

abzuschwächen. Der Verfassungsentwurf des Kuratoriums versucht, diese Errungenschaft als »Verfahrensregeln für Streitkultur« verfassungsrechtlich abzusichern<sup>24</sup>.

369

## Uwe Günther Verfassungsreform, Verfassungslyrik und Politik

*Anmerkungen zum Verfassungsentwurf des »Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder«<sup>1</sup>*

### 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

<sup>24</sup> 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 müßte die neue, schlechtere Verfassung erst einmal loswerden.« in: *Junge Freiheit*, Jg. 6, Nr. 6, 1991, S. 3.

<sup>1</sup> Siehe den Beitrag von Jürgen Seifert in diesem Heft.

Schaffung von Arbeitsplätzen bei und sichert einen hohen Beschäftigungsstand, soweit dies sozial verantwortbar und ökologisch vertretbar ist«.

Die Differenz zu klassischen Grundrechten ist, daß ein subjektiver Anspruch nicht gewährleistet ist; die Differenz zu »reinen« Staatszielen ist, daß mit der Ausweisung als Grundrecht die individuelle Klagemöglichkeit verbunden ist. Mit Staatszielen teilen die sozialen Grundrechte die inhaltliche Allgemeinheit. Wie sind soziale Grundrechte in diesem Sinne zu bewerten? Zu kritisieren ist, daß eine Verfassungsreform gerade das Verhältnis zwischen sozialer und ökologischer Frage entscheiden muß und nicht im einerseits/andererseits stehenbleiben darf. Unklar ist auch das Verhältnis zwischen sozialen Grundrechten und Demokratie: Während einerseits die Rechte des Parlaments erweitert werden, werden andererseits über die Festlegung sozialer Grundrechte die durch Politik regelbaren sozialen Felder verkleinert; mithin ist ein Demokratieverlust zu befürchten. Hinzu kommt, daß die vorgeschlagenen Bestimmungen eine Kontur kaum erkennen lassen.

Ist gemäß Art. 12a des Verfassungsentwurfs die derzeitige Politik der Regierungskoalition oder nur eine solche Politik verfassungswidrig, die die Schaffung von Arbeitsplätzen als eigenständiges politisches Ziel generell ablehnt? Sind aufgrund des Wortlauts der Bestimmungen die Grenzen zwischen verfassungsgemäßer Politik unklar, so werden geradezu Verfassungsklagen provoziert. Zulässig dürfte gem. Art. 12a sogar jede Verfassungsbeschwerde eines Arbeitslosen sein. Nach welchen Maßstäben sollte dann in Karlsruhe entschieden werden?

Ich vermute, die sozialen Grundrechte werden im Meer der Verhältnismäßigkeitsabwägungen versinken. Soziale Grundrechte, die einerseits Klagebefugnis gewähren, andererseits weitgehend auf die Konturierung des zu regelnden Feldes verzichten, tragen in hohem Maße zur Verrechtlichung von Politik bei. Dabei dürfte der inhaltliche Ertrag, der durch Gerichte bewirkt werden wird, denjenigen der Politik kaum übersteigen; gleichzeitig wird aber das Gewicht von Politik zugunsten von Judikatur verkleinert.

## 2.

Die Bestimmungen zu den sozialen Grundrechten sind utopisch angehaucht, aber ohne inhaltliche Kontur. Im Gegensatz dazu sind die Normen, die sich auf den Bundestag, insbesondere auf das Verhältnis zwischen Abgeordneten und Regierung beziehen, auf einem sehr konkreten und juristisch umsetzbaren Niveau. Durchgängig werden die Rechte der Abgeordneten zu Lasten der Rechte der Regierung gestärkt. Abgeordneten sollen Auskunfts-, Frage- und Akteneinsichtsrechte gegenüber der Regierung gewährt werden, sie sollen Zugangsrechte zu Behörden erhalten. Ferner werden die Rechte von Ausschüssen und von Untersuchungsausschüssen geregelt und ein Technikfolgenausschuß geschaffen. Im Kern werden mithin Regelungen, die bisher systematisch in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages behandelt werden, in Verfassungsrang erhoben und gleichzeitig ergänzt und erweitert. Die Gesamtheit der Bestimmungen zielt ersichtlich darauf ab, die Dominanz der Exekutive gegenüber der Legislative zu brechen.

Allerdings: Ziel der in Aussicht genommenen Änderungen ist lediglich eine Parlamentsreform im Sinne einer Veränderung des Innenverhältnisses zwischen Regierung und Parlament. Außerhalb der Reichweite der in Aussicht genommenen Veränderungen bleiben Themenbereiche, die das Verhältnis der Abgeordneten zur eigenen Fraktion und Partei, das Verhältnis von Bürgern und Bürgerinnen zu Parteien, das Verhältnis von Bürgern und Bürgerinnen zur Politik betreffen. Erst die Gesamtheit dieser Bedingungen (und nicht nur die Bedingungen, die sich auf das

Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive beziehen) konstituieren Politik. Nichts gegen die geplanten Veränderungen: Ich glaube allerdings, daß die geforderten Verfassungsänderungen die politische Kultur nur unwesentlich beeinflussen können, da sie sich lediglich auf einen Teilausschnitt des Problems beziehen. Pointiert formuliert: Das verfassungspolitische Hauptproblem besteht nicht in mangelnden Kompetenzen des Parlaments, sondern in der Abwesenheit von Bürgern und Bürgerinnen von Politik.

3.

Konzeptionell am aufwendigsten gestaltet sind die Vorschläge des Verfassungsentwurfs zur Ökologie-Frage. Gemäß Art. 20 des Verfassungsentwurfs soll der Bund Deutscher Länder ein republikanischer, demokratischer, sozialer und ökologischer Bundesstaat sein. In Art. 20a heißt es: »Die natürlichen Lebensgrundlagen gegenwärtiger und künftiger Generationen stehen ebenso wie die Natur um ihrer selbst willen unter dem besonderen Schutz des Staates.« Gemäß Art. 5b können Forschungen, die mit besonderen Risiken verbunden sind, »durch Gesetz beschränkt werden, wenn sie geeignet sind, die Menschenwürde zu verletzen oder die natürlichen Lebensgrundlagen zu zerstören.« Gemäß Art. 19 Abs. 5 erhalten Umweltverbände das Recht, »sich an Verwaltungsverfahren zu beteiligen, die Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes oder der Landschaftspflege betreffen«. Gemäß Art. 53b wird ein »Ökologischer Rat« konstituiert, der bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirkt.

In der Gesamtheit dieser Bestimmungen werden die Widersprüchlichkeit und die unterschiedliche Reichweite des Verfassungsentwurfes besonders deutlich. Einerseits gibt es Bestimmungen, deren rechtlicher Gehalt gegen Null geht. Hierzu rechne ich die Staatszielbestimmung, die den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen beabsichtigt. Was »natürliche Lebensgrundlagen« sind, ist begrifflich unklar, und diese Unklarheit wird auch nicht dadurch beseitigt, daß das gesamte politische Spektrum (einschließlich der CDU/CSU) sich auf diesen Begriff bezieht. Was als »natürliche Lebensgrundlage« firmiert, ist alles andere als natürlich. In West-Europa gibt es eine von Menschen unberührte Natur schon seit Jahrhunderten nicht mehr. Das, was wir als Natur ansehen, ist auch Produkt menschlicher Einwirkung. Natur ist meist Kulturlandschaft. Will man der »Natur« helfen, so muß genau bestimmt werden, was der Mensch zu tun oder zu unterlassen hat, damit die »Natur« in einem genau definierten Zustand gebracht wird. Zu ergreifende oder zu unterlassende Maßnahmen unterscheiden sich von Ort zu Ort und von Zeit zu Zeit. Für das Nordsee-Wattenmeer und die Alpen gibt es keinen gemeinsamen Nenner im Tun oder Unterlassen, der den Namen »natürliche Lebensgrundlagen« trägt. Angemerkt sei, daß der Begriff »natürliche Lebensgrundlagen« auch von politischen Richtungen positiv verwandt wird, denen die Autoren des Entwurfs mit Sicherheit nicht zuzurechnen sind und die mit dem Begriff »natürliche Lebensgrundlagen« die Ausgrenzung von Homosexuellen und Lesben und die strafrechtliche Sanktionierung der Abtreibung verbinden. Hierin wird die inhaltliche Spannweite der Konnotationen des Begriffs und die damit verbundene Problematik deutlich.

Vieles spricht dafür, daß unsere anthropozentrische Sichtweise uns an den Rand der ökologischen Katastrophe gebracht hat. Deswegen erscheint der Schutz der Natur um ihrer selbst willen richtig. Eine solche Aussage bedeutet allerdings nicht – wie der Entwurf signalisiert –, daß der Schutz der Natur um ihrer selbst willen Verfassungsrang erhalten muß. An einem beklagenswerten Zustand wird verfassungsrechtlich nichts dadurch geändert, daß er geißelt wird, sondern daß Perso-

nen und Gruppen verfassungsrechtliche Instrumente verschafft werden, auf den Zustand einzuwirken. Dies leistet der Entwurf nicht.

Die Modifikation von Art. 5b erscheint verfassungspolitisch nicht sinnvoll. Die Geschichte der Wissenschaften hat gezeigt, daß Forscher und Forscherinnen, die »Fachidioten« sind und politische und moralische Kategorien ignorieren, erforschen werden, was sie erforschen wollen. Gelingt es nicht der Gemeinschaft von Forschern und Forscherinnen, politische und moralische Grenzen des Forschens zu entwickeln, wird es auch Gesetzgebung oder Justiz nicht gelingen. Dagegen besteht die Gefahr einer zusätzlichen Einschränkung von Forschungsfreiheit.

Immanent inkonsequent ist, daß der Verfassungsentwurf auf ein »Grundrecht auf gesunde Umwelt« verzichtet. Ein solches Grundrecht hätte in der Logik der sozialen Grundrechte gelegen. Hier hat sich offenbar die Erkenntnis durchgesetzt, daß ein solches Grundrecht außer der Klagebefugnis nichts bringt, eine Erkenntnis, die sich bei den sozialen Grundrechten nicht durchgesetzt hat.

Neben Bestimmungen, die sich durch verfassungsliterarische Anklänge auszeichnen, gibt es höchst pragmatische Vorschläge. Hierzu rechne ich die verfassungsrechtliche Einführung des Verbandsklagerechts. Dahinter steckt auch die Erkenntnis, daß ein komplexes Feld wie Ökologie sich durch inhaltliche Zielvorgaben normativ nicht strukturieren läßt. Der Ausweg besteht in der Stärkung von Verfahrensrechten.

Auch die Forderung nach Einsetzung eines »Ökologischen Rates« setzt auf Verfahren. Ob insoweit allerdings Hoffnungen berechtigt sind, erscheint fraglich: Wenn im Parlament ökologische Belange nicht hinreichend thematisiert werden – es gibt ja immerhin einen »Umweltausschuß« –, so wird sich gleiches im »Ökologischen Rat« wiederholen. Dessen Institutionalisierung erfolgt ja nicht fernab von Politik. Zu erwarten ist vielmehr, daß sich die politischen Kräfteverhältnisse im Parlament letztlich auch im »Ökologischen Rat« widerspiegeln. Es gibt in der Politik keinen Ort, wo ausschließlich die Sache zählt und Parteipolitik keine Rolle spielt.

### III.

Jenseits aller Detailkritik wirft der Entwurf in der politischen Zielrichtung und in dem Ausmaß der für erforderlich gehaltenen Änderungen die grundsätzliche Frage auf, wie ein Projekt Verfassungsreform im Jahre 1991 zu beurteilen ist.

#### I.

Die politische Kultur der alten und der insoweit nicht neuen Bundesrepublik, die politische Kultur fast aller parlamentarischen Systeme West-Europas ist dadurch charakterisiert, daß jede Auseinandersetzung um die Sache zugleich eine Auseinandersetzung zwischen Parteien und Personen ist. Jede politische Initiative verfolgt neben dem Sachanliegen auch persönliche und parteipolitische Interessen. Politische Kompromisse zwischen Parteien kommen zustande, wenn die Sache selbst einen Kompromiß ermöglicht und zugleich alle an der Erarbeitung des Kompromisses beteiligten Parteien nach außen darstellen können, ihre Interessen seien gewahrt worden. Das in der Parteiendemokratie notwendige Gemisch von sachlicher Problemlösung und persönlichen und politischen Interessen hat zwei illegitime Extreme: Die Politikvorstellung, für die die Sache nur noch Anknüpfungspunkt ist für persönliche und parteipolitische Interessen, führt zu dem, was Möllemann darstellt und ist. Die Politikvorstellung, die vorgibt, nur der Sache zu dienen, verfolgt

parteiliche Interessen durch Denunziationen anderer parteilicher Interessen und ist populistisch.

Was heißt das bezogen auf das Projekt Verfassungsreform? Wenn ein Projekt Verfassungsreform von politischen Kräften aus dem Spektrum der Grünen und der SPD, also der Kräfte, die im Bundestag in der Minderheit sind, befürwortet wird, ohne daß gleichzeitig die Interessen von CDU/CDU und FDP in Rechnung gestellt werden, so wird beim Projekt Verfassungsreform die Niederlage einkalkuliert und versucht, eben aus dieser Niederlage politisch Kapital zu schlagen. Denn das ist klar: In der Mediokratie ist die Abstimmungsniederlage im Parlament nicht identisch mit der politischen Niederlage. Klug eingefädelte parlamentarische Niederlagen können sich durchaus in politische Siege verwandeln. Ein solches Vorgehen ist legitim. Ich halte ein solches Vorgehen allerdings nicht für legitim, wenn es um die Verfassung geht. Wenn man im politischen Spiel die Regeln, die für das politische Spiel gelten, selbst zum Gegenstand des politischen Spiels macht, trägt man zur Desorientierung der Gesellschaft bei.

Wer aus dem Spektrum der Grünen und der SPD die Verfassungsreform will, muß angeben können, wo es gemeinsame Interessen mit der konservativen Mehrheit des Deutschen Bundestages gibt. Ich sehe nicht, daß dies der Verfassungsentwurf des Kuratoriums leistet. Man kann entgegenhalten, der Verfassungsentwurf setze auf die breite Diskussion in der Bevölkerung, versuche, einen Weg aufzuweisen, der gerade an den Parteien vorbei zur Verfassungsreform führe. Ich sehe einen solchen Weg nicht. Die Parteien sind stärker als je zuvor. Die Hoffnung auf eine breite Volksbewegung ist Selbsttäuschung.

2.

Gemäß dem Verfassungsentwurf soll dessen Realisierung dazu beitragen, daß es den Frauen, ausländischen Mitbürgern und Mitbürgerinnen, Schwulen, Lesben, der Natur, dem Förderalismus, der Demokratie und dem Sozialstaat besser geht und das Volk mehr zu sagen hat. Gleichzeitig ist der Entwurf in anderen Teilen höchst pragmatisch. Wer eine solche Botschaft aussendet, wer also allen Gutes gewähren will und niemandem etwas zumutet, wer die Utopie erreichen und gleichzeitig unmittelbar praktisch werden will, flößt durchaus nicht Vertrauen in seine politische Glaubwürdigkeit ein, sondern läßt Zweifel an der Solidität des Unternehmens Verfassungsreform aufkommen. Meine Vermutung ist, daß der Verfassungsentwurf von durchaus inhomogenen Vorstellungen gespeist wird.

Zumindest drei unterschiedliche Vorstellungen lassen sich ausmachen:

– In verfassungsliterarischen Passagen, die sich dadurch auszeichnen, daß sie utopisch angehaucht sind, es aber an verfassungsrechtlicher Normativität fehlen lassen, schlägt eine politische Haltung durch, die von einer moralischen Position aus versucht, durch Einsatz verfassungsrechtlicher Verbote und Gebote Politik zu sich hinaufzuziehen. Ich teile eine solche Vorstellung nicht, da sie an Politik von außen manchmal fragwürdige, manchmal nicht legitimierte Maßstäbe heranträgt, die nicht aus der Politik entwickelt werden. Besonders deutlich wird diese Politikhaltung bei der Haltung zum Volksentscheid. Man mag den Volksentscheid befürworten als plebiszitäre Ergänzung der parlamentarischen Demokratie. Nicht zu teilen vermag ich allerdings eine vielfach vertretene Position – die sich nicht unbedingt im Text des Verfassungsentwurfs niederschlägt –, derzufolge durch Einführung des Volksentscheides die »eigentliche« Demokratie erst erreicht werde. Das Problem dieser Auffassung besteht darin, daß mit einem fast vor-politischen Begriff von Demokratie argumentiert und dieser der realen entgegengestellt wird.

– Eine zweite Position ist dadurch geprägt, daß sie pragmatische Verfassungsänderungsvorschläge entwickelt im Wissen, daß diese von der Mehrheit abgelehnt werden. Das Ziel ist mithin, über die einkalkulierte Niederlage einen politischen Sieg zu erringen. Ich teile diese Position nicht, weil sie mir einen zynischen Umgang mit der Verfassung zu enthalten scheint.

– Eine dritte Position, die insbesondere aus den fünf neuen Bundesländern zu hören ist, möchte die Erfahrungen der Bürgerbewegungen einbringen. Dieser Vorstellung liegt zugrunde, Bürger und Bürgerinnen der ehemaligen DDR müßten etwas einbringen. Sie ist Reflex der politischen Situation, in der die »Errungenschaften« der ehemaligen DDR vollständig zerstoßen sind und das Politik- und Gesellschaftsmodell der (alten) Bundesrepublik auf die DDR erstreckt worden ist. Meine Auffassung ist, daß die Bürgerbewegungen ihre Erfahrungen in Politik einbringen sollen und können – ich kann aber keinen begründbaren Zwang erkennen, daß sie zusätzliche Elemente einer neuer Verfassung mitbringen müßten.

### 3.

Gesellschaftliche Umbrüche haben zur amerikanischen Verfassung, zu den französischen Verfassungen, zur Verfassung der Weimarer Republik und zur Verfassung der Bundesrepublik Deutschland geführt. Von dieser Ausgangslage unterscheidet sich die Situation, in der wir 1991 stehen, grundlegend. Der Zusammenbruch der DDR hat nicht zu einer historischen Erschütterung geführt, sondern zur Erkenntnis, daß es dort so gehen sollte, wie es in der alten Bundesrepublik gegangen ist. Man mag bedauern, daß statt der Möglichkeit eines langsamen Zusammengehens zweier deutscher Staaten der Weg des Anschlusses gegangen wurde. Der eingeschlagene Weg ist jedoch kurz- und mittelfristig unumkehrbar. Riesige Finanzströme werden in die neuen Bundesländer gelenkt, ebensolche personelle Ressourcen. Die Justiz, Arbeitsämter, Krankenkassen, Ministerien, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Naturschutzverbände, werden nach dem Vorbild der (alten) Bundesrepublik aufgebaut.

Eine Verfassung entspricht der Verfaßtheit von Staat und Gesellschaft. Deshalb ist der Verfassungsentwurf in vielen Passagen abstrakt in dem Sinne, daß er theoretische Möglichkeiten der Verfassungsentwicklung eröffnet, die praktisch nicht vorhanden sind. Der Verfassungsentwurf suggeriert die Möglichkeit einer Total-Revision der Verfassung, während real die Verfaßtheit von Staat und Gesellschaft der (alten) Bundesrepublik auf die neuen Bundesländer verlängert wird. Für Verfassungsneuschöpfungen gibt es möglicherweise historisch immer nur einige Sekunden Zeit. Gab es diese Sekunden bezogen auf Deutschland überhaupt, so sind sie längst verstrichen.

### 4.

Verfassungsreform findet täglich statt: Jeden Tag lernen die neuen Bundesbürger, daß die alten Maßstäbe des Handelns nicht mehr gelten. Die Funktion des Geldes, der Zeit, der Politik und des Rechts haben sich grundlegend verändert. Alte Bundesbürger machen täglich die Erfahrung, daß Geld in der Politik offenbar keine Rolle spielt und daß scheinbar die Krise der Politik überwunden ist. Politik ist allgegenwärtig. Eine Umorientierung aller Werte findet statt – allerdings nach einem Muster, das keine Steuerung erkennen läßt. Es gibt keine Hoffnung, daß die geltende Verfassung oder eine irgendwie geartete andere Verfassung steuernd eingreifen könnte. Es ist die Stunde der Exekutive. Nur diejenigen politischen Konzepte sind zukunftsorientiert, die an unmittelbar praktischen Problemen ansetzen.