

Jürgen Seifert

Totalrevision: Drohung mit dem Verfassungsbruch

Noch in der Endphase der Auseinandersetzung um die Notstandsgesetzgebung, am 3. April 1968, äußerte der CDU-Abgeordnete Hans Dichgans in der Haushaltsdebatte des Bundestages: »Wir haben uns niemals die Frage vorgelegt, ob das Grundgesetz als Ganzes den heutigen Bedürfnissen noch entspricht... ich möchte Ihnen vorschlagen, daß wir einmal darüber nachdenken, ob es nicht richtig ist, etwa heute schon zu beschließen, im Jahre 1974 eine neue verfassungsgebende Nationalversammlung einzuberufen, die von Grund auf noch einmal alle Fragen stellt, die gestellt werden müßten.«¹

Dichgans ist kein Außenseiter. Im Januar 1969 stand er als Kandidat für den Bundestagspräsidenten zur Diskussion. Er kommt aus dem Management der Stahlindustrie und ist geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Düsseldorf. Bekannt geworden ist er durch seine Initiative, die akademische Freiheit durch Begrenzung der Studienzeit zu beschneiden.

Ralf Dahrendorf hat den Gedanken einer Verfassungsrevision durch eine Verfassungsgebende Nationalversammlung in einer Zeitungskolumne als »sinnvoll« bezeichnet². Theodor Eschenburg hat Dichgans nachdrücklich unterstützt³, zunächst allerdings ohne Resonanz zu finden, da das Grundgesetz in Art. 79 die Voraussetzungen, unter denen Verfassungsänderungen zulässig sind, unmißverständlich umreißt. Eschenburg hat auch die Große Anfrage, die am 27. Juni 1968 42 Bundestagsabgeordnete der Union an die Bundesregierung richtete⁴, in diesen Zusammenhang gestellt⁵. Die Abgeordneten wollten von der Bundesregierung wissen, ob das föderative System noch »den Anforderungen genügt, die in unserer Zeit an einen demokratischen und sozialen Rechtsstaat in einem sich zusammenschließenden Kontinent gestellt werden müssen?« Die Anfrage stellt nicht nur die im Grundgesetz verankerte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Gesetzgebung und der Verwaltung grundsätzlich in Frage, sondern auch die Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Rechtsprechung und auf dem Gebiet des Gemeinderechts. Trotz der Frageform, die es den anfragenden Abgeordneten ermöglicht, sich nicht eindeutig festzulegen und ihre politi-

¹ Bundestag, *StenBer.*, 5. Wahlperiode, 166. Sitzung, S. 8723 (C).

² Ralf Dahrendorf, »Über die Schwierigkeit, etwas in Bewegung zu setzen«, in: *Der Volkswirt*, Jg. 22, Nr. 25 (21. Juni 1968), S. 16.

³ Theodor Eschenburg, »Revision des Grundgesetzes? Anmerkungen zu einem bemerkenswerten Vorschlag«, in: *Die Zeit*, 28. Juni 1968, Nr. 26, S. 5; Eschenburg verweist dabei u. a. auf die gegenwärtigen Bestrebungen in der Schweiz; vgl. dazu Max Imboden, *Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft*, Bern, 1966.

⁴ Bundestagsdrucksache VI/3099 (neu) vom 27. Juni 1968, »betr. Weiterentwicklung des föderativen Systems«; Antwort: Bundestagsdrucksache VI/4002 vom 20. März 1969.

⁵ Theodor Eschenburg, »Noch einmal: Revision des Grundgesetzes. Zu einem Antrag von 45 CDU-Abgeordneten«, in: *Die Zeit*, 5. Juli 1968, Nr. 27, S. 7.

schen Auffassungen nur anzudeuten, ist dieses von der Bundesregierung erst im März 1969 beantwortete Dokument ein interessanter Beleg für das gebrochene Verhältnis dieser Volksvertreter zu den Prinzipien des Grundgesetzes von 1949.

Im Dezember 1968 legte Hans Dichgans, von Hause aus Jurist, eine Konzeption vor, die einen Weg weist, die verfassungsrechtlichen Hindernisse (Art. 79 GG), die seinem Plan im Wege stehen und die auch Theodor Eschenburg bedauert hatte⁶, auf seine Weise zu umgehen⁷. Er vertrat die Ansicht, das deutsche Volk im Sinne des Art. 146 GG sei »heute das Volk der Bundesrepublik«. Er folgert daraus: »Bundestag und Bundesrat können heute schon durch ein Gesetz nach Art. 79 eine neue verfassungsgebende Nationalversammlung einberufen, die eine neue Verfassung gemäß Art. 146 ausarbeitet.«

Theodor Eschenburg, der in der Regel betont, Politikwissenschaftler und nicht Verfassungsjurist zu sein, will in dieser Frage die Auseinandersetzung vor dem Bundesverfassungsgericht »nicht scheuen«⁸ und hat die von Dichgans vorgeschlagenen Umkehrung des ausschließlich für den Fall der Wiedervereinigung vorgesehenen Art. 146 ausdrücklich gutgeheißen. Eschenburg hat auch die Motive für seine Überlegungen verraten: Eine verfassungsgebende Nationalversammlung würde »die Ausschaltung des Bundesrates von dieser Aufgabe bedingen«⁹; eine Grundgesetzänderung auf dem in der Verfassung gewiesenen Wege »wäre ein aussichtsloses Unternehmen. Eine Zweidrittelmehrheit ist so schwer zu erreichen, daß die Gesamtrevision ein Fragment bleiben würde«¹⁰.

Weder Dichgans noch Eschenburg noch der Hamburger Öffentlichrechtler Werner Thieme (der sich inzwischen der Kampagne für eine Totalrevision des Grundgesetzes angeschlossen hat¹¹) hat sich die Mühe gemacht, konkret nachzuweisen, warum das Grundgesetz überholt sei. Deutlich wurde allerdings, daß bei einer Totalrevision nicht an eine Verstärkung demokratisch-plebiszitärer Elemente gedacht ist, die Helmut Lindemann gefordert hat¹², sondern um die Durchsetzung zentralstaatlicher Strukturen. So meinte Eschenburg, der Föderalismus sei »gemessen an unserer gesellschaftlichen Entwicklung, anachronistisch«¹³. Er will unter anderem die Kulturhoheit der Länder beseitigen (faktisch heißt das: Aufhebung der verfassungsrechtlichen Sicherungen gegen ein Regierungsfernsehen); er erwägt, die Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts einzuschränken und ist für Bestimmungen, die sicherstellen, daß die »massiven Störungen, die wir an den Universitäten erleben«, nicht vom Demonstrationsrecht erfaßt werden¹⁴. Auch Thieme ist der Ansicht, der Föderalismus habe seine Existenzberechtigung verloren¹⁵. Noch deutlicher wird Thieme, wenn er sagt: »Weder die Freiheit der Verbände, noch die der öffentlichen Meinung, noch die der Wissenschaft ist hinreichend begrenzt, gegen Mißbrauch gesichert. . . . Es geht ja auch nicht nur um die Gewährleistung der Freiheit, sondern ebenso um deren Grenzen im Interesse

⁶ a. a. O. (Anm. 3).

⁷ Hans Dichgans, »Eine verfassungsgebende Nationalversammlung?« in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Jg. 1, Heft 3 (Dezember 1968), S. 61–63.

⁸ »Für die Demokratie eine Diktatur auf Zeit? Spiegel-Gespräch mit Theodor Eschenburg«, in: *Der Spiegel*, Jg. 23, Nr. 8 (17. Februar 1969), S. 36–50, insb. S. 42.

⁹ a. a. O. (Anm. 5).

¹⁰ a. a. O. (Anm. 3.)

¹¹ Werner Thieme, »Für eine Totalrevision des Grundgesetzes«, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Jg. 2, Heft 2 (Februar 1969), S. 32–33.

¹² Helmut Lindemann, *Das antiquierte Grundgesetz*, Hamburg, 1966.

¹³ a. a. O. (Anm. 8), S. 48.

¹⁴ *Ebd.*, S. 50.

¹⁵ a. a. O. (Anm. 11), S. 33.

der Allgemeinheit, im Interesse der Handlungsfähigkeit des Staates als Diener der Gesellschaft.«

171

Inhaltlich geht es also unter dem Titel Totalrevision des Grundgesetzes durch eine verfassungsgebende Nationalversammlung um eine Beschneidung sogenannter »Rechte gegen den Staat« und um einen Abbau des Föderalismus, d. h. um die Übertragung wesentlicher Befugnisse der Länder (z. B. Polizeigewalt) auf den Bund; es geht um Zentralisation und um den Abbau regionaler Selbstverwaltung. Begrenzung der »Freiheit der Verbände« heißt konkret: Einschränkung der Macht der Gewerkschaften.

Die Verfechter einer Totalrevision des Grundgesetzes stehen vorerst allein. Eine Tagung, zu der die Friedrich-Naumann-Stiftung Ende März 1969 nach Baden-Baden eingeladen hatte¹⁶, zeigte, daß nicht nur die Länder argwöhnisch einem solchen Verfahren gegenüberstehen. Auch in der SPD scheint man nicht geneigt zu sein, durch die Rede von einer Totalrevision die Notstandsopposition neu zu beleben. In der *Politisch-Sozialen Korrespondenz* hat sich im Mai 1969 der Bonner Staatsrechtler Ulrich Scheuner, der in wesentlichen Verfassungsfragen häufig die Position der Bundesregierung vertreten hat, gegen eine Totalrevision gewandt¹⁷. Die *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, die über Dichgans schon anlässlich seiner damals diskutierten Kandidatur zum Bundestagspräsidenten berichtet hatte, er habe »viele Fraktionsmitglieder mit radikalen Vorschlägen zur Verfassungsreform verstimmt«¹⁸ – hat an hervorgehobener Stelle auf Scheuners Artikel hingewiesen und dadurch ihre ablehnende Haltung zum Ausdruck gebracht¹⁹. In einer vom Zweiten Deutschen Fernsehen am 15. Mai 1969 gesendeten Disputation zwischen Hans Dichgans und Ulrich Scheuner hat Dichgans zwar die Forderung nach einer Totalrevision und den Weg über Art. 146 GG nicht aufgegeben, in der Sache jedoch merklich Zurückhaltung gezeigt. Dichgans wandte sich gegen eine Veränderung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und plädierte letztlich nur für die Konstituierung eines Länderrates, der neben den Bundesrat treten soll, und für eine Verbesserung des Gesetzgebungsverfahrens. Er erklärte: »Alles, was ich als Reform unterbringen möchte, stößt sich an Art. 79 Abs. 3 nicht«²⁰.

Noch deutlicher als Ulrich Scheuner betonte Bundesinnenminister Ernst Benda in einem Gedenkartikel zum 23. Mai 1969: »Für eine Verfassungsneuschöpfung – aber auch für eine Totalrevision der Verfassung – scheint mir ein wirklicher Anlaß nicht gegeben.« Bendas Begründung ist bestimmt durch die Erfahrungen des Kampfes um die Notstandsgesetze: »Ein solches Vorgehen würde vielmehr unnötig die Gefahr heraufbeschwören, die weitaus überwiegend bewährten Elemente unserer geltenden Verfassungsordnung aufs Spiel zu setzen und den ihr zugrunde liegenden demokratischen Konsensus zu verunsichern.« Benda sprach sich dafür aus, durch Verfassungenauslegung »mehr Spielraum für die Verfassungsfortentwicklung zu gewinnen«; wenn von Verfassungsänderungen nicht abgesehen werden könne, so sollten »die jeweils anstehenden Verfassungsände-

¹⁶ S. dazu Roderich Reifenrath, »Alle Rufe nach einer Totalrevision sind unsinnig«, in: *Frankfurter Rundschau*, 31. März 1969, Nr. 76, S. 3.

¹⁷ Ulrich Scheuner, »Revision des Grundgesetzes?« in: *Politisch-Soziale Korrespondenz*, Jg. 18, Heft 9 (1. Mai 1969), S. 2–3.

¹⁸ »Die CDU unter Zeitdruck: Wer wird Gerstenmeiers Nachfolger?« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27. Januar 1969, Nr. 22, S-Ausgabe S. 1.

¹⁹ »Gegen Erneuerung des Grundgesetzes«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. April 1969, Nr. 100, S-Ausgabe S. 1.

²⁰ *Zweites Deutsches Fernsehen*, »Ist das Grundgesetz tabu?« (Diskussion zwischen Hans Dichgans und Ulrich Scheuner in der Sendereihe »Zur Sache«), 15. Mai 1969.

rungen« koordiniert und »nach Möglichkeit an einer Gesamtkonzeption« orientiert sein^{20a}.

Die Auseinandersetzung ist nicht einfach als akademische Kontroverse abzutun. Denn der Vorstoß geht von einem Bundestagsabgeordneten aus und der Bundestag ist diesem Plan, Art. 79 GG einfach zu unterlaufen, bis heute nicht entgegengetreten. Zu denken sollte auch geben, daß vor allem Zeitungen und Zeitschriften, die als liberal angesehen werden, ihre Spalten der Kampagne für eine Totalrevision zur Verfügung stellten, ohne daß die Gegenposition in gleicher Weise zu Wort kam. Ist es nicht ein Symptom, daß die veranstaltete öffentliche Meinung, die in der Regel Räte schlechthin als verfassungsfeindlich einzuordnen sucht, die Aufforderung unbeachtet hingenommen hat, die Bestandsgarantie zu liquidieren, die den Kern des Grundgesetzes schützt?

Die Umgehung der Schranken des Art. 79 Abs. 3 GG durch den ausschließlich für eine Wiedervereinigung vorgesehenen Art. 146 GG überschreitet nicht nur – wie es Scheuner zurückhaltend nennt – »die Grenzen sinngebender Verfassungsinterpretation«²¹, sondern demontiert die Bestandssicherung, die von den Schöpfern des Grundgesetzes als Garantie eingebaut wurde, um eine Transformation der Verfassungsordnung des Grundgesetzes in ein autoritäres oder totalitäres System zu verhindern. Der Vorstoß des Abgeordneten Dichgans richtet sich gegen die Verfassungsbestimmung, die ausschließen soll, daß erneut ein offenes faschistisches System unter dem Mantel der Scheinlegalität errichtet werden kann. Der CDU-Abgeordnete Hans Dichgans kann somit beanspruchen, als erster allen Gegnern des Grundgesetzes den Weg gewiesen zu haben, wie die Grundprinzipien des demokratischen und sozialen Rechtsstaats auf scheinbarem Wege zu beseitigen sind.

Bedingt wird eine derartige Verhaltensweise nicht zuletzt durch alle diejenigen Verfassungstheorien, die eine Verfassung nicht anders behandeln als eine Straßenverkehrsordnung, die laufend den Erfordernissen des Verkehrs anzupassen ist, und die es versäumen, Verfassungen und Verfassungsbestimmungen als das Produkt divergierender und konkurrierender politischer und gesellschaftlicher Interessen zu interpretieren.

Moderne Verfassungen entstehen – wie es der Engländer Kenneth Wheare einmal treffend bezeichnete – unter Umständen, in denen »a break with the past and the need for a fresh start« geboten ist²². Sie sind immer Abgrenzung, Frontstellung und Bastion gegen etwas, das nicht – oder nicht mehr – sein soll. So entstand das Grundgesetz aus der Gegenposition gegen den autoritären und faschistischen Staat und gegen die Herrschaftssysteme kommunistischer Volksrepubliken. Diese Gegenposition fand ihren Niederschlag in Art. 79 Abs. 3, durch den unter anderem die Würde des Menschen, die Grundsätze der Demokratie, der Sozialstaatlichkeit, der Rechtsstaatlichkeit und der Verteilung der Macht zwischen Bund und Länder zu unantastbaren Verfassungsgrundsätzen erklärt worden sind. Für den Parlamentarischen Rat, der sich sehr wohl bewußt war, daß das deutsche Volk den Faschismus nicht von Innen heraus überwunden hatte, war es – auch auf Grund der Erfahrungen am Ende der Weimarer Republik – eine Selbstver-

^{20a} Ernst Benda, »Fundament der Freiheitlichkeit«, in: *Deutschland-Union-Dienst*. Das Wichtigste der Woche (Pressedienst der Christlich Demokratischen und Christlich-Sozialen Union), 23. Mai 1969, Nr. 20, S. 3; auch auf diese Äußerung wies die FAZ an hervorgehobener Stelle hin: »Benda lehnt totale Revision des Grundgesetzes ab«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. Mai 1969, Nr. 116, S-Ausgabe, S. 1.

²¹ a. a. O. (Anm. 17), S. 3.

²² K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, (Oxford Paperbacks University Series, Bd. 11) London, New York, Toronto, 1966, S. 6.

ständigkeit, den Kern der Verfassung besonders zu sichern. Art. 79 GG erleichtert es, den Verfassungsbruch als Verfassungsbruch zu entlarven.

Dichgans zeigt, daß für ihn der Kern des Grundgesetzes nicht mehr »a break with the past« und nicht mehr durch die skizzierte Frontstellung geprägt ist. Sonst wäre es ihm unmöglich zu fragen, »was eigentlich die Generation von 1949 berechtigen konnte, ihre Enkel und Urenkel, bis in das 3. Jahrtausend der Zeitrechnung hinein, an dieses System zu binden, auch wenn sie mit überwältigender Mehrheit ein anderes für besser halten«²³? Die konkrete Frontstellung, die den Abgeordneten Dichgans bestimmt, zeigt sich beispielsweise in dem unter seiner Initiative vorgelegten Gesetzentwurf, durch den unter anderem die von Gerichten verhängten Ordnungsstrafen von drei Tagen auf sechs Wochen und von 1000,- DM auf 10 000,- DM heraufgesetzt werden sollen²⁴.

Die Versuche, das Erfordernis der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat zu einer konkreten Verfassungsänderung zu umgehen, verkennen, daß dieses Erfordernis zu den Voraussetzungen gehört, unter denen die rivalisierenden politischen und gesellschaftlichen Kräfte die Verfassung anerkennen. Für diese Kräfte ist die Verfassung kein bloßes Vereinsstatut, sondern ein Waffenstillstand, ein Kompromiß (der den Rahmen setzt, innerhalb dessen in Zukunft die politischen Auseinandersetzungen ausgetragen werden sollen) oder eine Koalitionsvereinbarung über ein Condominium. Freilich klammert die deutsche Verfassungslehre diese realen Voraussetzungen einer Verfassung in der Regel aus und verdeckt sie durch pathetische Formeln, die beispielsweise Verfassungsgebung als Zukunftsplanung definieren oder das Wesen einer Verfassung bestimmen als die existentielle Entscheidung eines Volkes über die Art und Weise des eigenen Seins. So ist es auch kein Zufall, daß eine umfassende Monographie über die Bedeutung qualifizierter Mehrheiten bei Verfassungsänderungen und die Zurückführung der unterschiedlichen Formen dieser Bestandsgarantien auf die beteiligten politisch-gesellschaftlichen Kräfte nicht vorliegt.

Der Vorstoß von Dichgans und Eschenburg (zusammen mit der Großen Anfrage von 42 Abgeordneten der Union) läßt erkennen, in welchem Umfang politische Führungsgruppen der Bundesrepublik wesentliche Verfassungsbestimmungen des Grundgesetzes – trotz Notstandsverfassung – noch immer als ein Hemmnis ansehen, ihre Politik zu verwirklichen. Die Rede von einer verfassungsgebenden Nationalversammlung, die Abwertung von Verfassungskompromissen als Flickenteppich und die Forderung nach einer Verfassung aus einem Guß macht deutlich, in welchem Umfang eine Liquidation des Grundgesetzes und des politischen Denkens der »Großväter von 1947« (so polemisiert Hans Dichgans²⁵) angestrebt wird. Dennoch genügt es nicht, sich demgegenüber auf das gute alte Recht, auf den Geist der Nachkriegszeit oder dergleichen zu berufen.

Der Angriff auf die bundesstaatliche Struktur und auf die Bestandsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG ist nicht primär ökonomisch bedingt. So denkt beispielsweise in dem ganz anderen ökonomischen Zwängen unterworfenen System der Vereinigten Staaten niemand daran, den Föderalismus zu beseitigen. Zu denken geben sollte auch die Tatsache, daß der gegenwärtige Angriff sowohl gegen die Formen als auch die Grenzen verfassungsgemäßer Verfassungsänderungen gerade nicht von den betont konservativen und rechts stehenden politischen

²³ a. a. O. (Anm. 7), S. 62.

²⁴ Bundestagsdrucksache VI/3743 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes und des Strafgesetzbuches); vgl. dazu die Ausführung von Hans Dichgans *Bundestag, StenBer*, 5. Wahlperiode, 211. Sitzung, 24. Januar 1969, S. 11442 (B) – 11443 (D).

²⁵ Hans Dichgans, *Das Unbehagen in der Bundesrepublik. Ist die Demokratie am Ende?* Düsseldorf, Wien, 1968, S. 275; ähnlich in der Fernsehdiskussion am 15. Mai 1969, a. a. O. (Anm. 20).

Kräften getragen wird. Diese reden weniger, sie versuchen dagegen ihre tatsächliche Machtstellung in den realen politisch-gesellschaftlichen Verfassungspositionen zu verbessern. – Unzureichend ist auch die Erklärung von Friedrich Karl Fromme, der die Vorstöße des Abgeordneten Dichgans mit dem Satz abwertet, sie »mögen ein wenig modischer Attitüde oder auch der von begierigen Massenmedien genährten Lust am ›Vorschlag‹ entspringen«^{25a}. Die Forderungen nach einer Totalrevision des Grundgesetzes haben – abgesehen von dem vorherrschenden formalen Verfassungsdenken, das Verfassungsbestimmungen löst vom politisch-gesellschaftlichen Kräftefeld, – im wesentlichen politische Gründe. Die bundesstaatliche Struktur ist für die CDU/CSU ein Hemmnis, insbesondere seitdem die Sozialdemokraten in den Ländern Machtpositionen erlangten, die es der SPD ermöglichen, über den Bundesrat stärker als je zuvor auf die Bundespolitik Einfluß zu nehmen. Noch ist nicht abzusehen, welche Bedeutung diesen Positionen der SPD in den Ländern – und damit auch im Bundesrat – nach den Bundestagswahlen zukommen wird. Es liegt auf der Hand, daß von der CDU/CSU eine Aushöhlung der Machtpositionen der SPD in den Ländern öffentlich nicht unter Hinweis auf die bedrohte Stellung der Unionsparteien geführt werden kann. Die Auseinandersetzung wird daher mit der Argumentation geführt, daß »die Zeit« größere Effizienz und Schlagkraft (Hinweis auf Verbrechensbekämpfung), mehr Einheitlichkeit und Gleichklang (Hinweis auf die konträren Bildungspläne und auf das Fehlen eines gemeinsamen Vorgehens in Sachen Hochschulreform) und mehr Gemeinsamkeit in einem sich zusammenschließenden Kontinent fordere. Es wird der Eindruck erweckt, daß die Probleme nur dann gelöst werden können, wenn an die Stelle der Tätigkeit diverser Landesministerien eine Bundeszuständigkeit trete. Doch was inhaltlich anders werden soll, wird nicht gesagt. Man bewegt sich im Bereich der Zuständigkeiten. Eingriffe in die bundesstaatliche Struktur jedoch bedeuten stets mehr Zentralisation, größere Unabhängigkeit der Unionsparteien von den sozialdemokratischen Gegenpositionen in den Ländern und damit zugleich verstärkten Einfluß der Bürokratien des Bundes. In diesem Zusammenhang wird deutlich, daß auch der gegenwärtige Angriff auf den Kern der 1949 geschaffenen und für unantastbar erklärten Verfassungsgrundsätze Ausdruck der Tendenz ist, die nach der Verfassungsurkunde von 1949 rechtsstaatliche und auf dem Grundsatz der Machtverteilung aufbauende Verfassungsordnung der Bundesrepublik zu transformieren in das Verfassungssystem eines autoritären Systems.

Wenn sich Hans Dichgans und Theodor Eschenburg mit ihrer Konzeption durchsetzen sollten, dann würde das beweisen, daß wir von einem Kartell von Politikern beherrscht werden, indem die Konkurrenz aufgehoben ist und das im Bundestag und im Bundesrat eine Zweidrittelmehrheit kontrolliert. Davon aber gehen auch Dichgans und Eschenburg nicht aus, wie ihr krampfhaftes Bestreben zeigt, den Bundesrat aus der Endentscheidung über die Totalrevision auszuschalten.

Der Vorstoß von Dichgans und Eschenburg erfüllt deshalb – unabhängig von den Motiven der Agierenden – eine andere Funktion: Je lautstärker eine Totalrevision des Grundgesetzes gefordert wird, desto größer wird die Chance, Teilreformen durchzusetzen. Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang die Stellungnahme von Ulrich Scheuner²⁶. Scheuner, nur bedingt Gegner einer Totalre-

^{25a} Friedrich Karl Fromme, »Das Grundgesetz und die Lehren von Weimar«, in: F. A. Krummacher, *50 Jahre deutsche Republik*, Frankfurt am Main, 1969, zitiert nach dem Vorabdruck: »Erst Zwanzigjährig und schon veraltet?« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20. Mai 1969, Nr. 115, S-Ausgabe, S. 19.

²⁶ a. a. O. (Anm. 17), S. 3.

sion, unterstützt die Befürworter einer Totalrevision in ihrem Ziel. Er meint, »die schrittweise Anpassung« sei »der richtige Weg«, weil die Zeit nicht »schon [!!!] für eine grundsätzliche Neuordnung reif« und »der gegenwärtige Zeitpunkt« nicht für eine »Neuformung« geeignet sei. Scheuner empfiehlt zu warten, bis »das zuweilen allzu starke auf die Verteidigung des Besitzstandes gerichtete Verhalten der Länder mehr und mehr den Rückhalt der öffentlichen Meinung verliert«²⁷. Auch Bundesinnenminister Ernst Benda erklärte in seiner Antwort auf die Große Anfrage zum Föderalismus, Verfassungsänderungen seien »in Zukunft auch im föderativen Bereich unvermeidlich«, wandte sich gegen das Beharren »auf überholten Besitzständen« und versuchte, die von ihm entwickelten Vorstellungen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern als »kooperativen Föderalismus« und »kooperativen Bundesstaat« schmackhaft zu machen²⁸. Die Drohung, die der von Dichgans dargelegten Interpretation von Art. 146 GG zu Grunde liegt, durch Anwendung dieser Bestimmung die Länder zumindest in der Endentscheidung ausschalten zu können, ist ein Mittel, widerborstige Gegenkräfte dazu zu bringen, Zugeständnisse zu machen. So stimmte die SPD der Notstandsverfassung unter anderem mit der Begründung zu, nur durch eine Notstandsverfassung könnte die von der CDU/CSU angedrohte Anwendung eines sogenannten übergesetzlichen Notstandsrechts oder eine Übertragung alliierter Notstandsbefugnisse auf die Bundesregierung verhindert werden. Die SPD geriet in diese Situation, weil sie dem auf diese Weise angedrohten Verfassungsbruch nicht entschieden entgegen trat. Ob die Drohung mit einer verfassungsgebenden Nationalversammlung (in der der Bundesrat ausgeschaltet ist) die einer Totalrevision widerstrebenden Kräfte dazu bringen wird, partiellen Verfassungsänderungen zuzustimmen, wird deshalb nicht zuletzt davon abhängen, ob das Konzept des Abgeordneten Dichgans als das entlarvt wird, was es ist: als Aufforderung zum Verfassungsbruch.

²⁷ Am 15. Mai 1969 erklärte er (a. a. O., Anm. 20): »Es wird sicherlich einmal der Zeitpunkt kommen, an dem man eine Generalbereinigung wird durchführen müssen.«

²⁸ *Bundestagsdrucksache VI/4002* vom 20. März 1969, Betr.: Weiterentwicklung des föderativen Systems.