

Burkhard Wehner

www.reformforum-neopolis.de

Der Staat auf Bewährung

Über den Umgang mit einer erstarrten politischen Ordnung

Überarbeitete und gekürzte Fassung
des 1992 in der Wissenschaftlichen Buchgesellschaft erschienenen
gleichnamigen Bandes

INHALT

Vorbemerkung.....	2
Der Geltungsanspruch herkömmlicher Verfassungen	4
Das fehlende Glied in der Verfassung: die Öffnungsklausel.....	14
Demokratisches Notstromaggregat: der permanente Verfassungsrat	22
Zur Durchsetzbarkeit der Öffnungsklausel in der politischen Praxis.....	31
Vergebene Chancen der Verfassungspolitik	37
Reale Reformen und verfassungspolitische Erschöpfung.....	41

Vorbemerkung

Die Reformfähigkeit demokratischer Politik ist ungenügend. In diesem Urteil dürfte die politische Öffentlichkeit der meisten demokratischen Staaten weitgehend einig sein, auch wenn dieselbe Öffentlichkeit sich erkennbar schwertut, die Notwendigkeit wirklich tiefgreifender Reformen anzuerkennen. Nicht die Tatsache, daß die Gesellschaft und mit ihr die Anforderungen an die politische Ordnung sich dramatisch wandeln, ist bei Bürgern wie bei Experten umstritten, sondern allein die Frage, um welchem Preis ein zügigeres Reformtempo zu haben, genauer gesagt, mit welchen Risiken es verbunden wäre.

Es gibt vielerlei objektive und subjektive Ursachen dafür, daß die Eventualität weitreichender Reformen ein so breites allgemeines Unbehagen verursacht. Dies hat mit der geschichtlichen Erfahrung zu tun, daß in der Regel nur der behutsame Weg langsamer evolutionärer Reformprozesse einen friedlichen politischen Wandel gewährleistete. Es hat aber auch damit zu tun, daß das Nachdenken über die politische Ordnung zumeist innerhalb etablierter Institutionen stattfindet, die nicht dazu neigen, die Grundlagen ihrer eigenen Existenz in Frage zu stellen. Dies gilt für politische und für wissenschaftliche Institutionen in gleichem Maße. Beides trägt wesentlich dazu bei, daß eine im tiefgreifenden Wandel befindliche Gesellschaft in vielerlei Hinsicht vor verschlossenen Reformtoren steht, sich aber eben dort auf Dauer einzurichten gewillt erscheint. Einer solchen Gesellschaft fehlt nicht nur das Vorstellungsvermögen dafür, was sie hinter den noch verschlossenen Toren zu grundlegenden Reform erwarten würde. Ihre fehlt auch der seriöse politische Adressat, der ihr als Toröffner dienen, ihr also Aufklärung und Beistand in Sachen Reformfähigkeit der Demokratie leisten wollte.

Der nachfolgende Essays versucht, Wege aus diesem staatsbürgerlichen Dilemma zu weisen. Er skizziert ein politisches Verfahren, das die Bürger nicht dort politisch sprachlos bleiben ließe, wo die Leistungsfähigkeit der bestehenden politischen Institutionen erschöpft ist. Er zeigt, daß für politische Ansprüche, die über die bestehende politische Ordnung hinausweisen, den Bürgern geeignete institutionelle Adressaten bisher vorenthalten wurden, und er zeigt auch, wie solche neuen Adressaten geschaffen werden könnten. Die Hinwendung zu solchen neuen Adressaten wäre die konstruktive Alternative zu einem fortgesetzten

latentem Unbehagen weiterer Bevölkerungskreise an der bestehenden Demokratie. In der Auseinandersetzung hiermit wird deutlich, daß die Starrheit des politischen Systems sich mit überraschend einfachen Eingriffen in die demokratischen Entscheidungsverfahren überwinden ließe.

Der Geltungsanspruch herkömmlicher Verfassungen

Verfassungen erheben im allgemeinen nicht den Anspruch, unantastbar zu sein. Die meisten Verfassungsväter waren nicht so anmaßend, den von ihnen aufgestellten Normen ewige Gültigkeit beizumessen. Wo Staatsverfassungen geschaffen wurden, wurden damit immer auch die Staatsorgane geschaffen, die diese Verfassung verändern konnten, und es wurden die Regeln definiert, nach denen solche Änderungen vorzunehmen sein würden. Damit schienen die notwendigen Vorkehrungen getroffen, um die Verfassung an gewandelte Anforderungen oder neue Einsichten anzupassen.

Die meisten demokratischen Verfassungsväter waren dennoch von der Überzeugung durchdrungen, ein dauerhaft gültiges Werk zu schaffen. Gerade im Moment der Verfassunggebung war die Neigung, sich vom Bewußtsein der Vorläufigkeit der geschaffenen Ordnung leiten zu lassen, aus naheliegenden Gründen gering. Dies war nicht nur bei den Schöpfern der Verfassung der Fall, sondern im allgemeinen auch in der zugehörigen politischen Öffentlichkeit. Der gesellschaftliche Konsens, den die Verfassung bei ihrer Entstehung im Idealfall verkörperte, schloß nicht den Konsens über seine eigene Vergänglichkeit ein. Es dürfte eher ein Charakteristikum verfassunggebender Geschichtsmomente gewesen sein, daß die staatspolitische Vorstellungskraft mit der gedanklichen Ausfüllung der neuen Verfassungsrealität weitgehend erschöpft war. Dies hat letzten Endes auch im Charakter der Verfassungen seinen Niederschlag gefunden. Es hat den Geltungsanspruch der Verfassung - und damit die Vorschriften über eventuelle Verfassungsänderungen - geprägt.

Gelegentlich sahen die Schöpfer von Verfassungen sich auch durch besondere historische Umstände dazu gedrängt, ihr Werk als ein mehr oder weniger endgültiges zu deklarieren. Wo z.B. die Verfassung einem absoluten Monarchen als erstes demokratisches Zugeständnis abgetrotzt wurde, konnte im Verfassungstext nicht schon der Weg zu weiteren Zugeständnissen vorgezeichnet werden. Später war es dann die aufklärerische Vernunft der Bürger, die vom Bewußtsein ihrer Endgültigkeit erfüllt war und dieses Bewußtsein in der Verfassung verwirklicht sehen wollte. Sie konnte die postmoderne Aufklärung über die Aufklärung nicht schon in den frühen demokratischen Verfassungsentwürfen vorwegnehmen.

Diese aufklärerische Variante des verfassungspolitischen Endgültigkeitsanspruchs hat bis in die jüngste Zeit das Verfassungsverständnis geprägt, und zwar das Alltagsverständnis des Durchschnittsbürgers ebenso wie das theoretische Expertenverständnis. Die sogenannte gesellschaftliche Modernisierung galt in verfassungspolitischer Hinsicht mit den einander sehr ähnlichen Normen der modernen demokratischen Staatsverfassungen als weitgehend abgeschlossen. Die künftige Entwicklung schien darauf festgelegt, diese Verfassungsnormen weltweit zu verbreiten und allenfalls noch im Detail zu perfektionieren. Man glaubte, wenn schon nicht dem Ende der Geschichte, so doch dem Ende der Verfassungsgeschichte nahe zu sein.

Dieser Endgültigkeitsanspruch wurde keineswegs als deterministische Festlegung im Sinne spekulativer Geschichtsphilosophie verstanden. Als endgültig betrachtete man vielmehr die relative Bescheidenheit eines demokratischen Verfassungsverständnisses, das auf langfristige politische Ziel- und Sinnvorgaben weitgehend verzichtete. Die moderne Verfassung war daraufhin angelegt, den Rahmen für ein demokratisches Tagesgeschäft vorzugeben, aus dem sich langfristige politische Entwicklungen im freien Spiel der gesellschaftlichen Kräfte ergeben sollten. Nur für diesen Rahmen wurde beansprucht, er sei im großen und ganzen endgültig gestaltet.

Auch ein noch so weitläufiger Verfassungsrahmen kann aber auf lange Sicht in fundamentale Widersprüche zu gesellschaftlichen Erfordernissen geraten. Der Anspruch, in der Verfassung zeitlose, für eine freie Entwicklung der Gesellschaft unabdingbare politische Organisationsnormen gesetzt zu haben, ist geeignet, solche Widersprüche heraufzubeschwören. Er bedeutet keinen wirklichen Verzicht auf geschichtsphilosophische Festlegungen, sondern ist selbst ein ungewolltes Stück deterministischer Geschichtsphilosophie. Er hindert daran, die jeweilige Verfassung bei aller momentanen Fortschrittlichkeit auch in ihrer unvorhersehbaren Vorläufigkeit zu begreifen. Der Frage, wie eines Tages der Ausstieg aus der bestehenden und der Einstieg in eine neuartige Verfassung am besten zu bewältigen sein würde, ist daher in den modernen demokratischen Staaten sehr wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden. Ein langfristiger gesellschaftlicher Wandel, der die Anforderungen an die Politik über die Grenzen der Verfassung hinauswachsen ließe, wurde nicht ernsthaft ins Kalkül gezogen.

Aus pragmatischer Sicht erschien dies zunächst als eine vernünftige Beschränkung auf einen überschaubaren politischen Zeithorizont. In schwierigen gesellschaftlichen Umbruchphasen kann es sich aber leicht als eine gefährliche Begrenzung der politischen Handlungsfähigkeit erweisen. Auch auf das politische Alltagsgeschäft, das in derartigen Krisensituationen besonders gefordert ist, können von einer starr angelegten, ihre begrenzte Haltbarkeit negierenden Verfassung lähmende Wirkungen ausgehen. Eine solche Verfassung verleitet dazu, sich einer rechtzeitigen Auseinandersetzung mit der Frage, ob die vorgegebenen Verfassungsorgane und Verfassungsziele noch den geltenden gesellschaftlichen Anforderungen standhalten, zu entziehen. Sie behindert die vorausschauende Arbeit an Alternativen, die den Ausweg aus einer eventuellen Verfassungskrise weisen könnten. Sie leistet damit letztlich einem voreiligen Verzicht auf politische Utopien Vorschub, die möglicherweise Wege zu einer gestärkten Leistungsfähigkeit des Staates weisen könnten.

Eine Gesellschaft, die dem Wandel der ökonomischen, technischen und kulturellen Lebensbedingungen nicht eines Tages politisch unvorbereitet gegenüberstehen will, darf sich die Auseinandersetzung auch mit solche Verfassungsentwürfen nicht versagen, die diesen Wandel langfristig antizipieren und insofern durchaus utopisch erscheinen mögen. Wenn sie sich einer Verfassung unterwirft, die, sei es aus pragmatischen, sei es aus ideologischen Gründen, ihre eigene Endgültigkeit postuliert, hat sie bereits den Schlüssel zu solcher politischen Weitsicht leichtfertig aus der Hand gelegt. Sie riskiert damit, daß die Bürger eines Tages nicht mehr glauben, auf dem Boden der Verfassung ihr politisches Schicksal noch in der eigenen Hand behalten zu können.

Eine Staatsverfassung kann auf mehrerlei Weise über den Vorstellungshorizont ihrer Väter hinauswachsen und sich damit dem Wandel der gesellschaftlichen Anforderungen anpassen. Die unauffälligste Art dieser Anpassung ist die allmähliche Umdeutung von Verfassungsklauseln durch Verfassungsgerichte, durch allgemeine Rechtsprechung, durch Politiker und die gesamte politische Öffentlichkeit. Für solche Umdeutung läßt jeder Verfassungstext, wie eng seine Autoren ihn auch ausgelegt haben mögen, einen beträchtlichen Spielraum. Dies betrifft vor allem diejenigen normativen Verfassungsklauseln, die nicht Institutionen und Verfahrensregeln, sondern Wertvorstellungen vorschreiben. Diese Klauseln können die konkreten gesellschaftlichen Umstände, auf die sie angewendet

werden, nicht vorwegnehmen, und sie werden daher erst durch die nachfolgende gesellschaftliche und gerichtliche Ausdeutung mit politischem Leben erfüllt. Auch ohne direkte Eingriffe in den Text der Verfassung kann sich die Verfassungsrealität auf diese Weise veränderten Rahmenbedingungen anpassen, die außerhalb des Vorstellungsvermögens der Verfassungsväter liegen. Je unpräziser die entsprechenden Verfassungsnormen gefaßt sind, desto besser für die Nachwelt, die sich unter veränderten Umständen hiermit arrangieren muß. Die meisten wertsetzenden Verfassungsklauseln wurden in der Tat verschwommen genug formuliert, um allzu häufige und tiefgreifende Revisionen entbehrlich zu machen.

Die Hauptgefahr, die von einer starr konzipierten Verfassung ausgeht, betrifft daher nicht die darin formulierten Werte und die damit verbundenen staatsbürgerlichen Grundrechte. Sie betrifft vielmehr die Struktur der politischen Institutionen, und sie betrifft die Verfahrensvorschriften, die diesen Institutionen auferlegt sind.

In der Frage, wie starr die diesbezüglichen Normen festzuschreiben sind, muß die Verfassung zwei gegensätzlichen Anforderungen gerecht werden. Zum einen darf sie die institutionellen Strukturen des Staates und die demokratischen Verfahrensregeln nicht zur Verfügungsmasse der Tagespolitik und insbesondere nicht vom zufälligen Wechsel parlamentarischer Mehrheiten abhängig machen. Sie muß also bei den demokratischen Wahlverfahren und bei den Zuständigkeitsregelungen für Parlamente und Regierungen, Regierungs- und Staatschefs, Verfassungsgerichte und Notenbanken, Bund und Länder und andere Organe der Verfassung für eine weit über den politischen Alltag hinausreichende Verlässlichkeit sorgen. Die Verfassung muß gerade in dieser Hinsicht dem Anspruch gerecht werden, einen relativ zeitlosen Konsens zu verkörpern, der gegen den Einfluß tagespolitischer Stimmungsschwanken und zufälliger parteipolitischer Mehrheitskonstellationen abzusichern ist. Andererseits darf sie aber nicht so tun, als könnten die Verfassungsorgane und die in der Verfassung getroffenen Verfahrensregelungen nicht eines Tages obsolet werden und als müßten sie dann nicht in einem geregelten Verfahren aufgehoben werden.

Die erste dieser Anforderungen, nämlich die Absicherung der Verfassung gegen den eigennützigen oder leichtfertigen Zugriff zufälliger parlamentarischer Mehrheiten, ist in der politischen Öffentlichkeit und auch bei demokratischen Politikern kaum mehr umstritten. Die andere Anforderung, daß nämlich die

Bürger nicht nur vor verfassungspolitischen Eigenmächtigkeiten von Politikern, sondern auch vor verfassungspolitischer Untätigkeit angesichts neuer gesellschaftlicher Herausforderungen zu schützen sind, hat bisher weit weniger Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Gerade dieser Anforderung werden aber die geltenden Verfassungen am wenigsten gerecht. Sie geben dem Bürger nicht die notwendigen Mittel in die Hand, um sich aktiv gegen verfassungspolitische Versäumnisse der Politik zu wehren.

Je höher die Verfahrenshindernisse sind, die eine Verfassung vor ihrer eigenen Erneuerung aufgebaut hat, desto unwahrscheinlicher wird es, daß unzeitgemäße Verfassungsbestandteile rechtzeitig auf legale, d.h. verfassungskonforme Weise aufgehoben und durch bessere ersetzt werden. Diese Verfahrenshindernisse können zur Folge haben, daß irgendwann nur noch der gezielte Verfassungsbruch den Weg zu einer neuen, zeitgemäßerer Verfassung rechtzeitig freizumachen vermag. Es kann also notwendig werden, Teile einer politischen Ordnung rechtswidrig zu beseitigen, um zeitgemäßere politische Institutionen und Verfahren zu verwirklichen. Eine solche rechtswidrige, außerhalb geltender Verfassungsnormen Weg vorgenommene Verfassungserneuerung ist dem Wesen nach nichts anderes als eine politische Revolution. In diesem Sinne beschwört eine Verfassung, die ihre Gültigkeit zu sehr verabsolutiert und in ihrer Normensetzung entsprechend starr ist, in einer sich grundlegend wandelnden Gesellschaft früher oder später eine revolutionäre Situation herauf.

Wie hoch die Hürden sind, die eine Verfassung vor ihrer eigenen Umgestaltung aufbaut, hängt wesentlich von den expliziten Verfahrensvorschriften zur Verfassungsänderung ab. Es hängt vor allem davon ab, welche Verfassungsorgane mit welchen Mehrheiten Verfassungsänderungen in Kraft setzen können, und es hängt auch davon ab, inwieweit die Bürger zu geplanten Verfassungsänderungen direkt befragt werden.

Es sind aber nicht nur solche formalen Hindernisse, die einer Anpassung der Verfassung an die Anforderungen der Bürger nicht im Wege stehen. Mehr noch als von den geltenden Verfahrensregeln wird der politische Umgang mit der Verfassung davon geprägt, welche verfassungspolitischen Interessenlagen in Parlamenten, Regierungen und Parteien vorherrschen. Diese Interessenlagen sind nicht notwendigerweise ein Abbild der Bürgerinteressen, die für demokratische Wahlentscheidungen ausschlaggebend sind. Demokratisch gewählte Politiker

können ein natürliches Eigeninteresse daran haben, bestimmte von der Verfassung vorgegebene Institutionen und Verfahrensweisen unabhängig von deren gesellschaftlicher Leistungsfähigkeit zu bewahren. Es kann ihnen z.B. vorteilhaft erscheinen, Verfassungsorgane, denen sie Wohlstand, Macht und eine sinngebende Arbeitsbiographie verdanken, vor einem möglichen Bedeutungsverlust oder gar vor ihrer Abschaffung im Rahmen verfassungspolitischer Reformen zu bewahren. Vor dem Risiko, daß solche institutionalisierten Interessen sich fälligen politischen Initiativen zur Erneuerung einer unzeitgemäßen Verfassung in den Weg stellen, ist kein Staat, auch kein demokratischer, geschützt.

Verfassungsorgane haben immer ein gewisses Interesse an ihrem eigenen Fortbestand und ihrer organisatorischen Kontinuität, und ein gleiches Interesse besteht auch in den nachgeordneten staatlichen Institutionen. In ihnen ist nicht das natürliche Interesse angelegt, die verfassungskonformen Möglichkeiten zur organisatorischen Erneuerung eines obsoleten Staatswesens auszuschöpfen. Je stärker der Einfluß der Verfassungsorgane auf die verfassungspolitische Willensbildung und Entscheidungsfindung ist, desto geringer sind daher die Chancen, daß die legalen, d.h. nicht-revolutionären Mittel zur Umgestaltung der Verfassung je ausgeschöpft werden. Daß ein solcher Einfluß besteht, ergibt sich allein schon aus der finanziellen Abhängigkeit der Parteien und ihrer Funktionsträger von den Verfassungsorganen. Diese Abhängigkeit verleitet die Parteien, nicht nur als Interessenvertreter der Bürger gegenüber den Verfassungsorganen zu agieren, sondern ebenso als Interessenvertreter der Verfassungsorgane gegenüber den Bürgern. Die kann wesentlich zur Konservierung unzeitgemäßer Verfassungsnormen beitragen, und zwar um so mehr, je geringer noch das politische Selbstbewußtsein der Bürger gegenüber den Parteien und dem Staat entwickelt ist.

Wie schwer eine bestehende Verfassung es den Bürgern machen kann, im Ernstfall den Übergang zu einer neuen, wesentlich veränderten Verfassung zu schaffen, zeigt beispielhaft das deutsche Grundgesetz. Das Grundgesetz war von Beginn an insofern ein Sonderfall, als es von der Vorläufigkeit der westdeutschen Bundesrepublik in ihrer Eigenschaft als Nachkriegs- bzw. Kriegsfolgestaat ausging und daher sich selbst als Interimsverfassung verstehen mußte. Diese von Beginn an feststehende Vorläufigkeit des westdeutschen Staates hat aber keine Verfassung entstehen lassen, die wirklich über sich selbst hinauswies. Selbst für das Proviso-

rium Westdeutschland wurde ein Verfassungsmantel geschneidert, der auf legalem Wege kaum je abgestreift werden könnte. Die Väter des Grundgesetzes haben es sogar besonders akribisch darauf angelegt, ihrem Volk den Schlüssel zu einer weiterführenden Verfassungsutopie vorzuenthalten.

Das wichtigste Indiz hierfür ist die sogenannte 'Ewigkeitsklausel' des Artikel 79, Abs. III des Grundgesetzes. Diese bindet nicht nur Gesetzgeber, Exekutive und Gerichte unwiderruflich an elementares Menschenrecht, sondern sie schreibt auch für immer organisatorische Normen fest, deren ewige Gültigkeit alles andere als selbstverständlich ist. Sie schließt u.a. aus, daß föderalistische Grundprinzipien je revidiert werden oder daß die Bürger Deutschlands sich je wieder den Luxus eines repräsentativen Monarchen genehmigen. Jedes Bemühen, eine Verfassung nach dänischem, schwedischem oder französischem Vorbild in Deutschland zu installieren, wäre also nach Artikel 79, Abs. III a priori verfassungswidrig. Das Grundgesetz räumt allen Deutschen sogar ein ausdrückliches Recht auf Widerstand gegen jeden ein, der es unternähme, solche verfassungspolitischen Neuerungen auf demokratischem Wege durchzusetzen. Dieser Widerstand wäre verfassungskonform, auch wenn es der Widerstand einer Minderheit gegen den mehrheitlichen Bürgerwillen wäre. Damit ist formal gesehen das deutsche Volk in seinem verfassungspolitischen Selbstbestimmungsrecht auf ewig erheblich eingeschränkt.

Aber auch bei Änderungen der von der Ewigkeitsklausel nicht erfaßten Verfassungsartikel hätte das deutsche Volk es mit dem Grundgesetz nicht wesentlich leichter. Es ist vollständig auf den Gesetzgeber angewiesen, der solche Änderungen mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschließen muß, und es ist damit letzten Endes abhängig von den politischen Parteien, die allein in der Lage sind, ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren durchzuführen. Wo ein parteienübergreifender Konsens Voraussetzung für das Zustandekommen eines Gesetzes ist, sind aber diejenigen Sonderinteressen, die den politischen Parteien gemeinsam sind, ein besonders wirksames Hindernis für die Umsetzung des Bürgerwillens. Gegen Interessen, in denen die Parteien einander verbunden wissen, wären unter diesen Bedingungen auch historisch überfällige Verfassungsänderungen politisch kaum zustande zu bringen.

Ein gemeinsames Interesse haben die Parteien vor allem an jenen Teilen der Verfassung, von denen ihre gesellschaftliche Rolle, ihr politischer Einfluß und ihre

materielle Sicherheit berührt sind. Je mehr die Organisationsnormen der Verfassung den Parteien entgegenkommen, desto geringer ist das spontane Parteieninteresse an einer Änderung dieser Normen, d.h. an einer Änderung der bestehenden demokratischen Regeln und an einem Umbau der bestehenden politischen Institutionen.

Das deutsche Grundgesetz ist geradezu ein Musterbeispiel dafür, wie sehr politische Parteien von der Verfassung begünstigt sein können, und Deutschland ist daher ein Musterbeispiel dafür, wie gering das Interesse der Parteien an der Anpassung der Staatsorganisation an den Wandel der gesellschaftlichen Anforderungen sein kann. Das Grundgesetz kommt den Parteien schon im Artikel 21 auf sehr großzügige, staatsbürgerlicher Intuition zuwiderlaufende Weise entgegen. Mit dem Satz "Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit", der verfassungsrechtlich nicht nur eine beschreibende, sondern durchaus auch eine normative Aussage darstellt, hebt es die Parteien implizit in den Rang von Verfassungsorganen. Es legt damit die Grundlage für das verfassungsrechtliche Selbstverständnis, mit dem die Parteien bisher ihre gemeinsamen Interessen politisch zu fördern wußten. Dies zementiert deren politische Rolle und immunisiert damit die Verfassung gegen jedwede Änderungen, die den Interessen großer Parteien zuwiderlaufen. De facto kommt auf diese Weise jeder großen Partei ein Vetorecht gegen wesentliche Neuerungen im politischen Institutionengefüge und in den demokratischen Spielregeln zu. Neben die explizite Ewigkeitsklausel zum Schutz der Grundrechte und des demokratischen, sozialen, föderalen und republikanischen Rechtsstaats tritt auf diese Weise eine implizite Ewigkeitsklausel, die den Parteienstaat und alle den Parteien nützlichen staatlichen Institutionen schützt.

Wir wirksam diese De-facto-Verewigung der geltenden Ordnung ist, hat nicht zuletzt der verfassungspolitische Verlauf der deutschen Wiedervereinigung gezeigt. Es entsprach der parteipolitischen Interessenlogik, die Wiedervereinigung nicht zum Anlaß für eine verfassungspolitische Fundamentalrevision zu nehmen. Nicht nur für Westdeutschland wollte man den verfassungspolitischen Status quo möglichst gewahrt wissen; dieser sollte auch auf Ostdeutschland möglichst unverändert übertragen werden, um nicht eine spätere, vom ostdeutschen Sonderfall her inspirierte gesamtdeutsche Verfassungsdebatte zu riskieren. Von keiner der großen Parteien wurde ernsthaft über den Vorschlag nachgedacht,

Ostdeutschland auch nur übergangsweise einen verfassungspolitischen Sonderstatus zu geben, der den besonderen ökonomischen und sozialen Problemen der Umstellungsphase Rechnung getragen hätte. Das Eigeninteresse der Parteien und Verfassungsorgane gebot zu eindeutig die lückenlose Übertragung der westdeutschen Rechtsordnung auf die ehemalige DDR. Eben dies war aber eine der Hauptursachen für die späteren innerdeutschen Anpassungsprobleme.

Das einzige Mittel, das Abhilfe gegen das verfassungspolitische De-facto-Monopol der großen Parteien verspräche, wäre ein unmittelbares Einwirkungsrecht der Bürger auf die Verfassungspolitik. Daß das Grundgesetz dies nicht zuläßt, ist Relikt eines paternalistischen Verfassungsverständnisses, das auf nichts anderem als einer Geringschätzung der politischen Vernunft des Bürgers beruht. Aber auch wenn dieses Verfassungsverständnis abgelegt wäre und die Bürger über Änderungsvorschläge zur Verfassung direkt abstimmen könnten, wäre die Macht der Parteien, die Organisationsnormen des Staates zum eigenen Vorteil zu konservieren, noch kaum gebrochen. Die Bürger erhielten auf diese Weise zwar die Möglichkeit, unerwünschte Verfassungsmanipulationen der Parteien zu verhindern, aber sie wären kaum in der Lage, fällige Modernisierungen der politischen Ordnung auf eigene Initiative hin durchzusetzen. Sie hätten zwar die Möglichkeit, zu vorgegebenen Anlässen ihr verfassungspolitisches Nein zu artikulieren, aber eine vorbeugende und aktiv gestaltende, an den Parteien und Parteiinteressen vorbeigreifende Einwirkung auf die Verfassungspolitik stünde ihnen damit noch nicht zu Gebote.

Solange das Verhältnis zwischen Bürgern und Parteien intakt ist und die Parteien den politischen Problemen gewachsen erscheinen, machen solche Mängel der Verfassung sich in der politischen Realität kaum bemerkbar. So lange bleibt die Staatskrise noch ein allzu hypothetisches Szenario, das allenfalls auf akademisches Interesse stößt. Für die Bürger wird das Problem des Zugriffs auf die Verfassung erst dann akut, wenn sie in den politischen Parteien und den von ihnen besetzten Staatsorganen nicht mehr die kompetenten Problemlöser sehen, denen sie das laufende politische Geschäft beruhigt überlassen können.

Wenn sich aber in demokratischen Staaten eine allgemeine Politikverdrossenheit ausbreitet, die zwangsläufig auch eine Parteienverdrossenheit ist, rücken die unbedachten Nebenwirkungen, die von der herrschenden Verfassungsrealität ausgehen können, zumindest gedanklich bereits näher. Der Verdacht, die Parteien

hätten die gesellschaftlichen Probleme nicht mehr im Griff, kann dann relativ leicht in einen Verdacht gegen eine Verfassung umschlagen, die den Staat in die Hände der Parteien gelegt hat, ohne für wirksame Kautelen gegen ein eventuelles Parteienversagen gesorgt zu haben. Dies wäre ein Verdacht wider die Verfassungsorgane des Parteienstaates und damit ein Verdacht wider fundamentale Organisationsnormen der Verfassung. Eine Instanz, die sich dieses Verdachtes verantwortlich anzunehmen hätte, ist indes im organisatorischen Konzept herkömmlicher Verfassungen nicht vorgesehen.

Keine Verfassung hatte je einen triftigeren Grund, für den Übergang von einer veralteten zu einer zeitgemäßerer Verfassung praktische Regelungen zu treffen, als das Grundgesetz. Geschaffen für einen nur westdeutschen und schon deswegen von vornherein provisorischen Staat, hätte es das Verfahren für seine eigene Abschaffung und die Rolle der Bürger in der Findung eines neuen Verfassungskonsenses möglichst präzise bestimmen müssen. Diese Erwartung hat erfüllt das Grundgesetz nicht. Sein lapidarer Schlußartikel lautet: "Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist." Mit dieser Formulierung ist dem deutschen Volk nicht der Schlüssel zur eventuellen Revision einer obsolet gewordenen politischen Ordnung in die Hand gegeben und erst recht nicht der Weg zu einer konkreten Staatsutopie offengehalten. Eröffnet worden ist ihm allenfalls die Möglichkeit, irgendwann ja zu einer Verfassung zu sagen, die letztlich doch von den alten Staatsorganen und Parteien konzipiert und insofern von deren Interessenlagen geprägt ist.

Daß das Grundgesetz ursprünglich nur bis zur Gründung eines neuen, wiedervereinigten deutschen Staates gültig sein sollte, hat also wenig zusätzlichen verfassungspolitischen Spielraum eröffnet. Der legale Ausweg aus einer erstarrten politischen Ordnung bleibt insofern auch in der deutschen Verfassungswirklichkeit verschlossen. Die Auflösungsklausel des Grundgesetzes gibt den Bürgern keine erweiterten Möglichkeiten, verfassungspolitischen Anliegen demokratischen Nachdruck zu verleihen. Sie läßt damit gelten, was fast alle anderen Verfassungen stillschweigend voraussetzen: Die verfassungsmäßige Ordnung bleibt gültig bis zur nächsten, hoffentlich friedlichen Revolution.

Das fehlende Glied in der Verfassung: die Öffnungsklausel

Daß eine demokratische Verfassung die staatliche Ordnung formell oder de facto irreversibel machen kann, dürfte den wenigsten Bürgern als politisches Problem bewußt gewesen sein. Auch wenn es bewußt war, wurde es in der Vergangenheit kaum je als verfassungspolitisches Problem wahrgenommen. Ein Grund hierfür ist, daß Leistungsschwächen von Staat und Politik zumeist als vorübergehende, durch den Wechsel von Parteien und Personen behebbare Probleme angesehen wurden. Ein weiterer Grund war, daß alternative Organisationsformen des Staates, die eine leistungsfähigere Politik versprechen, offenbar nicht in Sicht waren.

Die Ausbreitung der sogenannten Staats-, Politik- und Parteienverdrossenheit in der jüngeren Vergangenheit hat hieran zunächst wenig geändert. Es entsprach den gewohnten Denkkategorien, diese Verdrossenheit auf das zufällige Zusammenreffen von einzelnen politischen Fehlleistungen, strukturellen Umbrüchen in der Wirtschaft, Konjunkturschwäche, Verunsicherung bürgerlicher Wertvorstellungen und anderen temporären Phänomenen zurückzuführen. Daß sich hierin irgendwann das Potential einer späteren Verfassungskrise andeuten könnte, lag - und liegt in den meisten Staaten noch immer - jenseits des politischen Vorstellungsvermögens.

Formell bleibt der Verfassungskonsens in der Tat so lange gewahrt und demokratisch dokumentiert, wie die große Mehrheit der Bürger sich in freier Wahl für verfassungstreue Parteien ausspricht. Diese indirekte Bestätigung des Verfassungskonsenses bedarf allerdings einer sehr zurückhaltenden Deutung. Solange der Zweifel an der Leistungsfähigkeit der bestehenden Ordnung den Makel der Verfassungsfeindlichkeit trägt, hängt ihm zugleich der Makel des politischen Extremismus oder der utopischen Praxisferne an. Für die demokratische Willensbildung und die Möglichkeit zur seriösen demokratischen Willensbekundung jenseits der verfassungstreuen Parteien ist dies eine beträchtliche Erschwernis. Der Bürger hat es nicht nur schwer, den Zweifel an der staatlichen Ordnung politisch zu organisieren und ihn in demokratischer Wahl offiziell anzumelden, sondern auch, ihn in akzeptables politisches Vokabular zu kleiden. Dies verleitet dazu, die Vitalität des bestehenden Verfassungskonsenses zu überschätzen.

Noch hat der Respekt vor der Verfassung in den meisten westlichen Demokratien allen Enttäuschungen über den politischen Alltag weitgehend standgehalten, besser zumindest als der Respekt vor Parteien und Politikern. Zwischen Politikverdrossenheit und Verdruß an der Verfassung bestehen aber fließende Übergänge. Je länger Unmutphänomene wie die sogenannte Politikverdrossenheit schwelen, desto weniger plausibel wird es, ihre Ursachen noch allein in der politischen Aktualität zu suchen und damit die Verfassung von solchem Unmut auszunehmen; desto größeres verfassungspolitisches Gewicht muß dann im übrigen auch den Nichtwählern beigemessen werden, die sich nicht mehr entschließen können, einer der verfassungstreuen Parteien ihre Stimme zu geben.

Daß die Verfassung viele unzufriedene Bürger zunächst in die stille Abstinenz des Nicht-Wählens abdrängt, kann im politischen Alltag über das wahre Ausmaß eines Konsensverlustes hinwegtäuschen. Dennoch zeigt es immer auch ein erstes Scheitern der Verfassung an ihrem eigenen Legitimitätsanspruch an. Wenn die Bürger politische Auseinandersetzungen nicht mehr nach den von der Verfassung vorgesehenen Verfahrensregeln austragen, ist dies bereits ein starkes Indiz für den unzeitgemäßen Charakter eben dieser Regeln. Solcher Bedeutungsverlust der verfassungsmäßigen Mitwirkungsrechte läßt sich durchaus als Frühindikator einer realen Verfassungskrise interpretieren. Da die Verfassung hierfür nicht anders vorgesorgt hat, kann er auch Frühindikator eines außerhalb der Verfassung auszutragenden Entscheidungsprozesses sein, im weitesten Sinne des Wortes also einer irgendwann fällig werdenden Revolution.

Die Verfassungskrise, die sich möglicherweise in wachsender Wahlenthaltung ankündigt, wäre ein Aufbegehren gegen einen demokratischen Staat, und äußerlich hätte sie dementsprechend wenig gemein mit einem revolutionären Umsturz, wie er im allgemeinen gegen ein diktatorisches Regime vollbracht werden muß. In solchem Aufbegehren käme aber ein verfassungspolitischer Anspruch zum Ausdruck, den der demokratische Wählerauftrag an politische Parteien und Kandidaten nicht erfüllen kann. Es müßte sich daher auf ein spontan akzeptiertes Verfahren zur Reorganisation des Staates stützen, das vorübergehend ohne die Rückendeckung formaler Legalität auskommt.

Jedes solche spontane Verfahren der staatlichen Neuordnung ist mit gewissen politischen Risiken verbunden. Ein Risiko liegt allein schon in dem Zeitdruck, unter dem solche ungeregelten Verfahren notgedrungen stattfinden. Dieser

Zeitdruck ist abträglich für die Qualität der neuen Ordnung, auf die man sich schließlich zu einigen hat. Er ist insbesondere abträglich für die Chancen, der neuen Ordnung von Beginn die für einen breiten und dauerhaften Konsens notwendige Gestalt zu geben. Diese Risiken, die in ungeordneten Verfahren der neuen Legitimitätsfindung liegen, wären nur durch eine Verfassung auszuschalten, die sich selbst in Frage zu stellen und mit eigenen Mitteln zu einer neuen Ordnung überzuleiten vermag.

Eine de jure oder de facto auf Endgültigkeit angelegte Verfassung birgt somit ein erhebliches politisches Gefahrenpotential. Sie behindert die demokratische Kritik an den gelten Organisationsnormen, indem sie solcher Kritik nur die indirekte Ausdrucksform der Wahlenthaltung läßt. Sie behindert damit zugleich die Auseinandersetzung um eventuelle neue, zeitgemäßere Staatsformen, und sie unterbindet damit eine geordnete intellektuelle Vorbereitung für den Eventualfall einer Verfassungskrise. Schließlich überläßt sie die Lösung dieser eventuellen Krise einem ungeordneten Verfahren, das für die Herausbildung eines stabilen neuen Verfassungskonsenses denkbar ungünstige Voraussetzungen bietet.

Aus der Einsicht in dieses Gefahrenpotential, das allen zeitgenössischen Staatsverfassungen gemeinsam ist, ergibt sich eine klare verfassungspolitische Aufgabenstellung. Es ist die Aufgabe, in der Verfassung selbst die Einsicht in deren begrenzte Lebensdauer zu verankern und Vorkehrungen für das Ende dieser Lebensdauer zu treffen. Eine Verfassung dürfte nicht als endgültiges, sondern sie müßte ausdrücklich als vorläufiges Normenkonstrukt konzipiert werden. Sie müßte selbst die notwendigen Vorkehrungen dafür schaffen, daß auch ihre fundamentalen Organisationsnormen offen für die jederzeitige Revision bleiben. Sie dürfte diese Revision nicht nur formal ermöglichen, sondern sie müßte auch dafür sorgen, daß nicht ein verkrustetes Institutionen- und Parteiengefüge, dessen Interessenlagen sich gegenüber den gesellschaftlichen Anliegen verselbständigt, solche Revisionen behindert.

So wenig bestehende Verfassungen dieser Anforderung bisher gerecht geworden sind und so verhängnisvoll sich dies in manchen staatspolitischen Krisen ausgewirkt hat, so einfach wäre diese Anforderung verfassungspolitisch erfüllbar. Um ihr gerecht zu werden, bedürfte es nur eines sehr einfachen, in seinen praktischen Auswirkungen sehr übersichtlichen Verfassungszusatzes. Es müßte nur eine Revisionsvorschrift eingefügt werden, welche die uneingeschränkte Gültigkeit der

Verfassung an bestimmte politische Bedingungen bindet. Sind diese Bedingungen nicht mehr erfüllt, müßte ein legales demokratisches Verfahren zur Anpassung der Verfassung an die gewandelten Umstände eingeleitet werden. Eine solche Vorschrift soll, da sie die Verfassung offenhält für die jederzeitige Anpassung an die gesellschaftlichen Anforderungen, im folgenden *Öffnungsklausel* genannt werden. Da sie die staatliche Ordnung unter einen Bewahrungsvorbehalt stellt, ist ihr die Bezeichnung Bewahrungsklausel ebenso angemessen.

Eine solche Öffnungsklausel wäre, so einfach sie auch formulierbar sein mag, verfassungspolitisches Neuland, und sie scheint zunächst quer zu jedem gängigen Verfassungsverständnis zu liegen. Ungewohnt ist es, einer Verfassung, die einen längerfristigen gesellschaftlichen Grundkonsens verkörpern soll, von vornherein unter einen Bewahrungsvorbehalt zu stellen. Nach herkömmlicher Vorstellung birgt dies die Gefahr, daß der Verfassungskonsens voreilig aufgekündigt und die Gesellschaft mit allzu häufigen Konsensfindungsprozessen überfordert wird. Hierbei spielt auch die Erfahrung eine Rolle, daß mancher in der Verfassung verankerte Grundkonsens teuer erkaufte, d.h. unter schmerzlichen gesellschaftlichen Turbulenzen geboren wurde. Nicht wenige Bürger sahen aufgrund dieser Erfahrung sogar ihre eigenen politischen Stimmungsschwankungen als verfassungspolitisch gefährlich an und waren bereit, die Verfassung vor diesen ihren Stimmungsschwankungen zu schützen. Sie glaubten, nur auf diese Weise könne die Verfassung die ihr zgedachte Funktion als politischer und gesellschaftlicher Stabilitätsanker erfüllen.

Solche verfassungspolitischen Schlußfolgerungen waren vor dem gegebenen historischen Erfahrungshintergrund in vielerlei Hinsicht plausibel, aber sie beruhten dennoch auf falschen Prämissen. Falsch ist zum einen die Prämisse, durch eine Öffnung für die jederzeitige demokratische Revision würde die Verfassung einer unberechenbaren, von Emotionalität und kurzfristigem Interessenkalkül geprägten Tagespolitik ausgesetzt. Falsch ist vor allem auch die Vorstellung, der Verfassungskonsens verliere durch explizite Anerkennung seiner Vorläufigkeit an Bindungskraft.

Die gesellschaftliche Bindungskraft der Verfassung hängt sicher zu einem gewissen Grade vom gewachsenen Respekt der Bürger ab. Die Verfassung lebt immer auch von ihren eigenen historischen Verdiensten, und sie wird dadurch gegenüber manchen negativen tagespolitischen Erfahrungen immunisiert. Insofern hat

der Verfassungskonsens zwangsläufig eher vergangenheits- als zukunftsbezogenen Charakter. Letzten Endes bedarf die Bindungskraft der Verfassung aber immer wieder der Affirmation durch eine erfolgreiche Gegenwartspolitik und durch die aktuelle Leistungsfähigkeit des Staates. Der Verfassungskonsens muß also nicht nur formale Kontinuität aufweisen und in diesem Sinne stabil sein, sondern er muß in erster Linie vital sein.

Im Idealfall ist dieser Konsens natürlich stabil und vital zu gleich. Seine Vitalität läßt sich aber nicht verordnen und nicht durch formale Festschreibung von Verfassungsnormen erzwingen. Wenn ein Konsens in unveränderliche Klauseln gegossen ist und von unangreifbaren Institutionen fortgeschrieben wird, kann er sich gegenüber dem Wandel des gesellschaftlichen Umfeldes auf gefährliche Weise verschlossen erweisen. Er kann einer schleichenden inhaltlichen Auszehrung anheimfallen, auf die das politische System ungenügend reagiert. Eine solche Auszehrung nimmt der herkömmliche Umgang mit der Verfassung mehr oder weniger billigend in Kauf. Damit folgt er einem verfassungspolitischen Kontinuitätsdogma, das seine historische Bewährungsprobe in der demokratischen Welt noch vor sich haben dürfte.

Nach diesem Kontinuitätsdogma ist an der Verfassung so lange festzuhalten, bis der irreparable Zusammenbruch des in ihr formulierten gesellschaftlichen Grundkonsenses manifest geworden ist. Stellt man jedoch das Ziel der Vitalität des Konsenses über dasjenige der Kontinuität, ergibt sich eine genau gegenteilige Konsequenz für die Gültigkeitsdauer der Verfassung. Aus dieser Perspektive darf die Verfassung nur so lange vorbehaltlos gültig bleiben, wie hierfür eine ausdrückliche Bestätigung der großen Mehrheit des Volkes vorliegt. Statt den Fortbestand des Konsenses stillschweigend zu unterstellen, müßten also die Bürger regelmäßig aufgerufen werden, diesen Konsens mit großer Mehrheit aktiv zu bestätigen. Die Gültigkeit der Verfassung würde dann immer nur bis zur nächsten klaren Bestätigung durch die Bürger verlängert.

Eine Öffnungsklausel, die auf die Vitalität des Verfassungskonsenses abzielt, müßte genau diese Bestätigung zum Gegenstand haben. Es würde nicht genügen, dem Bürger in der akuten Legitimationskrise das plebiszitäre Durchgriffsrecht auf wichtige Verfassungsnormen zu eröffnen. Auf diesen Ernstfall untätig zu warten wäre schon ein Verstoß gegen ein verfassungspolitisches Vitalitätsgebot. Dieser Ernstfall ist im voraus nicht theoretisch definierbar und weder für Politiker noch

für Bürger rechtzeitig zweifelsfrei erkennbar. Wo er eintritt, sind die Bürger mit der Aufgabe, die notwendigen verfassungspolitischen Konsequenzen zu ziehen, in besonderem Maße überfordert, zumal sie von den bestehenden Verfassungsorganen nicht die hierfür erforderlichen Impulse zu erwarten hätten. Der geeignetste Zeitpunkt für ein geordnetes verfassungspolitisches Revisionsverfahren wäre bei Eintritt dieses Ernstfalles bereits verpaßt. Viel leichter und rechtzeitiger könnten die Bürger ein demokratisches Signal geben, das aufkommende Zweifel an der Leistungsfähigkeit der Verfassung frühzeitig anmeldet und dazu aufruft, den Konsens über die Grundnormen der Staatsorganisation wohlüberlegt zu erneuern. Die Formulierung einer Öffnungsklausel müßte eben dieser Anforderung gerecht werden, und doch müßte sich auch das nachrangige Interesse an der formalen Kontinuität der Verfassung in einer solchen Klausel niederschlagen. Insbesondere dürfte die Öffnungsklausel nicht die Gefahr heraufbeschwören, daß ein einmal festgeschriebener, in Verfassungsnormen umgesetzter Basiskonsens politisch außer Kraft gesetzt wird, bevor ein neuer, die politische Praxis bindender Konsens in Sicht ist. Bestehenden Verfassungsorganen dürfte also nicht voreilig die Legitimation entzogen werden, ohne daß die dadurch entstehende politische Zuständigkeitslücke zumindest provisorisch geschlossen wäre. Dies ist eine unabdingbare Stabilitätseigenschaft, die eine Öffnungsklausel in der Verfassung sichern helfen müßte.

Es gibt zweierlei formale Verfahrensweisen, um den eventuellen Zweifel der Bürger an der bestehenden Verfassung zu ermitteln und die Aufkündigung des Verfassungskonsenses verbindlich festzustellen. Das eine Verfahren bedient sich indirekter Indikatoren, das andere unmittelbarer verfassungspolitischer Wähleraussagen. Einer der möglichen Indikatoren, von denen die Gültigkeit des Verfassungskonsenses formal abhängig gemacht werden könnte, wäre die Wahlbeteiligung, ein anderer brauchbarer Indikator wäre die Stabilität parlamentarischer Mehrheiten. Wenn zu viele Wähler glauben, mit ihrem Wahlrecht nichts mehr bewirken zu können, aber auch, wenn Regierungen zu häufig ausgewechselt und Parlamente vorzeitig aufgelöst werden, steht die Verfassungsfrage oft unausgesprochen - und in der Vergangenheit oft unerkannt - im Raum. An solche Indikatoren könnte man daher die Anwendung einer Öffnungsklausel binden. Man könnte beispielsweise die Verfassungsfrage formell aufwerfen, wenn keine regierungsbildende Parlamentsmehrheit zustande kommt, die sich nicht mindes-

tens auf die Stimmen eines Drittels der wahlberechtigten Bevölkerung stützt, wenn Regierungen vorzeitig stürzen oder Parlamente vorzeitig aufgelöst werden. Solche Ereignisse könnten zum Anlaß genommen werden, sich der Aktualität des Verfassungskonsenses in einer Volksabstimmung zu vergewissern. Bei einem negativen Ausgang dieser Abstimmung könnte die Verfassung dann unter Vorbehalt gültig bleiben, bis das Parlament eine neue Verfassung beschlossen und bis ihr die Bürger in einer neuen Volksabstimmung zugestimmt haben.

Wenn das verfassungspolitische Selbstbewußtsein der Bürger aber einmal gefordert und geweckt ist, müssten solche indirekten Zugänge zur Revision der Verfassung früher oder später doch als unnötige Umwege verworfen werden. Es könnte den Bürgern nicht auf Dauer plausibel gemacht werden, daß der Ernstfall der politischen Handlungsunfähigkeit abgewartet und daß ihnen der Umweg über die Wahlenthaltung zugemutet werden soll, um die Vitalität eines Verfassungskonsenses demokratisch zu testen. Sie würden hierin früher oder später einen unzeitgemäßen Kompromiß mit einem veralteten Verfassungsverständnis erkennen. Sie würden darauf bestehen, in verfassungspolitischen Fragen ebenso ernst genommen zu werden und mindestens ebensolche direkten Wahlrechte zu erhalten wie in der übrigen Politik. Auch die Wahrung verfassungspolitischer Kontinuität würden sie dann bei sich selbst in besseren Händen sehen als bei den bestehenden Verfassungsorganen.

Den Anforderungen politisch selbstbewußter Bürger würde daher nur ein verfassungspolitisches Verfahren gerecht werden, das regelmäßig die explizite demokratische Zustimmung zu den geltenden politischen Spielregeln einholt. Die Vitalität des Verfassungskonsenses wäre also in regelmäßigen Volksabstimmungen unmißverständlich zu verifizieren. Nicht nur indirekte Indikatoren für ein Schwinden des Verfassungskonsenses, sondern in erster Linie das Ausbleiben des affirmativen Votums der Bürger in regelmäßig wiederholten Abstimmungen wäre dann Auslöser für die Suche nach einem neuen Verfassungskonsens. Für ein solches Verfahren, in dem die bestehende politische Ordnung in relativ kurzen Zeitabständen der demokratischen Abstimmung unterworfen wird, wird im weiteren die Bezeichnung *iteratives Legitimationsverfahren* verwendet.

Die Abstände, in denen bei diesem Verfahren Volksabstimmungen abgehalten werden, müßten auf die besonderen Belange der Verfassungspolitik abgestimmt sein. Sie müßten einerseits kurz genug sein, um eine rechtzeitige Reaktion auf den

verfassungspolitischen Problem- und Bewußtseinswandel zu erlauben, andererseits müßten sie lang genug sein, um nicht eine Vermengung der Verfassungspolitik mit dem politischen Alltagsgeschäft zu riskieren. Sie müßten den Bürgern die Gewißheit geben, der geltenden politischen Ordnung zu keinem Zeitpunkt wehrlos ausgeliefert zu sein, aber sie dürften ihn als Wähler nicht unnötig oft mit verfassungspolitischer Meinungsbildung belasten. Diesen Anforderungen könnte ein Abstimmungszyklus gerecht werden, der etwas länger ist als derjenige von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen. Etwa alle sieben Jahre könnten die Bürger ihr kritisches Urteil darüber abgeben, ob die Verfassung - und die darauf gegründeten Verfassungsorgane - noch den Anforderungen der Zeit gewachsen sind. Damit diese Urteilsbildung sich in einem ruhigen politischen Klima vollziehen kann und nicht in parteipolitische Kontroversen hineingezogen wird, sollten die Verfassungsabstimmungen darüber hinaus in möglichst großem zeitlichem Abstand zu anderen demokratischen Wahlen stattfinden.

Daß die Verfassung kein Instrument der Tagespolitik, sondern Dokument eines gesellschaftlichen Grundkonsenses ist, sollte sich auch in anderen Regularien eines iterativen Legitimationsverfahren niederschlagen. Die wichtigste Vorschrift in diesem Zusammenhang wäre, daß die Verfassung nur mit einer hohen qualifizierten Mehrheit bestätigt werden kann. Als eine solche Mehrheit könnten z.B. die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Wähler und der Hälfte der Wahlberechtigten gelten. Würde eine dieser Quoten in der Verfassungsabstimmung verfehlt, erhielte die bestehende Verfassung den Status einer Übergangsregelung. Eine Bewährungsklausel könnte damit sinngemäß etwa wie folgt formuliert werden: *Über die Gültigkeit der Verfassung entscheidet das Volk in allgemeiner, freier und geheimer Wahl für eine Dauer von jeweils ... Jahren. Die Verfassung bleibt für diese Dauer gültig, wenn sich mindestens ...% der Wähler und ...% der Wahlberechtigten hierfür ausgesprochen haben.*

Mit einer solchen Klausel wäre dafür gesorgt, daß dem Volk nicht zu lange eine überlebte Verfassung zugemutet wird. Es wäre eine neue Dimension verfassungspolitischer Volkssouveränität erschlossen, die mehr Klarheit und Offenheit im Umgang mit der jeweils geltenden politischen Ordnung schafft, als demokratische Staaten dies bisher vermocht haben.

Wie aber zu verfahren wäre, wenn die notwendige Mehrheit für die Bestätigung der Verfassung verfehlt wird, wie also der von den Bürgern angemahnte Über-

gang zu einem neuen, vitalisierten Verfassungskonsens zu bewältigen wäre, bedürfte unter diesen Voraussetzungen natürlich einer ebenso klaren verfassungspolitischen Regelung.

Demokratisches Notstromaggregat: der permanente Verfassungsrat

Die Öffnungsklausel ermöglicht es dem Bürger zunächst nur, nein zu den alten Verfassungsnormen zu sagen, ohne daß er zugleich neue Normen in Kraft setzen könnte. Solches delegitimierende Nein leitet eine kritische verfassungspolitische Phase ein. Der Respekt vor den geltenden Normen wäre beeinträchtigt, die Legitimationsgrundlage der Verfassungsorgane geschwächt und damit die Erfüllung wichtiger staatlicher Funktionen möglicherweise gefährdet. Es bedürfte daher geeigneter Vorkehrungen, um das politische System in solcher kritischen Phase vorbeugend zu stützen. In der Phase, in der die Verfassung auf den Status einer Übergangsordnung reduziert ist, müsste eine legitimierende Hilfsinstanz bereitstehen, um die Kontinuität der staatlichen Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.

Mit der Wahrung dieser Kontinuität dürfte der Staat es sich in der Übergangszeit nicht zu leicht machen. Er dürfte es nicht dabei bewenden lassen, den alten Verfassungskonsens so lange der politischen Praxis zugrunde zu legen, bis ein neuer Konsens formuliert und demokratisch bestätigt ist. Die Zeitspanne, die bis dahin zu überbrücken ist, könnte hierfür zu lang und das Mißtrauen in die herrschenden Institutionen hierfür bereits zu groß sein.

In dieser Zeitspanne müsste natürlich Politik weiterhin von den bestehenden Verfassungsorganen und deren Amts- und Mandatsträgern betrieben werden, und diese dürften auch nicht ohne weiteres aus ihrer Verpflichtung auf die alte Verfassung entbunden werden. Sie bedürften aber zumindest eines legitimierenden Beistands, der schon in der Übergangszeit Politik im Hinblick auf den gesuchten neuen Verfassungskonsens zu gestalten hilft. Die Instanz, die diesen Beistand leistet, wäre gewissermaßen das demokratische Notstromaggregat, das die entstandene Legitimationslücke schließen und einen stabilisierenden Mindestkonsens wahren und damit die Funktionsfähigkeit des Staates und die Tolerierung der praktizierten Ordnung übergangsweise sicherstellen könnte.

Eine solche Instanz müßte in der Übergangszeit mindestens gleichrangig neben die anderen Verfassungsorgane gestellt werden. Eine ihrer wichtigsten Aufgaben bestünde darin, politische Entscheidungen, die zu einem künftigen neuen Verfassungskonsens in Widerspruch stehen könnten, zu verhindern. Sie müßte daher Vermutungen über die möglichen Inhalte dieses künftigen Konsenses anstellen, und sie müßte aufgrund dieser Vermutungen so lange ein Vetorecht gegenüber Parlament und Verfassungsgericht ausüben können, bis eine neue Verfassung demokratisch legitimiert ist. Eine derartige Übergangsregelung wäre die beste Gewähr dafür, daß die alte Ordnung nicht voreilig aufs Spiel gesetzt und insofern das notwendige Maß an politischer Kontinuität gesichert wäre. Damit wäre ein weiter zeitlicher und inhaltlicher Spielraum für die wichtigste politische Aufgabe der Übergangszeit geschaffen, nämlich die Suche nach einer besseren Verfassung.

Auch für diese Suche bedürfte es natürlich eines regelten, von der Verfassung vorgegebenen Verfahrens. Vor allem bedürfte es einer politischen Instanz, die sich dieser Suche kompetent annimmt und dem Volk am Ende eine neue, konsensfähige Verfassungsvariante zur Abstimmung vorlegt. Diese Instanz müßte in der Lage sein, die Defizite der vorangegangenen Politik distanziert auf eventuelle Ursachen in der Verfassung zurückzuverfolgen. Sie müßte den Wandel der politischen Problemstellungen und den Wandel der gesellschaftlichen Ansprüche an den Staat analysierend begleiten, und sie müßte hieraus neue organisatorische und gegebenenfalls auch inhaltliche Normenkonzepte herleiten können.

Diese Aufgabe deckt sich teilweise mit derjenigen eines in der Übergangszeit tätigen legitimatorischen Beistandsorgans der angeführten Art. Auch dieses Beistandsorgan müßte konkrete Vorstellungen über den künftigen Verfassungskonsens entwickeln, um sein politisches Vetorecht gegenüber den regulären Verfassungsorganen überzeugend wahrnehmen zu können. Die Bürger würden insofern von diesen beiden Instanzen weitgehend identische Kompetenzen erwarten und zudem ein hohes Maß an inhaltlicher Übereinstimmung. Es liegt daher nahe, statt zweier eigenständiger eine einzige Instanz für diese beiden Aufgabenbereiche zu entwerfen. Die vorausschauende Kontrolle über die alte und die Konzipierung einer neuen staatlichen Ordnung könnten in dieselben Hände gelegt werden. Es bietet sich an, eine solche Instanz als Verfassungsrat zu bezeichnen.

Ein solcher Verfassungsrat dürfte natürlich nicht erst dann ins Leben gerufen werden, wenn die bestehende Verfassung in einer Volksabstimmung verworfen worden ist. Im Rahmen des iterativen Legitimationsverfahren müßte er für die Übernahme seiner legitimatorischen Übergangsfunktion zu jeder Zeit bereitstehen. Er müßte hierauf jederzeit intellektuell und organisatorisch vorbereitet sein, um die anfallende legitimatorische Übergangphase rasch und kompetent zu bewältigen. Dies kann ihm nur gelingen, wenn er die bestehende Ordnung beständig an den sich wandelnden gesellschaftlichen Anforderungen mißt, wenn er hierüber selbst einen permanenten internen Diskurs abhält und zugleich die öffentliche Diskussion hierüber permanent wachhält. Er müßte daher als ein permanenter Verfassungsrat institutionalisiert werden.

Daß für die Aufgabe, die Leistungsfähigkeit der Verfassung und der darin begründeten politischen Ordnung laufend sachverständig zu begutachten, nicht schon längst eine Instanz im demokratischen Institutionengefüge existiert, ist im Grunde ein politikgeschichtliches Kuriosum. Es hätte den etablierten Gepflogenheiten politischer Institutionenbildung schon seit langem entsprochen, einen permanenten Verfassungsrat zumindest als wissenschaftliche Beratungsinstanz zu konstituieren. Die meisten demokratischen Staaten haben sich Räte zur laufenden Begutachtung politischer Fragen geschaffen, die der Frage der Vitalität des Verfassungskonsenses an Bedeutung bei weitem nachstehen, unabhängige beratende Sachverständigengremien beispielsweise, die jährliche Gutachten zur aktuellen Wirtschaftspolitik abgeben. Gemessen an solchem wirtschaftswissenschaftlichen Sachverständigenrat könnte natürlich ein permanenter Verfassungsrat, der in mehrjährlichem Zyklus Gutachten zur Problemlösungskapazität der bestehenden Verfassungsorgane erstellt, weitaus Wichtigeres für die Sicherung von Wohlstand und gesellschaftlicher Stabilität beitragen.

Die Notwendigkeit, einen derartigen Verfassungsrat einzurichten, läßt sich nur selten aus tagespolitischer Aktualität herleiten. Verfassungskrisen ereignen sich weniger häufig als beispielsweise Konjunkturkrisen, sie entwickeln sich langsamer, und sie bleiben zumeist länger unerkannt. Entsprechend langsamer verläuft auch der politische Lernprozeß, der zur Einsicht in die Notwendigkeit eines Verfassungsrates hinführen könnte. Es hat vieler Wirtschaftskrisen bedurft, bis der politische Entschluß zur ständigen Einrichtung eines ökonomischen Sachverständigenrates gereift war. Analog hierzu wird es auch noch mancher Staatskrise

bedürfen, bis der politische Boden für die Einrichtung eines Verfassungsrates, zumal mit der hier entworfenen Kompetenzausstattung, bereitet ist.

Die Analogie zwischen Legitimationskrise und Konjunkturkrise kann aber helfen, das Vorstellungsvermögen für die Nützlichkeit eines Verfassungsrates rascher wachsen zu lassen. Beiden Krisen ist gemein, daß sie schwer zu prognostizieren sind und entsprechend unerwartet eintreten können. Ein Verfassungsrat würde dazu beitragen, daß Staat und Politik von solchen unerwarteten Entwicklungen nicht unvorbereitet getroffen werden. Er könnte insofern auch der Gewährsträger dafür sein, daß die erhaltenswerte Substanz einer gefährdeten politischen Ordnung unbeschädigt in eine Nachfolgeordnung überführt wird.

Ein Verfassungsrat, der in Krisenzeiten in den Mittelpunkt der politischen Entscheidungsprozesse treten würde, bedürfte seinerseits natürlich einer zweifelsfreien demokratischen Legitimation. Aus der Natur seiner Aufgabe ergibt sich, daß diese Legitimation keine indirekte, von anderen Verfassungsorganen hergeleitete sein kann. Die Mitglieder eines Verfassungsrates dürften daher nicht von Regierungen, Parlamenten oder anderen Instanzen ernannt sein, denen gegenüber sie in eventuellen Legitimationskrisen Distanz und Überlegenheit zu bewahren hätten. Sie bedürften vielmehr eines direkten, unmittelbar von den Bürgern erteilten demokratischen Auftrages. Über die Besetzung des Verfassungsrates dürfte daher nicht anders als in allgemeinen Wahlen entschieden werden.

Wenn auf diese Weise ein demokratisch gewählter, permanenter Verfassungsrat eingerichtet würde, bekäme allein dadurch die Verfassungspolitik einen anderen, erheblich höheren Stellenwert in der Öffentlichkeit. Der Verfassungsrat würde unabhängig von akuten Legitimationskrisen dafür sorgen, daß praktikable verfassungspolitische Alternativen bereitgehalten, diskutiert und weiterentwickelt werden. Er wäre nicht nur eine schlummernde Notfallinstitution, von der die Bevölkerung in ruhigen Zeiten so wenig Notiz nehmen würde wie etwa von einem Amt für technischen Katastrophenschutz. Er wäre zwar eine Institutionalisierung vorsorglichen Nachdenkens über die Verfassung, aber er wäre auch dafür zuständig, diesem Nachdenken laufende Publizität zu verschaffen. In dieser Funktion würde er selbst dazu beitragen, das Interesse der Bürger an der Wahl seiner Mitglieder wachzuhalten.

Ist ein Verfassungsrat einmal auf diese Weise permanent und demokratisch institutionalisiert, kommt ihm wie selbstverständlich eine weitere verfassungspolitische Aufgabe zu, die bisher den Parlamenten vorbehalten war. Diese Aufgabe besteht aus den laufenden kleineren Korrekturen an der Verfassung. Es gäbe keinen Grund, einem demokratisch gewählten, auf verfassungspolitische Aufgaben spezialisierten Verfassungsrat diesen Teil der Verfassungspolitik nicht zugunsten des Parlamentes vorzuenthalten. Es dürfte Verfassungspolitik auch im Detail nicht mehr von einer verfassungspolitischen Laieninstanz betrieben werden, wo hierfür ein spezialisiertes und daher kompetenteres, ebenso demokratisch legitimes Expertengremium zur Verfügung stünde. Dem Verfassungsrat müßte insofern bei allen laufenden Eingriffen in die geltende Verfassung das alleinige Entscheidungsrecht, wenngleich nicht das alleinige Vorschlagsrecht zugestanden werden. Damit wäre der Status des Verfassungsrates in der Öffentlichkeit aufgewertet, und auch das laufende öffentliche Interesse an den Wahlen zum Verfassungsrat wäre zusätzlich gestärkt. Die Geschichte demokratischer Staaten hat gezeigt, daß durchschnittlich im Abstand von etwa vier bis fünf Jahren Verfassungsänderungen vorzunehmen sind, die größeres öffentliches Interesse wecken. Mindestens in diesen relativ kurzen Abständen wäre dem Verfassungsrat damit ein hohes Maß an politischer Aufmerksamkeit sicher.

Einem mit diesen Zuständigkeiten ausgestatteten Verfassungsrat müßte konsequenterweise auch ein umfassendes verfassungspolitisches Initiativrecht zugestanden werden. Er dürfte nicht darauf festgelegt werden, nur auf Anforderung der Wähler hin neue Verfassungsentwürfe vorzulegen, sondern er sollte dem negativen Wählervotum auch durch eigene Vorschläge zuvorkommen können. Damit hätte er die Möglichkeit, die Bürger von sich aus auf systematische Überforderungen der bestehenden Verfassungsorgane und auf andere Mängel der bestehenden Ordnung aufmerksam zu machen. Erst dadurch wäre eine wirklich ausgewogene Macht- und Verantwortungsbalance zwischen Bürgern, Verfassungsrat und den anderen Verfassungsorganen hergestellt.

Auch in der organisatorischen Ausgestaltung müßten für einen Verfassungsrat Formen gefunden werden, die seiner besonderen Aufgabenstellung angepaßt sind. Insbesondere müßte durch organisatorische Vorgaben sichergestellt sein, daß der Rat aus partei- und tagespolitischen Auseinandersetzungen herausgehoben bleibt, daß seine Mitglieder nicht von sachfremden Interessen abgelenkt sind

und daß er zu jedem Zeitpunkt reaktions- und entscheidungsfähig ist. Aus diesen Anforderungen leitet sich für den Verfassungsrat ein organisatorisches Profil her, das ihn von den anderen herkömmlichen Verfassungsorganen wesentlich unterscheidet.

Ein wichtiges organisatorisches Kriterium für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Verfassungsrat wäre dessen Mitgliederzahl. Diese müßte klein genug sein, um in Krisenzeiten klare Wegweisungen und entschlossenes Handeln möglich zu machen, und sie müßte andererseits groß genug sein, um dem Rat die Eigenschaft einer pluralistischen Diskussionsinstanz zu verleihen. Es dürfte sich daher nicht um eine Institution von Parlamentsstärke handeln, aber auch nicht um einen allzu kleinen Zirkel nach dem Vorbild von Sachverständigenräten. Der Verfassungsrat sollte dementsprechend als ein politisches Gremium mittlerer Größe konzipiert werden.

Die schwierigere organisatorische Gestaltungsaufgabe ist es, eventuellen Verwicklungen der Ratsmitglieder in die Interessenlagen der regulären Verfassungsorgane und der Parteien vorzubeugen. Eine der wichtigsten Voraussetzungen hierfür bestünde darin, Wahlen zum Verfassungsrat als reine Personenwahlen und nicht als Parteienwahlen abzuhalten. Eine weitere Voraussetzung wäre, daß weiterreichende, über die Ratstätigkeit hinausgehende politische Ambitionen der Ratsmitglieder durch geeignete Zulassungskriterien und geeignete Mandatsgestaltung weitestgehend ausgeschaltet werden. Dies könnte zum einen dadurch geschehen, daß die Mitgliedschaft im Verfassungsrat mit anderweitigen politischen Ämtern und Mandaten und mit der Mitgliedschaft in politischen Parteien für unvereinbar erklärt wird. Ratsmitglieder könnten darüber hinaus für einmalige lange, im besten Fall bis zum Pensionsalter reichende Amtsperioden berufen werden. Dies würde das Motiv zum verfassungspolitischen Wohlverhalten gegenüber einflußreichen Institutionen, Interessengruppen und Parteien am wirksamsten ausschließen.

Solche langen Amtsperioden könnten sinnvoll mit vergleichsweise langen Zeitabständen der Verfassungsratswahlen von beispielsweise sieben Jahren verbunden werden. Alle sieben Jahre würde dann ein Teil der Sitze im Verfassungsrat neu besetzt, während die verbleibenden Mitglieder eine gewisse Kontinuität der verfassungspolitischen Arbeit sicherstellen würden. Dadurch würde es auch

möglich, Verfassungsratswahlen gemeinsam mit den regelmäßigen Abstimmungen über die Verfassung abzuhalten.¹

Auch beim Nominierungsverfahren für Verfassungsratskandidaten müßten organisatorische Wege gefunden werden, die den besonderen verfassungspolitischen Belangen gerecht werden. Die Benennung von Kandidaten für demokratische Wahlen ist im allgemeinen Sache der politischen Parteien, die sich in dieser Funktion im großen und ganzen auch bewährt haben. Die Parteien haben sich als geeignete Institutionen erwiesen, um die personelle Kandidatenauswahl durchzuführen und Kandidaten der Öffentlichkeit zu präsentieren. Sie sind daher aus einem Nominierungsverfahren für Mitglieder eines Verfassungsrates zunächst schwer wegzudenken. Nicht jeder Privatmann oder wissenschaftliche Experte, der sich für qualifiziert hält, könnte sich zum Kandidaten für eine Verfassungsratswahl erklären und die damit verbundene öffentliche Aufmerksamkeit beanspruchen. Schon die sachgerechte Zuteilung von Sendezeiten in öffentlichen Medien ist ohne die Einschaltung von Parteien oder parteiähnlichen Institutionen organisatorisch nur schwer zu bewältigen. Soll im Vorfeld von Verfassungsratswahlen auf die organisatorische Vermittlungsfunktion der Parteien verzichtet werden, müßten daher neue Wege der Nominierung und Präsentation von Kandidaten beschritten werden. Es müßten Veranstalter des Nominierungsverfahrens gefunden werden, die mit dem übrigen politischen Geschehen möglichst wenig Berührungspunkte haben.

Als eine naheliegende Möglichkeit sei hier nur diejenige erwähnt, den Verfassungsrat, sobald er konstituiert ist, selbst zum Träger des Nominierungsverfahrens für seine späteren Kandidaten zu machen. Der Rat wäre unter den genannten Voraussetzungen eine der wenigen politischen Institutionen, die aller Partei- und Tagespolitik konsequent genug enthoben sind, um hierfür qualifiziert zu sein. Von keiner anderen politischen Instanz könnte man erwarten, daß sie die verfassungspolitische Kandidatenwahl kompetenter und nach sachgerechteren Kriterien vornimmt. So könnte z.B. jedem Ratsmitglied das Recht eingeräumt werden, bei

¹ Auch ein Verfassungsrat könnte theoretisch natürlich in eine Legitimationskrise geraten, aber auch hierfür könnte durch geeignete demokratische Eingriffsmöglichkeiten Vorsorge getroffen werden. Die Legitimationskrise des Verfassungsrates würde dann eintreten, wenn dieser dem Volk eine neue Verfassung vorlegt, die dann deutlich die notwendige Mehrheit verfehlt. Für einen solchen Fall könnten außerordentliche Neuwahlen des Verfassungsrates vorgesehen werden.

Neuwahlen zum Verfassungsrat einen Kandidaten zu benennen, und gleichzeitig die Regel eingeführt, daß mindestens die Hälfte der Ratsmitglieder aus den so benannten Kandidaten zur rekrutieren ist. Damit wären wichtige Voraussetzungen für eine kompetente Besetzung des Rates gegeben. Ein solches Nominierungsverfahren würde sowohl für eine hohe fachliche Eignung wie für eine angemessene Meinungspluralität unter den Kandidaten sorgen.²

Die Existenz eines Verfassungsrates würde das Wesen der Demokratie viel tiefgreifender verändern, als es auf den ersten Blick den Anschein hat. Obschon seine Hauptaufgabe diejenige eines demokratischen Notstromaggregates wäre, das nur in der akuten Krise aktiv in das politische Geschehen eingreift, würden vom Verfassungsrat auch permanente Wirkungen auf die politische Praxis ausgehen. Selbst die politische Theorie und das Verhältnis zwischen Theorie und Praxis blieben von seiner Existenz nicht unberührt.

Zunächst einmal würde der Verfassungsrat ein neues Verständnis von politischer Verantwortlichkeit entstehen lassen. Wo immer politische Fehlentwicklungen beobachtet werden und sich staatsbürgerliche Unzufriedenheit breitmacht, würde nach den Ursachen gleichzeitig auf zwei Ebenen geforscht. Es würde nach der Sachkompetenz der Parteien und des amtierenden politischen Personals gefragt, und es würde zugleich gefragt, ob nicht tieferliegende, systembedingte Ursachen für die Fehlentwicklungen vorliegen. Es würde also versucht, Klimaschädigung, Kriege, Bürgerkriege, Bevölkerungsexplosion, Staatsverschuldung, Inflation, soziale Spannungen, Arbeitslosigkeit und andere politische Katastrophen nicht nur in ihrem unmittelbaren personellen und institutionellen Kontext zu begreifen, sondern auch als eventuelle Leistungsschwächen der herrschenden politischen Ordnung. Schon das Vorhandensein eines Verfassungsrates würde genügen, um der politischen Öffentlichkeit eine klare Unterscheidung dieser Ebenen der politischen Verantwortlichkeit zu ermöglichen.

Dies hätte nicht zuletzt auch auf den wissenschaftlichen Diskurs über Staat und Politik einschneidende Auswirkungen. In der Wissenschaft müßte es zu einer neuen, präziseren Arbeitsteilung zwischen einer Theorie herkömmlicher demokratischer Politik und einer Theorie der vom Verfassungsrat

² Mit diesem Nominierungsverfahren könnte natürlich nicht die personelle Erstausrüstung eines Verfassungsrates vorgenommen werden. Auch bei der Erstwahl zu einem Verfassungsrat müßte aber bereits ein Verfahren gefunden werden, bei dem nicht Parteipolitiker, sondern ausschließlich unabhängige Experten nominiert werden.

kratischer Politik und einer Theorie der vom Verfassungsrat wahrzunehmenden Verfassungspolitik kommen. Der Verfassungsrat ließe sich als die oberste Instanz zur Anwendung normativer Staatstheorien und praktischer Sozialphilosophie deuten. Diese Theoriebranche hätte damit einen fest institutionalisierten, permanent verfügbaren Ansprechpartner, dem zuzuarbeiten ihre wichtigste praxisrelevante Aufgabe wäre. Die absehbare positive Folge hiervon wäre, daß staatstheoretische und sozialphilosophische Auseinandersetzungen viel praxisbezogener geführt würden. Es entstünde vermehrter Bedarf an einer Theorie verfassungspolitischer Normen und der verfassungspolitischen Entscheidungsprozesse, die sich innerhalb eines Verfassungsrates sowie zwischen diesem Rat und der Öffentlichkeit abspielen. Vermehrter Bedarf bestünde vor allem auch an verfassungspolitischen Zukunftsentwürfen, d.h. an neuen Gesellschaftskontrakten, die der Verfassungsrat den Bürgern gegebenenfalls zur Billigung vorzulegen hätte.

Dieser neue Theoriebedarf würde früher oder später ein entsprechend erneuertes theoretisches Angebot nach sich ziehen. Das Spektrum der verfügbaren verfassungspolitischen Konzepte, das den politischen Gestaltungshorizont des Verfassungsrates bestimmt, würde sich auf diese Weise selbsttätig erweitern. Zugleich würde das Interesse am verfassungstheoretischen Diskurs vermutlich dort stark abfallen, wo dieser Diskurs nicht in dem einen oder anderen genannten Sinne auf die Arbeit eines Verfassungsrates bezogen wäre. Das Vorhandensein eines Verfassungsrates würde auf diese Weise nicht nur größere Ordnung in die politische Problemlandschaft bringen, sondern zugleich einen wichtigen Beitrag zur Bereinigung der wissenschaftlichen Theorienlandschaft leisten.

Diese Wirkung von Verfassungsräten bliebe nicht auf die Theorie und Praxis nationaler Politik beschränkt, sondern sie hätte entsprechende Auswirkungen auch auf supranationaler Ebene. Wenn in mehreren Staaten nationale Verfassungsräte bestünden, würden sich zwischen ihnen ähnliche internationale Kooperationen einstellen wie zwischen nationalen Regierungen und Parlamenten. Die Verfassungsräte würden beispielsweise versuchen, die Verfassungsnormen über zwischenstaatliche Beziehungen eigenständig weiterzuentwickeln und gegebenenfalls zu vereinheitlichen. Vor allem aber würde ihnen natürlicherweise die Aufgabe zufallen, über supranationale Vereinbarungen von Verfassungsrang zu verhandeln. Sie hätten insbesondere die Verträge über die Abtretung nationaler Verantwortlichkeiten an supranationale Institutionen zu schließen und diese

Verträge den Bürgern zur endgültigen Entscheidung vorzulegen. Die Verträge zur politischen Integration Europas beispielsweise hätten Verträge zwischen nationalen Verfassungsräten sein müssen, wenn es solche Räte bereits gegeben hätte.

Am Beispiel der europäischen Integration ließe sich in vielen Details darlegen, daß Verträge zwischen Verfassungsräten nach einer anderen Logik entwickelt und daher mit wesentlich anderen Inhalten gefüllt worden wären, als es bei den zwischen Regierungen geschlossenen Verträgen der Fall war. Der Maastrichter Vertrag vor allem wäre als Vertrag zwischen Verfassungsräten nicht in seiner starren, auf Unabänderlichkeit angelegten Form zustande gekommen, weil die Verfassungsräte sich damit in Widerspruch zu ihrer ureigensten Funktion als Wächter über die Vitalität des Verfassungskonsenses begeben hätten. Sie hätten es als eine ihrer vorrangigsten Aufgaben angesehen, einen supranationalen Verfassungsrat einzurichten, der über den künftigen Konsens in Verfassungsangelegenheiten einer Europäischen Union wacht. Damit hätten sie sichergestellt, daß auch auf europäischer Ebene die Bürger Zugriff auf die Verfassung behalten und zwischenstaatliche Verträge von Verfassungsrang dem iterativen Bestätigungsverfahren unterworfen werden.

Auch in anderen Belangen wären Verträge über die europäische Integration von der distanzierten Interessenlage nationaler Verfassungsräte erheblich anders geprägt worden, als es in der realen Integrationspolitik der Fall war. Es wäre vor allem nicht dazu gekommen, daß die Frage der demokratischen Legitimation europäischer Institutionen so stark vernachlässigt wird wie im bestehenden Vertragswerk. Insbesondere hätten die Verfassungsräte kein Interesse daran gehabt, die politische Entscheidungsgewalt einer Europäischen Union fast ausschließlich Vertretern der nationalen Regierungen in die Hände zu legen. Eine solche Regelung konnte nur zustande kommen, weil sie von nationalen Regierungen ausgehandelt wurde und weil die Frage, ob sie in einem iterativen Legitimationsverfahren Bestand haben würde, bei den Verhandlungen keine Rolle spielte.

Zur Durchsetzbarkeit der Öffnungsklausel in der politischen Praxis

Die Einfügung einer Öffnungsklausel, mit der die Verfassung unter den Vorbehalt der iterativen Bestätigung gestellt würde, ist auf den ersten Blick eine relativ bescheidene verfassungspolitische Reformmaßnahme. Sie stellt sich gegen keine

der etablierten Institutionen und keine politische Interessengruppe. Sie greift nicht unmittelbar in bestehende politische Konflikte ein, und sie präjudiziert für keinen dieser Konflikte eine bestimmte künftige Lösung. Zudem ist ihr demokratischer Charakter über jeden Zweifel erhaben.

Für die Bürger, die an der Leistungsfähigkeit ihres politischen Systems zu zweifeln beginnen, gibt es daher keinen unauffälligeren Einstieg in eine grundlegende Reform der politischen Verhältnisse als eine solche Verfassungsklausel. Diese Klausel wäre gewissermaßen das Trojanische Pferd, das in eine erstarrte politische Ordnung eingeschleust würde, um diese Ordnung von innen her verändern zu können. Der Verfassungsrat wäre zu diesem Trojanischen Pferd die demokratisch gewählte Besatzung.

Daß die Öffnungsklausel eine vergleichsweise unscheinbare Verfassungsergänzung wäre, spricht dafür, ihr relativ gute realpolitische Durchsetzungschancen beizumessen. Trotzdem fällt es ausgesprochen schwer, sich den politischen Prozeß vorzustellen, in dem eine solche Klausel realisiert werden könnte. Die politischen Parteien und die von ihnen beherrschten öffentlichen Institutionen haben verständlicherweise kein spontanes Interesse daran, "ihren" Staat zu einem Staat auf Bewährung herabzustufen. Sie würden ihr laufendes politisches Geschäft erschwert finden, wenn ein Verfassungsrat zu jeder Zeit die Leistungsfähigkeit der bestehenden Ordnung kritisch durchleuchtete, und sie würden sich daher verständlicherweise schwertun, ihre verfassungspolitischen Kompetenzen an einen solchen Rat abzutreten.

Auch in sehr persönlichen Bereichen wären die Risiken für die Betreiber des politischen Geschäfts erhöht, wenn die Verfassung dem iterativen Legitimationsverfahren unterworfen würde. Wo der Bürger über den Kopf der Parteien hinweg Verfassungsnormen außer Kraft setzen kann, könnten bestehende Institutionen unerwartet rasch Funktionen - oder gar ihre Existenzberechtigung - einbüßen und damit Ämter und Mandate leichter verlorengelien. Insbesondere könnte die Rolle der Parteien als Agenturen der Meinungs- und Interessenvermittlung erheblich an Stellenwert einbüßen. Amts-, Mandats- und parteipolitische Funktionsträger, aber auch Parteien als ganze haben insofern ein natürliches Interesse, den Bürger nicht zum unmittelbaren Souverän der Verfassungspolitik zu machen. Von den etablierten Parteien sind daher politische Initiativen zur Einsetzung eines Verfassungsra-

tes und die Einführung eines iterativen Legitimationsverfahrens am wenigsten zu erwarten. Solche Initiativen könnten nur von den Bürgern selbst ausgehen.

Je stärker die Bürger an der Problemlösungskompetenz ihres Staates zweifeln, desto wahrscheinlicher wird ihr politisches Engagement für Änderungen in der Verfassung. Es ist aber keineswegs selbstverständlich, daß das politische Engagement für eine Öffnungsklausel in dem Maße zunimmt, wie eine Staatskrise näherrückt. In der konkreten politischen Notsituation drängen die Bürger im allgemeinen auf Konkreteres als einen so bescheidenen, relativ abstrakte Zukunftsperspektiven eröffnenden Eingriff in die Verfassung. Sie drängen auf Auswechslung des politischen Personals und auf konkrete Maßnahmen der praktischen Politik. Wenn innerstaatliche Verteilungskonflikte, finanzielle Handlungsunfähigkeit des Staates, ungelöste Umweltprobleme oder Zuwanderungs- und Nationalitätenkonflikte Staatskrisen heraufbeschwören, verlangen die Bürger rasches Handeln auf eben diesen politischen Problemfeldern. Der Umweg über die Einrichtung eines Verfassungsrates, der erst einmal die institutionellen Voraussetzungen für eine bessere Politik zu konzipieren hätte, erschiene ihnen dann eher zu ungewiß und zu langsam in der Wirkung. Die Aussicht auf eine Öffnungsklausel in der Verfassung würde in solcher Situation kaum ausreichen, um die politischen Gemüter zu beruhigen. Eine Partei, die zur Krisenbewältigung nur die Hoffnung auf die eventuellen Fortschritte im Rahmen eines iterativen Legitimationsverfahrens anzubieten hätte, könnte hiermit schwerlich die Meinungsführerschaft im gefährdeten Staatswesen erlangen, könnte also gegen resignierte Politikmüdigkeit, Wahlenthaltung, extremistische Protestwahl, militanten Separatismus und andere Krisenreaktionen wenig ausrichten. Hinzu kommt, daß die staatstragenden Parteien und Institutionen gerade in der konkreten Krisensituation für das systemsprengende Potential eines iterativen Legitimationsverfahrens sensibilisiert wären und ihren ganzen Einfluß auf die politische Willensbildung dagegen aufbieten würden.

Realpolitisch sind die Verwirklichungschancen für eine solche Klausel dementsprechend nüchtern einzuschätzen. Das politische Engagement hierfür müßte bereits weit im Vorfeld der handfesten Staatskrise wachsen, um genügend demokratische Aufmerksamkeit zu erlangen. In solchen ruhigeren Phasen könnte es zunächst nur von einer für Demokratiedefizite besonders empfänglichen politischen Minderheit getragen werden. Nur einer solchen Minderheit ist der

lange politische Atem zuzutrauen, der notwendig ist, um eine so relativ abstrakte politische Reform langfristig auf ihre Tagesordnung zu nehmen. Allenfalls in kleineren Parteien könnte eine solche Reform daher vermutlich je Eingang in die politische Programmatik finden.

Das politische Szenario, in das sich die Durchsetzung einer Öffnungsklausel und die Einrichtung eines permanenten Verfassungsrates realistisch hineinzeichnen läßt, ist dadurch eng abgesteckt. In diesem Szenario hätten die großen, etablierten Parteien an Rückhalt bei den Bürgern verloren, wäre die demokratische Legitimationsbasis durch geringe Wahlbeteiligung zusätzlich geschmälert und hätte sich in kleineren demokratischen Parteien eine neue verfassungspolitische Sensibilität entwickelt. Zugleich wären extremistische Randparteien parlamentarisch so sehr gestärkt, daß die demokratischen Parteien stärker aufeinander angewiesen wären und daher auch kleinere Parteien Chancen hätten, verfassungspolitischen Reformvorstellungen Priorität auf der politischen Tagesordnung zu verschaffen. Nur in einer solchen Konstellation könnten sich die größeren Parteien gezwungen sehen, sich auf die Forderung nach einem iterativen Legitimationsverfahren einzulassen. Nur unter solchen Umständen könnten sie es am Ende gar für opportun halten, sich diese Forderung selbst zu eigen zu machen, um ihren Einfluß auf den anstehenden Reformprozeß zu wahren und die unausweichlichen Reformen im nachhinein als eigene Leistung darzustellen.

Die Öffnungsklausel wäre zwar ihrem Wesen nach alles andere als eine politische Revolution im herkömmlichen Sinne, aber in ihrer langfristigen Wirkung könnte sie doch von revolutionärer Tragweite im positivsten Sinne des Wortes sein. Sie würde eine stille Bereitschaft zum verfassungspolitischen Wandel zum festen Bestandteil der staatlichen Ordnung machen und damit einstmals umstürzlerische Vorgänge auf unspektakuläre Weise in die verfassungsmäßige Ordnung hineinholen. Was früher dem - sei es friedlichen oder gewaltsamen - revolutionären Umsturz vorbehalten war, würde durch das iterative Legitimierungsverfahren und die Tätigkeit des Verfassungsrates in die laufenden Geschäfte der Demokratie überführt.

Diese Art permanenter Bereitschaft zum verfassungspolitischen Wandel würde den Staat und die Bürger keineswegs in permanente Unruhe versetzen. Das Bewußtsein, jederzeit eine demokratische, anerkannten Regeln folgende Neuordnung des Staates in die Wege leiten zu können, würde im Gegenteil auch in

Krisenzeiten ein hohes Maß an staatsbürgerlicher Gelassenheit bewahren helfen, jene Gelassenheit also, die in Zeiten des Umbruchs die erste Voraussetzung für den Erhalt von Frieden und Ordnung ist.

Nach der Französischen Revolution wurde verfassungstheoretisch zwischen dem sogenannten Pouvoir constituant und dem Pouvoir constitué unterschieden. Ersterer ist die verfassungstiftende Gewalt des Volkes, die in einem spontanen und dem Wesen nach anarchischen, an keine formalen Regeln gebundenen Schöpfungsakt eine politische Ordnung kreiert. Letzterer ist die staatliche Machtausübung im Rahmen der auf diese Weise hervorgebrachten Ordnung. So eindeutig in diesem Begriffspaar der Pouvoir constitué definiert werden konnte, so verschwommen blieb demgegenüber immer das Wesen des Pouvoir constituant. Der Versuch, ihn als regellose, an keine Voraussetzung gebundene Verkörperung der Volkssouveränität zur staatsrechtlichen Kategorie zu machen, blieb analytisch so fragwürdig wie praktisch folgenlos. Der Widerspruch, daß neues, bindendes Verfassungsrecht aus dem rechtsfreien, anarchischen Chaos geschöpft werden sollte, in dem der einzelne Bürger keine geordnete - und damit keine gesicherte - Möglichkeit der demokratischen Mitgestaltung hat, blieb ungelöst. In der revolutionären Praxis blieb die ordnungstiftende Rolle breiter Bevölkerungsschichten meistens darauf beschränkt, Leib und Leben für die Beseitigung der alten, unzeitgemäßen Ordnung aufs Spiel zu setzen. Auch wenn dem Volk im nachhinein die Möglichkeit gegeben wurde, zu einer verfaßten Ordnung in demokratischer Abstimmung ja zu sagen, änderte dies nichts an der rechts- und demokratietheoretischen Fragwürdigkeit jeder Gewalt, die alte Verfassungen stürzt und neuen Boden bereitet.

Die Auflösung dieses Widerspruchs liegt darin, die verfassungstürzende und -stiftende Gewalt ihrerseits zu einer verfaßten Gewalt zu machen. An die Stelle eines verklärten Pouvoir constituant träte damit ein geregeltes demokratisches Verfahren, in dem die Bürger sich verfassungspolitisch laufend zwischen dem Status quo, der vorsichtigen Reform und der radikalen Umgestaltung der staatlichen Ordnung entscheiden können. Dies wäre die Maßnahme, die den letzten Zweifel am demokratischen Charakter einer verfaßten Ordnung auszuräumen vermöchte. Es wäre auch das fehlende Glied in der Verfassung, das der politischen Phantasie das weite Feld zwischen dogmatischem Konservatismus und dem Geist der Utopie in Sachen Staatsordnung offenhielte.

Das Volk hat erst dann volle politische Souveränität, wenn es auf seine Verfassung jederzeit einen praktikablen demokratischen Zugriff hat. Hinreichend praktikabel ist dieser Zugriff nur dann, wenn das Volk in dieser Hinsicht initiativ werden kann, ohne auf die Parteien und etablierten Institutionen angewiesen zu sein. In der herkömmlichen Verfassungsrealität ist dies schon deswegen nicht gegeben, weil das Votum gegen den bestehenden Staat und seine organisatorischen Normen immer zugleich ein Votum für einen konkreten besseren Staat und eine konkrete bessere Verfassung sein müßte, um nicht das politische Chaos zu riskieren. Der Legitimationsentzug der bestehenden und das Setzen einer neuen Ordnung müßte also gewissermaßen in einem Arbeitsgang vollzogen werden.

Daß die Bürger in dieser Rolle zu jeder Zeit überfordert waren, ist an der Geschichte vieler realer, aber eben auch der vielen unterlassenen und aufgeschobenen Umstürze politischer Ordnungen ablesbar. Nicht selten gaben die Bürger sich voreilig der Illusion hin, eine bessere Ordnung sei abrufbereit, oder sie begnügten sich mit der Ersatzillusion, führende Köpfe des politischen Umsturzes würden rechtzeitig mit einer solchen besseren Ordnung aufwarten. Häufiger noch waren sie sich ihrer Überforderung bewußt und zögerten daher, eine überholte Ordnung in Frage zu stellen, auch wenn sie deren Mängel längst am eigenen Leibe spürten. Sie beugten sich damit der intuitiven Einsicht, daß die Arbeit an einem neuen Ordnungsentwurf nicht Sache des ganzen Volkes sein kann.

Sache des Volkes ist es, einer bestehenden Ordnung notwendigenfalls die politische Legitimation zu entziehen, nicht aber, selbst einen neuen Ordnungsentwurf vorzulegen. Die Funktionen der Delegitimierung der alten und der Formulierung einer neuen Ordnung bedürfen daher, so eng sie auch ineinandergreifen müssen, getrennter, eigenständiger Verfahren. Ein Legitimitätsentzug darf die alte Ordnung nicht unvermittelt aus den Angeln heben. Er muß als politischer Auftrag des Volkes an die hierfür zuständigen Organe behandelt werden, eine neue, zeitgemäßere Verfassung zur demokratischen Abstimmung zu stellen. Für diesen Auftrag kann der Staat einen permanenten Verfassungsrat als kompetenten Adressaten zur jederzeitigen Verfügung halten. Auf diese Weise tut auch in der Staatskrise noch das Volk, was des Volkes ist, und der Staat, was des Staates ist.

Seinen geschichtlichen Sinn bekommt der Schritt zu einer solchen neuen Verfassungspolitik erst als Zwischenschritt zu konkreteren Staatsentwürfen, die die Lösung akuter politischer Mißstände versprechen. Wichtige Indizien dafür, an

welchen politischen Prioritäten solche Entwürfe sich zu orientieren hätten, finden sich in zeitgenössischen politischen Stimmungslagen. Priorität könnte z.B. die Institutionalisierung einer langfristigen politischen Vernunft haben, die in der Lage wäre, den Umgang mit drängenden gesellschaftlichen Zukunftsproblemen aus der herrschenden Praxis des kurzfristigen Krisenmanagements und Symptomkurierens herausheben. Es wären neuartige politische Institutionen zu schaffen, deren Organisationsformen und politische Verfahrensregeln von vornherein auf die Bewältigung fundamentaler Mißstände wie Klimaschädigung, sozialer Ungerechtigkeit, Bevölkerungsexplosion, Staatsverschuldung Geldentwertung und verwehrter Selbstbestimmung über die eigene Staatszugehörigkeit zugeschnitten sind.

Vergebene Chancen der Verfassungspolitik

Die Konzepte eines permanenten Verfassungsrates und eines iterativen Legitimationsverfahren sind der politischen Realität demokratischer Staaten offensichtlich weit entrückt, und es fehlt ihnen daher an Anschlußfähigkeit nicht nur an die institutionelle Realität, sondern auch an die politische und politologische Diskussionslage. Solange der demokratische Staat sich ökonomisch und politisch in ruhigem Fahrwasser bewegt, mögen solche Konzepte als unnötiger Vorgriff auf allzu hypothetische Krisenszenarien erscheinen. Selbst kritisch-distanzierten Beobachter fällt es nach längeren Perioden vergleichsweise hoher politischer Stabilität zumeist schwer, ein Bewußtsein für die Vorläufigkeit der verfassungsmäßigen Ordnung zu erhalten oder zu entwickeln.

Der Rückblick in die Geschichte läßt aber leicht ein falsches Bild davon entstehen, wie häufig und in welchen Zeitabständen staatliche Ordnungen obsolet werden können. Die meisten Ordnungen haben den Zeitpunkt, zu dem sie den gesellschaftlichen Anforderungen nicht mehr gerecht wurden, weit überdauert. Wo immer einer politischen Neuordnung eine längere Phase von Instabilität oder erzwungener Stabilität vorangegangen ist, dürfte mindestens eine fällige Umgestaltung von Staat und Verfassung überschlagen worden sein. Die Geschichte weist nur die wenigen realen, aber verspäteten Neuordnungen politischer Systeme aus und nicht die häufigen kleineren, die eigentlich am Platze gewesen wären.

Trotzdem ist gerade die jüngere Geschichte reich genug an Beispielen für das Scheitern überlebter staatlicher Ordnungen. Insbesondere in zwanzigsten Jahrhundert waren die Abstände, in denen Reformen des Staatswesens fällig wurden, viel geringer, als die ältere Staatsgeschichte es zu lehren schien. Dies ließ sich nicht nur in den Staaten der Dritten und der ehemaligen Zweiten Welt beobachten und nicht nur bei der Abschaffung von Sozialismus, Monarchie und Diktatur, sondern auch in den etablierten Demokratien des Westens.

Da die Geschwindigkeit des gesellschaftlichen Wandels in allen politikrelevanten Bereichen eher zu- als abnimmt, muß dieser Trend weiter in die Zukunft fortgeschrieben werden. Es wird daher immer wichtiger werden, schon bei der Einrichtung einer politischen Ordnung deren eventuelle Veraltung zu antizipieren. Es wird, anders gesagt, immer lohnender, die gesellschaftlichen Kosten, die die Überwindung einer etablierten Ordnung verursacht, im voraus ins Kalkül zu ziehen. Zu diesen Kosten muß daher ein zunehmend rationaler, von ideologischen Anhänglichkeiten an ordnungspolitische Wertvorstellungen unbelasteter Zugang gefunden werden.

Ein solches Kalkül mit der Lebensdauer von Staat und Verfassung wäre nur die Anwendung einer im ökonomischen, sozialen und ökologischen Denken längst selbstverständlich gewordenen langfristigen Kosten-Nutzen-Rationalität aufs Politische. Ökonomen, Ökologen, Soziologen und auch Rechtswissenschaftler befassen sich z.B. damit, wie bei langfristig angelegten Entscheidungen über Sachinvestitionen oder den Aufbau organisatorischer Strukturen auch die späteren Kosten des Rückzugs aus diesen Maßnahmen einzubeziehen sind. Sie zeigen, wie beim ausbeutenden Eingriff in die Natur die Kosten der späteren Renaturierung, beim Bau von Kernkraftwerken deren späterer aufwendiger Abbruch, bei der Herstellung von Automobilen deren spätere Entsorgung und beim Abschluß langfristiger oder unbefristeter Verträge die Kosten einer eventuellen Vertragsauflösung kalkulatorisch berücksichtigt werden sollten. Diese Art vorausschauender, die begrenzte Gültigkeitsdauer aller Maßnahmen antizipierender Rationalität gewinnt auch für die Verfassungstheorie an Bedeutung.

Über den Nutzen einer Öffnungsklausel, die die Verfassung unter den Vorbehalt der iterativen Bestätigung stellt, ließen sich anhand historischen Materials über Umbrüche staatlicher Ordnungen vielerlei Spekulationen anstellen. Es ließen sich Szenarien darüber entwickeln, welche konkreten Auswirkungen eine solche

Öffnungsklausel auf bestimmte historische Staatskrisen gehabt hätte. Weiter ließe sich darüber spekulieren, wann bzw. um wieviel früher bestimmte staatliche Ordnungen an einer Öffnungsklausel gescheitert und durch neue ersetzt worden wären und inwieweit Bürgerkriege, Staatsstriche und Wirtschaftskrisen auf diese Weise hätten vermieden werden können.

Es gibt aber relativ wenige historische Situationen, für die im Rahmen solcher Spekulationen realistische Verlaufsalternativen nachgezeichnet werden könnten. Für Momente der Geschichte, in denen die Bürger ein demokratisches Verfassungsbewußtsein noch nicht hatten oder nicht haben durften, läßt sich im Nachhinein schwerlich eine fiktive, von einem demokratisch legitimierten Verfassungsrat gesteuerte alternative Verfassungsentwicklung glaubhaft entwerfen. Realitätsnah können solche Spekulationen nur für jene Fälle sein, in denen bereits lebendige Demokratie praktiziert wurde und die Bevölkerung an den Fragen der staatlichen Ordnung kritisch Anteil nahm. Dies sind Fälle, in denen funktionsfähige Demokratien einer undemokratischen Ordnung gewichen sind oder ihre eigene Ordnung grundlegend gewandelt haben. Da sich ein wirklich grundlegender Wandel demokratischer Staatsverfassungen bisher kaum je ereignet haben dürfte, kommen daher letztlich nur gescheiterte Demokratien als geeignetes Spekulations- und Anschauungsmaterial in Frage. Einer der klassischen und zugleich der wohl fatalste unter diesen Fällen ist die Weimarer Republik.

Die letzten demokratischen Wahlergebnisse vor der Machtübernahme der Nationalsozialisten waren nicht nur de facto eine Abwahl der staatlichen Ordnung von Weimar, sie waren es nach allem, was historische Forschung und mündliche Überlieferung hierzu aussagen, auch von der Intention der Wähler her. Die Mehrheit der Bürger wollte nicht nur eine parteipolitische Alternative, sondern sie wollten auch eine Alternative zu einer handlungsunfähigen parlamentarischen Demokratie, die von der ökonomischen und sozialen Krise offensichtlich überfordert war. Von den Konturen einer solchen alternativen Ordnung hatten natürlich die wenigsten Deutschen im vorhinein ein klares Bild, und sie wählten insofern nicht bewußt den nationalsozialistischen Staat in all seinen politischen Konsequenzen. Sie hatten aber kaum eine andere Möglichkeit, ein klares Votum gegen den Weimarer Staat und dessen, wie es scheinen mußte, institutionalisierte Inkompetenz abzugeben.

Daher ist es eine plausible Vorstellung, die damaligen deutschen Staatsbürger hätten, bevor sie mehrheitlich dem Weg in die rechtsextremistische Diktatur folgten, sich zunächst einmal mit einem Nein zur Weimarer Verfassung und zu deren demokratischen Institutionen zufriedengegeben. Wenn sie dieses einfache, nicht schon mit einer Festlegung auf konkrete Alternativen verbundene Nein hätten sagen und damit einen Verfassungsrat ins Zentrum der politischen Macht hätten holen können, hätten sie damit nicht nur einen Anstoß zu dringend notwendigen Änderungen der Verfassung gegeben. Sie hätten der Demokratie zumindest auch jene relativ kurze Atempause verschafft, die notwendig gewesen wäre, um das Tal der tiefen wirtschaftlichen Rezession ohne Legitimationsentzug durchzustehen.

Es wäre hier müßig, diese Hypothese viel weiter zu differenzieren und eine fiktive Staatsgeschichte zu entwerfen, die sich nach der rechtzeitigen Einsetzung eines Verfassungsrates in der Weimarer Republik ergeben hätte. Schon die Andeutung der unausgeschöpften Möglichkeiten läßt die Schlußfolgerung zu, daß in diesem und in anderen Fällen politische Katastrophen, die die herkömmliche Demokratie nicht zu verhindern vermochte, hätten aufgeschoben und am Ende auch abgewendet werden können. Es gibt genügend gescheiterte Demokratieprojekte, an denen sich dies in analoger Weise illustrieren ließe.

In den Krisen der Demokratie war es in jüngerer Zeit immer wieder das Militär, das die Stand-by Funktion eines Lückenbüßers in der staatlichen Ordnung wahrnahm. Nicht selten war ein Militärrat die einzige Reserveinstanz, die sich schnell genug konstituieren konnte, um an die Stelle einer überforderten demokratischen Regierung und eines demokratisch gewählten Parlamentes zu treten. Zwar darf bei weitem nicht jeder antidemokratische Militärputsch im nachhinein als Folge eines Zusammenbruchs des demokratischen Verfassungskonsenses und als daraus resultierende Notlösung zur Wahrung der staatlichen Ordnung gedeutet werden; nicht selten war solcher Putsch aber doch von der stillschweigenden Billigung einer Mehrheit der Bürger begleitet, auch wenn sich dies nicht anhand von Wahlergebnissen oder anderen gesicherten Daten nachweisen läßt. In manchen demokratischen Schwellenländern stellt ein im Krisenfall putschbereites Militär für die meisten Bürger noch immer ein Auffangnetz unter einer labilen Demokratie dar, das eher zur Beruhigung als zur Besorgnis Anlaß gibt.

In eben dieser Rolle wäre das Militär entbehrlich, wenn es einen Verfassungsrat gäbe und wenn die Verfassung eine Öffnungsklausel enthielte. Anstatt stillschweigender Billigung eines Militärputsches durch die Bürger käme es in der akuten Staatskrise zunächst zur expliziten Aufforderung an den Verfassungsrat, politische Verantwortung zu übernehmen und die politische Ordnung zu erneuern. Anstatt zur stillen Duldung eines regierenden Militärrates sähen die Bürger sich eher zur aktiven Beteiligung an der vom Verfassungsrat angeführten Suche nach einem neuen demokratischen Verfahrenskonsens aufgerufen. Unter solchen Bedingungen könnte das Militär auch in demokratischen Schwellenländern ein ganz anderes, nämlich stabileres Verhältnis zu demokratischen Prinzipien entwickeln. Es hätte weniger Anlaß, der Demokratie einen Mangel an verfassungspolitischer Krisenbewältigungskapazität zu unterstellen und damit die stillschweigende Bereitschaft zur eventuellen militärischen Machtanmaßung zu rechtfertigen.

Reale Reformen und verfassungspolitische Erschöpfung

Neben dem Rückblick in die Geschichte und dem Blick auf gegenwärtige demokratische Schwellenländer läßt längst auch der kritische Blick auf die westlichen Demokratien erheblichen Bedarf für eine Öffnung der Verfassungspolitik im Sinne eines iterativen Legitimationsverfahrens erkennen. Auch in der jüngeren Vergangenheit war das Verfassungsproblem in etablierten demokratischen Staaten viel akuter, als es oberflächlich den Anschein hat. Sofern es Verfassungskrisen gab, waren dies allerdings zumeist latente Krisen, die, soweit sie überhaupt in eine offene Verfassungsdiskussionen mündeten, letztlich in einem verfassungspolitischen Erschöpfungssyndrom endeten.

Ein Beispiel hierfür war nicht zuletzt die Arbeit der in Deutschland nach der Wiedervereinigung einberufenen Verfassungskommission und deren Resonanz in der politischen Öffentlichkeit. Auch Italien hat in den achtziger und bis in die neunziger Jahre, belastet mit ausufernder öffentlicher Verschuldung, hoher Arbeitslosigkeit, Kriminalisierung von Staat und Gesellschaft und einem extremen wirtschaftlichen und sozialen Nord-Süd-Gefälle, Zustände erlebt, die Züge einer offenen Verfassungskrise annahmen und in denen die Bürger, wäre ihnen die Möglichkeit dazu eröffnet worden, mit großer Wahrscheinlichkeit einen Arbeitsauftrag an einen Verfassungsrat erteilt hätten. Zur gleichen Zeit wurde sich auch

in Kanada ein großer Teil der Bürger der Vorläufigkeit ihrer staatlichen Ordnung bewußt, die nicht geeignet schien, einen konsensfähigen Ausgleich zwischen den Interessen des Zentralstaates und den regionalen Ansprüchen auf kulturelle und wirtschaftliche Eigenständigkeit herzustellen. Ein verfassungspolitischer Arbeitsauftrag wurde unausweichlich, aber in Abwesenheit eines Verfassungsrates erging dieser Auftrag an die Regierung und das Parlament, die einen wirklich befreienden, von Unbefangenheit gegenüber der Staatsordnung Verfassung geprägten Entwurf nie zustande brachten.

In den gefestigten europäischen Demokratie ist ein konkretes Verlangen nach verfassungspolitischer Erneuerung bisher kaum virulent geworden. Hierin kommt nicht zuletzt auch ein historisch bedingter Mangel an verfassungspolitischem Selbstbewußtsein der Bürger zum Ausdruck, ein Rest also einer aus vordemokratischer Zeit herrührender Staatsgläubigkeit, die zwar nicht mehr als Gläubigkeit gegenüber Staatslenkern, Staatsdienern und staatstragenden Parteien in Erscheinung tritt, aber als unkritischer Respekt gegenüber dem Staat in seiner abstrakten Eigenschaft als Ordnungsmodell nachwirkt. Solcher unkritische Respekt besteht gegenüber Verfassungstexten, aber auch - wie in Großbritannien, das einen höheren verfassungspolitischen Nachholbedarf haben dürfte als die meisten etablierten Demokratien - gegenüber nicht kodifizierten politischen Traditionen, die einen offeneren Umgang mit der politischen Ordnung ebenso verhindern können.

In Europa sind es längst nicht mehr nur die Nationalstaaten und ihre Verfassungen, die Anschauungsmaterial für einen Mangel an verfassungspolitischer Offenheit liefern. Zum herausragenden Beispiel für die Erstarrung der politischen Ordnung ist mittlerweile der Prozeß der europäischen Integration geworden. Der Vertrag von Maastricht, der von seinen politischen Urhebern ausdrücklich als irreversible Weichenstellung konzipiert und auch öffentlich so bezeichnet worden war, stellt in seinem Endgültigkeitsanspruch alle nationalen europäischen Verfassungen noch in den Schatten. Er hat in der relativ kurzen Zeit seines Bestehens das Vertragswerk zur europäischen Integration zu einer für die Bürger fast uneinnehmbaren Bastion der Verfassungswirklichkeit werden lassen und damit zum Musterfall einer politischen Ordnung, die den Keim für künftige verschleppte Verfassungskrisen in sich trägt.

Die Entstehungsgeschichte dieses Vertrages - wie im übrigen des gesamten verfassungspolitisch relevanten Vertragswerkes zur europäischen Integration - hat im übrigen gezeigt, wie ungeeignet bürgerferne, quasi hinter verschlossenen Türen agierende bürokratische und diplomatische in der Rolle als Verfassungsgestalter sind. Die Unübersichtlichkeit, die stilistische Sperrigkeit und die Unbestimmtheit von Vertragstexten wie demjenigen von Maastricht machen dies jedem Leser schmerzlich bewußt. Anhand solcher Texte kann sich kein Vorstellungsvermögen für die politische Praxis eines geeinten Europa entwickeln, und noch weniger eine staatsbürgerliche Identifikation künftiger Generationen von Europäern.

In diesen seinen negativen Eigenschaften war der Vertrag von Maastricht ein Spiegel seiner Entstehungsbedingungen. Formuliert wurde er als Gemeinschaftsprodukt einer Vielzahl eurokratischer Experten unter ständiger Beobachtung und Einflußnahme eines Dutzend europäischer Regierungen. In jedem Artikel und jedem einzelnen Satz des Vertrages mußte zwischen vielen festgefügtten Europaideologien, Staats- und Verfassungsverständnissen, Wirtschafts-, Währungs- und sozialpolitischen Traditionen, persönlichen Ambitionen der beteiligten Politiker und handfesten Eigeninteressen nationaler Regierungen ein Kompromiß gefunden werden. Nicht nur in der Architektur des Vertrages, sondern auch in den inhaltlichen und sprachlichen Details hat diese Art der Kompromißsuche ihren Niederschlag gefunden. Überall schimmert die Mühsal eines multinationalen Formulierungskollektivs durch, das von unvollkommenen Zwischenergebnissen nicht mehr abrücken konnte, weil jede Neuverhandlung unabsehbare inhaltliche und terminliche Auswirkungen gehabt hätte. Genau diese Behandlung erfuhr dann auch der fertige Vertrag, als von einigen beteiligten Nationen Änderungsanliegen erwogen wurden. Weil das Verfahren der Vertragsgestaltung so unvollkommen und schwer beherrschbar war, wurde das fertige Vertragsergebnis vor Verbesserungsvorschlägen - und damit vor der Einmischung der politischen Öffentlichkeit - erfolgreich abgeschirmt.

Wie stark die Entstehungsbedingungen eines solchen Vertrages sich auf dessen Qualität auswirken, läßt sich auch anhand eines Vergleiches mit einigen einzelstaatlichen Verfassungen ermessen. Der amerikanische Verfassungstext beispielsweise gilt noch heute zu Recht als ein Meisterwerk der Übersichtlichkeit und Verständlichkeit und ist insofern ein überzeugendes Gegenbeispiel zum bisheri-

gen Verfassungswerk zur europäischen Integration. Auch andere nationale Verfassungen haben, zumal sie auf solche historischen Vorbilder zurückgreifen konnten, in Aufbau und Formulierung durchweg ein unvergleichlich höheres Niveau. Dies ist nicht zuletzt auf die viel übersichtlicheren Bedingungen zurückzuführen, unter denen die Arbeit der frühen Verfassungsväter geleistet werden konnte.

Natürlich sind die Entstehungsbedingungen der beispielgebenden demokratischen Verfassungen in gewisser Weise unwiederbringlich, und sie sind auch nicht ohne weiteres auf die Schaffung supranationaler Verfassungskonstrukte übertragbar. Um so wichtiger ist es aber, für die nationale und supranationale Verfassungsentwicklung neue, zeitgemäßere organisatorische Voraussetzungen zu schaffen.

Ein permanenter, politisch unabhängiger Verfassungsrat von überschaubarer Größe, der nur seiner verfassungspolitischen Aufgabe verpflichtet wäre und zu aller übrigen Politik Distanz wahren kann, würde diese Voraussetzungen in den wichtigsten Punkten erfüllen. Auch auf supranationaler Ebene wären die Bedingungen für eine erfolgreiche Verfassungsgestaltung durch die Einrichtung eines solchen Verfassungsrates erheblich verbessert. Zwar müßten auch in einem supranationalen Verfassungsrat nationale Interessen mühsam abgeglichen und dürften einmal gefundene verfassungspolitische Kompromisse nur aus dringendem Anlaß aufgekündigt werden; da aber die Zwistigkeiten der Tagespolitik und die Eigeninteressen etablierter nationaler Institutionen in eine solche Instanz nicht hineinwirken würden, wäre ein viel unbefangeneres Vorgehen in der Gestaltung und Neuverhandlung von Verfassungstexten möglich.

Dieses unbefangene Vorgehen, das die Befassung mit einem weiten Spektrum von Alternativen sicherstellt, könnte zusätzlich durch organisatorische Verfahrensvorgaben abgesichert werden. Auch ein Verfassungsrat sollte nicht als abgeschirmtes Expertenkollektiv operieren, das seine Entwürfe und Kompromisse vornehmlich im internen, geschlossenen Diskurs hervorbringt. Er müßte dazu verpflichtet werden, zu Verfassungsentwürfen öffentliche Ausschreibungsverfahren zu veranstalten und damit die Konsenssuche zu einem für die Bürger transparenten Wettbewerb der Konzepte zu machen. Erst nach der vergleichenden Gegenüberstellung in sich geschlossener, konkurrierender Entwürfe dürfte er den Bürgern seinen eigenen Kompromißvorschlag zur Abstimmung vorlegen.

Gegenüber einer intensiveren Einmischung der Bürger in Verfassungsfragen sind die ideologischen Vorbehalte natürlich noch immer groß. Gegen solche Einmischung läßt sich auch leicht das naheliegende Argument wenden, die Bürger wären schon mit einer plebiszitären Einmischung in Sachfragen einzelner Politikressorts überfordert, um so mehr müßten sie es daher mit Einmischungen in die Entwicklung einer politischen Ordnung sein, um so dringender sei daher die Zuständigkeit für Verfassungsfragen ausschließlich gewählten Parlamenten und Regierungen zu überlassen.

So plausibel dieses Argument auf den ersten Blick erscheinen mag, so irrig erweist es sich auf den zweiten. Ein politisch verhängnisvoller Irrtum ist es, zu glauben, der Bürger könne sich kein vernünftiges Urteil über die Leistungsfähigkeit der verfassungsmäßigen Ordnung bilden. Dieses Urteil bedarf keines spezialisierten Sachverständes, sondern nur der alltäglichen staatsbürgerlichen Wahrnehmung. In dieser Frage hat daher der Bürger ein viel sichereres Gespür, als er es in der Beurteilung einzelner Gesetzesvorhaben je entwickeln kann. Gerade in dieser Frage ist zudem besonderer Zweifel angebracht, ob der Wille der gewählten Politiker wirklich an den Interessen der Bürger orientiert ist.

Daß etwas faul im Staate ist, wenn viele Bürger ihr demokratisches Nein zur geltenden politischen Ordnung sagen wollen, ist gewiß. Ebenso gewiß ist aber mit einer politischen Führung etwas faul, die den Bürgern die Möglichkeit verwehren wollte, in wiederkehrenden Abstimmungen gegebenenfalls ein solches Nein zu artikulieren.