

# **Das parlamentarische und bundesstaatliche Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Reformfragen (Vortrag)**

Rupert SCHOLZ \*

Die Bundesrepublik Deutschland stellt ebenso wie Japan und wie alle nach westlichem Vorbild geprägten Demokratien ein Regierungssystem dar, das sich auf den Primat der parlamentarischen, also repräsentativen Demokratie gründet. Dieses System der parlamentarischen Demokratie hat nach dem Zweiten Weltkrieg Deutschland zum ersten Mal in seiner Geschichte eine stabile Demokratie beschert. Für die Väter des Grundgesetzes, also unserer Verfassung, stand dieses Ziel im Vordergrund aller verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Bemühungen, ging es doch vor allem darum, nach der Tragödie der nationalsozialistischen Diktatur, nach dem tragischen Scheitern der Weimarer Demokratie, also erstmals in Deutschland eine stabile Demokratie zu begründen. Dieses Ziel ist, wie heute ohne Einschränkung zu konstatieren ist, uneingeschränkt erreicht worden. Seine Vollendung fand dieses System der deutschen Demokratie mit der deutschen Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990, d.h. mit dem Tag, an dem die sozialistische Diktatur in der ehemaligen DDR ihr definitives Ende fand, an dem die DDR der Bundesrepublik Deutschland beitrug und das Grundgesetz auf das Gebiet der ehemaligen DDR erstreckt wurde, das Grundgesetz also und seine auch demokratiestaatlichen Strukturen auf das Gebiet der ehemaligen DDR, in heutiger Sprache auf die neuen, also ostdeutschen Bundesländer erstreckt wurden. Auch dieser Wechsel auf dem Gebiet der ehemaligen DDR hat, wie man fünfzehn Jahre nach der Wiedervereinigung mit Freude und Stolz konstatieren kann, bestens funktioniert. Die Menschen in der ehemaligen DDR sehnten sich nach Freiheit und Demokratie nach westdeutschem Vorbild und sie haben das demokratisch-freiheitliche System der Bundesrepublik Deutschland mit Erfolg und in voller Akzeptanz übernommen. Kein Mensch in Deutschland zweifelt heute mehr daran, dass dieses System der parlamentarischen und freiheitlichen Demokratie die Grundlage aller deutschen Staatlichkeit bildet und auch in Zukunft bilden wird.

Dies alles ändert indessen nichts daran, dass natürlich immer wieder Fragen auftreten, ob dieses System der parlamentarischen Demokratie bzw. des parlamentarischen Regierungssystems noch in jeder Hinsicht zeitgerecht ist, ob es mit anderen Worten nicht

---

\* Professor of Constitutional Law, University of Munich in Germany. This article is supported by the Japan Society for the Promotion of Science (C) Nr. 16633002.

auch der einen oder anderen Reform oder Veränderung bedarf. Diese Frage wurde schon unmittelbar nach der Wiedervereinigung diskutiert. Die damals von Bundestag und Bundesrat eingesetzte Gemeinsame Verfassungskommission, deren Vorsitzender ich damals war, prüfte schon damals auch die Frage, ob es vielleicht der einen oder anderen Ergänzung oder Veränderung in unserem Demokratiesystem bedürfte. Im Ergebnis kam man damals aber mit aller Deutlichkeit zu der Feststellung, dass es solcher Veränderungen nicht bedurfte, dass sich unser System vielmehr auch mit Zukunftsfähigkeit für das wiedervereinigte Deutschland voll bewährt hat.

Heute diskutieren wir allerdings wieder einige Aspekte möglicher Reformbedürftigkeit; und dies vor allem im Hinblick auf die zweite grundlegende Komponente des Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland: nämlich die föderative Demokratie, d.h. jenen Aspekt unserer staatlich-demokratischen Organisation, der sich auf die bundesstaatliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland gründet. Ein zweiter, zunehmend kritisch diskutierter Aspekt ist der der parteienstaatlichen Demokratie. Jedermann weiß, dass moderne parlamentarische Demokratien — und dies gilt, wenn ich es recht sehe, auch für Japan — nur dann funktionsfähig sind, wenn ein ausgebildetes und funktionstüchtiges System politischer Parteien besteht — eine Feststellung, die in unserem Grundgesetz in Art. 21 seine unmittelbare und verbindliche Festlegung erfahren hat. In dieser Bestimmung heißt es ausdrücklich, dass die politischen Parteien dazu berufen sind, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und dass sie damit einen herausragenden Status sowohl bei der Präformierung der politischen Willensbildung als auch bei den Wahlen und anschließend in den Parlamenten beanspruchen dürfen. Auf der Grundlage dessen ist in Deutschland ein recht kompaktes und wiederum stabil zu nennendes System politischer Parteien nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden. Litt die Weimarer Demokratie noch unter einer Vielzahl und einer fast total zu nennenden parteipolitischen Zersplitterung, so hat sich das Parteienwesen in der Nachkriegsgeschichte, also in der Bundesrepublik Deutschland, grundlegend anders und durchaus positiv entwickelt:

Mit der Gründung der CDU und der CSU sind zwei Parteien, auf der Grundlage des christlichen Menschenbildes, entstanden, die die konfessionellen Unterschiede zwischen Protestanten und Katholiken überwunden bzw. beide Religionen politisch voll miteinander verbunden haben. Darüberhinaus ist die CDU/CSU zu einer wirklichen Volkspartei geworden, die die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland — seit den Zeiten des ersten deutschen Bundeskanzlers Konrad Adenauer — am stärksten beeinflusst und gestaltet hat. Volkspartei bedeutet dabei, dass eine Partei imstande ist, auch ganz unterschiedliche gesellschaftliche und weltanschauliche Gruppen wie Interessen miteinander zu verbinden, sie schon im Vorfeld aller politischen Willens- wie Entscheidungsfindung miteinander zu vereinen und entsprechende Interessenkonflikte schon auf parteipolitischem Feld auszutragen. Den gleichen Weg hat im Ergebnis die andere große deutsche Partei,

also die SPD, beschränkt. Seit ihrem Godesberger Programm am Ende der fünfziger Jahre hat sich auch die SPD von einer einseitig-ideologischen Orientierung an den Sozialismus gelöst und ist zu einer ebenso bürgerlichen wie sozialistischen Volkspartei geworden. Ganz folgerichtig haben diese beiden großen Parteien die deutsche Nachkriegsgeschichte in entscheidender Weise gestaltet. Daneben bestehen nur noch kleinere Parteien, wie die Liberalen in Form der FDP und die später gegründeten Grünen (heute : Bündnis 90/Die Grünen)—eine Partei, die sich zunächst als rein ökologische Richtungspartei verstand, die in ihren Anfängen das parlamentarische System sogar bekämpfte, die heute aber voll auf dem Boden der parlamentarischen Demokratie steht und sich auch zunehmend von ihren rein ökologischen Wurzeln gelöst hat, also auch versucht, den Weg zu einer Stück Volkspartei zu beschreiten. Extremistische Parteien haben in Deutschland dagegen in der Nachkriegszeit kaum eine reale Chance gehabt. Der Rechtsextremismus ist in Deutschland nach wie vor kaum virulent, selbst wenn es der einen oder anderen Gruppe (NPD oder DVU) auch gelegentlich gelungen ist, den einen oder anderen Sitz vor allem in dem einen oder anderen Landtag, also den Parlamenten der Länder, zu erobern. Aber dies war stets von vorübergehender Natur ; und wenn die Zeichen der Zeit nicht trügen, wird dies auch in der Zukunft so sein. Der Linksextremismus hatte in Deutschland in Gestalt der früheren KPD nie eine reale Chance. Dennoch wurde die KPD sogar vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig verboten. Der Kommunismus fand in der früheren Sozialistischen Einheitspartei der DDR seine Grundlage. Und diese ehemalige SED spielt in der heutigen Bundesrepublik Deutschland, umbenannt in PDS, eine gewisse Rolle noch in den neuen Bundesländern, nicht dagegen in den alten Bundesländern, also in der alten Bundesrepublik. Auch hier dürfte man aber davon ausgehen, dass auch die PDS letztendlich keine große Zukunft mehr haben wird, stellt sie doch eine reine, wie man es genannt hat, ostdeutsche Milieupartei dar. Die PDS weiß dies auch sehr genau und bemüht sich deshalb, auch in Westdeutschland Fuß zu fassen, um zu versuchen, links von der SPD sich auf Dauer als sozialistische Partei etablieren zu können. Ob der PDS dies allerdings gelingt, erscheint nach wie vor äußerst fraglich und zweifelhaft.

Wie bereits gesagt, die beiden großen Volksparteien, also CDU/CSU und SPD, waren und sind die dominierenden politischen Faktoren in der Bundesrepublik Deutschland, wenngleich es beiden Parteien auf der Bundesebene nahezu kaum gelungen ist, zu eigenständigen, also absoluten Mehrheiten vorzustoßen. Nahezu stets waren diese großen Parteien deshalb gezwungen, Koalitionen mit einer kleineren Partei zu gründen, also entweder mit der FDP (so lange Zeit die CDU/CSU) und zuletzt die SPD mit den Grünen. Diese beiden Parteien waren jedoch stets und sind es auch heute relativ klein. In aller Regel sind sie nicht imstande, mehr als 10% der Stimmen zu erreichen. Ungeachtet dessen waren die jeweils größeren Parteien auf die Unterstützung dieser beiden kleineren Parteien angewiesen ; und dies hat fast immer dazu geführt, dass der politische Einfluß des

jeweils kleineren Koalitionspartners meist unverhältnismäßig groß im Verhältnis zur politischen Macht der eigentlich führenden, also größeren Partei gewesen ist.

Insgesamt kann man heute davon sprechen, dass das reale Bild der parlamentarisch-parteienstaatlichen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland das der Koalitionsdemokratie ist, also einer demokratischen Struktur, die fast immer auf Koalitionsregierungen beruht. Dass dies so ist, beruht aber ganz entscheidend auch auf dem deutschen Wahlrecht. Das deutsche Wahlrecht beruht auf einer Kombination von Mehrheitswahl und Verhältniswahl. In Mehrheitswahl werden die Kandidaten in den einzelnen Wahlkreisen gewählt — und dies mit der sogenannten Erststimme. Diese sogenannte Erststimme erobern in aller Regel ausschließlich die beiden großen Parteien, also die CDU/CSU und SPD. Daneben steht aber die sogenannte Zweitstimme, die nach dem Verhältniswahlrecht geführt wird und die bedeutet, dass die von den Parteien aufgestellten Kandidatenlisten gewählt werden. Diese sogenannte Zweitstimme ist sogar die letztlich entscheidende, weil über die Verhältniswahl und damit über die Zweitstimme letztlich über die Gesamtzahl der von einer Partei gewonnenen Mandate entschieden wird. Über diese Brücke des Verhältniswahlrechts gelingt es den kleineren Parteien, ihre Sitze im Deutschen Bundestag zu erobern. Dieses System der Verhältniswahl begünstigt also durchaus die kleineren Parteien. Dennoch hat man in Deutschland — mit Recht und gerade immer wieder in Erinnerung an die unselige Parteienzersplitterung in der Weimarer Demokratie, die sogar ausschließlich auf das System der Verhältniswahl gesetzt hatte — darauf geachtet, dass nicht allzu viel kleine Splitterparteien den Weg in's Parlament finden. Dies ist über die sogenannte 5% -Klausel gelungen, derzufolge eine Partei nur dann im Bundestag vertreten sein kann, wenn sie mindestens 5% aller Stimmen oder — ersatzweise — mindestens drei Direktmandate erobert hat. Diese 5% -Klausel ist vom Bundesverfassungsgericht für verfassungsmäßig erklärt worden; und dies unter ausdrücklicher Berufung darauf, dass jede parlamentarische Demokratie der Gewähr ihrer eigenen Funktionsfähigkeit bedarf und demgemäß vor einem die Funktionsfähigkeit gefährdenden Übermaß an parteipolitischer Zersplitterung bewahrt werden muß.

Unabhängig hiervon: Gäbe es die Verhältniswahl bzw. die Zweitstimme nicht, so säßen im Deutschen Bundestag ausschließlich die beiden großen Volksparteien, also CDU/CSU und SPD. Gerade deshalb ist in Deutschland immer wieder die Frage diskutiert worden, ob man nicht von der Verhältniswahl Abschied nehmen sollte und stattdessen zu einem reinen Mehrheitswahlsystem übergehen sollte. Vieles spricht meines Erachtens dafür, weil auf diese Weise doch ungleich klarere Verhältnisse in der Verantwortung und Regierungsfähigkeit begründet würden. Andererseits sind solche Vorstöße immer an den kleineren Parteien, also an der FDP und an den Grünen gescheitert. Naturgemäß haben diese Parteien kein Interesse an einem reinen Mehrheitswahlrecht, hätten sie dann doch keine reale politische Chance mehr. Und gerade im System der Koalitionsdemokratie haben die jeweils größeren Koalitionspartner,

also die CDU/CSU im Verhältnis zur FDP, und die SPD im Verhältnis zu den Grünen, dann immer wieder darauf verzichtet, eine solche Rechtsänderung zugunsten eines reinen Mehrheitswahlsystems vorzunehmen. Ungeachtet dessen, die Diskussion um das Wahlsystem ist in Deutschland durchaus wieder lebendiger geworden, nicht zuletzt auch deshalb, weil die Listenwahl mit der Zweitstimme die politischen Parteien und ihre Funktionsträger so massiv stärkt, dass gerade unabhängige Persönlichkeiten, die beispielsweise in einem reinen Mehrheitswahlsystem beste Chancen beim Bürger haben könnten, gelegentlich oder mitunter doch zu stark an den Rand gedrängt werden. Die Macht der Funktionäre ist in den politischen Parteien heute, gerade wegen dieses Wahlsystems, mit Sicherheit vielfältig zu stark geworden. Und deshalb muß man in Deutschland verstärkt über eine Änderung des Wahlsystems und damit über Chancen nachdenken, die mitunter allzu verkrusteten Strukturen der politischen Parteien schon über das Wahlrecht etwas aufzubrechen. Ich selbst habe in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, den deutschen Bundestag nicht mehr zu 50% über die Direktwahl (Erststimme) und zu den anderen 50% über die Listenwahl (Zweitstimme) wählen zu lassen, sondern dieses Verhältnis etwa zu Gunsten einer Relation von 60% Mehrheitswahl und 40% Verhältniswahl zu verändern.

Das System der sogenannten Koalitionsdemokratie hat sich in Deutschland also auf der Grundlage dessen, was ich eben ausgeführt habe, verfestigt. Dies hat auch Auswirkungen auf ein anderes Ziel des Grundgesetzes, nämlich das der sogenannten „Kanzlerdemokratie“. Eine der negativen Erfahrungen der Weimarer Demokratie lag auch darin, dass die exekutivischen Befugnisse nicht ausschließlich beim Reichskanzler und der Reichsregierung lagen, sondern dass ein Großteil dieser Befugnisse auch beim Staatsoberhaupt, also dem Reichspräsidenten lag, der vom Volk direkt gewählt wurde und der damit keiner parlamentarischen Kontrolle unterstand. Dies hat damals zu einer massiven Schwächung der parlamentarischen Demokratie geführt, und deshalb hat man von diesem System im Grundgesetz Abschied genommen. Das heutige Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland, also der Bundespräsident, wird von der Bundesversammlung gewählt, die sich paritätisch aus den Mitgliedern des Bundestages und aus Vertretern zusammensetzt, die von den Landtagen der Länder gewählt werden. Dieser Bundespräsident ist im Grunde nur eine repräsentative Figur. Er verfügt im Gegensatz zum Reichspräsidenten der Weimarer Verfassung über keine exekutivischen Befugnisse. Alle politisch-substantiellen, also exekutivischen Befugnisse sind heute bei der Bundesregierung konzentriert, unterstehen damit der uneingeschränkten parlamentarischen Kontrolle. Innerhalb der Bundesregierung ist wiederum der Bundeskanzler die zentrale Figur. Er wird vom Bundestag gewählt und er benennt seine Minister. Diese Minister bedürfen keiner Bestätigung durch den Bundestag. Will der Bundestag der Bundesregierung sein Misstrauen ausdrücken, so kann er dies nur in der Form tun, dass er dem Bundeskanzler das Misstrauen erklärt; und auch dies genügt noch nicht: Eine

Misstrauenserklärung des Bundestages ist nur dann von Bedeutung, wenn zugleich mit der Misstrauenserklärung ein neuer Bundeskanzler gewählt wird (sogenanntes konstruktives Misstrauensvotum). Der Bundeskanzler entscheidet nach der Verfassung über die Richtlinien der Politik, er verfügt über die uneingeschränkte Personalhoheit und er ist damit die dominierende politische Figur im parlamentarischen Regierungssystem. Über die heutige (faktische) „Koalitionsdemokratie“ haben sich die Gewichte aber durchaus in einer Richtung verändert, die mit Sicherheit nicht die Grundvorstellung des Verfassungsgebers von 1949 war. Da jeder Bundeskanzler auf die Unterstützung nicht nur seiner eigenen Partei, sondern auch auf die Unterstützung des jeweils kleineren Koalitionspartners angewiesen ist, muß er hier in aller Regel Kompromisse und Nachgiebigkeiten eingehen, die mit dem Bild des „starken Bundeskanzlers“ in einer echten „Kanzlerdemokratie“ oft nicht zu vereinbaren sind. So pflegen beispielsweise die kleineren Koalitionspartner ihre Minister politisch selbst zu benennen. Es hat noch keinen erkennbaren Fall ergeben, dass ein von der CDU/CSU oder von der SPD benannter Bundeskanzler imstande gewesen wäre, Personalvorschläge für Ministerposten aus den Reihen eines jeweils kleineren Koalitionspartners abzulehnen oder andere, gegenteilige Personalvorschläge durchzusetzen. Das Ganze geht noch weiter in Gestalt der sogenannten Koalitionsvereinbarungen und Koalitionsausschüsse. Koalitionen werden von den Parteien geschlossen. Und deshalb steht vor dem Beginn einer jeden neuen Regierung eine Koalitionsvereinbarung zwischen den jeweiligen Partnern. Diese Koalitionsvereinbarungen sind inzwischen mitunter außerordentlich detailliert geworden und repräsentieren das eigentliche Regierungsprogramm; und dies ohne dass das Parlament, also auch die Opposition, die Möglichkeit hätte, eine solche Koalitionsvereinbarung im einzelnen zu diskutieren und gegebenenfalls auch anzugreifen. Die Regierungspolitik ist nach der Verfassung in der Regierung, also im Kabinett zu gestalten. Immer dann aber, wenn es um wirklich wichtige und schwierige Fragen geht, pflegen die an einer Koalition beteiligten Parteien ihre Koalitionsorgane, Koalitionsausschüsse o.ä. einzuberufen und dort die maßgebenden Entscheidungen erarbeiten zu lassen. Dies bedeutet, dass viele außerordentlich wichtige Fragen der Bundespolitik in Wahrheit gar nicht innerhalb der Regierung, also im Kabinett, sondern in den von den beiden Parteien beschickten Koalitionsorganen entschieden werden; und dies naturgemäß ohne eine wirksame Kontrollmöglichkeit für das Parlament, also den Deutschen Bundestag, möglich zu machen. Auch dies ist ein Aspekt, der Reformfragen aufwirft — Reformfragen, die sich mit Sicherheit allerdings nur in der Form letztendlich lösen ließen, wenn man das deutsche Wahlrecht zugunsten eines mehr oder weniger kompletten oder doch dominierenden Mehrheitswahlrechts ändern würde. Und hierfür stehen, wie bereits erwähnt, die politischen Vorzeichen nicht günstig.

Die wichtigste Reformfrage zu unserem deutschen parlamentarischen Regierungssystem stellt sich jedoch heute auf der Ebene unseres Bundesstaates und seiner föderativen Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems auch auf der

Bundesebene. Im Unterschied zu Japan stellt Deutschland, wie Sie wissen, einen Bundesstaat dar. Dies bedeutet, dass sich alle Staatsgewalt zwischen dem Zentralstaat, also dem Bund, und den sechzehn Bundesländern aufteilt. Die einzelnen Kompetenzabgrenzungen finden sich im Grundgesetz. Vor allem in der Gesetzgebung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten aber ein Entwicklungstrend durchgesetzt, der die maßgebenden Gesetzesgebungskompetenzen immer stärker auf die Ebene des Bundes, also zum Bundestag, verlagert hat — mit der Konsequenz, dass die Parlamente der Länder, also die Landtage, nur noch über außerordentlich wenig bedeutsame politische Kompetenzen verfügen. Gerade deshalb hat sich das Gesamtsystem des deutschen Föderalismus als dringend reformbedürftig erwiesen; und an dieser Reform wird zur Zeit intensiv gearbeitet, vor allem über die Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Das Ziel dieser Kommission und ihrer Reformarbeit ist es vor allem, zwischen dem Bundestag und den Landtagen wieder mehr kompetentielle Balance und Gleichgewichtigkeit zu schaffen, also die Länder vor allem in der Gesetzgebung wieder zu stärken. Auf der anderen Seite steht aber eine andere Entwicklung, die für die Ebene des Bundes sich als dringend reformbedürftig erwiesen hat. Das parlamentarische System des Bundes basiert auf einem Zwei-Kammer-System, das sich aus dem Bundestag und dem Bundesrat zusammensetzt. Dies ist ein ganz anderes Zwei-Kammer-System als das Ihrige in Japan mit Ihrem Unterhaus und Ihrem Oberhaus. Der Bundestag entspricht in einem gewissen Sinne Ihrem Unterhaus. Er stellt das zentrale Parlament des Bundes dar und wird von den Bundesbürgern insgesamt gewählt. Der Bundesrat stellt dagegen ein Gremium dar, das sich aus den Vertretern der Regierungen der Bundesländer zusammensetzt. Der Bundesrat wird also nicht wie Ihr Oberhaus von den Bürgern direkt in einer zentralstaatlichen Wahl gewählt. Er setzt sich vielmehr, wie gesagt, aus den jeweils im Amt befindlichen Regierungen der sechzehn Bundesländer zusammen. Diese Konstruktion entspricht der deutschen Verfassungstradition seit 1871 und hat sich im Grunde durchaus und vor allem deshalb bewährt, weil gerade über den spezifisch-exekutivischen Sachverstand der Regierungen der Länder viel an Qualität in die Bundesgesetzgebung eingebracht werden kann. Und dies wiederum vor allem deshalb, weil Gesetze des Bundes in der Bundesrepublik Deutschland in aller Regel von den Exekutiven der Länder vollzogen werden, der Bund selbst dagegen nur über sehr begrenzte exekutivische, also gesetzesausführende Zuständigkeiten verfügt. Über den Bundesrat nehmen die Länder also an der Gesetzgebung des Bundes teil. Dabei ist zwischen sogenannten Einspruchsgesetzen und sogenannten Zustimmungsgesetzen zu unterscheiden. Als Regelfall gilt nach der Verfassung das sogenannte Einspruchsgesetz. Dies bedeutet, dass der Bundesrat mit seiner Mehrheit gegen ein vom Bundestag verabschiedetes Gesetz Einspruch einlegen kann. Diesen Einspruch kann der Bundestag aber mit der jeweils gleichen Mehrheit, wie sie dem Einspruch des Bundesrates zugrundelag, überstimmen. Anders ist die Situation dagegen im Falle des Zustim-

mungsgesetzes. Ein solches Gesetz kommt nur dann zustande, wenn auch der Bundesrat mit seiner Mehrheit definitiv dem Gesetz zustimmt. Verweigert der Bundesrat seine Zustimmung, so ist das Gesetz gescheitert. Einen kleinen Ausweg bietet lediglich der von Bundestag und Bundesrat paritätisch besetzte sogenannte Vermittlungsausschuß, der im Einzelfall Kompromisse erarbeiten kann. Aber solche Vermittlungsverfahren sind in der Regel nur der letzte Ausweg. Das Grundgesetz hatte ursprünglich das Zustimmungsgesetz als die strikte Ausnahme verstanden. In der zurückliegenden Verfassungsentwicklung ist das Zustimmungsgesetz aber immer häufiger geworden. Heute sind rund 60% aller Bundesgesetze Zustimmungsgesetze; und wenn man nach den wirklich wichtigen Gesetzen fragt, so sind es sogar 90%. Dies hat, wie unschwer zu erkennen ist, zu einem erheblichen Machtgewinn des Bundesrates geführt und dieser Machtgewinn hat korrespondierend hierzu auch zu erheblichen Machtverlusten für den Bundestag geführt. Dies alles wirkt sich vor allem dann aus, wenn im Bundestag und im Bundesrat unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten bestehen. Dies ist wiederum in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland recht häufig der Fall gewesen, da die Wähler in den Bundesländern mitunter parteipolitisch ganz anders votieren, als sie dies auf der Ebene des Bundes, also bei Bundestagswahlen tun. Die Konsequenz dessen ist und war sehr häufig, dass der Bundesrat zu einer Art Ersatz-Opposition im Verhältnis zum Bundestag wurde, indem die im Bundesrat dominierende parteipolitische Mehrheit, also die Parteien, die im Bundestag in der Opposition sitzen oder saßen, den Bundesrat dazu nutzten oder nutzen, um bestimmten Mehrheitsentscheidungen der parteipolitisch anderen Seite, die diese im Bundestag durchgesetzt hatte, entgegenzutreten. Dies ist aber nicht der Sinn eines föderalistischen Organs, wie es der Bundesrat darstellt. Der Bundesrat ist ausschließlich so gedacht, dass er in die Bundesgesetzgebung spezifische Länderinteressen einbringen soll. Der Bundesrat ist mit anderen Worten nicht dazu geschaffen, um parteipolitische Gegensätze zu artikulieren oder bestimmte Mehrheiten im Bundestag parteipolitisch zu konterkarieren. Deshalb ist man heute in Deutschland daran interessiert, die Zustimmungsgesetze wieder zu reduzieren, um die Macht des Bundesrates im Verhältnis zu der des Bundestages wieder einzuschränken. Über die Erfordernisse dessen ist man sich im Grunde auch einig. Auch von Seiten der Länder wird ein solches Reformverfordernis durchaus anerkannt. Die Länder machen demgegenüber aber, und hierin haben sie wieder Recht, geltend, dass sie auf ihre großen Machtgewinne im Bundesrat in Gestalt der Zustimmungsvorbehalte zum Bundesgesetz nur dann zu verzichten bereit sind, wenn der Bund umgekehrt Gesetzgebungskompetenzen wieder zugunsten der Länder abgibt, also die Parlamente der Länder, die Landtage, politisch wieder gestärkt werden. Dies ist das, wenn man so will, heute reformpolitisch bedeutsamste Reformverfordernis im System des parlamentarischen Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland. Man darf gespannt sein, ob dieses Reformverfordernis in wirklich erfolgreicher Weise eingelöst wird. Notwendig ist dies mit Sicherheit. Jeder Bundesstaat lebt nicht nur aus dem

Nebeneinander von Zentralstaat, hier also dem Bund, und den Gliedstaaten, hier also den deutschen Bundesländern. Jeder Bundesstaat lebt vielmehr auch aus einer klaren Teilung der Verantwortung beider Seiten. Kein Bundesstaat verträgt auf Dauer ein Übermaß an Verflechtung, Intransparenz und damit mangelnder Verantwortungsklarheit. Eben dies ist aber die Konsequenz der zurückliegenden verfassungspolitischen Entwicklung gerade im Verhältnis von Bundestag und Bundesrat in den vergangenen Jahrzehnten gewesen. Mit anderen Worten : Der deutsche Bundesstaat muß wieder belebt werden, indem die Länder politisch gestärkt werden, indem die Landtage wieder mehr Gesetzgebungskompetenzen erhalten. Auf der anderen Seite muß aber auch der Bund gestärkt werden, muß der Bundestag wieder in den Stand versetzt werden, seine gesetzgebungspolitischen Ziele auch gegen parteipolitisch andere Mehrheiten im Bundesrat durchzusetzen ; und dies bedeutet, dass das Zustimmungsgesetz wieder zum Ausnahmefall werden muß, dass das Einspruchsgesetz dagegen wieder zum Regelfall werden muß. Dies alles war die ursprüngliche Intention unserer Verfassung, des Grundgesetzes. Alles dies ist in den vergangenen Jahrzehnten aber der geschilderten gegenläufigen Entwicklung auf breiter Ebene gewichen. Hier gilt es also zu reparieren und zu reformieren. Aber um es zusammenzufassen : Ich bin in dieser Frage sehr optimistisch, ich bin sicher, dass diese Reform gelingt. Denn hier laufen die Interessen von Bund und Ländern wirklich zusammen. Die Länder wollen wieder auf eigener Ebene gestärkt werden und der Bund will auf seiner Ebene gestärkt werden. Die Interessen beider Seiten sind also letztendlich identisch.

Vielleicht zum Schluß vergleichend noch einmal ein Aspekt zu Ihrem Zwei-Kammer-System von Unterhaus und Oberhaus. Dieses Zwei-Kammer-System ähnelt bekanntlich ein wenig dem amerikanischen System von Repräsentantenhaus und Senat, obwohl Japan ja kein Bundesstaat ist und deshalb das Oberhaus auch mit dem Senat im Sinne der amerikanischen Verfassung als Organ der Gliedstaaten nicht verglichen werden kann. Dennoch hat es auch in Deutschland Stimmen gegeben, die vom gegebenen Modell des Bundesrates als Organ der Länderregierungen überhaupt Abschied nehmen wollten und stattdessen das amerikanische System kopieren wollten, also ein Zwei-Kammer-System in Gestalt von Bundestag und einem deutschen Senat einrichten wollten. Ich selbst habe einer solchen Überlegung immer widersprochen, ist das deutsche Modell des Bundesrates als Organ der Länderregierungen doch nicht nur von der deutschen Verfassungstradition her vorgegeben, ist es vielmehr auch durchaus als funktionstüchtig zu erkennen, wenn man die vorgenannten Reformnotwendigkeiten einlöst. Deshalb wird es auch mit Sicherheit in Deutschland nicht zu einem Zwei-Kammer-System nach amerikanischem Vorbild kommen. Es wird bei der gegebenen Struktur von Bundestag und Bundesrat bleiben, dies aber mit Sicherheit in entsprechend reformierter Gestalt.

Fassen wir zusammen : Das parlamentarische Regierungssystem Bundesrepublik Deutschland hat sich unbestreitbar sehr bewährt. Wir haben eine stabile Demokratie, die

ebenso auf der Ebene des Bundes wie auf der Ebene der Länder funktioniert. Im Zusammenspiel von Bund und Ländern über das Zwei-Kammer-System von Bundestag und Bundesrat haben sich jedoch Reformnotwendigkeiten ergeben. Diese stehen heute in der aktuellen Umsetzung. Das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland ist schließlich wie das aller anderen vergleichbaren Demokratien ein wesentlich von den politischen Parteien geprägtes System. Die Macht der politischen Parteien ist groß, manchmal auch zu groß. Auch hier muß mit viel verfassungspolitischer Sensibilität immer wieder nachgefragt werden, ob das eine oder andere im Wahlsystem noch richtig ist, ob die eine oder andere Übermacht der politischen Parteien nicht anders angesteuert werden muß, bedeutet Demokratie doch letztendlich nicht Parteienherrschaft, sondern Souveränität des Bürgers und des ganzen Volkes.