

sollte. Es ist mit seinen neuen Maßstäben der Besorgnis gegenüber dem harten Zugriff der »technischen Realisation«⁵⁰ auf die Politik nicht mehr als das von Hegel in die Rechtsphilosophie eingeführte »Gewebe der Penelope«⁵¹, das jeden Tag neu begonnen werden muß.

Jürgen Seifert Verfahrensregeln für Streitkultur

Ein Plädoyer für eine Verfassungsdebatte

Hochkarätige sozialdemokratische Juristen haben sich im Sommer 1990 zusammengesetzt, um in vielen Sitzungen die verfassungsrechtlichen Vorstellungen zu erarbeiten, die von der SPD in die Verfassungsdebatte eingebracht werden sollten. Diese Arbeitsgruppe unter Vorsitz von Hans Peter Bull, Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, orientierte sich an dem, was als erforderlich angesehen wurde und was als realisierbar galt. Das Grundsatzpapier »Zur Verfassung des deutschen Staates« hätte Aufmerksamkeit verdient¹. Es blieb – ebenso wie acht konkrete Punkte zur Weiterentwicklung des Grundgesetzes im Beschluß des Bremer Parteitages vom 28.–31. Mai 1991 »Deutschland in neuer Verfassung«² – fast unbeachtet. Keine Zeitung hat diese Forderungen nachgedruckt oder sich mit ihnen auseinandergesetzt.

Das ist nicht zufällig. Die SPD (in West und Ost) hatte es 1990 nicht vermocht, ihre Forderung nach Bildung eines Verfassungsrates verfassungsrechtlich bindend umzusetzen³. Sozialdemokraten waren hart, soweit es um die Geltung einer Fünf-Prozent-Klausel bundesweit, d. h. auch der DDR ging; sie begnügten sich dagegen mit Formelkompromissen, soweit es um die Verbindung eines Beitritts nach Art. 23 mit einer Verfassungsberatung ging. Weder Art. 5 des Einigungsvertrages noch die Fortgeltung des veränderten Art. 146 Grundgesetz sind ein Instrument, um eine Verfassungsdebatte zu erzwingen⁴. Die Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien des neugewählten Bundestages muß als Absage an jede Form einer Verfassungsdebatte gelesen werden.

Das »Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder« – am 15. Juni 1990 im Reichstag gegründet – entstand auf Grund einer Initiative von Revolutionären des Herbstes 1989. Diese Initiative versuchte, durch Gründung eines Kuratoriums die Ideen des Verfassungsentwurfs des »Runden Tisches« in eine Verfassungsdebatte einzubringen. Die Namensgebung ist nur auf dem Hintergrund der damaligen Situation verständlich. Doch das Kuratorium – inzwischen ein Kreis

⁵⁰ Ernst Forsthooff, *Der Staat der Industriegesellschaft*, München 1971, S. 30 ff.

⁵¹ Hegel (Fn. 29), S. 1.

¹ »Zur Verfassung des deutschen Staates. Das Grundsatzpapier für den Parteivorstand«, in: *Recht und Politik*, H. 4, 1990, S. 207–216; Mitglieder der Arbeitsgruppe waren neben Hans Peter Bull: Claus Arndt, Lutz Gussek, Horst Isola, Erich Küchenhoff, Jutta Limbach, Edgar Reiners, Hans-Peter Schneider, Herbert Schnoor und Arno Walter.

² *Deutschland in neuer Verfassung*. Beschlüsse des Parteitages der SPD, Bremen, 28.–31. 5. 1991, Nr. 29 bis 36.

³ Gefordert im Beschluß des Parteivorstandes der SPD vom 7. 3. 1990 »Schritte zur deutschen Einheit«.

⁴ Den besten Überblick über diese Auseinandersetzungen gibt Dieter Sterzel, »In neuer Verfassung? Zur Notwendigkeit eines konstitutionellen Gründungsaktes für das vereinigte Deutschland«, in: *Kritische Justiz*, Jg. 23, H. 4, 1990, S. 385–396.

von 350 Mitgliedern aus Ost und West – veränderte seine Struktur. Der Vorschlag des Kuratoriums, durch Änderung von Art. 146 die Einigung der beiden deutschen Staaten mit der Konstituierung eines Verfassungsrates zu verbinden, blieb ohne Gehör. Der Formulierungsvorschlag stammt von Ulrich K. Preuß⁵.

Als das Kuratorium nach der Bundestagswahl im Dezember 1990 zusammenkam, stieß der Traum von einer Neuaufgabe des Parlamentarischen Rates auf die harten Realitäten der politischen Machtverhältnisse. Gerade deshalb einigte man sich am 7. Dezember 1990 darauf, durch einen eigenen Entwurf zu versuchen, eine Verfassungsdebatte neu anzustoßen. Niemand in dem Kreis, der von Januar bis Mai 1991 einen Verfassungsentwurf erarbeitete, machte sich über die politische Konstellation Illusionen⁶. In der damaligen Situation war die Orientierung am Grundgesetz nahezu unvermeidlich. Getragen wurde diese Arbeit gleichwohl von der Hoffnung, durch konkrete Formulierungen alle diejenigen zum Nachdenken zu bringen, die Bedenken dagegen hatten, das Grundgesetz den Bürgern der DDR einfach überzustülpen.

Verfassungsentwurf als politischer Wunschzettel

Die großen Verfassungstexte der Neuzeit waren bestimmt durch Affekte. Sie lebten von der Absage an eine Vergangenheit und einem Entwurf für die Zukunft. Der Tee im Hafen von Boston, der Sturm auf die Bastille, die Verbannung der Herrschenden oder die Besetzung einer Geheimdienstzentrale hatten ihren gemeinsamen Sinn darin, daß sie verbunden waren mit einem Entwurf für die Zukunft. In diesem Sinn waren alle bedeutenden Verfassungen auch politisches Programm.

In den Vereinigten Staaten wurde die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte verbunden mit einem ausgeklügelten Programm der Machtverteilung. In der Französischen Revolution wurden die Menschenrechte sehr bald dem Volkswillen untergeordnet. Nach der Oktoberrevolution wurde soziale Teilhabe über persönliche und demokratische Freiheitsrechte gestellt.

Im Herbst 1989 haben Bürgerinnen und Bürger in der DDR die Anerkennung dieser Bürgerrechte erfolgreich durchgesetzt. Bürgerrechtsbewegungen in Ost und West entstanden aus Ein-Punkt-Bewegungen. Ein Mißstand wurde aufgegriffen und in seiner allgemeinen Bedeutung erkannt. Zunächst ging es um Ökologie, um Frieden und – in der DDR – um das eigene Eintreten für solche Ziele unter dem »Dach« der Kirche. Erst später wurde deutlich, daß es zugleich um Bürgerrechte und ihre Realisierung geht. Auch in der alten Bundesrepublik gab es diesen Weg von einem punktuellen Ansatz (in der Ökologie-, Friedens- oder Frauenbewegung) zu allgemeinem bürgerrechtlichen Denken.

Bürgerrechtsbewegungen wissen – wie sich im Wandel vom Satz »Wir sind das Volk« zum Slogan »Wir sind ein Volk« ausdrückt –, daß sie nicht das Volk sind. Sie

⁵ Abgedruckt in: *Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung*, Verfassungsentwurf (in der Fassung vom 23. Mai 1991), hrsg. vom Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder, Haus der Demokratie, Friedrichstr. 165, O-1080 Berlin.

⁶ Dem Redaktionsausschuß gehörten an: Ministerin a. D. Tatjana Böhm, Rechtsanwältin Birgit Laubach, Prof. Dr. Ute Gerhard, Prof. Dr. Wolf-Dieter Narr, Prof. Dr. Ulrich K. Preuß, Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Prof. Dr. Jürgen Seifert und Prof. Dr. Rosemarie Will. An den Beratungen teilgenommen haben ferner Uwe Berlit, Gerald Häfner und Tine Stein. Redaktionsausschuß und Arbeitsausschuß des Kuratoriums haben am 28./29. 7. 1991 den Verfassungsentwurf auf Grund von Vorschlägen des Verfassungskongresses am 15. u. 16. Juni 1991 in Frankfurt am Main in einzelnen Teilen modifiziert.

denken bürgerschaftlich, sie betreiben »Gemeinwesenarbeit«, haben aber in harten Auseinandersetzungen erfahren, daß sie nur ein kleiner oder größerer Teil von Bürgerinnen und Bürgern sind, denen andere »Bürgerinnen und Bürger« gegenüberüberstehen.

Das hat dazu gehört, daß zum Teil spezifische Interessen als Ein-Punkt-Ziele vertreten wurden – ohne Blick auf das Ganze und auf die politische Durchsetzbarkeit. Man konzentrierte sich auf einen Bereich – in dem Bewußtsein, daß es auch um bürgerrechtliche und bürgerschaftliche Positionen ging, sei dies die Rolle der Ausländer in der Bundesrepublik, die Stellung der Kinder in der Gesellschaft, die Erziehung in Schulen »freier Trägerschaft« oder die Bedrohung der Demokratie durch Geheimdienstmethoden. Diese Fragmentierung von Politik implizierte, daß ein Verfassungsentwurf als Instrument angesehen wurde, um die eigenen, in spezifischer Weise begrenzten, bürgerschaftlichen Ziele durchzusetzen. Man wußte, daß ein nur schwer realisierbarer politischer Erfolg wäre, die eigenen Vorstellungen durch ein Gesetz umzusetzen; gleichwohl sattelte man drauf und postulierte auf einer Ebene, für die es einer Zweidrittelmehrheit bedarf, ein Verfassungsziel.

Solches Denken hat nichts zu tun mit einer durch die Formel »Kampf um Verfassungspositionen« skizzierten politischen Strategie, die nur dann zu realisieren ist, wenn sie zusammenfällt mit einer gesellschaftlichen Aktivität (im Rahmen eines Rechts-Links-Schemas). Partikulare Verfassungsforderungen haben ihre Stunde dann, wenn die Doppelstruktur, Verfassungskampf *und* gesellschaftliche Auseinandersetzung⁷, auseinanderdividiert wird. Solches Verfassungsdenken, das sich im Schaum unverbindlicher und beliebig erweiterbarer Formulierungen verliert, fußt auf einem idealistischen »Verfassungspatriotismus«, der Verfassungsbestimmungen ablöst von den zu Grunde liegenden materiellen Voraussetzungen⁸. Solche Überschätzung der Verfassung ist vielfach nichts anderes als die Kehrseite eines Verfassungsnihilismus nach dem Motto: »Legal, illegal, scheißegal.«

Ein Verfassungsentwurf wird nicht dadurch »radikal«, da er eine Vielzahl »radikaler« politischer Forderungen enthält, sondern daß in ihm ein neues verfassungsrechtliches Prinzip zum Ausdruck kommt. Weder soziale Grundrechte noch Staatszielbestimmungen⁹ verkörpern – auch wenn sie wichtig sind – ein »neues Prinzip«.

7 Diese gesellschaftliche Auseinandersetzung hat Wolf-Dieter Narr im Blick in seinem Beitrag »Die (drohende) Ortlosigkeit von Menschenrechten und Demokratie. Jenseits der gegenwärtigen Verfassungsdebatte«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 36, H. 4, 1991, S. 462–482; s. auch Wolf-Dieter Narr, »Nur Sahne auf dem Kuchen«, in: *links*, Jg. 23, Nr. 254/255 (Juli/August 1991), u. Edgar Weick, »Wiederholt sich 1848?«, *ebd.*, leider verzichten Narr und Weick darauf, eine gesellschaftliche Perspektive zu entwerfen. Diese Perspektivlosigkeit führt zur Hypostasierung des Kampfes um Verfassungspositionen auf der abgehobenen idealistischen Ebene.

8 Vgl. dazu Jürgen Seifert, »Der »neue Dezisionismus«, die Orientierungslosigkeit der »Linken« und gesamtdeutsche Verfassungsberatungen«, in: *Vorgänge*, Nr. 107, H. 5, 1990, S. 1–6, insbes. S. 4.

9 In diesem Punkt ist Uwe Günther zuzustimmen in seiner Kritik am Verfassungsentwurf des Kuratoriums, »Verfassungslyrik. Die Debatte um eine Verfassungsreform reproduziert die Strukturen, die selbst durch eine Reform abgelöst gehörten«, in: *TAZ*, 14. 6. 1991, S. 10; siehe auch seinen Kommentar in diesem Heft. Leider erkennt Günther nicht das Prinzip des Verfassungsentwurf.

10 Heribert Prantl, »Eine deutsche Therapie. Am Anfang war das Mißtrauen: Plädoyer für die Stärkung des Grundgesetzes«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 22./23. 6. 1991, Nr. 142.

Dieser Satz von Heribert Prantl¹⁰ weist auf die Ausgangslage. Jede Verfassungsbe-
 wegung lebt vom Mißtrauen. Mißtrauen produziert, wer Vertrauen predigt.
 So hat das Mißtrauen gegen die »Stunde der Exekutive« die Notstandsopposition
 auf die Straße getrieben. So hat nach der Barschel-Affäre in Schleswig-Holstein das
 Mißtrauen in die Allmacht von Regierungsmehrheit und Exekutive eine verfas-
 sungsrechtliche Sicherung der parlamentarischen Minderheit geschaffen (die man
 sonst in der Bundesrepublik vergebens sucht). So hat das Mißtrauen gegen SED-
 Herrschaft und Stasi-Macht in der DDR zu einem Verfassungskampf geführt, der
 mit der Streichung des Führungsanspruchs der SED begann, in der Besetzung von
 Stasi-Einrichtungen einen Höhepunkt erreichte und im Verfassungsentwurf des
 »Runden Tisches« ausklang.

Weder die Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundes (1973–76)¹¹ noch
 die Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge
 (1981–83)¹² hat außerhalb eines Expertenkreises Resonanz gefunden. Beide Gremien
 haben größere Klarheit geschaffen. Doch die Diskussion über ein Staatsziel Um-
 weltschutz oder ein Recht auf Arbeit hatte andere Ursachen.

Um solches Schicksal zu vermeiden, hat sich das Kuratorium auf die Artikulation
 von Mißtrauen eingelassen: auf das Mißtrauen der Ökologiebewegung, auf das
 Mißtrauen der Friedensbewegung, auf das Mißtrauen der Frauenbewegung, auf das
 Mißtrauen parlamentarischer Minderheiten gegenüber den Mehrheiten, auf das
 Mißtrauen der Länder gegenüber dem Bund und auf das Mißtrauen westdeutscher
 Bürgerrechtler gegenüber einem Erfassungsstaat. (Auch die Gegner einer breiten
 Verfassungsdiskussion leben vom Mißtrauen: Sie befürchten eine Verfassungsge-
 bung durch eine nach Art. 146 gewählte Nationalversammlung, die eine neue
 Verfassung mit einfacher Mehrheit beschließt¹³.)

Mißtrauen kann erfinderisch machen. So wurde in der Auseinandersetzung um die
 Notstandsverfassung die »Stunde der Exekutive« zerlegt in verschiedene Notstands-
 fälle und unterschiedliche Feststellungsverfahren. Aus Mißtrauen wurde ein neues
 Verfassungsorgan für besondere Ausnahmesituationen geschaffen: der Notstands-
 ausschuß. In vergleichbarer Weise hat sich das Kuratorium bei seinem Verfassungs-
 entwurf auf eine Vielzahl von Informations- und Auskunftsrechten, von Kontroll-
 und Interventionsrechten, von Mitwirkungs- und Entscheidungsrechten konzen-
 triert. Durch die Fixierung auf Staatszielbestimmungen und einen rot-grünen
 Wunschzettel¹⁴ sind diese häufig unbeachtet geblieben. Deshalb sollen sie im
 Folgenden knapp skizziert werden.

- ¹¹ *Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform*. Zwischen- und Schlußbericht der Enquete-
 Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, abgedruckt in: *Zur Sache* 3/76 u. 2/77,
 hrsg. vom Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages, Bonn, 1976 u. 1977.
- ¹² *Bericht der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge*, Veröffentli-
 chung des Bundesministers des Innern und des Bundesministers der Justiz, Bonn, 1983.
- ¹³ Besonders markant Martin Kriele, »Neue Verfassung – eine andere Politik«, in: *Rheinischer Merkur/
 Christ und Welt*, 7. 6. 1991: Es empfiehlt sich, »den Art. 146 gewissermaßen zu verbrauchen, indem das
 Grundgesetz nach vollzogenen Änderungen ohne den Artikel 146 zur Volksabstimmung gestellt wird«.
 S. in diesem Zusammenhang auch die Beiträge von Friedrich Karl Fromme, »Wir haben das Grundge-
 setz«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20. 4. 1991, S. 1 u. »Neue Verfassung, bessere Verfassung?«, *ebd.*,
 21. 5. 1991, S. 1. Kritisch gegenüber jeder Verfassungsdebatte auch Matthias Koch, »Eine neue Verfas-
 sung für Deutschland?«, in: *Hannoversche Allgemeine Zeitung*, 8./9. 6. 1991, S. 1; eine differenzierte
 Gegenposition vertreten Dieter Schröder, »Mehr Staat oder mehr Freiheit?«, in *Süddeutsche Zeitung*,
 18. 5. 1991, S. 4 u. Helmut Simon, »Behutsame Fortentwicklung«, in: *TAZ*, 13. 6. 1991, S. 10.
- ¹⁴ So Robert Leicht, »Vom Grundgesetz zur Verfassung«, in: *Die Zeit*, 15. 3. 1991, Nr. 12; die mit diesem
 Beitrag eröffnete Serie »Deutsches Haus« verdient Aufmerksamkeit.

Demokratische Teilhabe durch Auskunfts-, Kontroll- und Mitwirkungsbefugnisse

Aufmerksamkeit verdienen vor allem folgende Bereiche:

1. *Ökologie*¹⁵: Der Verfassungsentwurf beschränkt sich nicht auf die Aufnahme eines Staatsziels Ökologie und die Verpflichtung zur Bewahrung »der natürlichen Lebensgrundlagen gegenwärtiger und künftiger Generationen« (Art. 20a Abs. 1 und Art. 1 Abs. 2). Die Staatszielbestimmung erlangt besondere Bedeutung durch die Verbindung mit verfassungsrechtlichen Verfahrenssicherungen: das Umweltregister über »gegenwärtige und zu erwartende ökologische Belastungen« (Art. 20a Abs. 2), ein Akteneinsichtsrecht für jeden unabhängig von persönlicher Betroffenheit (Art. 5 Abs. 4), ein Klagerecht für Umweltverbände (Art. 19 Abs. 5), ein Vetorecht des Bundesumweltministers (Art. 65 Abs. 3), ein Technikfolgenausschuß mit der Möglichkeit – wie bisher der Verteidigungsausschuß –, als Untersuchungsausschuß zu fungieren (Art. 45). Der vorgeschlagene Ökologische Rat (Art. 53b) soll die Chance bieten, Gegenpositionen geltend zu machen.

2. *Friedensstaatlichkeit*: Der Entwurf gibt sich nicht mit einer allgemeinen Staatszielbestimmung zufrieden: »Der Staat hat dem Frieden der Welt zu dienen, Kriege zu verhüten und auf ein friedliches Zusammenleben der Völker hinzuwirken, das Streitkräfte überflüssig macht« (Art. 26 Abs. 1). Dieser Teil des Verfassungsentwurfs beschränkt sich auf einen verfassungsrechtlichen Rahmen: Weder eine Wehrverfassung noch eine pazifistische Verfassung wird verfassungsrechtlich festgeschrieben. Allerdings sollen pazifistische Verhaltensweisen stärker als bisher geschützt werden.

Der Bund soll sich mit einfacher Mehrheit »zur Wahrung des Friedens Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit und Zusammenarbeit« einordnen können, »denen Staaten angehören und beitreten, die voreinander Schutz suchen« (Art. 24 Abs. 3). Durch ein Gesetz könnte die Wehrpflicht abgeschafft werden (Art. 12c Abs. 1). Für jeden »militärischen Einsatz deutscher Streitkräfte« soll ein Feststellungsbeschluß des Bundestages erforderlich sein, der einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedarf (Art. 87a Abs. 3).

Für Wehrdienstverweigerer soll die Gewissensüberprüfung wegfallen (Art. 12c Abs. 2). Neben den Zivildienst sollen »Formen von Tätigkeit« treten, »die mit der Wehrpflicht in keinem Zusammenhang stehen« (ebd.). Niemand soll zu einer Tätigkeit gezwungen werden können, »die der Vorbereitung und dem Führen von Kriegen dient« (Art. 12 Abs. 3). »Wer aus Gewissensgründen Rechtspflichten nicht erfüllen kann«, soll die Möglichkeit haben, »gleichbelastende oder gleichwertige Leistungen zu erbringen« (Art. 4 Abs. 3).

3. *Demokratische Mitwirkungsrechte*¹⁶: In der öffentlichen Diskussion stehen die Bestimmungen des Entwurfs im Vordergrund, die einen Volksentscheid (und die beiden Vorstufen dazu: Volksinitiative und Volksbegehren) vorsehen (Art. 82a). Doch die vorgeschlagenen plebiszitären Elemente sollen die repräsentative Demokratie nicht ersetzen, sondern nur ergänzen. Sie sind nur ein Teil vielfältiger

¹⁵ Siehe zum Folgenden sehr viel ausführlicher die vom Kuratorium hrsg. *Denkschrift zum Verfassungsentwurf*, vorgelegt zur Paulskirchenversammlung am 15. u. 16. Juni 1991 in Frankfurt am Main, Entwurf: Gerald Häfner (Bezug über das Kuratorium, Haus der Demokratie, Friedrichstr. 165, 0-1080 Berlin). S. ferner Birgit Laubach, »Die ökologische Verantwortung. Über Defizite des modernen Verfassungsstaates«, in: *Kommune*, H. 7, 1991, S. 41 f.

¹⁶ Vgl. dazu Jürgen Seifert, »Die Zeiten eines autoritären Dezisionismus in Deutschland beenden«, *ebd.*, S. 39 f. (Nachdruck einer Rede in der Paulskirche am 15.6.91).

demokratischer Mitwirkungsrechte, die dazu beitragen sollen, mehr Demokratie zu schaffen und weniger Obrigkeit.

Als Grundsatz steht in Art. 2 Abs. 3 des Entwurfs: »Jeder Mensch hat das Recht, in Staat und Gesellschaft seine Belange durch demokratische Teilhabe zu wahren.« Dieser Grundsatz soll auf verschiedenen Ebenen in Form von Demokratiegeboten (Art. 9a Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1) und Mitwirkungsrechten realisiert werden: In der Schule (Art. 7 Abs. 3) und Hochschule (Art. 5b Abs. 3), in den Medien (Art. 5 Abs. 3) und in Heimen (Art. 12b Abs. 2). Die Mitbestimmung der Beschäftigten und ihrer Organisationen soll verfassungsrechtlich gewährleistet sein (Art. 9b Abs. 2). Als Voraussetzung zur Wahrnehmung solcher Rechte sind für Bürgerinnen und Bürger allgemeine Akteneinsichtsrechte (Art. 5 Abs. 4) und für Bürgerbewegungen und Bürgerinitiativen spezifische Einsichtsrechte (Art. 9a Abs. 2) vorgesehen. »Bürgerbewegungen« sollen in Volksvertretungen Anspruch auf Gehör haben (Art. 9a Abs. 3). Das soll auch für Massenpetitionen gelten, die von mindestens 30 000 Bürgerinnen und Bürgern unterzeichnet worden sind (Art. 45c Abs. 2).

Die Rechte des Parlaments gegenüber der Exekutive sollen verstärkt werden. Dazu gehören Auskunfts- und Informationspflichten der Regierung (Art. 43b Abs. 2 und 43a) und eine Unterordnung des Rederechts von Regierungsmitgliedern unter das Hausrecht des Parlaments (Art. 43 Abs. 3). Wichtig sind auch die Erhebungsrechte des Petitionsausschusses und die Befugnis, die Verwaltung durch besondere Beauftragte (»Bürgerbeauftragter«, Art. 45b) zu kontrollieren. Die Opposition hat das Recht auf Chancengleichheit (Art. 39 Abs. 2). Darüberhinaus sind – dem Beispiel der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein von 1990 folgend – spezifische Befugnisse für parlamentarische Minderheiten vorgesehen: Ein Fünftel der Parlamentsmitglieder haben das Recht auf Vorlage von Akten (Art. 43b Abs. 2) und auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (Art. 44 Abs. 1). Im Untersuchungsausschuß sind die Rechte der Antragsteller durch eine paritätische Besetzung (und weitere Sicherungen) besonders geschützt. – Aufmerksamkeit verdient auch die Stärkung der verfassungsrechtlichen Stellung des einzelnen Abgeordneten (Art. 43b Abs. 1).

4. Bürgerrechte auch ohne deutsche Staatsangehörigkeit: Der Entwurf will durch eine Regelung in Art. 116 Abs. 1 gewährleisten, daß Bürgerrechte auch für Ausländerinnen und Ausländer gelten, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Bisher gelten diese Bürgerrechte – im Unterschied zu den Menschenrechten – nur für »Deutsche«. Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft und die tatsächlichen Lebensumstände vieler Ausländer, die seit Jahren in der Bundesrepublik wohnen und die Bürgerrechte in Anspruch nehmen wollen, ohne auf ihre eigene Staatsangehörigkeit zu verzichten, macht eine Neuregelung erforderlich. Diese »ausländischen Mitbürger« sollen die Bürgerrechte in Anspruch nehmen können, »wenn sie die Rechtsstellung einer Bürgerin oder eines Bürgers erlangt« haben: nämlich »wer als Ausländerin oder Ausländer seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig ihren oder seinen ständigen Wohnsitz« im Bundesgebiet genommen hat oder als EG-Angehörige durch Gesetz deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt wird.

Die einen werfen dem Verfassungsentwurf des Kuratoriums vor, er orientiere sich zu sehr am Grundgesetz¹⁷; andere sagen, er plädiere für eine Totalrevision des Grundgesetzes¹⁸. Wieder andere sprechen – im Blick auf Staatszielbestimmungen – von einer »Vergewerkschaftung der Verfassungsfrage«¹⁹. Robert Leicht²⁰ bemängelt fehlende Schwerpunktsetzungen und hat den Verfassungsentwurf als »rot-grüne Wunschliste« bezeichnet; zugleich wird dem Text vorgeworfen, er sei nicht radikal oder nicht pazifistisch genug.²¹

In der Regel wird das Verfassungskonzept nicht gesehen, das dem Entwurf zu Grunde liegt. Die vorgesehenen Auskunft-, Kontroll-, Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte sind kein Selbstzweck; sie sollen dazu beitragen, Streitkultur zu ermöglichen und mittels verfassungsrechtlicher Verfahrenssicherungen ausdifferenzierte Lösungen zu finden.

Der Verfassungsentwurf geht davon aus, daß im modernen Verfassungsstaat nicht mehr *eine* Allgemeinwohlvorstellung absolute Geltung beanspruchen kann, sondern daß es konkurrierende Allgemeinwohlvorstellungen gibt und daß es verfassungsrechtlicher Verfahren bedarf, um Nebenwirkungen²² eines »Allgemeininteresses«, die bei der Planung unberücksichtigt blieben, entweder zu vermeiden oder möglichst schnell auszuschließen.

Die in der Bundesrepublik entstandene Protestkultur²³ hat in der Vergangenheit dafür gesorgt, daß auch Gegenpositionen in der Öffentlichkeit Aufmerksamkeit fanden. Auch wo diese Gegenpositionen sich nicht durchsetzen konnten, haben sie doch dazu beigetragen, ausdifferenzierte Lösungen zu finden oder Einseitigkeiten

17 Vgl. Mathias Geis, »Ein Entwurf wird perfektioniert«, in: *TAZ* 18.6.1991, S. 3; »War es wirklich die einzig mögliche Form«, fragt Gerd Poppe, Kuratoriumsgründer und Bundestagsabgeordneter, »den Entwurf in das Korsett des Grundgesetzes zu zwängen?«

18 S. »Bürgerrechtsgruppen wollen Grundgesetz durch neue Verfassung ersetzen«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.5.1991, S. 2; »Für die FDP lehnte der Abgeordnete Hirsch eine ›Totalrevision‹ des Grundgesetzes ab.«

19 Thomas Schmid, »Plädoyer gegen die Vergewerkschaftung der Verfassungsfrage«, in: *Kommune*, H. 7, 1991, S. 43–45.

20 Robert Leicht, »Vom Grundgesetz zur Verfassung. Aus dem Provisorium muß eine endgültige Staatsordnung der Deutschen wachsen«, in: *Die Zeit*, 15.3.1991, Nr. 12, S. 3; ders., »Verfassung mit Klampfenklang. Ein alternativer Entwurf fürs Grundgesetz: mit vielen Erwartungen überfrachtet«, in: *Die Zeit* 21.6.1991, Nr. 26, S. 4.

21 So Flugblätter und Äußerungen auf dem Kongreß »Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung« am 15./16.6.1991 in der Paulskirche in Frankfurt am Main. Kritisch mit dem Verfassungsentwurf des Kuratoriums haben sich auseinander gesetzt: Martin Kriele, »Neue Verfassung – eine andere Republik?«, in: *Rheinischer Merkur/Christ und Welt*, 7.6.1991 (Kriele unterschlägt den gesamten Bereich der Stärkung des Parlaments und der Opposition gegenüber der Regierung, konzentriert sich dafür auf die im Entwurf vorgeschlagene Trennung von Staat und Kirche); s. dazu auch Jürgen Schmude, »Die Einheit wächst aus dem Dialog«, in: *Rheinischer Merkur/Christ und Welt*, 21.6.1991, S. 20 und Axel Frhr. von Campenhausen, »Das Wort sie sollen lassen stahn...«, *Rheinischer Merkur/Christ und Welt*, 28.6.1991; Aufmerksamkeit verdienen ferner: Peter Graf Kielmannsegg, »Entscheiden muß die Politik. Die Verfassung kann kein Regierungsprogramm sein, sie bestimmt nur die Regeln für den demokratischen Meinungsstreit«, in: *Die Zeit*, 10.5.1991, Nr. 20, S. 8 und Hermann Klenner, »Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung«, in: *Neues Deutschland*, 16./17.6.1991, S. 10.

22 Solche »unvorhergesehenen« Nebenwirkungen sind Resultate fragmentierter Politik; s. dazu meinen Beitrag »Fragmentierte Politik. Ein Entwurf«, in: *vorgänge*, Nr. 108, H. 6, 1990, S. 1–60. Nebenwirkungen als »blinde Flecken« einer instrumentellen Vernunft sind auf der verfassungsrechtlichen Ebene nur durch Auskunft-, Kontroll- und Interventionsrechte in den Griff zu bekommen. Wer sich weigert, diesen Weg zu gehen, produziert Aktionen des »zivilen Ungehorsams«. S. dazu Thomas Blanke, »Probleme und Aufgaben einer demokratischen Verfassungstheorie in ökologischer Absicht«, in: *vorgänge*, Nr. 69, Jg. 23, H. 3, 1984, S. 59–71, insbes. S. 69.

23 Niklas Luhmann, »Dabeisein und Dagegensein. Anregungen zu einem Nachruf auf die Bundesrepublik«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.8.1990, Nr. 194, S. N4, spricht im Kontext einer funktionierenden Demokratie von einem »Frühwarnereffekt, vor allem in Bezug auf Probleme der Ökologie und auf die Themen eines möglichen politischen Widerstandes«.

abzuschwächen. Der Verfassungsentwurf des Kuratoriums versucht, diese Errungenschaft als »Verfahrensregeln für Streitkultur« verfassungsrechtlich abzusichern²⁴.

369

Uwe Günther Verfassungsreform, Verfassungslyrik und Politik

Anmerkungen zum Verfassungsentwurf des »Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder«¹

I.

Alles scheint für eine Verfassungsreform zu sprechen. Die neuen Bundesbürger und Bundesbürgerinnen haben zwar die alte Ordnung zum Einsturz gebracht, sie konnten aber bislang den Rahmen der neuen Ordnung nicht mitgestalten. Die alten Bundesbürger haben zwar 40 Jahre innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung gelebt, eine Abstimmung hierüber hat es jedoch nie gegeben. Das zweifache Legitimationsdefizit des Grundgesetzes könnte durch eine Verfassungsneuschöpfung ausgeglichen werden.

Das »Kuratorium« hat im Mai 1991 einen Verfassungsentwurf vorgelegt. Wie ist er zu bewerten? Im folgenden diskutiere ich exemplarisch einzelne Grundrechtsbestimmungen (II.1.) sowie einige Bestimmungen, die sich auf den Bundestag beziehen (II.2.). Desweiteren gehe ich ein auf die Vorschläge, die sich auf das Feld Ökologie beziehen (II.3.). Im Anschluß daran versuche ich, eine politische Bewertung des Projekts Verfassungsreform vorzunehmen (III.).

II.

1.

Im Grundrechtsteil des Verfassungsentwurfs sollen soziale Grundrechte, wie das Recht auf Arbeit, das Recht auf soziale Sicherung und das Recht auf Wohnung, aufgenommen werden. Strukturell ähneln die im Verfassungsentwurf verbürgten sozialen Grundrechte Staatszielen. So heißt es in Art. 12a (Recht auf Arbeit): »Der Staat schützt das Recht jedes Menschen auf Arbeit, trägt zur Erhaltung und

²⁴ Es ist nicht zufällig, daß der Rechts-Schmittianer Günter Maschke, der sich selbst als »Verfassungsfeind« einstuft, zur gegenwärtigen Auseinandersetzung sagt: »Wir müssen das Grundgesetz, die bestehende Verfassung tatsächlich verteidigen, weil das, was ein inzwischen völlig umerzogenes Volk daraus machen würde, eine noch schlechtere Verfassung wäre. ... Bei der Degeneration des deutschen Volkes muß man davon ausgehen, daß die neue Verfassung schlechter wird als die existente. Die Kräfteverhältnisse sind eindeutig und man mußte die neue, schlechtere Verfassung erst einmal loswerden.« in: *Junge Freiheit*, Jg. 6, Nr. 6, 1991, S. 3.

¹ Siehe den Beitrag von Jürgen Seifert in diesem Heft.