.3.3 Die Antragsbefugnis für Volksentscheid und Volksbefragung	14
3.4 Ergebnis	14
4 Aufstellung der Wahlkandidaten	14
4.1 Die derzeitige Rechtslage	14
4.2 Vorwahlen	15
4.2.1 Offene und geschlossene Vorwahlen	15
4.2.2 Fehlen der Voraussetzungen für die Einführung von Vorwahlen	15
4.3 Parteiinterne Auswahl der Wahlkreiskandidaten	15
4.3.1 Mögliche Wirkungen der Einführung der Briefwahl	15
4.3.2 Bedenken gegen die Einführung der Briefwahl	16
4.3.3 Fakultative Briefwahl	16
4.3.4 Kein mehrstufiges Auswahlverfahren	16
4.4 Das Verfahren zur Aufstellung der Landeslisten	16
4.4.1 Die politische Bedeutung der Aufstellung von Landeslisten nach dem derzeitigen Wahlverfahren	16
4.4.2 Keine Festlegung eines parteiinternen Nominierungsverfahrens	17

	Seite
5 Einführung begrenzt-offener Listen für die Abgabe der Zweitstimme bei der Bundestagswahl	17
5.1 Ausgangspunkt und Gegenstand der Beratungen	17
5.1.1 Das Verfahren der begrenzt-offenen Liste nach bayerischem Landtagswahlrecht	17
5.1.2 Modifizierungen des Systems der begrenzt-offenen Liste	17
5.2 Die Gründe für die Einführung der begrenzt-offenen Liste	18
5.3 Bedenken gegen die Einführung der begrenzt-offenen Liste	18
5.3.1 Grundsätzliche Bedenken	18
5.3.2 Bedenken gegen die praktische Durchführbarkeit	19
5.4 Ergebnis	20
6 Unmittelbare Volkswahl des Bundespräsidenten	20
6.1 Der Zusammenhang der Volkswahl mit der Stellung und Funktion des Bundespräsidenten und der Organisation der Regierungsgewalt	20
6.2 Die Gründe gegen eine Volkswahl des Bundespräsidenten	21

1 Problemstellung und Ergebnis

1.1 Problemstellung

Bei Aufnahme des Themas „Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger“ in den Kreis ihrer Beratungsgegenstände ging die Kommission davon aus, daß in den letzten Jahren in der Öffentlichkeit wiederholt Forderungen nach einer stärkeren und wirksameren Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung und den staatlichen Entscheidungsprozessen erhoben worden sind; ebenso bestand die Auffassung, daß angesichts der schwierigeren und komplexeren gewordenen politischen Entscheidungsaufgaben der staatlichen Organe, deren Auswirkungen auf den Lebenskreis der Bürger überdies deutlicher spürbar wurden, alles getan werden muß, um das demokratisch-repräsentative System, wie das Grundgesetz es vorsieht, zu festigen und in seiner Legitimationskraft zu verstärken.

1.2 Gegenstand der Beratungen

Demgemäß hat die Kommission die verschiedenen Möglichkeiten, die politischen Mitwirkungsrechte der Bürger im Hinblick auf den staatlichen Entscheidungsprozeß über das bisherige Maß hinaus zu verstärken, erörtert und das Für und Wider im Blick auf eine Festigung des demokratisch-repräsentativen Systems des Grundgesetzes abgewogen. Sie hat sich dabei nicht auf diejenigen Fragen beschränkt, die zu ihrer Lösung einer Änderung oder Ergänzung des Verfassungstextes bedürfen, sondern auch diejenigen Fälle einbezogen, die durch Änderung einfachen Gesetzesrechts zu verwirklichen sind; in allen Fällen handelt es sich um Probleme des materiellen Verfassungsrechts. Gegenstand der Kommissionsberatungen waren:

- der Problemkreis Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung,

- das Verfahren der Aufstellung der Wahlkandidaten für die Bundestagswahl (Vorwahlen, parteinterne Aufstellung der Wahlkreiskandidaten und der Landeslisten),
- die Einführung des Modells der begrenzt-offenen Liste (nach bayerischem Vorbild) für die Abgabe der Zweitstimme bei der Bundestagswahl,
- die Volkswahl des Bundespräsidenten.

Von einer Erörterung des Wahlsystems für die Bundestagswahl (Mehrheitswahl/Verhältnisswahl/Kombinationslösungen) hat die Kommission abgesehen.

1.3 Ergebnis

Die Einführung von Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung über die in Artikel 29 GG vorgesehenen Fälle hinaus wird von der Kommission nicht empfohlen. Angesichts der nicht aufhebbaren Spannung zwischen repräsentativ-demokratischen und plebiszitär-demokratischen Organisationsformen und Legitimationsverfahren erscheint der Kommission die Erweiterung solcher plebiszitärer Möglichkeiten kein geeigneter Weg, das demokratisch-repräsentative System auf der Ebene des Bundes zu festigen und in seiner Legitimationskraft zu verstärken (siehe Abschnitt 3).

Für die Aufstellung der Wahlkreiskandidaten bei der Bundestagswahl empfiehlt die Kommission, die Möglichkeit der Einflußnahme der Parteimitglieder hierauf zu verstärken. Die derzeit vom Bundeswahlgesetz vorgesehenen Möglichkeiten der Kandidatenaufstellung, nämlich die Wahl unmittelbar durch die Parteimitglieder im Wahlkreis oder durch eine von den Parteimitgliedern gewählte Vertreterversammlung, sollen dadurch ergänzt werden, daß sowohl für die Wahl des Kandidaten als auch für die Wahl der Vertreter zur Vertreterversammlung auch die Form der Briefwahl vorgesehen werden kann. Die Einführung der Briefwahl soll dabei den Parteien

nicht vorgeschrieben werden, sondern ihrer Entscheidung überlassen bleiben. Die Kommission schlägt daher vor, § 21 Abs. 1 des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 1975 (Bundesgesetzblatt I S. 2325) um folgenden letzten Satz zu ergänzen:

„Die Wahl des Wahlkreisbewerbers und die Wahl der Vertreter zu den besonderen und allgemeinen Vertreterversammlungen kann auch durch Briefwahl der im Wahlkreis zum Bundestag wahlberechtigten Mitglieder der Partei erfolgen.“

Weitergehende Vorschläge zur Verstärkung der Einflußnahme der Parteimitglieder oder der Bürger auf die Aufstellung der Wahlkandidaten werden von der Kommission nicht befürwortet. Das gilt sowohl für die Einführung von (geschlossenen oder offenen) Vorwahlen, wie sie in vielen Staaten der Vereinigten Staaten praktiziert werden, als auch für eine stärkere und formalisierte Beteiligung der örtlichen Parteigliederungen oder der Parteimitglieder an der Aufstellung der Landeslisten für die Bundestagswahl (siehe Abschnitt 4).

Die Kommission empfiehlt die Einführung begrenzt-offener Listen (nach bayerischem Vorbild) für die Abgabe der Zweitstimmen bei der Bundestagswahl, allerdings ohne Anrechnung der Erststimmen. Ungeachtet mancher verfahrensmäßiger und praktischer Probleme, die sich hierbei ergeben mögen, sieht die Kommission in diesem Modell sowohl eine stärkere Teilnahme der Bürger an der Auswahl der Personen, die als Mitglieder der Volksvertretung das Volk repräsentieren, verwirklicht, als auch eine Balancierung der Machtposition der politischen Parteien im Wahlverfahren, ohne ihnen den maßgeblichen Einfluß auf die Kandidatenauswahl, den sie in der parteienstaatlichen Demokratie benötigen, zu nehmen (siehe Abschnitt 5).

Die Wahl des Bundespräsidenten unmittelbar durch das Volk empfiehlt die Kommission nicht (siehe Abschnitt 6).

2 Grundsätzliche verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Überlegungen

2.1 Die Notwendigkeit unabhängig-repräsentativer politischer Leitungsgewalt und ihre demokratische Rückbindung

Ausgangspunkt der Debatte der Kommission über die Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger war die Auffassung, daß jedes in sich differenzierte politische Gemeinwesen, insbesondere aber ein so hochorganisiertes und hochdifferenziertes wie die Bundesrepublik, ohne repräsentative oberste Leitungsorgane, die den einheitlichen Handlungszusammenhang der staatlichen Organisation allererst herstellen und erhalten, ihm durch ihre Entscheidungen Maß und Richtung geben, gar nicht bestehen kann. Das Verfassungsproblem eines nach dem demokratischen Prinzip organisierten und sich

herstellenden politischen Gemeinwesens ist daher nicht, diese für seine Existenz notwendige unabhängig-repräsentative politische Leitungsgewalt abzubauen oder zu minimalisieren, um ein angebliches Mehr an Demokratie zu erreichen, sondern sie in einer Weise zu organisieren, die eine möglichst unmittelbare Legitimation durch das Volk und die Rückbindung an den Volkswillen gewährleistet. Durch solche Legitimation und Rückbindung erhält die oberste politische Leitungsgewalt nicht nur in einem organisatorisch-formalen, sondern auch in einem politisch-inhaltlichen Sinn, bezogen auf das demokratische Prinzip, repräsentativen Charakter. Erst dadurch kommt in ihr der Gedanke der Selbstregierung des Volkes zum Ausdruck und wird es ermöglicht, daß diese oberste Leitungsgewalt nicht nur organisatorisch, sondern auch real und politisch dem Volk selbst zugerechnet werden kann und im Bewußtsein der Bürger auch zugerechnet wird.

Damit stellt sich die Frage, ob das repräsentative System des Grundgesetzes in seiner bisherigen Form ausreicht, den Willen der Bürger bei den staatlichen Akten, insbesondere der Gesetzgebung, in einer Weise gegenwärtig zu machen, daß die vorhandenen staatlichen Leitungsorgane über die erforderliche demokratische Legitimation und Rückbindung verfügen oder ob es dazu der Einführung weiterer oder neuer Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger, sei es im Wahlverfahren für die staatsleitenden Organe, sei es in plebiszitärer Form, bedarf. Die Kommission hat diese Frage nicht nur unter verfassungstheoretischen Gesichtspunkten, sondern auch im Hinblick auf die vorhandenen und voraussehbaren realpolitischen Gegebenheiten und Verhältnisse geprüft.

2.2 Die Spannung zwischen repräsentativen und plebiszitären Elementen der Demokratie

Die Beurteilung des Spannungsverhältnisses zwischen den repräsentativen und plebiszitären Elementen unserer Demokratie darf sich nicht an einer bloß formalen Vorstellung der Repräsentation im Sinne einer organisatorisch-technischen Rückführungsmöglichkeit staatlicher Entscheidungen auf einen Wahlvorgang orientieren. Entscheidend ist vielmehr das Problem, wie die Führungs- und Lenkungsfunktionen der leitenden staatlichen Organe einerseits unabhängig von Weisungen und Entscheidungsaufträgen Dritter, also repräsentativ, ausgeübt werden können, andererseits aber inhaltlich-politisch dem Wähler zurechenbar bleiben. In dieser Spannung zwischen Unabhängigkeit der Staatsleitung gegenüber dem Bürger einerseits und ihrer Rückbindung an den Willen der Bürger andererseits kommt zum Ausdruck, daß die auch im demokratischen Staat notwendige Herrschaftsausübung so gestaltet sein soll, daß sie als Ausdruck der Selbstregierung des Volkes verstanden werden kann und tatsächlich verstanden wird. Zu den Konstitutionsprinzipien einer solchen politischen Ordnung gehören egalitäre und periodische Wahlen zur Volksvertretung, die Rückführung aller politischen Leitungsgewalt auf diese Volksvertretung sowie die Konzentration wesentlicher Entscheidungsbefug-

nisse bei ihr, die Gewährleistung einer offenen Wechselbeziehung und Wechselwirkung zwischen Volksvertretung und öffentlicher Meinung durch die grundrechtlichen Garantien von Meinungs-, Presse-, Informationsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie schließlich einerseits das freie Mandat, daß heißt die rechtlich freie Entscheidungsmöglichkeit der gewählten Volksvertreter, und andererseits ein offener Rückkoppelungsprozeß zwischen Wählern und Gewählten.

2.3 Die Funktion der politischen Parteien im repräsentativen Prozeß

In diesem repräsentativen Prozeß kommt den politischen Parteien eine wesentliche Mittlerfunktion zwischen Staat und Wähler zu. Sie sollen die im Volke vorhandenen politischen und sozialen Anschauungen, Interessen und Zielvorstellungen repräsentieren, artikulieren, auf realisierungsfähige Ziele hin integrieren und politisch in die Tat umsetzen. Sie wirken nachhaltig auf den Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung ein und nehmen über die Fraktionen bestimmenden Einfluß auf die Entscheidungen von Parlament und Regierung. Die politischen Parteien sind so, nehmen sie ihre Funktionen voll wahr, ein wichtiges Bindeglied demokratischer Legitimation ebenso wie der Rückbindung der repräsentativen Leitungsorgane des Staates an die von ihnen repräsentierten Volksteile. Dieser Mittlerfunktion zwischen Staat und Bürger können die Parteien aber nur nachkommen, wenn sie selbst das für ihre Integrationsfähigkeit unerläßliche Postulat der innerparteilichen demokratischen Willensbildung erfüllen. Andererseits kann eine Verstärkung demokratisch-politischer Repräsentation nicht dadurch erreicht werden, daß die politischen Parteien innerhalb des demokratischen politischen Prozesses geschwächt werden. Mitwirkungsrechte der Bürger, die hierauf abzielen, tragen zur Festigung des demokratisch-repräsentativen Systems und seiner Legitimationskraft nicht bei; sie gefährden vielmehr die heute noch weit stärker als in früherer Zeit bestehende Notwendigkeit, daß die politischen Entscheidungsorgane und die sie tragenden politischen Kräfte eine in sich kohärente Politik zustandebringen.

2.4 Abstützung und Balancierung der Stellung der politischen Parteien

Auf der anderen Seite kann nicht übersehen werden, daß die politischen Parteien, zumindest die größeren unter ihnen, der für solche Machtgebilde typischen Tendenz zur Oligarchisierung und damit zur Umdeutung ihrer Mittlerfunktion in eine eigene, sich selbst tragende politische Entscheidungsmacht unterliegen. So notwendig es ist, die Parteien in ihren politischen Funktionen zu stärken, so sehr bedarf es daher auch verstärkter Einflußmöglichkeiten der Bürger als Gegengewicht. Nur so können der lebendige politische Identifikationsvorgang zwischen den Bürgern und den von den Parteien besetzten staatlichen Leitungsorganen sowie der notwendige Austausch von sach- und personalpoliti-

schen Vorstellungen zwischen Wählern und Parteien gewährleistet werden.

In der Beurteilung dieser Frage war die Kommission sich im Grundsätzlichen einig; die Akzente hinsichtlich möglicher Lösungsvorschläge wurden jedoch verschieden gesetzt, teils mehr zugunsten einer Abstützung oder Stärkung der Stellung und Funktion der politischen Parteien, teils mehr zugunsten ihrer Balancierung durch stärkere Einflußmöglichkeiten der Bürger. Daraus ergaben sich dann unterschiedliche Folgerungen für die Beantwortung der Einzelfragen in diesem Gesamtzusammenhang.

2.5 Mitwirkungsrechte der Bürger und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments

Ein ähnliches Problem besteht im Verhältnis der Bürger zum Parlament als dem zentralen, unmittelbar gewählten politischen Leitungsorgan. Auch die parlamentarische Repräsentation hat, einmal — durch den Wahlakt — zustande gekommen, eine gewisse Tendenz zur Ablösung von der fortdauernden Bestätigung und Lebendigerhaltung der demokratischen Legitimation. Soll die demokratische Repräsentation hier über formal-organisatorische Zurechnung hinaus als realer politischer Prozeß der Rückbindung und Identifikation abgesichert und offengehalten werden, so stellt sich auch hier die Frage nach einer Verstärkung politischer Mitwirkungsmöglichkeiten, gegebenenfalls auch plebiszitärer Art. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Grundsätze des Grundgesetzes über die demokratische Ordnung der Parteien, das Wahlrecht und die Stellung des Bundestages ebenso wie ihre Ausgestaltung im Parteien- und Wahlgesetz sich nicht in einer bloß formalen Rückbindung zwischen Wählern und Gewählten erschöpfen. Sie schaffen vielmehr ihrerseits Grundlagen für eine echte politische Identifikation zwischen Bürgern und Staatsorganen. Zur Rückbindung des Bundestages an den Wählerwillen gehört daher auch, daß ein regierungsfähiges Parlament ein solides Instrument zur Verwirklichung des von der Mehrheit der Bürger gewollten politischen Programms ist. Das wiederum ist nur möglich, wenn das Selbstverständnis und die Handlungsfähigkeit des Bundestages nicht durch eine Überbetonung plebiszitärer Elemente so in Frage gestellt werden, daß die Parteien die ihnen vom Grundgesetz zugedachte Rolle nicht mehr spielen können und das Parlament selbst in seiner Fähigkeit, eine in sich konsistente Politik zu formulieren und zu verwirklichen, beeinträchtigt wird.

3 Volksbegehren, Volksentscheid, Volksbefragung

3.1 Fragestellung und Gegenstand der Erörterungen

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist die Verfassung einer repräsentativen Demokratie. Plebiszitäre Elemente enthält es nur, wo es die Neugliederung des Bundesgebietes regelt (Artikel 29 GG). Die Meinung, der Gesetzgeber des Bun-

des und der Länder sei befugt, jeweils im Rahmen seiner Zuständigkeit Volksbefragungen anzuordnen, wird nur vereinzelt vertreten. Die Zurückhaltung des Parlamentarischen Rates gegenüber allen Formen unmittelbarer Demokratie erklärt sich aus den wenig ermutigenden Erfahrungen, die in der Zeit der Weimarer Republik mit Volksbegehren und Volksentscheid, aber auch etwa mit der direkten Wahl des Reichspräsidenten durch das Volk gemacht worden waren.

Die Diskussion über die Zweckmäßigkeit einer Verstärkung des plebiszitären Elements im Grundgesetz wurde von der Kommission unter der Voraussetzung geführt, daß dadurch das repräsentativ-parlamentarische System keinesfalls geschwächt werden dürfe, sondern vielmehr eine Stabilisierung erfahren müsse. Nur wenn es gelinge, auf diesem Wege Gefahren für die Legitimation des Gesamtsystems zu begegnen, sei die Einführung von Formen der unmittelbaren Demokratie zu empfehlen.

Gegenstand der Erörterung in der Kommission waren alle Formen einer unmittelbaren Beteiligung des Volkes am Zustandekommen politischer Sachentscheidungen auf der Ebene des Bundes: die Volksbefragung, das Volksbegehren, der Volksentscheid und etwaige andere Möglichkeiten einer Volksinitiative, ebenso die Fragen, von wem eine solche Beteiligung veranlaßt werden könne (von Gruppen außerhalb des Parlaments, der Regierung, Mehrheiten oder Minderheiten des Parlaments), was Gegenstand einer Befragung des Volkes sein könne und welches gegebenenfalls deren Rechtsfolgen zu sein hätten.

In der Diskussion wurde erwogen, ob die Einführung von Volksbefragungen, Volksbegehren und Volksentscheiden geeignet sei, gelegentlich aufgetretenen, wenngleich nicht tiefgehenden Entfremdungserscheinungen zwischen Volk und Parlament entgegenzuwirken. Grundlage der Erörterung war die Einigkeit darüber, daß einerseits jeder Form einer Volksinitiative eine rechtliche Folge gegeben werden und daß es andererseits eine Reihe von Gegenständen geben müsse, die einer unmittelbaren Entscheidung durch das Volk nicht zugänglich seien.

3.2 Erfahrungen in den Bundesländern und im Ausland

Die Erfahrungen einer Reihe von Bundesländern sowie der Schweiz mit Formen unmittelbarer Demokratie sind nach Auffassung der Kommission zu unterschiedlich, als daß sie verallgemeinert und insbesondere zur Grundlage einer Einführung dieser Institutionen in das System des Grundgesetzes gemacht werden könnten. In den Bundesländern sind schon die rechtlichen Möglichkeiten von Volksbegehren und Volksentscheiden in den einzelnen Landesverfassungen sehr verschiedenartig ausgestaltet. Vor allem aber ist von ihnen so gut wie nie Gebrauch gemacht worden. In der Schweiz wird die Praxis der Gesetzgebung und der Gesetzesbestätigung durch Volksentscheid, die sogenannte Referendumsdemokratie, trotz der dort sehr günstigen

Voraussetzungen — vergleichsweise überschaubare Verhältnisse und eine starke Tradition — in jüngerer Zeit deutlich zurückhaltend beurteilt. Es hat sich gezeigt, daß eine häufige Anrufung des Volkes schnell zur Abstimmungsmüdigkeit führen und politisch dringend gebotene Maßnahmen oder Innovationen allzu lange hinauszögern, wenn nicht überhaupt aussichtslos machen kann.

3.3 Probleme der Aufnahme plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz

Im Ergebnis vermochte sich die Kommission nicht davon zu überzeugen, daß die mit der Einführung plebiszitärer Elemente verbundenen Gefahren von der Chance aufgewogen würden, auf diese Weise die Integrationsfähigkeit des demokratischen Staates wirksam zu erhöhen.

3.3.1 Desintegration und wachsende politische Konfrontation

In der Diskussion überwog die Auffassung, die plebiszitären Elemente könnten zu Instrumenten der Desintegration werden, weil sie die Integrationskraft der großen demokratischen politischen Parteien schwächen. Plebiszitäre Komponenten der Demokratie bieten, außerhalb noch überschaubarer Verhältnisse und ohne die tragende Kraft einer entsprechenden politischen Tradition, praktiziert, nach aller Erfahrung Demagogen einen weiten Aktionsspielraum. Sie sind geeignet, die Entscheidung politischer Fragen zu entrationalisieren — eine Erfahrung, die in jüngster Zeit sogar die Schweiz, in der das Referendum eine althergebrachte Einrichtung ist, hat machen müssen — und die Konfrontation politischer und gesellschaftlicher Kräfte zu verschärfen. Gerade dadurch können sie zu einer Verstärkung der Entfremdungserscheinungen zwischen Staat, Parlament und Volk beitragen, die mit ihrer Hilfe eben überwunden werden sollen. Auch die gegenwärtige politische Stabilität der Bundesrepublik Deutschland bietet keine Gewähr, daß die ungunstigen Erfahrungen, die während der Weimarer Republik mit Volksentscheid und Volksbegehren gesammelt wurden, sich nicht in der Zukunft so oder ähnlich wiederholen können. Nach alledem erschien die Möglichkeit, daß das repräsentativ-parlamentarische System durch die Einführung plebiszitärer Elemente Schaden nehmen würde, größer als der potentielle Nutzen einer dahin gehenden Verfassungsänderung.

3.3.2 Begrenzung der Gegenstände für Volksbegehren/Volksentscheide

Weitere Bedenken kamen hinzu im Hinblick auf die Begrenzung der Gegenstände, die einer unmittelbaren Entscheidung durch das Volk und damit auch einem Volksbegehren zugänglich sein können. Als auszuschließende Gegenstände erschienen der Kommission vornehmlich: Grundgesetzänderungen, Haushaltsplan, Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und Verteidigungsgesetze sowie völkerrechtliche Verträge und Gesetze über Entwicklungshilfe. Angesichts dieser Vielzahl der Gegenstände, die aus zwingenden oder gewichtigen Gründen Volksbe-

gehen oder Volksentscheid nicht zugänglich sein können, besteht die Gefahr, daß jedenfalls politisch bedeutsame Bereiche für sie nicht übrigbleiben; dann aber kann man ebensogut auf ihre Einführung verzichten.

Ferner wurde darauf hingewiesen, daß eine unmittelbare Beteiligung des Volkes an politischen Sachentscheidungen nur sinnvoll sei, wo die Sachfragen für den Bürger noch überschaubar und damit beurteilbar seien. Das trifft indes heute nicht einmal mehr für alle Angelegenheiten der Kommunen, geschweige denn, sieht man von wenigen politischen Grundsatzfragen ab, für die Angelegenheiten im Zuständigkeitsbereich des Bundes zu. Der Neugliederungsfall des Artikels 29 GG ist insofern einer Verallgemeinerung nicht fähig.

3.3.3 Die Antragsbefugnis für Volksentscheid und Volksbefragung

Hierzu wurde einerseits in der Kommission die Ansicht vertreten, eine Volksbefragung müsse vom Parlament in Gang gesetzt werden, weil es nur auf diese Weise möglich sei, der Erzeugung einer alles andere als schöpferischen Dauerunruhe durch politische Rand- und Splittergruppen zu entgehen. Andererseits wurde darauf hingewiesen, dies erübrige sich jedenfalls dann, wenn im Parlament eine Mehrheit für die in Rede stehende Entscheidung vorhanden sei, ja es sei in diesem Falle sogar unerwünscht, weil sich die Mehrheit auf diese Weise ihrer Verantwortung entziehen könnte. Die Initiative zur Einleitung eines Volksentscheids der Regierung zu überlassen, wurde deshalb abgelehnt, weil, von Ausnahmefällen abgesehen, das Grundgesetz im Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung das Vorhandensein einer von der Mehrheit des Parlaments getragenen Bundesregierung gewährleistet. Wenn diese das Vertrauen der Mehrheit verliert, ohne daß das Parlament in der Lage ist, eine neue mehrheitsfähige Regierung zu bilden, ist nach Meinung der Kommission die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode mit Neuwahlen der richtige Ausweg, nicht aber der Appell an das Volk in einer einzelnen Sachfrage.

Ebenso konnte die Kommission in dem Recht einer parlamentarischen Minderheit, von sich aus einen Volksentscheid herbeizuführen, keinen Beitrag zur stärkeren Legitimation oder zur Stabilisierung des parlamentarischen Systems sehen. Erhält eine solche Minderheit, die sich im Parlament mit ihren Vorstellungen nicht hat durchsetzen können, die Möglichkeit, gegen die Entscheidung der Mehrheit den Volkssouverän anzurufen, so muß dadurch, insbesondere in schwierigen politischen Entscheidungssituationen, die Entscheidungsfähigkeit und Verantwortungsbereitschaft der gewählten Mehrheit, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Verfolgung einer in sich konsistenten Gesamtpolitik, zwangsläufig beeinträchtigt werden.

3.4 Ergebnis

Aus allen diesen Gründen setzte sich in der Kommission die Überzeugung durch, daß Volksbefragung, Volksbegehren, Volksentscheid und andere

Formen der Volksinitiative keine geeigneten Instrumente seien, die Legitimation und Handlungsfähigkeit der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie zu verstärken. Es besteht vielmehr die Gefahr, daß sie die Bedeutung des Parlaments verringern und die Funktions- und Integrationsfähigkeit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik insgesamt beeinträchtigen.

4 Aufstellung der Wahlkandidaten

Die Aufstellung der Wahlkandidaten ist nicht nur die entscheidende Etappe am Anfang einer Wahl, sie nimmt auch das personelle Ergebnis der Wahl in nicht unerheblichem Umfang vorweg. Die Annahme liegt daher nahe, daß die integrierende Funktion einer Wahl sich erhöht, wenn der Bürgerwille bereits im Stadium der Kandidatenaufstellung hinreichend zur Geltung kommt. In diesem Zusammenhang wird häufig die Frage aufgeworfen, ob es — nach den tatsächlichen Mitgliederzahlen — etwa 5 v. H. der Wahlberechtigten oder einzelnen Gruppen innerhalb dieser allein überlassen werden könne, die Kandidaten aufzustellen. Prüft man, ob bei freien Wahlen unter diesen Umständen der Einfluß des Bürgers stark genug ist oder ob er vergrößert werden sollte, so rücken zwei Möglichkeiten in den Vordergrund: Der Bürger kann seinen Einfluß als Mitglied einer Partei im parteiinternen Auswahlverfahren ausüben, also als „Parteibürger“ handeln. Er kann aber auch als „Wahlbürger“ seinen Einfluß außerhalb des parteiinternen Verfahrens in staatlich geregelter Form in der Weise betätigen, daß die von den Parteien getroffene Vorauslese seiner Bestätigung bzw. seiner Korrektur unterliegt. Als Muster dafür bieten sich die Vorwahlen nach amerikanischen Modell an.

4.1 Die derzeitige Rechtslage

Das Bundeswahlgesetz bemüht sich durchaus um eine Demokratisierung der Bewerberaufstellung. § 21 BWahlG enthält die entsprechende Regelung für die Aufstellung von Parteibewerbern in einem Kreiswahlvorschlag, § 27 Abs. 5 in Verbindung mit § 21 Abs. 1, 3, 5 und 6 für die Aufstellung von Landeslisten. Danach steht es der zuständigen Parteiorganisation frei, die Bewerberaufstellung durch geheime Wahl „parteiplebisch“ in einer Mitgliederversammlung oder „parteirepräsentativ“ in einer Vertreterversammlung durchzuführen. In der Praxis der größeren Parteien hat sich die Vertreterversammlung ganz überwiegend durchgesetzt. Erleichtert wurde diese Tendenz dadurch, daß für die Kreiswahlvorschläge und für die Landeslisten die Einrichtung von „allgemeinen Vertreterversammlungen“ zugelassen ist, das heißt von solchen Delegiertenversammlungen, denen nach der Satzung der Partei allgemein die Aufgabe übertragen ist, für bevorstehende Wahlen die Kandidaten zu wählen. Es handelt sich also um eine auf den Kreis der Parteimitglieder beschränkte, insoweit also „geschlossene“ Nomination, die zwar kraft gesetzlicher Rahmenregelungen