

rung der Präsidentschaftsverfassung der Gerichte und der Amtsbezeichnungen der Richter vorgeschlagen werden. In diesem Sinne hat sich auch die Justizministerkonferenz Ende Oktober in Berlin ausgesprochen. An Stelle der mehr als 30 weitgehend an den hierarchischen Aufbau der Verwaltungsbehörden angelehnten Richtertitel soll es in Zukunft nur noch die Bezeichnung „Richter“ oder „Vorsitzender Richter“ an einem Gericht sowie „Präsident des ... Gerichts“ geben. Damit werden Funktion und Stellung des Richters besser als bisher gekennzeichnet. Ein Präsidium als zentrales Organ der richterlichen Selbstverwaltung soll künftig bei allen Gerichten gebildet werden. Alle Richter des Gerichts sollen wahlberechtigt und mit Ausnahme des Präsidenten, der dem Präsidium kraft seines Amtes angehören soll, und der Gerichtsassessoren, die erfahrungsgemäß das Gericht häufiger wechseln, wählbar sein. Das Präsidium soll schließlich auch die Aufgaben des gegenwärtigen „Direktoriums“ oder „Senatoriums“ wahrnehmen, also über die Verteilung des Vorsitzes in den einzelnen Spruchkörpern entscheiden. Diese Änderungen werden dazu beitragen, die Mitverantwortlichkeit der Richter für alle ihre Amtsgeschäfte berührenden Angelegenheiten zu betonen und ihre Unabhängigkeit zu festigen.

Mit der Verbesserung des Gerichtsaufbaues und der inneren Gerichtsverfassung muß zugleich das Statusrecht des Richters überprüft werden. Beim Erlaß des Deutschen Richtergesetzes vor knapp zehn Jahren hat man Neuland betreten, und wir waren uns im Rechtsausschuß des Bundestages schon damals darüber einig, daß es sich nur um einen ersten Schritt handeln könne. Inzwischen sind Erfahrungen gesammelt worden. Im Vordergrund der Änderungsbestrebungen steht eine Ausdehnung der Mitwirkungsrechte der Richterschaft bei der Berufung von Richtern, sei es durch Erweiterung der Befugnisse des Präsidentsrats, sei es durch eine Beteiligung an den Richterwahlausschüssen. Mit diesen und weiteren Fragen des Richteramtsrechts werden sich die Justizverwaltungen des Bundes und der Länder noch in diesem Monat befassen. Ich halte es für unerlässlich, das Richterrecht mehr als bisher dem Leitbild des Grundgesetzes und den Anforderungen an eine moderne Justiz anzupassen. Dabei erscheint es mir wesentlich, daß die Richterschaft in stärkerem Umfang als bisher an personellen und organisatorischen Entscheidungen mitwirken kann. Man mag darüber streiten, ob der ein wenig überstrapazierte Begriff der „Demokratisierung der Justiz“ genau das trifft, was mit der Änderung der Präsidentschaftsverfassung der Gerichte und mit einer stärkeren Beteiligung gewählter Richtervertretungen an personellen und organisatorischen Entscheidungen gemeint ist. Mitwirkung und Mitverantwortung aller für die öffentlichen Dinge, Willensbildung und -bekundung von unten nach oben — das sind aber doch Grundsätze der Demokratie, die nicht nur — wie

manche noch meinen — der Politik im engeren Sinne vorbehalten sind, sondern im demokratischen und sozialen Rechtsstaat alle Staatsgewalten und gesellschaftlichen Kräfte durchdringen müssen. Im übrigen hat jede richterliche Entscheidung gesellschaftliche und damit auch politische Bezüge. Demokratie in der Justiz, ohne Beeinträchtigung der unverletzlichen Eigenverantwortlichkeit des Richters für seine Entscheidung — das ist mir nicht „unverständlich“, sondern selbstverständlich —, ebenso wie eine unabhängige Justiz in der Demokratie.

In diesem Zusammenhang darf die Bedeutung einer angemessenen Richterbesoldung nicht übersehen werden. Die kürzlich ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Richterbesoldung haben deutlich gemacht, daß die bisherige Einbettung in die Besoldung des übrigen öffentlichen Dienstes nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Der verfassungsrechtlichen Stellung des Richters kann nur eine eigenständige Richteralimentation gerecht werden.

Schließlich ist für die innere Justizreform die Neuordnung der Juristenausbildung ein dringliches Thema. Wir brauchen Richter, die nicht nur das nötige juristische Rüstzeug besitzen, sondern auch die gesellschaftlichen Zusammenhänge erkennen. Auf Einzelheiten hierzu brauche ich an dieser Stelle nicht einzugehen, zumal die Justizministerkonferenz in Berlin Beschlüsse gefaßt hat, die auf eine umgehende Neuordnung der Juristenausbildung abzielen. Die Kompetenzen des Bundesjustizministers sind auf diesem Feld leider gering. Er kann sich nur um Koordinierung der Reformarbeiten bemühen und durch Ergänzung des § 5 DRiG den Ländern Spielraum für Modellversuche einer neuen Juristenausbildung verschaffen. Das soll alsbald geschehen.

Ebenso wichtig wie die Ausbildung ist die Fortbildung des im Beruf stehenden Richters, insbesondere auf den Nebengebieten, die im Studium leicht zu kurz kommen. Ich will hier beispielhaft nur die Gebiete der Vernehmungspsychologie und der forensischen Medizin nennen. In den letzten Tagen hat ein aufsehenerregendes Wiederaufnahmeverfahren erneut die problematische Abhängigkeit des Richters vom Sachverständigen in das Licht der Öffentlichkeit gerückt. Wir müssen die Richter und Staatsanwälte in den Stand setzen, die Sachverständigen gutachten mit mehr Wissen kritisch zu überprüfen. Hier können außer den Fortbildungsveranstaltungen der Länder die Tagungen der Deutschen Richterakademie eine Hilfe bieten. Ich begrüße deshalb, daß sich die Justizministerkonferenz mit Nachdruck für einen festen Standort der Deutschen Richterakademie ausgesprochen hat. Nur durch eine ständig zur Verfügung stehende zentrale Fortbildungs- und Begegnungsstätte ist ein kontinuierliches Arbeiten möglich.

Daß die Justizreform nicht von heute auf morgen, also nur schrittweise verwirklicht werden kann, liegt bei Gesetzgebungsaufgaben von derart weittragender Bedeutung und solcher Vielfalt auf der Hand. Dies ist keine Ausrede, im Gegenteil: Diese Feststellung enthält die Einsicht, daß es großer Anstrengungen und starken politischen Willens bedarf, um dem Ziel näherzukommen. Diese Wahlperiode soll deshalb ein Schwergewicht auf dem Felde der rechtspolitischen Reformen haben.

Ich sehe diese Arbeit nicht zuletzt unter der Notwendigkeit, das Bild der Justiz in der Öffentlichkeit zu pflegen. Ich werde mich bemühen, in den kommenden Jahren durch das, was man Öffentlichkeitsarbeit nennt, nicht nur unsere Reformgesetze dem Bürger verständlich zu machen,

Parlament und Regierung im gegenseitigen Spannungsverhältnis

Von Staatssekretär Professor Dr. Friedrich Halstenberg, Düsseldorf*

I.

Für die Gestaltung des Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung gibt es drei Systeme, unter denen der Verfassungsgeber zu wählen hatte. Einmal die aus der *volonté générale* abgeleitete Auffassung, nach der die Regierung als der Exekutivausschuß der Volksvertretung wirkt. Die zweite Lösung — uns aus dem Präsidentsystem der USA bekannt — macht das dualistische Verhältnis zwischen Regierung und Parlament deutlich. Und die dritte Lösung ist das parlamentarische Regierungssystem, zu welchem sich das Bonner Grundgesetz in gleicher Weise wie die Weimarer Verfassung entschlossen hat.

Ich gehe von der Überzeugung aus, daß diese Regierungsform und diese Ausformung der Beziehungen zwischen Regierung und Parlament unter unseren Verhältnissen die bestmögliche ist. Es läßt sich auch aus dem Scheitern der Weimarer Demokratie nichts Überzeugendes gegen das System der parlamentarischen Regierungsform anführen. Das Scheitern der ersten deutschen Republik geht ganz sicher nicht auf Mängel der Verfassungsstruktur zurück, sondern auf andere Sachverhalte. Unter diesen scheint mir der gravierendste, daß der Weimarer Staat offenbar nicht vom Verantwortungs- und Solidaritätsgefühl breiter Bevölkerungskreise getragen war. Und besorgt müssen wir uns fragen, wie es in echten Krisensituationen um unsere Republik stehen wird, wenn es uns nicht gelingt, breitere Bevölkerungskreise von der Leistungsfähigkeit,

sondern auch sein Vertrauen zur Justiz durch Information zu stärken. Den für den Rechtsuchenden entscheidenden Eindruck von unserer Rechtspflege vermitteln aber die Richter und Staatsanwälte selbst. Die Justizminister des Bundes und der Länder können nur unterstützend wirken. Letztlich kommt es auf die Amtsführung der Richter und Staatsanwälte selbst an, ob es uns gelingt, der Justiz eine dauerhafte Vertrauensbasis im Bewußtsein unseres Volkes zu verschaffen. Viel Argwohn, dem die Juristen begegnen, beruht auf dem Bild, daß sie eine herrschende Rolle in unserer Gesellschaft einnehmen. Machen Sie bitte deutlich, daß Rechtsordnung und Rechtspflege dem Bürger in der Gemeinschaft helfen und dienen sollen. Dazu wünsche ich Ihnen guten Mut, Erfolg und Glück an der Schwelle zum siebten Jahrzehnt.

II.

Die Gewaltenteilung

Die klassische Gewaltenteilung ist heute nur noch sehr eingeschränkt gültig als Ordnungsprinzip für die Aufgabenabgrenzung und für die Regelung des Zusammenwirkens zwischen den beiden genannten obersten Staatsorganen.

Längst beschränkt sich das Parlament nicht mehr auf die ihm in diesem Prinzip allein zugeschriebene Aufgabe der Legislative. Immer stärker dringt es mit kontrollierenden Funktionen in die Verwaltung ein. Interpellationen und Anfragen geben sich zwar im Gewande des Informationsbegehrens, wollen aber meist Entscheidungen der Regierung beeinflussen. Noch deutlicher wird dieser parlamentarische Anspruch bei der Beratung des Haushaltsplans. Hier werden exekutive Detailentscheidungen bis zur administrativen Einzelmaßnahme festgelegt, echte Exekutivdomänen, wie Organisationsplan und Perso-

* Überarbeiteter Vortrag des Chefs der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen anlässlich der Eröffnung der 3. Tagung der Deutschen Richterakademie in Bad Godesberg am 15. Oktober 1968.

nlwirtschaft, werden mit dem Etat parlamentarisch detailliert und entschieden.

Auf der anderen Seite ist auch die Regierung nicht nur ein Exekutiv-Organ, das sich auf den Vollzug von Gesetzen zu beschränken hat. Selbst bei einer so extensiven Gesetzgebung, wie sie unseren Staat beherrscht, bleiben weite Verwaltungsräume gesetzfrei. Die Verordnungsermächtigung ist das Schulbeispiel legislativer Betätigung der Exekutive. Auf die Gesetzgebung selbst wirkt die Regierung, besonders bei der Vorbereitung schwieriger Materien, sehr erheblich ein.

Diese wenigen Beispiele zeigen: die klassische Gewaltenteilung ist überholt. Die dreigliedrige Gewaltenteilung wird zunehmend ersetzt durch eine vielfache Auffächerung der staatlichen Funktionen. Eines der kennzeichnenden Merkmale dafür ist die Gliederung in Bundes-Staat, Landes-Staat und Selbstverwaltung. Für das neue differenziertere und viel weiter aufgefächerte System der Machtverteilung haben wir ein so eingängiges Stichwort wie die Gewaltenteilung noch nicht gefunden.

In neuen Bereichen vollziehen sich auch in der Gegenwart bedeutende Veränderungen der Beziehungen zwischen den Staatsorganen und anderen unser politisches Leben mit tragenden Kräften.

III.

Die politischen Parteien und die Verbände

Vor allem aus dem für das parlamentarische Regierungssystem notwendigen Zwang zur Mehrheitsbildung folgt die Notwendigkeit großer Parteien. Sie müssen in der Lage sein, einerseits den pluralistisch aufgefächerten Volkswillen zu integrieren und andererseits einer Regierung die parlamentarische Basis zu geben. Damit werden die Parteien zu einer Daseinsbedingung für das parlamentarische System. Es wäre den innenpolitischen Verhältnissen in unserem Lande förderlich, wenn diese Einsicht sich in der Bevölkerung verbreiten würde, und wenn — was die Qualität der Staatsorgane nur günstig beeinflussen könnte — unseren Parteien die notwendige Blutzufuhr in reichem Maße gespendet würde, als das gegenwärtig der Fall ist. Ich meine, daß wir hier immer darum ringen müssen, die am Schicksal unseres Landes interessierten Bevölkerungskreise zur Mitwirkung durch das Medium der Parteien zu ermuntern.

Die Parlamentsstruktur und die parlamentarischen Verfahren haben sich gewandelt, da die Diskussion, vor allem in gewichtigeren Fragen sich zunehmend nicht mehr im abgegrenzten Raum von Regierung und Parlament vollzieht, sondern in den vorparlamentarischen Raum verlagert wird: auf den Parteitag, den Koalitionsausschuß, das Fernsehinterview. Solche Formen

der politischen Willensbildung sind unserer komplizierten soziologischen Struktur und der daraus resultierenden Schwierigkeit der Aufgabenstellung angemessen, solange die Willensbildungsprozesse transparent bleiben und schließlich in verfassungskonformer Weise förmlich abgesichert werden und damit auch den hier eingebauten Kontrollen unterworfen bleiben.

In diesem Zusammenhang ist ein Wort nötig über den Einfluß der neben den Parteien stehenden organisierten Gruppen gleichgerichteter Interessen, den Verbänden. Den entscheidenden Unterschied zwischen der politischen Partei und dem Verbands sehe ich in der Notwendigkeit des über Individualinteressen hinausgehenden Ausgleichs. Diesen Ausgleich muß die große Partei finden, das braucht der Verband nicht. Der Interessenverband verfolgt in der Regel gleichgerichtete Interessen seiner Mitglieder. Die politische Partei dagegen muß die in den eigenen Reihen widerstreitenden Interessen zu einem Ausgleich bringen. Mit Besognis zu beobachten ist die sehr unterschiedliche Ausstattung. Die Mehrzahl der Verbände verfügt über ein wirkungsvolles personelles und finanzielles Instrumentarium. Von der politischen Partei kann man das nicht durchweg sagen. Die staatlichen Organe müssen sich freilich der in den Verbänden repräsentierten Sachkenntnisse bedienen, um die besonderen Probleme mancher Fragestellungen aufzuhellen. Doch muß das in einer Weise geschehen, die die Einflüsse nach Ursprung und Intensität offenlegt. Darum halte ich viel von dem heute auch in unserem Lande in Übung kommenden System der „Hearings“, in dem vor den Parlamentsausschüssen auch die Spezialisten der Verbände ihre Meinung darlegen.

Die politischen Parteien haben mit den Parlamenten gemein, daß ihnen die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zweckmäßigste Apparatur weitgehend noch fehlt. Parteien und Fraktionen bedürfen einer Verbesserung ihrer Arbeitsmöglichkeiten, allerdings nicht etwa so, daß als Fraktionsberatung eine Art Antibürokratie aufgebaut wird. Auch mit einer begrenzten Anzahl hochqualifizierter Fraktionsassistenten müßte es möglich sein, die von der Administration natürlich bereitzustellenden Informationen für die Parlamentsarbeit auszuwerten und auszuarbeiten. Es wird manchmal übersehen, in welchem Umfang schon heute eine ständige Zusammenarbeit zwischen einzelnen Parlamentariern und Ministerien stattfindet.

Dabei soll nicht übersehen werden, daß die Schwäche der Opposition zum großen Teil darin beruht, daß sie nicht über Informationen und Arbeitsmöglichkeiten verfügt, deren sie zur Wahrnehmung ihrer staatspolitischen Aufgaben bedürfte. Diese Einstellung hat jüngst den Ausschlag bei der Frage gegeben, ob die Opposition sich etwa der Beratung durch Beamte der

Landesregierung versichern dürfe und wo die Grenzen dafür seien. Der Ministerpräsident Kühn hat entschieden, daß bei der Auslegung der hier nicht ganz eindeutigen beamtenrechtlichen Vorschriften die politische Tätigkeit, auch bei der Beratung der Opposition, eher zu fördern als zu behindern sei. Daß dabei für die leitenden Ministerialbeamten Loyalitätskonflikte vermieden werden müssen, wird jede Opposition anerkennen.

Was nun die Fraktionen im besonderen angeht, so muß man erkennen, daß auch sie in starkem Maße an der Integrationskraft der Staatsorgane teilhaben. Die Fraktionen bestimmen mehr und mehr die Willensbildung auch innerhalb der Parteiorganisationen. Sie nutzen andererseits die Möglichkeit, im Gegenstrom die rasch auszuforschende Meinung der betroffenen Bevölkerungskreise in die politischen Spitzenentscheidungen einfließen zu lassen.

Die Regierung braucht das Vertrauen der Parlamentsmehrheit. Das gewährleistet einerseits die demokratische Autorität der Staatsleitung und sichert andererseits den Freiheitsspielraum für den Bürger. Die Entscheidungen der Regierung sollen im Ergebnis die permanente Auseinandersetzung mit der Volksvertretung widerspiegeln. Das begrenzt zwar den Spielraum der Regierung, muß sie aber nicht schwächen. Einmal durch die Kanzler- oder Ministerpräsidentenwahl mit dem Parlamentsvertrauen ausgestattet gewinnt die Regierung eine Stellung, aus der sie dem Parlament mit eigenem Willen entgegentritt und trotz aller politischen Abhängigkeit auch in der Lage ist, eigene Initiativen zu entwickeln, eigene politische Impulse zu geben, Initialzündungen auszulösen und, je nach der Persönlichkeit der Handelnden, führend auf das Parlament einzuwirken. Kraftvolles Handeln, wie es gerade in unserem modernen Staat nottut, bleibt auch der parlamentarischen Regierung nicht verwehrt. (Indessen gibt das parlamentarische System auch nicht eine Garantie für solch kraftvolles Handeln.)

Im parlamentarischen Bereich gewinnt die Ausschusarbeit ständig an Bedeutung. Fast könnte man sagen, die Ausschusarbeit verdrängt das Plenum. Der Ausschuß ist der Ort, in dem die engste Berührung mit der Regierung stattfindet. Das erklärt sich aus der Differenzierung der Beratungsgegenstände und aus der quantitativen Belastung des Parlaments. Beides begrenzt die Möglichkeiten der vollen Sachbehandlung im Plenum.

Diese hier nur skizzierte Umgestaltung des Verhältnisses und der Aufgabenteilung zwischen Regierung und Parlament wird nun durch die Entwicklung, genauer gesagt den Ausbau, des föderativen Systems beeinflusst. Diese Zusammenhänge erscheinen mir deswegen besonders bemerkenswert, weil es sich hier um Entwicklungen handelt, die noch nicht voll erkannt werden.

IV.

Die Umgestaltung des föderativen Systems

Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern war in der Ausgangslage extrem föderalistisch. Die Ausgangslage konnte nicht gehalten werden. Der Sachzwang führt in manchen Teilgebieten zur Zentralisierung. Dabei wird die Entwicklung hinsichtlich der Gesetzgebung und der Verwaltung unterschiedlich verlaufen; im Ganzen geht der Trend dahin, daß der gesetzgeberische Bewegungsspielraum bei den Ländern sich weiter verringern wird. Dabei wird nicht eine Verlagerung von Gesetzgebungsmaterialien stattfinden, sondern darüber hinaus auch ein Abwandern landespolitischer Entscheidungen, die bisher der landesparlamentarischen Kontrolle zugänglich waren.

Dieser Tendenz, die ich mit Beispielen aus der Finanzreform belegen will, wirkt jedoch eine andere entgegen, nämlich die durch den Bundesrat erfolgende Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung. Die Intensität des auf diesem Wege bewirkten Ländereinflusses auf die Bundesgesetzgebung geht sicherlich weit über die Absichten der Väter des Grundgesetzes hinaus. Dabei handelt es sich nicht um den Einflußbereich der Länderparlamente, sondern der Landesregierungen. Zwar gäbe es die Möglichkeit, für den Bundesrat vorbereitete oder schon getroffene Entscheidungen der Landesregierung im Landtag einer parlamentarischen Debatte zu unterwerfen. Aber die Staatspraxis hält sich hier an die Rechtslage, daß nämlich die Wahrnehmung der Landesinteressen im Bundesrat allein Sache der Regierung ist.

Im Bund-Länder-Verhältnis sind Änderungen eingetreten — weitere werden gewiß folgen —, die sich auf das Verhältnis zwischen Landesregierung und Landesparlament auswirken. Vor allem die jetzt verabschiedete Finanzreform ermöglicht es dem Bunde, in weit stärkerem Maße als bisher mit Bundesfinanzierungsbeiträgen Landesaufgaben zu beeinflussen, ja mit zu entscheiden. Auch das Verhältnis Regierung—Parlament wird im Lande, aber auch im Bunde, dadurch berührt. Bei den drei Gemeinschaftsaufgaben sollen künftig aus Bundesregierung und Landesregierungen paritätisch zusammengesetzte Planungsausschüsse die Pläne ausarbeiten, nach denen der Bund und die Länder die Gemeinschaftsaufgaben finanzieren. Die Verhandlungen in diesen Planungsausschüssen können sich nicht auf Finanzierungsfragen beschränken, weil den Finanzierungsentscheidungen notwendigerweise Sachentscheidungen vorausgehen müssen. Das wird zu dem Ergebnis führen, daß die Gemeinschaftsaufgaben, die nach der Verfassungslage Landesaufgaben bleiben, dennoch einem bedeutenden und auch so gewollten Ge-

staltungseinfluß der Bundesregierung unterworfen werden.

Nun stehen zwar die Beratungsergebnisse dieser Planungsausschüsse unter dem Haushaltsvorbehalt. Der Bundestag und die Landtage werden formell in der Haushaltsgestaltung durch die voraufgegangenen Entscheidungen der Planungsausschüsse nicht gebunden. Sachliche Bindungen bleiben aber unausweichlich. Es ist kaum denkbar, daß ein Landtag den Landesbeitrag zu einer Gemeinschaftsaufgabe verweigere mit der Folge, daß eine bedeutende Bundeszuwendung dem Lande entginge. Nichts anderes wird sich für den Bundestag ergeben: hat sich die Bundesregierung mit allen Landesregierungen verständigt, kann der Bundestag bei der Haushaltsentscheidung daran nicht vorbei.

In diesem Zusammenhang sei schließlich noch auf die jüngste Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes unseres Landes eingegangen.

V.

Das Notbewilligungsrecht

Der Tatbestand ist in wenigen Sätzen umrissen. Die Landesregierung entschoß sich zu einem Bündel von Konjunkturbedingungsmaßnahmen in Gestalt von über- und außerplanmäßigen Ausgaben, Bindungsermächtigungen und Vorgriffen. Der Finanzminister legte diese Entscheidung dem Landtag mit der Bitte um zustimmende Kenntnisnahme vor, der entsprechend mit Mehrheit beschloß. Der Rüge der Opposition, das Budgetrecht des Landtags sei durch das Notbewilligungsrecht des Finanzministers beeinträchtigt, folgte der Verfassungsgerichtshof nicht. Es führte aus: „Für das Budgetrecht der parlamentarischen Demokratie rechtfertigt sich das Notbewilligungsrecht des Finanzministers aus der Überlegung, daß im Laufe des Rechnungsjahres unvorhergesehene Ausgaben notwendig werden, die einer sofortigen Entscheidung bedürfen und nicht nach den allgemeinen Grundsätzen des Haushaltsrechts behandelt werden können. Das Notbewilligungsrecht des Finanzministers ist nicht als die gelegentliche Delegation einzelner Legislativrechte an die Exekutive“ zu verstehen, sondern als ein in die Verfassung eingebautes Notrecht des Finanzministers, das „je nach der Sachlage außerordentlich weit gehen kann. Aus Artikel 85 LV lassen sich über den reinen Wortlaut hinaus Schranken des Notbewilligungsrechts nicht herleiten. Insbesondere ist es nicht der Höhe nach begrenzt.“

Und wiederum gibt diese Entscheidung Anlaß darzulegen, wie das Verhältnis Regierung—Parlament auf Landesebene beeinflußt wird durch das Verhältnis zum Bund. Das Gericht mißt bei seiner Entscheidung darüber, ob die Notbewilligung des Finanzministers gerechtfertigt war, einer Verständigung zwischen Bundes- und Län-

derregierungen maßgebliche Bedeutung bei. Der Verfassungsgerichtshof folgt auch der weiteren Erklärung des Finanzministers, daß sich für ihn auf Grund der gemeinsamen Konferenz der Wirtschafts- und Finanzminister der Länder und des Bundes sowie des Schreibens des Bundesministers der Finanzen eine andere Beurteilung dahin ergeben habe, daß es nunmehr dringend erforderlich geworden sei, das Konjunkturbelegungsprogramm des Bundes zu unterstützen.

VI.

Ich will nun am Schluß meines Vortrages eine zusammenfassende Abwägung versuchen.

So sehr die mit mehreren Beispielen belegte Entwicklung im Flusse ist, scheint mir deutlich, daß ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Parlament und Regierung, zumal im Hinblick auf die Veränderungen des föderativen Systems, noch nicht wieder gefunden ist. In dieser Situation ist der Rat berechtigt, vor allem die Leistungsfähigkeit der Parlamente zu verbessern.

Beim Durchblättern meiner Karteikarten stieß ich dabei auf eine Empfehlung von Dahrendorf, die Parlamente sollten das Schwergewicht auf die Kontrolle der Regierung legen und dabei gegebenenfalls die gesetzgeberische Tätigkeit einschränken. Dieser Weg bietet keine Verbesserung. Vielmehr ist es notwendig, das Parlament im ganzen und auch seine Opposition in die Lage zu versetzen, der Regierung als voll informiert und leistungsfähig gegenüber zu treten. Abwegig wäre es, dem Parlament wesensfremde und nur belastende Aufgaben aufzubürgern, wie etwa mit der Institution des Ombudsmans oder ähnlichen Einrichtungen, die außer acht lassen, daß wir in unserem Lande seit dem Grundgesetz einen nahtlosen Rechtsschutz haben.

Bedenken, die ich habe anklingen lassen, sollen keine Zweifel an der Richtigkeit der (geschriebenen) Verfassung behaupten. Die Probleme liegen in der Handhabung. Gewiß kann man sagen, daß auch über die Details der jüngsten Gesetzgebungsschritte letztlich nicht die verfassungsrechtlichen Institutionen entscheiden, sondern die Menschen, die damit umgehen.

Für das Funktionieren unseres Verfassungssystems scheinen mir allerdings heute zwei allgemeine Voraussetzungen von ganz besonderem Belang. Es muß gelingen, diese Staatsform fester auf das Vertrauen und auf das Verantwortungsbewußtsein breiter Bevölkerungsschichten zu gründen. Und trotz aller legitimen Forderungen nach Teamwork, nach Zusammenarbeit, nach Machtverteilung muß bei den im Staat und politisch handelnden Menschen das Bewußtsein individueller Verantwortung gefördert werden. Dazu müssen auch Arbeitsmethoden und Organisationsformen so ausgestaltet werden, daß persönliche Verantwortung erkennbar wird.

Das politische Berlin-Risiko

Von Dr. jur. Dieter Schröder, Berlin

I.

Im Jahr 1967 hat der damalige Regierende Bürgermeister von Berlin, Heinrich Albertz, eine „Kommission unabhängiger Sachverständiger ins Leben (ge)rufen, die den Senat bei der schwierigen Aufgabe der langfristigen Strukturplanung unterstützt“. Im Dezember 1968 hat diese Kommission ihr Gutachten vorgelegt, in dem sie 1. „Entscheidungshilfen bei der Lösung langfristiger Strukturprobleme West-Berlins“ anbietet, wobei „ökonomische, wirtschaftspolitische und bildungspolitische Fragestellungen im Vordergrund“ stehen, und in dem sie 2. „die zu erarbeitenden Vorschläge dem Ziel einer einheitlichen Gesamtpolitik für den Senat von Berlin“ zuordnet. Hinsichtlich dieser Gesamtpolitik hat die Kommission drei alternative Modell-Skizzen in ihr Gutachten eingeschlossen, die als „fundiert, umfassend, wissenschaftlich-nüchtern ... unbequem und tabu-verletzend“ bewertet worden sind. Die Hessische Landeszentrale für politische Bildung, von der diese Qualifikation stammt, hat sich jüngst entschlossen, eine Diskussion des Gutachtens in der deutschen Öffentlichkeit zu erzwingen. Der Berliner Senat hat sich hingegen gerade von diesen Teilen des Gutachtens distanziert. Im Hinblick auf eine Berlin-Diskussion, die im Zusammenhang mit den Moskauer Berlin-Sondierungen schon bald entflammen könnte, ist es geboten, die Berlin-Modelle des Gutachtens einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

Die Kommission benennt ihr 1. Modell „Die Erhaltung des Status quo“ und führt dazu u. a. aus: „Das Offenhalten der Situation, der Wille zur Nichtänderung des Status quo in Mitteleuropa, zeigt besonders deutlich, daß zur Zeit keine definitive Lösung der Probleme angezielt wird... Der Verzicht auf die Möglichkeit, politisch aktiv zu handeln, und der Rückzug auf die bloße Re-Aktion sind offensichtlich.“ Modell 2, mit dem ein Schritt zu einer definitiven Lösung des Berlin-Problems und zu Aktivität in der Berlin-Politik getan werden soll, heißt: „Modifizierung der Eingliederung Westberlins in die Bundesrepublik“. Bei seiner Verwirklichung soll die „faktische Westintegration West-Berlins... nicht angetastet“ werden, West-Berlin soll, „besonders im Bereich des Rechts-, Wirtschafts- und Finanzsystems, Bestandteil der Bundesrepublik“ bleiben, aber die „Bundesrepublik und der Senat von Berlin halten einen allmählichen stillschweigenden Verzicht auf bestimmte Bestandteile der unmittelbaren politischen Präsenz (Präsenz I!) des Bundes in Berlin für möglich und sind damit zu einer Modifizierung ihrer Politik gegenüber der DDR bereit... Die östliche Seite ist nicht

nur an einer Zuspitzung der Lage in Berlin nicht interessiert, sondern nimmt den stillschweigenden langsamen Abbau der ‚Präsenz I‘ des Bundes in Berlin zur Kenntnis und honoriert dies.“ Modell 3, „Die partielle Modifizierung des Status von West-Berlin im Sinne einer größeren Selbständigkeit der Stadt“, will den „von allen vier Mächten geforderten Sonderstatus für West-Berlin erhalten“ und „die Sicherheit auf den Zufahrtswegen... von den vier Mächten garantieren“ lassen, damit „West-Berlin... die politische, wirtschaftliche und kulturelle Brückenfunktion, von der häufig die Rede ist, voll wahrnehmen“ kann.

Gegen Modell 1 wird von der Kommission eingewandt, es sei mit einer „andauernden und möglicherweise steigenden Unsicherheit in bezug auf die zivilen Zufahrtswegen“ und daraus resultierender „psychologischer Unsicherheit in der Stadt“ verbunden. Bei Modell 2 gibt die Kommission zu bedenken, daß mit einer Honorierung eines allmählichen Abbaus der politischen Präsenz des Bundes in West-Berlin durch den Verzicht der „DDR“ auf zukünftige Eingriffe in den Berlin-Verkehr nicht unbedingt gerechnet werden könne und daß obendrein eine mißverständliche publizistische Reflektierung solcher Politik in der Berliner Bevölkerung Unruhe auslösen könne. Bei Modell 3 soll West-Berlin einen Sonderstatus erhalten, der alte Berlin-Status also aufgegeben werden. Der Stadtteil würde dann wirklich zu „Westberlin“, wie es die „DDR“ schon heute schreibt und wie es auch die Kommission oft bezeichnet, d. h. zur „besonderen politischen Einheit“, völlig gelöst von politischen Beziehungen zur Bundesrepublik, wodurch, was die Kommission als einzigen Nachteil dieses Modells wertet, die östlichen Thesen über den Status von Berlin bestätigt würden. Wenn dieses Modell wirklich keinen größeren Nachteil in sich birgt, muß man sich fragen, warum die Kommission dann dem Senat nur empfohlen hat, erst einmal Modell 2 anzusteuern und von ihm aus später zu Modell 3 überzugehen.

Man ist zunächst verwundert, daß eine zur Beratung des Senats bei der „langfristigen Strukturplanung“ berufene Kommission, die entsprechend ihrer Aufgabe von innenpolitisch orientierten Politologen, Volkswirten, Soziologen und Pädagogen gebildet wurde, nicht nur, wie geschehen, zu wirtschaftlichen und bildungspolitischen Fragen Stellung nimmt, sondern erst einmal ein breit angelegtes außenpolitisches Programm entwickelt. Nun hat sich die Kommission auftragsgemäß vor allem mit der Frage des „Investitionsrückstandes“ der West-Berliner Wirtschaft im Vergleich zur Investitionstätigkeit