

Die Verfassung als Friedensordnung*

Einleitung

Es wird zu den wunderbaren Ereignissen der deutschen Verfassungsgeschichte gerechnet, daß die Reformation das Heilige Römische Reich Deutscher Nation konfessionell *zwar zertrennt*, aber *nicht zerstört* hat. Das Miteinander und das Gegeneinander der konfessionellen Reichsstände führte — nicht zuletzt wegen der flexiblen Verfahrensregeln des Reichstags — nicht ins Chaos. Der Gang auseinander — die *itio in partes* und das Sehnen nach Einigung, die *amicabilis compositio* konnten in der Waage gehalten werden¹.

Mit dem Bild der Waage ist die vornehmste Aufgabe des Rechts angesprochen: Der Ausgleich, die Sicherung eines friedlichen sozialen Zusammenlebens, einer demokratischen Konsoziation. Der Staat muß nach innen, für die in ihm lebenden Menschen eine *Friedenseinheit* darstellen. Das heißt, alle Konflikte zwischen den einzelnen oder zwischen Gruppen werden ohne Anwendung physischer Gewalt in rechtlich geordneten Verfahren ausgetragen. Gegensätze dürfen einen gewissen Intensitätsgrad nicht überschreiten². Der Verfassung als der rechtlichen Grundordnung des Staates kommt hierbei eine besondere Funktion zu. Ob und inwieweit sie ihrer Aufgabe im Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland gerecht wird, gerecht werden kann, wird uns im folgenden beschäftigen.

Wir müssen dabei zunächst einen kurzen Blick auf ihre Entstehungsgeschichte und ihren Begriff werfen, bevor wir uns ihrer Funktion und Bedeutung zuwenden. Schließlich wird an Beispielen aus der Gegenwart

*Der Beitrag Prof. Schmidts geht auf einen Vortrag aus Anlaß des Augsburger Friedensfestes (8. August) 1978 zurück.

¹ Vgl. Klaus Schlaich: *maioritas — protestatio — itio in partes — corpus Evangelicorum*. Das Verfahren im Reichstag des Hl. Römischen Reichs Deutscher Nation nach der Reformation. Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Bd. 94, 1977, S. 264 ff.

² Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde: Der Staat als sittlicher Staat. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 95, 26. 4. 1978, S. 29.

auszuloten sein, ob die Verfassung ihrer Aufgabe als friedensstiftende Gestaltungsordnung heute überhaupt noch gerecht werden kann. Zahlreiche Gefährdungen sind nämlich unübersehbar. Ich nenne nur: die technische Revolution, die Polarisierung politischer Grundvorstellungen in individualistische einerseits und kollektivistische andererseits, die internationale Verflechtung mit ihrem Niederschlag auf die gesellschaftliche und rechtliche Struktur und die entsprechenden Steuerungsverluste im nationalen Bereich. Es wird zu fragen sein, ob das Grundgesetz, aus der Erfahrung einer gescheiterten Republik und einer bankrotten Diktatur geschaffen, ob das Grundgesetz, das einen beispiellosen Wohlstand ermöglichte, wenn nicht sogar förderte, in der Lage ist, in einer veränderten Umwelt Herrschaft zu disziplinieren, den politischen Prozeß zu rationalisieren und damit gesellschaftliche Spannungen zu pazifizieren. Vorbildlich kurz und verständlich formuliert diese Aufgabe Art. 2 Abs. 1 des Verfassungsentwurfs, den die schweizerische Expertenkommission zur Vorbereitung einer Totalrevision der Verfassung jüngst vorgelegt hat:

„Der Staat sorgt für das friedliche Zusammenleben der Menschen in einer gerechten Ordnung.“

1. Geschichte

Parlamentarischer Rat und Herrenchiemseer Konvent konnten bei Schaffung des Grundgesetzes an die Tradition des bürgerlichen Verfassungsstaates anknüpfen. Für das liberale Verfassungsverständnis ist der *Staat als Instrument der Gesellschaft* konstituiert. Eingriffe in Freiheit und Eigentum sind nur durch parlamentarische Gesetze möglich oder anders: Durch die Repräsentation der Gesellschaft im Parlament wird der Eingriff in die vorausgesetzte Freiheitssphäre legitimiert und erträglich. Der historische Ausgangspunkt darf allerdings nicht zu dem Kurz- und Trugschluß verleiten, rechtsstaatliches Verfassungsdenken habe in der Französischen Revolution seine ursprüngliche Form erhalten, sei während der Restauration (paktierte Verfassungen) lediglich modifiziert und in der Weimarer Zeit republikanisch, demokratisch und sozialistisch angereichert worden. Die Idee des Verfassungsstaats ragt nämlich über die historische Ausgangslage weit hinaus. „... die freiheitsstiftende Disziplinierung der Herrschaft und die friedensstiftende Neutralisierung und Rationalisierung des politischen Prozesses sind fortdauernde Errungenschaften, deren Preisgabe die erreichte Humanisierung und Zivilisierung des gesellschaftlichen Zusammenlebens in Frage stellen würde“³. Anders ausgedrückt:

³ Peter Badura: Stichwort Verfassung, Evangelisches Staatslexikon, 2. Auflage 1975, Sp. 2711.

Der liberale Verfassungsstaat ist durch seine Fortbildung zur sozialen Demokratie keineswegs untergegangen, wie seine Kritiker meinen; der industriegesellschaftliche Leistungsstaat fordert vielmehr verstärkt rechtlich geregelte Verfahren der Willensbildung und er ist deshalb besonderen Belastungsproben ausgesetzt.

Meinem Ausgangspunkt, einem ursprünglich liberalen, historisch gewandelten und wandelbaren Verfassungsverständnis kann nicht entgegengehalten werden, die liberale Position werde dadurch aufgegeben, daß die Verfassung nur noch als Verfahrensordnung in ihrer stabilisierenden Funktion gesehen werde, eine Aufgabe, die schließlich dem Recht ganz generell zukomme. Das grundsätzliche liberale *Gegenüber von Staat und Gesellschaft* wird nämlich von mir beibehalten. Der historische Ausgangspunkt wäre erst dann verlassen, wollte man etwa im Sinne der Verfassung sozialistischer Staaten die grundsätzliche Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft beseitigen. Aus der Feder eines Autors der DDR liest sich diese Gegenposition wie folgt:

„Die marxistisch-leninistische Grundrechtskonzeption geht davon aus, daß die Stärke des sozialistischen Staates wesentlich von der aktiven Mitgestaltung der Staatsbürger an den gesellschaftlichen Angelegenheiten abhängt. Dabei bilden, entsprechend dem Wesen der sozialistischen Demokratie, Rechte und Pflichten, Freiheiten und staatsbürgerliche Verantwortung eine dialektische Einheit.“⁴

2. Begriffliches

Deutlicher noch wird die Bedeutung der Verfassung als Friedensordnung bei dem Versuch ihrer begrifflichen Erfassung, wobei die Begriffsbildung nicht nur schon sicher Erreichtes abbilden, sondern auch künftige Entwicklungen abfangen sollte.

Für die konstitutionellen Bewegungen des 17.—19. Jahrhunderts war *Verfassung* ein politischer *Kampfbegriff*, der die Forderung nach Gewaltenteilung und nach Schutz von Freiheit und Eigentum enthielt. Heute wird die Verfassung begrifflich, vor allem deskriptiv als die rechtliche Grundordnung des Staates verstanden. Aber auch dieses herrschende, beschreibende Verfassungsverständnis enthält noch Elemente die zeigen, daß der Begriff der Verfassung nicht nur für theoretische Zwecke, sondern auch als Instrument der Revolutionierung der gesellschaftlichen Praxis angesehen wird und angesehen werden muß. Auf einer Darstellung der zahlreichen neueren Deutungen des Verfassungsbegriffs soll hier verzich-

⁴ Gerhard Schulze u. Joachim Misselwitz: Wege und Perspektiven des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtswissenschaft in der DDR. Verwaltungsrchiv 1978, S. 251 ff. (262).

tet werden. Stellvertretend für die herrschende Meinung wird diejenige des Staatsrechtlers und jetzigen Richters am Bundesverfassungsgericht *Konrad Hesse* vorgeführt:

„Die Verfassung ist die rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens. Sie bestimmt die Leitprinzipien, nach denen politische Einheit sich bilden und staatliche Aufgaben wahrgenommen werden sollen. Sie regelt Verfahren der Bewältigung von Konflikten innerhalb des Gemeinwesens. Sie ordnet die Organisation und das Verfahren politischer Einheitsbildung und staatlichen Wirkens. Sie schafft Grundlagen und normiert Grundzüge rechtlicher Gesamtordnung.“⁵

3. Einheitsbildung durch die Verfassung?

Die Verfassung als ein Stück *geronnener Konfliktregelung* verdient nähere Betrachtung. Kann sie Einheit, kann sie Frieden stiften, wenn sie selbst dilatorische Formelkompromisse (*Carl Schmitt*) enthält, kontroverse Fragen bewußt offen formuliert hat, weil Einigung nicht zu erzielen war? Kann sie Frieden stiften, wenn sie selbst hervorgegangen ist aus dem Kampf unterschiedlicher politischer Gruppierungen und Zielvorstellungen, die ihre Positionen in die Verfassung einzubringen und dort zu verankern verstanden? So enthält das Grundgesetz beispielsweise einerseits die Garantie des Eigentums, andererseits die Möglichkeit der Sozialisierung.

Die Festlegung politischer Forderungen in der Verfassung verleiht diesen erhöhte Bestands- und Wirkkraft. Was bisher dem Zugriff des Gesetzgebers, der einfachen Mehrheit ausgesetzt war, ist nunmehr in die Höhe erschwerter Abänderbarkeit, einer Zweidrittelmehrheit entrückt. Diese Herausnahme aus dem politischen Tagesgeschehen ist ambivalent: Sie vermag zwar pazifizierend zu wirken, enthält aber zugleich eine undemokratische Komponente, weil für die jeweilige einfache Mehrheit Barrieren errichtet werden. Im Fall des Grundgesetzes liegen nunmehr fast 30 Jahre zwischen der seinerzeitigen Lage, in der Nachkriegsnöte zu lindern waren, und der heutigen Aufgabe, wonach Überflußphänomene zu bewältigen sind.

Schon die wenigen genannten Hinweise könnten folgende Thesen nahelegen:

1. Die Verfassung enthält Widersprüche — dies widerspricht dem Einigungsgedanken;

⁵ Konrad Hesse: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 10. Aufl., 1977, S. 11.

2. die Verfassung schafft Spannungen, weil Ausgangslage und Gegenwart, weil Verfassungsnorm und Staatswirklichkeit nicht übereinstimmen; auch dies verhindert Einheitsbildung.

Beide Thesen sollen näher überprüft werden.

Für *Rudolf Smend*, dessen Lehre von der Verfassung als sich ständig erneuerndem *geistigen Gesamtzusammenhang* (Integrationslehre) heute noch als die einflußreichste anzusehen ist, war die Herrschaftsbildung in Wahlen und Abstimmungen ein Integrationsvorgang; für ihn hatte der politische Kampf „Einigungs“-Tendenz. Dem wäre entgegenzuhalten, daß Mehrparteiensystem, Wahlen und Parlamentarismus auch geprägt sind von Polarisierung, Konfrontation der Mehrheit und Minderheit, sogar von völligem Ausschluß kleiner Minderheiten durch die Fünfprozentklausel. Wir müssen fragen: Ist es nicht widersprüchlich, einem Mehrparteiensystem ein Einigungsrezept zu verordnen? Die moderne Integrationslehre versucht dem Dilemma zu entgehen, indem sie Unterschiedlichkeit, Gegensätzlichkeit als „reale Grundvoraussetzung“ der Selbstregierung des Volkes ansieht. Ein „pluralitär-antagonistisches Gemeinwesen“ (*H. P. Schneider*) sei empirische Demokratievoraussetzung.

Sicherlich macht die Mehrheitsbildung, wie die Anhänger der Integrationslehre betonen, die „vorherige Einigung und Zusammenfassung der überwiegenden Zahl partikulärer Interessen und Bestrebungen“ notwendig⁶. Gruppen haben nur dann Aussicht ihre Ziele zu verwirklichen, wenn sie sich zum Anwalt einer möglichst breiten Skala von Partikularinteressen machen und wenn es ihnen gelingt, diese Interessen in sich auszugleichen⁷. An dieser Einsicht werden langfristig gesehen die Grünen und Bunten Listen scheitern, wenn sie ihre Zielsetzung nicht rechtzeitig erweitern sollten. Die Notwendigkeit der *Bündelung von Partikulärem* auf dem Weg zur Interessenformulierung kann aber nicht darüber täuschen, daß *Mehrheitsbildung* Gegensatzbildung und damit ein gegenläufiges Prinzip zur Einigung ist⁸.

4. Das Grundgesetz als übergreifende Ordnung

Vertiefend läßt sich feststellen, daß das Grundgesetz insgesamt eine Reihe von gewollten Gegensätzen enthält, die das harmonisierende Bild von

⁶ Hesse, a. a. O., S. 58.

⁷ Hesse, a. a. O.

⁸ Vgl. Detlef Göldner: Integration und Pluralismus im demokratischen Rechtsstaat. Bemerkungen zur Doppelfunktion von Einheit und Gegensatz im System des Bonner Grundgesetzes, 1977, S. 30.

Einheit und Integration nur dann nicht zerstören, wenn man die Gegensatzfunktion in ein übergreifendes Sinn- und Ordnungssystem der Verfassung einfügt. Die Ordnung des Grundgesetzes wird dann zur Organisation der rechtsstaatlichen Spannungspflege⁹. Ein solches Verfassungsverständnis erkennt an, daß Spannungen innerhalb der Wirklichkeit vom Grundgesetz nicht verdrängt, sondern in das System einer übergreifenden objektiven Zwecksetzung der Verfassung aufgenommen wurden¹⁰. Eine der praktischen Folgen dieser Sicht liegt nicht zuletzt darin, daß konstitutionell anerkannte Spannungslagen nicht weginterpretiert werden dürfen. Beispiele hierfür: die Spannung zwischen der Etablierung einer westdeutschen stabilen Ordnung und der Unsicherheit des Wiedervereinigungsgebots, die Spannung zwischen Grundrechten, die einerseits Ansprüche auf staatliche Leistungen gewähren, aber gleichzeitig Abwehrrechte gegen den Staat darstellen, die Spannung zwischen Rechtsstaat und Sozialstaat, Freiheit und Gleichheit.

Das Prinzip der systemtragenden Verfassungsspannung ist aber nicht nur für die Verfassungsinterpretation von Bedeutung, es muß auch sozialpsychologisch verarbeitet, notfalls auch erduldet werden.

Die Diskussion um die *paritätische Mitbestimmung* zeigt, wie sehr unsere Kapazität hier noch unterentwickelt ist. Auf dem Spiel steht zwar immerhin das verfassungsstaatliche Grundverhältnis zwischen staatlicher Beeinflussung und Kontrolle wirtschaftlicher Tätigkeit einerseits und wirtschaftlicher Macht andererseits. Der durch das Mitbestimmungsgesetz geregelte Zwangszusammenschluß von „Kapital und Arbeit“ und die Übertragung von Anteilseignerrechten auf betriebsexterne Gewerkschaftsfunktionäre ist sicherlich einer Grundsatzdiskussion und wohl auch einer verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung wert. Es gehört auch zur Normalität demokratischer Verfahrensweisen, wenn die Auseinandersetzung mit großem publizistischen Aufwand betrieben wird. Selbst wenn aber aus der Sicht der Arbeitgeberverbände sogar die Abkehr von der Privatrechtsordnung und aus der Sicht der Gewerkschaften die gesamte sozialstaatliche Ausrichtung der Gesellschaftsordnung in Frage stehen, sollte doch der Grundkonsens über die „Endigungsform“ und die Befolgung des „Endergebnisses“ des Kampfes nicht ins Wanken geraten. Die systemtragende Verfassungsspannung wirkt systemzerstörend, wenn weder das vorgesehene Rechtserzeugungsverfahren, wie es ein Prozeß vor dem Bundesverfassungsgericht nun einmal ist, noch etwa die authentische richterliche Entscheidung akzeptiert würden.

⁹ Göldner, a. a. O., S. 74.

¹⁰ Vgl. Dieter Suhr: Besprechung von Detlef Göldner, Integration und Pluralismus im demokratischen Rechtsstaat, 1977, AöR, i. E.

5. Der Grundkonsens und seine Gefährdung

Der Basiskonsens über Spielregeln ist Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit des Rechts. Im Falle des Verfassungsrechts steht sogar der Bestand des Staates unmittelbar auf dem Spiel. *Recht bedarf der Annahme*. Dies gilt selbst für den Strafprozeß mit seinen vielfältigen zwangsweisen Durchsetzungsmöglichkeiten. Der Ablauf mancher Terroristenprozesse hat dies deutlich gezeigt. Hatten bisher nämlich selbst der hartnäckigste Angeklagte und dessen Verteidiger wenigstens grundsätzlich das Strafverfahren als solches akzeptiert, so zeigte sich eine gewisse Hilflosigkeit herkömmlicher rechtsstaatlicher Verfahrensweisen gegenüber Tätern, die sich selbst außerhalb des „Systems“ stellen. Recht ohne den psychologischen Integrationswert des Systemvertrauens tut sich selbst gegenüber kleinen Randgruppen schwer.

Jede *Verfassung bedarf einer fortdauernden Grundzustimmung ihrer Bürger*. Für die Bundesrepublik kann dieser Grundkonsens zumindest in fundamentalen Fragen trotz mancher gegenläufiger Erscheinungen und schriller Töne festgestellt werden. Die Verfassungsdebatte anlässlich des 25jährigen Bestehens des Grundgesetzes¹¹ förderte zwar eine Reihe von Ungewißheiten auch des Auslandes über den Zustand der Bundesrepublik zutage. Sie sei ein Land der Ungewißheit geworden (so der „Economist“), ein „Herd ohne Abschirmung, der seinen Nachbarn Anlaß zu ernstern Fragen“ gibt (so die „Neue Zürcher Zeitung“), aber die große Mehrheit der Bevölkerung dürfte doch die Grundsätze der demokratischen Freiheit und des Rechtsstaats tragen. Trotzdem sollten die Probleme des politischen Konsenses in der Bundesrepublik¹² nicht unterschätzt werden. Die Herausstellung einiger *Gefährdungstatbestände* wird dies deutlicher zeigen:

a) Die technologische Revolution

Zunächst ist im binnenstaatlichen Bereich der Schwund des Regelungsspielraums durch die Sachgesetzlichkeiten der wissenschaftlich-technischen Revolution zu nennen. Schon zu Beginn der 60er Jahre hatte *Helmut Schelsky*¹³ die Ansicht vertreten, im Staat der Gegenwart und Zukunft könne es bei optimal entwickelten wissenschaftlichen und technischen Kenntnissen nur noch jeweils eine wissenschaftlich als richtig erwiesene Lösung geben. Für *Ernst Forsthoff* hat 10 Jahre später die Verfassung

¹¹ Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 7. Wahlperiode, Stenographische Berichte, Bd. 86, 1974, S. 5002 ff.

¹² Vgl. Ulrich Scheuner: Grundrecht und Verfassungskonsens als Stützen der Verfassungsordnung, in: Weimar als Erfahrung und Argument. Hrsg. v. der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 1977, S. 32.

¹³ Helmut Schelsky: Der Mensch der wissenschaftlichen Zivilisation, 1961, S. 21 ff.

sogar „aufgehört, ein Instrument der Einigung zu sein“¹⁴; an ihre Stelle seien die mit der Industrialisierung einhergehenden technokratischen Verwaltungszwänge getreten. Die Einigung Europas sei eine Frage der Administration, nicht der Konstitution geworden. Während *Schelsky* die Bedeutung der Wissenschaft überschätzte, unterschätzt *Forsthoff* die Steuerungskraft des Normativen. Ein Hinweis auf die Wirkung der Urteile des Bundesverfassungsgerichts soll als Gegenbeweis hierzu genügen.

b) Innenpolitischer Immobilismus

Mehr als von Wissenschaft und Technik werden die verfassungsrechtlichen Steuerungsfunktionen von einem zunehmenden *sozialen Immobilismus* bedroht. Die Dispositionsmasse der öffentlichen Haushalte schwindet zusehends, weniger als 10% des Haushaltsvolumens ist wegen bestehender gesetzlicher Bindungen überhaupt noch disponibel. Die Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Gesetzgeber von der Verfassung aufgegeben (Art. 109 Abs. 2 GG) und als Ausgewogenheit von außenwirtschaftlichem Gleichgewicht, Preisstabilität und Beschäftigungsniveau bei angemessenem Wachstum verstanden, ist nicht mehr aufrechtzuerhalten, wenn aus politischen und sozialen Gründen die Prioritäten zugunsten von Voll- oder sogar Überbeschäftigung und zu Lasten der Preisstabilität gesetzt werden. *Der Gewöhnungseffekt eines Anspruchsdenkens* läßt politische Handlungsspielräume bis zur Unkenntlichkeit schrumpfen.

Hinzu kommt die Verlagerung staatlicher Entscheidungsbefugnisse auf *Verbände*. Die Verteilung politischer Entscheidungen zwischen dem Staat, den Inhabern der Tarifautonomie, Groß-Investoren und anderen gesellschaftlichen Kräften ist eine Neuform realer politischer Gewaltenteilung¹⁵ und könnte bei Verlust von Kompromiß- und Loyalitätsbereitschaft der gesellschaftlichen Großgruppierungen zu staatlichen und normativen Auszehrungserscheinungen führen. Der Geltungsanspruch der Verfassung würde dem Verbandsdruck weichen, Staatsrecht würde durch Vertragsrecht abgelöst, nicht repräsentierte oder wirtschaftlich schwache Gruppen blieben auf der Strecke. Den ersten Anzeichen einer solchen Entwicklung muß insbesondere durch rechtzeitige Geltendmachung *staatlicher Allgemeinanliegen* zu Lasten *gesellschaftlicher Partikularinteressen* begegnet werden, um Ungleichgewichte zu verhindern bzw. abzubauen. Auch deshalb kommt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der paritätischen Mitbestimmung eine Signalwirkung zu.

¹⁴ Ernst Forsthoff: Der Staat der Industriegesellschaft, 2. Aufl. 1971, S. 72.

¹⁵ Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde: Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie. Ein Beitrag zum Problem der „Regierbarkeit“, Der Staat, 15. Bd., 1976, S. 457 ff.

c) Die Außenbeziehungen

Während die Verfassungen der westlichen Demokratien für den binnenstaatlichen Bereich ein reichhaltiges und nuanciertes System zur *Kanalisation der gesellschaftlichen Prozesse* entwickelt haben, wird die Friedensthematik für die Gestaltung der Außenbeziehungen zwar häufig ausdrücklich angesprochen, wirkt hier aber vielfach weitgehend deklamatorisch. Immerhin lassen sich neben Bekenntnissen zu Weltoffenheit, Solidarität und internationaler Zusammenarbeit Normen für die Bewältigung der Kooperation, spezielle Grundrechts- und Menschenrechtsbestimmungen mit „Außenwirkung“ finden. Auch das internationale Recht wird in den nationalen Bereich übernommen, so z. B. wenn Art. 25 GG die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zum Bestandteil des Bundesrechts erhebt. Der Verfassungsstaat ist angesichts der internationalen Verflechtung zum „kooperativen Verfassungsstaat“¹⁶, wie *Peter Häberle* formuliert hat, geworden. Für die zunehmende Internationalisierung der weltweiten Grundprobleme fehlt noch das geeignete rechtliche Instrumentarium. Der Meeresboden als das gemeinsame Erbe der Menschheit, die Rohstoffknappheit, das Nord-Süd-Gefälle, die internationalen Währungs- und Wirtschaftsprobleme lassen sich nur in Kooperation lösen. Dies schlägt zunehmend auf die nationale Substanz durch. Die nationale Souveränität wurde deshalb schon als „Anachronismus“¹⁷ bezeichnet. Wenn auch mit dieser Formulierung der Entwicklung zu weit vorgegriffen wurde, so ist heute doch unverkennbar, daß Souveränität als die nach innen und außen gerichtete Entscheidungsbefugnis des einzelnen Staates im Ansatz als rechtlich begrenzt erscheint.

Der Grund des Rechts wird heute jenseits des einzelstaatlichen Willens in der Rechtsanschauung der übernationalen Gemeinschaft gesucht¹⁸. Trotzdem darf die Bedeutung nationalstaatlicher Regelungen nicht unterschätzt werden. Gerade die grundsätzliche Öffnung der westlichen Demokratien, deren Verfassungserfahrung und Rechtskultur könnten zu wesentlichen Bauelementen des *Raumschiffes Erde* werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings die Erzielung einer grundsätzlichen Übereinstimmung in wesentlichen Gestaltungsfragen. So führt beispielsweise kein Weg an der Entscheidung vorbei, ob die weltweite Verteilung von Rohstoffen nach marktwirtschaftlichen oder nach planerischen Prinzipien erfolgen soll. Auch müßte es möglich werden, die umfangreichen außerstaatlichen trans-

¹⁶ Peter Häberle: Der kooperative Verfassungsstaat, in: Festschrift für Helmut Schelsky, 1978, S. 141 ff.

¹⁷ Wolfgang Friedmann: The changing structure of international law, 1964, S. 35.

¹⁸ Vgl. Ulrich Scheuner: Die internationalen Probleme der Gegenwart und die nationale Entscheidungsstruktur, in: Regierbarkeit, Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 1, hrsg. v. Hennis, Kielmannsegg, Matz, 1977, S. 275.

nationalen Beziehungen rechtlich zu steuern. Die internationale Gesellschaft — nicht nur die großen internationalen Gesellschaften — werfen das Problem der Schließung von rechtlichen Kontrolllücken auf. Hier soll zwar keiner Durchnormierung dieser vielfältigen Austauschverhältnisse das Wort geredet werden, andererseits ist aber die Gefahr nationaler, supranationaler und internationaler Manövrierunfähigkeit nicht zu übersehen. So war nach UN-Expertenberichten im Jahr 1972 die Wertschöpfung der zehn größten multinationalen Unternehmen größer als das Bruttosozialprodukt von über 30 Staaten. Unzweifelhaft können die Finanzmittel in der Hand von zwei Dutzend Banken heute die Währungspolitik sowohl großer Staaten wie großer internationaler Organisationen durchkreuzen¹⁹.

Der Weg zu *Kants* Verfassung des ganzen Weltgebäudes, zu einer „weltbürgerlichen Verfassung“ ist noch weit. Die anstehenden weltweiten Probleme werden wohl auch über offene universale Prinzipien und souveränitätseinschränkende Kooperationspflichten, nicht aber über eine in sich geschlossene kodifizierte Weltordnung gelöst werden.

Als *Teilergebnis* ist festzuhalten:

Obwohl in der Bundesrepublik eine breite Zustimmung mit den wesentlichen Grundlagen unserer Verfassung feststellbar ist, ist dieser Grundkonsens nicht ungefährdet. Dies weniger, weil etwa gegenläufige politische oder ideologische Strömungen Sprengkraft entwickelten, sondern mehr weil

1. die technologische Revolution rechtlich kaum zu bewältigen ist,
2. weil der innenpolitische Immobilismus zugenommen hat,
3. weil die internationale Verflechtung nationale Strukturen zunehmend überlagert und fragwürdig macht.

Zu den drei genannten Bereichen je ein Beispiel:

1. Planung, Genehmigung und gerichtliche Kontrolle der Errichtung von *Atomkraftwerken* sind komplexe Vorgänge, die die Beteiligten fast überfordern. Das demokratische Prinzip, das Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz und andere verfassungsrechtliche Grundprinzipien sind hier an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit geraten. Inzwischen ist allerdings ein Prozeß der *Reduktion von Komplexität* in Bewegung gekommen. Die mögliche Zuweisung der Grundsatzfragen (Atomkraft ja oder nein; Standortsicherungsplan) an das Parlament, die frühzeitige gutachtliche Einschaltung von Gerichten, um den stets unbefriedigenden nachträglichen

¹⁹ Vgl. Reiner Schmidt: Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, VVDStRL 36, 1978, S. 74.

Gerichtsschutz auf das Wesentliche beschränken zu können²⁰ und andere Vorschläge haben gezeigt, daß die Verfassungsinstitutionen durchaus fortentwickelt und die Verfassungsüberzeugung mobilisiert werden können.

2. Die Bundesrepublik ist ein *Sozialstaat*. Sozialstaatlichkeit fordert *Zukunftsvorsorge*. Läßt sich das Anspruchsdenken der jetzigen Generation nicht auf ein vertretbares Maß zurückschneiden, dann wird Zukunftsvorsorge unmöglich. Die Stichworte Rentenversicherung und Geburtenstillstand mögen genügen. Unzufriedenheit könnte eines Tages in Radikalität umschlagen. Dann bliebe nicht nur die Sozialstaatlichkeit auf der Strecke. Solange unsere Wohlstandseligkeit Verzichtsideologien schon im Ansatz lächerlich macht, bleibt der Grundkonsens in Sachen Sozialstaatlichkeit bestenfalls Lippenbekenntnis.

3. Das Fundamentalprinzip der Demokratie erfordert das Tätigwerden des Gesetzgebers in allen wesentlichen Fragen. Auch internationale Verträge müssen deshalb dem Parlament vorgelegt werden. Das demokratische Prinzip läuft aber leer, wenn sich internationale Organisationen über ihre Rechtsgrundlagen hinwegsetzen, neues Recht schaffen oder Vertragsstatuten nicht beachten. So wurde zum Beispiel die Verpflichtung des Internationalen Währungsfonds, feste Währungsparitäten festzulegen, ohne vertragliche Neuregelung jahrelang nicht eingehalten. Man war einfach zu flexiblen Wechselkursen übergegangen, ohne die nationalen Parlamente einzuschalten.

Den vielfältigen Gefährdungen des Basiskonsenses unserer Verfassung läßt sich nur mit einer *Gesamtstrategie* begegnen. Aus dem Bündel möglicher Gegenmaßnahmen sollen nur aufgeführt werden:

- neue Partizipationsformen als Ergänzung des Repräsentationsprinzips
- Effektivierung von Gerichtsschutz (Herabsetzung der Prozeßdauer) und Verwaltungstätigkeit (Abbau der Überbürokratisierung)
- verbesserte Öffentlichkeitsarbeit zur Gewinnung breiter Zustimmung für Aufgaben von allgemeiner Bedeutung
- Abbau der Oligarchisierungstendenzen in unserem Parteiwesen²¹.

Die Möglichkeiten zur *Revitalisierung* unseres Verfassungslebens sind damit noch keineswegs erschöpft.

6. Die Normativität der Verfassung

Meine Überlegungen zur Verfassungsgefährdung standen unter der Annahme, die Verfassung sei grundsätzlich in der Lage, *friedensstiftend* zu

²⁰ Vgl. hierzu einen Vorschlag von Fritz Ossenbühl: Die gerichtliche Überprüfung der Beurteilung technischer und wirtschaftlicher Fragen in Genehmigungen des Baus von Kraftwerken, DVBl. 1978, S. 1 ff.

²¹ Vgl. hierzu Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 12.

wirken. Selbstverständlich ist dies selbst unter Juristen nicht. Schon vor mehr als 70 Jahren hat *Georg Jellinek* behauptet²², Rechtssätze seien unermöglich, staatliche Machtverteilung tatsächlich zu beherrschen. Aus der Verfassungsgeschichte ließe sich beitragen, daß die Macht der politischen Realität stets größer als die der Rechtsnormen gewesen sei. *Normativität* habe immer der *Faktizität* weichen müssen.

Dem ist zu entgegnen: Die Verfassungsnorm hat zwar kein eigenes, von den geschichtlichen Bedingungen ablösbares Sein. Sie ist durch die geschichtliche Wirklichkeit geprägt²³. Sie hat auch nur dann Verwirklichungschancen, wenn sie Kontakt zur individuellen Beschaffenheit der Gegenwart findet oder wie dies *Wilhelm von Humboldt* ausgedrückt hat, wenn sie durch das Prinzip der Notwendigkeit bestimmt wird. Die Verfassung ist aber nicht nur Niederschlag und Ausdruck der jeweiligen Wirklichkeit, sondern ihr kommt ein *Selbststand*, ein Eigenwert zu vermöge dessen politische und soziale Wirklichkeit gestaltet wird. Die korrelative Zuordnung von Sein und Sollen wird nur unzulänglich mit dem Verhältnis von *Norm* und *Wirklichkeit* erfaßt. Bei nuancierter Betrachtungsweise wird deutlicher, daß das Verfassungsgesetz sowohl in Konfrontation zur Wirklichkeit steht als auch Konzentrat unterverfassungsgesetzlicher Vorstellungen²⁴ ist.

Die Verfassung ist also nicht nur aus der Konfrontation mit sozialen Fakten zu verstehen, sondern sie ist auch deren Ausdruck. Mit dieser Sicht soll Verfassungsrecht keineswegs der Wirklichkeit ausgeliefert²⁵, sondern nur der Tatsache der *Realitätsabhängigkeit jeden Rechts* Rechnung getragen werden. Möglichkeiten und Grenzen der normativen Kraft einer Verfassung werden vor allem bei deren Interpretation durch die Verfassungsgerichtsbarkeit sichtbar. Versucht sie eine Gegen-Politik zu etablieren, dann droht ihr die Abschaffung — ein Schicksal, das dem *Supreme Court* widerfuhr, als er die New-Deal-Politik *Roosevelts* zu blockieren versuchte —, versteht sie sich nur als Ausdruck der jeweiligen gesellschaftlichen Kräfte und nicht als Instanz zur Verwirklichung des Rechts, dann bleibt sie wirkungslos und verfehlt ihre Aufgabe.

Die Entfaltung der normativen Kraft der Verfassung hängt entscheidend vom *Willen zur Verfassung* ab²⁶. Im Kommentar zur Schweizerischen

²² Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906, S. 72.

²³ Vgl. Konrad Hesse: Die normative Kraft der Verfassung, Recht und Staat, Heft 222, 1959.

²⁴ Vgl. Peter Lerche: Stiller Verfassungswandel als aktuelles Politikum, in: Festgabe für Theodor Maunz, 1971, S. 285 ff.

²⁵ Diese Gefahren hat vor allem Walter Leisner beschworen. Vgl. ders.: Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der Verfassung, Recht und Staat, Heft 286/287, 1964.

²⁶ Hesse, a. a. O., S. 14.

Bundesverfassung hat *Walter Burckhardt* formuliert, was auch heute manchen Politikern ins Stammbuch geschrieben werden könnte: „Wer einem Gebot der Verfassung bewußt das Opfer eines Interesses bringt, stärkt die Achtung vor der Verfassung und wahrt ein Gut, das jedem Staatswesen, und besonders dem demokratischen, unentbehrlich ist. Wer dieses Opfer scheut, der gibt in kleiner Münze ein Kapital aus, das weit mehr ist, als alle Vorteile, die man erkaufte, und das, wenn einmal ausgegeben, nicht wieder einzubringen ist“²⁷. Der Respekt vor der Verfassung hängt aber wiederum keineswegs alleine von den Politikern und der Öffentlichkeit ab, sondern vor allem auch von der Qualität und Plausibilität der Rechtssprechung der Verfassungsgerichte. Dies hiermit angesprochene Geflecht von Norm und Wirklichkeit, Verfassung und Verfassungsinterpretation, Verfassungsgerichtsbarkeit und Öffentlichkeit²⁸ bedarf zu seiner angemessenen Bewältigung einer hohen *Rechtskultur*, die auch in den westlichen Demokratien noch entwicklungsbedürftig ist.

Schluß

Die Verfolgung der Staatsziele einer friedlichen und gerechten, durch das Recht gestalteten und auf das Recht bezogenen Ordnung weist nach innen und außen. Die Verfassung kann hierfür Verfahren und Inhalte zur Verfügung stellen. Sie ist aber kein fugenloses, logisches, in sich geschlossenes System und sie kann „nicht mehr als ein Versprechen sein, das durch die lebendige Praxis des staatlichen Lebens eingelöst werden muß“²⁹.

Alexander Solschenizyn hat in seiner Harvard-Rede jüngst zu Recht vor der Tendenz der westlichen Gesellschaft gewarnt, *Rechtsregeln an die Stelle von Wertvorstellungen* zu setzen³⁰. Das Recht, auch das Verfassungsrecht, vermag den Frieden nach innen und nach außen nicht zu schaffen, es kann ihn nur fördern. Hier schließt sich der Kreis meiner Überlegungen:

Das Sehnen nach Einigung, die *amicabilis compositio*, hat das Heilige Römische Reich eine Zeitlang vor der Zerstörung bewahrt. Die Verfahrens- und die Geschäftsordnung des Reichstages trugen durch die richtige Mischung von Stabilität und Flexibilität zur Bewahrung der Einheit bei. Mehr vermag auch heutiges Verfassungsrecht nicht. *Entscheidend ist der Geist, in dem es gehandhabt wird.*

²⁷ Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl. 1931, S. VIII.

²⁸ Vgl. Peter Häberle, Verfassungsinterpretation und Verfassungsgebung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, N. F., Bd. 97, 1978, S. 1 ff.

²⁹ Vgl. Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977, S. 14 f.

³⁰ Alexander Solschenizyn: Neigt sich die Freiheit zur Seite des Bösen? FAZ Nr. 148, 24. 7. 1978, S. 13 f.