

Arbeitnehmerrechte in der Verfassung? Arbeitnehmerrechte in die Verfassung!

Monika Sommer, geb. 1955 in Köln, Studium der Rechtswissenschaften und der Soziologie in Münster, war Staatsanwältin und ist seit 1991 Leiterin des Referats Juristische Dienste im Justitiariat des DGB-Bundesvorstands.

Arbeitnehmerrechte und Verfassung? Dieser Zusammenhang mag auf den ersten Blick befremden. Ist doch die gegenwärtige Verfassungsdiskussion - so sie denn öffentlich geführt wird - vor allem geprägt durch die Auseinandersetzungen zur Beschränkung (weniger zum Erhalt) des Asylrechts und/oder der Zulässigkeit des Einsatzes der Bundeswehr unter UNO-Oberkommando (Blauhelme) auf der Grundlage der Verfassung, des Grundgesetzes.

Nun also auch *Arbeitnehmerrechte in die Verfassung?* Nach Reformdebatten in der Bundesrepublik alten Zuschnitts Ende der siebziger, Anfang der achtziger Jahre, die sich bereits mit Fragen der Konkretisierung des Sozialstaatsgebots befaßten,¹ hat die Verfassungsdiskussion durch den Einigungsprozeß beider deutscher Staaten neue Dynamik und Aktualität gewonnen. Hier sei nur auf den vom *Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder* vorgelegten Verfassungsentwurf verwiesen,² der, basierend auf dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, wesentliche Elemente des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches für eine neue DDR-Verfassung einbezieht.

Für die weitere, zur Bildung der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat führenden, Diskussion war letztlich zwingend die Vorschrift des Artikel 146 GG, der schlicht bestimmt: „Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

Was kann eine Verfassung leisten?

Jede Verfassung ist Maßstab und Spiegel dafür, auf welche Weise eine Gesellschaft ihre immanenten Konflikte löst und welche legitimierenden Verfahren den Mitgliedern zur Bewältigung ihrer Konflikte zur Seite gestellt werden.³ Moderne und aufgeklärte Verfassungen müssen sich darüber hinaus dem Anspruch stellen, auch für die Widersprüche und Konflikte einer Gesellschaft, die sich weder mit dem liberalen Erklärungsschema „der einzelne

1 Siehe hierzu den Bericht der Sachverständigenkommission, dem Bundesinnenminister am 06. 09.1983 übergeben, Bonn 1983, S. 67.

2 Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung, Denkschrift und Verfassungsentwurf, 1991.

3 Vgl. Ulrich K. Preuß, Die Chance der Verfassungsgebung, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/91.

gegen die Staatsmacht" noch mit den sozialökonomischen Kategorien des Klassenkonflikts erklären lassen, Konfliktbewältigungsverfahren zur Verfügung zu haben, mindestens jedoch diese Konflikte zu benennen. Eine so verstandene Verfassung ist damit etwas sehr Praktisches.⁴

Überwiegend aus gesellschaftlichen und politischen Umbrüchen hervorgegangen, stellen Verfassungen niemals eine reine, politikfreie Rechtsordnung dar. Selbst in ihrem Organisationsteil sind sie insofern politisch, als dort die Gewaltenteilung konkretisierend geregelt wird. Hier werden grundlegende Entscheidungen für die staatliche Machtausübung und deren Kontrolle getroffen. In ihrer klassischen, liberalstaatlichen Ausformung wahren Verfassungen in ihrem Grundrechtsteil vor staatlichen Übergriffen und sichern ein Minimum an Freiheitsbereichen.

Als Ausdruck des *pouvoir constituant*⁵ hat sich das Grundgesetz, wie Verfassungen zu allen Zeiten, die Aufgabe gestellt, alle wichtigen und zentralen Fragen des gesellschaftlichen Lebens anzuschneiden und hier Grundsatzentscheidungen zu treffen. Nur so konnte das Grundgesetz tatsächlich eine Legitimationsgrundlage für staatliche Machtausübung werden. In der Vergangenheit sind aber immer wieder soziale Grundsatzentscheidungen, die von Verfassungen wegen zu treffen sind, in den Mittelpunkt der Diskussion gestellt worden. Dieser, im allgemeinen unter dem Stichwort *soziale Grundrechte* diskutierte Bereich hat im Grundgesetz selbst nämlich noch keine differenzierte Verankerung gefunden. Das Grundgesetz beläßt es bei der Zielbestimmung *sozialer* Rechtsstaat. Der Raum für weitere Verteilungsprinzipien, die nicht auf individuelle Maximierung, sondern lediglich auf generelle Standardisierungszielen, bleibt weiterhin auszufüllen. Die inhaltlichen Maßstäbe hierfür lassen sich nur politisch bestimmen, mit anderen Worten: im Verfahren strikt demokratischer Willensbildung durch den Gesetzgeber. In das deutsche Verfassungsrecht haben diese - später Staatsziele genannten⁶ - sozialen Grundrechte bislang nur über internationale Erklärungen und Vereinbarungen⁷ Eingang gefunden.

Letztlich hat der Einigungsprozeß zwischen den beiden deutschen Staaten - auch über den normativen Aufgabenkatalog des Einigungsvertrages⁸ und des Grundgesetzes hinaus - einen erhöhten Bedarf an bewußter Selbstdefinition und Reflexion der für das gemeinsam Staatswesen zu geltenden Grundsatzentscheidungen mit sich geführt. Dieser Bedarf ist zunächst hauptsächlich

4 Preuß, Zu einem neuen Verfassungsverständnis, Berlin 1990, S. 73 ff.

5 Siehe auch die Präambel des Grundgesetzes und dem oben zitierten Art. 146 GG.

6 Siehe den Bericht der Sachverständigenkommission, dem Bundesinnenminister am 06. 09.1983 übergeben, Bonn 1983, S. 67.

7 Überblick bei Hemekamp, Soziale Grundrechte, Berlin 1979.

8 Art. 5 des Einigungsvertrag lautet: Die Regierungen der beiden Vertragsparteien empfehlen den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen, insbesondere in bezug auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern (...), in bezug auf die Möglichkeit einer Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg (...), mit den Überlegungen zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz sowie mit der Frage der Anwendung des Art. 146 des Grundgesetzes und in deren Rahmen einer Volksabstimmung.

in den jungen Ländern - noch in der alten DDR durch den Verfassungsentwurf des Runden Tisches - artikuliert worden und wird weiterhin durch die großen wirtschaftlichen und sozialen Probleme, die dieser Prozeß mit sich bringt, unterstrichen. Hier wird deutlich, daß - soll die drohende Marginalisierung dieses Teils der Bevölkerung nicht auch noch formell zementiert werden - eine umfassende Neubestimmung der demokratischen Beteiligungsformen auf allen Ebenen, bei Benennung der tiefgreifenden Konfliktfelder, erforderlich wird.

Gibt es spezielle Arbeitnehmerrechte?

Die Mehrheit der Menschen in der Bundesrepublik Deutschland verdient ihren Lebensunterhalt durch abhängige Beschäftigungsformen oder ist auf - wie immer geartete - soziale Leistungen angewiesen. Für diese Mitbürgerinnen und Mitbürger sind Fragen der sozialen Ausgestaltung des Gemeinwesens, der Absicherung sozialer Grundbedürfnisse, Fragen der Beteiligungsmöglichkeiten am Arbeitsplatz, Mitbestimmung und Streikrecht von zentraler Bedeutung. Frauen sind spezifisch von der Organisation der Familienarbeit und der Ausgestaltung der staatlichen Rahmenbedingungen sowie von den Zugangsbedingungen zum Arbeitsmarkt betroffen. Die genannten Problemfelder haben, wie schon gezeigt, gemeinsam, daß sie bislang in der Verfassung nur sehr begrenzt angesprochen werden, obwohl sie für den betroffenen Personenkreis von zentraler Bedeutung sind. Gleichzeitig ist auffällig, daß auch in der Verfassungsdebatte in der Gemeinsamen Verfassungskommission diese Themenbereiche nicht im Zentrum der Erörterungen standen. Behandelt wurden aus dem erwähnten Themenkatalog nur die Fragen der Aufnahme sozialer Staatszielbestimmungen ins Grundgesetz⁹ und der Gleichstellung der Geschlechter.¹⁰ Fragen der Mitbestimmung und einer Demokratisierung des Wirtschaftslebens und der Konkretisierung des Streikrechts stehen bislang nicht auf der Tagesordnung.¹¹

Der DGB hat im Zuge des Diskussionsprozesses *Verfassungspolitische Leitlinien zu einer gesamtdeutschen Verfassung* vorgelegt.¹² Diese *Leitlinien* beschränken sich, ebensowenig wie das Arbeitspapier *Bausteine zur Entwicklung des Grundgesetzes*¹³, auf die skizzierten klassischen Arbeitnehmerrechte. Vielmehr entwickelt der DGB ein gesellschafts- und verfassungspolitisches Konzept, das sowohl die Erfahrungen der Bürgerbewegungen im Umbruchprozeß der DDR berücksichtigt als auch die Erfahrungen der alten Bundesrepublik. Die Vorstellungen des DGB sollen im weiteren an einigen exemplarischen, zentral erscheinenden Punkten erläutert werden:

- Ausbau und Konkretisierung des Sozialstaates,
- Schaffung tatsächlicher Gleichstellung der Geschlechter,

⁹ Sachverständigenanhörung am 16. 06.1992 zu Staatszielbestimmungen.

¹⁰ Sachverständigenanhörung am 05.11.1992 zu Art. 3 GG.

¹¹ Vgl. letzter Terminplan der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 17. 12. 1992, der von einem Abschluß der Beratungen am 25. 03.1993 ausgeht.

¹² Beschluß des DGB-Bundesvorstands von April 1992.

¹³ *Bausteine und Leitlinien*, veröffentlicht in: *Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus*, Düsseldorf 1992.

- Schaffung von Instrumentarien und Verfahren, die eine lebendige Demokratie ermöglichen und im Arbeitsleben umfassende Mitbestimmung gestatten.

Soziale Staatszielbestimmungen

Das Grundgesetz hat seit seiner Verabschiedung 1949 eine Vielzahl von Konkretisierungen durch die Rechtsprechung erfahren. Insbesondere die soziale Ausgestaltung des Staatswesens erfolgte auf diese Weise und/oder auf einfachgesetzlicher Ebene. Das Ziel des Sozialstaats ist lediglich in Artikel 20 verankert, der die Bundesrepublik als sozialen Rechtsstaat definiert. Konsens ist schon heute: Auch „klassische“ Bürger- und Menschenrechte können nur dann von Menschen wahrgenommen werden, wenn sie die materiellen Voraussetzungen hierfür mitbringen. So ist z. B. die Berufsfreiheit nur für den- oder diejenige(n) interessant, der/die überhaupt eine Aussicht hat, irgendwann einmal einen Beruf ausüben zu können. Die Zurückhaltung des Grundgesetzes im gegenwärtigen Zeitpunkt führt zu einer *Schiefelage* zu Lasten der Sozialstaatlichkeit. Es gilt, in der Verfassung konkrete Aufgaben an diesen Staat zu verankern. Eine zu verabschiedende Verfassung sollte daher das Staatsziel der Vollbeschäftigung als *Recht auf Arbeit*, ein Staatsziel *Recht auf soziale Sicherheit* sowie auf *Bildung und Wohnen* beinhalten. Derartige Staatsziele wären durch Bürgerinnen und Bürger zwar nicht individuell einklagbar, würden jedoch die staatliche Gewalt verbindlich verpflichten, mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln die darin genannten Ziele zu verfolgen.¹⁴

Die Wirkung eines solchen Staatsziels sei hier exemplarisch am Recht auf Arbeit dargestellt. Ein verbindlich verankertes Staatsziel *Recht auf Arbeit*¹³ würde das sogenannte magische Viereck des Stabilitätsgesetzes zugunsten des Elements Vollbeschäftigung deutlich verlagern. Ein Staatsziel *Recht auf Arbeit* hätte auch mittelbare Wirkung auf das Recht der Arbeitsverhältnisse. Im Rahmen der Abwägung von legitimen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen müßte dem Bestandsschutz des Arbeitsverhältnisses ein stärkeres Gewicht zukommen. Dies hätte auch die Arbeitsgerichtsbarkeit zu berücksichtigen.

Gleichstellung von Frauen und Männern

Im Osten wie auch im Westen stehen wir vor der Situation, daß die Lebenswelten von Frauen und Männern nicht nur ungleich in einem neutralen Sinne, sondern deutlich frauendiskriminierend sind. Frauen sind in unserer Gesellschaft in wesentlichen gesellschaftlichen Bereichen unterrepräsentiert, befinden sich immer noch in den unteren Bereichen der Lohnskalen, sind in

¹⁴ Zur Definition vgl. für viele: Graf Vitzthum, Stellungnahme zum Fragenkatalog zum Beratungsgegenstand der Gemeinsamen Verfassungskommission „Staatsziele und Grundrechte“ vom 15. 06.1992 m.w.N.: „Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter sachlich umschriebener Aufgaben vorschreiben.“

¹⁵ Zu den Formulierungsvorschlägen vgl.: Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus, Verfassungsbausteine des DGB, S. 11.

den von ihnen jeweils erlernten Berufen in den niederen Positionen vertreten und von Arbeitslosigkeit als erste betroffen. Die Erwerbstätigkeit von Frauen beschränkt sich - insbesondere in den alten Ländern auf wenige Berufszweige, wie die allgemeinen Dienstleistungsbereiche, die Textil- und Bekleidungsindustrie und den Gesundheitsdienst. Für alle Berufszweige gilt: je verantwortungsvoller und einflußreicher die Position, um so stärker sinkt der Frauenanteil und umgekehrt. Das gilt für die Privatwirtschaft wie für den öffentlichen Dienst. Nach wie vor beträgt der Brutto-Verdienst erwerbstätiger Frauen nur etwa zwei Drittel desjenigen der Männer; infolge der Konzentration von Frauen in Teilzeit- und Heimarbeit genießen sie geringeren sozialen Schutz. Von Arbeitslosigkeit sind Frauen deutlich stärker betroffen als Männer; die Situation in den neuen Bundesländern zeigt das erneut deutlich. Frauen wird häufiger gekündigt; sie sind länger und öfter arbeitslos.¹⁶

Diese, hier nur kurz skizzierte Bestandsaufnahme, muß man heute anstellen, obwohl seit 1949 im Grundgesetz deutlich verankert ist: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ und „Niemand darf wegen seines Geschlechtes (...) benachteiligt oder bevorzugt werden.“ Dieser Problembereich ist in der jüngsten Vergangenheit immer wieder gründlich diskutiert worden.¹⁷ Das hat zu verschiedenen Versuchen geführt, über Gleichstellungsgesetze im öffentlichen Dienst exemplarisch Frauenförderung zu betreiben.¹⁸ Nicht nur seitens der Rechtsprechung werden hier Bedenken dahingehend laut, ob diese kompensatorischen Fördermaßnahmen Männer unter Verletzung des Art. 3 Abs. 3 GG diskriminieren. Allein wegen der zentralen Bedeutung der Gleichstellung für die Hälfte der Menschen in unserem Lande muß eine solche Zielsetzung im Grundgesetz ihren Widerhall finden. Das Grundgesetz sollte eine Verpflichtung des Staates zur aktiven Frauenförderung enthalten und gleichzeitig klarstellen, daß frauenfördernde Maßnahmen zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten zulässig sind und nicht gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot verstoßen. Eine solche Regelung könnte von Verfassungen wegen die zur Zeit vor den Gerichten anhängigen Streitigkeiten um die Zulässigkeit spezieller Fördermaßnahmen endlich beilegen.

Ebenfalls im Sinne der Schaffung gleichwertiger Bedingungen für Frauen und Männer in dieser Gesellschaft sollte der Staat in die Pflicht genommen werden, für Frauen und Männer die Voraussetzungen zu schaffen, die für beide ihr Berufs- und ihr Familienleben vereinbar machen und für beide Geschlechter die Wahlmöglichkeit zwischen beidem offen halten. Hier ist insbesondere daran zu denken, weitere Einrichtungen der Kinderbetreuung zu schaffen, Ganztagschulen und Rahmenbedingungen für familienfreundliche Arbeitszeitregelungen einzuführen.

16 Begründung zum schleswig-holsteinischen Beschlußvorschlag in der Bundesratskommission Verfassungsreform, Niederschrift des Arbeitsausschusses II vom 25. 09.1991, S. 49.

17 Vgl. für viele Raasch, Frauenquoten und Männerrechte, Baden-Baden 1992; Sacksofsky, Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, Baden-Baden 1991; a. A. OVG Münster, NJW 1989, S. 2560.

18 Vgl. hier die Regelungen in Nordrhein-Westfalen, die Gegenstand des o. g. OVG-Beschlusses sind.

Im Hinblick auf die gegenwärtige Diskussion, auch soweit sie auf parlamentarischer Ebene geführt wird, ist anzumerken, daß hier eine Verständigung über die Parteiengrenzen hinaus absehbar erscheint. Über alle parteipolitischen und ideologischen Gräben hinweg konnten sich Frauen auf drei zentrale Minimalforderungen einigen, die wegen ihrer Bedeutung in vollem Wortlaut zitiert werden sollen:

1. Ergänzung des Art. 3 GG:
„Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Der Staat ist verpflichtet zur Gleichstellung von Frauen und Männern in allen gesellschaftlichen Bereichen. Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen zur Förderung von Frauen zulässig.“
2. Ergänzung des Art. 6 GG:
„Wer in häuslicher Gemeinschaft Kinder erzieht oder notwendige Pflege leistet, ist durch die staatliche Ordnung zu schützen und zu fördern. Der Staat schafft die Möglichkeit für Frauen und Männer, Familienaufgaben mit Erwerbstätigkeit und Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren.“
3. „In einer neuen Verfassung mit hoher Aussagekraft und Symbolwert ist die weibliche und die männliche Sprachform zu verwenden. Dies kann nicht durch sogenannte neutrale Formulierungen ersetzt werden.“¹⁹

Mitbestimmung und demokratische Teilhabe

Das Grundgesetz läßt Regelungen gerade dort vermissen, wo es um Dinge geht, die das alltägliche Leben der Menschen prägen. Was im Staate die Demokratie in Form von Wahlen und Abstimmungen ist, ist im Arbeitsleben die Mitbestimmung. Unter dem Stichwort Mitbestimmung werden alle Beteiligungsformen verstanden, die für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sowie für ihre Organisationen tatsächliche Teilhabe und Mitentscheidung im Arbeitsleben bedeuten. Es geht hier um Mitbestimmung für alle Ebenen, d. h. für den einzelnen oder die einzelne an ihrem Arbeitsplatz, über betriebliche Mitbestimmung bis hin zur überbetrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung, die durch die Gewerkschaften ausgeübt werden kann. Auch heute ist, trotz des viel diskutierten Umstrukturierungs- und Wertewandels, das Arbeitsleben ein zentraler Bereich gesellschaftlicher Realität. Es erscheint überkommen, diesen Bereich in einer modernen Verfassung außen vor zu halten. Schon die Mitbestimmung in der heute praktizierten Form hat sich als sinnvolles Instrument zur Regelung der Sozialbeziehungen in Betrieb und Unternehmen erwiesen. Um ihrer Aufgabe bei der Demokratisierung des Wirtschaftslebens tatsächlich gerecht werden zu können, muß Mitbestimmung eine gleichberechtigte, erweiterte Form bekommen. Nur so kann Mißbrauch wirtschaftlicher Macht tatsächlich verhindert und kontrolliert werden.²⁰

¹⁹ Resolution, Frauenchiemsee -Bonn, 1992, vorgestellt am 24.11.1992 in Bonn.

²⁰ Siehe hierzu die Vorschläge des DGB, S. 16.

Die sogenannte *Offenheit des Grundgesetzes* hat dazu geführt, daß 1949 die Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbeziehungen in der Verfassung fast vollständig ausgespart wurde. Das hat bekanntlich dazu geführt, daß die ursprünglich eindeutig gemeinte Regelung des Art. 9 Abs. 3, die sich darauf beschränkt, „das Recht zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden“ zu gewährleisten, zu Lasten der Arbeitnehmer und entgegen der ursprünglichen Intention der Mütter und Väter der Verfassung, dahingehend ausgelegt wird, daß - angeblich kampfpäritätisch - die Aussperrung als legitime Antwort auf einen Streik gilt. Die so angenommene Parität verkennt, daß jede Aussperrung in eklatanter Weise die Menschenwürde der streikenden Arbeitnehmer verletzt; sie werden hier zum Objekt einseitigen, überlegenen unternehmerischen Handelns. Der Streik selbst stellt erst die *Parität* gegenüber der übermächtigen Position des Arbeitgebers her, der in der Lage ist, in Betrieb und Dienststelle die Arbeitsbedingungen weitgehend zu diktieren.²¹

Die zentrale Bedeutung der Regelungen dieser Bereiche in einer Verfassung wird nicht zuletzt dadurch deutlich, daß es im Bereich der Mitbestimmung und der Koalitionsfreiheit um gesellschaftliche Beteiligungsformen geht, die sich gerade nicht an den gewährenden Staat wenden, sondern die Menschen zu handelnden Subjekten werden lassen. Sie setzen damit ein neues konfliktorientiertes Staats- und Gesellschaftsverständnis voraus und gestalten es sinnvoll aus.

Wie geht es weiter?

Nach der nun vollzogenen Einigung Deutschlands ist es an der Zeit, endlich tatsächlich mehr Demokratie zu wagen.

Im Westen hat sich eine breite Unzufriedenheit mit den vorwiegend repräsentativ verfaßten Formen der demokratischen Willensbildung breit gemacht, die sich auf vielfältige Weise äußert; als Stichworte seien hier nur genannt: niedrige Wahlbeteiligung, politisch motiviertes Nichtwählen, Bürgerbewegungen und Neue soziale Bewegungen. Für den Osten kann jedenfalls gesagt werden - unabhängig von der möglicherweise unterschiedlichen Einschätzung der Rolle der Bürgerbewegungen in der Wende -, daß sich dort Menschen zusammengetan haben, um Freiheits- und Bürgerrechte einzufordern und demokratische Beteiligung zu reklamieren. Diese Bedürfnisse und Erfahrungen gilt es, für einen demokratisch verfaßten Staat nutzbar zu machen. So sollte von der Skepsis gegenüber plebiszitär-demokratischen Beteiligungsformen abgerückt werden, die 1949 dazu führte, daß das Staatswesen fast ausschließlich repräsentativ organisiert angelegt wurde. Bedenken gegen die Schaffung von Plebisziten, die dahin gehen, daß diese zu menschenverachtenden Zwecken und Zielsetzungen mißbraucht werden, könnte durch eine Ausgestaltung des Verfahrens begegnet werden. Darüber hinaus gilt auch für Plebiszite: Das Volk selbst ist auch an die unveräußerlichen Grundsätze des

²¹ Regelungsvorschläge des DGB, S. 12 ff.

Art. 79 Abs. 3 GG gebunden; d. h. Volksabstimmungen dürfen nicht gegen die Menschenwürde verstoßen und die Grundsätze des demokratischen und sozialen Rechtsstaates nicht berühren. Damit ist Volksentscheiden des Typs *Ausländer raus* oder *Für die Todesstrafe* der Boden entzogen.

Ein solches Konzept von lebendiger Demokratie verlangt selbstverständlich auch danach, die Verfassung selbst durch Plebiszit verabschieden zu lassen.

Die hier vorgestellten Forderungen begegnen häufig dem Einwand, es handele sich um einen Warenhauskatalog schöner Ideen, die in einer Verfassung nichts zu suchen hätten. Gerade von konservativer Seite wird darauf hingewiesen, daß sich das Grundgesetz in den letzten 40 Jahren bewährt habe, und zwar gerade dadurch, daß es sich in den Regelungsbereichen sehr zurückgehalten habe.²² Die Situation hat sich seit 1949 jedoch grundlegend geändert. In die Nachkriegsjahre fällt der Beginn einer Periode des Kalten Krieges; die weitere Entwicklung war zum damaligen Zeitpunkt noch nicht abzusehen. Insofern war es damals notwendig, dem jungen Staatsgebäude Regelungen zugrunde zu legen, die für weitere Entwicklungen möglichst offen waren.

Heute stehen wir einerseits in der Situation, in der das konkurrierende Unternehmen des *real existierenden Sozialismus* gescheitert ist. Die Konkurrenz zu diesen, sich gegenüber dem westlichen Ausland als sozial anpreisenden Staatsgebilden, hat möglicherweise auch bewirkt, daß in der Bundesrepublik in größerem Umfang soziale Zugeständnisse gemacht werden mußten, als dies von der Verfassung her geboten war. Nach Wegfall der Systemkonkurrenz wird es nötig sein, im geeinten Deutschland, ohne faßbare Feindbilder, Verfahren und Instrumente zum Interessenausgleich und zum Ausgleich wirtschaftlicher Belastungen und damit zum Abbau sozialer Spannungen zu installieren und der Bevölkerung zur Verfügung zu stellen, die ein stabiles Miteinander gewährleisten können. Zum anderen verschärft sich sichtlich die internationale Konkurrenz, eine Situation, die, dem freien Spiel der Kräfte überlassen, erfahrungsgemäß zu Lasten der sozial Schwachen und Bedürftigen geht.

In dieser Situation wird es nicht nur von überragender Bedeutung sein, ein soziales Minimum zu sichern. Vielmehr geht es auch darum, aufgeklärte Formen demokratischer Auseinandersetzung im Wirtschaftsleben zu finden und damit mindestens gegenüber dem im politischen Leben zur Regel gewordenen Standard aufzuholen. Institutionalisierte Beteiligungsformen stellen durch das Angebot fairer Verfahren immer ein Stück Legitimität dar. In der sich abzeichnenden Krise ist das nicht nur ein formaler Aspekt; die offen liegenden tiefgreifenden Konflikte werden sozialverträglicher ausgetragen werden können, wenn geeignete Verfahren angeboten werden. Dies auch in einem demokratisch und sozial gestalteten Wirtschaftsleben umzusetzen, ist

²² Vgl. u. a. Jahn, Die Zukunft des Grundgesetzes, Schriftenreihe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Bonn 1992.

ein an die Verfassung zu stellendes Anliegen, das bislang in keiner Weise Berücksichtigung gefunden hat.

Die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen, insbesondere auch die Staatsziele, sind selbstverständlich nicht geeignet, durch ihre bloße Existenz Gesellschaft und Staat nachhaltig umzugestalten. Sie bedürfen der Umsetzung und Realisierung. Dabei spielen die vorgeschlagenen Ergänzungen eine wichtige Impuls-, Erziehungs-, Sensibilisierungs- und Integrationsfunktion. Sie werden namentlich dann rechtlich relevant, wenn der Gesetzgeber oder andere Staatsorgane für ihr Handeln - gegebenenfalls auch gegen kurzfristige wirtschaftliche Interessen - eine verfassungsrechtliche Legitimation brauchen. Es ist zu befürchten, daß in absehbarer Zukunft diese Funktion sozialstaatsbewahrender Verfassungsnormen außerordentlich wichtig wird.

Gemessen an den hier skizzierten Anforderungen an eine gesamtdeutsche Verfassung kann schon jetzt festgestellt werden, daß die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission ihnen nicht in vollem Umfang gerecht werden kann.²³ Ein ergänztes Grundgesetz, das lediglich notwendige Nachbesserungen im Hinblick auf den europäischen Einigungsprozeß beinhaltet, kann dem Volk nicht ernsthaft zur Entscheidung vorgelegt werden. Eine Verfassung, die für sich beanspruchen kann, die tatsächliche Grundlage für das weitere staatliche und soziale Leben darzustellen, muß Antworten auf die brennendsten Fragen des Gemeinwesens bereithalten. Nur technische Änderungen des Grundgesetzes können für sich nicht in Anspruch nehmen, den Auftrag des Artikel 146 GG zu erfüllen, eine Verfassung zu sein, die von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist.

²³ Siehe hierzu den Beitrag von Uwe Berlit in diesem Heft.