

# Sozialdemokratischer Pressedienst

Chefredakteur:  
Helmut G. Schmidt  
Verantwortlich: Rudolf Schwinn

Telefon: (02 28) 21 90 39/39  
Teleax: 8 88 846 ppbn d  
Telefax: 21 08 84

## Inhalt

Professor Erich Küchenhoff  
zum Vereinigungs-Prozeß  
der beiden deutschen Staa-  
ten: Neue Verfassungsge-  
bung erforderlich.

Seite 1

Professor Dr. Horst Ehmke  
MdB zur Diskussion um die  
künftige deutsche Haupt-  
stadt: Besonnen vorgehen  
und keine Vorentscheidun-  
gen treffen.

Seite 5

45. Jahrgang / 75

19. April 1990

Neue Verfassungsgebung erforderlich

Zum Vereinigungs-Prozeß der beiden deutschen Staaten

Von Professor Erich Küchenhoff  
Mitglied des Bundesvorstandes der Arbeitsgemeinschaft Sozial-  
demokratischer Juristen (ASF)

Auch der „Weg zur Einheit auf der Grundlage des Artikel 23 GG“ kann nicht ohne eine neue Verfassung begangen werden. Artikel 23 regelt gar nicht unmittelbar einen Weg zur deutschen Einheit sondern nur das Inkraftsetzen des GG in anderen Teilen Deutschlands „nach deren Beitritt“. Soll ein solcher Beitritt zwecks Herstellung der Einheit erfolgen, ist die Anwendung des Artikel 23 eingebunden in die Anwendung derjenigen GG-Vorschriften, die speziell die Spaltung Deutschlands und seine Wiedervereinigung betreffen: das „Wiedervereinigungsgebot“ aus Präambel und Artikel 146 und die Gestaltungen von GG und BRD als Provisorien.

Nach dem Wiedervereinigungsgebot muß die Einheit „in freier Selbstbestimmung des gesamten Deutschen Volkes“ hergestellt werden. Dieser Verfassungsauftrag weist über Entscheidungen nach den Regeln der repräsentativen Demokratie, also auch über Entscheidungen der demokratisch gewählten neuen Volkskammer weit hinaus und grenzt das Vereinigungsverfahren von dem Mangel ursprünglicher plebiszitärer Legitimation des GG ebenso ab wie von der Minimalzulassung von Plebisziten durch das GG selbst.

Vereinigung und freie Selbstbestimmung des gesamten Deutschen Volkes stehen auch im deutlichen Kontrast zum Provisoriumscharakter des GG, der sich nicht nur aus seiner Präambel-Bestimmung dazu ergibt, „dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben“, sondern auch und vor allem daraus, daß die Verfassungsgeber auf die zu einer Verfassung im Gegensatz zu einem bloßen „Grundgesetz“ gehörenden Regelungen ganzer großer Bereiche des Gemeinschaftslebens auch außerhalb der Staatsorganisation bewußt verzichtet haben, und zwar erklärtermaßen wegen der damaligen räumlichen, personellen und insti-

Verlag, Redaktion und Druck:  
Sozialdemokratischer Pressedienst GmbH  
Heussallee 2-10, Pressehaus I/217  
5300 Bonn 1, Postfach 120408

Erscheint täglich von Montag bis Freitag.  
Bezug nur im Abonnement. Preis DM 82,50  
mtl. zuzügl. Mwst und Versand.

Veränderten Drucke  
mit veränderten Redaktionen  
Anzahlungs-Papier



tutionellen Beschränkungen auf die drei Westzonen, ganz im Gegensatz nicht nur zur Weimarer Reichsverfassung sondern auch zu den schon geltenden Landesverfassungen. Auch die zahlreichen Änderungen des GG einschließlich der Einfügung der Wehr- und der Notstandsverfassung bezogen sich nur auf den ursprünglichen Bereich organisatorischer und funktioneller Machtverteilung und Machtbegrenzung. Die Vervollständigung durch Regelungen des sozialen Zusammenlebens außerhalb der Staatsorganisation wie in Abschnitt 2 bis 4 des zweiten Hauptteils der Weimarer Reichsverfassung und in allen Landesverfassungen steht dagegen noch aus, insbesondere die Aufnahme sogenannter sozialer Grundrechte, zum Beispiel auf Arbeit und auf Wohnung.

Dagegen wird allerdings eingewendet, daß solche Grundrechte doch keine neuen Arbeitsplätze und keinen neuen Wohnraum schaffen könnten. Diese Kritik übersieht aber, daß Rechtsnormen überhaupt nicht automatisch die von ihnen geforderten Tatsachen und Verhaltensweisen schaffen und schaffen könnten, sondern „nur“ von ihren privaten und staatlichen Adressaten ein normgemäßes Verhalten verlangen: so ein Grundrecht auf Arbeit und auf Wohnen eine arbeitnehmer- beziehungsweise mieterfreundliche Arbeits- und Wohnungspolitik, -gesetzgebung und -rechtsprechung, insbesondere ihre Orientierung an der Beschaffung ausreichender Arbeits- und Wohnmöglichkeiten. Mit dieser Funktion präzisieren und aktualisieren soziale Grundrechte auch die schon vom GG gebotene Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums gem. Art. 14 II, wonach „Eigentum verpflichtet“ und „Sein Gebrauch zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll“.

Diese verfassungsrechtliche Schranke für Eigentümerwillkür ist bisher von Gesetzgebung und Rechtsprechung vernachlässigt worden. Diesem Mangel der real existierenden Marktwirtschaft würde die Aufnahme sozialer Grundrechtsbestimmungen abhelfen. Weithin kritisierte Urteile wie gegen Pflege- und Behindertenheime in sogenannten „reinen Wohngebieten“ und für eine Ausdehnung willkürlichen Vermieter-„Eigenbedarfs“ dürfte es dann von Verfassungs wegen nicht mehr geben. Denn Grundrechtsbestimmungen sind nicht nur Grundlage „einklagbarer“ Individualrechte, sogenannter „subjektiv-öffentlicher Rechte“. Grundrechtsbestimmungen wirken vielmehr auch und gerade als höchstrangige verfassungsrechtliche Auslegungsregeln für jeden Paragraphen im Privatrecht, Verwaltungsrecht und Strafrecht.

#### Neue Verfassung keine Verzögerung

Die Notwendigkeit, auch bei Inanspruchnahme von Art. 23 GG für den Weg zur Einheit eine neue Verfassung zu schaffen, bedeutet ebenso wie der sogenannte „andere Weg über Art. 146 GG“ keine unangebrachte oder gar unerträgliche Verzögerung im Verhältnis zu einem Beitrittsverfahren ohne neue Verfassunggebung.

Zwar konnte und kann man immer wieder hören und lesen, daß die Einheit durch Beitritt viel schneller bewirkt werden könne als durch eine neue Verfassunggebung. Doch widerspricht diese These schon den zum Teil aus den gleichen Kreisen der Bonner Koalition gleichzeitig zu hörenden Real-Prognosen, auch ein Beitritt brächte die Einheit nicht sofort und auch durchaus nicht schnell, sondern setze erst einmal ein längeres und langwieriges Vorbereitungs- und Überleitungsverfahren voraus, das mindestens zwei bis drei Jahre dauern werde mit dem förmlichen Beitritt erst an seinem Ende (so insbesondere mehrfach Bundesaußenminister Genscher spätestens seit 8. März 1990 in der Appel-Runde aus Halle und weitere Regierungsvertreter bis hin zu Bundeskanzler Kohl). Nicht länger würde auch die Schaffung einer neuen Verfassung dauern: Schon die Beratung und Verabschiedung des GG - obwohl damals ohne Vorbild - dauerte nur rund ein Jahr. Für eine neue Verfassung des Vereinigten Deutschland aber gibt es bereits Vorbilder. Niemand will die freiheitlichen und rechtsstaatlichen Regelungen des GG aufgeben. Sie sind aber in vielen Punkten der Präzisierung und Ergänzung bedürftig und auch fähig. Dies zeigt nicht zuletzt der Vergleich mit dem Verfassungsentwurf des sogenannten „Runden Tisches“, der von der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des „Runden Tisches“, an der und an dem auch alle Parteien der neuen Großen Regierungskoalition der DDR beteiligt waren, einstimmig verabschiedet wurde. Dieser Entwurf beweist, daß das verbreitete Reden von einer absoluten Unübertrefflichkeit des GG, insbesondere in seiner Freiheitlichkeit und Rechtsstaatlichkeit als gleichsam bester Verfassung aller Zeiten auf einem Mangel an verfassungsrechtlicher Phantasie, wenn nicht auf Schlimmerem beruht.

Denn dieser Entwurf enthält einmal im Gegensatz zum GG, vor allem (aber nicht nur) durch soziale Grundrechtsbestimmungen, ausführliche Garantien der sozialen Gerechtigkeit, deren sorgfältige, bloße Deklamation vermeidende, substantiierende, konkretisierende und differenzierende Formulierungen die verbreitete antisozialstaatliche Polemik gegen solche Garantien überzeugend widerlegen: So zum Beispiel durch die schöpferische Neuformulierung des Rechts auf Arbeit als „Recht auf Arbeit o d e r Arbeitsförderung“ (Art. 27 I) und durch die Konkretisierung dieser Formulierung durch Verpflichtungen des Staates, „das Recht des Einzelnen“ zu „fördern, seine Arbeitskraft zur Führung eines menschenwürdigen Lebens zu verwenden“, und „in seiner Wirtschaftspolitik dem Ziel der Vollbeschäftigung in der Regel Vorrang einzuräumen, ferner durch das spezielle „Recht jedes Bürgers auf öffentlich finanzierte Maßnahmen der Arbeitsförderung, insbesondere der beruflichen Weiterbildung oder Umschulung im Falle von Arbeitslosigkeit oder drohender Arbeitslosigkeit“ (Art. 27 III 2-4); schließlich auch über den Schutz der Arbeitskraft „durch gesetzliche Regelungen über die Arbeitssicherheit, die Arbeitshygiene und die Begrenzung der Arbeitszeit (Art. 27 III 1). Entsprechend differenziert ausgeprägt ist auch „Das Recht jedes Bürgers auf angemessenen Wohnraum“ (Art. 26 I 1), und zwar mittels der konkretisierenden Verpflichtungen des Staates, „einen gesetzlichen Kündigungsschutz vorzusehen“ (Art. 26 I 2), „bei der Abwägung der Interessen des Nutzers und des Eigentümers der Wohnung der überragenden Bedeutung der Wohnung für die Führung eines menschenwürdigen Lebens besonderes Gewicht beizumessen“ (Art. 26 I 3) und eine Räumung nur, wenn Ersatz zur Verfügung steht, zu vollziehen (Art. 26 I 4), abgesichert durch die weiteren Verpflichtungen zur Förderung „des sozialen Wohnungsbaus und der Wohnungserhaltung“ sowie „besonders zur Förderung alters- und behindertengerechten Wohnraums“ (Art. 26 II 1 und 2).

Alle solche Substantierungen, Konkretisierungen und Differenzierungen der genannten und weiterer sozialer Grundrechte (zum Beispiel auf Bildung und auf Sozialhilfe) sind im I. Kapitel des Entwurfs mit der Überschrift „Menschen- und Bürgerrechte“ geregelt. Auf sie alle bezieht sich daher auch der 5. und letzte Abschnitt dieses Kapitels über ihre „Geltung“ ebenso wie auf die Vorschriften für mehr Freiheitlichkeit und mehr Demokratie, die in den folgenden Abschnitten dieses Beitrags erörtert sind. Zur „Geltung“ der Menschen- und Bürgerrechte gehören nach dem Entwurf - ebenfalls über das GG hinaus - daß sie „auch Dritte unmittelbar binden, soweit die Verfassung dies vorsieht“ (Art. 40 I) und daß Einschränkungen der Menschen- und Bürgerrechte durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes ihrerseits ausdrücklich nicht nur durch die Wahrung des Wesensgehaltes des betreffenden Rechtes (wie auch gemäß Art. 19 II GG), sondern auch durch die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit begrenzt werden (Art. 40 II), welche Regelung in der BRD zwar ein ungeschriebener Verfassungsgrundsatz sein soll, in der Staatspraxis aber vielfältig mißachtet wird.

#### Mehr Freiheitlichkeit

Der Verfassungsentwurf des „Runden Tisches“ regelt aber auch schon den Bereich der klassischen Freiheitsrechte und der Rechtsstaatlichkeit wesentlich ausführlicher, präziser und damit freiheitlicher als das GG. In Stichworten: Uneinschränkbarkeit des Grundrechts auf Leben, Neue Grundrechte auf Datenschutz, auf Anzeige-, Aussage- und Zeugnisverweigerung, Übernahme von (inhaltlich zum Teil verbesserten) Grundsätzen rechtsstaatlichen Verfahrensrechts in den Grundrechtskatalog (zum Beispiel Fairnisgebot, Unschuldsvermutung, rechtsstaatliches Haftrecht, Garantie einer Berufungsinstanz), Medienfreiheit mit Vielfaltsgebot, Garantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit Programmvielfalt und gesetzliche Zulassung von Privatfunk nur, „wenn dadurch die Erfüllung der Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht beeinträchtigt wird“ (Art. 15 IV), Zeugnis-, Beschlagnahme- und Durchsuchungsverweigerungsrecht bei rechtmäßiger journalistischer Tätigkeit (Art. 15 V).

Auch in der Gestaltung der dritten Gruppe von Grundrechtsbestimmungen, der staatsbürgerlich-demokratischen Teilhaberechte auf Mitwirkung an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung ist der Verfassungs-Entwurf des „Runden Tisches“ dem GG überlegen. So wird das Wahlrecht zu den Parlamenten aller Ebenen einheitlich als allgemeines Bürgerrecht im Grund-

rechtskatalog geregelt (Art. 21 II) statt nur als parlamentarische Organisationsnorm wie im GG-Abschnitt über den Bundestag (Art. 38 I GG), die weder dort noch in einer anderen Rechtsvorschrift als „Grundrecht“ bezeichnet, ja sogar in mehreren Normen ausdrücklich den Grundrechten gegenübergestellt und in der Rechtslehre und Rechtsprechung nur als „grundrechtsähnliches“ Recht begriffen wird. Der Verfassungsentwurf verstärkt den Charakter des parlamentarischen Wahlrechts als Grundrecht noch dadurch, daß er es als erstes mehrerer staatsbürgerlich-demokratischer Teilhabe-Grundrechte in Art. 21 aus einem noch allgemeineren übergeordneten Grundrecht, dem „Gleichen Recht jedes Bürgers auf Politische Mitgestaltung“ (Art. 21 I 1) ableitet, das dem GG ebenso unbekannt ist wie das im gleichen Artikelzusammenhang garantierte Recht jedes Planungsbetroffenen und entsprechender Zusammenschlüsse (Verbandsklage) auf Verfahrensbeteiligung (Art. 21 IV) und ein Petitionsrecht, das durch den „Anspruch auf Gehör und auf begründeten Bescheid in angemessener Frist“ bürgerrechtlich konkretisiert ist (Art. 21 V).

Bürgerrechtlicher als im GG darf das staatsbürgerlich-demokratische Teilhaberecht der Demonstrationsfreiheit auch gesetzlich „nur aufgrund dringender Erfordernisse der Öffentlichen Sicherheit“ eingeschränkt werden (Art. 16 II) - danach wäre eine Strafverfolgung nicht gewalttätiger Sitzdemonstranten, die vorübergehend den Militärfahrzeugverkehr mit und für Massenvernichtungsmittel(n) behindern, um aufklärenden Protest gegen die Gefährdung von Menschheit und Schöpfung auszuüben, wegen angeblicher Nötigung, das heißt wegen „verwerflicher Gewaltanwendung“ und unter Ausklammerung ihrer Motive nicht mehr möglich. Nach dem Entwurf „genießen Vereinigungen, die sich öffentlichen Aufgaben widmen und dabei auf die öffentliche Meinungsbildung einwirken (Bürgerbewegungen) als Träger freier gesellschaftlicher Gestaltung, Kritik und Kontrolle den besonderen Schutz der Verfassung“ (Art. 35 I); erstreckt sich ihre Tätigkeit auf den Bereich eines Landes oder des Bundes, ist ihnen ausdrücklich „das Recht des Vorbringens und der sachlichen Behandlung ihrer Anliegen in den zuständigen Ausschüssen der Volkskammer oder der Landtage“ garantiert (Art. 35 II 1); sie haben ferner „Anspruch auf Zugang zu den bei den Trägern öffentlicher Verwaltung vorhandenen Informationen, die ihre Anliegen betreffen, soweit die Persönlichkeit und die Privatheit Dritter nicht verletzt werden“ und „nach Abwägung entgegenstehender öffentlicher Interessen“ (Art. 35 II 2).

Die Verpflichtung zu „innerer Ordnung nach demokratischen Grundsätzen“ wird über die Politischen Parteien, auf die sie das GG beschränkt (Art. 21 I 3 GG), hinaus auf andere Verbände ausgedehnt, „sofern sie überwiegend die Interessen ihrer Mitglieder in der Öffentlichkeit vertreten oder an der Erfüllung staatlicher oder überwiegend staatlich finanzierter öffentlicher Aufgaben mitwirken“ oder „in ihrem Wirkungsbereich keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt sind“ (Art. GG II 1 und 2). Ferner haben die Mitglieder von Verbänden und Parteien die verfassungsrechtliche Garantie auf „gleichberechtigte Teilnahme an der innerverbandlichen beziehungsweise innerparteilichen Willensbildung“ sowie „im Rahmen des Verbandszwecks“ beziehungsweise „des Parteiprogramms“ „das Recht auf die ungehinderte Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit“, Verbandsmitglieder außerdem ebenfalls im Rahmen des Verbandszwecks „das Recht auf die Freiheit der Gruppenbildung“ (Art. 36 II 3 und 4 beziehungsweise 37 II 2). Schließlich ist vor einem verfassungsgerichtlichen Parteiverbot „keinerlei Benachteiligung der Partei oder ihrer Mitglieder zulässig (anders jahrzehntelange BRD-Justizpraxis); „die bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte der Mitglieder werden auch durch die Entscheidungen des Verfassungsgerichts in keiner Weise berührt“ (Art. 37 IV 3 und 4 - anders die teilweise noch andauernde Berufsverbotspraxis von Behörden und Gerichten in der BRD). (-/19.4.1990/vb-he/rs)

**Besonnen vorgehen und keine Vorentscheidungen treffen**

**Zur Diskussion um die künftige deutsche Hauptstadt**

Von Prof. Dr. Horst Ehmke MdB  
Stellvertretender Vorsitzender der Sozialdemokratischen Bundestagsfraktion

Das Thema der künftigen deutschen Hauptstadt wird in diesen Tagen zunehmend mit dem Ziel hochgespielt, ohne Diskussion des Für und Wider und insbesondere ohne seriöse Kostenrechnungen die Weichen in Richtung Berlin zu stellen. Vor solchen Schnellschüssen möchte ich warnen. Die Entscheidung darüber, welche Stadt oder welche Städte in einem vereinten Deutschland Hauptstadtaufgaben übernehmen sollen, kann nur vom Verfassungsgeber oder von den Verfassungsorganen des vereinten Deutschlands entschieden werden. Eine vorzeitige Festlegung liefe auf eine Bevormundung der DDR und insbesondere deren zur Zeit nicht handlungsfähigen Länder hinaus. Vor der Entscheidung müssen alle Gesichtspunkte in einer breiten Diskussion sorgfältig abgewogen werden.

Natürlich geht es dabei auch um eine Frage der Glaubwürdigkeit, nachdem der Bundestag und auch wir als Partei 40 Jahre lang Berlin als Hauptstadt gefordert haben. Die Diskussion sollte daher ohne jede Polemik gegen Berlin geführt werden. Versuche, Berlin zu „entnazifizieren“ etc. wirken - schon angesichts der Berliner Wahlergebnisse in der Weimarer Republik - eher lächerlich.

Es ist aber die Frage, ob Hauptstadt und Regierungssitz zusammenfallen müssen. Wesentliche Gesichtspunkte sprechen für eine Trennung von beidem:

- Ein vereintes Deutschland wird ein föderativer, ein Bundesstaat sein. In einem solchen Staat ist es eher problematisch, eine Metropole als Hauptstadt und Regierungssitz zum absoluten Mittelpunkt zu machen. Aus guten Gründen haben fast alle föderativen Staaten die größte Stadt ihres Landes nicht zur alleinigen Hauptstadt gemacht.
- Bonn steht für die erste erfolgreiche Demokratie auf deutschem Boden. Das „Provisorium Bonn“ ist ein Regierungssitz der Bescheidenheit, ohne hegemoniale Ansprüche. Eine Verlegung des Regierungssitzes nach Berlin wäre demgegenüber das falsche Signal. Es muß auch in der Hauptstadtfrage deutlich werden, daß wir einen neuen deutschen Bundesstaat und nicht die Wiederherstellung eines deutschen Reiches wollen. Die Verteilung wichtiger zentraler Institutionen, wie sie in der Bundesrepublik in Karlsruhe, in Frankfurt, Berlin und Kassel angesiedelt sind, auch auf dem Gebiet der jetzigen DDR, etwa in Weimar, Leipzig, (Ost-)Berlin und Potsdam würde diese Zielsetzung glaubhaft unterstreichen.
- Bonn steht für die Zugehörigkeit zum Westen und für die Partnerschaft mit Europa. Die Ängste unserer Nachbarn und ausländischen Partner vor einer zentraleuropäischen deutschen Hegemonialmacht müssen vor dem historischen Hintergrund preußischer Militärherrschaft und dem nationalsozialistischen Eroberungskrieg ernst genommen werden. Unsere Wirtschaftskraft und unser internationales Gewicht bedürfen nicht der Zuschaustellung in einer in Berlin neu zu errichtenden Regierungszentrale.
- Die Verlagerung von Parlament und Regierung sowie der damit verbundenen Einrichtungen, Organisationen und Verbände einschließlich ihrer Mitarbeiter würde heute nicht bezifferbare Kosten verursachen. Diese Mittel werden jetzt und auf absehbare Zeit dringend gebraucht, um den Menschen in der DDR konkrete Hilfe zu leisten und dort eine moderne Infrastruktur zu schaffen.

Es gilt besonnen vorzugehen und keine Vorentscheidungen zu treffen. (-/19.4.1990/vo-he/rs)

