

73. Sitzung

Bonn, den 17. Februar 1978

Beginn: 9.00 Uhr

Präsident Carstens: Meine Damen und Herren, die Sitzung ist eröffnet.

Die Beschlussempfehlung und der Bericht des Innenausschusses zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines **Gesetzes über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland** (Europawahlgesetz) — Drucksachen 8/361, 8/917, 8/939 — sollen nach einer interfraktionellen Vereinbarung an den Innenausschuss — federführend —, an den Rechtsausschuss — mitberatend — und an den Haushaltsausschuss gemäß § 96 der Geschäftsordnung zurückverwiesen werden. Ist das Haus damit einverstanden? — Ich sehe und höre keinen Widerspruch. Dann ist das so beschlossen.

Es liegt Ihnen ferner eine Liste von **Vorlagen** — Stand 14. Februar 1978 — vor, die keiner Beschlussfassung bedürfen und die gemäß § 76 Abs. 2 der Geschäftsordnung den zuständigen Ausschüssen überwiesen werden sollen:

- | | |
|------------|---|
| Betr.: | Bericht des Bundesministers für Verkehr über Maßnahmen auf dem Gebiet der Unfallverhütung im Straßenverkehr für die Jahre 1975, 1976 und 1977 — Unfallverhütungsbericht Straßenverkehr 1977 — (Drucksache 8/1403) |
| zuständig: | Ausschuss für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen |
| Betr.: | Entscheidung des Europäischen Parlaments zur europäischen politischen Zusammenarbeit (Drucksache 8/1463) |
| zuständig: | Auswärtiger Ausschuss |
| Betr.: | 3. Bericht des Ausschusses für die Hochschulstatistik nach § 21 Abs. 2 des Gesetzes über eine Bundesstatistik für das Hochschulwesen vom 31. August 1971 (Drucksache 8/1451) |
| zuständig: | Ausschuss für Bildung und Wissenschaft |

Erhebt sich gegen die vorgeschlagenen Überweisungen Widerspruch? — Das ist nicht der Fall. Dann ist auch das so beschlossen.

Amliche Mitteilungen ohne Verlesung

Der Bundeskanzler hat mit Schreiben vom 8. Februar 1978 mitgeteilt, daß er Herrn Staatssekretär a. D. Karl Wittrock, Präsident des Bundesrechnungshofs, namens der Bundesregierung um Übernahme der Aufgaben des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung gebeten habe.

Der Präsident des Bundestages hat entsprechend dem Beschuß des Bundestages vom 15. Dezember 1977 die in der Zeit vom 19. Januar bis 14. Februar 1978 eingegangenen EG-Vorleger an die aus Drucksache 8/1525 ersichtlichen Ausschüsse überwiesen.

Ich rufe nunmehr den Tagesordnungspunkt 18 auf:

Beratung des **Schlußberichts der Enquete-Kommission Verfassungsreform**

— Drucksache 7/5924 —

Hierzu liegt auf Drucksache 8/1517 ein Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU vor. Die Drucksache, über die wir verhandeln, ist aus der 7. Legislaturperiode. Es ist die Drucksache 7/5924.

Bevor ich die Aussprache eröffne, möchte ich selbst gern einige Bemerkungen zu den Beratungen, die jetzt beginnen werden, machen dürfen. Diese Enquete-Kommission Verfassungsreform wurde auf Grund eines interfraktionellen Antrags im Oktober 1970 einstimmig eingesetzt und im Februar 1973 vom 7. Deutschen Bundestag neu konstituiert. Ihr Auftrag lautete, „zu prüfen“ — ich zitiere —, „ob und inwieweit es erforderlich ist, das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen — unter Wahrung seiner Grundprinzipien — anzupassen...“

Am 2. Dezember 1976, vor mehr als einem Jahr, hat die Enquete-Kommission ihren Schlußbericht vorgelegt. Dieser Bericht enthält die Beratungsgegenstände, Diskussionsabläufe und Empfehlungen einer über fünfjährigen Arbeit. Seit etwa einem Jahr liegt der Kommissionsbericht auch der Öffentlichkeit vor.

Nicht erst mit ihrem Schlußbericht, sondern auch während ihrer langjährigen Tätigkeit hat sich die Enquete-Kommission zunehmend zu einem wichtigen Faktor in der **Diskussion der Verfassungspolitik in Wissenschaft und Publizistik** entwickelt. Es war richtig, daß die Kommission von Anfang an Wert darauf gelegt hat, ihre Reformüberlegungen in engem Kontakt mit der interessierten Öffentlichkeit anzustellen. Vor allem der Schlußbericht der Kommission hat ein lebhaftes publizistisches und wissenschaftliches Echo ausgelöst und auch Eingang in die Lehrveranstaltungen der Hochschulen und Akademien gefunden.

Der Kommission, meine verehrten Herren, gebührt Dank dafür, daß sie diese unterrichtende und auch wegweisende Aufgabe geleistet hat. Ich spreche den Mitgliedern der Kommission diesen Dank im Namen des Deutschen Bundestages aus.

(Beifall)

Präsident Carstens

- (A) Der Dank gilt vor allem auch dem Vorsitzenden, unserem Kollegen Professor Friedrich Schäfer, und dem stellvertretenden Vorsitzenden, unserem Kollegen Dr. Carl Otto Lenz.

(Beifall)

Die Anfänge der Enquete-Kommission Verfassungsreform reichen bis in die 5. Wahlperiode zurück. Als Geburtsurkunden können der Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland vom 11. März 1968, die Große Anfrage der CDU/CSU vom 27. Juni 1968 über die Weiterentwicklung des föderativen Systems und die Antwort des Bundesministers des Innern darauf vom 20. März 1969 gelten. Im Bericht zur Lage der Nation hatte es geheißen, daß das föderative System in einer Weise weiterzuentwickeln sei, die einerseits einen nivellierenden Zentralismus verhindere, andererseits aber ein Höchstmaß kooperativen Wirkens der bundesstaatlichen Kräfte garantiere.

Ziel der Anfrage der CDU/CSU war es, Auskunft darüber zu erlangen, ob das Grundgesetz den Anforderungen genügt, die an einen demokratischen und sozialen Rechtsstaat in einem sich zusammenschließenden Kontinent gestellt werden müssen.

Der **Föderalismus** war demnach ein zentrales Thema der Enquete-Kommission.

- (B) In der Plenardebatte, die dem Einsetzungsbeschluß vorausging, wurden auch die Grenzen der Aufgaben der Enquete-Kommission klar abgesteckt. Eine Totalrevision des Grundgesetzes wurde ausgeschlossen, und die Grundprinzipien der Verfassung, wie Föderalismus, parlamentarisches Prinzip, Volkssouveränität und Grundrechtsbestand, sollten gewahrt bleiben. Übereinstimmend wurde die Notwendigkeit eines breiten politischen Konsenses für die Annahme der Reformempfehlungen betont.

Mit der Einsetzung der Enquete-Kommission Verfassungsreform hat der Deutsche Bundestag von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die die kleine Parlamentsreform mit der Einfügung des § 74 a der Geschäftsordnung bereitgestellt hat.

Das hier verankerte Institut der Enquete-Kommission soll dazu dienen, Entscheidungen des Bundestages auf bedeutsamen Gebieten langfristig vorzubereiten. Enquete-Kommissionen sind gewissermaßen parlamentarische Planungsstäbe. Unabhängig von laufenden Gesetzgebungsverfahren erfüllen sie ihren vom Parlament erteilten Auftrag durch die Vorlage eines Berichts mit Bestandsaufnahme, Analyse, Vorschlägen und Empfehlungen. Die Besonderheit dieser Enquete-Kommissionen besteht in ihrer personellen Zusammensetzung, die über den Bereich des Parlaments hinausgreift und es so dem Parlament ermöglicht, sich Sachverstand von außerhalb institutionell zunutze zu machen.

Bei der **Zusammensetzung der Enquete-Kommission Verfassungsreform** waren wohl die Regierungen der Länder, aber nicht die Länderparlamente berücksichtigt worden. Dies führte zur Schaffung einer zusätzlichen Institution, der Länderkommission Verfassungsreform. Sie brachte vor allem die Vorstellungen der Länderparlamente in die Über-

legungen zur Verfassungsreform ein und hat für die Tätigkeit der Enquete-Kommission einen wertvollen Beitrag geleistet. Hierfür sei ihr an dieser Stelle ebenfalls gedankt.

(Beifall)

Neben dem weiten Feld der bundesstaatlichen Ordnung war das andere Arbeitsgebiet der Kommission die **Stellung des Parlaments im Staat**. Die Kommission setzt sich für eine stärkere Position des Parlaments im Verfassungsorganismus ein. Sie schlägt außerdem vor, dem Bürger verbesserte Möglichkeiten der Einwirkung auf die Auswahl der Kandidaten zu geben. Begrüßenswert sind auch die Folgerungen, die die Kommission aus der vorzeitigen Auflösung des 6. Deutschen Bundestages gezogen hat. Ihre Empfehlung, die Wahlperioden nahtlos ineinander übergehen zu lassen, ist inzwischen verwirklicht worden.

Zur Daueraufgabe der **Parlamentsreform** hat die Enquete-Kommission ebenfalls einen Beitrag geleistet. Über die Ausgestaltung der Minderheitenrechte im Untersuchungsverfahren werden wir ebenso zu reden haben wie über die Vorschläge zur Gestaltung der Gesetzgebung.

In zahlreichen Fragen hat die Kommission Änderungsvorschläge geprüft und sie schließlich doch verworfen, weil sie die grundgesetzlichen Lösungen des Parlamentarischen Rates auch heute noch als richtig ansah. Dies gilt u. a. für das entschlossene Bekenntnis der Kommission zum freien Mandat als einem notwendigen Strukturelement der parteienstaatlichen repräsentativen Demokratie. Das gilt auch für den Bundesrat, das „Gelenkstück“ zwischen parlamentarischem System und bundesstaatlicher Ordnung.

Auch soweit die Beratungen der Kommission dazu geführt haben, von einer Empfehlung zur Verfassungsreform abzusehen, erscheinen die Ergebnisse bedeutsam, zeigen sie doch, daß die vor 30 Jahren getroffenen Entscheidungen des Parlamentarischen Rates noch heute als gültig angesehen werden.

Dem 8. Deutschen Bundestag obliegt es nunmehr, über die Empfehlungen des Schlußberichts der Enquete-Kommission zu entscheiden. Vor allem geht es in den folgenden Wochen darum, sich Klarheit zu verschaffen, welche Empfehlungen realisiert werden können, damit unsere Arbeit auf sie konzentriert werden kann.

Es ist zu wünschen, daß der bedeutungsvolle Bericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform in dieser Legislaturperiode noch insoweit verwirklicht wird, als in diesem Hause sachliche Übereinstimmung mit den Vorschlägen der Kommission besteht.

Meine Damen und Herren, ich eröffne nunmehr die Aussprache und erteile das Wort Herrn Abgeordneten Dr. Lenz.

(Dr. Schäfer [Tübingen] [SPD]: Wir behandeln heute nur das erste Kapitel, also Regierung und Parlament!)

4) **Dr. Lenz** (Bergstraße) (CDU/CSU): Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Wir begrüßen es, daß heute — nahezu 18 Monate nach Erstattung des Berichts der Enquete-Kommission Verfassungsreform — die erste Aussprache in diesem Hause darüber stattfindet. Wir begrüßen es auch deshalb, weil das Thema der heutigen Aussprache, „Regierung und Parlament“, auf eine Anregung der CDU/CSU-Fraktion zurückgeht; denn ursprünglich war einmal geplant, wie der Herr Präsident dargelegt hat, das Thema auf das Bund-Länder-Verhältnis zu begrenzen. Wenn das damals geschehen wäre, könnte die heutige Aussprache gar nicht stattfinden. Wir halten sie allerdings für notwendig; denn gerade auch die Stellung des Parlaments im Staat muß Gegenstand unserer Überlegungen sein.

Wir danken auch dem Herrn Bundestagspräsidenten für seine Würdigung des Berichts der Enquete-Kommission. Niemand Kompetenterer hätte es tun können. Ich selber will mir eine Würdigung ersparen, weil ich ja doch nur als befangen gelten würde. Wir hoffen mit dem Herrn Präsidenten, daß die heutige Debatte eine Grundsatzdiskussion in diesem Lande weiterführt, die sich erfreulicherweise bereits an die Erstattung des Berichts angeschlossen hat.

5) Grundlage unserer Stellungnahme zu dem heutigen Teil des Berichts ist Ziffer I des Entschließungsantrags, den wir eingebracht haben und in dem wir das Eintreten der Enquete-Kommission Verfassungsreform für den Parlamentarismus, für das parlamentarische Prinzip begrüßen, dessen Kern, das freie Mandat, nicht geschmälert werden darf und dessen Entscheidungskraft sowohl durch Maßnahmen der Parlamentsreform gestärkt als auch vor Beeinträchtigung durch plebiszifäre oder ständestaatliche Einrichtungen geschützt werden soll.

Nach unserer Auffassung muß das **Parlament als zentrales Organ der Staatswillensbildung** erhalten und gestärkt werden. Ich gebe unumwunden zu, daß einem diese Erkenntnis in der Opposition leichter fällt als in der Regierung. Darin sehe ich eine gewisse Tragik des Parlaments: Diejenigen, die das Leben des Parlaments gestalten können, nämlich die Mehrheitsparteien, haben eine — für mich durchaus verständliche und natürliche — Neigung, das Schwergewicht ihrer Aktion in der Regierung zu sehen, während diejenigen, die das Schwergewicht im Parlament sehen und sehen müssen, nicht die Möglichkeit haben, die Verhältnisse im Parlament zu gestalten, weil dort natürlich das Prinzip der Mehrheitsentscheidung gilt.

Hierin sehe ich eigentlich den Hauptgrund für die Schwierigkeiten, die wir bei der Verwirklichung einer **Parlamentsreform** immer haben; denn „Stärkung des Parlaments“ heißt automatisch auch „Stärkung der Opposition“, und darin haben die Regierungsparteien, ganz egal, ob wir oder Sie sie stellen, nicht immer das richtige Einsehen, wenn ich es einmal so formulieren darf.

(Zuruf des Abg. Möllemann [FDP])

Meine Damen und Herren, dennoch muß die Parlamentsreform ein wichtiges Thema der heutigen Aussprache sein. Die Enquete-Kommission hat auch

Vorschläge dazu gemacht, denen wir im großen und ganzen beipflichten. Sie laufen im wesentlichen darauf hinaus, das parlamentarische Verfahren zu entschlacken, weniger Formalien vorzuschreiben, z. B. nur zwei anstatt drei Lesungen. Wir glauben, daß man auf diesem Wege vielleicht noch ein Stück weitergehen kann, als die Kommission es getan hat. (C)

Aber das ist sicherlich nur ein Teil der Parlamentsreform. Ein anderer Teil ist die **Verteilung der Redezeit**, ein für meine Begriffe zentrales Anliegen eines jeden Parlaments. Ich verhehle nicht, daß die Regeln, die hier in diesem Hause gelten, nicht glücklich sind.

Das fängt bei den verfassungsmäßigen Regeln an. Die Verfassung gibt der Bundesregierung und dem Bundesrat Privilegien zum Reden in diesem Haus. Diese Privilegien mindern natürlich die Möglichkeiten des Parlaments, sich selbst darzustellen. Ich sage das ganz sachlich und ohne Vorwurf. Wir haben das nicht so gemacht. Das steht so in der Verfassung.

(Dr. Kohl [CDU/CSU]: Alle Mehrheiten haben sich schuldig gemacht!)

Ich kann, Herr Kollege Kohl, auch die Tatsache nicht ganz verstehen, daß wir die Verfassung so auslegen, daß die Bundesregierung und der Bundesrat nicht nur das Recht haben, jederzeit das Wort zu ergreifen, sondern daß wir ihnen über die Verfassung hinaus das Recht konzедieren, jedesmal so lange zu reden, wie sie wollen. Ich glaube, das ist von der Verfassung keineswegs gedeckt. Wir sollten hier noch ein bißchen bohren. (D)

(Beifall bei der CDU/CSU — Weiskirch [Olpe]: Das ist nicht gefordert!)

Ein anderer Punkt — und hier spreche ich in Gegenwart der drei Herren Fraktionsvorsitzenden und der meisten Parlamentarischen Geschäftsführer — ist die Verteilung der Redezeit zwischen den Mitgliedern dieses Hauses. Auch diese Verteilung ist verbesserungsfähig. Ich will es mal ein bißchen überspitzt ausdrücken: Warum legen sich eigentlich 500 Mitglieder dieses Hauses Beschränkungen der Art, wie wir sie haben, auf, damit die übrigen 18 so lange reden können, wie sie wollen?

(Beifall)

Den einen wird die Redezeit mit dem Scheffel zugemessen, und bei den anderen wird sie mit der Uhr gestoppt. Diese Methode tötet den parlamentarischen Dialog.

(Beifall)

Ein Dialog aus zwei aufeinanderfolgenden Monologen von je einer Stunde Dauer ist ein Ding der Unmöglichkeit. Diejenigen, die eine Rededauer von 10 Minuten oder einer Viertelstunde zugemessen kriegen, dürfen auf den Vorredner überhaupt nicht eingehen, weil sie sonst in der kurzen Redezeit mit der Entwicklung ihrer eigenen Gedanken gar nicht fertig werden.

(Beifall — Dr. Schäfer [Tübingen] [SPD]: Eine spontan vorbereitete Rede habe ich gestern gehört! — Dr. Kohl [CDU/CSU]: Aber das kommt doch auf allen Seiten vor!)

Dr. Lenz (Bergstraße)

- (A) — Herr Kollege Schäfer, was ich hier sage, gilt im Grunde genommen für alle.

(Dr. Schäfer [Tübingen] [SPD]: Eben!)

Ich will einen Punkt hinzufügen. Ich finde das System unserer fraktionsorganisierten Debatten auch nicht geeignet, die Vielfalt der in unserem Volk und in diesem Parlament vorhandenen Meinungen zum Ausdruck zu bringen.

(Weiskirch [Olpe] [CDU/CSU]: Sehr gut!)

Ich will das, wenn Sie es mir gestatten, an einem Beispiel aus meiner Fraktion demonstrieren. Wir werden demnächst eine Energiedebatte haben. Da entfällt nach den hier im Hause üblichen Verteilungsregeln auf uns ein Viertel der Redezeit; der Rest geht an die Regierung und an die Koalitionsparteien. So ist das. Dieses eine Viertel der Redezeit müssen wir verwenden, um unseren Standpunkt gegenüber der Koalition und der Bundesregierung darzulegen, obwohl wir sehr gern dem Kollegen Gruhl, der eine Auffassung vertritt, die in diesem Punkt keiner von uns teilt, die Gelegenheit geben möchten, seinen Standpunkt im Deutschen Bundestag darzulegen; denn es gibt Hunderttausende von Bürgern, die so denken wie er, und es muß eigentlich möglich sein, das in diesem Haus auszudrücken.

(Beifall bei der CDU/CSU — Dr. Schäfer [Tübingen] [SPD]: So war es gestern auch!)

- (B) — Herr Kollgē Schäfer, Sie machen den Zwischenruf: „So war es gestern auch!“ Ich will Ihnen sagen: Was mich an dem gestrigen Vorgang so bemerkenswert gedeucht hat, war nicht die Tatsache, daß einmal eine Handvoll Kollegen anders stimmt als ihre Fraktion — ich halte das für normal —, sondern daß von diesem Vorgang so viel Aufhebens gemacht wurde.

(Dr. Schäfer [Tübingen] [SPD]: Richtig, durch die andere Seite! Da haben Sie recht!)

— Herr Kollege, darauf, wer daran allein schuld war, wollen wir jetzt nicht eingehen. Ich könnte dazu sehr viel sagen. Aber dafür reicht meine Redezeit heute ganz bestimmt nicht.

Der Geschäftsordnungsausschuß unter der Leitung des Kollegen Schulte unternimmt aus meiner Sicht begrüßenswerte Versuche, aus diesem Schematismus herauszukommen. Ich hoffe, daß sie in diesem Haus bald praktiziert werden dürfen. Daß das noch nicht der Fall ist, liegt nicht an dem zuständigen Ausschuß.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang auch eine Bemerkung zu dem Thema **Parlamentsneubau** machen. Wir beklagen die Leere dieses Saales. Die Prominenz ist nicht zu übertreffen; aber die Leere ist nicht zu übersehen. Ich fürchte, je weiter wir das Plenum von den Büroräumen der Abgeordneten weglegen, desto leerer wird es werden. Das sollten wir allen Architekten ins Stammbuch schreiben.

(Weiskirch [Olpe] [CDU/CSU]: Sehr gut!)

Dies ist sozusagen eine Seite der Parlamentsreform: Stärkung der Funktionsfähigkeit.

Das andere, was wir vermeiden müssen, ist die Schwächung des Parlaments durch die Einführung von Institutionen, die nur geeignet sein können, es zu schwächen. Hier spreche ich zunächst von **Volksbefragung, Volksbegehren und Volksentscheid** über das im Grundgesetz vorgesehene Maß hinaus. Ich sage Ihnen ganz offen, daß wir mit der Enquete-Kommission davon nicht viel halten, und zwar nicht deshalb, weil wir befürchten, damit könnten die zentralen Fragen des Staatslebens Gegenstand des Volksentscheides werden. Das würden wir nicht fürchten. Wenn z. B. in Nordrhein-Westfalen eine zentrale Frage der Landespolitik zum Gegenstand eines Volksbegehrens gemacht wird, ist das in Ordnung. Was wir befürchten, ist, daß periphere Fragen zum Gegenstand von solchen Institutionen gemacht werden, wie wir das in der Weimarer Republik erlebt haben, wo man bei den sieben Volksbegehren, die es, glaube ich, gab, eines darauf verwendet hat, über die Frage der Entschädigung der ehemaligen Fürstenhäuser zu streiten, wo also mehr Nebenfragen zu Entscheidungen gestellt und manchmal nicht sehr schöne menschliche Gefühle geweckt werden, anstatt zentrale Fragen des Staatslebens zum Gegenstand zu machen.

Wir sind mit der Enquete-Kommission auch gegen die **Volkswahl des Bundespräsidenten**; denn wir fürchten, daß es, wenn es zwei Amtsträger gibt, die ihr Mandat direkt vom Volk ableiten, und sie unterschiedlicher Auffassung sind, einen Verfassungskonflikt gibt, daß ein Verfassungskonflikt institutionalisiert wird, der unseren Staat in schwere Belastungsproben bringen könnte. Wenn ich das sage, rede ich nicht als akademischer Lehrer, sondern dann rede ich von Dingen, von denen in einem unserer Nachbarländer im Augenblick sehr viel die Rede ist. Das kann dann eben passieren, wenn der Präsident von der einen Couleur und die Volksvertretung von der anderen Couleur ist. Das wollen wir vermeiden. Oberstes Organ — ich kann nur wiederholen, was ich eingangs gesagt habe — der Staatswillensbildung ist nach unserer Auffassung das Parlament. Neben dieses Parlament sollen keine gleichmäßig beauftragten Institutionen treten, damit seine zentrale Stellung nicht geschwächt wird.

Deswegen sind wir auch gegen die Schaffung eines **Wirtschafts- und Sozialrates**, weil wir fürchten, daß entweder ein solches Nebenparlament zu stark würde — dann würde es den Bundestag beeinträchtigen — oder daß es ein Schattendasein führen würde wie viele ähnliche Institutionen in den Europäischen Gemeinschaften, in den europäischen Nachbarländern. Dann führt das nur zu einer Verkomplizierung und Verlängerung der staatlichen Entscheidungsstränge. Das brauchen wir eigentlich auch nicht; die, die wir haben, sind kompliziert genug.

Wir finden auch, daß das Problem der **Beteiligung der Verbände an der Gesetzgebung** in unserem Lande so gelöst ist, daß Verbesserungen oder Veränderungen nicht notwendig sind. Auch hier machen wir uns voll und ganz die Beratungsergebnisse der Enquete-Kommission zu eigen. Das Thema Staat und Verbände ist so vielschichtig, daß die Enquete-Kom-

Frau Renger

(A) Ebenso gilt, daß das Parlament die großen politischen **Konzeptionen für bedeutsame Zukunftsentwicklungen** nicht durch Herumbasteln an zweitrangigen Einzelfragen aus dem Auge verlieren darf. Ich meine damit langfristige Planungen, die uns auch von den jeweiligen Regierungen vorgelegt bzw. nicht vorgelegt werden.

Wenn beide Aspekte miteinander verbunden werden sollen, besteht die Lösung meines Erachtens in der Schaffung flexibler Regelungen, die es dem Parlament erlauben, in dem einen Fall die Arbeit zu delegieren und sich im anderen Fall begleitend in den Entscheidungsprozeß einzuschalten, bevor alle Weichen gestellt sind. Das letztere ist angesichts der Problematik der Planungen von Bundes- und Landesregierungen erforderlich. Diesen Sachverhalt erwähnte ich eben bereits.

Die Empfehlung der Enquete-Kommission; Gesetze in der Regel in **zwei** statt wie bisher in **drei Beratungen** zu behandeln, dient der Straffung des parlamentarischen Verfahrens insgesamt und der Konzentration der Plenardebatten.

Ich halte es in diesem Zusammenhang durchaus für erwägenswert, die Regelung einzuführen, daß auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages politisch besonders bedeutsame bzw. kontroverse Gesetze generell wie bisher in drei Lesungen beraten werden. Das bezieht sich auf verfassungsändernde Gesetze sowie auf das Haushaltsgesetz. Dagegen erscheint mir der damit verbundene Vorschlag problematisch zu sein, auf Verlangen einer Zahl von Abgeordneten in Fraktionsstärke zwischen die beiden Beratungen eine gemeinsame öffentliche Sitzung des federführenden und der mitberatenden Ausschüsse — die sogenannte erweiterte Ausschußberatung — einzuschleiben.

Meine Damen und Herren, zwar ist der Gedanke vernünftig, hierdurch die Plenardebatten von schwer verständlichen fachspezifischen Details zu entlasten, doch bringt dies meines Erachtens auch die Gefahr mit sich, daß in der Praxis nach und nach wichtige und allgemein interessierende Fragen dem Plenum entzogen werden; das Plenum also eher noch an Bedeutung verliert, statt an Bedeutung gewinnt, was ja unseren Absichten entspricht.

Von wesentlicher, verfassungspolitischer Bedeutung ist die Empfehlung der Enquete-Kommission, dem Bundestag ein **Selbstaufhebungsrecht** — oder genauer: das **Recht zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode** — zu geben. Das ist ein sehr komplizierter Vorgang. Der Begriff „vorzeitige Beendigung der Wahlperiode“ umschreibt insofern einen neuen Tatbestand, als das Parlament nicht einfach aufgelöst und nach Hause geschickt werden kann, sondern bis zur Konstituierung eines neugewählten Bundestages im Amt bleibt, womit auch bei verkürzter Wahlperiode kein parlamentsloser Zeitraum eintritt.

Meine Damen und Herren, dieser Gedanke, daß das Parlament ein ständig vorhandenes Verfassungsorgan sein muß, entspricht durchaus der Intention des Grundgesetzes, und es wäre daher nur konsequent, diese mit den bisherigen Formen der Parla-

mentsauflösung verbundene Lücke zu schließen. Ich erinnere daran: Bereits verwirklicht worden ist ja die Änderung des Art. 39 des Grundgesetzes; ich brauche darauf jetzt nicht näher einzugehen.

Sehr gründlicher Überlegung bedarf dennoch der Vorschlag, dem Bundestag das Recht zu verleihen, die Wahlperiode aus eigenem Ermessen vorzeitig zu beenden. Die Enquete-Kommission führt hierzu sicherlich gute Gründe an, indem sie darauf verweist, daß dem geltenden Auflösungsrecht noch gewisse monarchisch-konstitutionelle Züge anhaften. Und wer sollte nicht dagegen sein! In entscheidenden Fällen liegt die eigentliche Initiative beim Kanzler, und die allzu restriktive Ausgestaltung des Auflösungsrechts wird — Sie sehen, wie überparteilich ich hier spreche — unter Umständen den politisch unausweichlichen Neuwahlerfordernissen, wie sie z. B. in einer parlamentarischen Pattsituation gegeben sind, nicht in angemessener Weise gerecht.

Ich verkenne andererseits nicht, daß die Kommission versucht hat, durch das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit leichtfertigen Auflösungsbeschlüssen entgegenzuwirken und die Rechte der Opposition zu wahren. Dennoch muß meiner Ansicht nach bedacht werden, daß mit einem solchen Recht dem Parlament der Weg eröffnet werden könnte, sich in besonders kritischen Situationen der Verantwortung zu entziehen und seine Zuflucht in Neuwahlen zu suchen, die dann den Charakter eines reinen Plebiszits hätten, einer Form der Entscheidung also, die den Prinzipien des Grundgesetzes — und, so glaube ich, nach wie vor unserer gemeinsamen Auffassung — zuwiderläuft.

Meine Damen und Herren, so verlangen die Empfehlungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform sorgfältige Abwägung, aber sie bieten uns zugleich eine Fülle von Reformüberlegungen an, die wir nicht ungenutzt oder gar unbeachtet lassen dürfen. Und durch diese Diskussion wollen wir ja gerade auch darstellen, für wie interessant und wichtig wir diese Dinge halten. Ebenso müssen wir jetzt endlich die bereits in ihren Einzelheiten ausgearbeitete **Geschäftsordnungsreform**, die für unsere Arbeit ganz gewiß von großer Bedeutung ist, in Angriff nehmen.

(Zustimmung bei Abgeordneten der CDU/
CSU)

Meine Damen und Herren, ich glaube, wir sind aufgefordert, alles zu tun, was geeignet ist, die Stellung des Bundestages als des für unsere Demokratie wichtigsten Verfassungsorgans, seine Funktionstüchtigkeit und nicht zuletzt sein Ansehen bei den Bürgern zu stärken. Die in Ihrer Entschließung enthaltenen Vorschläge werden wir, Herr Kollege Dr. Lenz, in den entsprechenden Ausschüssen beraten; meine Kollegen werden darauf noch zurückkommen.

(Beifall)

Präsident Carstens: Das Wort hat Herr Abgeordneter Engelhard.

Engelhard (FDP): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Jeder Redner heute morgen ist mehr

Engelhard

A) oder weniger nur in der Lage, seine persönliche Meinung zu sagen. Es war für die Arbeit der Enquete-Kommission ungemein wichtig, daß die Beratungen über die Parteigrenzen hinweg geführt worden sind und nicht wie sonst bei der Arbeit des Parlaments jeweils zu jeder einzelnen Frage eine Rückkoppelung in die Fraktionen hinein vorgenommen wurde.

Ich werde zu den Bereichen in zwei Kapiteln des Schlußberichts Stellung nehmen und darüber hinaus aus zwei weiteren Kapiteln zu je einer Frage, bei der ich eine andere Meinung als die Kommisionmehrheit verrete, Stellung beziehe.

Ich bin zu einem relativ späten Zeitpunkt für unseren ehemaligen Kollegen Dr. Burkhard Hirsch in der Enquete-Kommission nachgerückt. So weiß ich, daß meine Verdienste an dem Gesamtwerk so relativ gering sind, daß ich ohne die Gefahr des Eigenlobes hier sagen kann: Der Schlußbericht der Enquete-Kommission ist ein bedeutsames Werk, das Aufmerksamkeit verdient, und zwar nicht nur etwa bedeutsam in dem, was uns an Änderungsvorschlägen unterbreitet wird, sondern auch und gerade dort bedeutsam, wo die Kommission zu einer vollen Bestätigung dessen kommt, was in unserer Verfassung verankert ist. Ich glaube, das ist schon ein Anlaß, mit Stolz und mit Genugtuung und vor allem mit der Beruhigung desjenigen, der sich in einer gefestigten Position weiß, festzustellen, daß fast drei Jahrzehnte nach Inkrafttreten unseres Grundgesetzes eine Kommission, zusammengesetzt aus Vertretern aller Fraktionen dieses Hauses und aus Experten, über weite Strecken zu einer Bestätigung dessen gekommen ist, was die Väter des Grundgesetzes vor fast 30 Jahren für uns beraten und festgelegt haben.

Dies wird in Kapitel 1, das sich mit der Stärkung der politischen **Mitwirkungsrechte der Bürger** befaßt, besonders deutlich. Wir haben seit Jahren eine Diskussion, in der wiederholt darauf hingewiesen wird, daß politische Entscheidungen immer schwieriger werden, daß die Direktwirkung auf den Bürger immer direkter, immer gewichtiger wird, während wir auf der anderen Seite zuweilen Entfremdungserscheinungen zwischen den Wählern und den Gewählten feststellen können.

Die Enquete-Kommission hat die Lösung dahin gesucht: Wie kann die Legitimationskraft des demokratisch-repräsentativen Systems unseres Grundgesetzes gestärkt werden? Die Kommission ging davon aus, daß ein hochorganisiertes, kompliziertes Gemeinwesen in einer hochtechnisierten Welt nicht ohne repräsentative, oberste Leitungsorgane denkbar ist. Das Ziel unserer Bemühungen kann daher nicht etwa sein, diese obersten Leitungs- oder Verfassungsorgane abzubauen. Die Aufgabe kann nur sein, sich um eine verstärkte Legitimation zu bemühen und gleichzeitig dafür Sorge zu tragen, daß alles Tun jener obersten Leitungsorgane an den Volkswillen rückgebunden ist. Dazu ist nötig, daß diese Verfassungsorgane nicht nur organisatorisch-formal, sondern auch politisch-inhaltlich als Ausdruck des Volkswillens verstanden und von der Bevölkerung bejaht und akzeptiert werden.

Die Kommission hat geprüft, ob es zweckmäßig erscheint, **plebiszitäre Elemente** in unser Verfassungssystem aufzunehmen. Sie ist zu dem Ergebnis gekommen, daß dies nicht nützlich wäre. In diesem Zusammenhang wurde die Frage untersucht: Wäre es gut, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung auf Bundesebene zu haben, und zwar über das hinausgehend, was wir bezüglich der Neugliederung des Bundesgebiets in Art. 29 des Grundgesetzes vorfinden? Die ausländischen Erfahrungen sind in dieser Hinsicht ja sehr unterschiedlich. Was wir insbesondere in der Schweiz vorfinden, kann für uns — so hat die Kommission gemeint — kein Modell sein, denn die Schweiz, ein überschaubarer Bereich mit einer starken langjährigen Tradition der Referendumsdemokratie, muß heute zuweilen auch Abstimmungsmüdigkeit und alle damit verbundenen Nachteile feststellen.

Für die Kommission waren bei ihrem Votum zu plebiszitären Elementen natürlich die negativen Erfahrungen der Weimarer Zeit und die Erkenntnis mit ausschlaggebend, daß plebiszitäre Demokratie die Integrationskraft der Parteien schwächen kann, daß ein Element der Desintegration in die politische Diskussion kommt, daß sich die Diskussion zusätzlich entrationalisiert, daß den Demagogen eine Chance geboten wird, worauf Theodor Heuss bereits im Parlamentarischen Rat nachdrücklich hingewiesen hat, und daß plebiszitäre Elemente vor allem zur Konfrontation beitragen.

Dies alles zusammengenommen, trägt dann gerade wieder zu dem bei, was wir heute manchmal auch in unserem System — oft zu Unrecht, weil dies nicht ganz so ist — beklagen, daß nämlich eine Entfremdung zwischen dem Bürger und seinem Staat eintritt.

(Dr. Schäfer [Tübingen] [SPD]: Und tatsächlich soll das Gegenteil bewirkt werden!)

— Dies war das Ziel, Herr Professor Schäfer: Es sollte das Gegenteil bewirkt werden. Ich stimme aber dem Ergebnis der Kommission zu, daß wohl das Gegenteil erreicht wird und daß man deswegen aus gutem Grunde die Aufnahme solcher plebiszitären Elemente abgelehnt hat.

Ich persönlich bin nachdrücklich der Meinung, daß dem demokratischen Rechtsstaat nur das **repräsentative System** korrespondiert und gemäß ist. Der liberale Rechtsstaat verlangt ja seiner Natur nach, von seiner Aufgabe her, von seiner Anlage her zunächst einmal die Bereitschaft und die Möglichkeit zum Gespräch und zur Diskussion, die Bereitschaft zum Maß auch in der politischen Auseinandersetzung und die Bereitschaft und Möglichkeit zum Kompromiß. Dagegen ist die plebiszitäre Demokratie außerhalb kleiner politischer Einheiten auf grob gestellte Fragestellungen, auf Konfrontation, ohne die Möglichkeit zu haben, in der Auseinandersetzung auch aufeinander zuzugehen, angelegt. Das muß in einer hochkompliziert strukturierten Gesellschaft um so mehr gelten, in der die Entscheidungen immer komplexer werden.

Nun werden oft Zweifel geäußert — auch darin sehe ich einen Widerspruch —, ob unsere Parlamente und ihre Mitglieder überhaupt noch in der

(C)

(D)

Engelhard

(A) Lage seien, die Aufgaben, die sich heute stellen, zu lösen. Ich denke, man muß Dogmatiker oder sehr naiv sein, wenn man daraus den Schluß zieht, daß der einzelne Stimmbürger ohne weiteres in der Lage sei, diese höchst komplizierten Fragen von sich aus als ein Feierabendpolitiker, der er ist und sein muß, zu lösen und zu entscheiden.

Die Enquete-Kommission hat auch die Gefahr gesehen, daß Parlamente versucht sein könnten, sich unter der Entscheidungslast der Verantwortung zu entziehen und diese auf das Ergebnis einer Volksbefragung, eines Volksentscheides abzuschieben. Dies wäre keine gute Entwicklung. Wenn man mehr Legitimation für das repräsentative System will, muß man allerdings dafür Sorge tragen, daß der Bürger in der Lage ist, sich mit diesem System stärker zu identifizieren. Meines Erachtens geht dies nur, wenn man die Voraussetzungen dafür schafft, daß der Bürger auch auf die personelle Zusammensetzung der von ihm gewählten Vertretungskörperschaften mehr Einfluß gewinnt.

Die Kommission hat zunächst einmal untersucht, ob es möglich ist, bei der **Auswahl der Kandidaten** dem Bürger stärkeren Einfluß zu geben. Ich halte das Ergebnis für richtig, daß man Vorwahlen nach dem Muster der USA nicht befürwortet hat. Wir haben ein unvergleichlich anderes Parteiensystem. Die Parteimitgliedschaft würde entwertet, wenn man Vorwahlen nach dem Muster der USA einführt, und die Parteien würden in ihrer Integrationsleistung insgesamt wohl geschwächt. Die **Parteien** sind aber ein wichtiges Bindeglied zwischen dem Staat und dem Bürger in unserer Ordnung. Allerdings werden sie sich auf die Dauer gesehen — hier zeigen sich zuweilen gefährliche Entwicklungen — nicht als Staat im Staate, als geschlossenes System, verstehen dürfen, sondern es ist notwendig, daß Parteien offener nach draußen sind und daß innerparteilich demokratische Willensbildung auch tatsächlich auf allen Ebenen stattfindet.

(B)

Um das zu stärken, hat die Enquete-Kommission vorgeschlagen, **fakultativ bei der Aufstellung von Wahlkreisbewerbern** für öffentliche Wahlen die **Briefwahl** vorzusehen. Das ist sicherlich ein Mittel, die Beteiligung von mehr Mitgliedern und damit auch von mehr Bürgern bei der Aufstellung von Wahlkreisbewerbern zu ermöglichen. Damit verbleibt allerdings die Kandidatenaufstellung allein bei den Parteien. Die Enquete-Kommission hat daraus den meines Erachtens richtigen Schluß gezogen: Wenn das so ist, dann muß dafür Sorge getragen werden, daß der Wähler bei der Wahl selbst mehr Einfluß auf die Zusammensetzung des Parlaments erhält. Das ist besonders wichtig in einer Zeit, in der sich Lebensverhältnisse ganz allgemein zunehmend anonymisieren, auf der anderen Seite aber beim Einzelmenschen das Bedürfnis nach mehr Personalisierung spürbar wird. Die Schwierigkeiten der Sachentscheidung veranlassen den einzelnen, wenn er ehrlich ist, einzugestehen, daß er häufig für eine bestimmte Sachentscheidung inkompetent ist.

Wenn das aber beim einzelnen Bürger der Fall ist, dann ist dieser Bürger genötigt, bei der Wahl dem Kandidaten seiner Wahl auf Zeit einen persön-

lichen Vertrauensvorschuß zu geben. Diesem Anliegen werden die starren **Landeslisten**, die wir in unserem Bundestagswahlrecht heute haben, in keiner Weise gerecht. Hier hat der Wähler geringe Möglichkeiten. Die meisten Kandidaten stehen vor der Wahl bereits fest. Dem Wähler wird etwas vorgegeben, was er überhaupt nur noch in einem sehr beschränkten Ausmaß beeinflussen kann. Nach meinem Verständnis beinhaltet Wahlrecht als das vornehmste politische Recht des Volkssouveräns zweierlei: in der parteienstaatlich mitbestimmten Demokratie die Stärkeverhältnisse der politischen Parteien zueinander festzulegen, gleichzeitig aber auch unter den Personen der Kandidaten eine Auswahl zu treffen. Das ist es, was hier im Vorschlag der Enquete-Kommission Verfassungsreform enthalten ist — ein ernster Vorschlag an uns, ja, ich möchte fast sagen: ein Vorwurf, daß wir es künftig nicht dulden sollten, daß bei der Bundestagswahl die Hälfte dieses Wahlrechts, wie ich es eben zu umreißen versucht habe, von den Parteien usurpiert, erbeutet, an sich gerissen wird und dem Bürger draußen nur noch die andere Hälfte des an sich ihm zustehenden Wahlrechts verbleibt.

Die Enquete-Kommission hat deswegen für die Bundestagswahl die Einführung der **begrenzt offenen Liste** nach dem Muster der bayerischen Landtagswahl vorgeschlagen.

(Sehr gut! bei der SPD)

Ich weiß, daß ein anderer Kollege nachher im einzelnen auf diese Frage eingehen wird. Ich kann es mir deswegen an dieser Stelle ersparen, im einzelnen darzulegen, was dieses System beinhaltet. Der Grundgedanke ist bekannt. Er zielt darauf, nicht nur das Stärkeverhältnis der Parteien festlegen zu können, sondern gleichzeitig die Möglichkeit zu haben, einen bestimmten Bewerber zu wählen. Dies hat dann im Staatsgefüge, im Verständnis unserer Demokratie weitreichende Folgen. Hier bewegt der Wähler auch innerhalb der Parteien etwas, um nur ein wichtiges Argument zu nennen. Den Parteien ist nach der Wahl die Kontrolle möglich, wer in der Bevölkerung wirklich Ansehen genießt oder welche politische Richtung einer Partei sich stärker oder schwächer durchsetzen konnte. Hier bewegt der Wähler etwas.

Ich nenne nur das eindrucksvollste Beispiel aller letzten Jahre aus dem bayerischen Bereich. Innerhalb meiner Partei war Frau Staatsminister Dr. Hildegard Hamm-Brücher ehemals auf dem Platz 17 der Bezirksliste Oberbayern der FDP zur Landtagswahl 1962 plazierte. Am Tage nach der Wahl fand sie sich auf dem Platz 1 wieder.

(Hasinger [CDU/CSU]: Auf welchem Platz waren Sie denn?)

Als ehemaliger Mitwahlkämpfer in diesem Wahlkampf kann ich versichern: Dies war das Ergebnis der Macht des Wählers. Dies war nicht das Ergebnis etwa des Einsatzes großer finanzieller Mittel und einer großen Propagandamaschinerie. Ich habe dies alles miterlebt.

Dieses Beispiel zeigt — neben vielen anderen, die man anführen könnte —, daß hier der Wähler Mög-

Dr. Jaeger

A) mitwirkt, das ich also Zweite Kammer nennen möchte. Außerdem ist es geschichtlich öfter so, daß das sogenannte Oberhaus — der Bundesrat wäre ja, wenn wir britische Verhältnisse annähmen, ein Oberhaus, so wie der Bundestag als Volksvertretung als Unterhaus zu bezeichnen wäre — nicht voll gleichberechtigt ist oder in seinen Rechten abgebaut wurde. Schließlich darf ich darauf hinweisen, daß der österreichische Bundesrat, der im Unterschied zum Bundesrat unserer Verfassung ein freies Mandat hat, ebenfalls nicht völlig gleichberechtigt ist, so daß ich nicht glaube, daß das zwangsläufig mit der Zusammensetzung zusammenhängt.

Aber die Zusammensetzung, daß nämlich die Länderregierungen im Bundesrat abstimmen, entspricht dem Prinzip des Föderalismus, mindestens einer Möglichkeit, die das Prinzip des Föderalismus offenhält, und es entspricht deutscher Verfassungstradition seit 1871. Der Umstand, daß die Verwaltungserfahrung der Länder, die die meisten Gesetze auszuführen haben, bei der Gesetzgebung unmittelbar mitwirkt, hat sich doch oft, wie ich als früherer Ausschussvorsitzender weiß, sehr segensreich in unserer Gesetzgebung ausgewirkt.

Außerdem ist der Gedanke, daß die Länderregierungen abstimmen und bei der Gesetzgebung mitbestimmen, ein in die Zukunft weisender Gedanke, weil im **künftigen vereinten Europa** der Ministerrat der Länder — allerdings der Nationalstaaten, also auf einer höheren Stufe — ebenfalls solche Rechte in Anspruch nehmen kann, in Anspruch nehmen soll und heute schon in Anspruch nimmt. Ich glaube, daß das überhaupt der einzige Weg ist, ein vereintes Europa zu schaffen.

Die Enquete-Kommission hat mit Recht festgestellt, daß der Konsens, der sich über die Bedeutung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat im Laufe der Beratungen herausgestellt hat, bis zum heutigen Tage fort dauert. Ich kann sagen, er hat sich verfestigt. Die Enquete-Kommission hat mit Recht auch festgestellt, daß in dem Maße, in dem durch Verfassungsänderungen die Rechte der Länder eingeschränkt werden und damit die Bedeutung ihrer Eigenstaatlichkeit geringer wird, das Gewicht des Bundesrates als föderatives Organ geradezu zu nehmen muß.

Sicherlich hat sich der Bundesrat bewährt. Ich meine, Ministerpräsident Kiesinger hat als Präsident des Bundesrates am 9. November 1962 mit Recht gesagt:

Es gibt keinen wirksameren Schutz gegen provinzielle Verkümmern und partikuläre Absonderung als diese Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung im Bundesrat.

Er hat den Bundesrat einen Integrationsfaktor genannt. Ich glaube, diese **Integrationsfunktion des Bundesrates** sollte in der Zukunft der deutschen Verfassung fortgesetzt werden.

Ich stimme deshalb der Enquete-Kommission zu, wenn sie den Bundesrat ein integrales Organ des bundesstaatlichen Systems nennt und wenn sie erklärt, die zentrale Rolle des Bundesrates als föderatives Organ müsse uneingeschränkt erhalten blei-

ben. Dies ist auch die Meinung der Fraktion der CDU/CSU. (C)

(Beifall bei der CDU/CSU)

Präsident Carstens: Das Wort hat Herr Abgeordneter Dr. Schöfberger.

Dr. Schöfberger (SPD): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Wer den Schlußbericht der Enquete-Kommission aufmerksam gelesen hat, kann sich dem Dank des Herrn Präsidenten an die Kommission uneingeschränkt anschließen. Selbst in einem als fleißig bekannten Arbeitsparlament wie dem Bundestag ist diese Arbeit eine hervorragende; sie sticht hervor. Allerdings habe ich trotz eifriger Lektüre keine Ausfühungen über Redezeit und die innere Parlamentsreform gelesen. Das sind schon Probleme und Vorhaben, die wir ohne Verfassungsreform bewältigen müssen und auch bewältigen können.

Zur Verfassungsreform ist die qualifizierte Mehrheit notwendig. Deswegen wird sich wohl von Anfang an die Einsicht verbreiten müssen, daß vordergründiger Streit in besonderem Maße unfruchtbar bleiben muß.

Manche Bürger fragen: Warum denn überhaupt **Verfassungsreform**? Dem Begehren nach Verfassungsreform haftet ja, wenigstens am Rande, ein bißchen der Geruch der mangelnden Treue zum Bestehenden an. Viele — vor allem jüngere — Mitbürger beklagen, daß das Grundgesetz schon öfter als dreißigmal geändert worden sei, während es die amerikanische Verfassung in 200 Jahren nur zum 21. Amendment gebracht habe. (D)

Verfassungsänderungen entsprechen aber nun einmal dem **Selbstverständnis unseres Grundgesetzes**. Das Grundgesetz ist keine zementierte Verfassung. Seine einzelnen Normen beanspruchen keinen sakrosankten Ewigkeitswert. Irreversibel sind erklärtermaßen Art. 1 über die Würde des Menschen und Art. 20 über die Fundamentalnormen, die Grundwertentscheidungen des staatlichen Zusammenlebens. Im übrigen sind nach dem erklärten Willen der Verfassung alle anderen Normen veränderbar, d. h., die Kraft der Selbsterneuerung im demokratischen Prozeß ist geradezu ein Wesensmerkmal unseres Grundgesetzes als lebendiger Verfassung. Diese Chance gilt es in der Politik rechtzeitig zu nutzen.

Weder die Enquete-Kommission noch der Bundestag haben die Absicht, eine Totalrevision des Grundgesetzes anzustreben. Niemand will die Bundesrepublik bei dieser Gelegenheit neu verfassen, weder in ihren Werten noch in ihren Institutionen. **Rechtzeitige Verfassungsreform** heißt aber **wertehaltende und wertfördernde Strukturreform**. In die konkrete Aufgabe übersetzt, bedeutet dies: Dort, wo Grundrechte und Grundwerte in der Verfassungswirklichkeit zu einem neuen Durchbruch drängen, müssen rechtzeitig politische Weichen gestellt, Strukturen verändert, Institutionen reformiert oder Prozesse der Entwicklung eingeleitet werden, damit die Verfassung lebendig bleibt, damit sie nicht

Dr. Schöfberger

- (A) Friktionen erleidet, damit wir nicht etwa nach Jahren versäumter Gelegenheiten in einer uns nicht lieben verfassungswidrigen Verfassungswirklichkeit erwachen.

Der erste Schwerpunkt der Arbeit der Enquete-Kommission waren die **politischen Mitwirkungsrechte der Bürger in der repräsentativen Demokratie**. Auf dieses Thema will ich mich beschränken. Als Bürger des Freistaates Bayern, der in seiner Verfassung Volksentscheid und Volksbegehren kennt, bedaure ich es eigentlich sehr — das ist meine private Meinung, nicht die Meinung meiner Fraktion —, daß die Enquete-Kommission **Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung** als Neuerung abgelehnt hat.

(Vorsitz: Vizepräsident Frau Funcke)

Die Enquete-Kommission meint, dadurch würde die Bedeutung des Parlaments eingeschränkt. Nun ist dies ja eine *petitio principii*. Das ist genauso, als wenn man sagte: Ich bin gegen Hagelschlag, denn bei dieser Gelegenheit hagelt es immer. Es ist halt die Eigenheit von Volksentscheiden und Volksbegehren, daß an der Stelle des Parlaments unmittelbar Recht gesetzt wird. Wir in Bayern leben eigentlich sehr gut und sehr erfolgreich mit diesen Einrichtungen. Es ist auch kein Mißbrauch damit betrieben worden. Das Parlament ist nicht aus den Angeln gehoben worden. Wir stellen nur fest: In 30 Jahren sind zwei Volksentscheide gescheitert und zwei Volksentscheide gelungen. Der Volksentscheid über die Einführung der christlichen Gemeinschaftsschule an Stelle der früheren Bekenntnisschule als Regelschule und der Volksentscheid über die Rundfunkfreiheit hatten Erfolg.

(B)

In Bayern jedenfalls konnten wir feststellen, daß durch diese Volksentscheide allenfalls die mit absoluter Mehrheit regierende Staatspartei ein bißchen durch das Volk selbst in die Schranken gewiesen worden ist. Die Bedeutung des Parlaments ist dabei unberührt geblieben, und die demokratische Ordnung ist damit sicher gestärkt worden. Warum eigentlich diese für mein Gefühl unbegründete Furcht vor den Entscheidungen des Volkes im Gesamtgefüge der repräsentativen Demokratie?

Das zweite Problem, das die Enquete-Kommission deutlich angesprochen hat, ist die **Aufstellung von Wahlkandidaten**. Nur 5 % der Bürger sind Mitglied einer politischen Partei. Nur Mitglieder einer politischen Partei haben maßgebenden Einfluß auf die Aufstellung von Bewerbern. Bei vielen Bürgern verdichtet sich der Eindruck, das Rennen sei, was die Personen anbetreffe, lange bevor die Wahlkabinen eröffnet werden, längst gelaufen. Und wenn dann das Rennen in einem Wahlkreis sehr spannend wird und der bisher immer unterlegene Kandidat den Wahlkreis gewinnt, stellt der Bürger mit Überraschung fest, daß nichtsdestoweniger der unterlegene Kandidat auch wieder dem Deutschen Bundestag angehört. Das verstehen jene nicht, die im Wahlsystem halt nicht so bewandert sind. Deswegen sollte man durchaus überlegen, wie dem Bürger mehr Einfluß auf die Aufstellung von Kandidaten eingeräumt werden kann.

Die Primaries nach amerikanischem Vorbild eignen sich mit Sicherheit nicht für unser Parteiensystem, für unsere politische Landschaft, denn sie passen auf locker gefügte, heterogene, sehr unprogrammatische Wahlvereine, wie es sie in den Vereinigten Staaten gibt. In New Orleans kandidieren allein sieben Kandidaten der Demokratischen Partei für das Amt des Oberbürgermeisters. Die Partei ist also offenkundig nicht in der Lage, selbst zu filtern, so daß man hier wohl einen Bürgerentscheid vorkoppeln muß, um überhaupt zu einem geordneten Wahlverfahren zu kommen. Bei uns aber, wo die Parteien gefestigte, programmatische, beständige politische Gruppierungen sind, die an der Willensbildung des Volkes von Verfassungen wegen mitwirken, eignen sich solche Primaries sicher nicht. Die Briefwahl aller Parteimitglieder dürfte für jeden, der das Innenleben einer Partei kennt — wie wir alle —, auch sehr problematisch sein.

Ein anderer Vorschlag der Kommission ist allerdings bestechend. Ich wiege mich nicht in der Hoffnung, daß er morgen oder auch nur bis zur nächsten Bundestagswahl zu verwirklichen sein wird. Ich meine den Vorschlag der Kommission, begrenzt **offene Listen** einzuführen und damit dem Vorbilde der bayerischen Verfassung und des **bayerischen Wahlsystems** nachzueifern. Der Grund, warum meine Fraktion mich hierher geschickt hat, besteht vielleicht darin, daß ich als Bayer dieses System gut kenne. Ich habe ja schon zweimal unter diesem System kandidiert und bin auch gewählt worden.

Das bayerische Landtagswahlsystem räumt dem Bürger eine größere Auswahl, eine intensivere Wahl ein als das Bundeswahlsystem. Das kann niemand bestreiten, der die Unterschiede kennt. Unser Bundeswahlsystem ist ein Verhältniswahlrecht mit einer quasi aufgepappten Erststimme, damit die Wahl in den Wahlkreisen ein bißchen interessanter wird, damit das persönliche Element in der Politik zum Vorschein gebracht wird. Aber wir alle wissen doch, daß die Erststimme — um das einmal flapsig auszudrücken — ein besserer Wahltotalisator im Wahlkreis ist, daß sie jedoch für die quantitative Zusammensetzung des Parlaments, für die Stärke der einziehenden Fraktionen keinerlei Bedeutung hat. Wenn die Entscheidung über den Sieger im Wahlkreis gefallen ist, hat die Erststimme für die Zusammensetzung des Parlaments jegliche Bedeutung verloren.

Beim bayerischen Wahlsystem ist dies anders. Da ist die Erststimme — wie die Zweitstimme — eine vollwertige, vollgültige Stimme für die quantitative und qualitative Zusammensetzung des Parlaments. Während im Bundestagswahlsystem allein die Zweitstimme für die quantitative Zusammensetzung des Parlaments entscheidend ist und die Erststimme nur bei Überhangmandaten eine Rolle spielt, hat in Bayern der Bürger zwei volle Stimmmöglichkeiten.

Ich will nicht auf die technischen Einzelheiten eingehen. Das läßt sich in den Beratungen prüfen und abklopfen. Es ist nur so, daß wir in Bayern eine sogenannte bewegliche Liste haben. Daran knüpfen sich die Vorteile dieses Wahlsystems. Der

Dr. Schöfberger

A) Bürger muß also nicht mit seiner Zweitstimme eine Partei wählen. Er kann entsprechend seiner Präferenz innerhalb der Liste einer Partei einen Kandidaten wählen und wählt damit gleichzeitig seine und des Kandidaten Partei.

Man wird fragen: Wie viele Bürger machen denn von dieser besonderen Möglichkeit Gebrauch? Es sind in Bayern immerhin 85 % aller Wahlberechtigten, die die Zweitstimme nicht nur durch ein Kreuz in der sogenannten Kopfleiste abgeben, sondern einen einzelnen Bewerber auswählen.

Dieses Verfahren ist in Bayern also seit 30 Jahren bewährt und bei der Bevölkerung sehr beliebt. Bei der Auszählung werden nun Erst- und Zweitstimmen gleichermaßen gewichtet und zusammengeworfen, und es zieht derjenige Kandidat ins Parlament ein, der die größere Summe an Erst- und Zweitstimmen auf sich vereinigt hat.

Das ist auch für die Kandidaten ein Vorteil. Ich sage das einmal deutlich. Der „stille Experte“, der in der Öffentlichkeit nicht oder ganz wenig bekannt ist, oder das Mitglied des Vorstandes eines großen deutschen Unternehmens, das als Lobbyist über einen „warmen“ Listenplatz mit ins Parlament gebracht werden soll, haben bei diesem System keine Chance, werden sehr wahrscheinlich nicht gewählt werden. Andere aber, die durch Arbeit in Verbänden, durch Arbeit in Berufsgruppen, durch überregionale Arbeit bekannt werden, springen auf dieser beweglichen Liste weit nach vorn. Wir haben in Bayern Fälle, in denen einzelne Bewerber — das gilt für alle Parteien — bis zu 40 Plätze gutgemacht haben. Die Frau Staatsminister Hamm-Brücher ist ein lebendes Beispiel dafür, daß man 40 Plätze nach vorn springen kann. Sie ist nämlich einmal von ihrer Partei weit unter ihrem Wert und entgegen ihrem Bekanntheitsgrad am Ende der Liste angesiedelt worden und dann als zweite in den Landtag eingezogen.

Sicher muß man hier darauf hinweisen, daß der Einfluß der Parteivorstände und Delegiertenkonferenzen bei der Aufstellung der Bewerber nach wie vor gegeben ist; denn die Liste wird so aufgestellt wie auch die Bundestagswahllisten. Aber die Letztentscheidung liegt beim Bürger. Das heißt, der Einfluß der Bürger steigt gegenüber dem Einfluß von Vorständen und parteiinternen Delegiertenkonferenzen. Das muß man sehr klar sehen.

Aber bei uns in Bayern haben die Parteien das dankbar angenommen. Sie haben diese Wahlentscheidung auch als Barometer für die Beliebtheit der angebotenen Kandidaten verstanden. Wenn in Bayern die Parteien darangehen, eine neue Liste für die Landtagswahl aufzustellen, nehmen sie als erstes die Liste der letzten Wahl und orientieren sich an der vom Bürger bestimmten Reihung. Es hat nämlich keinen Sinn, einen Bewerber immer oben zu stellen, wenn er vom Bürger nicht akzeptiert wird; umgekehrt gilt dasselbe, nämlich daß es keinen Sinn hat, jemanden immer an das Ende der Liste zu setzen, wenn dieser immer um 12, 20 oder 40 Plätze nach vorne gewählt wird.

Wir sollten uns also bei den Beratungen die Mühe machen, dieses bayerische Wahlsystem, das übrigens seine weitergehenden Entsprechungen im baden-württembergischen und im bayerischen Kommunalwahlsystem hat, näher anzuschauen, zu prüfen, und uns die von der Enquete-Kommission Verfassungsreform bereits aufgeworfene Frage vorlegen, ob wir mit der Einführung dieses Systems der beweglichen Liste im Bundeswahlgesetz dem Bürger auch auf Bundesebene eine Möglichkeit mehr geben können, entscheidender an der Zusammensetzung des Parlaments und damit an der Gestaltung unserer parlamentarischen Demokratie mitzuwirken.

(Beifall bei der SPD, der FDP und Abgeordneten der CDU/CSU)

Vizepräsident Frau Funcke: Das Wort hat der Abgeordnete Wendig.

Dr. Wendig (FDP): Frau Präsident! Meine Damen und Herren! Zum Eingang zwei allgemeine — oder wenn Sie wollen: grundsätzliche — Bemerkungen.

Für mich steht zu Beginn einer Debatte zum Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform die Frage, welche zwingenden Gründe den Verfassungsgesetzgeber dazu nötigen, weniger als 30 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes eine mehr oder weniger umfassende Änderung der Verfassung zu debattieren. Diese Zurückhaltung, so möchte ich es einmal nennen, ist grundsätzlich für uns schon bei einer einzelnen Verfassungsänderung oberstes Gebot. Die **Verfassung** als Staatsgrundgesetz hat vor jeder anderen gesetzlichen Norm grundlegend **statische Bezüge**, und dies, wie ich meine, mit gutem Grund. Das Selbstverständnis des Staates, die dauerhafte Bindung der Bürger an die statische Gemeinschaft und die Bildung einer staatsbürgerlichen Tradition über Generationen hinweg — dies alles zwingt dazu, die einmal beschlossene Verfassung möglichst unverändert zu erhalten. Es wäre für den hohen Rang der Verfassung, für Bürger und Staat nichts schädlicher als ein beständiges Novellieren.

Gleichwohl wird man Wortlaut und Inhalt der Verfassung von Zeit zu Zeit in sehr behutsamer und sehr sorgfältiger Weise daraufhin zu überprüfen haben, ob sie aufgekommene Probleme auf die Dauer befriedigend zu lösen vermag oder ob vor allem neue Erkenntnisse und neue Tatsachen dazu zwingen, eine Präzisierung oder möglicherweise eine Änderung von Normen vorzusehen. Das müssen dann allerdings Entwicklungen von Rang und Gewicht sein und nicht nur, wie mein Kollege Engelhard vorhin gesagt hat, Ereignisse oder Vorkommnisse des Augenblicks.

Für die Arbeit der Enquete-Kommission und auch für die Debatte ihres Schlußberichts genügt aber nicht schon die schlichte und vielleicht nicht einmal ganz richtige Erkenntnis, der Verfassungsgesetzgeber von 1949 habe — teils vielleicht sogar unter Zeitdruck — unter besonderen politischen und staatsrechtlichen Ausnahmeverhältnissen nur eine unvollkommene Verfassung schaffen können oder schaffen wollen. Das Grundgesetz — ich darf das für

Dr. Wendig

- (A) mich und wohl auch für meine Fraktion unterstreichen — hat sich sowohl im allgemeinen als auch im besonderen als eine *constitutio perfecta* bewährt. Notwendige Korrekturen sind aus gegebenen Anlässen mit Maß vorgenommen worden.

Was nach meiner Auffassung bei einer solchen Überlegung stärkeres Gewicht hat, ist dann allerdings die Erkenntnis, daß das **Grundgesetz von 1949**, noch zu stark im konstitutionellen deutschen Staatsrecht befangen, diesen Staat vielleicht ein wenig zu **sehr von der Exekutive her** gedacht hat. Zu Recht führt nämlich der Schlußbericht der Enquete-Kommission folgerichtig aus, daß das Parlament der Legitimitätsspende für die gesamte weitere staatliche Organisation sei — ich nehme den Bundesrat hier einmal aus — und daß das Parlament die Legitimität an die Organe der Exekutive und der Judikative weiterleitet. Wie gesagt, der Bundesrat ist hierbei ein besonderes Problem. Ich will auf die Ausführungen des Kollegen Dr. Jaeger hier nicht im einzelnen eingehen. Auch wir unterstreichen die Notwendigkeit, den Bundesrat als ein Organ des Bundes beizubehalten, das freilich — auch darüber besteht ja kein Streit — kein frei gewähltes Parlament ist. Aber darüber brauchen wir jetzt wohl nicht zu debattieren.

Ein zweiter allgemeiner Grundsatz. Man mag mit Recht darüber streiten, ob es sinnvoll ist, die verfassungsrechtlichen Normen mit solcher Perfektion auszugestalten, daß jeder denkbare Konflikt von vornherein lösbar erscheint. Das wäre vielleicht ein wenig zuviel des Guten — wenn ich es einmal so leger ausdrücken darf. Auf der anderen Seite wird aber wohl auch zu bedenken sein, daß **für denkbare Konflikte präzise Regelungsnormen** in der Verfassung parat sein müssen. Es wäre nach meiner Meinung gefährlich, stieße man bei der Lösung oder den Versuchen zur Lösung solcher Konflikte allzu schnell an die Grenze des von der Verfassung gesetzten Rechts. Man sollte nämlich, meine ich, alles vermeiden, was die politisch verantwortlichen Kräfte bei der Bewältigung solcher Situationen allzu leicht auf die Konstruktion eines in der Verfassung nicht vorgesehenen Staatsnotstands drängen könnte.

Gehen wir von diesen beiden Grundforderungen aus, so erhält der Abschnitt über die allgemeine **Stellung des Bundestages** in dem Schlußbericht der Enquete-Kommission ein besonderes Gewicht.

Zwei Vorschläge der Kommission sind durch das 33. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes im Jahr 1976 bereits realisiert worden. Art. 39 in seiner jetzigen Fassung legt fest, daß erstens die **Wahlperiode** erst mit dem Zusammentreten des neuen Bundestages endet und zweitens der neue Bundestag spätestens am 30. Tag nach der Wahl zusammentritt.

Einen weiteren sehr wesentlichen Fortschritt in diesem Sinne bedeutet für mich der Vorschlag der Kommission, das Institut der Parlamentsauflösung durch die **vorzeitige Beendigung der Wahlperiode** zu ersetzen. Mir erscheint hierbei wichtig, daß nach den Vorschlägen der Kommission dieses Instrument nicht nur an die Stelle der Parlamentsauflösung

durch den Bundespräsidenten treten soll, also in den Fällen des Art. 63 Abs. 4 und des Art. 68 des Grundgesetzes. Der Bundestag selber muß, meine ich, die verfassungsrechtliche Möglichkeit haben, mit einer qualifizierten Mehrheit die vorzeitige Beendigung einer Wahlperiode zu beschließen. Vor dem Hintergrund zurückliegender Ereignisse wäre dies nach meiner Auffassung eine saubere und dem Rang des Parlaments durchaus angemessene Lösung.

Als in der Tendenz positiv möchte ich weiter den Vorschlag bewerten, in Art. 68 des Grundgesetzes bei der Regelung der **Vertrauensfrage** neben der bisherigen Regelung — der Wahl eines neuen Bundeskanzlers — die Möglichkeit vorzusehen, daß der Bundestag dem amtierenden Bundeskanzler das Vertrauen ausspricht. Wir meinen, diese Alternative bietet besser als die gegenwärtige Regelung des Art. 68 die Möglichkeit, bestimmte Situationen im Interesse einer Stabilisierung der politischen Lage zu bewältigen.

Die Abschnitte über die Gestaltung der Gesetzgebung und über die Rechtsetzungskompetenz der Exekutive, denen ich mich jetzt zuwenden möchte, will ich in einem engen Zusammenhang dargestellt sehen.

Zwei Grunderkenntnisse in der Entwicklung unserer hochdifferenzierten Industriegesellschaft mit der Notwendigkeit zur Spezialisierung der Gesetzgebung auf der einen und der langfristigen Aufgabenplanung auf der anderen Seite treffen hier zusammen. Da ist zum einen die Zunahme der Gesetzgebung in einer Vielzahl von Einzel- und Spezialgesetzen, die, wie der Schlußbericht — nach meiner Meinung: zutreffend — feststellt, nicht nur Routineaufgaben des Parlaments sind und deren Materien daher weiter in einem gewissen Rahmen der Regelung durch Gesetze bedürfen sollen. Zum anderen haben die Bereiche längst zugenommen und nehmen weiter zu, in denen eine langfristige Aufgabenplanung unerlässlich ist. Diese wird von der Exekutive betrieben. Das Parlament hat nur bei einzelnen Maßnahmegesetzen einen — zudem nur geringen — politischen Einfluß. Das hat dazu geführt, daß die Parlamente einerseits an einer **Überfülle notwendiger Gesetzesarbeit** zu ersticken drohen und ihnen andererseits **kein hinreichender politischer Einfluß auf die Aufgabenplanung** zusteht, einen Bereich, der für die Zukunft unseres Staates und unserer Gesellschaft oft von weit größerer Bedeutung ist.

Wollte man den Gesetzgeber von legislativer Routinearbeit zugunsten der Rechtsetzungsbefugnis der Exekutive entlasten, wäre die Stellung des Parlaments in weiten Bereichen der Gesetzgebung noch mehr geschwächt. Das wollen wir wiederum auch nicht. Beklagen wir doch heute schon ein zu weites Ausufern der Verwaltungspraxis in der Exekutive.

Das alles im Interesse einer Ausgewogenheit und einer besseren Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie zu lösen gleicht auf den ersten Blick sehr der Frage, wie die Quadratur des Zirkels nun eigentlich zu lösen sei.

Der Schlußbericht der Enquete-Kommission hat eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt, die im einzel-

Dr. Klein (Göttingen)

- (A) ren die Transparenz des politischen Entscheidungsprozesses.

Wie soll der Gefahr der Überlastung der Parlamente und damit der Gefahr der Politikunfähigkeit der Parlamente in dieser Situation begegnet werden? Mir will scheinen, daß erfolgversprechender als die Vorschläge der Kommission Erwägungen sind, die dahin gehen, der Gesetzgeber möge sich mehr als üblich — vielleicht befinde ich mich in einem gewissen Gegensatz zu Ihnen, Herr Kollege Wendig — auf **Rahmenregelungen** beschränken, sich dafür aber bezüglich der von der Exekutive zu erlassenden Voraussetzungen ein **Mitwirkungsrecht** vorbehalten.

Dafür gibt es mehrere Variationsmöglichkeiten, die auch schon zum Teil bei der Gesetzgebung dieses Hauses praktiziert worden sind. Ich erinnere etwa an die Möglichkeit des **Zustimmungsvorbehaltes** und auch des **Vetovorbehaltes**. Beide haben in § 51 des Einkommensteuergesetzes in der Fassung des Stabilitätsgesetzes ihren Niederschlag gefunden.

Eine weitere Variante wäre der sogenannte **Rückholvorbehalt**, die Einräumung des Rechtes an eine Minderheit — wie immer man sie begrenzt —, das Parlament mit einer solchen Normsetzung durch die Exekutive zu befassen. Ich hege keine verfassungsrechtlichen Bedenken, etwa unter dem Gesichtspunkt des Gewaltenteilungsprinzips, gegen eine solche Lösung. Auch könnte ich mir vorstellen, daß sich das Bundesverfassungsgericht angesichts solcher Parlamentsvorbehalte zu einer etwas restriktiveren Behandlung des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 veranlaßt sehen könnte.

- (B)

Ich muß nun allerdings daran erinnern, daß der Bundestag ja vor nicht allzu langer Zeit einmal einen Anlauf in dieser Richtung unternommen hat, und zwar mit dem Versuch einer Novellierung des Straßenverkehrsgesetzes.

(Dr. Schäfer [Tübingen] [SPD]: Das war eine halbe Sachel)

Der Versuch ist inzwischen erneut auf dem Wege. Aber der damalige Anlauf ist kläglich und, wie ich glaube, in einer für dieses Haus blamablen Weise gescheitert. Hier hat sich, so scheint mir, die Schwäche des Parlaments gegenüber der vereinigten Kraft der Bürokratie in Bund und Ländern in einer bedenklichen Weise manifestiert. Ich glaube, hier ließe sich mehr Demokratie wagen, meine sehr verehrten Damen und Herren, indem das Parlament mehr Selbstbewußtsein zeigte.

(Beifall bei der CDU/CSU)

Vizepräsident Frau Funcke: Das Wort hat der Herr Abgeordnete Schäfer.

Dr. Schäfer (Tübingen) (SPD): Frau Präsidentin! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich darf mich zunächst als früherer Vorsitzender dieser Enquete-Kommission Verfassungsreform für die anerkennenden Worte, die heute hier für die Arbeit gewidmet wurden, recht herzlich bedanken, insbe-

sondere für die Mitglieder, die nicht dem Hause angehören. Es waren immerhin 14 Mitglieder, die von außerhalb zu dieser Kommission gekommen sind und in vollem Umfang an der Arbeit mitgewirkt haben.

(C)

Ich freue mich, daß man allseits erkannt hat, daß die Kommission nicht von einem Bestreben geleitet war, möglichst viel originell neu zu machen, sondern von dem Bestreben, an die **kontinuierliche Entwicklung** anzuknüpfen. Je länger man sich dann mit der Verfassung befaßt, um so größer wird die Hochachtung vor den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates, die 1948/49 dieses Grundgesetz geschaffen haben. Man erkennt **Notwendigkeiten der Weiterentwicklung**, man erkennt aber auch die Notwendigkeit — das ist das, was Herr Kollege Wendig wohl zum Ausdruck bringen wollte —, langfristig kontinuierlich nach der gleichen Verfassung zu leben, daß sie sich im Bewußtsein des Volkes verankert, und nur die Änderungen mitzuvollziehen und so zu gestalten, wie sie den Bedürfnissen entsprechen.

Nun möchte ich auf einige der Vorredner eingehen, aber zunächst zu zwei Punkten etwas sagen. Ich glaube, wir müssen uns davon freimachen, daß wir nur an den Wortlaut des Grundgesetzes denken. Die **Verfassung** ist mehr als das **Grundgesetz**. Sie ist mehr, sie ist etwas anderes als ein Organisationsstatut; die Verfassung umfaßt die Art und Weise des Zusammenlebens dieses Volkes, dieser Gesellschaft. Sie umfaßt nicht nur die Regeln, das Organisationsstatut, was auch im Grundgesetz steht.

Hier sind es zwei Punkte, auf die ich eingehen will. Das ist die **Einbeziehung des einzelnen und der gesellschaftlichen Gruppen in den Willensbildungs- und Meinungsbildungsprozeß** in diesem Staat. Sicher ist es richtig, wenn wir in Kapitel 1 bezüglich Parlament und Regierung das Schwergewicht unserer Überlegungen darauf konzentrieren, daß das Parlament seine Funktionsfähigkeit verbessern soll, daß es seine Aufgabe voll erfüllen kann. Das wird es aber nie erreichen, wenn es nicht von einer Vielzahl, einer möglichst großen Zahl von Bürgern getragen ist und wenn nicht eine Großzahl, Vielzahl oder alle gesellschaftlichen Gruppen sich mit diesem Staat identifizieren und sich in ihm wiederfinden. Das kann man, werden Sie mir gleich antworten, ja nicht gesetzlich regeln. Nein. Vieles kann man nicht gesetzlich regeln. Wenn Sie, Herr Kollege Klein, z. B. ganz richtig sagen, daß ich Bedenken habe, einen Fraktionswechsel einfach so hinzunehmen, dann haben Sie auch richtig referiert, daß ich keinen Vorschlag mache, weil ich in der Tat der Meinung bin, das entziehe sich der gesetzlichen, der verfassungsrechtlichen Regelung, sondern sei eine Frage, bei der sich der einzelne demgemäß zu verhalten habe, und jeder Fall liegt wieder anders.

(D)

Ich bin gegen eine gesetzliche Regelung, weil es nicht gelingen wird, zwischen Art. 38, der **Freiheit des Abgeordneten** — die ich will —, und Art. 21, der **Meinungsbildungsaufgabe der Parteien**, einen Kompromiß zu finden, der für alle Fälle befriedigend ist. Deshalb stelle ich ohne Vorschlag die Problematik dar. Ich bin der Meinung, man muß in dieser

Dr. Schäfer (Tübingen)

A) Richtung weitergehen. Ich vermute, daß Sie gar nicht anderer Meinung sind als ich, daß nämlich der Abgeordnete, der hier im Hause ist, getragen sein soll von der politischen Gruppe, die ihn zur Wahl aufgestellt hat, getragen sein soll von den Wählern, die diese Partei gewählt haben, und nicht den Versuch machen darf, irgendwo auf der anderen Seite einzusteigen. Vielleicht gehen unsere Meinungen auseinander, so sehr wohl nicht.

Lassen Sie mich zu dem ersten Punkt kommen, zu der Einbeziehung des einzelnen. Der einzelne ist in dieser Gesellschaft verhältnismäßig hilflos. Deshalb schließt er sich mit Gleichgesinnten zusammen. Das ist das, was wir heute — erfreulicherweise — als Bürgerinitiativen erleben, Bürgerinitiativen der verschiedensten Art, **Bürgerinitiativen**, bei denen die Besitzer von Vorgärten sich zusammenschließen, um etwas zu erreichen, praktisch Interessengemeinschaften, bis zu denjenigen, die aus tatsächlichen Überzeugungsgründen für die Realisierung einer bestimmten Sache oder meistens für die Nichtrealisierung einer Sache eintreten. Dort ist dann die Überlegung sehr nahe — mein Freund Schöfberger hat den Bogen zu dieser Frage schon geschlagen —, ob es nicht richtig ist, ihnen auch die Möglichkeit des **Volksbegehrens** zu geben, über das einzige Volksbegehren, nämlich Gebietsneugliederung nach Art. 29 des Grundgesetzes, hinaus.

Ich will hier einen Gesichtspunkt anführen, der noch nicht angeführt wurde. Ich habe Bedenken dagegen. Denn sowohl die Bürgerinitiative als auch das Volksbegehren beziehen sich immer auf einen politischen Teilaspekt, auf eine Frage, die man ernsthaft nur entscheiden und lösen kann, wenn man die Dinge gesamtpolitisch sieht, wenn man sie gesamtpolitisch gestern, heute und morgen zu verantworten hat. Diese Initiativen bilden sich, und die Volksbegehren ad hoc werden dann entschieden. Nachher lösen sie sich auf. Ich bin dafür, daß Verantwortliche da sind, ich bin dafür, daß Parteien die Verantwortung tragen und dafür auch stehen müssen, wenn sich nachher etwas anders entwickelt hat. Ich bin dafür, daß diese Fragen aus der Gesamtverantwortlichkeit und der Gesamtzusammenschau der politischen Fragen heraus entschieden werden. Deshalb — das war eine der tragenden Überlegungen der Enquete-Kommission — waren wir der Meinung, daß diese Entscheidungen nur von denjenigen getroffen werden können, die integrierend wirken können. Aber es bleibt ein Unbehagen. Es bleibt ein Unbehagen, das sich an die Parteien wendet, das sich an uns Abgeordnete selbst wendet, ob wir auch den richtigen Kontakt — das können wir jetzt nicht regeln, sondern das müssen wir tun — mit solchen Bürgerinitiativen — sage ich jetzt ganz allgemein — aufnehmen und sie richtig in die Verantwortung bringen, ob wir sie richtig beteiligen und den guten Willen haben, die Dinge besser zu machen — denn alle diese Initiativen sind ja von der Überzeugung getragen, Besseres vorzuschlagen —, sie mit in die Diskussion einzufügen. Das kann man nicht regeln, sondern das muß man tun.

Das Zweite: die **Interessengruppen** oder die Gruppen der Gesellschaft, die Interessen vertreten. Es ist in diesem Staat legitim, seine Interessen zu vertre-

ten. Es ist legitim und richtig, wenn man sich mit Bürgern gleicher Interessenlage zusammenschließt. Art. 9 gewährt deshalb auch die Koalitionsfreiheit. Es ist gut und richtig und in unserem Staat unverzichtbar, daß die Tarifpartner frei sind und daß der Staat die Entscheidungen der Tarifpartner im Tarifvertrag — das sind politische Entscheidungen — als Fakten seiner Entscheidung und seiner Weiterarbeit zugrunde legt.

Trotzdem entsteht die Frage — dieses Kapitel steht zunächst für sich —: In welcher Weise kann man das Wissen und die Kraft der Gruppen, die ganz konkrete, klare Vorstellungen haben und die ihre Interessen ehrlich und offen vertreten, für diesen Staat nutzbar machen? Wir haben in dieser Hinsicht — Frau Renger hat es gesagt — in den letzten 20 Jahren einiges mit **Anhörverfahren** entwickelt. Zum Teil wurde, wie ich glaube, nicht immer ganz glücklich verfahren. Ich kenne andererseits Vorgänge des Anhörverfahrens, die eine hervorragende Basis gegeben haben, insbesondere dann, wenn es gelungen ist, Befürworter und Nichtbefürworter am gleichen öffentlichen Verfahren zu beteiligen, so daß in aller Ehrlichkeit von dem einen seine Meinung zu sagen war und der andere korrigieren konnte oder bestätigen mußte. Ein solches Verfahren ist absolut notwendig. Wir können es allerdings auch nicht gesetzlich regeln.

Ich muß mich nun mit dem Gedanken auseinandersetzen, ein solches Verfahren zu institutionalisieren. Es gibt Vorschläge, einen **Wirtschafts- und Sozialrat** zu schaffen, das Verfahren also in einem Verfassungsorgan mit beratendem Charakter zu institutionalisieren, das in wirtschafts-, finanz-, sozial- und steuerpolitischen Fragen mitreden kann. Wer wäre in einem solchen Organ dann alles vertreten? Die Wirtschaftsverbände, der Bauernverband, die Gewerkschaften, der Beamtenbund — keiner hat die Mehrheit; jeder vertritt seine Vorstellungen. Wenn jeder ehrlich seine Vorstellungen vertritt, kann dieses Gremium auch nicht abstimmen. Denn wenn ich meine Interessen ehrlich vertrete — und dazu bin ich von meinem Verband ja in das Gremium geschickt worden —, kann ich nicht darüber abstimmen, daß weniger empfohlen wird. Oder es gibt Arrangements zu Lasten derjenigen, die nicht vertreten sind. Dies ist meines Erachtens eine falsche Betrachtung. Die gesellschaftlichen Kräfte müssen und sollen nicht innerhalb des Staatsapparates wirken, sondern sie sollen auf den Staatsapparat wirken. Sie sollen auf diejenigen Organe wirken, die die Entscheidungen zu treffen haben.

Damit komme ich auf die **Aufgabe der Parteien** und die Aufgabe der Fraktionen zu sprechen. Von dieser Aufgabe dürfen wir — so wie unsere Entwicklung, Gott sei Dank, gelaufen ist — keine Partei entbinden. Die Parteien sind eben keine Teile mehr, wie das Wort sagt. Sie vertreten nicht die Auffassung eines Teiles der Bevölkerung, sondern die Parteien vertreten etwas, was nach Auffassung ihrer Mitglieder die bestmögliche Konzeption für das ganze deutsche Volk ist. Sie müssen den Interessenausgleich bei sich selber suchen. Denken wir doch alle miteinander an die Parteitage. Die Partei