

Grundrechte in einer neuen Staatsordnung kommentierte Fassung

Im Folgenden werden Vorschläge für den Grundrechtekatalog einer so genannten systemoffenen Verfassung unterbreitet.

Für eine neue Staatsordnung ist auch der Grundrechtekatalog neu zu fassen. Ein naheliegender Gedanke ist, sich hierbei an bestehende Verfassungen anzulehnen und damit an Grundrechtsnormen, die sich als Grundlage von Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung bewährt zu haben scheinen. Allein hiermit wäre die verfassunggebende Gestaltungsaufgabe aber nicht zu lösen. Weder die Vollständigkeit der Grundrechte noch deren ebenso wichtige Beschränkung auf das Notwendige wären damit gewährleistet.

Die Grundrechtekataloge bestehender Verfassungen reflektieren historisch gewachsene Wertvorstellungen und Erfahrungen. Sie beschreiben Freiheiten und Sicherheiten, die der Staat seinen Bürger vor dem Hintergrund historischer Erfahrung schuldet. Auch solche Normen sind aber niemals endgültig, sie sind weiterzuentwickeln. Der Wandel der technischen und wirtschaftlichen Lebens- und der Umweltbedingungen lässt neue Schutzbedürfnisse entstehen, denen Grundrechtscharakter zukommt. Ebenso kann ein Bewusstseinswandel zuvor unvorstellbare oder unerfüllbar erscheinende Freiheits- und Gerechtigkeitsansprüche entstehen lassen, die ebenfalls den Rang von Grundrechten haben. Beides, neue Schutzbedürfnisse und neue Freiheits- und Gerechtigkeitsansprüche, bilden sich schneller denn je. Die Grundrechtekataloge bestehender Verfassungen mögen noch einigermaßen praktikabel sein, aber zukunftsweisend sind sie nicht. Sie sind um Normen zu ergänzen, die gesellschaftlichen Bewusstseinsfortschritt reflektieren, fördern und festigen helfen.

Welche Normen aber wären in erneuerte Grundrechtekataloge aufzunehmen? An welche bisher nicht oder wenig beachtete Normen müsste ein Staat sich binden, damit er allen legitimen Ansprüchen der näheren Zukunft gerecht wird? Welche Normen würden also einen Staat besser machen, als er es vorher meinte sein zu müssen? Und welche dieser Normen sind wirklich so elementar und so bedeutend, dass sie die Aufnahme in einen Grundrechtekatalog verdienen?

Natürlich besteht hier ein Ermessensspielraum. Zumindest Regeln zu den folgenden Stichworten aber dürften die Kriterien für die Aufnahme in einen zeitgemäßen und zukunftsweisenden Grundrechtekatalog vollständig erfüllen:

- Gleichstellung künftiger Generationen
- Interessen von Bürgern anderer Staaten
- Veränderlichkeit des Staates
- Kontinuität der Lebensbedingungen
- Verständlichkeit und Transparenz von Politik und Recht
- Nichteinmischung in private Lebensumstände
- Moralische Gewichtung von Bürgerinteressen

- Politische Assoziationsfreiheit
- Strafbarkeit politischen Handelns

Zu diesen Stichworten werden nachfolgend Verfassungsnormen konkret formuliert und kommentiert.

Politische Assoziationsfreiheit

Bürger können frei und unmittelbar darüber entscheiden, wer mit wem gemeinsam einen Staat unterhält. Diese Entscheidung kann für einzelne Staatsparten getrennt und unterschiedlich getroffen werden. Einschränkungen dieser Freiheit sind zulässig, insoweit sie für die Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen oder für die Einhaltung anderer Grundrechte unabdingbar sind.

Politische Assoziationsfreiheit herrscht, wenn Staatsbürger frei darüber entscheiden können, wer mit wem die Staatsbürgerschaft teilt (herkömmlich: wer mit wem ein Staatsvolk bildet). In neokratischen Staatengemeinschaften können Staatsbürger über dieses „Wer-mit-wem“ in verschiedenen Staatsparten unterschiedlich entscheiden. So können z.B. Grenzen eines staatlichen Währungsraumes oder eines staatlichen Sicherheitsraumes andere sein als die Grenzen eines Kulturstaats.

Die politische Assoziationsfreiheit ist eine neue Freiheitsdimension. Herkömmlich organisierte Staaten, auch demokratische, können diese Freiheit nicht gewährleisten. Unfreiwillige Staatsbürgerschaft ist daher bis in die Gegenwart immer wieder Ursache von Krieg, Bürgerkrieg, politischer Gewaltbereitschaft und - selbst in scheinbar etablierten europäischen Demokratien - Entfremdung zwischen Bürgern und Staat. Diese Konfliktursache wäre weitestgehend ausgeräumt, wo eine Staatengemeinschaft sich auf das Prinzip der politischen Assoziationsfreiheit einigte. Insofern geht es hierbei nicht nur um eine neue Freiheitsdimension. Politische Assoziationsfreiheit ist auch ein großes Friedensprojekt. Sie ist zugleich ein großes Projekt politischer Sinnstiftung.

Gleichstellung künftiger Generationen

Die Interessen und Rechte künftiger Generationen stehen den Interessen und Rechten lebender Generationen gleich.

Dass lebende nicht zulasten künftiger Generationen handeln dürfen, gehört zu den moralischen Selbstverständlichkeiten. Es prägt bisher aber nicht das politische Handeln, und es ist in Verfassungen bisher allenfalls beiläufig aufgenommen worden (s. z.B. GG Artikel 20 a). Die herkömmlichen demokratischen Verfahren sind immer noch vorrangig darauf angelegt, die Interessen lebender Generationen in politisches Handeln zu übertragen. Ein Verfassungsauftrag, die Interessen künftiger den Interessen lebender Generationen gleichzustellen, hätte daher elementare Auswirkungen nicht nur auf den politischen Alltag, sondern auch auf die demokratischen Verfahren.

Die Rechte künftiger Generationen sind nicht nur dort berührt, wo es um den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen geht. Im existentiellen Interesse künftiger Generationen liegen u.a. auch demografische Kontinuität, politische Konfliktprävention und Bildung sowie ganz allgemein abgewogene Entscheidungen zu Problemen langfristiger Art. In all diesen Bereichen versagt herkömmliche Politik systematisch. Die Gleichstellung der Rechte künftiger Generationen in der Verfassung hätte daher umwälzende Veränderungen praktischer Politik zur Folge.

Interessen von Bürgern anderer Staaten

Die gegenwärtigen und künftigen Interessen von Bürgern anderer staatlicher Gemeinschaften sind bei politischen Entscheidungen angemessen zu berücksichtigen. Dies gilt u.a. für die Sicherheitspolitik, die Umweltpolitik, die Währungspolitik, die Finanzpolitik, die Wirtschaftspolitik und die Sozialpolitik.

Dass Politik auf die Interessen von Bürgern anderer Staaten Rücksicht zu nehmen hat, gehört natürlich auch zu den moralischen Selbstverständlichkeiten. In praktischer Politik spielt dies aber bekanntlich seit jeher eine eher untergeordnete Rolle. Nationale Politik verfolgt größtenteils noch immer rücksichtslos nationale Eigeninteressen. Die Aufnahme der obigen Norm in den Grundrechtekatalog könnte dies grundlegend ändern. Dies umso mehr, als auch der Anspruch auf Strafbarkeit politischen Handelns Grundrechtscharakter bekäme (s.u.).

Moralische Gewichtung von Bürgerinteressen

Das Mehrheitsprinzip ist moralisch unvollkommen. Staatliches Handeln soll Mehrheitsinteressen berücksichtigen, vorrangig aber moralisch höherwertigen Entscheidungsprinzipien folgen. Es hat sich vorrangig an den Interessen der bedürftigsten bzw. am stärksten betroffenen Bürger zu orientieren.

Grundlage der Demokratie ist das Mehrheitsprinzip. Jeder Bürger hat bei Wahlen und Abstimmungen eine Stimme, und jede Stimme hat das gleiche Gewicht. Die einfache Mehrheit gleichgewichtiger Stimmen gestaltet daher die Politik. Dass die Stimmen mancher Bürger mehr Gewicht haben sollten als die Stimmen anderer, ist nach herkömmlichem Demokratieverständnis undenkbar.

Dass alle Stimmen gleich viel zählen, kann trotzdem moralisch nicht richtig sein. Da Demokratien dies mehr oder weniger stillschweigend anerkennen, sind sie seit jeher bemüht, sich jenseits des Mehrheitsprinzips moralisch zu legitimieren. Sie tun dies in ihrer Eigenschaft als Rechtsstaat, der Minderheitenrechte anerkennt. Trotzdem scheuen demokratische Staaten sich noch immer vor einem offenen Bekenntnis zur moralischen Fragwürdigkeit des Mehrheitsprinzips. Selbst wenn junge Demokratien sich als skrupellose Schreckensherrschaften demokratisch ermittelter Mehrheiten erweisen, wird dies nicht offen dem demokratischen Grundprinzip angelastet. Es ist aber in eben diesem Prinzip angelegt.

Ein moralisch hoch entwickelter Staat muss daher mehr und anderes sein als eine Demokratie im herkömmlichen Sinne. Er muss schon in den politischen Verfahren Vorkehrungen dafür treffen, dass politische Entscheidungen Distanz zu aktuellen Mehrheitsinteressen halten. Die Grundlage hierfür sollte auch im Grundrechtekatalog der Verfassung geschaffen werden. Begründbar ist dies im Übrigen auch mit den Grundrechten künftiger Generationen und der Bürger fremder Staaten.

Veränderlichkeit des Staates

Die Bürger haben Anspruch darauf, dass - in Anpassung an veränderte Anforderungen und Aufgabenstellungen - der Staat sich selbst verändert und sie selbst den Staat verändern können. Diesem Anspruch ist in den durch das Grundrecht auf Kontinuität gesteckten Grenzen nachzukommen.

Aus einem Grundrecht auf Veränderlichkeit des Staates ergeben sich unmittelbare Konsequenzen für die Organisationsnormen der Verfassung. Hierzu gehört die Einrichtung eines sog. iterativen Legitimationsverfahrens. Zu einem Teil wird dieses Grundrecht im Übrigen schon durch die politische Assoziationsfreiheit gewährleistet.

Kontinuität der Lebensbedingungen

Die Kontinuität vom Staat geformter Lebensbedingungen wird für die betroffenen Bürger gewahrt. Der Wandel ist mit Augenmaß zu gestalten. Durch Reformen staatlicher Regeln ausgelöste Brüche von Lebensbedingungen sind zu vermeiden.

Politische Reform- und Modernisierungsvorhaben scheitern immer wieder daran, dass sie die Veränderungsbereitschaft vieler oder der meisten Bürger - und mit ihnen der politischen Parteien - überstrapazieren. Zumeist sind es die Älteren, die sich Veränderungsvorhaben erfolgreich verweigern. Die Leidtragenden sind die Jüngeren, für die politische Reformen häufig um mindestens eine Generation zu spät kommen.

Dieser Konflikt zwischen Reformbedarf und Beharrungswillen wird erst dann lösbar, wenn der Anspruch der - zumeist älteren - Bürger auf Kontinuität staatlich geprägter Lebensbedingungen grundsätzlich anerkannt ist. Die Konsequenz hieraus wäre nicht etwa, die Verspätung von Reformvorhaben als unabänderlich hinzunehmen. Das viel Naheliegendere wäre, zur Vermeidung von Brüchen mehrerer Regelwerke zugleich gelten zu lassen, nämlich je eigene Regelwerke für Ältere und für Jüngere. Dann könnten ältere Bürger ihr Leben weitgehend nach gewohnten Regeln zu Ende leben, jüngere Bürger dagegen bruchlos in ein zeitgemäßeres, notwendigenfalls grundlegend geändertes Regelwerk hineinwachsen.

Die Anerkennung des Kontinuitätsanspruchs als Grundrecht würde Staat und Politik zwingen, sich auf ein solches Vorgehen bei politischen Reformen einzulassen. Der Widerspruch zwischen der Schnelligkeit des wirtschaftlichen, technischen und gesellschaftlichen und der Trägheit des politischen Wandels wäre hierdurch erheblich entschärft.

Verständlichkeit und Transparenz von Politik und Recht

Jeder Bürger hat Anspruch auf Durchschaubarkeit und Verständlichkeit von Politik und Recht. Bürger dürfen nur zu Wahlen und Abstimmungen über Alternativen aufgerufen werden, die sie verstehen oder aus eigener Kraft verstehen könnten. Politische und staatliche Akteure haben Interessenlagen gegenüber den Bürgern, Vertragspartner haben sie gegenseitig offenzulegen. Parteizugehörigkeiten gelten als Interessenlagen.

Verträge sind, insoweit sie nicht für alle Vertragspartner verständlich formuliert sind, unwirksam.

In einer komplizierter werdenden Welt werden auch Staat und Politik, werden Regeln, Verträge und Handlungen immer schwerer durchschaubar und immer schwerer verständlich. Politik, wie sie üblicherweise öffentlich und insbesondere in Wahlkämpfen dargeboten wird, stellt dem nur eine Illusion von Transparenz und Verständlichkeit entgegen. Dies wird den Bürgern in zunehmendem Maß bewusst. Das Gefühl, es mit einem letztlich doch undurchschaubaren Politikgeschehen zu tun zu haben, ist eine der Hauptursachen von Politikmüdigkeit.

Nach Aufnahme eines Grundrechts auf Transparenz und Verständlichkeit in die Verfassung würde das allgemeine Unbehagen an der Überkomplexität der Verhältnisse erheblich gelindert. Auf den ersten Blick erscheint ein solches Grundrecht wenig spektakulär, aber die Auswirkungen auf die Politik und auf das Recht wären umwälzend. Von Gesetzen und Verträgen müssten für alle Betroffenen und Beteiligten verständliche Fassungen erstellt werden, und dies würde auch zu einer verbesserten Verständlichkeit der Inhalte zwingen. Demokratische Wahlen herkömmlicher Art würden wegen ihrer überkomplexen Fragestellungen unzulässig. Gleiches gilt für viele Arten von Volksabstimmungen.

Nichteinmischung in private Lebensumstände

Der Staat darf sich in private Lebensumstände von Bürgern nicht einmischen und private Lebensumstände nicht ausforschen. Für das Verhältnis von Staat zu Unternehmen und nicht-staatlichen Organisationen gilt Entsprechendes. Ausnahmen sind nur zulässig, um unmittelbar drohende Straftaten zu vermeiden. Wo staatliche Einmischungen und Ausforschungen unmerklich erfolgen, sind sie den Betroffenen nachträglich anzuzeigen. Sie dürfen vom Staat nicht ohne Einwilligung der Betroffenen, von den Betroffenen aber ohne staatliche Einwilligung öffentlich gemacht werden.

Nach lange herrschender Auffassung bot der demokratische Rechtsstaat herkömmlicher Prägung ausreichend Gewähr dafür, dass der Staat sich nicht unbotmäßig in private Lebensumstände einmischt. Der moralische Rang des Anspruchs auf staatliche Nichteinmischung bleibt aber nicht für alle Zeiten gleich. Dieser Anspruch bekommt umso zwingender den Rang eines Grundrechts, je umstandsloser der Staat sich ins Private einmischen kann und je vehementer die Bürger dies missbilligen.

Die diesbezügliche Entwicklung ist ambivalent. Einerseits scheinen die meisten Bürger staatlicher Einmischung gegenüber eher gleichgültiger geworden zu sein, weil sie den Staat als harmloser gewordenen Akteur erleben. Andererseits machen technologische Entwicklungen es dem Staat immer leichter, die Privatsphäre seiner Bürger hemmungslos auszuforschen.

Staatliche Ausforschung und Einmischung lehnen die Bürger umso eher ab, je gezielter sie ihrer Person gilt. Dies ist u.a. bei Bedürftigkeitsprüfungen im Rahmen der Sozialpolitik der Fall. Mit der Anerkennung des Nichteinmischungsanspruchs als Grundrecht würde daher auch eine Sozialpolitik gestärkt, die die Bürger bedingungslos, d.h. ohne vorherige Einmischung und Ausforschung unterstützt, wie dies bei einem allgemeinen Bürgergeld (bedingungslosen Grundeinkommen) der Fall wäre.

Strafbarkeit politischen Handelns

Alle Bürger, auch Bürger fremder Staaten, haben einen individuellen Anspruch auf Strafverfolgung von Politikern, deren Handeln sie in ihren Grundrechten verletzt hat. Unabhängig davon ist gesetzgeberisches und administratives Handeln, das vorsätzlich oder grob fahrlässig Grundrechtsverstöße, Menschenrechtsverstöße oder Verstöße gegen das Völkerrecht, insbesondere Krieg, Bürgerkrieg und Folter, auslöst, begünstigt oder zu verhindern unterlässt, unter Strafe zu stellen. Die Strafe kann bis zum Ende der Amts- und Mandatszeit ausgesetzt werden. Verjährungsfristen beginnen nicht vor Ende laufender Amts- und Mandatszeiten.

Politiker demokratischer Staaten werden wegen ihres politischen Handelns kaum je strafrechtlich verfolgt, nicht einmal dann, wenn sie z.B. völkerrechtswidrige Angriffskriege eingeleitet oder gebilligt oder mögliche Maßnahmen zu deren Verhinderung unterlassen haben. Dies hat gravierende negative Auswirkungen auf die moralische Qualität politischen Handelns. Die Aufnahme des Anspruchs betroffener Bürger auf Strafverfolgung von Politikern, die grob fahrlässig oder vorsätzlich Grundrechtsverletzungen vorgenommen oder zugelassen haben, würde dies grundlegend ändern. Es würde die moralische Qualität politischen Handelns auf eine höhere Stufe stellen.

Ein Fazit

Keines der hier beschriebenen neuen Grundrechte enthält - von der politischen Assoziationsfreiheit einmal abgesehen - wirklich Überraschendes. Jedes dieser Grundrechte knüpft an längst verbreitete, für die meisten Bürger plausibel gewordene Wertvorstellungen bzw. Ansprüche an. Trotzdem würde die konsequente Anwendung dieser Grundrechte Staat und Politik grundlegend ändern. Insofern können, wenn diese Grundrechte plausibel sind, der gewohnte Staat und die gewohnte Politik es eigentlich nicht mehr sein. Dies ist ein für Staat und Politik nicht ewig aushaltbarer Widerspruch. Es ist diese Art von Widersprüchen, die früher oder später in historische Brüche mündet.