

---

## Forum: Verfassungs-Debatte

---

### Jürgen Seifert: Klassenkampf von rechts oder Modernisierung des Grundgesetzes?

---

Prof. Dr. Jürgen Seifert, geb. 1928 in Berlin, Werkzeugmacher, Jurist, Politikwissenschaftler, ist Universitätsprofessor in Hannover. Von 1962 bis 1968 stritt er an der Seite der Gewerkschaften gegen die Notstandsgesetzgebung; von 1983 bis 1987 war er Vorsitzender der Humanistischen Union. Er war Mitglied der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform Schleswig-Holstein und ist Mitherausgeber der „Kritischen Justiz“.

#### Kampf um Verfassungspositionen

In verfassungspolitischen Auseinandersetzungen haben in Deutschland die Konservativen meist geschickter ihre Pflöcke eingeschlagen als Liberale oder Linke. Das gilt für die Auseinandersetzung um „landständische Verfassungen“ (das heißt parlamentarische Vertretungen, die Gesetze beschließen und Abgaben bewilligen) nach 1815 im „Deutschen Bund“ ebenso wie 1848 für die Paulskirchen-Verfassung und die Verfassungsvereinbarungen in den deutschen Ländern. Der preußische Verfassungskonflikt von 1862 endete mit einem Sieg Bismarcks. Die Weimarer Reichsverfassung garantierte die „wohlerworbenen Rechte“ jener Beamten, die diese Verfassung mehrheitlich nicht nur ablehnten, sondern sogar bekämpften, und versperrte damit zugleich den staatstragenden Parteien (Zentrum, Demokraten, Sozialdemokraten) faktisch den Zugang zu diesen öffentlichen Ämtern. Konnte es da ausbleiben, daß bald die giftige Parole Wiederhall fand: „Republik, das ist nicht viel; Sozialismus ist das Ziel“?

Bei den Beratungen des Grundgesetzes haben sich Sozialdemokraten durch die Fixierung auf ein Provisorium selbst die Hände gebunden. Mit Hinweis auf die „Übergangszeit“ wurden die Forderungen der Gewerkschaften vertagt, während Kirchen und Interessengruppen ihre Rechte absichern konnten. Die Wiedereinstellung ausgeschiedener NS-Beamter wurde verfassungsrechtlich abgesichert, während die durch NS-Maßnahmen aus dem Beamtenstand „entfernten“ Angehörigen des öffentlichen Dienstes auf den Weg der Wiedergutmachung verwiesen wurden.

Erfolgreich wurden Verfassungskämpfe von der demokratischen Arbeiterbewegung nur in der Abwehr geführt: 1919 beim Kapp-Putsch und 1962 bis 1968 in der Auseinandersetzung um die Notstandsverfassung. (Im Rückblick kann gesagt werden, daß die wesentlich von Gewerkschaften getragene

Kampagne gegen die Notstandsverfassung, die vielfach als harte Niederlage angesehen wurde, mit einem Kompromiß endete, der verfassungspolitisch für die Gewerkschaften mit zwei Dritteln als Erfolg verbucht werden kann.) Versagt hat dagegen die demokratische Arbeiterbewegung in der Schlußphase der Weimarer Republik, als das demokratische Verfassungsgefüge durch Notstandseingriffe schrittweise außer Kraft gesetzt und - nach dem sogenannten „Preußenschlag“ 1932 gegen eine sozialdemokratische Regierung - beseitigt wurde.

### Klassenkampf von rechts

Als sich im Frühjahr 1990 der schnelle Prozeß einer deutschen Vereinigung abzeichnete, sahen konservative Staatsrechtler in der Bundesrepublik eine große Gefahr, die Verfassung eines vereinigten Deutschlands könne nach „links“ verrückt werden. Viele derjenigen, die nach der Verabschiedung der Notstandsverfassung 1968 für eine „Totalrevision“ des Grundgesetzes plädiert hatten, stemmten sich nun gegen jede Veränderung des Grundgesetzes. Das Grundgesetz wurde ihre letzte Auffangposition.

Dabei ist die Rechtslage klar, die vier Jahrzehnte nicht umstritten war. Die Väter und Mütter des Parlamentarischen Rates waren der Auffassung, daß nach einer Wiedervereinigung oder zum Zwecke der Vereinigung das gesamte deutsche Volk „in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollenden“ und eine Verfassung „in freier Entscheidung“ beschließen solle. Der Sozialdemokrat Carlo Schmid faßte das am 6. Mai 1949 (zwei Tage vor der Verabschiedung des Grundgesetzes) als Vorsitzender des Hauptausschusses in den Worten zusammen: „Jeder Teil Deutschlands kann dem Grundgesetz beitreten. Aber auch der Beitritt aller deutschen Gebiete wird dieses Grundgesetz nicht zu einer gesamtdeutschen Verfassung machen können.“ Diese Auffassung findet man auch im Kommentar des Verfassungsexperten der CDU Hermann von Mangoldt zum Grundgesetz und in dem führenden Grundgesetz-Kommentar von Maunz/Dürig zu Artikel 146 des Grundgesetzes: Beitritt (nach Artikel 23) und Verfassungsgebung (nach Artikel 146 Grundgesetz) sind miteinander zu verbinden. Am 6. Februar 1952 stimmte der Deutsche Bundestag sogar einem „Gesetz über die Grundsätze für Freie Wahl einer Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung“ mit 292 gegen 29 Stimmen (bei 25 Enthaltungen) zu.<sup>1</sup> In diesem Gesetzestext heißt es in Artikel 4: „Die Nationalversammlung beschließt die Verfassung.“

Um einer solchen Entwicklung entgegenzutreten, unterzeichneten - auf Initiative des Bonner Staatsrechtslehrers Josef Isensee - einhundert deutsche Staatsrechtler eine Erklärung, die mit dem Satz schloß: „Der Beitritt nach Artikel 23 ist der richtige Weg zur deutschen Einheit“.<sup>2</sup> Das geschah wenige Tage vor einem Treffen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer über Verfassungsfragen der deutschen Einheit. Kennzeichnend dafür, in wel-

<sup>1</sup> Bundestagsdrucksache 3063 u. 3067, Steno. Bericht, S. 8053 ff., insb. S. 8094.

<sup>2</sup> „Der Beitritt über Artikel 23 ist der richtige Weg zur deutschen Einheit“, Die Welt, 18. 3.1990.

eher Weise der politische Kampf den Anspruch auf Pluralismus verdrängte, ist die Tatsache, daß alle vorgesehenen Referenten die „Erklärung“ unterschrieben hatten. Ein Austausch der Referenten fand nicht statt.

Vor allem die Staatsrechtler Rupert Scholz und Josef Isensee haben durch Beiträge, Interviews und Kommentare zu verhindern gesucht, daß die deutsche Vereinigung auf dem Weg über eine verfassungsgebende Versammlung erfolgt oder daß der Beitritt mit einer Veränderung des Grundgesetzes kombiniert wird. Ohne sich mit anders lautenden Auffassungen auseinander zu setzen, behaupteten beide, durch den Beitritt werde Artikel 146 „obsolet“: „Wenn der Weg über Artikel 23 gegangen wird - Beitritt der DDR -, dann ist Artikel 146 verbraucht.“ (Scholz).<sup>3</sup> „Wenn der Beitritt vollzogen und das Grundgesetz für die DDR in Kraft gesetzt ist, verliert es seinen provisorischen Charakter“ (Isensee).<sup>4</sup> Das juristische Handwerkszeug wurde reduziert auf Worte mit Behauptungscharakter: verbraucht, hinfällig und obsolet; mit anderen Worten: Die juristische Argumentation wurde durch autoritativen Dezisionismus ersetzt.<sup>5</sup>

Isensee und Scholz konnten sich mit ihren verfassungspolitischen Vorstellungen ebensowenig wie Sozialdemokraten<sup>6</sup>, das „Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder“<sup>7</sup> oder die Experten der „Nohfeldener Erklärung“<sup>8</sup> durchsetzen. Diese Gegenposition versuchte, durch eine Änderung von Artikel 146 Grundgesetz verfassungsrechtlich bindend, ein Verfahren für die Arbeit einer verfassungsgebenden Versammlung oder eines Verfassungsrates festzulegen. Ein solches Gremium sollte die Aufgabe erfüllen, binnen zwei Jahren nach dem Beitritt eine gesamtdeutsche Verfassung auszuarbeiten und in einem Volksentscheid zur Abstimmung zu stellen. Die gegenseitige Blockierung der Positionen im politischen Feld (für keine der beiden Wege gab es eine Zweidrittelmehrheit) hat dazu geführt, daß im Rahmen der im „Einigungsvertrag“ enthaltenen Grundgesetzänderungen der Artikel 146 erhalten blieb und lediglich um den Zusatz ergänzt wurde: „Das Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert..“<sup>9</sup>

3 „Ist das Volk untergegangen“<sup>5</sup>, Spiegel Gespräch mit Ulrich K Preuß, Rupert Scholz und Wolfgang Ullmann Der Spiegel, 21.5.1990, S 45 Die Süddeutsche Zeitung berichtete am 25.6.1990, daß Scholz „dem Kanzleramt

in deutschlandpolitischen Fragen als Ratgeber zur Verfügung“ stehe

4 Josef Isensee, „Wenn im Streit über den Weg das Ziel verloren geht“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.4.1990, S. 14, vgl auch ders. „Selbstpreisgabe des Grundgesetzes' Der Beitritt der DDR macht die Schlußbestimmung des Grundgesetzes obsolet“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.8.1990, S 10

5 Siehe dazu Jürgen Seifert, „Der neue Dezisionismus, die Orientierungslosigkeit der Linken und gesamtdeutsche Verfassungsberatungen“, in Vorgänge 107, Oktober 1990

6 Helmut Simon, „Vom deutschen Volk in freier Selbstbestimmung“, Die Zeit, 13.7.1990, S. 8 f, Dieter Grimm, „Das Risiko der Demokratie. Ein Plädoyer für einen neuen Parlamentarischen Rat“, Die Zeit, 10 8 1990, S 34

7 „Entwurf eines Gesetzes über die Einrichtung und die Aufgaben eines Verfassungsrates und über die Verabschiedung einer gesamtdeutschen Verfassung“, abgedruckt in Vorgänge 107, Oktober 1990 Dort heißt es in Art 146 b, Abs 4 „Die Beschlüsse des Verfassungsrates über den Inhalt des Verfassungsentwurfes bedürfen der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder“

8 „Die deutsche Einigung muß auch ein politischer Neuanfang sein“, Frankfurter Rundschau, 25.5.1990, S. 1, die „Nohfeldener Erklärung“ ist abgedruckt in Kritische Justiz, Jg. 23, H 4, 1990

9 Bundestagsdrucksache 11/7760.

Es war vorauszusehen, daß dieser Formelkompromiß zu weiteren Auseinandersetzungen führen würde. Nicht vorauszusehen war die Form, in der dieser Kampf geführt wurde. Der Kölner Staatsrechtslehrer Martin Kriele sprach von einer „Sprengladung unter dem Fundament des Grundgesetzes“<sup>10</sup> und unterstellte dem „sozialistischen Flügel der SPD“, den „fundamentalistischen Grünen“ und den „schwärmerischen Bürgerbewegungen“, sie wollten „mit einfacher Mehrheit das Grundgesetz in Deutschland ablösen“. Kriele gibt zu, daß die Verfassung dieses zuläßt. Abgehoben von den politischen Realitäten entwarf Kriele ein Feindbild, in das auch die Gewerkschaften mit der Durchsetzung des Aussperrungsverbot es gerückt wurden:

„Das Aussperrungsverbot bedeutet die Aufhebung des Gleichgewichts von Gewerkschaften und Arbeitgebern und damit das Recht des Stärkeren. Die Gewerkschaften können jede beliebige Forderung nach Willkür durchsetzen. Für die Folgen sind sie aber nicht verantwortlich: nicht vor ihren Mitgliedern und schon gar nicht vor der Gesamtbevölkerung, die sie zu tragen hat. Wenn die Gewerkschaften ihre politischen Hauptforderungen nicht schon in der Verfassung verankern lassen, können sie sie anschließend ungehemmt durch Streik durchsetzen. Eine ihrer Hauptforderungen ist die ‚Demokratisierung der Wirtschaft‘ also die Entscheidung über Produktion in Gewerkschaftshand - ohne Rücksicht auf die Nachfrage des Marktes. Eine andere ihrer Hauptforderungen ist die Aufhebung der Tendenzschutzklausel im Pressewesen.“

Das Szenario, das Kriele unter der Voraussetzung entwirft, „angenommen, SPD und Grüne gewannen die Bundestagswahl“, übersieht, daß sowohl die Äußerungen führender Sozialdemokraten als auch der Entwurf des „Kuratoriums“<sup>11</sup> davon ausgehen, daß der „Verfassungsrat“ beziehungsweise die verfassungsgebende Versammlung Beschlüsse nur mit einer Zweidrittelmehrheit fassen kann.

Martin Kriele hat mit diesem Beitrag eine Kampagne eingeleitet. Eine Woche später sprach Josef Isensee in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ von einer „Selbstaufgabe des Grundgesetzes“.<sup>12</sup> Artikel 146 nannte er ein „Damoklesschwert“ und eine „Zeitbombe im Verfassungsgehäuse“. Diese Bestimmung habe „plebiszitäre Gelüste geweckt, das Volk endlich einmal unmittelbar in Bewegung zu setzen, gleich, wohin die Bewegung auch führt“. Isensee sieht die Gefahr darin, daß Verfassungsgebung nach Artikel 146 nicht als Verfassungsrevision anzusehen sei, die dem Regime des Artikels 79 unterworfen ist: „Einfache Mehrheit genügt.“ Er plädiert für die Streichung von Artikel 146 oder für die Einfügung des Satzes, „daß eine Ablösung des Grundgesetzes nur in den Bahnen und Grenzen möglich ist, die das Grundgesetz

10 Martin Kriele „Eine Sprengladung unter das Fundament des Grundgesetzes“ Die Welt, 16.8.1990, S. 10.

11 Siehe Anm. 6 und 7, wenn Kriele sich an den Beschlüssen der SPD orientieren wurde, hatte er feststellen können, daß der Parteivorstand der SPD am 7.3.1990 einen Beschluß über „Schritte zur deutschen Einheit“ vorgelegt hat, in dem es heißt Der Rat der deutschen Einigung „faßt seine Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit, die ein wechselseitiges Überstimmen der einen durch die andere Seite ausschließt“.

12 Josef Isensee, „Die Selbstpreisgabe des Grundgesetzes“, a A (Anm 4).

selbst vorgibt. Artikel 79 ‚unberührt‘, daß also Verfassungskontinuität gewahrt bleibt“.

Nach solchen Äußerungen ist es nicht verwunderlich, daß die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ Artikel 146 den „unsinnigsten Artikel“<sup>13</sup> nannte und seine Streichung forderte, daß Alfred Dregger, Fraktionsvorsitzender der Bundestagsfraktion der CDU/CSU, eine Verfassungsänderung als Ziel der PDS bezeichnete und daß er die „besonnenen Kräfte“ in der SPD aufrief, „noch einmal zu prüfen, wessen Geschäfte sie betrieben, wenn sie sich für eine Veränderung des Grundgesetzes mit anschließender Volksabstimmung einsetzen“.<sup>14</sup>

In dieser systematisch geschürten Hysterie sprach die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ am 24. September 1990 von einer „Drohung des Artikels 146“<sup>15</sup> und setzte sich dafür ein, „Änderungsbegehren selbst zuvorkommen und das Grundgesetz alsbald dem Volk zur Abstimmung vorzulegen“. Zur Parole wird der Satz: „Der Artikel 146 macht den zum Sieger, der die Initiative ergreift.“<sup>16</sup>

Die Bundesregierung ist einen anderen Weg gegangen. Sie fügte dem „Einigungsvertrag“ eine anonyme „Denkschrift“ bei.<sup>17</sup> Zu Artikel 146 heißt es darin - ohne Auseinandersetzung mit der Tatsache, daß die Aufrechterhaltung von Artikel 146 das Gegenteil beweist - der Wortlaut mache deutlich, daß Änderungen des Grundgesetzes dem „im Grundgesetz verankerten Verfahren“ sowie den „Anforderungen des Artikels 79 uneingeschränkt unterliegen“, und daß „Verfassungsänderungen einer Zweidrittelmehrheit in den gesetzgebenden Körperschaften bedürfen“.<sup>18</sup> Die Verfassungsrechtler Ulrich K. Preuß<sup>19</sup> und Hans-Peter Schneider<sup>20</sup> haben darauf hingewiesen, damit würde „Artikel 146 in sein Gegenteil verkehrt“. Auch Artikel 5 des „Einigungsvertrages“ mit der Empfehlung, sich binnen zwei Jahren „mit der Frage der Anwendung des Artikels 146 des Grundgesetzes und in deren Rahmen einer Volksabstimmung“ zu befassen, wäre sonst nicht sinnvoll.

#### Chancen für eine Verfassungsdebatte

Diese Kampagne erfüllt die Funktion, jede Diskussion über mögliche Änderungen des Grundgesetzes im Keim zu ersticken. Man braucht im konserva-

13 GH (Georg Paul Hefty), „Überflüssiger 146“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.9.1990, S. 1.

14 „Einwände Dreggers gegen Artikel 146“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6. 9.1990, S. 1.

15 Georg Paul Hefty, „Die Drohung des Artikels 146“, ebda., S. 1.

16 So der CSU-Bundestags-Abgeordnete Gerhard Scheu, ebda; vgl. auch Reinhard Löw, „Grundgesetz“, Die Welt, 29. 9.1990.

17 „Denkschrift zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands“, Anlage zu Bundestagsdrucksache 11/7760, S. 355 ff. Dieser anonyme Text ist offenbar sehr schnell und flüchtig niedergeschrieben worden. Auf S. 355 heißt es: „Mit der Teilung Deutschlands wird auch die Teilung Europas überwunden.“ Gemeint ist die „Aufhebung der Teilung Deutschlands“!

18 Ebda, S. 359, (Zu Artikel 4, Nummer 6).

19 Ulrich K. Preuß, „Der Liquidationsvertrag“, die tageszeitung, 14.9.1990, S. 12.

20 Hans-Peter Schneider auf dem „Kongreß Verfassung mit Volksentscheid“ des Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder am 16.9.1990 in Weimar.

tiven Lager einen Popanz, man baut ein Feindbild auf, um unsichere Leute im eigenen Lager auf das feste „Nein“ zu jeder Verfassungsänderung und zu einem Volksentscheid über die Verfassung eines geeinten Deutschland festzulegen. Kenner der Literatur können anmerken, daß teilweise sogar diejenigen, die nach 1949 die demokratische Legitimation des Grundgesetzes in Frage stellten, sich heute gegen einen Volksentscheid wenden, weil dadurch Demokratierechte installiert werden könnten, die man nicht will. Die konservative Seite ist geschickt im Kampf um Verfassungspositionen; sie fürchtet das Volk und eine breite Verfassungsdiskussion.

Doch es gibt auch in der Union und in der FDP viele, die sich dem Gedanken nicht verschließen, die Vereinigung Deutschlands zum Anlaß für eine Diskussion über eine *Modernisierung des Grundgesetzes* zu nehmen. Immer mehr setzt sich die Auffassung durch, daß die Vereinigung nicht nur geschäftsmäßig oder technokratisch betrieben werden dürfe, und daß das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive wie auch zwischen Bund und Ländern neu abgesteckt werden müsse.<sup>21</sup> Die Vereinigung Deutschlands müsse auch auf verfassungsrechtlicher Ebene zu einer Besinnung auf die eigene Position und zu einer Beschränkung politischer Macht führen.

Diese Überlegungen auf der Ebene der „politischen Klasse“ entsprechen einer veränderten Haltung der Basis. Zwar gibt es gegenwärtig noch keine breite Verfassungsbewegung, doch zeigt es sich mehr und mehr, daß Menschen wieder darüber nachdenken, in welcher Weise die sie interessierenden Fragen etwas mit der Verfassung zu tun haben.<sup>22</sup>

In der gegenwärtigen Situation und angesichts der politischen Machtverteilung ist eine ernsthafte Verfassungsdiskussion vermutlich nur über folgenden Weg zu erreichen: Die großen politischen Kräfte einigen sich darüber, daß Bundestag und Bundesrat nach dem 2. Dezember 1990 einen *Verfassungsrat* einsetzen, der mit der für Verfassungsänderungen üblichen Zweidrittelmehrheit entscheidet, und das Ergebnis entweder dem Volk in einem Volksentscheid oder Bundesrat und Bundestag zur Abstimmung vorlegt. Für einen solchen Verfassungsrat spricht die Tatsache, daß der Rechtsausschuß des neugewählten Bundestages mit Rechtsfragen in der nächsten Legislaturperiode vermutlich voll ausgelastet ist, und daß für eine Verfassungsdebatte auch die Hinzuziehung von Experten sinnvoll ist, die weder dem Bundestag noch dem Bundesrat angehören. Das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit wahrt das politische Kräfteverhältnis und bedeutet faktisch einen Einigungszwang. Ein Volksentscheid würde den Änderungen des Grundgesetzes eine breite demokratische Legitimation verschaffen. Doch darf die Verfassungsdebatte

21 Vgl. Waldemar Schreckenberger, „Kleinmütige Furcht“ (Leserbrief), *Die Zeit*, 20.7.1990; siehe auch die von Erhard Denninger, Werner Maihofer, Peter Schneider und Bernhard Schlink mit einem „Herrenchiemsee-Gespräch“ begonnene Initiative der FDP.

22 Das zeigte der in Anm. 20 erwähnte Kongreß; eine vergleichbare Bedeutung kommt dem Kongreß am 29. 9. 1990 in Frankfurt zu: „Frauen für eine neue Verfassung.“ Vgl. dazu „Positive Rechte können eingeklagt werden“, Gespräch mit Renate Sadrozinski, Christiane Bretz u. Halina Bendkowski, *die tageszeitung*, 25.9.1990, S. 12.

nicht an dieser Frage scheitern. Deshalb sollte auch die Verabschiedung durch Bundestag und Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit (als letzter Weg einer Einigung) mit in die Überlegungen einbezogen werden. Die Tatsache, daß Bundeskanzler Helmut Kohl bereits eine Grundgesetzänderung über den Einsatz deutscher Streitkräfte unter der Fahne der Vereinten Nationen fordert, und daß Oppositionsführer Hans-Jochen Vogel in diesem Zusammenhang auf einen Verfassungsrat hingewiesen hat, kann als Anzeichen dafür gewertet werden, daß ein Tauschgeschäft nicht ausgeschlossen ist. Leider haben die großen Bundesländer ihr Interesse an einer Neuregelung des Stimmenverhältnisses bereits im „Einigungsvertrag“ durchgesetzt und damit einen Hebel untauglich gemacht, auf diese Weise einen Verfassungsrat zu erzwingen.

Die Alternativen zu einem solchen Verfassungsrat sind entweder die Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung im Laufe des nächsten Jahres oder die Beschränkung auf Grundgesetzänderungen im Rahmen der in Artikel 79 des Grundgesetzes festgelegten Regelung. Die Beschränkung auf das für Grundgesetzänderungen sonst übliche Verfahren ist gleichbedeutend mit einer Absage an jede Verfassungsdiskussion; der Weg über eine verfassungsgebende Versammlung stößt auf die erwähnten Widerstände - selbst dann, wenn festgelegt wird, daß eine solche Versammlung nur mit Zweidrittelmehrheit oder mit einer Mehrheit von 60 Prozent Beschlüsse fassen kann. Für eine andere Mehrheit spricht das Argument, daß die einfache Mehrheit für alle Seiten zu viele Unsicherheiten bringt, und die Zweidrittelmehrheit zu einem verfassungspolitischen Immobilismus oder zu fragwürdigen Tauschgeschäften führt.<sup>23</sup>

#### Modernisierung des Grundgesetzes

Eine Verfassungsdebatte darf sich nicht allein daran orientieren, was unter den Bedingungen eines möglichen Verfassungskompromisses als durchsetzbar angesehen wird. Die Bedingungen eines solchen Kompromisses werden verändert, wenn man von vornherein *nicht mehr* fordert als den angestrebten Kompromiß. Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Durchsetzung kann auch eine präzise oder völlig neue Formulierung eines Rechtes bedeutsam sein. Ein Beispiel dafür ist der in diesem Frühjahr von Frauen vorgelegte Satz: „Jede Frau hat das Recht, zu entscheiden, ob sie eine Schwangerschaft austrägt oder nicht.“<sup>24</sup>

Dennoch plädiere ich für eine Beschränkung der Verfassungsdiskussion auf wesentliche Fragen. Nicht alles, was wünschbar ist, muß in den geschriebenen Verfassungstext aufgenommen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß

---

23 So bereits am 17. 6.1990 vor den „Sozialwissenschaftlichen Laboratorium“ in Bonn; überarbeitete Fassung: Jürgen Seifert, „Der neue Dezisionismus“..., a. a. O. (Anm. 5). Ähnlich habe ich mich auch auf dem rechtspolitischen Kongreß der Friedrich-Ebert-Stiftung „Eine neue Verfassung für Deutschland“ (Potsdam, 13. bis 15. 7.1990) geäußert.

24 Heide Hering, Susanne von Paczensky, Renate Sadrozinski, „Frauen in bester Verfassung“ in: In freier Selbstbestimmung. Für eine Gesamtdeutsche Verfassung mit Volksentscheid“, hrsg. vom Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund Deutscher Länder in Zusammenarbeit mit der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin/Köln/Leipzig 1990, S. 54.

viele der im Rahmen der Verfassungsdiskussion gemachten Vorschläge auch durch Gesetz (das heißt mit einfacher Mehrheit) geregelt werden können.

Im Rahmen des „Einigungsvertrages“ sind in Artikel 5 vor allem zwei Themenkomplexe für „künftige Verfassungsänderungen“ genannt worden: das „Verhältnis zwischen Bund und Ländern“ und die „Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz.“ Interessant sind in diesem Zusammenhang weniger die plakativen Proklamationen eines „Rechtes auf Arbeit“ oder auf Wohnung, die nicht als subjektive Rechte des Bürgers einklagbar sein können. Wichtiger als solche Formulierungen sind Staatszielbestimmungen, wie sie - der gegenwärtigen theoretischen Diskussion entsprechend - im Verfassungsentwurf des „Runden Tisches“ ihren Niederschlag gefunden haben. Dort heißt es zum Beispiel in Artikel 27 Absatz 3: Der Staat „hat in seiner Wirtschaftspolitik dem Ziel der Vollbeschäftigung in der Regel Vorrang einzuräumen. Jeder Bürger hat im Falle der Arbeitslosigkeit oder der drohenden Arbeitslosigkeit ein Recht auf öffentlich finanzierte Maßnahmen der Arbeitsförderung. Dabei ist der beruflichen Weiterbildung oder der Umschulung der Vorrang vor Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe einzuräumen.“ Hier (wie auch in Artikel 33 - „Schutz der natürlichen Umwelt“) und in anderen Bestimmungen dieses Verfassungsentwurfes sind Formulierungen vorgelegt worden, die geprüft und nicht abgeblockt werden sollten.

Das gilt auch für den in Artikel 1 Absatz 2 Satz 1 dieses Verfassungsentwurfes enthaltenen Satz: „Jeder schuldet jedem die Anerkennung als Gleicher.“ Ein solcher Satz könnte zu einem veränderten Verfassungsverständnis beitragen. Zumindest für solche Sätze kann die einseitige Prognose des Staatsrechtlers Gerd Roellecke nicht gelten, daß der „Verfassungsentwurf des Runden Tisches (...) zum Scheitern des Staates führen“ würde.<sup>25</sup>

In solchen Sätzen kehrt eine verhängnisvolle deutsche Einstellung zu Verfassung und Exekutivmacht wieder: Muß der Staat in seinen Organen sich nach der Verfassung richten oder bestimmt der „Staat“ (das heißt in der Regel die Exekutivmacht), was in seiner Verfassung stehen darf. Das Scheitern des Staates wird beschworen, um spezifische Sonderinteressen zu sichern. Wenn Frauen heute einklagen, die öffentliche Gewalt zu verpflichten, „auf die Gleichstellung der Frau in Beruf und öffentlichem Leben, in Bildung und Ausbildung, in der Familie sowie im Bereich der sozialen Sicherung hinzuwirken“ (Artikel 3 Absatz 2 Verfassungsentwurf des Runden Tisches), dann hat das nichts mit der „Funktionsfähigkeit“ von Staatsgewalt zu tun. Auch die, in anderen Staaten übliche, Ergänzung der parlamentarischen Demokratie durch Volksbegehren und Volksentscheid hat nirgendwo zu einem „Scheitern des Staates“ geführt, sondern zu einem Mehr an demokratischer Beteiligung und damit einem Weniger an „Staatsverdrossenheit“.

Von besonderer Bedeutung für die verfassungspolitische Entwicklung der nächsten Jahrzehnte ist die Stärkung der Rechte des Parlaments, der Opposi-

---

<sup>25</sup> Gerd Roellecke, „Dritter Weg zum zweiten Fall“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.6.1990, S. 8.

tion und von Minderheiten gegenüber Regierung und Verwaltung. Die Verfassungs- und Parlamentsreform in Schleswig-Holstein hat dazu Wege gewiesen und gezeigt, daß diese einvernehmlich zu beschreiten sind.<sup>26</sup>

Solche Beispiele zeigen, daß der Prozeß der deutschen Vereinigung eine Chance zur Modernisierung unseres politischen Systems bietet. Die Fixierung auf die alten Frontstellungen kann den Blick trüben und verhindert damit, über den Geist einer Verfassung nachzudenken, die nicht mehr geprägt ist durch die Zwänge des Kalten Krieges. Politische Gegensätze bleiben bestehen. Doch wer jede Diskussion über eine Erneuerung des Grundgesetzes abblockt, trägt möglicherweise dazu bei, daß die größere Bundesrepublik den Anforderungen von morgen nicht gewachsen ist.

---

<sup>26</sup> Zu der am 1. 8. 1990 in Kraft getretenen neuen Verfassung des Landes Schleswig-Holstein siehe den Schlußbericht der „Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform“ (Drucksache 12/180, Buchfassung Nomos-Verlag, Baden Baden, 1989) und die Ergebnisse des Sonderausschusses (Drucksache 12/218), sowie die Zusammenstellung von Jürgen Seifert „Anregungen für die neuen Verfassungen der DDR-Länder Neuregelungen des Verfassungsrechts in Schleswig-Holstein als Modell“, hrsg. von IDEE (Prinz Albert Str. 43, 5300 Bonn 1)