

Modifizierung oder Modernisierung? Zur Verfassungsdiskussion nach der staatlichen Einigung Deutschlands

Uwe Berlit, geb. 1956 in Hannover, Studium der Rechtswissenschaften in Hannover, Verwaltungsrichter, ist zur Zeit Mitarbeiter am Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Hannover. Er hat bei den Beratungen über die Landesverfassung in Sachsen-Anhalt mitgewirkt.

Änderungen des Grundgesetzes werden in Politik und Öffentlichkeit breit diskutiert: Modifizierungen des Asylgrundrechts bis zur faktischen Aufhebung, „Out-Off-Area-Einsätze“ der Bundeswehr oder ein „Großer Lauschangriff“ zur vermeintlich wirksamen Bewältigung der organisierten Kriminalität.¹ Diese aktuellen Themen überlagern und verdrängen in der öffentlichen Aufmerksamkeit die Debatte um eine umfassende und zusammenhängende Modernisierung, die mit der staatlichen Einigung Deutschlands in Gang gekommen war.²

Der Beitritt der DDR hat die Frage nach der konstitutionellen Grundlage, der materialen Ordnung des geeinten Staates, nicht wirklich gelöst, sondern lediglich aufgeschoben. Das Grundgesetz wurde zur *in* ganz Deutschland geltenden Verfassung, insoweit auch Verfassung eines vereinigten Deutschlands. Verfassung der Einheit, „Verfassung *für* Deutschland“ oder des gesamten deutschen Volkes wurde das Grundgesetz damit nicht. Der (verfassungs)politi-

1 Dazu Jürgen Seifert, Vom Lauschangriff zum „Großen Lauschangriff“, in: Kritische Justiz 1992, S. 355.

2 Vgl. Bernd Guggenberger/Tine Stein (Hrsg.), Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, München 1991; Steffen Kammradt, Die Verfassungsdiskussion: Motive, Ziele Perspektiven, Frankfurt/M. u. a. 1992; Ernst Gottfried Mahrenholz, Die Verfassung und das Volk, München 1992.

sehe Streit um den richtigen Weg zur staatlichen Einigung wurde abgelöst durch eine Kontroverse über Notwendigkeit, Grund, Reichweite und Verfahren einigungsbedingter oder einigungsveranlaßter Änderungen des Grundgesetzes. Problemsicht, Frontlinien und Akteure sind im wesentlichen dieselben geblieben.

Die Konservativen leugnen weiterhin den durch die Einigung bewirkten qualitativen Sprung und setzen auf Verfassungskontinuität.³ Das Grundgesetz als „beste und freiheitlichste Verfassung, die Deutschland je hatte“⁴, wird gerade wegen seiner Offenheit, seines weitgehenden Verzichts auf (soziale) Staatsziele und vergleichbare materiale Verfassungsbindungen sowie seiner strikt repräsentativen Ausrichtung als *die* geeignete Ordnung für das geeinte Deutschland gewertet. Änderungen des Grundgesetzes sind demgemäß weder nötig noch geeignet, um dem Grundgesetz als dauerhafter Verfassung Deutschlands die notwendige Legitimität zu verleihen oder seine Integrationskraft zu erhöhen; zwischen der zunehmenden Parteien- und Politikverdrossenheit und den Demokratiedefiziten des Grundgesetzes werden keine Verbindungen gesehen. Verfassungsrechtliche Folgerungen ergeben sich hiernach vor allem aus der Wiedererlangung der vollen Souveränität Deutschlands und dem Übergang von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union; dies schließt Gewichtsverlagerungen im Bund-Länder-Verhältnis ein.

Die Gegenposition hält aufgrund der staatlichen Einigung Deutschlands eine grundlegende Erneuerung, Fortbildung und Modernisierung des Grundgesetzes bei Fortschreibung der bewährten Strukturen der bisherigen Verfassung schon um deren demokratischer Legitimation willen für geboten.⁵ Der Übergang vom Provisorium zur endgültigen Verfassung des ganzen deutschen Volkes bedarf hiernach als Akt der nachholenden Verfassunggebung der Zustimmung des gesamten deutschen Volkes, der demokratischen Legitimation. Eine ausgedehnte Verfassungsdebatte wird wegen der Integrations- und Konsensfunktion der Verfassung für erforderlich gehalten, um das „Zusammenwachsen“ beider Teile Deutschlands auf der Grundlage eines breiten Konsenses über die Strukturen politischer und sozialer Ordnung des geeinten Deutschlands und der Form der Konfliktbewältigung zu fördern. Erneuerungs- und Modernisierungsbedarf wird über die Folgerungen, die sich aus der Erlangung der vollen Souveränität und der schrittweisen Verwirklichung der

3 Einen zusammenfassenden Überblick über die Argumente geben etwa Josef Isensee, Die künstlich herbeigeforderte Verfassungsdebatte, in: Die politische Meinung Nr. 269 (April 1992), S. 11 ff; ders., Braucht Deutschland eine neue Verfassung?, Köln 1992 sowie die Beiträge von Wolfgang Bötsch, Walter Remmers, Matthias Jung, Thomas Würtemberger, Reinhold Zippelius im Sonderheft 2/1991 (Die Zukunft des Grundgesetzes. Braucht Deutschland eine neue Verfassung?) der von der CSU-nahen Hanns-Seidel-Stiftung herausgegebenen Zeitschrift „Politische Studien“.

4 So der Vorsitzende der Arbeitsgruppe „Verfassung“ der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Friedrich-Adolf Jahn, Verfassungsdiskussion kein politisches Pokerspiel, in: CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (Hrsg.), Die Zukunft des Grundgesetzes, Bonn, August 1992, S. 79.

5 Siehe etwa Hans-Peter Schneider, Die Zukunft des Grundgesetzes: Vom Ruf unserer Zeit zur Verfassunggebung, in: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Nation und Demokratie, Baden-Baden 1991, S. 51 ff; einen gelungenen Überblick über die konservative Position in der Verfassungsfrage gibt Ewald Wiederin, Die Verfassunggebung im wiedervereinten Deutschland. Versuch einer dogmatischen Zwischenbilanz zu Art. 146 GG n.F., AöR Bd. 117 (1992), S. 410 ff.

Europäischen Union ergeben, wegen veränderter Problemlagen und neuer sachlicher Anforderungen gesehen: Zur Revitalisierung des föderalen Prinzips muß das Verhältnis zwischen Bund und Ländern neu abgesteckt werden, die Rechte des Parlaments gegenüber der Exekutive sind zu stärken, Elemente unmittelbarer Demokratie in den Prozeß politischer Willensbildung einzubauen, der globalen Bedrohung der Natur sowie den sozialen Veränderungen seit der Nachkriegszeit durch Aufnahme von (sozialen) Staatszielen und Regelungen Rechnung zu tragen.

Der Einigungsvertrag hat den politischen Dissens fortgeschrieben. Die Neufassung, die Art. 146 GG durch den Einigungsvertrag erhalten hat, und Art. 5 Einigungsvertrag enthalten einen Formelkompromiß, nach dem eine Verfassungsmodernisierung weiterhin möglich scheint. Der Kompromiß hat aber für Reichweite und Verfahren der Verfassungsdebatte durchaus vorentscheidende Bedeutung. Art. 5 des Einigungsvertrags enthält lediglich einen allgemeinen Prüfauftrag, keinen rechtlich bindenden Auftrag zur Verfassungsrevision: Die SPD hat sich letztlich mit einem Akt symbolischer Politik, einer politischen Absichtserklärung in Gesetzesform zufriedengegeben. Verfahren und Form, in der die thematisch angesprochenen Verfassungsänderungen erarbeitet und beschlossen werden sollen, wurden nicht festgelegt.

Die Akzentverschiebungen hin zum Regelverfahren der Verfassungsänderungen schlagen sich nieder in dem Kompromiß, der zum Verfahren der Verfassungsdiskussion gefunden wurde. Die Opposition hatte die Einsetzung eines Verfassungsrates durch die Bundesversammlung gefordert, um an dem Prozeß der Verfassungsdiskussion auch solche Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens verbindlich beteiligen zu können, die nicht Mitglieder des Bundestages oder des Bundesrates sind. Dieser Vorstoß blieb ebenso ohne Erfolg wie die Idee der Wahl einer Verfassungsgebenden Versammlung. Mit der Entscheidung für eine aus Mitgliedern von Bundesrat und Bundestag gebildete Gemeinsame Verfassungskommission (GVK) ist die Verfassungsdiskussion dicht an das für Grundgesetzänderungen sonst übliche Verfahren herangeführt worden. Dieses im Grundgesetz selbst nicht vorgesehene Gremium, das lediglich Vorschlagsrechte besitzt, erkennt zumindest institutionell ein Stück weit an, daß die nun anstehenden Verfassungsänderungen nach Art und Umfang höheres Gewicht haben als selbst die „großen“ Verfassungsänderungen der Vergangenheit (Einführung der Wehrverfassung, Notstandsverfassung und Große Finanzreform). Erst eine Gesamtschau der - noch nicht abgeschlossenen - Abstimmungsprozesse und Vorschläge wird erweisen, ob mit dieser Entscheidung „die Verfassungsrevision dem Bonner Routinebetrieb überlassen worden“ ist⁶ oder ob sie gar eine Absage an jegliche substantielle Verfassungsdiskussion bedeutet.⁷

6 So der Verfassungsrichter Dieter Grimm, Verfassungsreform in falscher Hand?, Merkur, Heft 525 (1992), S. 1060.

7 So die Befürchtung von Jürgen Seifert, Klassenkampf von rechts oder Modernisierung des Grundgesetzes?, in: GMH 1990, S. 620.

Die GVK entscheidet über ihre Vorschläge mit Zweidrittel-Mehrheit und nimmt damit die vom Grundgesetz in Art. 79 Abs. 2 GG für die nachfolgenden Entscheidungsprozesse in Bundestag und Bundesrat vorgesehenen Mehrheiten vorweg. Dies entspricht der Konsensfunktion der Verfassung: Die Grundlagen der politischen und sozialen Ordnung sowie die Verfahren der politischen Auseinandersetzung sollen, soweit sie durch die Verfassung als Prämisse des politischen Prozesses gesetzt werden, auf eine hinreichend breite Basis gestellt werden. Verfassungsrevision kann kein Ersatz für Politik sein.

Der Einigungsnotwendigkeit, die sich aus der Zweidrittel-Mehrheit ergibt, entspricht für den Bund indes kein umfassender Einigungsdruck und -wille. Können sich die Beteiligten nicht auf Änderungen einigen, bleibt alles beim alten. Der bestehende Zustand wird strukturell begünstigt und wirksam gegenüber Modernisierungsüberlegungen abgeschottet. Anders war die Ausgangslage bei der Verfassungsgebung in den fünf neuen Ländern: Fortdauernder Dissens in grundlegenden Fragen hätte dort die bislang stets für erforderlich gehaltenen Zweidrittel-Mehrheiten verhindert und den verfassungslosen Zustand verlängert. Der gemeinsame Wille zu einer modernen, von breitem Konsens getragenen Landesverfassung prägte so neben den gemeinsamen Erfahrungen und Problemwahrnehmungen die Ergebnisse dieser Konsensbildungsprozesse: Die in Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt in Kraft getretenen Landesverfassungen sind - bei allen Unterschieden im einzelnen - durchweg moderner als das Grundgesetz. Es sind Vollverfassungen mit Grundrechten, materialen Politikbindungen durch (soziale) Staatsziele und Elementen unmittelbarer Demokratie (Volksinitiative, Volksgesetzgebung); die Informations- und Beteiligungsrechte des Parlaments insgesamt und die Stellung der Opposition gegenüber Regierung und Regierungsmehrheit sind - mehr oder minder deutlich - gestärkt.⁸ Dieser Modernisierungsschub ist ohne die besondere Situation des Einigungszwanges in den fünf neuen Ländern nicht zu erklären. So haben sich dann auch in Niedersachsen erhebliche und noch nicht überwundene Schwierigkeiten ergeben, die als reines Organisationsstatut gestaltete Vorläufige Niedersächsische Verfassung um Grundrechte und Staatsziele, ökologische Verfahrensrechte und Elemente unmittelbarer Demokratie zu ergänzen sowie eine Parlamentsreform durchzuführen. Selbst Bestrebungen der derzeitigen Regierungskoalition, die Rechte der Opposition und der Minderheiten im Parlament zu stärken, stießen auf den Widerstand der hiervon derzeit begünstigten konservativen Opposition, die in Schleswig-Holstein unter dem Eindruck der „Barschel-Affäre“ vergleichbare Reformen noch einhellig mitgetragen hatte.

Die Verfassungsdiskussion in den (neuen) Ländern konnte bislang die teils erhoffte Anstoß- und Vorbildwirkung für die Verfassungsdiskussion im Bund nicht entfalten. In Bund und Ländern wird zwar von ähnlichen Akteuren mit

⁸ Siehe hierzu meinen Beitrag Verfassungsgebung in den fünf neuen Ländern - ein Zwischenbericht, in: Kritische Justiz 1992, S. 437 ff.

vergleichbaren Argumentationsmustern und Lösungsansätzen über vielfach ähnliche Themen gestritten. Die konservative Seite setzt hierbei jedoch auf eine Doppelstrategie der Entkoppelung. Einerseits wird der Aufnahme von (sozialen) Staatszielen in die Landesverfassungen der nur begrenzte Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Länder gerade bei der Bestimmung der Umwelt-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik entgegengehalten. Auf der anderen Seite werden in den Ländern gefundene Kompromisse als Ausdruck von und Rücksichtnahme auf besondere(n) Befindlichkeiten und Erfahrungen in den fünf neuen Ländern gewertet und damit ihre Übertragbarkeit auf den Bund bestritten. Dies gilt für die Konkretisierungen des Sozialstaatsprinzips ebenso wie für Verstärkungen des Demokratiedenkens.

Die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission

Die GVK hat Anfang 1992 ihre Arbeit aufgenommen und bislang⁹ fünf Sachverständigenanhörungen (Grundgesetz und Europa, Staatsziele und Grundrechte, Bürgerbeteiligung und Plebiszite, Gleichstellung und Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie Schutz der Familie und der nichtehelichen Lebensgemeinschaften), zahlreiche Beratungs- und wenige Beschlusssitzungen durchgeführt. Die Liste abstimmungsbedürftiger Themen ist noch derart umfangreich, daß die Kommission ihren Bericht wohl nicht bis zu dem vorgesehenen Termin Ende März 1993 vorlegen wird.

Die GVK besteht aus je 32 Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates. Schon die Zusammensetzung deutet an, daß der durch die staatliche Einigung selbst ausgelöste Änderungsbedarf in den Hintergrund getreten ist: Bei den ordentlichen Mitgliedern sind nur fünf der 32 Bundestagsabgeordneten aus den neuen Ländern; bei den zehn Vertretern der neuen Bundesländer sind zumindest vier „Westimporte“. Unterrepräsentiert sind auch die Frauen: Den fünf Justizministerinnen bzw. -Senatorinnen aus den Ländern stehen nur sechs weibliche Bundestagsabgeordnete zur Seite. Die konservative Verweigerungshaltung zeigt sich bis in die Besetzung: Mit Ausnahme des von der Bundestagsseite gestellten Vorsitzenden, dem ehemaligen Verteidigungsminister und Staatsrechtler Rupert Scholz, haben die Unionsfraktionen weitgehend ihre „zweite Garnitur“ geschickt; SPD und FDP dagegen haben die Bedeutung der Verfassungskommission durch eine politisch durchaus hochkarätige Besetzung geachtet.

Die Themenliste der Verfassungskommission ist umfangreich und erfaßt nahezu alle Bereiche, in denen auch sonst eine Verfassungsänderung diskutiert wird. Hierzu gehören etwa Fragen des Verhältnisses des Grundgesetzes zu Europa, der staatlichen Souveränität und militärischen Verteidigung, der Einfügung neuer Staatsziele und des Ausbaues der Grundrechte, Gleichstellungsfragen und Minderheitenschutzprobleme, Möglichkeiten einer Demo-

⁹ Das Manuskript wurde Mitte Januar 1993 abgeschlossen; zu einer ersten Zwischenbilanz siehe auch Hans-Jochen Vogel, Vom Grundgesetz zur Bundesverfassung, Sozialdemokratischer Pressedienst, 47. Jahrgang/146 vom 03. 08.1992, S. 1 ff.

kratisierung durch verbesserte Bürgerbeteiligung und Plebiszite ebenso wie die Probleme einer Neugliederung des Bundesgebietes, der Neuordnung des Parlamentsrechts und des Bund-Länder-Verhältnisses (einschließlich Gesetzgebungszuständigkeiten und -verfahren); einbezogen sind aber auch die Verfassungsprobleme der (weiteren) Privatisierung von Bundesbahn und Bundespost und einer Föderalisierung der Sozialversicherung. Die Verfassungskommission des Bundesrates hatte sich dagegen in ihren Themen und - vor allem - Vorschlägen auf Probleme des Bundesstaates konzentriert; sie hat mit dem im Mai 1992 vorgelegten Bericht „Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa sowie weitere Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes“¹⁰ ihre Arbeit abgeschlossen.

Die Themenvielfalt schwächt unter den gegebenen Bedingungen eher die Chancen einer qualitativen Verfassungsrevision. Die politische Beweislast für einen Veränderungsbedarf liegt bei denjenigen, die für eine Änderung des Grundgesetzes streiten. Die Chancen, daß die besseren Argumente für eine objektiv notwendige Modernisierung und Demokratisierung auch durchdringen, sinken ohne eine breite öffentliche Unterstützung. Außerparlamentarische Kampagnen für Verfassungsänderungen lassen sich aber nicht beliebig organisieren. Die allgemeine Politikverdrossenheit hat auch den Willen zum Kampf um Verfassungspositionen geschwächt. Dies gilt um so mehr, als die Verfassung nicht über ihre eigenen Geltungsvoraussetzungen verfügt: Verfassungsänderungen lösen in der Regel Probleme nicht unmittelbar, sondern sollen lediglich die Bedingungen für Problemlösungen verbessern helfen, so daß die Erwartungen an den Nutzen von Verfassungsänderungen, mit dem für diese Änderungen geworben werden muß, nicht überspannt werden können und dürfen.

Ein gewisser Trend zur „neuen Beliebigkeit“, der sich insbesondere bei den unterschiedlichsten Forderungen nach Einführung von - umfangreich formulierten - Staatszielen und Gesetzgebungsaufträgen gezeigt hat, erleichtert nicht nur die bewußt verfälschende Polemik, das Grundgesetz dürfe vom verbindlichen „Rechtsgesetz“ nicht zum unverbindlichen „Verheißungsprogramm“ erniedrigt werden.¹¹ Er schwächt vor allem die Durchschlagskraft der einzelnen Forderungen. Die verfassungsgesetzliche Hervorhebung des Tierschutzes etwa - so wichtig die ökozentrische Orientierung des Umweltschutzes ist - oder die Belange des Sports haben nicht denselben Rang wie die Verpflichtung des Staates darauf, die für die physische, psychische und soziale Existenz des Menschen unverzichtbaren Voraussetzungen zu garantieren.

Probleme ergeben sich andererseits auch daraus, daß nicht alle relevanten Verfassungsreformfragen in der Verfassungskommission beraten und - vor allem - gemeinsam (vor)entschieden werden. Die komplizierten Fragen der Finanzverfassung etwa sind ausgeblendet; gerade sie werden aber für das

¹⁰ BR-Drucks. 360/92.

¹¹ So die Bundesregierung in ihren Eckwerten zur Diskussion über die Aufnahme zusätzlicher Staatsziele vom 03. 07. 1992, Arbeitsunterlage Nr. 71 der GVK.

künftige Bund-Länder-Verhältnis von entscheidender Bedeutung sein. Die Bändigung und Kontrolle der gesellschaftlichen Machtzusammenballungen in der Wirtschaft, den Verbänden und - last not least - den Parteien selbst gerät der Verfassungskommission nur am Rande in den Blick. Politisch problematisch ist vor allem, daß die Einheit der Verfassungsdiskussion - und damit der Entscheidungs- und Kompromißbildung - zunehmend aufgelöst wird. In der GVK sollen zwar alle Verfassungsänderungen diskutiert werden, die in der Zeit ihres Bestehens beschlossen werden. So wird sich die Kommission (wohl) auch mit der Aushöhlung des Asylgrundrechts befassen. Sie ist aber nicht das Forum, auf dem diese Einzelfragen in ihrem Zusammenhang richtungsweisend diskutiert und unter Wahrung der politischen Balance politisch (vor)entschieden werden. Die konservative Seite hat es bislang geschickt verstanden, die Verfassungsdiskussion in den Dienst der Tagespolitik zu stellen, Themen und Tempo der öffentlichen Verfassungsdiskussion zu bestimmen und so die sie interessierenden Themen aus der GVK herauszuberechnen.

Für die Vorwegnahme der Verfassungsänderungen im Zuge des Fortganges der Europäischen Einigung bestand wegen des Zeitplanes des Maastrichter Vertrages (zunächst¹²) ein sachlicher Grund. Sie sind in der GVK intensiv diskutiert und inhaltlich unter Berücksichtigung der Länderwünsche nach erweiterten Mitwirkungsbefugnissen herausgearbeitet worden. Auf der inhaltlichen Verlustliste stehen bei diesem Verfahren vorrangig die Demokratie-defizite, die mit der Europäischen Einigung verbunden sind und über deren (partielle) Kompensation durch eine Stärkung demokratischer Mitwirkungsrechte im Bund und in den Ländern nicht zugleich entschieden wurde. Soweit sich die GVK mit dem Asylrecht befassen sollte, wird sie lediglich die anderweitig getroffenen Entscheidungen nachvollziehen oder kommentieren, aber nicht sachlich verändern können. Ähnliches droht bei der Frage der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte, insbesondere die Voraussetzungen und Zulässigkeit von Out-of-area-Einsätzen der Bundeswehr. Der von der Union künstlich herbeigeredete Handlungs- und Entscheidungsdruck liegt ebenso auf der Linie einer Entgrenzung staatlicher und politischer Macht durch Verfassungsänderung oder -reinterpretation wie die bislang aus der GVK herausgehaltene Diskussion um eine Minderung des Grundrechtsschutzes von Wohnungen gegenüber akustischer Ausforschung.

Bisherige Beschlüsse der Verfassungskommission

Handlungsbedarf und Einigungszwang bestand bei den Verfassungsänderungen im Zuge der europäischen Einigung: Die Maastrichter Verträge konnten ohne Verfassungsänderung nicht ratifiziert werden. Erforderlich waren Regelungen zum Kommunalwahlrecht für Angehörige der EG-Mitgliedstaaten und zur Europäischen Zentralbank. Maastricht läßt vor allem das Bundesstaats- und das Demokratieprinzip nicht unberührt. Als Schritt zum Euro-

¹² Nach dem dänischen Nein zu den Verträgen war der Zeitdruck allerdings wegen des an sich vereinbarten Einstimmigkeitsprinzips relativiert.

päischen Bundesstaat führt der Vertrag zu grundlegenden Verwerfungen im Bund-Länder-Verhältnis; mit dem erheblichen Kompetenz- und Machtzuwachs wird die unzureichende demokratische Legitimation und Kontrolle der EG mehr und mehr auch zum nationalstaatlichen Problem.

In der GVK haben sich Diskussionen und Beschlüsse¹³ auf die bundesstaatliche Dimension konzentriert: Teils quer zu den Parteifronten wurde von den Bundespolitikern um die Europatauglichkeit des Bundes, von der Länderseite um wirksame Einfluß- und Mitwirkungsbefugnisse der Länder gestritten. Der als Europaartikel eingefügte neue Art. 23 GG¹⁴ enthält eine Struktursicherungsklausel: Die Europäische Union, an deren Entwicklung die Verfassung Bund und Länder mitzuwirken verpflichtet, soll unter anderem „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet“ sein. Diese Formulierung schreibt entstellungsgeschichtlich die Demokratiedefizite der EG¹⁵ lediglich fest: Alle Beteiligten scheinen davon ausgegangen zu sein, daß die durch Maastricht geschaffene Europäische Union diesen Anforderungen genügt. Die Binnenstruktur der EG steht ohnehin nicht zur Disposition der Bundesrepublik. Die integrations- und europafreundliche Grundhaltung des Bundesverfassungsgerichts - nicht zuletzt wegen der Demokratiedefizite des Vertragswerkes angerufen¹⁶ - läßt hier keine Korrekturen erwarten.

Die teils recht weitreichenden Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte, die den Ländern künftig bei weiteren Übertragungen und bei der Vertretung des Bundes in der EG eingeräumt sind, ändern nichts daran, daß schon mit der Unterzeichnung von Maastricht der wesentliche Schritt hin zum europäischen Bundesstaat mit einer faktischen Allkompetenz gegangen worden ist; sie kann durch das Subsidiaritätsprinzip nicht wirksam gebändigt werden. Die Länder wirken zudem durch den Bundesrat, der Domäne der Landesregierungen, mit. Diese Lösung hegt im Trend hin zum bürokratischen Verwaltungsstaat, der nicht nur die EG kennzeichnet, und beschleunigt den Machtverlust der Landesparlamente.

Die Beschlüsse zum Gesetzgebungsverfahren und den Gesetzgebungszuständigkeiten¹⁷ zielen auf eine effektivere Mitwirkung des Bundesrates bei der Bundesgesetzgebung und darauf, die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder wieder zu stärken. Schon die Vorschläge der Föderalismus-Kommission des Bundesrates hatten gezeigt, daß sich nur wenige politisch relevante Gesetzgebungsbereiche für eine Rückverlagerung auf die Länder eignen. Die Vorschläge der Verfassungskommission bleiben hier noch hinter den Bundesratsvorstellungen zurück. Die Länderrechte stärken soll eine engere Um-

13 Vgl. Protokoll der 6. Sitzung der GVK vom 26. 06.1992 und der 11. Sitzung vom 15.10.1992.

14 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992, BGB1.1, S. 2086.

15 Dazu umfassend Fritz W. Scharpf, Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus, Staatswissenschaft und Staatspraxis, 1992, S. 293 ff.; Peter M. Huber, Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozeß, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, 1992, S. 349 ff.

16 Vgl. FR vom 14.12.1992, S. 2: BVG soll Maastricht stoppen.

17 Vgl. Protokoll der 11. Sitzung der GVK vom 15.10.1992.

Schreibung der Bedingungen, unter denen im weiten Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung der Bund den Ländern mit Sperrwirkung die Gesetzgebungsbefugnis nehmen kann, und eine ausdrückliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts zu ihrer Überprüfung. Es bestehen berechtigte Zweifel, ob die neue Erf orderlichkeitsklausel greifen wird. Zumindest setzt sie ein Signal in die falsche Richtung: Die Möglichkeit nach bundesgesetzlicher Regelung knüpft nicht mehr - wie bisher - an die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ an, sondern zielt nur noch auf „Gleichwertigkeit“. Der Entwicklungsrückstand der fünf neuen Länder wird ein Stück weit verfestigt, ein wesentlicher Sinn der Verfassungsdebatte, die Integration der neuen Länder zu organisieren und zu fördern, verfehlt.

Ungelöste Probleme

Die Themenfelder, bei denen es um eine materiale Neuorientierung und Selbstvergewisserung des Gemeinwesens und um neue Elemente demokratischer Teilhabe geht, stehen noch zur Abstimmung. Klare Prognosen zum voraussichtlichen Ausgang sind gegenwärtig kaum möglich, Skepsis über Qualität und Reichweite möglicher Kompromisse ist allerdings angebracht.

Bei den Grundrechten und den (sozialen) Staatszielen ist zumindest eine Einigung über ein - anthropozentrisch formuliertes - Staatsziel „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ bzw. „Umweltschutz“ zu erwarten. Alle Parteien messen dem Umweltthema - jedenfalls rhetorisch - inzwischen einen so hohen Rang bei, daß eine einigungslose Wiederholung des Streites um den Gesetzesvorbehalt ausgeschlossen erscheint, der zum Ende der 12. Legislaturperiode die Aufnahme des Umweltschutzes in das Grundgesetz verhindert hat. Durch die Verzögerungen bei der Aufnahme des Staatsziels ist allerdings die Schubkraft für eine ökologische Umorientierung von Politik und Ökonomie wegen der wachsenden Kompetenzen der EG auf dem Umweltsektor gesunken. In der Verfassungskommission keine Realisierungsaussichten hat dagegen das vom „Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder“ vorgelegte Konzept einer ökologischen Umorientierung der Verfassung insgesamt, bei der das Staatsziel durch vielfältige ökologische Verfahrens- und Informationsrechte, die Berücksichtigung bei der Grundrechtsgewährleistung und der Staatswillensbildung, flankiert und unterstützt wird.¹⁸

Bei der Aufnahme sozialer Staatsziele hat die Anhörung die gegensätzlichen Positionen differenziert aufbereitet, ohne eine Annäherung zu bewirken.¹⁹ Die SPD hat hier inzwischen Position bezogen und im November 1992 die Aufnahme knapp formulierter Staatsziele beantragt, und zwar zu den Komplexen: - *Soziale Sicherung*: „Der Staat gewährleistet ein System der sozialen Sicherheit“,

¹⁸ Vgl. Kuratorium (Hrsg.), Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung. Denkschrift und Verfassungsentwurf, Baden-Baden 1991, S. 38 ff.

¹⁹ Siehe dazu das Protokoll der 2. Öffentlichen Anhörung vom 16. 06. 1992 „Staatsziele und Grundrechte“; zu den Positionen vgl. u.a. Monika Sommer, Landesverfassungsrecht nach der deutschen Vereinigung, in: AuR 1992, S. 291 ff.

- *Arbeit*: „Der Staat trägt zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen bei. Er sichert im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen hohen Beschäftigungsstand“,
- *Wohnen*: „Der Staat fördert die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum. Er schützt das Wohnrecht von Mietern“.²⁰

Die Vorschläge bleiben in Textumfang und Verpflichtungsgehalt weit hinter den Forderungen des DGB in seinen „Verfassungspolitischen Leitlinien und Verfassungsbausteinen“ zurück.²¹ Sie konkretisieren das Sozialstaatsprinzip in für die einzelnen existentiellen Lebensbereichen im Kern nur unter Festschreibung dessen, was derzeit als sozialstaatliche Gewähr des soziokulturellen Lebensminimums allgemein anerkannt ist. Die gegen (soziale) Staatsziele vorgebrachten Argumente überzeugen gegenüber diesen schon auf Kompromiß angelegten Fassungen noch weniger als sonst. Ohne gewichtige außerparlamentarische Unterstützung wird der grundlegende Widerstand gegen die Beseitigung des sozialen Defizits des Grundgesetzes voraussichtlich aber nicht zu überwinden sein.

Die Diskussionen um Gestalt und Konzeption des sogenannten Solidarpaktes bieten eine gute Gelegenheit, den Aspekt der sozialen Gerechtigkeit auch in die Verfassungsdebatte einzuführen und das Bewußtsein verfassungsrechtlich gesicherter sozialer Sicherheit als Grundlage geordneten Zusammenlebens zu schärfen. Damit kann zugleich eine Umverteilungsdiskussion überwunden werden, in der die Forderungen nach sozial unausgewogenen finanziellen Opfern verdecken sollen, daß es die finanziellen Folgen verfehlter Politik zu beseitigen gilt.

Bei den Frauenrechten hat das Zusammenspiel parteiübergreifender Arbeit der Frauen im Parlament²² zusammen mit breiten außerparlamentarischen Aktivitäten Bewegung in die Fronten gebracht. Das Bild erinnert an die Situation 1949, als die wenigen Frauen im Parlamentarischen Rat mit Erfolg ihre Geschlechtsgenossinnen mobilisiert haben, um den Gleichberechtigungssatz des Art. 3 Abs. 2 GG in das Grundgesetz hineinzubringen.²³ Die GVK hat waschkörbeweise Zuschriften von Frauen erhalten, und für die öffentliche Anhörung mußte sie wegen der großen Nachfrage in einen größeren Saal ausweichen. Die Kommission des Bundesrates hatte sich nur darauf einigen können, die Wortfolge in Art. 3 Abs. 2 GG zu ändern und die Frauen vor die Männer zu stellen. Im Bereich des Möglichen scheint nun ein verfassungsgesetzlicher Förderungsauftrag, der in Festschreibung verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung auch „reversed discrimination“ zur Überwindung beste-

²⁰ Kommissionsdrucksachen Nr. 23,24 und 28.

²¹ DGB Bundesvorstand, Verfassungspolitische Leitlinien des DGB zu einer gesamtdeutschen Verfassung, Düsseldorf Juni 1992, S. 11 ff.

²² Vgl. dazu die Gemeinsame Erklärung der Vorsitzenden der Frauen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Ursula Männle, der Vorsitzenden der „Querschnittsgruppe Gleichstellung von Frau und Mann“ der SPD-Bundestagsfraktion, Ulla Schmidt, und der frauenpolitischen Sprecherin der FDP-Bundestagsfraktion, Uta Würfel, „Frauenrechte müssen in der Verfassung verankert werden“ vom Dezember 1992.

²³ Dazu Ines Reich-Hilweg, Männer und Frauen sind gleichberechtigt, 1979, S. 21 ff.

hender Ungleichheiten erlaubt.²⁴ Eine geschlechtsneutrale Formulierung des Grundgesetzes, ein Auftrag, Maßnahmen zu ergreifen, die es beiden Geschlechtern erlaubt, Beruf sowie Familie oder Sorge für andere zu harmonisieren, Pflichten zur geschlechterparitätischen Besetzung in Ämtern und Gremien oder gar eine verfassungsgesetzliche Absicherung des Selbstbestimmungsrechts der Frau bei der Entscheidung über einen Schwangerschaftsabbruch liegen dagegen in weiter Ferne.

Grundrechtserweiterungen und -konkretisierungen zur Stärkung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger haben noch geringere Realisierungschancen. Gewerkschaftliche Anliegen um Elemente einer neuen „Arbeitsverfassung“, etwa eine verfassungsgesetzliche Verankerung der Mitbestimmung oder - vor allem - ein verfassungsgesetzliches Aussperrungsverbot, haben sich überwiegend schon in den Ländern nicht durchsetzen können. Ungeachtet der Erfahrungen mit der Stasi bestehen auf Bundesebene in der Union Widerstände selbst gegen eine verfassungsgesetzliche Konturierung und Verfestigung des vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung oder die bundesverfassungsgesetzliche Sicherung der Rechte von Minderheiten.

Die Erfahrungen mit einer verantwortlichen politikgestaltenden Macht des Volkes, die beim friedlichen Umbruch in der DDR gemacht wurden, und die vielfältigen Erscheinungen von Politikverdrossenheit und Entfremdung von den repräsentativen Politikstrukturen sind die wichtigsten Argumente für einen Ausbau direktdemokratischer Elemente. Der Einbau wirksamer Formen unmittelbarer Demokratie ist denn auch eines der Kernanliegen der Verfassungsmodernisierung. Verfahren der Volksgesetzgebung kennen die Verfassungen der meisten Länder seit längerem; in die bisher in den neuen Ländern verabschiedeten Landesverfassungen sind sie aufgenommen. All dies hat auf Bundesebene das weiterhin tief verwurzelte Mißtrauen der Unionsparteien gegenüber dem Volk bisher nicht überwinden helfen. Verfassungspolitisch kann das Ziel aber nicht die Einführung direktdemokratischer Elemente um jeden Preis sein: Werden die Verfahren zu kompliziert gestaltet, bei den Unterschriften- und Zustimmungsquoren die Erfahrungen im Ausland sowie die Unterschiede zwischen Sachplebiszit und dem Personalplebiszit bei Wahlen mit ihrem Themencocktail vergessen und die Quoren so hoch angesetzt, daß erfolgreiche Volksbegehren unrealistisch werden, wirken diese Elemente als „demokratisches Placebo“ und sind allenfalls geeignet, die Verdrossenheit zu vertiefen. Der in Niedersachsen gefundene Kompromiß ist hierfür ein schlechtes Vorbild, wenn er für eine wirksame Abstimmung die Beteiligung von 50 Prozent der Abstimmungsberechtigten voraussetzt: Er begünstigt Boykottstrategien, die etwa in der Weimarer Zeit den Volksentscheid zur Fürstenernteignung zu Fall gebracht haben.²⁵

24 Vgl. Urteil des BVerfG vom 28.01.1992 zur Nachtarbeit von Frauen, EuGRZ 1992,17 ff; dazu Sibylle Raasch, Gleichstellung der Geschlechter oder Nachtarbeitsverbot für Frauen?, in: KJ 1992, S. 427 ff.

25 Siehe Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 13. 01. 1993, S. 4 „Über Volksbegehren einig“; zu Weimar siehe Ulrich Schüren, Der Volksentscheid zur Fürstenernteignung 1926, Düsseldorf 1978, S. 189 ff.

Modernisierungen wird es bei der grundgesetzlichen Ausformung der Demokratie voraussichtlich nicht durch Stärkung unmittelbarer Mitwirkungsrechte geben, sondern nur durch eine – begrenzte - Parlamentsreform, die die Rechte der Opposition und der Minderheiten gegenüber der Regierung und den sie tragenden Parteien stärkt.

Kein verfassungspolitischer Fehlschlag

Ein Teil der Verfassungsreformbewegung ist aufgebrochen mit der Forderung nach einer „Verfassung mit Volksentscheid“. Art. 5 Einigungsvertrag läßt offen, ob am Ende dieses Verfassungsänderungsprozesses ein Volksentscheid stehen soll. Verfassungspolitisch macht die Abstimmungsbeteiligung des Volkes nur bei substantiellen, richtungweisenden Änderungen Sinn, die gegenwärtig nicht absehbar sind. Das Ziel, den Verfassungskonsens zu stärken, durch die Verfahrensbeteiligung des Volkes integrativ zu wirken und so das Bewußtsein der Einheit zu vermitteln, wird nach dem bisherigen Verfahren verfehlt, wenn Abstimmungsgegenstand ein im wesentlichen unverändertes Grundgesetz ist. Der dann noch mögliche Sinn einer Volksabstimmung, durch „Verbrauch“ des Art. 146 GG diese „offene Flanke“ des Grundgesetzes zu schließen, rechtfertigt dieses Mittel nicht und ist verfassungspolitisch kurzichtig. Die Möglichkeit einer Verfassungsabstimmung des Volkes sollte schon wegen der grundlegenden Veränderungen erhalten bleiben, die sich mit fortschreitender europäischer Integration auch für die nach Art. 79 Abs. 3 GG jeder Verfassungsänderung entzogenen Prinzipien ergeben werden. Schon für die durch den Vertrag von Maastricht bewirkten Änderungen wird mit beachtlichen Argumenten geltend gemacht, sie bedürften als Verfassungsneuschaffung der Zustimmung des Volkes.²⁶

Gegenstände und Reichweite der nach gegenwärtiger Lage - bei aller Prognoseungewißheit - erwartbaren Verfassungsveränderungen rechtfertigen kein Verfassungsreferendum. Als wesentliches Ergebnis der Verfassungsdebatte sind Veränderungen im institutionellen Gefüge (Bund-Länder-Verhältnis; Europa; Parlamentsreform) zu erwarten bzw. bereits beschlossen. Im Bereich der staatlichen Souveränität und der militärischen Verteidigung wird abzuwarten sein, ob Regelungen zum Einsatz der Bundeswehr „out of area“ kompensiert werden durch klare Verfahrensregelungen zur Beteiligung des Parlaments bei grundlegenden Entscheidungen in diesem Bereich und Vorkehrungen zur Erhöhung der Friedensfähigkeit des Staates, etwa dem umfassenden Verzicht auf ABC-Waffen und dem Verbot von Waffenexporten. Bei den Staatszielen und Grundrechten sowie den Möglichkeiten demokratischer Teilhabe scheint der Modernisierungsertrag am geringsten: Der freiheitliche Gehalt der Verfassung wird durch die Verfassungsreform nur wenig gewinnen, teilweise - etwa durch die Asylrechtsänderungen - sogar verlieren.

Dieser eher pessimistische Befund zu den erwartbaren Ergebnissen der Verfassungsreform rechtfertigt indes nicht, das Projekt einer Modernisierung

²⁶ Hans-Heinrich Rupp, Muß das Volk über den Vertrag von Maastricht entscheiden?, in: NJW 1993, S. 38 ff.

des Grundgesetzes als verfassungspolitischen Fehlschlag zu werten. Allerdings müssen die Hoffnungen und Erwartungen, die sich (auch) auf eine deutliche Stärkung des bürgerrechtlichen Gehalts des Grundgesetzes gerichtet haben, deutlich reduziert werden. Die Forderung nach einer umfassenden Verfassungsdebatte als solche war aber schon wegen des objektiven Problemdrucks und der Notwendigkeit zur verfassungsrechtlichen Identitätsstiftung in Zeiten des grundlegenden Wandels kein Fehler. Überschätzt wurden allerdings die Möglichkeiten, außerhalb des Politikalltages für eine weitsichtige Verfassungsmodernisierung zu werben und die Verfassungsdebatte über einen sektoral und personell begrenzten Kreis hinauszutragen. Ein breites und kontinuierliches Interesse an einer Verfassungsreform in den Oppositionsparteien und den Gewerkschaften wäre wesentliche Voraussetzung für ein Mehr an außerparlamentarischer Bewegung gegen den strukturellen Verfassungsimmobilismus insgesamt gewesen. Bei der Besetzung von Verfassungsthemen haben sich die Regierungsparteien überdies als offensiver und erfolgreicher erwiesen. Verfassungsänderungen zu Lasten des freiheitlichen Gehalts des Grundgesetzes sind durch die Forderung nach einer Verfassungsreform jedenfalls nicht begünstigt worden. In der Gemeinsamen Verfassungskommission wird mit dem Grundgesetz von allen Seiten insgesamt schonender und ernsthafter umgegangen als in der Tagespolitik: Hier droht der (vorschnelle) Ruf nach Verfassungsänderungen zur (scheinbaren) Lösung politischer Probleme zur (weiteren) Erosion von Verfassungsbewußtsein zu führen.

Eine weitreichende Modernisierung des Grundgesetzes unter Stärkung seines demokratisch-freiheitlichen Gehaltes ist ein wichtiger Beitrag zur Lösung der politischen und sozialen Probleme eines zusammenwachsenden Deutschland, zur Wahrung vor allem des sozialen Friedens und einer sozial gerechten Gesellschaft. Die Probleme bleiben auch dann bestehen, wenn die Modernisierungschance verpaßt oder abgeblockt wird. Hier wird nachzudenken sein, welchen Beitrag Recht unterhalb des Verfassungsrechts zur Lösung leisten kann. Die bei fortschreitender Europäisierung sinkende Bedeutung nationalstaatlicher Verfassungen für die Gestaltung von Politik und Gesellschaft wirft daneben die Frage auf, wie die bei der Verfassungsdiskussion gewonnenen Erkenntnisse fruchtbar gemacht werden können für die Gestaltung einer künftigen Europäischen Verfassung.²⁷

²⁷ Vgl. dazu die Beiträge und Dokumente in Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Wie Europa verfaßt sein soll. Materialien zur Politischen Union*, Gütersloh 1991.