

RUPERT SCHOLZ

**Zur deutschen Verfassung.
Vortrag auf den 30. Bitburger Gesprächen am 14. 1. 1995**

I.

Nachdem am 15. 11. 1994 die letzten Reformempfehlungen aus der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat in Kraft getreten sind, der Prozeß der im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung aufgeworfenen Verfassungsreform damit beendet ist, ist es sicher auch an der Zeit, eine gewisse Bilanz zu ziehen – eine Bilanz, die allerdings nicht in der Form gezogen werden darf, wie dies namentlich von Kritikern der Gemeinsamen Verfassungskommission gern getan wird, nämlich daß rein quantitativ nach der Zahl der empfohlenen Verfassungsänderungen gefragt wird; und da diese Zahl bekanntlich relativ klein ist, fällt die hieran anschließende Bilanz – ebenso „folgerichtig“ wie „naturgemäß“ – entsprechend negativ aus. In der Tat, die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission wurde – nicht zuletzt von den Medien – stets unter dem vorrangigen Aspekt begleitet und kommentiert, wieviel wird denn nun an der Verfassung geändert, wieviel neue Bestimmungen gibt es denn nun? Und nachdem sich herausstellte, daß es mit diesem „wieviel“ bzw. mit dieser rein quantitativen Betrachtungsweise nicht weit her sein würde, war das Verdikt im Grunde – mehr oder weniger automatisch – gesprochen. Über alles dies will ich hier nicht richten, sondern dies allenfalls ironisierend berichten. Denn wer eine Verfassungsreform unter ausschließlich quantitativen Aspekten sieht, der hat im Grunde zum Wesen einer Verfassung, zu ihrem Auftrag und nicht zuletzt auch zum ebenso nötigen Verfassungsbewußtsein nur eine sehr begrenzte, um nicht zu sagen verfehlt Beziehung. Gerade Verfassungsrecht ist in entscheidendem Maße darauf angewiesen, dauerhafte Normativität, Kontinuität sowie auch immanente Stabilität zu beweisen – es sei denn, daß sich eine Verfassung in ihrer Gesamtheit überlebt hat, also definitiv von Grund auf zu erneuern oder sogar abzulösen ist. Wo diese Voraussetzungen dagegen nicht gegeben sind, kann Verfassungsreform stets und nur behutsames Voranschreiten, immanentes Fortbilden und ggf. singuläre Korrektur bedeuten.

Demgemäß will ich im folgenden versuchen, von dieser Unterscheidung und diesen Maßstäben her Bilanz zu ziehen. Zunächst ist jedoch erneut in Erinnerung zu rufen, daß der Auftrag des Art. 5 EinigungsV nicht etwa lautete, eine mehr oder weniger neue Verfassung zu schöpfen oder zur (verkappten) Totalrevision des GG vorzustoßen. Im Gegenteil, mit dem Beitritt der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik und zum Grund-

gesetz gem. Art. 23 GG a.F. ist das GG aus dem Stadium des Provisoriums oder Transitoriums herausgetreten, ist es zur endgültigen und legitimen gesamtdeutschen Verfassung geworden. Dies alles war zunächst und maßgebend die Entscheidung der ersten frei gewählten Volkskammer der ehemaligen DDR. Ich denke, daß diese erste frei gewählte Volkskammer der ehemaligen DDR mit ihrem Beitritt nicht nur zur Bundesrepublik, sondern auch zum GG auch ihrerseits gewissermaßen ein großes Geschenk in die deutsche Einheit, nämlich für die alte Bundesrepublik, eingebracht hat – ein Geschenk, das Grundgesetz als endgültige gesamtdeutsche Verfassung heißt. Denn wenn die damalige erste frei gewählte Volkskammer der DDR auf der anderen Wiedervereinigungsoption, nämlich der des Art. 146 GG a.F., bestanden und für die Wiedervereinigung eine neue gesamtdeutsche Verfassung gefordert hätte, so hätte ihr dies niemand in der alten Bundesrepublik abschlagen können, hätte niemand etwa eine (theoretische) Mehrheit der Bürger in der alten Bundesrepublik mit ihrem ebenso theoretischen Votum für das GG ins Feld führen können. Politisch wie letztendlich auch rechtlich hatten es die Deutschen in der ehemaligen DDR zu entscheiden, wie die verfassungsrechtliche Zukunft des wiedervereinigten Deutschlands aussehen würde. Wie glücklich, wie verantwortlich haben sie mit ihrem Votum für das GG entschieden!

Nach wie vor gibt es freilich Geister, die – mit z. T. klagender oder gar anklagender Larmoyanz – davon sprechen, daß die angeblich große Chance einer verfassungsrechtlichen Erneuerung im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung verpaßt worden sei, daß die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat die Empfindungen und Lebenserfahrungen der Menschen aus der ehemaligen DDR nicht hinlänglich verfassungsrechtlich oder verfassungspolitisch beachtet habe, daß man die angeblich so besonders „reformistischen“ verfassungspolitischen Ansätze etwa in jenem Verfassungsentwurf für die ehemalige DDR nicht beachtet habe, den eine Arbeitsgruppe des seinerzeitigen „Runden Tisches“ noch am 16. März 1990, also zwei Tage vor der ersten freien Volkskammer-Wahl, vorgelegt hatte und der später in den sog. „Kuratoriumsentwurf für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder“ Eingang fand. Schon hier ist mit Nachdruck vor mancher Legendenbildung zu warnen; und an Legenden wird hier nach wie vor von dem einen oder anderen intensiv gestrickt. Deshalb auch zu diesen Kritiken einiges an Anti-Kritik bzw. an vor allem schon tatsächlicher Klarstellung:

1. Zunächst, jener Verfassungsentwurf aus dem „Runden Tisch“: Es war kein vom „Runden Tisch“ als solchem verabschiedeter Verfassungsentwurf, es war lediglich der Entwurf einer hierzu vorbereitend eingesetzten Arbeitsgruppe, die in ihrer Zusammensetzung im übrigen und keineswegs eine Gruppierung aus der ehemaligen DDR, sondern eine Gruppierung darstellte, die ganz entscheidend auch von Verfassungsjuristen oder Verfassungspolitikern mitgeprägt wurde, die aus der alten Bundesrepublik stammten und die hier keineswegs nur im Sinne des uneigennützig helfenden Beraters, sondern die hier durchaus auch mit der Zielsetzung eines sehr eigenen verfassungspolitischen Engagements tätig wurden – nämlich eines verfassungspolitischen Engagements, das in Richtungen wies, wie sie in der alten Bundesrepublik niemals mehrheitsfähig waren, die man aber jetzt in der ehemaligen DDR zu plazieren suchte, wobei ich freilich

niemandem unterstellen will, daß er – mit jenem alten Wort von Lenin gesprochen – etwa die ehemalige DDR als „Transmissionsriemen“ für eine verfassungspolitische Umgestaltung auch der alten Bundesrepublik nutzen wollte.

2. Der Beitritt der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik und zum GG erfolgte voll demokratisch. Die Entscheidung gegen eine neue gesamtdeutsche Verfassung erfolgte voll demokratisch. Das GG ist damit demokratisch absolut legitimiert; das Gerede, das ebenfalls noch nicht überall verstummt ist, daß das GG – etwa mangels einer Volksabstimmung – nicht hinlänglich demokratisch legitimiert sei, dient im Grunde keinem anderen Ziel als dem einer unverantwortlichen politischen De-Legitimierung des GG. Desweiteren ist darauf hinzuweisen, daß jener Verfassungsentwurf aus dem Bereich des „Runden Tisches“ von der ersten freigewählten Volkskammer der ehemaligen DDR sehr bewußt gar nicht mehr aufgegriffen und diskutiert wurde, daß man vielmehr und von vornherein den Weg zur raschen Wiedervereinigung und zum raschen Beitritt zum GG wählte und suchte.

3. Auch das Argument von der angeblichen Miß- oder Nichtachtung bestimmter Empfindungen und Erfahrungen der Menschen aus der ehemaligen DDR ist ebenso falsch wie unberechtigt, zum Teil sogar irreführend-diskreditierend. Letzteres gilt vor allem für jenes Argument, mit dem für die Einführung von Plebisziten in das GG gefochten und geworben worden ist: Da wurde und wird immer wieder geltend gemacht, daß der Ruf „Wir sind das Volk!“, mit dem jene großartige friedliche Revolution in der ehemaligen DDR den Sieg über das totalitäre SED-Regime davontrug, auch dazu führen müsse bzw. in der Form erhalten und transformiert werden müsse, daß das Plebiszit bzw. der plebiszitäre Ruf „Wir sind das Volk!“ auch in das GG aufgenommen werden müsse. Indessen, wer so argumentiert, der stellt letztendlich das demokratische Verfassungs- und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland mit dem undemokratischen totalitären Herrschaftssystem der SED in der ehemaligen DDR gleich. Wo das Letztere in der Tat nur über das revolutionäre Plebiszit – „Wir sind das Volk!“ – überwunden werden konnte, dort gilt für das Erstere naturgemäß nichts vergleichbares.

Falsch oder unberechtigt sind schließlich jene Argumente, denen zufolge man ja gerade angesichts der großen wirtschaftlichen Probleme in den neuen Bundesländern, insbesondere im Hinblick auf die hohe Arbeitslosigkeit, in das GG angeblich Staatsziele wie das „Recht auf Arbeit“, das „Recht auf Wohnung“ usw. aufnehmen müsse. Auch dieser Argumentationszusammenhang ist ebenso verfassungsrechtlich wie verfassungspolitisch falsch. So groß die Probleme der Arbeitslosigkeit, aber auch der Wohnungsnot sind, mit solchen „sozialen Staatszielen“, auf die noch gesondert zurückzukommen sein wird, ändert sich an alledem nichts. Der entscheidende Vorzug des GG besteht ja gerade darin, daß es auf solche mehr oder weniger rein utopischen oder kosmetischen Verheißungen verzichtet hat und sich gerade damit den Charakter und die Kraft der eigenen Stringenz wie Normativität erhalten hat. Wenn demgegenüber immer wieder angeführt worden ist, die Menschen in der ehemaligen DDR hätten sogar unter der dortigen sozialistischen Verfassungsordnung ein „Recht auf Arbeit“, ein „Recht auf Wohnung“ usw. besessen, so ist eine solche Argumentation erneut und wiederum

trügerisch, um nicht zu sagen: irreführend. Jedermann kennt den Unterschied zwischen einer rechtsstaatlich-demokratischen und einer sozialistisch-totalitären Verfassung. In eine totalitäre Verfassung kann man alles hineinschreiben – denn gehalten wird hiervon nichts. Im übrigen, wo der Staat wie im Sozialismus die volle Verfügungsbefugnis über die Produktionsmittel und damit auch über die Arbeitsplätze besitzt, dort könnte man – zumindest verfassungstheoretisch – in der Tat den Staat auch zum Schuldner eines dem Bürger gegenüber einzulösenden „Rechts auf Arbeit“ oder „Rechts auf Wohnung“ machen. Aber dies bedeutet dann – und dies muß in aller Offenheit auch eingestanden werden – den Willen zur Systemänderung, die Abkehr vom rechtsstaatlich-liberalen Gemeinwesen zum zentralistisch-sozialistischen Staat. Ich will an dieser Stelle nicht danach fragen, ob auch solche Motive bei dem einen oder anderen, der in dieser Richtung argumentiert und kritisiert hat, mit im Spiel gewesen sind. Daß manche mehr oder weniger unvergorene sozialistische Traumvorstellung auch in der alten Bundesrepublik mit dem Zusammenbruch des „realen Sozialismus“ in der ehemaligen DDR zu Bruch ging, weiß jeder; und jedermann weiß auch, wieviel selbst-bemitleidende Weinerlichkeit und melancholische Trauer um ein angeblich verlorenes „Modell einer besseren Welt“ gerade bei vielen auch auf der politischen und intellektuellen Linken in der alten Bundesrepublik ausgebrochen ist. Aber gerade sie mußten und müssen endlich lernen, daß es nicht nach ihren Traumvorstellungen gehen kann, sondern daß es tatsächlich und zunächst nach dem gehen muß, was die Menschen wirklich empfunden haben, durchlitten haben und sich heute tatsächlich wünschen. Nur in diesem Sinne kann das Wort von der Berücksichtigung und Achtung der Lebenserfahrungen und Empfindungen der Menschen aus der ehemaligen DDR nicht nur Richtigkeit und Berechtigung, sondern auch definitive Notwendigkeit beanspruchen. Was sind dann aber jene Lebenserfahrungen, Empfindungen und hieran anschließende Wünsche? Ich denke, daß hier – stellvertretend für die eindeutige Mehrheit – der sächsische Justizminister Steffen Heitmann zu zitieren ist, der auch Mitglied in der Gemeinsamen Verfassungskommission gewesen ist und der dort immer wieder darauf hingewiesen hat, daß es den Menschen in der ehemaligen DDR vor allem darum gegangen sei, endlich eine Verfassung zu erhalten, die ihnen Freiheit, Demokratie und Wohlstand bringt und die – im Gegensatz zu jenen sozialistischen Trugbildern, mit denen sie in der ehemaligen DDR über mehr als vier Jahrzehnte traktiert worden sind – ehrlich ist, d.h. die nichts verspricht, was nicht auch tatsächlich von Staat und Verfassung gehalten und eingelöst werden kann.

II.

Das GG hat in dem über zweijährigen Überprüfungs- und Diskussionsprozeß in der Gemeinsamen Verfassungskommission sowie in Bundestag und Bundesrat einen im Ergebnis äußerst intensiven Verfassungsdiskurs durchgemessen, der nicht unterschätzt werden sollte. Wenn man doch einmal quantitativ argumentieren will, so wäre daran zu

erinnern, daß rund 80 Bestimmungen des GG in der konkreten Diskussion standen, also rund die Hälfte der gesamten Verfassungsurkunde. Wenn es dennoch zu relativ wenigen Änderungen oder Ergänzungen gekommen ist, so liegt hierin eine entscheidende Bestätigung des GG und damit auch seine verfassungspolitische Bekräftigung – eine Feststellung, der sich auch derjenige nicht verweigern kann, der an die Reformdiskussion eigentlich andere Erwartungen oder Hoffnungen gerichtet hatte. Auf jeden Fall ist dieses GG bestätigt worden, das die erste stabile Demokratie, eine freiheitliche Ordnung wie nie zuvor und zugleich einen Sozialstaat wie ebenfalls nie zuvor auf dem Boden der ehemaligen, der alten Bundesrepublik zu entwickeln und zu stabilisieren vermochte, diese Verfassungsordnung, die in der alten Bundesrepublik noch im Jahre 1989 anlässlich ihres 40jährigen Geburtstages fast enthusiastisch auch von solchen gefeiert wurde, die nur zwei Jahre später plötzlich nach einer neuen Verfassung riefen, diese Verfassungsordnung hat den Überprüfungstest erfolgreich bestanden. Sie ist mit Recht aus dem Kokon des Provisoriums oder Transitoriums herausgeschlüpft und zur endgültigen legitimen gesamtdeutschen Verfassung geworden.

Daß Verfassungsreform stets prozeßhaft zu begreifen ist, daß es mit anderen Worten mit den zum 15. 11. 1994 in Kraft getretenen Verfassungsänderungen nicht etwa einen irgendwie gearteten Diskussionsabschluß o. ä. geben wird, geschweige denn geben darf, liegt auf der Hand. Ich bin mir in diesem Zusammenhang auch sicher, daß gerade viele der Überlegungen und Anregungen, die in der Gemeinsamen Verfassungskommission erörtert, aber nicht in konkrete Änderungsempfehlungen umgesetzt wurden, die weitere Diskussion noch sehr beschäftigen, vielleicht hier und dort auch befruchten werden. Ich bin auch sicher, daß das eine oder andere Thema, das sich in der konkreten Konstellation nicht hat lösen oder weiterführen lassen, wieder auf die Tagesordnung zurückkehren wird. Konkret denke ich hierbei vor allem an das Thema Neugliederung der Bundesländer. Bekanntlich gehörte die föderative Ordnung zu den grundlegenden Reformthemen, die der Gemeinsamen Verfassungskommission aufgegeben waren. Bekanntlich spielte das Thema Neugliederung der Länder bereits in der alten Bundesrepublik seit Jahrzehnten eine immer brisanter werdende Rolle – eine Rolle allerdings, die mit einer der wachsenden Brisanz durchaus vergleichbaren Konsequenz immer wieder – und zwar von allen politisch beteiligten Seiten – verdrängt wurde –, wollte sich doch niemand von bestehenden Strukturen, Positionen oder Besitzständen trennen. Die deutsche Einheit wäre mit Sicherheit ein geeigneter Zeit- und Schnittpunkt gewesen, auch die Frage einer ausgewogenen Strukturgebung der Bundesländer, also auch die Frage einer Neugliederung, anzugehen. Indessen, schon im Zusammenhang mit dem Einigungsvertrag waren solche Überlegungen von vornherein nicht realisierbar. Die Fronten von Ablehnung und Verweigerung schlossen sich ganz schnell. Selbst das Argument, daß man mit einer schlichten Übernahme der Länderstrukturen in der alten Bundesrepublik und der wiederhergestellten Länderstrukturen in der ehemaligen DDR gleichsam auf innerstaatlich-föderativer Ebene die endlich und glücklicherweise überwundene innerdeutsche Grenze fortschiebe, vermochte nicht zu verfangen oder gar den Anstoß für ein auch insoweit neues Denken zu geben. Wenn der neugefaßte Art. 29 GG zwar die Voraussetzungen der Länderneugliederung etwas erleichtert hat, indem

vor allem auch staatsvertraglichen Lösungen jetzt mehr Raum gegeben wird, so ist dies nur ein schmales, nach meiner Auffassung keineswegs genügendes Ergebnis. Das gleiche gilt für die gesonderte Regelung zur Zusammenlegung der Länder Berlin und Brandenburg (Art. 118 a GG) – eine Regelung im übrigen, die in ihrer heute stehenden Umsetzung offenbart, vor welchen fast unendlich zu nennenden Schwierigkeiten, Verkrustungen und auch Mentalreservationen heute eine Neugliederung von Bundesländern steht. Vermutlich wird es erst des steifen Windes einer wirklichen Reform der Finanzverfassung oder gar erst des Orkans eines künftigen „Europas der Regionen“ bedürfen, um solche Verkrustungen, Vorbehalte und buchstäbliche Begrenztheiten auch in manchen politischen Köpfen zu verwehen.

Das wichtigste Ergebnis der zurückliegenden Verfassungsreform liegt nach meiner Auffassung in der grundsätzlichen Bestätigung des GG als einer Verfassung, die sich nicht nur über mehr als 40 Jahre außerordentlich bewährt hat, sondern die auch zugleich ihre Zukunftstauglichkeit als Verfassung des nunmehr wiedervereinigten Deutschlands längst unter Beweis gestellt hat. Das GG verkörpert auch in seinen prinzipiell unveränderten Grundstrukturen nach wie vor eine Verfassung, die in weitgehend vorbildlicher Form die Gebote von rechtsstaatlich-stringenter Normativität einerseits und stabiler Demokratie und Ausgewogenheit zwischen Liberalität und Sozialität andererseits zu erfüllen vermag.

Eine stabile Verfassung muß als maßgebende Grundordnung für das von ihr verfaßte Gemeinwesen stets die nicht nur rechtliche, sondern auch politische Gratwanderung zwischen normativer Stringenz einerseits und real-politischer Offenheit andererseits bestehen. Nur dann wird eine Verfassung ihre dirigierende Steuerungskraft entfalten und zugleich die nötige Flexibilität oder Offenheit gegenüber dem Wandel der Lebensverhältnisse und ihren immer wieder neuen, veränderten Herausforderungen wahren können. Dies ist dem GG in den zurückliegenden Jahrzehnten in hervorragender Weise gelungen. Der Grund hierfür liegt ganz entscheidend in der Konstruktion dieser Verfassung, die sich auf der einen Seite auf die Garantie eines Höchstmaßes an liberalen Bürgerfreiheiten und damit auch bürgerlichen Selbstverantwortlichkeiten konzentrierte und die auf der anderen Seite das ebenso gegebene, das ebenso notwendige und in der letztendlichen Konsequenz auch gleichrangige Mandat des Staates für Gesellschafts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik anerkannte. In diesem Sinne basiert das gesamte verfassungsrechtliche Grundgebäude des GG auf dem ebenso manifesten Gleichrang wie kompensatorischen Ergänzungsverhältnis einerseits und einer immer wieder aufs Neue auszubalancierenden Antinomie zwischen liberaler Rechtsstaatlichkeit einerseits und Sozialstaatlichkeit andererseits. Das Sozialstaatsprinzip ermächtigt, beauftragt und verpflichtet den Staat, also vorrangig den Gesetzgeber, zur Gesellschafts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik. Dieses Sozialstaatsprinzip vermittelt dabei aber keine detaillierten inhaltlichen Vorgaben. Es ist ganz bewußt offen und damit stets aufs neue konkretisierungs- und aktualisierungsbedürftig gehalten worden. Das Sozialstaatsprinzip verkörpert in diesem Sinne einen permanenten Konkretisierungsauftrag, dessen hohe verfassungspolitische Aktualität wie Vitalität gerade aus diesem Grundmaß an Offenheit bzw. regelungspolitischer Zurückhaltung und Distanz resultiert. Es geht um „soziale

Sicherheit“, es geht um „soziale Gerechtigkeit“, es geht um eine „gerechte Sozialordnung“ – so pfelegt das Bundesverfassungsgericht den Auftrag des Sozialstaatsprinzips zu umschreiben. Dies klingt auf den ersten Blick sehr allgemein, sehr konturarm, um nicht zu sagen: sehr blaß. Die Wahrheit ist jedoch eine ganz entscheidend andere. Keine Verfassung vermag mit der Dynamik der realen, insbesondere der sozialen Lebensverhältnisse etwa auch in der Form Schritt zu halten, daß sie gleichsam wie ein Automat bestimmte politische Handlungsanweisungen oder gar gesellschaftspolitische Sozialprogrammatiken produziert und zur gleichsam beliebigen Bedienung auswirft. Das Verhältnis von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit ist unendlich komplexer und immer wieder aufs neue vermittlungs- und damit auch aktualisierungsbedürftiger. Das GG hat hierfür alle verfassungsjuristischen Voraussetzungen geschaffen. Diese müssen jedoch und nur begriffen sowie richtig umgesetzt werden. Und gerade hieran fehlt es in unserem Lande in zunehmendem Maße. Die gesellschaftspolitische Offenheit der Verfassung wird zunehmend als Regelungs- oder gar Verfassungsdefizit empfunden oder gedeutet. Gerade deshalb sind in der aktuellen Verfassungsreformdebatte ja jene Forderungen so nachhaltig vertreten worden – jene Forderungen nach einem „Recht auf Arbeit“, „Recht auf Wohnung“, „Recht auf Bildung“, „Recht auf soziale Sicherheit“, „Recht auf Gesundheit“ bis hin zu einem „Recht auf Mitmenschlichkeit“. Hinter allen diesen Forderungen stehen naturgemäß bestimmte Bedürfnisse oder doch zumindest die politische Akzeptanz und Einsicht in bestimmte gesellschaftspolitische Problemlagen oder gar Notwendigkeiten. Dies alles rechtfertigt jedoch noch nicht den Ruf nach der verfassungsgesetzlichen Regelung. Da wurde und wird zwar manchmal beschönigend und herunterspielend davon gesprochen, daß es bei solchen „sozialen Staatszielbestimmungen“ doch im Grunde nur darum gehe, „das Sozialstaatsprinzip des GG zu konkretisieren“ oder „zu präzisieren“. Die Wahrheit ist jedoch eine andere. Wer das Sozialstaatsprinzip in seiner ebenso umfassenden wie politisch bewußt offengehaltenen Grundstruktur auf der Verfassungsebene selbst in Gestalt solcher konkreten und weitgehend auch nur kosmetischen oder utopischen „sozialen Staatszielbestimmungen“ parzelliert, d. h. nicht (nur) konkretisiert oder präzisiert, der verspielt auf der einen Seite die große normative Grundsubstanz des Sozialstaatsprinzips, setzt an dessen Stelle utopische und damit schein-normative Polit-Programmatik. Desweiteren wird die Normativität der Verfassung damit aufs Spiel gesetzt. Es wird die Ehrlichkeit der Verfassung und damit das Vertrauen der Bürger in diese Verfassung massiv gefährdet; denn wer glaubt und vertraut einer Verfassung, die ein „Recht auf Arbeit“ beispielsweise ausdrücklich garantiert, ohne daß die Arbeitslosigkeit von heute auf morgen verschwände?

Dies alles ist im Grunde unschwer zu erkennen; und deshalb muß eigentlich das Engagement, der Nachdruck verwundern, mit dem dennoch für solche „sozialen Staatszielbestimmungen“ in der zurückliegenden Reformdebatte gefochten wurde. Und da auch diese Debatte kaum beendet sein dürfte, bedarf es wohl des weiteren Nachfragens. Eine erste Antwort ist naturgemäß die, daß damit letztendlich auf eine grundlegende Systemveränderung in der Bundesrepublik Deutschland abgezielt wird, d. h. daß die Grundkonstituanten und Grundbalancen zwischen liberalem und sozialem Rechts-

staat zugunsten des letzteren verschoben werden sollen – etwas salopp formuliert: also etwas weniger Liberalismus und dafür etwas Sozialismus in das System unserer grundgesetzlichen Verfassungsordnung. Sicherlich denkt der eine oder andere, sei es ausdrücklich oder nicht-ausdrücklich, sei es bewußt oder auch weniger bewußt, deutlich in diese Richtung.

Aber ich denke, daß es allein mit dieser Antwort noch nicht sein Bewenden haben kann. Denn es sind nicht nur „Systemveränderer“, die hier am Werke sind; es sind durchaus auch – so möchte ich sie ebenso salopp bezeichnen – sich gerade sehr engagiert gebärdende „Systemwahrer“, die hier am Werke sind. „Systemwahrer“ deshalb, weil sie auf das GG – sicherlich mit großem Recht – in besonderer Weise bauen, ihm in besonderer Weise auch für die Zukunft Kredit geben wollen und weil sie von diesem GG möglichst allumfassende und allpräzise Antworten, Verheißungen und Programme für möglichst jede aktuelle politische Problemlage oder Aufgabenstellung erwarten. Auf eine kurze Formel gebracht: Wir leben in der Tat in einer Zeit und einer Grundstimmung, die Politik und aktuelle gesetzgeberische Gestaltung zunehmend mehr mit schlichtem „Verfassungsvollzug“ verwechselt, d.h. einer Richtung, die nach Möglichkeit jedes konkrete gesellschaftliche Problem, jede konkrete Detailregelung nach Möglichkeit zum Verfassungsproblem oder zum möglichst unmittelbaren Verfassungsauftrag hochzustilisieren sucht – sei es, um damit ein höheres Maß an scheinbarer „Legitimität“ zu erlangen, sei es, um sich damit auch aus eigenen politischen Verantwortungs- und Rechtfertigungszwängen etwas zu befreien. Zu alledem hat sicherlich auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beigetragen, die auf der einen Seite zunehmend als Ersatz-Gesetzgeber von der Politik mißbraucht wird, die auf der anderen Seite aber auch zunehmend mehr der Versuchung erliegt, sich tatsächlich als Ersatz-Gesetzgeber zu gerieren, dem Gesetzgeber immer detailliertere Vorgaben zu machen, aus der Verfassung damit und letztendlich immermehr „politische Klein-Münze“ zu machen. Dies klingt sicherlich hart und in der Kürze auch ungerecht. In der Grundtendenz ist dies alles aber wahr. Ein überbordendes, in Wahrheit aber nur scheinbares „Verfassungsbewußtsein“ tendiert mehr und mehr dazu, Politik, Gesetzgebung und damit aktuell-demokratische Gestaltung in ihrer ebenso definitiven wie konstitutionellen Eigenständigkeit und Eigenverantwortung zu entmündigen – sei es, daß man von vornherein vorgibt, aus der Verfassung ergäbe sich schon selbst das maßgebende, im Detail umzusetzende Politikziel oder Politikprogramm; sei es, daß man das Bundesverfassungsgericht als den bewährten „Hüter der Verfassung“ zum scheinbar verfassungsauthentischen Politikratgeber be- oder anruft.

Dies alles war nicht im Sinne des GG und ist nicht im Sinne des GG. Aber vielleicht hat der große Erfolg dieser Verfassung auch ein wenig mit dazu beigetragen, daß wir zunehmend mehr in solche Bewußtseins- und Begriffsverwirrnisse verfallen sind.

Hier besteht jedenfalls wirklicher Reformbedarf bzw. Bedarf an wieder stärkerer Selbstvergewisserung dessen, was das GG tatsächlich sagt, worin seine tatsächliche Normativität, Stringenz und auch Leistungsfähigkeit liegt; und dies bedeutet auch Respektierung eben jener grundlegenden gesellschaftspolitischen Offenheit, die dieses GG nicht nur inhaltlich auszeichnet, sondern die zugleich ein Stück realen Selbsterhal-

tungs- und permanenter Erneuerungskraft dieser Verfassung selbst ist. Wer die Offenheit der Verfassung aufs Spiel setzt, wer sie leugnet, wer sie durch immer detailliertere Schein-Ableitungen zugunsten konkreter Politikziele oder Politikprogramme faktisch aushöhlt, wer also den Weg der „kleinen Politik-Münze“ verfassungsinterpretativ geht oder weitergeht, der setzt dieses GG letztendlich Gefährdungen aus, die die Grundsubstanz eben dieser bewährten und auch – um dies noch einmal hervorzuheben – auch zukunftsfähigen Verfassung in Frage stellt.

Nachdem es gelungen ist, die Verfassungsurkunde selbst vor jenen blumigen, aber normativ nicht tragfähigen sozialpolitischen Ausschmückungen mit den genannten „sozialen Staatszielbestimmungen“ zu bewahren, so gilt es nun, auch die weitere Verfassungspraxis und Verfassungspolitik vor ähnlichen oder vergleichbaren Irrwegen zu schützen bzw. auch den Mut zur Umkehr dort zu beweisen, wo man – sei es beim Gesetzgeber, sei es auch in der Rechtsprechung – schon allzusehr den Versuchungen jener Irrwege erlegen oder verfallen ist. Hierzu gehört aber viel Kraft zur Selbstkritik und Selbstbesinnung– hierüber gebe man sich keinen Illusionen hin. Denn der entgegengesetzte Weg ist ja so „schön“, so scheinbar „politisch unanfechtbar“ und damit auch unverantwortlich! Indessen, so korrekt alle Politik die Grenzen der Verfassung zu achten und wahren hat, so strikt gilt es auch zu erkennen und wieder stärker zu betonen, daß „Verfassungsinterpretation“ niemals Politik-Ersatz oder gar Ersatzkonzept für politische Programmatik sein kann und – wie ich hinzufügen möchte – sein darf!

Daß die entgegengesetzte Entwicklungstendenz auch vor der Gemeinsamen Verfassungskommission und vor Bundestag wie Bundesrat nicht ganz halt gemacht hat, offenkundig beispielsweise die neuen Bestimmungen zur Gleichberechtigung von Mann und Frau in Art. 3 II 2 sowie zum Schutze der Behinderten in Art. 3 III 2 GG. Beide Bestimmungen realisieren ein bestimmtes sozial- oder gesellschaftspolitisches Engagement im Bereich faktischer Chancensicherung bzw. realer Chancengleichheit, obwohl dies im Grunde nicht die Aufgabe eines Satzes rechtlicher Gleichheit, sondern nur die Aufgabe einer die Rechtsgleichheit fördernden und unterstützenden Gesellschafts- und Sozialpolitik, nämlich nach Maßgabe und im Rahmen des Sozialstaatsprinzips, sein kann oder sollte. Nachdem das BVerfG aber beispielsweise schon zum Gleichberechtigungssatz des Art. 3 II GG längst auch faktische, also in die reale Chancengleichheit hineinweisende – ich möchte es einmal so nennen: – „interpretative Verlängerungen“ oder „Ausdehnungen“ vorgenommen hat, blieb wohl auch dem Verfassungsgesetzgeber nichts anderes übrig, als auch positiv-rechtlich in diese Richtung mit- bzw. weiterzugehen. Daß damit das Grundproblem einer auch in der gesellschaftlichen Wirklichkeit stärker verwurzelten und stärker wirksamen Gleichberechtigung von Mann und Frau noch längst nicht erreicht oder gelöst ist, liegt ebenso auf der Hand wie die Gefahr, daß nunmehr noch stärker Schein-Debatten oder Schein-Lösungen, wie etwa die sog. Quotenregelungen, in den Vordergrund der aktuellen politischen Auseinandersetzung treten werden. Im Grunde wäre hier mehr gesetzgeberische oder – nennen wir es so – auch „reformpolitische“ Zurückhaltung wohl besser und letztlich wohl auch erfolgsversprechender gewesen als diese beiden Neuregelungen.

Unter dem gleichen Gesichtspunkt ist auch die neue Staatszielbestimmung zum Umweltschutz gem. Art. 20a GG naturgemäß zu diskutieren und ggf. auch zu problematisieren. Auch der Umweltschutz bzw. der „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ stellt kein verfassungsrechtlich isolierbares oder gar priorisierbares Grundziel dar, das nur des schlicht anerkennenden Federstrichs eines Verfassungsgesetzgebers bedarf, um mit entsprechender Automatik für eine heile Umwelt zu sorgen. Nein, auch der Umweltschutz ist, wie jedermann weiß, ein außerordentlich komplexes und immer wieder auszubalancierendes Grundziel, das in einer Fülle von nicht nur realen Unzulänglichkeiten, sondern auch in einer Fülle von aktuellen wie potentiellen Konfliktlagen mit anderen, ebenso verfassungsrechtlich anerkannten oder verfassungsbedeutsamen Zielsetzungen und Schutzgütern steht (angefangen von der Schaffung von Arbeitsplätzen über das Wirtschaftswachstum bis hin zu Energie-, Verkehrsversorgung etc.). Gerade deshalb ist die verfassungsrechtliche Positivierung eines Staatsziels „Umweltschutz“ von vornherein nicht ohne schon verfassungsmethodisch grundlegende Probleme. Gerade deshalb geht es in der Tat darum, ein Staatsziel Umweltschutz in der richtigen Form in die Grundsystematik auch anderer verfassungsrechtlich geschützter Güter einzufügen, einzuspannen und dort zum möglichst konkret-aktuellen und konkret-gültigen Verträglichkeitsentscheid zu führen. Daß dies alles zunächst und nur über den Gesetzgeber geschehen kann und darf, liegt auf der Hand. Glücklicherweise sieht sich der alte Streit um den angeblichen „Gesetzesvorbehalt“ mit der jetzt gefundenen Fassung des Art. 20a GG ausgeräumt, in dem im Grunde nichts anderes geschehen ist als daß der Wortlaut des Art. 20 III GG, also das Grundprinzip von demokratischer und gewaltenteiliger Rechtsstaatlichkeit noch einmal ausdrücklich auch auf die Aktualisierung des zum Staatsziel erhobenen Umweltschutzes projiziert worden ist.

III.

Die wohl meistumstrittene Frage im zurückliegenden Reformprozeß war die nach der Einführung von Plebisziten auch auf der Ebene der Bundesverfassung. Auch hier wurde mit manchem Argument gefochten, das entweder nicht hinlänglich reflektiert oder schlicht unbegründet, mitunter sogar irreführend war. Hinsichtlich des letzteren wurde bereits auf den Versuch einiger Legendenbildungen im Zusammenhang mit der friedlichen Revolution in der ehemaligen DDR hingewiesen.

Im Grunde ist diese Diskussion um die Einführung von Plebisziten auch auf Bundesebene jedoch nicht neu, stellt sie insbesondere nicht etwa ein Ergebnis des deutschen Einigungsprozesses dar. Der Ruf nach „mehr unmittelbarer Demokratie“, „mehr partizipativer Demokratie“, nach „mehr Bürgerbeteiligung“, mehr „demokratischer Mitbestimmung“ gerade zugunsten „Betroffener“ usw. ist bekanntlich keineswegs neu. Spätestens seit dem Ende der 60er Jahre und ihren modischen Forderungen nach „mehr Basisdemokratie“ auf möglichst allen gesellschaftlichen wie staatlichen Feldern stellt das Plebiszit einen politischen oder auch ideologischen Evergreen dar. Nur die argu-

mentativen Unterfütterungen oder schmückenden Kleider pflegen mitunter ein wenig zu wechseln. In der jüngsten Debatte wurde vor allem das bereits angesprochene Schein-Gewand „Bewahrung der demokratisch-plebiszitären Revolution in der ehemaligen DDR“ sowie das ebenso modische wie für viele attraktive Schlagwort von der angeblichen „Parteien-“ bzw. „Politikverdrossenheit“ angeführt, um dem Ruf nach dem Plebiszit wieder neue Schubkraft zu verleihen. Ganz unbestreitbar ist, daß in den zurückliegenden Jahren auch das System der parteienstaatlichen Demokratie im Sinne des Art. 21 GG manche Verkrustung oder Erstarrung entwickelt hat, daß die ebenso unbestreitbare wie auch verfassungsrechtlich legitimierte Macht der politischen Parteien hier und dort auch übermäßig genutzt wurde, daß mit anderen Worten auch für die politischen Parteien selbst und ihr demokratisches Grundmandat hier und dort auch Besinnung und innerer Erneuerungsbedarf angesagt sind. Dies alles rechtfertigt es indessen nicht, das System der repräsentativen Demokratie in seiner – ebenso sachgerechten wie konstitutionell unverzichtbaren – Rückbindung an ein System parteienstaatlicher Demokratie als solches in Frage zu stellen oder durch plebiszitäre Verfahren buchstäblich – und dies im durchaus doppelten Sinne des Wortes – überholen zu wollen.

Ohne den Streit um die Plebiszite hier im einzelnen wieder aufnehmen zu wollen, seien mir nur die folgenden Anmerkungen gestattet:

1. Das Plebiszit taugt in einer pluralistischen und immer wieder auf ein Höchstmaß an Kompromißfindung angelegten Gesellschaft wie Demokratie im Grunde nicht. Denn das Plebiszit ist bekanntlich auf das ebenso simplifizierende wie polarisierende Verfahren des „Ja“ oder „Nein“ bzw. des „Schwarz“ oder „Weiß“ angelegt. Vor allem in Sachfragen ist das Plebiszit weniger entscheidungsfähig als manipulationsanfällig. Schon *Theodor Heuss* hat mit soviel Recht darauf aufmerksam gemacht, daß ein Plebiszit im Grunde schon derjenige entscheide, der die abzustimmende Fragestellung formuliere.

2. Ein Plebiszit auf Bundesebene würde die föderativ-gewaltenteilige Demokratieverfassung des GG in größte Ungleichgewichte versetzen. Wo durch das Zusammenspiel von zentralstaatlichen und gliedstaatlichen Belangen, vermittelt durch das Zusammen- wie Gegenspiel von Bundestag und Bundesrat, die gesamte Demokratiestruktur der Bundesrepublik Deutschland wesentlich auch föderativen Elementen verpflichtet wurde und sich damit auch bewährt hat, dort würde die Einführung von Plebisziten auf Bundesebene dieses gesamte föderative Verteilungs- und Partizipationsystem in Frage stellen, wenn nicht aufheben. Denn wo bliebe für die Berücksichtigung dezentral-gliedstaatlicher Belange und Interessen noch Raum, wenn das „Bundesvolk in seiner Gesamtheit“ in einer bestimmten Sachfrage mehrheitlich entschieden hat? Nirgends; der Zug zur rein zentralistischen Bundesdemokratie wäre unweigerlich abgefahren.

Und schließlich 3: Auch das Argument von der sogenannten „Parteienverdrossenheit“ verfährt nicht. Im Gegenteil, wer auf der Bundesebene das Plebiszit einführt, der würde eher den gegenteiligen Effekt als den gewünschten, nämlich den der Relativierung oder Brechung parteipolitischer Macht, erreichen. Denn Plebiszite müssen organi-

siert, müssen initiiert werden. Wird das Plebiszit als legitimes Entscheidungsverfahren auf der Ebene der Verfassung – neben den parlamentarischen Entscheidungsverfahren – verankert, so stünde es naturgemäß auch den politischen Parteien zur Verfügung. Und sie wären es mit Sicherheit, die sich am ehesten, am meisten und am raschesten dieser alternativen Form politischer Entscheidungsdurchsetzung bedienen. Die politischen Parteien würden sich mit Sicherheit immer dann, wenn es ihnen besonders populistisch effektiv oder politisch opportun erschiene, des Plebiszits, seiner ebenso vereinfachenden wie polarisierenden Fragestellungen bedienen, wenn es ihnen erfolgsträchtiger als die mühsam Kompromißverfahren auf der Ebene des Parlaments erscheint. Mit anderen Worten: Die Einführung des Plebiszits auf der Bundesebene würde für diejenige Ebene, auf der die nicht nur der Zahl nach maßgebenden und grundlegenden Steuerungsent-scheide für unser gesamtes Gemeinwesen fallen, den ersten Schritt zur Abkehr, zur Aushöhlung, zur Flucht aus dem parlamentarischen System, aus der repräsentativen Demokratie bedeuten.

Nur am Rande angemerkt sei dabei, daß die Macht der politischen Parteien damit eher noch größer als etwa geringer werden würde. Denn wenn sich die politischen Parteien nach ihrer freien Entscheidung auch des Plebiszits bedienen können, dann würde ihre reale Macht noch erheblich weiter anwachsen. Denn die Verfahren der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie sind auch geeignet, bestimmte parteipolitische Konstellationen nicht übermächtig werden zu lassen – ein Faktum, das sich beispielsweise im System der für die Bundesrepublik Deutschland und einem inzwischen schon fast traditionell zu nennenden Wählerwillen zu einer Art von Gewohnheitsrecht oder – besser gesagt – Gewohnheitsverpflichtung geworden ist.

Das strikte Bekenntnis zur parlamentarisch-repräsentativen und parteienstaatlichen Demokratie im GG hat die Grundlage für die erste stabile Demokratie auf deutschem Boden, in unsere Geschichte gelegt. Dies sollte nicht leichtfertig in Frage gestellt oder auf's Spiel gesetzt werden. Auch die Demokratie muß sich immer wieder erneuern, auch demokratische Verfahren können erstarren und verkrusten. Dies ist unbestreitbar. Aber solange die institutionellen Voraussetzungen auch für systemimmanente Neuerungen, Reformen oder auch selbstkritische Rück- oder Neubesinnung gegeben sind, solange hüte man sich davor, an jene institutionellen Fundamente einer insgesamt außerordentlich bewährten wie stabilen und damit auch bewahrenswerten Grundordnung, nämlich die der definitiv parlamentarisch-parteienstaatlichen Demokratie, zu rühren.

IV.

Fassen wir zusammen: Man könnte unsere heutige Fragestellung auch in die Frage fassen: Ist das wiedervereinigte Deutschland in bester Verfassung? Die Antwort auf diese Frage hat und kann meines Erachtens aus guten Gründen und mit gutem Gewissen nur „ja“ lauten; dies jedenfalls solange, wie es um die normativen Grundlagen selbst, also um das GG selbst, geht. Unsere Probleme liegen in Wahrheit nicht auf der

Ebene des GG, sondern in mancher zu problematisierenden Facette unseres Verfassungsbewußtseins und damit unserer Verfassungswirklichkeit. Es geht mit anderen Worten heute sehr viel mehr um das Verfassungsbewußtsein bzw. den Verfassungskonsens in unserer Bevölkerung als um unsere Verfassung selbst. Hüten wir uns deshalb vor allen Versuchen oder Manövern, die etwa bestimmte Defizite in der Verfassungswirklichkeit und auch im Verfassungsbewußtsein als angebliche Defizite im Verfassungsrecht selbst auszugeben oder zu deklarieren suchen. Hüten wir uns vor jedem unreflektierten, jedem allzu leichtfertigen Spiel mit der Verfassung selbst. Hüten wir uns vor allem vor der Versuchung, reale Politik, real-politische Gestaltungsaufträge und real-politische Verantwortung mit angeblichem „Verfassungsvollzug“ o. ä. zu verwechseln. Die Verfassung steckt den Rahmen und die Grundwerte einer jeden verfassungsgerechten Politikgestaltung und Gesetzgebung ab; die Verfassung ersetzt solche Gesetzgebung oder Politikgestaltung aber nicht. In der Erkenntnis und stärkeren Beachtung dessen sollte nach meiner Auffassung das eigentliche oder doch zumindest wichtigste Ergebnis der zurückliegenden Diskussion um die Reform des GG liegen.