

das Grundgesetz als Basis benutzen. Einigkeit besteht insbesondere darin, daß die gesamtdeutsche Verfassung in ihrem freiheitlichen, demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Gehalt nicht hinter das Grundgesetz zurückfallen darf. Dafür gäbe es sicherlich auch nicht die erforderlichen Mehrheiten. Es kann also nur um eine Fortschreibung in begrenztem Umfang gehen. Dabei kann bei all denen, die an einer Verfassungsreform beteiligt werden, die Einsicht erwartet werden, daß in eine Verfassung nur das Eingang finden kann, worüber ein breiter Konsens besteht. Das bedeutet konkret, daß alle Verfassungsänderungen auszuscheiden haben, die zwar von unterschiedlichen Seiten mit gewichtigen Gründen gewünscht werden, für die aber angesichts der bekannten diametralen Interessen- und Überzeugungsgegensätze keine Aussichten bestehen. Das gilt einerseits für die heftig umstrittene Abschwächung des Asylrechts und wohl ebenso für das nicht minder umstrittene Verbot der Aussperrung in nicht bestreikten Betrieben, die ich persönlich als verfassungswidrig ansehe. Und gehört nicht auch hierher eine Erleichterung oder Erschwerung von Schwangerschaftsabbrüchen? Insoweit könnte ich mir allenfalls die Rücknahme einer Verfassungspflicht zum Strafen vorstellen, verbunden mit der Zusicherung, daß der Staat das ungeborene Leben durch das Angebot sozialer Hilfen zu schützen hat. Für die Neuordnung des Staatskirchenrechts dürfte die Zeit ebenfalls noch nicht reif sein, obwohl insoweit schon das Grundgesetz nur eine Verlegenheitslösung getroffen hatte.

Ein Konsens erscheint hingegen nicht von vornherein ausgeschlossen bei folgenden Regelungen, die bei mehreren Veranstaltungen als diskutabel angesehen wurden:

1. Staatszielbestimmungen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlage und zur Verantwortung für das friedliche Zusammenleben der Völker.
2. Verbot der Herstellung, Aufstellung und Anwendung von Massenvernichtungswaffen.
3. Konkretisierungen des Sozialstaatsgebotes durch soziale Rechte.
4. Gleichstellung von Frauen in allen Bereichen der Gesellschaft über ein bloßes Diskriminierungsverbot hinaus.
5. Formen unmittelbarer Beteiligung des Volkes an der staatlichen Willensbildung.
6. Stärkung der bundesstaatlichen Ordnung mit leistungsfähigen Ländern und Gemeinden.

Klärungsbedürftig erscheinen ferner einige Einzelprobleme wie das Recht der Selbstauflösung des Parlaments, die Erleichterung einer Neugliederung des Bundesgebietes, das Kommunalwahlrecht für Ausländer, mehr Flexibilität im öffentlichen Dienst, Schutz der Menschenwürde im Bereich der Biogenetik, Zuverlässigkeit einer paritätischen Untermehmensmitbestimmung sowie überzeugendere Lösungen für Kriegsdienstverweigerer und Zivildienst.

Dazu und zu manchen weiteren Einzelheiten enthält der Verfassungsentwurf des Runden Tisches bemerkenswerte Anregungen. Dafür nur zwei Beispiele: Wie das Grundgesetz stellt der Verfassungsentwurf in Art. 22 die Familie unter staatlichen Schutz, aber er fügt ergänzend und sehr überlegt hinzu: Andere Lebensgemeinschaften, die auf Dauer angelegt sind, haben Anspruch auf Schutz vor Diskriminierung. Der Friedenswille des neuen Staates liebe sie, denke ich, durch nichts Sinnfälligeres bekunden als durch die Darstellung des Mottos: „Schwerer zu Pflugscharen“, die der Verfassungsentwurf als Staatswappen in Art. 43 vorschlägt. Aber das ist wohl nur ein Traum.

Meinerseits begnüge ich mich mit einigen ergänzenden Bemerkungen zu zwei Problemfeldern, auf denen es durch den Beitritt der DDR zu neuen Impulsen gekommen ist: den plebiszitären Elementen und den sozialen Rechten.

Die friedliche Revolution in der DDR war Verdienst des Volkes. Es ist an der Zeit, dem Volk als dem Träger der Staatsgewalt endlich breitere Möglichkeiten zur unmittelbaren Beteiligung an der Staatswillensbildung einzuräumen. Die plebiszitäre Enthaltensamkeit des Grundgesetzes mochte anfangs verständlich sein. Inzwischen ist sie eher schädlich als nützlich. Ein kritischer Beobachter hat uns „repräsentativen Absolutismus“ vorgehalten, welcher Ohnmachtsgefühle und Staatsfeme begünstige und die Akzeptanz folgenschwerer Entscheidungen erschwere. Sollte nicht mindestens die Möglichkeit eines Volksbegehrens sowie ein Recht der parlamentarischen Minderheit ausprobiert werden, unter be-

stimmten Voraussetzungen einen Volksentscheid zu verlangen? Ferner müßte schon der Respekt vor den in der DDR gewachsenen Rechtsüberzeugungen zu der Prüfung veranlassen, ob und wie das im Grundgesetz anerkannte Sozialgebot zu konkretisieren ist. In Betracht käme die Aufnahme von Staatszielbestimmungen und staatlichen Schutzpflichten in Gestalt eines Rechts auf Arbeit, auf Wohnraumversorgung, auf soziale Sicherheit und auf gleiche Bildungschancen. Immerhin sind diese Rechte bereits in internationalen Vereinbarungen (Europäische Sozialcharta und Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) anerkannt.

Es dürfte an der Zeit sein, sie auf die Ebene des Verfassungsrechts anzuheben. Nach dem weltweiten Sieg der Marktwirtschaft und dem Zusammenbruch sozialistischer Korrekture besteht ein vermehrtes Bedürfnis, die soziale Ausrichtung unserer Rechts- und Gesellschaftsordnung unzweideutig zum Ausdruck zu bringen. Die sozialen Rechte sind zwar nicht in gleicher Weise einklagbar wie die klassischen Freiheits- und Abwehrrechte. Auch sie lassen sich aber durch flankierende Maßnahmen weitgehend als erzwingbar ausgestalten. Davon abgesehen sind für die Verwirklichung von Verfassungspostulaten nicht nur die Gerichte, sondern vor allem der Gesetzgeber und die Exekutive verantwortlich, und es ist durchaus sinnvoll, diese Staatsorgane durch Staatszielbestimmungen von Verfassungen wegen in Pflicht zu nehmen. Schon jetzt enthält das Grundgesetz derartige Postulate wie zum Beispiel das Sozialstaatsangebot, die Sozialbindung des Eigentums oder die Pflicht, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Sie alle sind nicht ohne weiteres einklagbar, spielen aber für die Gesetzesauslegung und auch für die Gesetzgebung vor allem dann eine praktische wichtige Rolle, wenn der Gesetzgeber für Eingriffe in entgegenstehende Grundrechtssituationen - etwa das Eigentum - eine Legitimation auf der Ebene des Verfassungsrechts braucht. Wie lange wollen wir eigentlich noch an der Geringschätzung der sozialen Rechte festhalten, die wir uns in den vergangenen Jahrzehnten allzu unreflektiert angewöhnt haben?

Es bleibt die nicht ganz einfache Frage, auf welche Weise eine Fortentwicklung des Grundgesetzes und eine unmittelbare Mitwirkung des Volkes bei der Entscheidung über die gesamtdeutsche Verfassung erreichbar sind. Ich hatte vorgeschlagen, das Grundgesetz noch vor dem Beitritt durch eine Übergangsvorschrift folgender Art zu ergänzen, die auch vom Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder gefordert wurde:

„Wird die Einheit Deutschlands durch einen Beitritt der DDR gemäß Art. 23 hergestellt, gilt das Grundgesetz im gesamten Bundesgebiet für eine Übergangszeit weiter. Der Bundestag und der Bundesrat berufen alsbald nach der gesamtdeutschen Neuwahl einen Verfassungsrat, der binnen zwei Jahren in Anlehnung an das Grundgesetz eine Verfassung zu entwerfen und mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen hat. Das Grundgesetz tritt außer Kraft, wenn der Verfassungsentwurf durch einen Volksentscheid von der Mehrheit der Wahlberechtigten bestätigt worden ist.“

Auf früheren Veranstaltungen habe ich wiederholt die Frage aufgeworfen, woran es wohl liegt, daß solche Vorschläge so hoffnungslos erscheinen, obwohl sie doch dem Geist des Grundgesetzes entsprechen, obwohl mit ihnen keine Zeitverluste verbunden wären und die Risiken für alle Seiten gering sind, während die Vorteile auf der Hand liegen. Inzwischen wurde in Art. 5 des Einigungsvertrages immerhin die Empfehlung aufgenommen, daß sich die gesetzgebenden Körperschaften innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes befassen sollen. Es wird von den politischen Kräften abhängen, ob diese Empfehlungen Papier bleiben oder aufgenommen werden.

Man mag über den wünschenswerten Inhalt einer gesamtdeutschen Verfassung und über das Erfordernis einer Volksabstimmung unterschiedlicher Meinung sein. Aber es wäre ein unerträglicher und unwürdiger Politikverzicht und ein Substanzverlust an politischer Kultur, wenn darüber nicht einmal öffentlich diskutiert, sondern das bekannte marxistische Vorurteil bestätigt wird, daß Rechtsfragen Machtfragen sind.

*(Aktualisierte Fassung eines Referats auf dem Rechtspolitischen Kongreß der Friedrich-Ebert-Stiftung im Juli 1990 in Potsdam)*