

**DAS GRUNDGESETZ – VERFASSUNG oder Programm?** – Die Themen, die bei uns die politische Diskussion beherrschen, wechseln mehr oder minder schnell und gründlich. Was gestern die Gemüter erregte, ist heute vergessen. Vokabeln wie »Systemüberwindung« und »Demokratisierung« sind aus dem Verkehr gezogen, Umwelt-, Energie- und außenpolitische Themen stehen inzwischen im Vordergrund.

Dies ist eine günstige Zeit, in Ruhe und Sachlichkeit über grundlegende Probleme unserer politischen Ordnung nachzudenken, bevor sie vielleicht – kaum erkannt hinter neuen innenpolitischen Auseinandersetzungen – wieder virulent werden.

Die Frage: Unsere Verfassung: eine Verfassung oder ein Programm? scheint zunächst unverständlich, wenn nicht unsinnig zu sein. Trotzdem, es lohnt sich für den politisch Interessierten darüber nachzudenken; denn diese Frage wird provoziert von Theorien, die bereits seit längerem subtilen Einfluß auf politisierende Intellektuelle, Parteideologen und sogar führende Parteifunktionäre haben. Keine Theorie ist abstrakt und akademisch genug, wie die Erfahrung zeigt, um nicht überraschend in der Politik wirksam werden zu können; und die, vor der wir hier stehen, könnte durchaus gefährlich werden für die Fundamente unserer Demokratie. Das gilt ganz besonders für unser Land, dessen politisches Leben sich wie in keinem anderen Staat des westlichen Kulturkreises an seiner Verfassung orientiert. In Ermangelung einer gefestigten Tradition politischen Grundkonsenses, politischer Einstellungen und Verhaltensregeln; getragen von einem unausrottbaren Vertrauen in die Macht des gesetzten Rechts und die Weisheit der Juristen, neigen wir nur allzu sehr dazu, unser politisches Heil im Buchstaben der Verfassung zu suchen. Das hat nicht nur zur Folge, daß die Politik weit mehr als nötig und zweckmäßig verrechtlicht und politische Verantwortung auf das Bundesverfassungsgericht abgewälzt wird, sondern es belastet vor allem auch den politischen Prozeß potentiell mit den Folgen und Nebenfolgen

aller Einfälle der Verfassungstheorie und Verfassungsrechtslehre.

Was heißt nun: Verfassung als Programm? Es bedeutet, daß man das Grundgesetz weniger als Grundordnung des Staates, als festgefügten Ordnungsrahmen für die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse versteht, sondern ähnlich wie ein Parteiprogramm in erster Linie als rechtsverbindliche Richtlinie für die Politik, bestimmte globale und weitreichende Ziele zu verwirklichen. Pointiert gesagt: eine solche als Programm verstandene Verfassung begründet keine politische Ordnung, sie gibt vielmehr der Politik auf, eine neue Ordnung zu schaffen.

Dieser Einfall ist nicht in dieser oder jener beschränkten Hinsicht bedenklich, er geht an den Nerv des Grundgesetzes, genauer: jeder Verfassung in einem freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaat, und müßte diesen ruinieren, wenn er praktisch ernst genommen und verwirklicht würde.

Um diese Behauptung zu erläutern, zunächst ein kurzer Blick auf die Verfassungsgeschichte. Verfassungen im Sinne geschriebener Rechtsurkunden sind eine relativ junge Erfindung, die Idee ist gerade 200 Jahre alt, geboren mit der Gründung der Vereinigten Staaten von Nordamerika 1787, zur größten Wirksamkeit gebracht im Verlauf der weiteren Geschichte durch die Verfassungen der Französischen Revolution der Jahre 1791/95. Mit diesen Verfassungen sollte zweierlei unverbrüchlich für alle Zukunft festgelegt werden: Zum einen die Grundrechte der Bürger auf Gleichheit und auf Freiheit von Willkür, Unterdrückung und obrigkeitlicher Gängelung sowie die Verpflichtung der Staatsgewalt auf den Schutz dieser Rechte; zum anderen eine rechtsverbindliche Organisation der staatlichen Institutionen, die durch das Prinzip der Gewaltenteilung in ihrer Macht beschränkt und in ihrer Machtausübung kontrollierbar werden sollten.

Beide Teile der Verfassung – herrschaftsorientierende Grundwerte und herrschaftsmachtbeschränkendes Organisationsstatut – stehen nicht unverbunden nebeneinander,

kein Teil kann ohne weiteres weggedacht oder weggelassen werden. Die Beschränkung der Herrschaft durch die Verfassung als Organisationsstatut – das, was man im Angelsächsischen *limited government* nennt –, kann nur verstanden werden im Hinblick auf die Grundwerte der individuellen und gesellschaftlichen Freiheit und der Gleichheit, aus denen die Grund- und Menschenrechte abgeleitet sind. Warum sonst sollten wir die Zuständigkeit der Regierung begrenzen und ihre Machtentfaltung, soweit durch Verfassungen überhaupt möglich, hemmen, wenn nicht wegen eines fundamentalen Anspruchs auf Freiheit der Bürger?

In dieser Erkenntnis wurden die Grundrechte, die zunächst von den amerikanischen Verfassungsvätern einfach als selbstverständlich vorausgesetzt wurden, sehr bald nach Gründung der USA in den Verfassungstext eingefügt, und in der französischen Verfassung von 1791 wurden sie gleich an den Anfang gestellt. Natürlich kann man einen Grundrechtskatalog auch für sich alleine proklamieren, das hat es in der Verfassungsgeschichte mehrfach gegeben, z. B. die englische *Bill of Rights* von 1689 oder die *Virginia Bill of Rights* von 1776. Und natürlich ändert sich allein dadurch, wenn es nicht bei der bloßen Proklamation bleibt, die Regierungsweise dramatisch: ein absolutistisches, autoritäres und totalitäres System, kurz: eine Diktatur kann es auf keinen Fall mehr sein.

Dieses Wenn muß allerdings sehr groß geschrieben werden, solange die Organisation der Herrschaft nicht selbst auch vom Prinzip der Freiheitssicherung bestimmt wird. Unkontrollierte, unkontrollierbare Macht bedeutet ständige Gefahr des Machtmißbrauchs, sprich: der Verletzung der Freiheits- und Gleichheitsrechte, mehr noch, sie bedeutet mit allergrößter Wahrscheinlichkeit, daß der Katalog der Menschenrechte eine schöne Sonntagslektüre bleibt und das wirkliche Herrschaftssystem vollkommen unberührt läßt. Dies war der Kerngedanke der Verfassung der französischen und amerikanischen Verfassungsväter des 18. Jahrhunderts.

Die Verfassung könnte natürlich auch bloßes Organisationsstatut sein, ja sie ist es sogar

zunächst einmal und in allererster Linie. Wer eine Verfassung konzipiert und »in Kraft setzt«, wie es so schön treffend heißt, bringt damit exakt im Sinne des Wortes zunächst einmal den Staat »in Verfassung«, also in eine Form, die ein Muster von Institutionen und Beziehungen zwischen diesen Institutionen darstellt. Eine Verfassung als reines Organisationsstatut gab es z. B. im deutschen Kaiserreich, und – wie schon erwähnt – zu Beginn der amerikanischen Republik. Bei diesem Verfassungstypus könnte, je nach tatsächlicher Wirksamkeit der Verfassung, für sich allein schon eine Mäßigung der Herrschaft eintreten, gemessen etwa an einem Regime wie das Idi Amins, in dem nichts konstant und berechenbar war als die Willkür und Unberechenbarkeit des Herrschers. Im übrigen aber bliebe offen, auf welche Grundwerte sich die Herrschaft stützt und was ihre legitimen Ziele sind, auch eine Änderung der politischen Organisation wäre damit jederzeit und ohne weiteres nach Maßgabe bloßer Zweckmäßigkeit der Herrschaftsausübung möglich.

Die Idee der geschriebenen Verfassung war aus diesem Grunde von Anfang an getragen von dem Gedanken, beides – Proklamation von Grundwerten und Grundrechten und Staatsorganisationsstatut unlösbar miteinander zu verbinden und damit ein freiheitliches Staatswesen zu garantieren.

Soviel zur Verfassungsgeschichte. Man kann aus ihr lernen, aber sie ist natürlich kein durchschlagendes Argument. Sie verbietet nicht die Erfindung von Neuem, also z. B., Verfassungen als Programm zu verstehen. Aber sie verhilft dazu, das Neue besser als Neues zu verstehen, das Wesen des Neuen zu erkennen und gegen das Alte abzuwägen. Dabei ergibt sich zuweilen, daß das Neue den Namen des Alten zu unrecht usurpiert und sich mit seinen Attributen schmückt, während es in Wahrheit das Alte nicht bewahrt und weiterentwickelt, sondern zerstört.

Genau dies ist der Fall, wenn man ein politisches Programm »Verfassung« nennt, oder, schlimmer noch, eine Verfassung im traditionellen Sinn als Programm umdeutet. Um Gewinn und Verlust beurteilen zu können, sollte man den Etikettenmißbrauch unterlassen und

unter Verfassung das verstehen, was von Anfang an darunter verstanden worden ist. Das gilt ganz besonders dann, wenn es sich um das Grundgesetz handelt, das seinem ganzen Wortlaut und der Intention des Parlamentarischen Rates nach ein Musterbeispiel der klassischen Verfassung darstellt.

Jenseits aller historischer Perspektiven wäre also ganz allgemein festzuhalten: Jede Verfassung will jetzt und hier eine politische Ordnung konstituieren, sie zielt darauf ab, die politischen Entscheidungsprozesse zu verfassen, das heißt in eine Form zu bringen, die den Wechsel der Lagen, Interessen und tagespolitischen Ziele überdauert und damit politische Identität im Strom geschichtlichen Wandels sichert. Sie stellt die rechtliche Grundlage für politische Institutionen und ihre Wechselbeziehungen bereit und schreibt Rechte, Aufgaben und Pflichten für Herrschaftsträger und Herrschaftsunterworfenen fest. Damit wird die Ausübung der Herrschaft an das Recht, genau: das Verfassungsrecht gebunden und allein schon dadurch gemäßigt.

Die Funktion einer Verfassung ist freilich keineswegs nur Mäßigung politischer Herrschaft, sondern vor allem und zuerst: Bewahrung. Mit anderen Worten: Jede Verfassung ist unvermeidlich konservativ. Das gilt selbst für das progressivste Regime; solange es nur eine Verfassung *hat* und nicht nur vorschützt. Denn allein dadurch, daß sie eine politische Ordnung konstituiert, bindet sie den hinfort in ihrem Rahmen ablaufenden politischen Prozeß an die Setzungen der Gründung des Regimes. Die revolutionärsten Regimes sind erfahrungsgemäß in dieser Hinsicht sogar am konservativsten. Die bewahrende Funktion der Verfassung folgt so unmittelbar aus dem Begriff »Verfassung« als Organisationsstatut, daß sie ernsthaft nicht zu bestreiten ist, sollte man meinen.

Das ist jedoch überraschenderweise nicht so. Ausgerechnet *der* Begriff, in dem alle politischen Institutionen des freiheitlichen Verfassungsstaates üblicherweise zusammengefaßt werden, wurde zum Vehikel der weitreichendsten programmatischen Projektionen: der Begriff der Demokratie. Jürgen Habermas, der auf die Demokratisierungsdebatte

früherer Jahre einen durchschlagenden Einfluß gehabt hat, hat einmal gesagt: Demokratie ist »nicht eine Staatsform wie irgendeine andere; ihr Wesen besteht vielmehr darin, daß sie die weitreichenden gesellschaftlichen Wandlungen vollstreckt, die die Freiheit der Menschen steigern und am Ende vielleicht ganz herstellen können. Demokratie arbeitet an der Selbstbestimmung der Menschheit und erst, wenn diese wirklich ist, ist jene wahr.« Habermas spricht hier präzise und erschöpfend aus, was seit den Tagen der Studentenbewegung und dem Erstarren der Neuen Linken die Demokratisierungs- und Mitbestimmungsbewegung im tiefsten motiviert hat. Die sogenannte linke Systemkritik beruft sich auf dasselbe Prinzip, das in den Verfassungen der westlichen Staaten niedergelegt ist, wenn sie die bestehenden Verhältnisse als zutiefst undemokratisch entlarven zu können glaubt: die Demokratie. Und im Namen dieses Prinzips forderte sie Selbst- und Mitbestimmung in allen Bereichen der Gesellschaft: Demokratie in der Wirtschaft, in der Schule, in der Universität usw.

Diese Wandlungen zur allgemeinen gesellschaftlichen Demokratie hin soll die politische Demokratie »vollstrecken«, ein Ausdruck, der daran erinnert, daß damit so etwas wie ein Urteil der Menschheitsgeschichte vollzogen werden soll. Können dann aber ihre eigenen Strukturen, die politischen Institutionen, von diesem globalen Demokratisierungsprozeß unberührt bleiben? Die Antwort kann nur lauten: nein. Die Systemkritik verwirft mit der Kritik am Bestehenden nicht nur die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen, sondern auch und gerade die politischen. Sie muß das tun, weil für sie Demokratie eben Selbstbestimmung der Menschheit ist und die Herrschaftsform der repräsentativen Demokratie diesem Programmziel entgegensteht. Erst die Selbstbestimmung der Menschheit ist *wahre* Demokratie, während die bestehende allenfalls als schwacher Schatten der demokratischen Idee erscheint. Daraus folgt, daß das Demokratieprinzip der Verfassung nicht nur die demokratisierende Umwälzung der gesellschaftlichen Verhältnisse fordert, sondern letztlich sogar die Aufhebung derjenigen de-

mokratischen Institutionen, die die Verfassung vorsieht, in einer – wie es so schön heißt – höheren Form der Demokratie, eben der herrschaftsfreien Selbstbestimmung aller. Das Demokratieprinzip erscheint damit als ein dialektisch strukturierter Programmsatz.

Es geht hier nicht darum, zum hundertsten Male zu erläutern, warum dieses Programm utopisch, in sich widersprüchlich, im Ergebnis totalitär und jedenfalls sozial schlechthin destruktiv ist. Es geht darum, daß überhaupt aus dem Demokratieprinzip ein Programm gemacht wird; daß der Verfassung unterstellt wird, sie erteile den politischen Kräften den politischen Auftrag, Demokratie im vollen Sinn erst herzustellen.

Diesem Konzept der Verfassung als Generalauftrag ist schlicht entgegenzuhalten: es läßt sich beim besten Willen nicht aus dem Grundgesetz herauslesen. Was zur Demokratie gesagt wird, steht in drei aufeinanderfolgenden Sätzen des Art. 20 des Grundgesetzes: »Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.« Dies bedeutet: Erstens, die Regelungen der Verfassung beziehen sich eindeutig auf die Organisation des Staates und nur auf diese. Die Demokratie mag darüber hinaus eine allgemein gültige oder wünschbare Lebensform sein, das Grundgesetz sagt jedoch darüber nichts, und dies aus gutem Grunde, wie wir noch sehen werden.

Zweitens, die Demokratie des Grundgesetzes ist eine sogenannte repräsentative Demokratie, das heißt das Volk ist bei der Ausübung von Herrschaftsmacht ausdrücklich auf Wahlen und Abstimmungen beschränkt, aber es handelt sich andererseits im Gegensatz zu den akklamatorischen Pseudowahlen der kommunistischen Staaten und anderer Diktaturen um die Ausübung wirklicher Macht, die wesentlich auf das Handeln der Staatsorgane einwirkt. Diese Festlegungen sind nach Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes für jede noch so große politische Mehrheit, zu schweigen von

elitären Minderheiten politischer Ideologen, unantastbar.

Drittens, wenn das Grundgesetz hier einen Auftrag erteilt, dann keinen anderen als die für Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung zuständigen Staatsorgane einzurichten und Vorkehrungen dafür zu treffen, daß sie auf die eine oder andere Weise an den Wählerwillen gebunden bleiben. Welche Staatsorgane und welche Art der Bindung an den Wählerwillen, das legt das Grundgesetz in seinen folgenden Artikeln selbst fest, für verfassungsändernde Mehrheiten allerdings grundsätzlich änderbar.

Wir können und müssen also davon ausgehen, daß das Grundgesetz uns im Sinne des überkommenen Verfassungsbegriffs kein Programm vorgibt, das in langfristigen Veränderungsstrategien erst zu vollziehen wäre, sondern im Gegenteil einen politischen Ordnungsrahmen, durch den eine bestimmte Form von Demokratie in ihren Grundzügen unwandelbar festgeschrieben werden soll. Diese Demokratie aber war bereits in dem Augenblick hergestellt, als die von der Verfassung vorgesehenen Institutionen geschaffen waren und gemäß den Regelungen des Grundgesetzes zu arbeiten begonnen hatten. Der »Auftrag« des Grundgesetzes, eine Demokratie zu etablieren, hatte sich damit bereits in den Jahren 1949/51 erledigt.

Diese unverbrüchliche Festlegung eines politischen Ordnungsrahmens müssen wir nun keineswegs unkritisch hinnehmen. Es gibt für sie sehr gute Gründe, mit denen sich der demokratische Verfassungsstaat als eindrucksvoll legitimieren kann:

Wäre das Demokratieprinzip des Grundgesetzes als Langfristprogramm zu verstehen, dann würden die politischen Kräfte – man muß genauer sagen: nur diejenigen politischen Kräfte, die sich die Realisierung der vollendeten Demokratie als Programm zu eigen machen –, von der Bindungswirkung der Verfassung unversehens befreit. Indem sie sich an die Erfüllung des angeblichen Verfassungsauftrags machen, würden verfassungsrechtliche Grenzen des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses instrumentalisiert für den politischen Endzweck und damit sekundär und

disponibel. Vor allem aber: Grenzen der staatlichen Zuständigkeit und politischen Zugriffsmacht, wie sie vor allem die Grundrechte darstellen, hätten hinter dem angeblichen obersten Verfassungsgebot zurückzustehen und könnten ähnlich wie in den kommunistischen Systemen neu interpretiert werden als Rechte auf Teilnahme am Aufbau der zukünftigen Demokratie. Die organisierten politischen Kräfte – keineswegs übrigens das Volk! – wären insoweit der Macht beschränkenden Verfassung nicht mehr unterworfen, sie würden zu Herren des globalen Veränderungsprozesses. Das wäre, kurz gesagt, das Ende des Verfassungsstaates.

Dies gilt um so mehr, als die Idee, Demokratie als Verfassungsprogramm zu verstehen, die repräsentative, freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie ebenfalls zur Disposition stellt. Im Angebot blieben nur Modelle, die der allgemeinen Selbstbestimmung aller zumindest näher zu kommen versprechen: Modelle, die nach wie vor besonders von Teilen der Jugend, von linken Gruppen in den etablierten Parteien und Anhängern der alternativen Kultur favorisiert werden: die direkte Demokratie, die Rätedemokratie, aber auch die Diktatur des Proletariats als höchste Form der Demokratie oder – von rechts – die plebiszitäre Führerdemokratie.

Ist das Grundgesetz also nicht global programmatisch zu interpretieren, soweit es Organisationsstatut ist, so womöglich eher, insoweit es sich auf Grundwerte, Grundrechte oder sonstige inhaltliche Prinzipien bezieht. In der Tat gibt es nun im Grundgesetz durchaus auch Elemente, die viel besser geeignet sind für eine Umdeutung der Verfassung ins Programmatische. Da ist in erster Linie das Sozialstaatsprinzip zu nennen, das, obwohl nur aus einem einzigen kleinen Adjektiv des Verfassungstextes (*sozialer* Bundesstaat in Artikel 20 Grundgesetz) entwickelt, nach allgemeiner Ansicht zu den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes gehört. Was immer näher darunter verstanden wird, feststeht, daß es sich um eine dauernde verbindliche Aufgabe des Staates handelt, für soziale Sicherheit und sozialen Ausgleich zu sorgen.

Wenn man mehr will, dann ist auch mehr aus dem Wörtchen »sozial« herauszulesen, zum Beispiel: Da wahrhaft sozial nur der Sozialismus sei (was immer man unter Sozialismus dann verstehen mag), stelle das Grundgesetz zur Aufgabe, den Sozialismus zu verwirklichen und dementsprechend Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt umzugestalten. Oder man argumentiert, *nur* – und auf dieses nur kommt es entscheidend an! – die soziale Marktwirtschaft erfülle das Grundgesetz, denn sie könne dank ihrer hohen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auch am sozialsten sein und genüge vor allem zugleich allein den Bedingungen des Freiheitsprinzips. Beide Auffassungen entwickeln aus einer verfassungsrechtlich fixierten allgemeinen Staatsaufgabe konkrete, gleichwohl sehr umfassende, allerdings gegensätzliche Programme. (Denn auch die soziale Marktwirtschaft wäre natürlich, wenn wir sie nicht schon hätten, als Programm aufzufassen.) Ist eines von beiden das Programm des Grundgesetzes? Oder – angesichts der tiefgreifenden und weitreichenden sozialen und ökonomischen Implikationen dieser Alternative – genauer: *Ist* das Grundgesetz das Programm, das der einen oder der anderen Auffassung entspricht?

Auch hier drängt es sich auf, mit einem apodiktischen Nein zu antworten. Eine allgemein formulierte Staatsaufgabe ist noch lange kein bestimmtes Programm. Und: der Wortlaut der Verfassung trägt eine derart weitgehende Programmatik ganz offensichtlich nicht.

Aber nicht nur der Wortlaut, auch eine ganze Reihe anderer schwerwiegender Gründe sprechen dagegen, das Grundgesetz aus einer Sphäre relativer programmpolitischer Neutralität herauszuzerren und mit bestimmten konkreten Programmen zu identifizieren:

Zum einen bedeutet eine Programmverfassung, daß der Bereich der freien, auf sich ständig verändernde Problemlagen reagierenden Politik gefährlich zugunsten rigiden Verfassungsrechts eingengt würde. Daß das unserer schon erwähnten Rechtsmanie entgegenkommt, ist richtig, aber beileibe kein gutes Argument.

Zum anderen: Der Versuch, politische Programme dadurch unangreifbar zu machen, daß man sie als Verfassungsauftrag hinstellt, ist denkbar raffiniert, aber er widerspricht dem demokratischen Prinzip. Bedeutet das doch nichts anderes als den Versuch, sich dem Streit der Parteien und sonstigen Gruppen, die sich an der öffentlichen politischen Debatte beteiligen, *und* dem Zwang, Mehrheiten von seinen politischen Vorstellungen zu überzeugen, zu entziehen. Das Grundgesetz kennt, wie wir sehen, im Unterschied zu anderen westlichen Staaten durchaus Prinzipien, die dem Mechanismus der Mehrheitsentscheidungen schlechthin entzogen bleiben sollen, so vor allem die Grundrechte, der Rechtsstaat, der Sozialstaat, die Bundesstaatlichkeit. Darüber hinaus verdrängt natürlich das Verfassungsrecht immer den normalen Prozeß der politischen Mehrheitsentscheidung, wenn ein Konflikt vor dem Verfassungsgericht spruchreif gemacht wird.

Aber, die Weisheit der Verfassungsväter, der Verfassungsänderung und der Interpreten der Verfassung ist es, die Fesseln des Verfassungsrechts nicht über das vom Wortlaut der Verfassung und vom Grundgesetz gebotene minimale Maß hinaus auszudehnen. Gerade für Minderheiten mag die Versuchung groß sein, die Zustimmung der Mehrheit durch die Zustimmung der Verfassung zu ersetzen, aber das ist ein schlechter Weg zu einer elitären Herrschaft des Rechts ohne die politische Substanz einer demokratischen Konsensbasis.

Damit nicht genug. Nicht nur das Demokratieprinzip wird tangiert, auch die Friedensfunktion der Verfassung würde in arge Mitleidenschaft gezogen werden. Das mag zunächst nicht einleuchten. Denn ist nicht durch die Feststellung dessen, was Verfassungsrecht ist – das kann bei uns allerdings nur das Verfassungsgericht abschließend verbindlich sagen –, ist nicht durch diese Feststellung der politische Streit gerade beendet, der innenpolitische Friede also wiederhergestellt? Die Antwort lautet: In der Tat, ja. Aber, so muß man gleich hinzusetzen: nur solange wie die politischen Kräfte sich bedingungslos der Verfas-

sung, und das heißt konkret dem Bundesverfassungsgericht unterwerfen. In dieser Beziehung funktioniert unsere rechtsstaatliche Demokratie bisher zweifellos vorbildlich, und dies ist eine der positiven Seiten unserer vom Rechtsdenken so stark bestimmten politischen Kultur. Die Unterwerfungsbereitschaft könne allerdings in dem Maße abnehmen, in dem die Verfassung partei- oder gruppenideologisch aufgefüllt würde. Wenn die Verfassung im Grenzfall nur mehr die Manifestation einer partiellen parteiellen Ideologie wäre, dann wäre sie nicht mehr das, was sie wesentlich ist, nämlich Dokument eines Grundkonsenses über alle Unterschiede, ja Gegensätze der Weltanschauungen, Interessen und Meinungen hinweg. Welche politische Kraft müßte nicht erwägen, ihre Zustimmung auch nur zu den formalen Regeln der politischen Entscheidungsfindung zurückzuziehen, wenn sie sich jenseits des Grundkonsenses überhaupt nicht, wohl aber den politischen Gegner in der Verfassung wiederfände? Der innenpolitische Friede wäre damit in erster Gefahr. Wem der Verfassungstext eine Angelegenheit der juristischen Experten zu sein scheint und die schleichende Transformation der Demokratie in eine verfassungsrechtlich abgesicherte Oligarchie unanschaulich bleibt, dem wird das Wort »innere Unruhen« oder »bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen« vielleicht mehr sagen, besonders, wenn er sich noch an die Anfänge und die letzten Jahre der Weimarer Republik zu erinnern vermag. Auch eine weise zurückhaltende Handhabung unserer Verfassung kann derartige Entwicklungen selbstverständlich nicht verhindern, aber eine unkluge Handhabung kann sie sehr leicht fördern. Und zu solcher Klugheit gehört es, die sich im Strom der Geschichte von selbst ergebenden grundlegenden Wandlungen behutsam im Wandel des Verfassungsverständnisses *nach*zuvollziehen, statt sie durch programmatische Vereinnahmung der Verfassung willkürlich vorwegzunehmen. Der innenpolitische Friede wäre damit in erster Gefahr.