

In den Erfahrungen im Landtag von Niedersachsen

24

Nur noch ein alter Zopf?

„verdeckten Stimmzettel“ könnten offengelegt werden / Von Theodor Eschenburg

Zuerst nach dem mißglückten Versuch eines konstruktiven Mißtrauensvotums der CDU/CSU gegen Bundeskanzler Brandt im Jahre 1972 und jetzt wieder bei der Wahl des niedersächsischen Ministerpräsidenten ist die Frage aufgekomen, ob die geheime Wahl von Regierungschefs durch die Parlamente noch sinnvoll sein kann.

Gegenwärtig gelten für Wahlen und Abstimmungen in der Bundesrepublik zwei Grundprinzipien: Personenwahlen, und zwar sowohl Volkswahlen wie auch solche innerhalb des Parlaments, sind grundsätzlich geheim, die Beschlüsse in den Volksvertretungen — vor allem über Gesetze — hingegen öffentlich. Der Urwähler soll vor Pressionen geschützt sein, er soll keine Nachteile aus seiner Abstimmung befürchten müssen. Keine

Sollen die Länderchefs und der Bundeskanzler von den Parlamenten in offener Abstimmung gewählt werden?

Wahlfreiheit ohne Wahlgeheimnis heißt der Grundsatz. Der Urwähler ist niemandem anders als sich selber verantwortlich. Folglich ist auch geheime Wahl gerechtfertigt.

In der Demokratie soll aber der Urwähler die Parlamente und Parteien im Hinblick auf die nächsten Wahlen kontrollieren können. Deswegen müssen die Abstimmungen in den Volksvertretungen öffentlich vorgenommen werden, wenn auch die Kontrolle im Einzelfall schwierig oder nahezu unmöglich ist — etwa bei der Abstimmung durch Handaufheben oder Aufstehen. Warum dann die Ausnahme bei den Wahlen von Personen mit wesentlichen Kompetenzen durch Volksvertretungen? Müssen nicht auch hier die Wähler einen Anspruch auf Kontrolle über das Verhalten der von ihnen gewählten Abgeordneten haben?

Die geheime Personenwahl durch Wahlgremien, wie beispielsweise Volksvertretungen, aber auch Ratskörperschaften oder das Kardinalskollegium,

ist eine sehr alte Einrichtung. Seit der Mitte des 17. Jahrhunderts besteht die zwingende Vorschrift der geheimen Papstwahl, die früher schon üblich war, aber ohne strikte Einhaltung des Prinzips. Die Mitglieder der Ratskörperschaften (Senate) freier Reichsstädte wurden seit Jahrhunderten in zum Teil sehr komplizierten Verfahren geheim gewählt.

Von diesen Beispielen abgesehen, wurden in der Monarchie mit Kompetenzen ausgestattete Personen kaum gewählt. Der Fürst ernannte sie. Eine Ausnahme bildete die Wahl von Parlamentspräsidenten schon im vorigen Jahrhundert. Sie war in der Regel geheim, ebenso meist die Wahl der Rektoren von Universitäten. Man hat keine großen geistigen Anstrengungen unternommen, um das geheime Wahlverfahren in diesen Fällen zu prüfen und seine Notwendigkeit zu begründen. Es galt als selbstverständlich.

In der Weimarer Republik ernannte der Reichspräsident den Reichskanzler. Dieser mußte jedoch zurücktreten, wenn ihm der Reichstag in offener Abstimmung das Vertrauen entzog. Die Länderministerpräsidenten hingegen wurden schon damals von den Landtagen geheim gewählt. Man verfuhr insoweit nach der Regelung, die in der Monarchie für die Wahlen der Parlamentspräsidenten gegolten hatte.

Nach 1945 übernahmen Bund und Länder für die Wahl der Regierungschefs das Verfahren mit „verdeckten Stimmzetteln“, wie es offiziell genannt wird. Auf gleiche Weise werden auch der Bundespräsident und der Bundestagspräsident gewählt. Ebenso erfolgt die Abberufung des Bundeskanzlers und zum erheblichen Teil der Regierungschefs der Länder geheim, da Abwahl und Neuwahl miteinander gekoppelt sind (konstruktives Mißtrauensvotum). Doch ist dieses Verfahren nur in wenigen Landesverfassungen, so in Niedersachsen, ausdrücklich festgelegt. Im Bund und in den meisten Ländern ist die geheime Abstimmung lediglich in den Parlamentsgeschäftsordnungen vorgesehen; für die Wahl des Bundespräsidenten durch besonderes Gesetz. Allerdings ist man dabei nicht ganz konsequent vorgegangen. In einer Reihe von Ländern bedarf der Regierungschef für die Bildung seiner Regierung der Zustimmung des Parlaments; sie aber muß ihm offen gegeben werden.

Die geheime Wahl von Bundespräsident und Regierungschefs war bisher unumstritten. Zwar hat es bei derartigen Wahlen schon früher gelegentlich Pannen für diese oder jene Fraktion gegeben, weil die vorausschbare Fraktionsmajori-

Fortsetzung nächste Seite

(Fortsetzung von Vorseite)



Weniger Zusammenhalt

tät um wenige Stimmen über- oder unterschritten wurde. Doch gaben Zu- oder Abgänger bis zu Barzels Versuch des Kanzlersturzes nie den Ausschlag. So regten sich jeweils nur die betroffenen Fraktionen, aber darüber hinaus kaum jemand auf.

Bei der Wahl des neuen Regierenden Bürgermeisters von Berlin nach dem Tode Ernst Reuters 1951 soll sich die CDU-Fraktion ihrer Mitglieder, was die Abstimmung über den Nachfolger Walther Schreiber anging, nicht ganz sicher gewesen sein. Nach unwidersprochenen Pressemeldungen hatte die Fraktion ihre Mitglieder durch Beschluß verpflichtet, daß jeder im Plenum dem neben ihm sitzenden Fraktionsangehörigen vor der geheimen Wahl seinen Stimmzettel zu zeigen hätte. Dies wurde erst einige Tage nach der Wahl bekannt. Die öffentliche Entrüstung darüber klang jedoch rasch wieder ab. Der Fall geriet in Vergessenheit.

Beim Mißtrauensantrag der CDU/CSU gegen Willy Brandt 1972 beschloß die SPD-Fraktion, sich der Stimme zu enthalten. Die SPD-Abgeordneten blieben auf ihren Bänken sitzen und „demonstrierten“ auf diese Weise gegen die geheime Abstimmung. So konnte jedenfalls kein Sozial-

demokrat zur Wahlkabine gehen, ohne daß er sich dem Verdacht ausgesetzt hätte, ein Überläufer zu sein. Aber das Prinzip der geheimen Wahl war damit noch nicht im Kern angefochten. Das setzte erst jetzt bei der überraschenden Wahl des niedersächsischen Ministerpräsidenten ein.

Nach weitverbreiteter Vorstellung sollen gerade bei der Regierungsbildung und damit vor allem bei der Wahl des Regierungschefs die Abgeordneten an den Wählerauftrag gebunden sein, besonders dann, wenn eine oder mehrere Parteien sich vor den Wahlen ausdrücklich für eine bestimmte Regierungsbildung ausgesprochen haben. Daraus folgt, daß die Wähler in der Lage sein müssen, ein solche Wahl zu kontrollieren. Das aber ist nur bei öffentlicher Abstimmung möglich.

Auf den ersten Blick scheint dies eine ganz plausible Begründung zu sein. Sie entspricht zudem manchen modernen Demokratisierungstendenzen, die dahin gehen, den Einfluß der Basis auf Parlamentsentscheidungen nachhaltig zu verstärken. Vom Abgeordneten muß erwartet werden, daß er seine Abstimmung gerade auch bei Wahlen, wenn sie von den Partei- oder Fraktionsbeschlüssen abweichen, zu begründen in der Lage ist. Durch die offene Abstimmung wird verhindert, daß Abgeordnete aus egoistischen Motiven dem politischen Gegner ihre Stimme geben, etwa um persönlichen Nutzen zu erreichen oder Schaden von sich abzuwenden. Ging es tatsächlich bei beiden niedersächsischen Ministerpräsidentenwahlen um solche Motive oder ging es um echte politische Überzeugungen? Wir wissen es nicht. Aber auch im letzten Fall hätten die Dissidenten ihre Entscheidung öffentlich vertreten müssen.

Eine Änderung des Wahlverfahrens wäre leicht möglich. Bei den Parlamentsgeschäftsordnungen und dem Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten genügt die einfache Mehrheit, um eine öffentliche Stimmabgabe zu gewährleisten. Wahrscheinlich würden sich die wenigen Länder, bei denen die geheime Wahl in der Verfassung selbst vorgeschrieben ist, auch zu einer Änderung entschließen, wenn der Bund und die übrigen Länder sie vorgenommen hätten.

Aber so leicht das Ganze rechtlich zu bewerkstelligen sein mag, so schwer wird es werden, sich politisch dafür zu entscheiden. Denn es geht dabei um eine tief in das Parlamentsrecht und in die Parlamentspolitik wie in die Selbständigkeit des Abgeordneten eingreifende Neuerung. Davon würde mehr als nur eine alte Tradition berührt, die bei wichtigen Wahlen der Parlamente zumindestens seit 1919 unangefochten ist.

Der Fall von Niedersachsen könnte sich wiederholen, gerade dann, wenn die Stimmendifferenz zwischen den streitenden Parteien oder Parteigruppen ganz gering ist. Aber sicher ist das nicht. Deshalb wird man wohl noch warren können. Genügend Zeit für die öffentliche und die wissenschaftliche Diskussion eines so gravierenden Themas sollte bleiben. Zunächst muß die Frage in den Parteigremien, vor allem auf den Parteitagen, beraten werden. Außerdem bleibt abzuwarten, ob eine Partei sich entschließt, die offene Wahl der Regierungschefs programmatisch zu vertreten.