

Staatsreform - Verfassungsreform

Die Entscheidung der CDU und SPD für die Große Koalition hätte ihre Rechtfertigung finden können, wenn diese Koalition ihre übergroße Mehrheit für die notwendigen und zum Teil auch angekündigten Verfassungsreformen genutzt hätte.

Eine verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch bedenkliche Notstandsverfassung — bezeichnend ist der Ausschluß des Rechtsweges bei der Post- und Telefonkontrolle — und eine dürftige und verwaschene Finanzverfassungsreform werden in dieser Hinsicht wohl das einzige Ergebnis der gegenwärtigen Regierung sein.

Der nächste Bundestag muß zu einem Bundestag der großen Staats- und Verfassungsdiskussion und zu einem Bundestag der Staats- und Verfassungsreform werden.

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland gibt eine freiheitliche Verfassung; sie ist von Männern wie Theodor Heuss und Thomas Dehler geprägt. Eine Reform der Verfassung muß das Grundgesetz in diesem Geist fortentwickeln. Sie muß eine Reform aus einer Gesamtkonzeption heraus sein. Das allerdings ist das genaue Gegenteil von opportunistischen Einzeländerungen aus vordergründig aktuellem Anlaß, das Gegenteil von parteiischer Manipulation der Spielregeln.

Unsere Ziele bei der Reform sind:

1. Die Verfassungsaufträge des Grundgesetzes sind auszuführen.
2. Die dem Bürger vom Staat gebotenen Freiheitschancen, seine Gestaltungs- und Entscheidungsrechte müssen gestärkt werden.
3. Der Staat muß handlungsfähiger gemacht, er muß seiner veränderten Aufgabenstellung angepaßt werden.

Ziele der Reform

Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern entspricht nicht mehr den Erfordernissen von Gegenwart und Zukunft. Die Diskussion über eine Übertragung von Zuständigkeiten der Länder auf den Bund war in der Vergangenheit zu sehr mit einer theoretischen Auseinandersetzung über das Problem Föderalismus oder Zentralismus belastet. Diese Diskussion ist unfruchtbar und verfehlt. Die Ewigkeitsgarantie des bundesstaatlichen Aufbaues duldet keine Aufhebung der Gliederung des Bundes in Länder.

Bund und Länder

Unabhängig von dieser Ewigkeitsgarantie findet der föderalistische Aufbau der Bundesrepublik seine Rechtfertigung in seiner zusätzlichen gewaltenteilenden Funktion. Er öffnet außerdem der Vielfalt der Ideen und Initiativen Raum für eine fruchtbare Fortentwicklung von Staat und Gesellschaft. Allein dieses Verständnis des Föderalismus schützt vor sterilen Zentralstaatsverfechtern, die die Geschicke des letzten Dorfes aus der Bundeshauptstadt bestimmen möchten, und vor ihren Gegenspielern auf Landesebene, soweit sie in fortschritts- und reformfeindlichem Zuständigkeitssegoismus verharren.

Der Föderalismus kann nur funktional verstanden und gerechtfertigt werden. Der föderalistische Aufbau der Bundesrepublik ist deshalb an keine bestimmte Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern gebunden. Zuständigkeiten müssen vielmehr ausschließlich nach dem Grundsatz der optimalen Aufgabenerfüllung verteilt werden. Dieser optimalen Aufgabenerfüllung muß die optimale Finanzausstattung entsprechen. Fehlt es daran, so werden Zuständigkeiten ausgehöhlt oder verwischt. Die bestehende Fondswirtschaft des Bundes ist ein Beweis dafür.

Aufgaben und Finanzen

Optimale Aufgabenerfüllung und optimale Finanzausstattung erfordern klare Entscheidungen. Das Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse duldet keine im Zuständigkeitssegoismus begründete Vernachlässigung oder Ausschließung ganzer Regionen, — z. B. von einer fortschrittlichen Bildungspolitik.

Das Institut der »Gemeinschaftsaufgaben« widerspricht der Forderung nach klaren Zuständigkeiten. Es ist ein initiativenbremsender Zuständigkeits- und Finanzierungskompromiß. Es ist der institutionalisierte Kompromiß der Bürokratie. Es drängt das Parlament — ähnlich wie beim Abschluß auswärtiger Verträge — auf eine Art Ratifizierungskompetenz ab. Die

Die „Gemeinschaftsaufgaben“

Entscheidungsmöglichkeiten des Parlaments werden auf Ja oder Nein reduziert. Das Nein ist dabei mehr theoretischer Natur.

Die Praxis der Aushöhlung der parlamentarischen Kontrolle darf nicht fortgesetzt werden.

Ministerpräsidentenkonferenzen, Kultusministerkonferenzen und andere im Grundgesetz nicht vorgesehene Ebenen der Entscheidungsvorbereitung und praktisch auch der Entscheidung haben jenes Gebiet der grauen Zonen zwischen Bund und Ländern geschaffen, das der parlamentarischen Kontrolle von Bundes- und Landesparlamenten weitgehend entzogen ist. Diese Entparlamentarisierung großer Bereiche findet ihre bedenkliche Parallele in der Übertragung von Bundeszuständigkeiten auf supranationale Institutionen, die ihrerseits keiner parlamentarischen Kontrolle unterliegen.

Graue Zonen

Die ständigen Länderkonferenzen haben die großen Aufgaben nicht zu lösen vermocht. Der Zustand unseres Bildungswesens beweist das. Die Selbstkoordinierung der Länder findet eben ihre Grenze dort, wo das Bedürfnis nach bundesstaatlicher Regelung beginnt.

Der im Jahre 1966 gescheiterte Versuch der Ministerpräsidenten Kiesinger und Zinn, die Ministerpräsidentenkonferenz durch Bestellung eines ständigen Sprechers weiter zu institutionalisieren, zeigt die Tendenz auf, zu der ein mißverständlicher Föderalismus führt. Die Summe der Länder ist der Bund und nicht eine — im Grundgesetz nicht vorgesehene — Gemeinschaft der Länder. Hier liegt der Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund.

Unsere Überprüfung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern nach dem Grundsatz der optimalen Aufgabenerfüllung und der optimalen Finanzausstattung wird zeigen, daß die Neuverteilung der Zuständigkeiten sich nicht unbedingt nur in Richtung auf den Bund zu bewegen muß. Für jedermann erkennbar aber ist, daß der Postkutschenföderalismus im Bildungswesen und bei der Verbrechensbekämpfung, um nur zwei Beispiele zu nennen, überholt ist.

Die Funktionsfähigkeit des Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland setzt gleich leistungsfähige — was nicht heißt: gleich große — Länder voraus. Die von der FDP mit einem Gesetzentwurf vorgesehene Neugliederung des Bundesstaates durch die Zusammenführung der Bundesländer Hessen, Rheinland-Pfalz und Saar zu einem Land der Mitte richtet sich nicht gegen den föderalistischen Staatsaufbau der Bundesrepublik; sie schafft vielmehr erst die Voraussetzungen für die volle Funktionsfähigkeit dieses Staatsaufbaus.

*Neugliederung
des Bundes-
staates*

*

Diesem zweiten Schritt zur Neugliederung ist ein erster vorausgegangen durch die staatsmännische Tat Reinhold Maiers, der mit Recht als Vater des heute blühenden Landes Baden-Württemberg gilt.

Ein Vorbild

Entscheidend für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben der Zukunft ist das richtige Verständnis der Staatsfunktionen. Für die demokratischen Entscheidungszentren müssen ausreichende Entscheidungshilfen geschaffen werden. Eine Ausstattung des Parlaments mit hochqualifizierten Hilfskräften und mit allen technischen Möglichkeiten der Datenverwertung ist unaufschiebbar. Dasselbe gilt für die Kabinettsreform. Zuständigkeitsklärung und Straffung der Regierungsarbeit, auch mit der Folge der Abschaffung bestimmter durch Zeitablauf überflüssig gewordener Ministerien, ist nur eine Seite, die andere ist die Verwertung der für die Wirtschaft längst selbstverständlichen Erkenntnisse moderner Führungsmethoden und die Ausstattung der Regierung mit den dafür erforderlichen Einrichtungen.

*Regierungs-
technik*

*

Das Ziel liberaler Staatspolitik: die Verwirklichung optimaler Lebenschancen für den einzelnen — im Gegensatz zu der utopischen Forderung nach absoluten Lebensgarantien — erfordert die Bereitschaft zu dynamischer Gestaltung und ständiger Reform.

*Chance gegen
Garantie*

Es weist dem öffentlichen Dienst Aufgaben zu, die noch vor einigen Jahrzehnten außerhalb jeder Betrachtung lagen. Das erfordert eine Neuorientierung der Beamtenpolitik. Sie muß in Vorbildung, Fortbildung, Aufstiegschancen und Besoldung den veränderten Verhältnissen Rechnung tragen. Die politische Führung wird das im öffentlichen Dienst vorhandene Unbehagen nur dann überwinden können, wenn sie den öffentlichen Dienst vom Zerrbild des Bittstellers in Besoldungsfragen befreit, indem sie der Öffentlichkeit die veränderte Aufgabenstellung und damit die erhöhte Bedeutung des öffentlichen Dienstes verständlich macht.

*Öffentlicher
Diensttag*

Art. 92 GG hat der Justizpolitik eine große Aufgabe gestellt, Die Väter des Grundgesetzes haben in Art. 92 überzeugend formuliert, welche Vorstellungen sie nach den bitteren Erfahrungen des Dritten Reiches von der Recht sprechenden Gewalt und von ihrer Stellung im Staate hatten. Das Grundgesetz unterstreicht den Begriff Recht sprechende Gewalt; es spricht nicht in erster Linie von Gerichten, sondern von Richtern. Es spricht nicht davon, daß die Recht sprechende Gewalt den Richtern übertragen sei; sie ist ihnen vielmehr anvertraut. Hier wird das Bild einer unabhängigen Richterpersönlichkeit sichtbar, die im wahrsten Sinne des Wortes Recht spricht.

Recht und Richter

Der Richter ist weder in seiner Aufgabenstellung noch in seiner Besoldung einzufügen in das für die Verwaltung geltende Schema. Der Richter nimmt nicht im Rahmen einer Behörde spezielle staatliche Funktionen wahr. Er ist als Persönlichkeit Träger der Recht sprechenden Gewalt. Deshalb sind die herkömmlichen Dienstbezeichnungen wie Amtsgerichtsrat, Landesgerichtsrat, Oberlandesgerichtsrat, die der Verwaltung entlehnt sind, äußerliches Zeichen eines Mißverständnisses des vom Grundgesetz entworfenen Richterbildes. Der dort gefundene Begriff Richter bedarf keiner Hinzufügung und keiner Unterstreichung. Die Recht sprechende Gewalt ist unteilbar. Bei richtigem Verständnis kann der Instanzenweg keine wertsteigernde Funktion haben: Allen Richtern ist die Recht sprechende Gewalt anvertraut. Dagegen verstößt richterliches Laufbahndenken als Konsequenz des hierarchischen Gerichtsaufbaus sowie der Ordnung der Kollegialgerichte, —, einer hierarchischen Struktur, die in einer besoldungsrechtlichen Differenzierung nicht vertretbaren Ausmaßes ihren äußerlichen Ausdruck findet. Die Richter fordern zu Recht eine Reform der Präsidialverfassung, den nur mehr dreistufigen Gerichtsaufbau und, damit verbunden, die Abschaffung der Kollegialgerichte in der ersten Instanz, den wechselnden Vorsitz in den Kollegialgerichten und schließlich die Einschränkung der richterlichen Aufgaben auf das unbedingt notwendige Maß.

Falsche Hierarchie

Dem Artikel 92 GG wollen wir endlich voll Geltung verschaffen. Dahin gehört eben darum auch die Herauslösung der Richter aus dem Schema der Beamtenbesoldung und die Einschränkung des Einflusses der Exekutive auf die Berufung der Richter. Einer freiheitlichen Justizpolitik ist hier eine Reformaufgabe zur Erfüllung des Grundgesetzauftrages gestellt. Sie wird nur gut erfüllt werden können, wenn durch die notwendigen Gesetzesänderungen und die notwendigen politischen Entscheidungen die rechtlichen Voraussetzungen für die Bildung eines Rechtsprechungsministeriums geschaffen werden.

Einfluß der Exekutive

Es geht darum, dem Richter die vom Grundgesetz geforderte Stellung in Staat und Gesellschaft einzuräumen. Wir müssen die Tendenzen abwehren, die gerade in jüngster Zeit ein deutliches Mißverständnis der Stellung der Recht sprechenden Gewalt und ihrer Bedeutung für den demokratischen Rechtsstaat erkennen ließen. Man denke an den dem Bundespräsidenten gegebenen Rat, sich nicht dem Schutz der Gerichte anzuvertrauen. Man denke an die von außen erhobene Forderung nach Schnellgerichten im Zusammenhang mit Studentenunruhen, und man denke schließlich wieder an den Ausschluß des Rechtsweges bei der Post- und Telefonkontrolle im Rahmen der Notstandsgesetzgebung.

Bundespräsident und Schnellgericht

*

Eine Verfassungsreform muß die Stärkung der Bürgerrechte zum Ziel haben. Hier wird die ganze verfassungspolitische Bedenklichkeit der Wahlrechtspläne von CDU/CSU SPD sichtbar. Dort geht es nicht um die Stärkung der Bürgerrechte, sondern um die faktische Einschränkung der Entscheidungsmöglichkeiten durch die beabsichtigte Reduzierung der Wahlalternativen auf CDU und SPD. Dabei sind durchaus Ansatzpunkte vorhanden, um das bewährte geltende Wahlrecht im Sinne der Stärkung der Bürgerrechte fortzuentwickeln.

Stärkung des Bürgerrechts

Die Ausdehnung des Kreises der Wahlberechtigten durch die von der FDP geforderte Herabsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre gehört hierher. Mit dem Eintritt in das wehrpflichtige Alter soll dem jungen Menschen auch die Chance der persönlichen Entscheidung in der Demokratie eröffnet werden. Auch der erhöhte Informationsgrad aller Bürger, also auch der jüngeren, ist ein Argument für die Herabsetzung des Wahlalters.

Wahlalter

Die Behauptung, junge Menschen seien für radikale Parteien anfällig, wird durch die Wahlergebnisse von Bremen und Baden-Württemberg schlagend widerlegt. Meinungsumfragen bei 18-bis 21jährigen bestätigen die Ablehnung radikaler Parteien durch die jungen Wäh-

ler, die durch getrennte Auszählung unter Wahrung des Wahlheimnisses ermittelt werden konnten.

Ernsthaft sollte auch die Frage geprüft werden, ob den interessierten Bürgern, die sich nicht oder noch nicht für die Mitgliedschaft einer Partei entschieden haben, die Möglichkeit geboten werden kann, in einer Art Vorwahl bei der Aufstellung der Kandidaten mitzuwirken. Damit würde die Entscheidungsmöglichkeit der Bürger schon in die erste Phase des Wahlvorganges, nämlich die Kandidatenaufstellung, vorverlegt. Diese auch in anderen Parteien erörterte Frage soll im Zusammenhang mit der Stärkung der Bürgerrechte geprüft werden.

Vorwahl?

*

War im Parlamentarischen Rat in der Frage der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund und Ländern vor allem der Wille der Besatzungsmächte im Sinne einer Stärkung der Länder und einer Schwächung des Bundes geltend gemacht worden, so haben bei anderen Entscheidungen wirkliche oder vermeintliche Erfahrungen der Weimarer Zeit Pate gestanden.

Besatzungsmacht und Weimar

Die Wahl des Bundespräsidenten darf nicht neuen Anlaß zu Staatsverdrossenheit geben. Die Auswahl der Kandidaten muß offen und klar für die Öffentlichkeit erkennbar vor sich gehen. Die Wahl eines Bundespräsidenten darf nur unter qualitativen Gesichtspunkten stehen. Koalitionspolitische Gesichtspunkte dürfen nicht wie 1964, als Herbert Wehner die Wiederwahl Heinrich Lübkes unter Hinweis auf dessen Vorlieben für die Große Koalition empfahl, eine Rolle spielen. Die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung, die nur alle 5 Jahre und dann mit jeweils wesentlich veränderter Besetzung tagt und deshalb im Bewußtsein des Volkes einen weitgehend anonymen Charakter hat, schafft eine verfassungspolitisch nicht wünschenswerte Distanz zwischen Bürger und Präsidenten. Sie macht außerdem die Wahl des Staatsoberhauptes zu sehr von den unter anderen Gesichtspunkten zustande gekommenen Mehrheitsverhältnissen im Bundestag und in den Landesparlamenten abhängig. Das österreichische Beispiel zeigt, daß eine Direktwahl des Staatsoberhauptes die Chance einer von den Mehrheitsverhältnissen abweichenden Persönlichkeitsentscheidung eröffnet. Die Direktwahl des Staatsoberhauptes gewährleistet die Unmittelbarkeit der Demokratie in einem Bereich, wo sie nicht notwendigerweise, wie etwa bei der Gesetzgebung und bei der Kontrolle der Regierung, repräsentativ durch Abgeordnete ausgeübt werden muß. In einem Programm zur Stärkung der Bürgerrechte sollte die Direktwahl des Staatsoberhauptes ein wichtiger Punkt sein.

Wahl des Bundespräsidenten

*

Neu überdacht werden muß auch der grundsätzliche Ausschluß von Volksbegehren und Volksentscheid im Grundgesetz. Diese unmittelbare Form der Entscheidung durch den Bürger, beschränkt auf wichtige Fragen — und in der Gestaltung der Voraussetzungen gesichert gegen Scheinalternativen und querulativen Mißbrauch — kann zu einer sinnvollen Ergänzung der repräsentativen Demokratie und zu einem dynamischen Faktor der staatlichen und gesellschaftlichen Entwicklung werden. Sie eröffnet die Chance, in einem verfassungskonformen Verfahren wichtige Einzelfragen zur Entscheidung zu stellen und verfassungskonform um die Unterstützung der Mehrheit der Bürger zu streiten. Sie gewährt der Bürgerinitiative großen Raum. Ihre Anwendbarkeit auf allen Ebenen — im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden — sollte geprüft werden. Das Beispiel des bayrischen Schulvolksbegehrens hat gezeigt, wie fortschritts- und reformfreudige Parteien im Verein mit breiter Bürgerinitiative eine schulpolitisch rückständige Parlamentsmehrheit zum Handeln zwingen konnten.

Volksbegehren

Eine Verwirklichung der Verfassungsaufträge des Grundgesetzes, eine sachbezogene Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern, eine Neuformulierung der staatlichen Aufgaben und ihrer Konsequenzen für die Struktur der Regierung und für den öffentlichen Dienst und eine umfassende Stärkung der Bürgerrechte müssen die Leitlinien der großen Verfassungsdiskussion sein, die vor uns steht.

Über den Wert einer Verfassungspolitik wird nicht, wie der frühere Innenminister Lücke meinte, die Zahl der geänderten Grundgesetzartikel entscheiden. Ihr Wert wird sich allein danach bestimmen, ob sie die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Grundgesetzes im liberalen Geiste fortentwickelt.