

Josef Schüßlburner

Wie soll eine gesamtdeutsche Verfassung aussehen?

Grundzüge einer konservativen Alternative

Zwei Lager stehen sich in der Frage einer künftigen gesamtdeutschen Verfassung gegenüber: das »bürgerliche Lager« tritt für den in Art. 23 GG vorgezeichneten Weg ein, auf dem das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland zur Gesamtdeutschen Verfassung würde. Das »linke Lager« hingegen möchte den Weg des Art. 146 GG gehen, der in eine erst noch auszuarbeitende Verfassung Gesamtdeutschlands einmünden würde.

Die offene Frage der Verfassung Deutschlands

Die Prämisse, daß die Bestimmungen beider Artikel als Alternativen anzusehen sind, ist jedoch m. E. falsch. Vielmehr scheinen sich die beiden Artikel eher zu ergänzen: Art. 23 GG ermöglicht den Beitritt der »anderen Teile Deutschlands« zu dem gemäß Art. 146 GG »transitorisch« (Heuß) geltenden Grundgesetz. Der Art. 23 GG erlaubt es, die Geltung des Grundgesetzes auf die »anderen Teile Deutschlands« zu erstrecken, ohne eine Verfassungsänderung vornehmen zu müssen, die erforderlich wäre, wenn das Grundgesetz selbst seinen territorialen Geltungsbereich regelte.¹⁾ Für die Gesamtdeutsche Verfassung ist jedoch der Art. 146 GG maßgebend, der die Situation des Jahres 1949 korrigieren will, in der eine freie Entscheidung des deutschen Volkes über seine Verfassung infolge der Besatzungsprärogativen nicht möglich war. Dabei ist nicht allein an die damalige Lage im Saarland und der Sowjetischen Besatzungszone zu denken, sondern auch daran, daß die Einsprüche der Militärgouverneure während der Beratungen des Parlamentarischen Rates besatzungsrechtliche Vorgaben für die inhaltliche Gestaltung des Grundgesetzes bedeuteten. Art. 146 GG hingegen geht nicht – wie das vermeintliche Alternativverhältnis zu Art. 23 nahelegt – von der Spaltung des deutschen Volkes bzw. Staates aus²⁾, sondern zieht im günstigen Fall sogar aus einem Zusammenschluß nach Art. 23 GG seinen Vorteil, weil dann eher gewährleistet ist, daß die Beratungen über eine endgültige Verfassung Deutschlands ohne ausländische Intervention stattfinden können.

Der Beitritt der DDR nach Art. 23 GG zur Bundesrepublik beseitigt daher nicht die in Art. 146 GG enthaltene Möglichkeit und die mehr konservative Seite des politischen Spektrums muß vor der Erwartung dringend gewarnt werden, daß die Verfassungsfrage mit der Anwendung von Art. 23 GG erledigt sei.

Eine von interessierter Seite herbeigeführte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über das Recht des deutschen Volkes auf Verfassungsgebung gemäß Artikel 146 GG könnte eine Überraschung bringen. Da sich das bürgerliche Lager unter dem Schirm der m. E. falschen Alternative »Art. 23 oder 146 GG« weitgehend auf eine bloße Verteidigung des Grundgesetzes zurückgezogen hat und lediglich von linker Seite Alternativvorstellungen entwickelt wurden, könnte die bürgerliche Seite schnell in eine verfassungspolitische und ideologische Defensive mit weitreichenden Auswirkungen für das zukünftige Schicksal Deutschlands geraten. Selbst wenn man letztlich mit dem Grundgesetz zufrieden ist, bietet sich daher an, konservative Alternativvorstellungen zu entwickeln, und wenn auch nur, um in Abwägung entgegengesetzter Vorstellungen das Grundgesetz in seiner derzeitigen Gestalt als Kompromiß anbieten zu können. Werden nämlich bei Beschränkung der mehr konservativen Seite auf eine Verteidigung des Grundgesetzes nur von der linken Seite Alternativen entwickelt, würde der unumgängliche Verfassungskompromiß »links vom Grundgesetz« verlaufen. Es wäre eine Ironie des Schicksals, wenn die als Ergebnis des moralisch-ökonomischen Bankrotts des Realsozialismus vollzogene Wiedervereinigung Deutschlands, eine günstige Ausgangsposition für eine Wiederbelebung der politischen Utopie unter etwas geänderten Vorzeichen würde. Das Gedankengut, das vom Verfassungsentwurf des »Runden Tisches« ausgeht, wie das »Recht auf Arbeit« oder auf »selbstbestimmte Schwangerschaft« deutet an, wohin die Reise gehen könnte. Demgegenüber sollte die konservative Seite des politischen Spektrums durch nachhaltige Verdeutlichung des Zusammenhangs von politischer Utopie und Verfassung die negativen Erfahrungen der deutschen Bevölkerung mit dem Sozialismus nicht nur der östlichen, sondern auch der westlichen Provenienz aktivieren. Der politischen Utopie müßten engere Schranken gesetzt werden, als es das Grundgesetz tat, unter dessen Ägide in einigen Bereichen, wie der erheblichen Staatsverschuldung, der Bürokratisierung, der Meinungslenkung (Verhinderung eines effektiven Privatrundfunks) und der Verstärkung des potentiell totalitären Parteienstaates, der Sozialismus durchaus zum Zuge kam.

Vorbild für eine Verfassung aus konservativer Sicht sollten Verfassungen sein, die bewiesen haben, daß sie den im 20. Jahrhundert aufgetretenen Totalitarismen sozialistischer Provenienz standgehalten und die Freiheit des einzelnen und der

Josef Schüßlburner, geb. 1954 in Geratskirchen/Niederbayern, nach Besuch des Humanistischen Gymnasiums in Straubing, Studium der Rechtswissenschaften in Regensburg und Kiel, Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter an einem Staats-



und Völkerrechtlichen Lehrstuhl an der Universität Saarbrücken, seit 1985 in der Bundesverwaltung, von 1987 bis 1989 aufgrund Auswahlverfahrens zur Rechtsabteilung der UNO, Referat für (Völkerrechts-)Kodifikation, New York entsandt.

eine republikanische¹⁴⁾ Legitimation gab, aber sie in ihren Kompetenzen so verschränkte, daß man von keiner echten Mehrheitsregierung sprechen konnte. Die republikanische Konstruktion bewahrte die amerikanische Verfassung vor der Legitimationskrise, die den europäischen konstitutionellen Monarchien am Ende des Jahrhunderts so zu schaffen machte, obwohl diese im Grunde das gleiche Anliegen vertraten. Dieses Anliegen läßt sich als Bannung der politischen Utopie, die sich in der französischen Revolution und dann abermals in den Totalitarismen des 20. Jahrhunderts entfaltet hat, definieren. Da der Weg einer Restauration nicht gangbar ist, sollte die amerikanische Verfassung als Gegenentwurf zur jakobinischen (dem Urtyp der sozialistischen Verfassungsbestrebungen) in Betracht gezogen werden. Es handelt sich insofern um einen bewußten Gegenentwurf, als er gegen Tendenzen in verschiedenen amerikanischen Staaten gerichtet war, die auch dort durchaus zu einem französisch-revolutionären System hätten führen können.¹⁵⁾

Die gegenjakobinische amerikanische Verfassung¹⁶⁾ die trotz ihres Republikanismus^{16a)} mit den konstitutionellen Monarchien im Europa des vorigen Jahrhunderts verwandt war, hat wenig mit der späteren Ideologie der »democracy« zu tun, die ihr die Ideen der Französischen Revolution unterschob, wobei mit jakobinischer Logik zur Not auch aus einem Stalin ein Demokrat gemacht werden kann. Wenig bekannt ist aber auch, daß unter dem Schlagwort »democracy« das erste totalitäre Experiment des Jahrhunderts unternommen wurde – in den USA des Präsidenten Wilson. Ein in der Ideengeschichte gut bewandelter konservativer US-Autor¹⁷⁾ schreibt dazu: »Though we are loath to admit it, the first twentieth century preview of the totalitarian state was provided by the United States in 1917–18 after we joined the Allies in the war against Germany. Not even the Kaiser's military-political order . . . reached the totality of the war-state that America did in extraordinarily short order . . . The relentless forces of centralization, nationalization and collectivization of political power reached literally every significant area of American life: the economy and the government in the first instance, but hardly less the communications system, education at all levels, entertainment and recreation, even and especially religion, where the spectacle of preachers presenting arms became overnight a common one . . . Industry-labour councils with absolute powers over wages and prices, 175000 Four-Minute Men with orders to invade any assemblage whatever for propagandist purposes, sedition laws, systematic mobilization of teachers, clergy, artists, writers, actors and the like, arrests, with heavy fines or imprisonments . . .«. Immerhin wurde dieses totalitäre Experiment aufgrund der antitotalitären Konstruktion der Verfassung, die den grundsätzlichen Konservatismus des amerikanischen Volkes absicherte und daher Gegen Tendenzen Raum gab, in den USA nach Beendigung des Krieges abgebrochen.

Der wichtigste Vorzug des amerikanischen Systems (und des Konstitutionalismus im Kaiserreich) ist, daß die Exekutive nicht von der gesetzgebenden Körperschaft berufen wird, sondern über eine eigene – gleichrangige – Legitimation verfügt. Damit ist für die Regierungsbildung und Erhaltung der Regierungsfähigkeit der Fraktionszwang – Kernstück des potentiell totalitären Parteienstaates – nicht von Nöten. Die Unabhängigkeit des Abgeordneten wird zum Normalfall, während sie im parlamentarischen System höchstens Sache martyriumsverdächtiger Außenseiter ist, denen ihr individueller Standpunkt, der im Kaiserreich von jedem Abgeordneten erwartet wurde, als »Profilneurose« ausgelegt wird.

Die durch das Mehrheitswahlrecht abgesicherte Unabhängigkeit des Abgeordneten gewährleistet, daß Sachentscheidungen erarbeitet werden und nicht nur die Beschlüsse lediglich sich selbst verantwortlicher Parteigremien durchgeführt werden. Die Untersuchungsausschüsse spielen ihre Rolle, und vom Ansatz

her ist es weniger wahrscheinlich, daß Abgeordnete einer Mehrheitsfraktion jedem Ausgabenwunsch »ihrer« Verwaltung nachkommen. Das zeigt, daß das Parlament seine Funktion am besten erfüllen kann, wenn es nicht genötigt ist, sich vorrangig mit der Regierungsbildung zu befassen. Da die Parteien in diesem Rahmen eine untergeordnete Rolle spielen, ist auch eine funktionsgerechte Arbeits- und Gewaltenteilung zwischen den Parteien und den Instanzen möglich, welche man als Ideologieproduzenten bezeichnen kann. Die ideologische Krise einer Partei wird damit nicht automatisch zu einer Staatskrise.

Im Prinzip ist es bei der Kombination Präsidialregime/Mehrheitswahlrecht auch gleichgültig, wieviele Parteien im Parlament vertreten sind, d. h. der Pluralismus eines Volkes kann sich ohne Gefahr für die Stabilität der Regierung niederschlagen¹⁸⁾, während er in einem parlamentarischen System sogleich als Bedrohung aufgefaßt wird (»Weimarer Verhältnisse«), der es mit zweifelhaften Maßnahmen wie 5 %-Klausel (warum nicht 10 %?), Parteienverboten und ähnlichem zu begegnen gilt. Da die Parteien auf ihre notwendige Funktion reduziert werden, gedeihen in ihnen unabhängige Meinungen, so daß ein Zweiparteiensystem pluralistischer ausfallen kann als ein Vielparteiensystem in Europa. Für Deutschland wäre eine Kombination von Parteien- und Meinungspluralismus erstrebenswert, welche dadurch zu erreichen ist, daß ein absolutes Mehrheitswahlrecht mit zweitem Wahlgang, wie es in Frankreich praktiziert wird und vor 1918 im deutschen Kaiserreich üblich war, eingeführt wird, was kleineren und neuen Parteien bei Wahrung ihrer programmatischen Identität eine faire Chance gibt. Man kann sich kaum vorstellen, daß unter diesen Umständen eine Diktatur zustande kommen kann, weil die dafür notwendige Parteienstruktur fehlt. Aus allen diesen Gesichtspunkten ergibt sich, daß ein Anhänger der Freiheit dem Verfassungssystem, welches eine konsequentere Gewaltenteilung durchführt, den Vorzug geben wird, während der Anhänger imaginärer sozialistischer Freiheitsversprechungen für den diese Gewaltenteilung überspielenden Parteienstaat plädieren wird.

Eine wichtige Komponente sowohl der US-Verfassung¹⁹⁾ als auch der des Kaiserreichs ist ein starker Föderalismus, mit dem eine Verteilung der Gesetzgebungs- und sonstiger Kompetenzen verbunden ist. Die Bedeutung des Föderalismus wird selbst in der Bundesrepublik häufig nicht begriffen. Diese liegt nämlich nicht nur in der Bewahrung regionaler Besonderheiten, sondern darin, zu verhindern, daß sich die in einem Augenblick zu einer Mehrheitskoalition zusammengeschlossenen totalitären Interessen erfolgreich durchsetzen können. Erfahrungsgemäß muß eine Revolution, wie 1933 zeigt, innerhalb kürzester Zeit umgesetzt werden, weil sie sonst an den sich entwickelnden Gegenkräften zu scheitern droht. Zur Verhinderung des Umsturzes ist eine Wahlperiode von vier Jahren, welche für normale Zeiten eher zu kurz ist, viel zu lange.^{19a)} Aus diesem Grunde ist es ein probates Mittel, daß sich in der Zwischenzeit die Gegenkräfte bei Wahlen auf anderer Ebene durchsetzen können, was dann einen erfolgreichen Umsturz verhindert, wenn die eine Ebene nicht die Kompetenzen der anderen Ebene zu usurpieren vermag, da eine Revolution ja Kompetenzkonzentration bedeutet, wozu heutzutage eine entsprechende Parteiorganisation als Steuerungsinstrument unerlässlich ist. Der insbesondere z. Z. der sozialliberalen Koalition in der Bundesrepublik geäußerte Wunsch, die Termine der Landtagswahlen zusammenzulegen, zeigt ein völliges Mißverständnis der Bedeutung der Föderativverfassung zur Verhinderung totalisierender Mehrheits Herrschaften. Sofern dieser Wunsch damit gerechtfertigt wurden, daß man wahlkampffreie Zeiten herbeiführen wolle, zeigt dies, daß an der Föderativverfassung der Bundesrepublik etwas nicht stimmt. Ich kann diesen Defekt nur darin sehen, daß die Kompetenzen im Bund/Länderverhältnis aufgrund des Auseinanderfallens von Gesetzgebung und Verwaltungskompe-

Nation bewahrt haben. Für die Zukunft gilt es, verstärkt Sicherungen einzubauen, um zu verhindern, daß sich die Versuchung der Menschen zur Dekadenz, d. h. etwa zur Wahl von Parteien, welche Befreiungen von den Beschwerden des menschlichen Daseins durch Schadloshaltung am Staatshaushalt versprechen, mit irreversiblen Konsequenzen durchsetzt.

Die Revolutionen von 1918/19 und 1933

Das Grundgesetz erinnert, trotz bedeutsamer Verbesserungen³⁾, noch zu sehr an seinen Vorgänger, das gescheiterte Verfassungsmodell von Weimar. Was in Übereinstimmung mit der beachtlichen deutschen Verfassungstradition anzustreben wäre, ist eine demokratisch-republikanische Version der Bismarckschen Reichsverfassung von 1867/1871. Eine derartige Verfassung würde dem präsidentiellen Verfassungstyp der USA ähneln. Die Ähnlichkeit tritt hervor, wenn man sich einmal vorstellt, 1918 wäre das monarchische Staatsoberhaupt lediglich von einem gewählten Präsidenten ersetzt worden, die Verfassung mit ihren sonstigen wesentlichen Elementen, wie dem starken Föderalismus, der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative und dem Mehrheitswahlrecht, aber beibehalten worden. In der Abschwächung und Aufhebung der genannten Elemente sehe ich die eigentliche Revolution von 1918/19 gegen das Bismarcksche Verfassungssystem, das den modernen Rechtsstaat (und Sozialstaat) in Deutschland etabliert, der Industrialisierung, d. h. der Moderne im positiven Sinne, den Weg geöffnet und die Umsetzung sozialistischer Tendenzen⁴⁾, welche sich im 20. Jahrhundert so verhängnisvoll auswirken sollten, in Schranken gehalten hatte. Aus heutiger Sicht liegt die eigentliche Revolution von 1918/19 nicht in der Ersetzung der Monarchie durch die Republik, sondern in der des Mehrheitswahlrechts durch das Verhältniswahlrecht in § 1 der Revolutionsverordnung vom 30. November 1918 zur Wahl der Verfassungsgebenden Nationalversammlung.

Das neue Wahlrecht erzwang sowohl den Parteienstaat als auch die parlamentarische Regierungsweise⁵⁾, welche – im Unterschied zur konstitutionellen Monarchie und zum Präsidentsregime – die Regierung in einen bloßen Ausschuß der Mehrheitsfraktionen des Parlaments verwandelten und insoweit die Gewaltenteilung aufhoben. Wenn die Regierungsbildung von der Parlamentsmehrheit abhängt, kommt es zu einem geschlossenen Parteiensystem, das mit der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit des Abgeordneten⁶⁾ tendenziell nicht vereinbar ist und durch ein entsprechendes Wahlrecht (Monopolisierung der Kandidatenaufstellung durch Parteien) und staatliche Parteienfinanzierung abgesichert wird. Mit dem Abbau der Unabhängigkeit des Abgeordneten wird die Voraussetzung einer sachgemäßen Parlamentsarbeit in Frage gestellt. Das Parlament verliert seine vornehmste Funktion, die Freiheit der von ihm vertretenen Bevölkerung vor den Eingriffen der Exekutive zu schützen; vielmehr hebt der Rousseausche Ansatz die Freiheit dergestalt dialektisch auf, daß sich die Freiheit des Volkes in der Diktaturgewalt seiner Regierung manifestiert (»Diktatur des Proletariats« ist eine Formel dafür), was ja auch am Geschehen von 1933 als Spätfolge von 1918/19⁷⁾ studiert werden kann.

Die Väter des Grundgesetzes revidierten die Fehlentscheidung der Weimarer Verfassungsväter nicht, sondern arbeiteten lediglich eine zugegebenermaßen verbesserte Fassung des gleichen Modells aus. Sie versuchten im Nachhinein die Stellung von Reichskanzler Brüning gegenüber Reichspräsident v. Hindenburg zu stärken und übersahen dabei, daß eher die Stellung v. Hindenburg als des Repräsentanten der klassischen Staatsautorität gegenüber Hitler als schon klassischem Vertreter des modern-revolutionär-scheinlegalistischen Parteifunktionärstums zu stärken gewesen wäre. Bei einer republikanischen Weiterfüh-

rung der erfolgreichen Verfassung des Kaiserreichs hätte der Feldmarschall den »böhmischen Gefreiten« nicht berufen müssen, wobei es zudem fraglich ist, ob bei einer Beibehaltung des Wahlrechts des Kaiserreichs, das ebenso in einem inneren Zusammenhang mit seiner Verfassung steht wie das Verhältniswahlrecht mit der Weimarer Verfassung und dem Grundgesetz (obwohl der Wahlmodus dort gar nicht vorgeschrieben ist⁸⁾) besagter Gefreiter überhaupt in die Lage gekommen wäre, einen Anspruch auf Bismarcks Stuhl anzumelden. Die Väter des Grundgesetzes standen bei allen ihren Verdiensten doch im Banne des Parteienstaates, auch wenn sie ihn mit Art. 21 GG⁹⁾ zu bändigen versuchten. Eine bewußte Anknüpfung an die Bismarcksche Reichsverfassung hätte aber auch den amerikanischen Oberlords kaum zugesagt, die gerade dabei waren, im Zuge der »Charakterwäsche« durch Einrichtung des von Stalin verordneten Parteiensystems, das die traditionelle politische Rechte (Konservative und Nationalliberale als Träger des Bismarckschen Verfassungsstaates) ausmerzte¹⁰⁾, einen vollständigen Bruch mit der »obrigkeitsstaatlichen« Tradition zu vollziehen, die aber gerade das zur Bewältigung anstehende Ereignis hätte verhindern können.

Da die Re-educatoren politisch eher links standen und ihre Anhänglichkeit an die Kriegskoalition mit Stalin über das verständliche »der Feind meines Feindes ist mein Freund« hinausgegangen war, verbot sich auch die Anknüpfung an das Verfassungsmodell der von ihnen zu vertretenden Vereinigten Staaten. Denn die linke Akademie in USA ist eben aus den Gründen, die Konservative zu prinzipiellen Anhängern des amerikanischen Verfassungsmodells machen mußten, gegen diese Verfassung.¹¹⁾ Eine parlamentarische Verfassung europäischer Art würde – entgegen den Intentionen der US-Verfassungsväter – den missionarischen Einsatz für die »democracy« etwa mit Hilfe von Besatzungsrecht und Militärintervention (wie zuletzt in Panama, während Gorbatschow gleichzeitig ermuntert wurde, in Rumänien die »Demokratie« einzuführen) erheblich anheizen. Zudem würde die nach der amerikanischen Verfassung für internationale Verträge notwendige 2/3 Mehrheit, weitreichenden Souveränitätsverzicht zugunsten internationaler Organisationen (vgl. Art. 24 GG) eventuell im Wege stehen.

Der gegenjakobinische Verfassungstyp

Bis über die Mitte des vorigen Jahrhunderts wurde darüber nachgedacht, wie eine moderne Verfassung mit ihrer Tendenz einer extensiven Volksbeteiligung und damit der Aufhebung der nach Leibniz die Freiheit konstituierendem Trennung von denen, die befehlen, und denen, die gehorchen, vor einem Abgleiten in die Schrecken der französischen Revolution und ihrer Folgen bewahrt werden könne.¹²⁾ Man sah die Lösung in einer gemischten Verfassung, die nach der aristotelischen Vorstellung einer die Freiheit sichernden gewaltenteiligen Politie demokratische, aristokratische und monarchische Elemente enthalten sollte. Doch die beiden letztgenannten Elemente waren durch die mit der Säkularisierung einhergehenden Legitimationsverluste geschwächt, und in Form des entstehenden Sozialismus feierte die Revolutionsromantik wieder fröhliche Urständ. So kam es, daß die Verfassungsdiskussion auf die bloße Einführung des, zudem parteipolitisch verstandenen Mehrheitsprinzips schrumpfte und man in revolutionärem Utopismus, der das »wie« der Machtausübung auf das »wer« reduziert, die noch für die amerikanischen Verfassungsväter zentrale Frage übergang, wie die Funktion des Monarchen, die Minderheit gegenüber einer Koalition von Mehrheitsinteressen zu schützen, auch in republikanischer Form erhalten werden könne.¹³⁾ Doch gerade dies war für die amerikanische Verfassung, die älteste noch bestehende geschriebene Verfassung, wesentlich, die den Staatsgewalten sämtlich

tenz und der damit einhergehenden Mischfinanzierung zu unklar sind, so daß – verbunden mit der Mentalität des die staatlichen Zuständigkeiten überspielenden Parteienstaates – Landtagswahlen zu Anhängseln von Bundestagswahlen degenerieren, was die permanente Präsenz der Bundespolitiker erforderlich macht. Die verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung sollte daher so aussehen, daß in grundsätzlicher Übereinstimmung mit den grundgesetzlichen Kompetenzregelungen aber in ihrer stärkeren Akzentuierung die für die Freiheit potentiell gefährlichen Kompetenzen auf Landesebene angesiedelt werden, wie Polizei, Wirtschaftslenkung, Sozialisierung, Erziehungswesen und Pressewesen. Können nur die Länder diese Kompetenzen ausüben, kann ihre Wahrnehmung deshalb keine freiheitsbedrohenden Ausmaße annehmen, weil sonst Bevölkerung und Kapital in andere Bundesländer abwandern würden, sofern die vom Gesamtstaat zu sichernde Niederlassungsfreiheit und der freie Handelsverkehr existieren²⁰⁾ (nicht zuletzt hat eine vergleichbare Situation ja das Ende der DDR herbeigeführt). Um die Verantwortlichkeit für die Wähler klar zu machen, sollte grundsätzlich die Gesetzgebungs- mit der Verwaltungs- und Finanzierungs- und damit Steuererhebungskompetenz einhergehen, damit sich die Staatsschuldenpolitiker der Länder nicht auf den Gesamtstaat ausreden können, sondern den für die jeweiligen Wähler sichtbaren Bankrott anmelden müssen und abgewählt werden, während man auf der Gesamtstaatsebene durch weitgehende Zentralbankautonomie einerseits und das Verfassungsgebot des ausgeglichenen Staatshaushalts das Schuldenmachen²¹⁾ erschwert.

Da bei dieser Verteilung der Kompetenzen der Hauptgrund entfällt, den Bundesrat mit weisungsgebundenen Vertretern der Landesregierung zu beschicken²²⁾, sollte er zu einer echten zweiten Parlamentskammer aufgewertet werden, welche aus gewählten Senatoren gebildet wird. Obwohl Gesichtspunkte der Gewaltenteilung eher für ein indirektes Wahlverfahren über Landesparlamente sprechen, erscheint es mir wichtiger, Landtagswahlen von der Bundespolitik freier zu halten, was eine Abkoppelung des Ausgangs der Landtagswahlen von der Beschickung der 2. Kammer des Bundesparlaments notwendig macht. Da eine Zusammensetzung der Kammer nach ständischen Gesichtspunkten ausscheidet, gibt es nur die Möglichkeit, die Senatoren in besonderen, nach Möglichkeit rotierenden Teilwahlen direkt zu wählen, wobei diese Wahlen grundsätzlich weder mit Bundestagswahlen noch mit der jeweiligen Landtagswahl zusammenfallen sollten. Um die Politik auf Landesebene insgesamt attraktiver zu gestalten, sollte man in vielen Bereichen, wie etwa dem Zivilrecht, dem Grundsatz, daß Bundesrecht Landesrecht bricht, umkehren. Wohnungsbaupolitik hat z. B. nicht nur eine verwaltungsrechtliche Seite, sondern auch zivilrechtliche Aspekte, deren Regelungen man den Ländern überlassen muß, sollen sie eine Politik nach ihrer Façon – und der Gewaltenteilungsaspekt spricht dafür – betreiben können. Auf Länderebene sollte auch verstärkt das Bedürfnis nach plebiszitärer Beteiligung zum Zuge kommen (was ebenfalls eine Kompetenzverlagerung auf die Länder notwendig macht), während dieses Bedürfnis auf der Bundesebene vor allem durch Wahl des Chefs der Exekutive, nämlich des Präsidenten befriedigt werden kann.²³⁾

Die vorstehenden Grundüberlegungen zu einer Gesamtdeutschen Verfassung sind hier ohne Rücksicht auf ihre Durchsetzbarkeit gemacht. Es erscheint mir aber wichtig, deutlich zu machen, daß man aus konservativen Ansätzen viel weitergehendere Alternativvorstellungen entwickeln kann, als die Linke anbietet. Es bleibt zu hoffen, daß der verschleierte Begriff von der »westlichen Wertgemeinschaft«, welcher so tut, als sei der französische Jakobinismus, der amerikanische Republikanismus oder der britische Konservatismus und die aus ihnen ableitbaren verfassungs- und wahlrechtlichen Überlegungen (nur der deutsche Konstitutionalismus gehört offenbar nicht dazu) ohnehin identisch, nicht die politischen Diskussionsmöglichkeiten ver-

baut und die üblich gewordene Diffamierung des deutschen »Obrigkeitsstaates« nicht den Blick für die Möglichkeiten versperrt, welche ein Rückgriff auf die Bismarcksche Reichsverfassung für eine stabile Verfassung Gesamtdeutschlands bieten könnte.

- 1) Sofern man Österreich nicht als »anderen Teil Deutschlands« ansieht (der Deutsch-landbegriff der Alliierten muß nicht unbedingt maßgebend sein), könnte der gemäß Art. 61 Weimarer Verfassung zu wirkliche Anschließ von »Deutsch-österreich« ungeachtet des Art. 23 GG vorgenommen werden. Nur bedürfte es hierzu dann wohl einer verfassungsändernden Mehrheit.
- 2) So zu Recht Prof. Rauschning, in seinem Vortrag auf der Sondertagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Berlin 1990, s. DVBl. 1990, S. 394, 401 r. Sp.
- 3) Diese bestehen vor allem im Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit. Es ist bezeichnend, daß die DDR-Verfassung von 1949, welche sowohl der WRV als auch dem GG ähnelt, die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze der Volkskammer vorbehielt, und dies eines der Hauptinstrumente war, den kommunistischen Parteienstaat durch Entnormativierung der Verfassung durchzusetzen. Eine Verfassungsgerichtsbarkeit ist allerdings nicht allein geeignet, revolutionäre Erscheinungen zu verhindern. Ist die hauptsächliche Ausformung des Gewaltenteilungsprinzips, führt sie über eine zu starke Justifizierung der Politik zu einer Politisierung der Justiz.
- 4) Klugen Leuten wie Nietzsche (»Bestreben, das Individuum zu einem zweckmäßigen Organ des Gemeinwesens zu verwandeln«) und Bismarck (»sozialistischer Zucht-hausstaat«) war durchaus klar, was diese Tendenz beinhaltet. Der liberale Abgeordnete Eugen Richter hat in seinen »Sozialdemokratischen Zukunftsbildern« von 1891 die Entwicklung, wie sie sich später in der DDR bis zum 17. Juni 1953 vollzog (abgesehen natürlich von den außenpolitischen Umständen) so genau vorausgesehen, daß niemand länger von einer »an sich guten Idee«, welche deformiert worden wäre, dahereden sollte. Der »deutsche Obrigkeitsstaat«, welcher diese Tendenz bändigen konnte, erhält hier noch nachträglich seine Legitimation.
- 5) Wie Großbritannien zeigt, ist die Kombination Mehrheitswahlrecht/parl. Regierungsform nicht gänzlich ausgeschlossen, wenn sie zu klaren Mehrheiten führt. Wie im Falle Japans darf dabei die letztlich auf dem monarchischen Element beruhende unabhängige/apolitische Stellung der Ministerialbürokratie als Gegengewicht gegenüber der Politik nicht übersehen werden. Dieses Gegengewicht ist in Deutschland reduziert, und es fehlt an einer dem Art. 21 der Bismarckschen Verfassung vergleichbaren Inkompatibilitätsregelung (Ausscheiden vom Parlament bei Annahme eines Regierungsamtes). Selbst die Möglichkeiten des Art. 137 GG sind nicht ausgeschöpft (etwa Verpflichtung zum Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst bei Annahme eines Parlamentssitzes, was auf Länderebene die Volkspädagogengremie beseitigen könnte).
- 6) Artikel 38 Grundgesetz (Unabhängigkeit der Abgeordneten) ist damit nicht überflüssig, verhindert er doch – bei entsprechender Auslegung – Vertragsstrafenversprechungen für den Fall des Fraktionswechsels oder die Übergabe undatiert Rücktritts-erklärungen z. Hd. des Fraktionschefs. Es ist deshalb weniger wahrscheinlich, daß die Fraktionen Absprachen über die Einführung von gemeinsamen Einheitslisten wie in der DDR treffen können. Wenn trotzdem noch von einem Konflikt zwischen Art. 38 und 21 (Parteiprinzip) die Rede ist, so könnte man den Konflikt z. B. so auflösen, daß man Listenwahlen nur dann für verfassungsrechtlich zulässig erachtet, wenn der Wähler innerhalb der Liste wählen kann, wie dies etwa im bayerischen Kommunalwahlrecht üblich ist.
- 7) Die Tiraden Hitlers gegen »die Novemberverschönerer«, welche sich auf die Kapitulation des deutschen Reiches bezogen, lassen übersehen, daß er die Revolution von 1919 grundsätzlich begrüßte, weil sie die Monarchie beseitigte. Er sah sie als Vorläufer seiner eigenen Revolution. Mit vielen heutigen Liberalen betrachte er sie jedoch als keine wirkliche Revolution (offenbar war zu wenig Blut geflossen), vgl. dazu Zitelmann, Adolf Hitler, S. 22f. Man kann daraus ersehen, daß Hitler alles andere als ein Konservativer war, als »rechts« kann man ihn nur dann einschätzen, wenn man einen »Sozialismus von rechts« für möglich hält. Aber dies sollen die Drittreichler, Drittwegler, Drittweltler und Drittkläbler beantworten.
- 8) Der Mangel an einer diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Vorgabe hat allerdings dazu geführt, daß die Drohung mit der Einführung des den Parteinfluß relativierenden Mehrheitswahlrechts von den Parteien als Disziplinierungsmittel gegen mögliche Konkurrenz verwendet werden konnte.
- 9) In diesem Zusammenhang sei auf folgendes Problem hingewiesen: während die Mehrheit der Verfassungsrechtler die Einführung eines Rätessystems, Voraussetzung sozialistisch-syndikalistischer Wirtschaftslenkung, mit dem Demokratieprinzip des Artikel 20 GG nicht vereinbar hält, wird es in Bezug auf die Parteien, deren Organisation demokratischer, Grundsätzen entsprechen muß (Art. 21), in Form des Delegiertensystems unbeanstandet praktiziert. Eine ordnungsgemäße Analogie zu Art. 20 GG würde erfordern, daß die Kandidaten für öffentliche Ämter nicht von Delegierten, sondern von den Parteimitgliedern direkt gewählt werden. Das Delegiertensystem ermöglicht die Steuerung der Partei durch die hauptamtliche Parteibürokratie, welche nicht von der Basis, sondern von der Parteizentrale im Wege der staatlichen Parteienfinanzierung besoldet wird. Wenn man bedenkt, daß diese Art von Demokratie i. S. von Art. 21 (2) 3 GG Ansatzpunkt war, um eine »Demokratisierungsstrategie« in Bezug auf die Wirtschaft, Familie etc. als Sozialisierungssatz zu entwickeln, müßte jedem Konservativen klar sein, wie und warum der Kampf um eine verfassungsadäquate Stellung der Parteien mit einem Zurückdrängen sozialistischer Vorstellungen verbunden ist.
- 10) Durch den Befehl Nr. 2 der sowj. Militäradministration, der am 2. 8. 1945 auf ganz Deutschland ausgedehnt wurde, wurden als Parteien lizenziert: KPD, CDUD (= CDU), LDPD (= FDP) und SPD. Diese Linkslastigkeit der Kriegskoalition setzt sich noch heute im unbeanstandeten Verbot der Republikaner durch die stalinistische Volkskammer der DDR fort.
- 11) Als vielleicht etwas extremes Beispiel dieser Haltung sei die Kritik an der US-Verfassung von Jerry Fresia, Toward an American Revolution, Exposing the Constitution & Other Illusions, Boston 1988 genannt. Die Einführung der parlamentarischen Demokratie in den USA würden diese vom teilweise einsamen Vorkämpfer konservativer Wertvorstellungen, was sich etwa am Stimmverhalten in der UN demonstrieren läßt, in Anbetracht der Linkslastigkeit der demokratischen Partei, welche sich dann voll auswirken könnte, zu einem Vorkämpfer des Leftism machen und als solchen die untergehende Sowjetunion ablösen. »Die Grünen« wären dann die am meisten »amerikanische« Partei Deutschlands und Hauptvertreter der dann entsprechenden definierten westlichen Wertgemeinschaft.

- 12) Es soll darauf hingewiesen werden, daß die Revolution von 1848 nicht zuletzt auch deshalb scheiterte, weil England im Zusammenhang mit den Aufständen in Schleswig-Holstein eine Wiederholung »französischer Zustände« befürchtete. Noch während der Reichsgründung mußte auf entsprechende Befürchtungen Rußlands Rücksicht genommen werden, was insbesondere die Beibehaltung der obrigkeitstaatlichen Elemente in Preußen erklärt. Die europäischen Mächte konnten, gestützt auf die Wiener Kongreßakte von 1815, Interventionsrechte gegen eine zu demokratische Verfassung Gesamtdeutschlands geltend machen. Dieser europäische Kontext wird von den Kritikern des »deutschen Obrigkeitsstaates«, welche dieselben sind, die heute die deutsche Einheit europäisieren wollen, gerne vergessen.
- 13) Vgl. »Federalist« No. 51.
- 14) Es wäre in Anbetracht der Eigentumsqualifikationen für die Ausübung des Wahlrechts falsch, von einer »demokratischen« Legitimation zu sprechen. Ein derartiges Wahlrecht war in der amerikanischen Verfassung nicht garantiert, sondern wurde den Staaten überlassen, welche ausnahmslos entsprechende Wahlrechtsbeschränkungen vorsahen.
- 15) Die Verfassungsvorstellungen für Pennsylvania wurden wie folgt beschrieben: »A one-house Assembly whose members were elected annually was made the seat of almost all power . . . the office of governor and its veto power were eliminated in favor of a weak Supreme Executive Council . . . Judges were elected for seven-year terms, but made removable for cause by the Assembly . . .« (S. (11) S. 30f.
- 16) So zu recht auch v. Borch, Amerika-Dekadenz und Größe, 1983, S. 59, »Die amerikanische Verfassung steht am Gegenpol des Jakobinischen. Was sie auf keinen Fall wollte, war die Errichtung einer Volksherrschaft auf der Grundlage parlamentarischer Mehrheiten.«
- 16a) Eine republikanische Verfassung bedeutete urspr. dasselbe wie eine gewaltenteilige Staatsordnung. So wurde der Begriff etwa bei Kant verwendet. In diesem Sinne war »Republik« weder prodemokratisch noch antimonarchistisch.
- 17) Vgl. Robert Nisbet, The Making of Modern Society, S. 192. Bleibendes Opfer dieses totalitären Versuches war das politische Deutsch-Amerikanertum, welches die Verfolgungen nicht überlebte (vgl. auch Criticón Nr. 81, S. 24) und der weitgehend von deutschen Einwanderern getragene amerikanische Sozialismus, welcher – Ironie der Geschichte – als »the Kaiser's party« diffamiert wurde (s. ausführlich, Weinstein, The Decline of Socialism in America: 1912–1925, 1984, insbes. S. 119–176).
- 18) Die US-Verfassungsväter, welche die Vorbehalte gegenüber Parteien mit der deutschen Bevölkerung, der das oft zum Vorwurf gemacht wird, teilten, sahen im Pluralismus, aus der Konstruktion der US-Verfassung verständlich, sogar eine Chance. So schreibt Madison in »Federalist« No. 10: » . . . take in a greater variety of parties and interests; you make it less probable that a majority of the whole will have a common motive to invade the rights of other citizens; or if such a common motive exists, it will be more difficult for all who feel it to discover their own strength and act in unions with each other.«
- 19) Es ist für den unkundigen Leser der amerikanischen Verfassung, welche anscheinend kein staatszielbezogenes Programm verfolgt, kaum erkennbar, daß in der föderativen Kompetenzregelung das eigentliche sozio-ökonomische Programm verborgen ist, wie es Charles A. Beard in seiner klassischen Darstellung, An Economic Interpretation of the Constitution of the United States, 1913, im Kapitel VI überzeugend nachgewiesen hat. Ohne die Bestrebung, für die später der Begriff »sozialistisch« geprägt wurde, als verfassungswidrig zu verbieten, wird deren Verwirklichung mittels scheinbarer Techniken so gut wie unmöglich gemacht.
- 19a) Wegen der Bedeutung des Zeitelements (aufgeschoben = aufgehoben) sollte man die Kompetenz der britischen Aristokratenkammer (House of Lords) – das demokratische Vorbild England ist sich bewußt, daß man zur Wahrung der Freiheit ein Gegengewicht gegen das auf Mehrheitsherrschaft beruhende Parlament braucht, kann sich aber bisher auf nichts anderes als auf die Beibehaltung dieses obrigkeitstaatlichen Elements einigen –, die Gesetzgebung zu verzögern, als nicht unbedeutend ansehen. Diese Möglichkeit hat in den gefährlichen 70iger Jahren die durch die Labourregierung versuchte Gleichschaltung der Presse verhindert (es sollte der Gewerkschaftsmitgliedszwang im Pressewesen legalisiert werden; ein Journalist, der dann eine gewerkschaftsfeindliche Meinung geäußert hätte, wäre aus der Gewerkschaft geflogen und hätte dadurch auch seinen Job verloren) und bringt möglicherweise auch den aus fast revolutionär zu nennender Selbstgerechtigkeit geborenen Versuch des Unterhauses zu Fall, seine moralische Überlegenheit dadurch zu demonstrieren, daß man Leute, die sich während des Zweiten Weltkrieges in der Ukraine aufhielten aufgrund fragwürdiger sowjetischer Dokumente, nach fast 50 Jahren vom Altersheim zum Kadi schleppen läßt.
- 20) Für ein Föderativsystem sprechen dieselben Gründe, die gegen eine zu weitgehende Europäisierung sprechen: solange die EG nur negative Kompetenzen festschrieb (Mitgliedsstaaten sollen keine Zölle etc. erheben), war sie aus liberal-konservativer Sicht zu begrüßen, weil sie ein internationales Freihandelssystem absicherte und einer nationalstaatlichen Wirtschaftsplanung entgegenwirkte. Werden der EG positive Kompetenzen übertragen, besteht die Gefahr, daß die Planwirtschaft international, d. h. mit noch katastrophaleren Konsequenzen als auf nationaler Ebene durchgeführt wird. Es ist wohl die Aussicht auf letzteres, warum aus ursprünglichen EG-Gegnern plötzlich »Europäer« werden. Sollte die EG auf der Basis einer linken Mehrheit tatsächlich so etwas durchführen (das finge schon bei einer Währungsplanung an), wird sich bald ein »antieuropäischer Befreiungskampf« entwickeln.
- 21) Da die staatlichen Infrastrukturmaßnahmen von den Ländern zu finanzieren wären (der Zentralstaat hätte nur eine koordinierende Funktion), könnten nur auf Länderebene Argumente für eine Kreditfinanzierung der Staatsausgaben (Beteiligung der nächsten Generation an Aufwendungen, die ihr zugute kommen) vorgebracht werden.
- 22) Da nach dem GG die Bundesgesetze grundsätzlich von den Landesbehörden ausgeführt werden, spricht einiges dafür, die Verwaltungserfahrung der Landesregierungen bei der Bundesgesetzgebung mittels der derzeitigen Bundesratskonstruktion einzubringen.
- 23) Grundsätzlich müßte man dabei nicht das Amt des Kanzlers festschreiben. Dieses Amt erscheint mir jedoch nicht nur aus Kontinuitätsgründen mit Bismarck erforderlich, sondern weil dies eine bessere Arbeitsteilung, Präsident für das »monarchische«, Kanzler für das »machiavellistische« erlaubt. Nur sollte der Kanzler ohne Zustimmung des Parlaments berufen werden können.