

Trabajadores y Constitucion

von Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

I. Einleitung

Eine neue Verfassung zu schaffen, ist ein historischer Moment für ein Volk und seine Repräsentanten. Man trifft Entscheidungen von zentraler Bedeutung für die künftige Entwicklung des Landes - Entscheidungen, die sich unter den Bedingungen einer parlamentarischen Demokratie nur unter besonderen Bedingungen revidieren lassen. Die Verfassung legt auf Jahrzehnte hinaus die Spielregeln fest, nach denen sich politisches Handeln richten muß - das Verfahren, in dem der Wille der Staatsorgane gebildet wird, aber auch die Grenzen jeder Mehrheitsherrschaft, wie sie in den Grundrechten zum Ausdruck kommen.

Die Entscheidungen für das Leben in der Gemeinschaft, mit denen sich die Bevölkerung identifizieren soll. Verfassungen bekennen sich zum äußeren und inneren Frieden, zur ökonomischen und sozialen Entwicklung des Landes und - in neuerer Zeit - auch zum Verbot des Überwachungsstaats und der Menschenzüchtung. Die Identifizierung der Menschen mit diesen Grundwerten und damit mit der Verfassung selbst ist wichtig für das Funktionieren demokratischer Institutionen. In einem Land, das sich lange unter Militärherrschaft befunden hat, kommt ein spezifisches Moment hinzu: Die Verfassung als "die eigene" zu akzeptieren bedeutet Schutz gegen ein Wiederkehr autoritärer Herrschaftsformen. Auch die perfektteste Militärmaschine könnte nichts dagegen ausrichten, daß 95 Prozent der Bevölkerung einen Verfassungsbruch nicht hinnehmen würden und deshalb Widerstand in unterschiedlichsten Formen leisten würden. Eine gute Verfassung, die vom Konsens der Bürger getragen ist, schützt vor einem Rückfall in vordemokratische Verhältnisse.

Im Folgenden möchte ich jene wesentlichen Punkte skizzieren, die vom Standpunkt der Arbeitenden aus gesehen von wesentlicher Bedeutung in einer Verfassung sind. Ich gehe dabei in erster Linie von den europäischen Verfassungen aus; wie Sie wissen, besitzen 11 der 12 Mitgliedstaaten der EG geschriebene Verfassungen, während allein Großbritannien sich mit wenigen überkommenen Rechtssätzen begnügt. Im Einzelfall kann auch ein Blick in die brasilianische Verfassung von 1988 von Nutzen sein.

II. Unbestrittene Grundsätze

In allen europäischen wie auch in lateinamerikanischen Verfassungen gibt es eine Reihe von Grundprinzipien, die mehr oder weniger von allen anerkannt sind. Auch konservative Parteien erheben hier keinen Widerspruch. Ich will mich deshalb mit einer kurzen Skizzierung begnügen.

Der Staat muß ein demokratischer Staat sein. Das Parlament und - lateinamerikanischer Tradition entsprechend - auch der Präsident werden vom Volk gewählt. Ihr Mandat ist zeitlich beschränkt und beträgt bei Parlamenten 3 bis 5, bei Präsidenten 4 bis 7 Jahre.

Der Staat muß ein Rechtsstaat sein. Dies bedeutet, daß die Exekutive sich immer dann auf ein Gesetz stützen muß, wenn sie in Freiheit und Eigentum des Bürgers eingreift oder wenn es um wesentliche Fragen des Gemeinschaftslebens geht. Die Einhaltung der Gesetze wird von unabhängigen Gerichten überprüft. Zu ihnen hat auch der einzelne Bürger Zugang.

Der Staat muß ein freiheitlicher Staat sein. Dies bedeutet, daß er die traditionellen Grundfreiheiten des Bürgers gegenüber dem Staat schützt, wie sie zuerst 1789 in der französischen Revolution formuliert wurden. Freiheit und Gleichheit der Bürger sind vom Staat zu respektieren. Garantiert wird z.B.

- die Freiheit der Person. Niemand darf ohne richterliches Urteil seiner Freiheit beraubt und in ein Gefängnis oder eine geschlossene Anstalt eingewiesen werden.

- Die Meinungs- und Bekenntnisfreiheit. Jedermann darf seine Auffassung frei äußern und sich zu einer bestimmten religiösen oder weltanschaulichen Position bekennen. Auch wer "unbeliebte" Auffassungen vertritt, muß vom Staat genauso wie jeder andere Bürger behandelt werden.

Das Recht auf Eigentum an den Gegenständen, die der Einzelne für ein würdiges Leben benötigt. Das Eigentum an Produktionsmitteln, Großunternehmen und Ländereien ist in europäischen Verfassungen in der Regel miteinfaßt, kann jedoch unter erleichterten Bedingungen entzogen werden.

- Das Recht auf Gleichbehandlung. Niemand darf ohne sachlichen Grund besser oder schlechter als andere behandelt werden.

- Das Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts. Männer und Frauen müssen gleichberechtigt sein und beispielsweise beim Zugang zu öffentlichen Ämtern gleiche Chancen haben.

Alle diese Prinzipien - Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Grundrechtsschutz - sind ein großer Fortschritt im Vergleich zu autoritären Systemen, die weder demokratisch noch rechtsstaatlich sind und die Freiheiten der Bürger nicht respektieren. Im Interesse der Arbeitenden sind diese Prinzipien jedoch nicht ausreichend. Die Freiheit des Einzelnen wird nicht nur vom Staat sondern auch von sozialen Mächten wie z.B. Großgrundbesitzern oder Großunternehmern bedroht. Und zum zweiten: Von Freiheit und Gleichheit allein kann man nicht leben. Notwendig sind auch Regelungen, die den Einzelnen mit einem Minimum an materiellen Gütern versorgen. Die nach 1945 erlassenen europäischen Verfassungen gehen deshalb über den

traditionellen liberalen Rahmen hinaus und regeln in mehr oder weniger intensiver Weise auch das gesellschaftliche Leben und andere Teile der individuellen Existenz. Aus der Sicht der Arbeitenden sind drei Bereiche von besonderer Bedeutung, die ich im folgenden behandle:

- Demokratisierung der Arbeit (unten III)
- Demokratisierung des Staates (unten IV),
- materielle Garantien für ein würdiges Leben des Individuums (unten V).

Zum Abschluß soll dann darüber nachgedacht werden, welche Mechanismen notwendig sind, um die Normen in die Realität umzusetzen, um aus dem Verfassungstext "Verfassungswirklichkeit" zu machen.

III. Demokratisierung der Arbeit

1. Koalitionsfreiheit

In einer demokratischen Gesellschaft müssen alle Arbeitenden das Recht besitzen, sich frei und ohne Einschränkungen einer Gewerkschaft anzuschließen. Dies ist ein mittlerweile allgemein anerkanntes Grundprinzip, das in allen Bereichen Anwendung findet - einschließlich des Agrarsektors und des öffentlichen Dienstes. In allen europäischen Staaten - innerhalb wie außerhalb der EG - ist dieses Recht ausdrücklich anerkannt. Auch in Japan und in den meisten Einzelstaaten der USA ist die Situation keine andere. Das gleiche Prinzip ist auch durch die Übereinkommen Nr. 87 und 98 der ILO garantiert.

In der Praxis wird dieses Recht durchaus ernstgenommen. Um es an einem etwas skurrilen Beispiel zu demonstrieren: Vor einigen Jahren verbot die britische Regierung den Mitarbeitern des Secret Service, sich den allgemeinen Gewerkschaften anzu-

schließen; damit sie ihre "Berufsgeheimnisse" nicht ausplaudern, sollten sie sich ausschließlich in "Agentenvereinen" organisieren. Die Internationale Arbeitsorganisation in Genf entschied, daß eine solche Bestimmung nicht mit dem Übereinkommen Nr. 87 vereinbar ist; die englische Regierung hat daraufhin von ihrem Vorhaben abgesehen.

Die Koalitionsfreiheit muß in besonderem Maße auch gegenüber dem Arbeitgeber geschützt werden. So bestimmt Art.9 Abs.3 Satz 2 der deutschen Verfassung, daß jede Abrede, die dieses Recht beeinträchtigt oder zu behindern sucht, unwirksam und nichtig ist. Weiter geht das italienische Recht, das in Art.28 des sog. Arbeitnehmerstatuts von 1970 schwere finanzielle Sanktionen gegen einen Arbeitgeber vorsieht, der Arbeitnehmer benachteiligt, weil sie der Gewerkschaft beigetreten sind oder für sie aktiv werden. Insbes. im Bereich der Landwirtschaft ist die Koalitionsfreiheit fast immer bedroht und benötigt deshalb spezifische Absicherung in der Verfassung.

Die reine Koalitionsfreiheit, das Recht des Individuums, sich mit anderen zu Koalitionen zusammenschließen, ist für sich allein nur wenig wert. Die Existenz der Gewerkschaft darf nicht von staatlicher Zustimmung abhängen. Der Staat darf lediglich das Recht haben, zu Zwecken der Information die Gewerkschaften zu registrieren - ihre Existenz und ihre rechtliche Anerkennung dürfen nicht von einer staatlichen Maßnahme abhängen. Dasselbe gilt im übrigen auch für Arbeitgeberverbände. Autonomie bedeutet, daß die Organisation ihren inneren Aufbau selbst bestimmt und sich eine Satzung gibt, die ihren Vorstellungen entspricht. Autonomie bedeutet weiter, daß man selbst die Ziele bestimmt, die man verfolgen will. Allein eine solche Lösung wird den Geboten des Art.3 ILO-Übereinkommen Nr. 87 gerecht.

2. Kollektivverhandlungen

Jede Gewerkschaft muß das Recht besitzen, mit ihrem Gegenspieler Kollektivverhandlungen führen zu können. Ohne ein solches Mittel (und ohne Streik) wäre die Gewerkschaft nichts anderes als z.B. der Tierschutzbund oder ein Verein zur Förderung des Schachspiels. Die Verfassung muß deshalb das Recht garantieren, die Interessen der Arbeitnehmer im Wege von Kollektivverhandlungen zu fördern.

Auch der öffentliche Dienst darf hier keine Ausnahme machen. Auch dort sind Arbeitnehmer beschäftigt, die in gleicher Weise wie die übrigen von ihrem Arbeitgeber abhängen. Auch die Arbeit selbst ist in weiten Bereichen nicht anders als in der Privatwirtschaft: Sie ändert sich z.B. nicht, wenn ein Elektrizitätsunternehmen oder ein Dienstleistungsunternehmen wie die Post in private Hand überführt werden. In keinem Staat der EG werden Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst generell abgelehnt. Ausnahmen existieren nur in dem Sinn, daß bestimmte Gruppen von Beschäftigten wie z.B. die deutschen Beamten ausgenommen sind, weil ihre Rechte und Pflichten ausschließlich durch Gesetz geregelt werden. Die Mehrheit der Beschäftigten besitzt jedoch immer das volle Recht auf Kollektivverhandlungen. Wenn der Staat sich als Arbeitgeber betätigt, muß er auch die mit dieser Rolle verbundenen Pflichten akzeptieren. Konservative behaupten immer, die öffentlichen Arbeitgeber wären allzu nachgiebig und würden sich dem Druck der Gewerkschaften beugen. Die Erfahrung widerlegt diese Befürchtung. Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes haben allerdings vergleichbare Löhne und vergleichbare Arbeitsbedingungen wie die Arbeitnehmer z.B. der Metall- und der Chemieindustrie. Dies ist nicht nur ein Gebot der Gerechtigkeit sondern sorgt auch dafür, daß die öffentliche Verwaltung einigermaßen funktioniert, daß die Tätigkeit dort nicht als lästige Unterbrechung der eigentlichen Arbeit angesehen wird. Eine gut funktionierende Verwaltung nützt aber

nicht nur dem Bürger sondern ist auch ein ganz wesentlicher Standortfaktor für inländische und ausländische Investoren. Die öffentliche Verwaltung effizienter zu machen, ist deshalb eine wichtige Zukunftsinvestition.

III. Streikrecht

Kollektivverhandlungen ohne Streiks sind nicht mehr als "kollektives Betteln". Mit genau diesen Worten hat das Deutsche Bundesarbeitsgericht 1980 die Funktion des Streikrechts beschrieben. Allerdings muß man beachten, daß es in Europa zwei Konzepte von Streik und auch von "Verhandlungen" gibt.

In Deutschland, Schweden und Großbritannien ist der Streik nur dann legal, wenn er von der Gewerkschaft ausgerufen wird. Diese ist ihrerseits auf Tarifverhandlungen ausgerichtet, die alle ein bis zwei Jahre stattfinden. Belegschaften als solche besitzen kein Streikrecht; auch wenn im einzelnen Betrieb Mißstände auftreten, kann erst in der nächsten "Tarifrunde" Abhilfe geschaffen werden.

In Spanien, Frankreich, Italien und Portugal ist das Streikrecht demgegenüber ein Menschenrecht: Es steht jedem einzelnen Arbeitnehmer zu, der es gemeinsam mit anderen ausüben kann. Dies bedeutet, daß kein gewerkschaftliches Streikmonopol existiert; auch Belegschaften oder einzelne Teile von ihnen können die Arbeit niederlegen und mit dem Arbeitgeber über eine Lösung des Konflikts verhandeln. Dies hat den Vorzug, daß alle konkreten Probleme aufgegriffen werden können. Die südeuropäische Konzeption ist offener gegenüber der sozialen Realität. Das deutsche Modell funktioniert nur deshalb, weil neben den Gewerkschaften (von allen Belegschaftsangehörigen gewählte) Betriebsräte existieren, die auf bestimmten Gebieten Mitbestimmungsrechte besitzen: Was in den Tarifrunden nicht aufgegriffen und behandelt werden kann, wird zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber diskutiert. Ein System ohne Betriebsräte sollte kein gewerkschaftliches Streik-

monopol kennen. Dies gilt für die Privatwirtschaft genauso wie für den öffentlichen Dienst.

Auch wer streikt, ist in Gefahr, vom Arbeitgeber benachteiligt zu werden. Auch hier muß es ein Diskriminierungsverbot geben. Die einzige Sanktion darf der Wegfall des Lohnanspruches während der Zeit des Streiks sein. Dem Arbeitnehmer ist auf diese Weise vorübergehend die Existenzgrundlage entzogen, was dazu führt, daß Streiks nur dann stattfinden, wenn die bisherigen Zustände für die Betroffenen unerträglich geworden sind. Für die Arbeitgeberseite bringt der Streik nur einen Einnahmeausfall; die Existenz des einzelnen Unternehmens oder der öffentlichen Hand gerät nicht in Gefahr. Von daher ist es nicht gerechtfertigt, den Arbeitgebern die Waffe der Aussperrung zu geben; die Konstituante sollte sich am Beispiel des Art.57 Abs.3 der portugiesischen Verfassung orientieren, wo sich die vier Worte finden: "Die Aussperrung ist verboten". Entsprechendes hat die Rechtsprechung in Frankreich und Italien aus der Streikgarantie der Verfassung hergeleitet.

4. Partizipation

Die Demokratisierung der Arbeit setzt weiter voraus, daß das Unternehmen nicht wie ein Militärapparat geleitet wird sondern daß die Arbeitnehmer an den wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungen beteiligt werden. Dafür spricht zum einen ein humanitäres Anliegen: Der Einzelne soll nicht reiner Befehlsempfänger sein, er soll nicht wie eine beliebig austauschbare Größe hin und her geschoben werden. Zum zweiten ist die Demokratie im politischen Raum auf Dauer gefährdet, wenn sie für den Einzelnen gewissermaßen nur in der Freizeit existiert, wenn er im Betrieb gewissermaßen die Kleidung wechselt und wieder zum Untertan wird. Zum dritten erhöht die Beteiligung der Arbeitnehmer die Produktivität. Das Dubliner EG-Institut zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hat vor kurzem eine Untersuchung veröffentlicht, in der die Beteiligung der Arbeitnehmer bei der Einführung neuer Technologien analysiert wurde. Die Untersuchung erstreckte

sich auf Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien. Ihr Resultat war einigermaßen überraschend: Die intensivste Beteiligung der Arbeitnehmer war in Dänemark und Deutschland zu verzeichnen, Frankreich und Italien folgten mit einigem Abstand, und das geringste Maß an Partizipation wies Großbritannien auf. Diese Reihenfolge entspricht exakt dem Grad der durchschnittlichen Produktivität: Sie ist in Dänemark und der Bundesrepublik am höchsten, ein mittleres Niveau besitzen Frankreich und Italien, während England um einiges weiter unten zu finden ist. Gut beratene Unternehmer sollten daher ihren Kommandostil abschaffen und ihre Mitarbeiter als mündige Menschen behandeln.

5. Freiheits- und Gleichheitsrechte am Arbeitsplatz

Zur Demokratisierung der Arbeit gehört schließlich die Geltung der Grundrechte am Arbeitsplatz. Nach traditioneller Auffassung beziehen sie sich ausschließlich auf das Verhältnis zwischen Bürger und Staat, doch weiß man mittlerweile, daß sie auch durch den Arbeitgeber gefährdet sind. Die Meinungsfreiheit ist beispielsweise nicht die Tinte wert, mit der sie geschrieben ist, wenn ein Arbeitnehmer den Arbeitsplatz verliert, weil er seinen Arbeitgeber kritisiert hat. Dasselbe gilt für die Bekenntnisfreiheit, und auch dem angestellten Wissenschaftler muß ein Stück Eigenständigkeit erhalten bleiben. Die Verfassung muß deshalb bestimmen, daß Grundrechte auch im Arbeitsverhältnis Platz greifen. Besondere Bedeutung hat dies für die Gleichberechtigung von Mann und Frau. In Europa ist sie ein großes Thema, das in den Verfassungstexten angesprochen ist, jedoch auch häufig den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften beschäftigt. Die Durchschnittslöhne der Frauen liegen in allen Ländern unter denen der Männer. Die interessantesten und gut bezahlten Positionen im Arbeitsleben werden fast ausschließlich von Männern eingenommen. Vor 6 Jahren publizierte die Firma IBM einen Plan, wonach der Frauenanteil im mittleren Management deutlich erhöht werden sollte. Drei Jahre später wurde Vollzug

gemeldet: Der Frauenanteil hatte sich verdoppelt, für jeden Betrachter ein großer Erfolg. Die Realität war ein bißchen weniger eindeutig: Der Frauenanteil hatte sich von 1,5 Prozent auf 3 Prozent erhöht. Die Verfassung muß sich dieser Problematik annehmen. Gleicher Lohn muß nicht nur für "gleiche" sondern auch für "gleichwertige" Arbeit vorgesehen werden. Weiter muß es möglich sein, in bestimmten Sektoren Frauen gezielt zu fördern - sei es durch gezielte Bildungsmaßnahmen, sei es auch durch eine Quote, die im Laufe einiger Jahre erreicht werden muß.

IV. Demokratisierung des Staatsapparats

Demokratie will mehr als nur die freie Wahl von Parlament und Präsident. Sie reduziert sich nicht darauf, alle paar Jahre für zwei Sekunden die Wahlkabine aufzusuchen und zwischen zwei, drei oder vier Möglichkeiten zu wählen, die möglicherweise allesamt dem Wähler als wenig attraktiv erscheinen. Wollte man bei diesen - gewiß nicht unwichtigen - Formalien stehenbleiben, bliebe in der staatlichen Verwaltung alles beim alten. Diese ist ein großer und komplizierter Apparat, den weder das Parlament noch die Gerichte umfassend kontrollieren können. Ihre Bürokratie ist für den Bürger gefährlich und kann die Umsetzung von Gesetzen sabotieren. Geschieht dies, verliert die Verfassung ein Stück ihrer Legitimität, der betroffene Bürger geht auf Distanz. Im Interesse des Einzelnen wie der Gesamtordnung muß sich Demokratie auch im Alltag zeigen. Sie ist ein Prozeß der Willensbildung in der Gesellschaft, an dem im Prinzip jeder Bürger gleichberechtigt teilhaben kann. Einige wichtige Erscheinungsformen einer solchen realen Demokratie seien hier vorgestellt, einer Demokratie, die keine "Freiräume" unkontrollierter Apparate kennt.

1. Freier Zugang zu allen öffentlichen Ämtern

Alle Bürger Paraguays müssen das Recht haben, in öffentliche Ämter zu gelangen. Einzige Voraussetzung darf die Qualifikation sein. Die Einstellung darf nicht von bestimmten persönlichen Eigenschaften oder von der politischen und gewerkschaftlichen Zugehörigkeit abhängen. Auch die Tatsache, daß jemand gute Freunde besitzt, darf keine Rolle spielen. Konsequenzen hat dies insbes. für das Einstellungsverfahren. So könnte man etwa daran denken, schriftliche Prüfungen anonym durchzuführen oder aber bei wichtigen Positionen öffentliche Hearings durchzuführen, bei denen jedermann zuhören kann.

2. Unabhängigkeit und Pluralismus in Rundfunk und Fernsehen

Radio und Fernsehen dürfen keine Regierungsorgane sein. In einer Demokratie hat auch die Opposition, haben auch Bürgerbewegungen und Gewerkschaften das Recht, in den Massenmedien in angemessenem Umfang zu Wort zu kommen. Zwei Dinge sind hierfür notwendig.

Zum einen muß die Verfassung die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen gegenüber der Regierung festschreiben. Dies bedeutet insbes. Weisungsfreiheit der verantwortlichen Journalisten: Die Regierung darf keine "Aufträge" erteilen oder gar anordnen, daß bestimmte Texte in der Schublade bleiben müssen.

Eine solche "Unabhängigkeitserklärung" reicht für sich allein aber noch nicht aus. Solange die Regierung die leitenden Mitarbeiter ernennt und diese über die Karriere der anderen Journalisten entscheiden, wird kritische Auseinandersetzung die Ausnahme bleiben. Auch informelle Loyalitäten können das Programm nachhaltig beeinflussen. Man benötigt deshalb zum zweiten eine unabhängige Instanz, die die wesentlichen Personalentscheidungen trifft und die überdies dafür sorgt, daß keine Nachrichten unterdrückt werden. In den deutschen Bundesländern gibt es hierzu das Modell des sog. Rundfunkrats.

Dieser besteht aus den Vertretern der wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen: Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Verbraucherverbände, aber auch Kirchen, Sportverbände und Kommunen. Dieser aus ca. 30 bis 40 Personen bestehende Rat wählt die leitenden Mitarbeiter von Rundfunk und Fernsehen, die in der Regel keine exponierten Vertreter einer bestimmten Richtung sein werden. Sie sind verpflichtet, dafür zu sorgen, daß alle Positionen zu Wort kommen. Ob dieser Auftrag eingehalten wird, kontrolliert der Rundfunkrat. Werden beispielsweise bestimmte Informationen unterdrückt, die einer der dort vertretenen Gruppen günstig sind, wird diese deutlichen Protest anmelden und die Gesetzesverletzung nachhaltig rügen.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat diese pluralistische Rundfunkstruktur mit Verfassungsrang versehen; die Garantie eines "freien" Rundfunks und Fernsehens, die sich in Art.5 Abs.1 Satz 1 GG findet, ist nur dann erfüllt, wenn die Unabhängigkeit vom Staat auch die beschriebene institutionelle Absicherung erfährt. Dieselben Grundsätze gelten im übrigen auch für private Fernsehgesellschaften; auch sie sollen nicht ausschließlich eine Tendenz verfolgen.

3. Einsicht in die Unterlagen der Verwaltung

Ein wichtiges Stück Demokratisierung des Staatsapparats ist die Transparenz der Vorgänge, die sich innerhalb der Verwaltung abspielen. Diese darf keine nach außen abgeschottete Einrichtung sein. In Schweden, aber auch in den USA und ansatzweise in Portugal hat deshalb der Bürger das Recht, in die von der Verwaltung geführten Akten Einsicht zu nehmen. Der Einzelne kann daher allein oder zusammen mit anderen überprüfen, was die Behörden beispielsweise zum Schutze der Umwelt unternommen haben und aus welchen Gründen sie beispielsweise auf bestimmte Maßnahmen verzichtet haben. Auch könnte für die Öffentlichkeit von Interesse sein, welche Überlegungen angestellt wurden, um den Lehrplan in den Schulen zu reformieren.

Das Recht auf Akteneinsicht hat allerdings Grenzen: Es erstreckt sich nicht auf Angaben über konkrete andere Bürger und es erfaßt nicht außenpolitische Überlegungen der Regierung, deren Bekanntwerden dem Staat schaden könnten.

4. Dezentralisierung des Staatsapparats

Das wichtigste Mittel, um eine selbstherrlich agierende Bürokratie zu verhindern, ist die Dezentralisierung des Staatsapparats: Auf lokaler und auf Provinzebene läßt sich von den Parlamenten wie vom einzelnen Bürger und von Gruppen her sehr viel eher eine effektive Kontrolle durchführen.

In Europa besitzen mittlerweile fast alle Staaten territoriale Untergliederungen mit eigenen Kompetenzen. Am weitesten gehen insoweit die Bundesrepublik und die Schweiz, die Bundesstaaten sind und deren Länder bzw. Kantone über staatliche Zuständigkeiten verfügen. Aber auch in Italien und Spanien finden sich Provinzen, mit eigenen Zuständigkeiten, die den regionalen Besonderheiten Rechnung tragen wollen. Selbst Frankreich ist heute kein klassischer Einheitsstaat mehr, in dem alles in Paris entschieden wird.

Die Dezentralisierung ist nicht nur wichtig, weil sie die Kontrolle des Staates durch den Bürger erleichtert. Vielmehr ist sie auch ein wichtiges Mittel der Regionalpolitik. Die einzelnen Teile eines Landes haben oft recht unterschiedliche Interessen und Probleme: Der Unterschied von Stadt und Land ist hierfür ein wichtiges Beispiel, aber auch die Tatsache, daß bestimmte Landesteile stärker als andere entwickelt sein werden. In einem Einheitsstaat besteht nun die Gefahr, daß sich an den regionalen Disparitäten nichts ändert, daß die Starken stark und Schwachen schwach bleiben. Gibt man jedoch bestimmten Teilen des Landes ein gewisses Maß an Selbständigkeit, so schafft man zugleich eine Interessenvertretung: Die Regierung einer agrarischen Provinz, die wenig entwickelt ist, wird sich - selbst wenn sie von sehr konservativen Per-

sonen gestellt wird - um die Entwicklung ihres Gebietes kümmern müssen, da sie andernfalls nicht wiedergewählt wird.

Nicht weniger wichtig als die Untergliederung in Provinzen ist das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden. Diese ist heute in praktisch allen europäischen Staaten im Grundsatz anerkannt; ihr Umfang ist von Land zu Land sehr verschieden. In Deutschland sind die Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 der Verfassung für alle "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" zuständig. Dies betrifft etwa die Erschließung bestimmter Gebiete ("urbanicacion"), aber auch die Energieversorgung (kommunale Elektrizitäts- Gas- und Wasserwerke) sowie die Müllabfuhr und die Regelung des Straßenverkehrs. Gemeinden führen das Melderegister; sie haben auch polizeiliche Befugnisse und können deshalb gegen Störungen der öffentlichen Ordnung vorgehen. Nach der deutschen Verfassung gibt es eine Art Vermutung zugunsten der kommunalen Zuständigkeit - sie ist die Regel, soweit sich nicht aus der Natur der Sache oder einem Gesetz die Zuständigkeit höherer Instanzen ergibt.

Schließlich kann man auch an eine funktionale Dezentralisierung denken. Bestimmte Staatsaufgaben werden an Organismen ausgelagert, die ähnlich wie Rundfunk und Fernsehen von der Regierung unabhängig sind, eine eigene demokratische Struktur besitzen und bestimmte Aufgaben erfüllen. Dies ist etwa bei den Trägern der Sozialversicherung der Fall, die z.B. in Frankreich paritätisch von Arbeitgebern und Gewerkschaften verwaltet werden. Entsprechendes könnte man sich auch vorstellen, wenn es um die Verteilung von Subventionen geht: Nicht das Ministerium, sondern ein unabhängiges Gremium sollte entscheiden, welche Gegenden und welche Projekte gefördert werden.

Alle Dezentralisierung läuft auf einen frommen Wunsch hinaus, wenn man nicht zugleich dafür sorgt, daß die dezentralen Einheiten über ein ausreichendes Maß an Finanzmitteln verfügen. Dies kann man in der Weise bewerkstelligen, daß man beispielsweise Provinzen und Gemeinden das Recht zur Erhebung

bestimmter Steuern einräumt; möglich ist aber auch die Gewährung staatlicher Zuwendungen, deren Voraussetzungen und Umfang dann aber präzise geregelt sein müßten. Am sinnvollsten wäre vermutlich, die Finanzierung auf beide Beine zu stellen und so eine "Austrocknung" bestimmter Einheiten zu verhindern.

5. Das Problem der Amtssprache

In Ländern und Provinzen, in denen mehrere Sprachen gesprochen werden, darf nicht eine Sprache zur alleinigen Staatssprache werden. Alle guten demokratischen Vorsätze, alle Überlegungen zur Kontrolle der Verwaltung sind völlig gegenstandslos, wenn beispielsweise ein großer Teil der Bevölkerung nur Guarani spricht, während man bei den Behörden nur Spanisch versteht. Wer sein Anliegen nur mit Hilfe eines Dolmetschers (oder gar nicht) vortragen kann, ist von vornherein drastisch benachteiligt. Daß er den die "eigentliche Sprache" Sprechenden gar kontrolliert, erscheint schon beinahe absurd.

In Europa gibt es eine Reihe durchaus positiver Erfahrungen, wie derartige Probleme bewältigt wurden. Nach langen Auseinandersetzungen ist in der Provinz Bozen Deutsch neben Italienisch anerkannte Amtssprache. Ähnliches gilt für das Katalanische im Verhältnis zum Spanischen und für das Baskische in den drei baskischen Provinzen. Die Tatsache, daß die baskische Sprache immer nur in einer bäuerlichen Umwelt gesprochen wurde und deshalb keine Begriffe für das moderne Industriezeitalter ausgebildet hatte, war letztlich kein entscheidendes Hindernis: Die Übernahme spanischer Begriffe ins Baskische oder die Entwicklung neuer baskischer Worte war möglich und verschaffte den Basken das Gefühl, kein Bürger zweiter Klasse mehr zu sein. Das Sprachproblem ist dann besonders wichtig, wenn die sprachliche einer sozialen Trennung entspricht: Eine Unterschicht mit "lokalem Dialekt" wird sich erst dann als gleichberechtigt fühlen, wenn alle Amtsträger bis hin zum Präsidenten ihre Sprache verstehen und sich ihrer auch bedienen können. Wichtig ist, daß der Schulunterricht

für alle zweisprachig ist und daß öffentliche Funktionsträger auch die Sprache des Gebiets sprechen, in dem sie tätig sind.

V. Materielle Garantien für ein würdiges Leben

Um den Interessen der Arbeitenden Rechnung zu tragen, muß der Staat ein "Sozialstaat" sein, der für die Grundsicherung seiner Bürger sorgt.

Die europäischen Verfassungen behandeln dieses Problem auf verschiedene Weise. Sofern sie wie die belgische aus dem letzten Jahrhundert stammen, nehmen sie - liberaler Tradition entsprechend - diese Fragen nicht zur Kenntnis. Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland findet sich nur eine allgemeine Garantie des "Sozialstaats", während Italien, Griechenland, Spanien und Portugal zahlreiche spezifische Vorschriften kennen. Wer die Überzeugung besitzt, ein künftiger Gesetzgeber werde sich immer vom Gedanken leiten lassen, allen Bürgern ein angemessenes Dasein zu sichern, kann sich mit einem Minimum an Verfassungsgarantien begnügen. Wer hier mehr Skepsis besitzt - und die Entwicklung der letzten 20 Jahre legt Skepsis nahe - sollte weitergehen und konkrete Ziele und konkrete Rechte in der Verfassung festlegen.

Der Verfassungsgeber sieht sich allerdings in einer anderen Lage als bei der Demokratisierung der Arbeit und der Demokratisierung des Staatsapparats. Beide sind nicht notwendig mit Kosten verbunden, ja sie können - wenn geschickt durchgeführt - sogar mehr Effizienz mit weniger Aufwand schaffen. Im hier interessierenden sozialen Bereich ist dies anders: Gesundheitsschutz, Wohnung und Arbeit für jedermann sind nur auf der Basis solider finanzieller Ressourcen möglich. Der derzeit in der Bewegung "Constitucion para Todos" diskutierte Entwurf einer neuen Verfassung enthält zu diesem Punkt einen sehr wichtigen und in Europa nicht bekannten Vorschlag: Sowohl für den Gesundheitsdienst wie auch für das Erziehungswesen sollen bestimmte Prozentsätze des nationalen Budgets

vorbehalten bleiben. Dies ist ein zutreffender Ansatz, der sich allerdings nur auf ganz wenige Rechtsgüter beziehen kann: Wollte man 60 oder 70 Prozent des Nationalbudgets in dieser Weise verteilen, wären dem Gesetzgeber die Hände gebunden, die weitere Entwicklung wäre von der Verfassung vorentschieden und könnte nicht mehr im Rahmen demokratischer Auseinandersetzungen neu bestimmt werden.

Unter diesem Vorbehalt könnte man sich aus Arbeitnehmersicht folgende Verfassungsgarantien vorstellen.

1. Recht auf Leben und Gesundheit

Dieses Grundrecht, das an sich in den traditionellen Katalog von Freiheitsrechten gehört, wird weniger vom Staat als von sozialen Mächten bedroht. Man ist sich deshalb im Prinzip über zwei "Maßnahmenbündel" einig.

Notwendig ist einmal Prävention, d.h. ein wirksamer Schutz vor Krankheit. Dies setzt voraus, daß Leben und Gesundheit am Arbeitsplatz nicht gefährdet werden dürfen (so der traditionelle Arbeitsschutz), daß darüber hinaus aber auch die Umwelt saubergehalten wird, daß die Belastung mit Lärm und Schadstoffen sich in Grenzen hält und Tier- und Pflanzenarten nicht vernichtet werden. Zur Prävention gehört weiter auch die Möglichkeit, sich auch dann an einen Arzt zu wenden, wenn noch keine Krankheitssymptome aufgetreten sind.

Schutz von Leben und Gesundheit bedeutet zum zweiten, daß Erkrankungen behandelt und alles getan wird, was angesichts des Entwicklungsstandes der Medizin möglich ist.

Das eigentliche Problem liegt nicht in diesen Zielen sondern in der praktischen Umsetzung. Soll es einen staatlichen Gesundheitsdienst geben? Soll es eine Krankenversicherung für alle Arbeitnehmer, vielleicht sogar für alle Arbeitenden geben? Soll diese auch die Familienmitglieder mit absichern? Soll sie aus staatlichen Mitteln, durch Beiträge von Arbeit-

gebern und Arbeitnehmern oder in anderer Weise finanziert werden? Die denkbaren Lösungen sind sehr vielfältig. Soweit sich hier kein Konsens abzeichnet, sollte sich die Verfassung damit begnügen, den Zugang des Einzelnen zur medizinischen Versorgung zu normieren. Vorfeld könnte Art.32 Abs.1 der italienischen Verfassung sein, wo es heißt: "Die Republik schützt die Gesundheit als grundlegendes Recht des Individuums und als Interesse der Gemeinschaft und sie gewährleistet den Bedürftigen kostenlose Behandlung."

2. Recht auf Bildung

Die Verfassung sollte in Anlehnung an zahlreiche ausländische Vorbilder dem einzelnen Bürger einen Anspruch auf Bildung einräumen. Diese erfaßt sowohl die Ausbildung in elementaren Fähigkeiten wie das Lesen und Schreiben als auch die Vorbildung zu einem Beruf. Wichtig ist, daß das Ausbildungssystem an dem Ziel orientiert ist, allen Jugendlichen gleiche Chancen zu eröffnen, wobei weder das Geschlecht noch die Sprache und die Herkunft zu irgendwelchen Differenzierungen führen dürfen. Für Bedürftige muß die Ausbildung unentgeltlich sein. Bei knappen Kapazitäten muß der Gesetzgeber Regeln erlassen, wer bevorzugt zu berücksichtigen ist. Wer längere Zeit auf einen Ausbildungsplatz gewartet hat, muß den Vorrang vor einem "Neubewerber" bekommen.

3. Recht auf Arbeit

Die Mehrzahl der europäischen Verfassungen garantiert das Recht auf Arbeit. Inhaltlich meint es einen Zustand, in dem jeder arbeitsfähige und arbeitswillige Bürger einen Arbeitsplatz besitzt, der seinen Fähigkeiten und seiner Ausbildung entspricht und ihm ein angemessenes Auskommen sichert.

In einer kapitalistischen Marktwirtschaft ist dieses Ziel auch dann nicht erreichbar, wenn sie sich als "soziale" versteht. Selbst in entwickelten Industrieländern mit starker Stellung auf dem Weltmarkt finden wir - z.T. seit Jahrzehnten

- Massenarbeitslosigkeit. Eine Verfassungsgarantie des Rechts auf Arbeit kann daran ersichtlich nichts ändern; sie schafft keinen einzigen neuen Arbeitsplatz.

Daraus darf man nun allerdings nicht die Konsequenz ziehen, den Arbeitsmarkt von jeder verfassungsrechtlichen Normierung freizustellen und darauf zu vertrauen, daß möglichst viel Markt in der Wirtschaft zu möglichst vielen Arbeitsplätzen führt. Notwendig ist vielmehr eine staatliche Beschäftigungspolitik, die Anreize für die Schaffung neuer Arbeitsplätze bietet und die die staatlichen Einrichtungen zur Arbeitsvermittlung anbietet. In der Verfassung läßt sich dieses Gebot, ggfs. auch der Stellenwert der Beschäftigungspolitik im Rahmen der Staatsaufgaben festschreiben. Warum sollte es ausgeschlossen sein, einen bestimmten Teil des staatlichen Budgets für die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu reservieren? Man kann derartige Festlegungen unter der Überschrift "Recht auf Arbeit" zusammenfassen, doch muß die Verfassung konkret genug sagen, daß es nicht nur um ein allgemeines Programm sondern um verbindliche Leitlinien der Politik und um verbindliche Prioritätensetzungen geht.

4. Garantierter Mindestlohn

Der Sozialstaat verlangt weiter, daß allen abhängig Arbeitenden ein Mindestlohn garantiert wird. Mit einem Bekenntnis zu diesem Prinzip als solchem ist es allerdings auch hier nicht getan. Zum einen müssen Kriterien genannt sein, nach denen der Mindestlohn bestimmt wird. Was angemessene und menschenwürdige Entlohnung darstellt, richtet sich letztlich danach, wie die Bedürfnisse der Arbeitenden bestimmt werden, wie der sog. Warenkorb beschaffen ist, der der staatlichen Entscheidung zugrunde gelegt wird. Diese eminent politische Frage darf nicht in den Dienstzimmern einiger Ministerialbeamter entschieden werden: Die Kriterien wie auch ihre praktische Anwendung müssen öffentlich bekannt sein und vor getroffener Entscheidung diskutiert werden. Notwendig ist zum zweiten, eine Instanz zu schaffen, die die Beachtung des Mindestlohns

in der Realität sicherstellt. Das Recht des einzelnen Arbeitnehmers, seine Ansprüche vor Gericht durchzusetzen, ist in der Praxis nur sehr wenig wert: Wer unschwer durch einen anderen Arbeitnehmer ersetzt werden kann, wird mit Recht befürchten, daß der Arbeitgeber ihm eine Klage übelnimmt und ihm bei nächster Gelegenheit kündigt. Dies ist gerade bei solchen Arbeitnehmern von Bedeutung, die auf den Mindestlohn angewiesen sind. Wer eine einfache Tätigkeit erbringt, ist sehr viel leichter ersetzbar als die Fachkraft, die sich möglicherweise eher auf ihre Rechte berufen kann: Für sie ist aber der garantierte Mindestlohn ohne Interesse. Notwendig ist deshalb, eine unabhängige Instanz wie z.B. den "Defensor del Pueblo" einzuschalten und mit der Befugnis auszustatten, die Rechte der einzelnen Arbeitnehmer auch ohne besondere Vollmacht der Betroffenen gegen den Arbeitgeber geltend machen zu können.

Wer arbeitslos ist, muß eine Unterstützung aus der Staatskasse erhalten. Diese kann vorübergehend einen bestimmten Prozentsatz des vorherigen Verdienstes ausmachen. Bei langfristiger Arbeitslosigkeit wird der Betrag unter dem gesetzlichen Mindestlohn liegen müssen.

5. Altersversorgung

Alle Arbeitenden müssen einen Anspruch auf angemessene Altersversorgung haben. Diese kann durch eine Rentenversicherung sichergestellt werden, in die Arbeitgeber und Arbeitnehmer Beiträge einbezahlen. Wer selbständig erwerbstätig ist, muß allerdings sämtliche Beiträge aus eigener Tasche bezahlen. Die Versicherungseinrichtungen sollten Selbstverwaltungsrecht genießen, ihre Organe müßten paritätisch aus Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bestehen. Denkbar sind auch andere Modelle wie eine volle Selbstverwaltung durch die Versicherten oder eine drittelparitätische Zusammensetzung der Entscheidungsorgane mit Vertretern der Arbeitgeber, der Versicherten und des Staates. Die Abwicklung der Altersversorgung im Wege unmittelbarer staatlicher Verwaltung

ist denkbar, widerspricht aber dem Grundsatz der (funktionalen) Dezentralisierung.

In der Verfassung selbst können nicht alle Einzelheiten der Altersversorgung festgeschrieben werden. Neben ihrer Existenz sollte insbes. die Art und Weise der Finanzierung sowie die Zusammensetzung der Entscheidungsorgane angesprochen werden.

6. Das Recht auf eigenes Land

In einem Land, wo die Mehrzahl der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig ist, kommt der Agrarreform zentrale Bedeutung zu: Nur wenn die Demokratisierung auch dort greift, kann die Verfassung auf Dauer Wirksamkeit entfalten. "Arbeit für alle" setzt daher insbes. voraus, daß sich die Strukturen auf dem Land verändern, daß das Land denen gehört, die es bearbeiten. Dabei kommen insbes. genossenschaftliche Formen in Betracht.

Die Erfahrung der EG-Staaten kann zur Landreform nur relativ wenig beitragen. Der Sektor der Landwirtschaft ist in allen Ländern im Laufe der letzten Jahrzehnte geschrumpft. In den hochindustrialisierten Ländern sind nur noch etwa 2 bis 5 Prozent aller Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig. Auch war die Ausgangsposition z.T. eine andere: In bestimmten Gegenden wie in meiner süddeutschen Heimat dominierte nicht der Großgrundbesitz sondern das kleinbäuerliche Anwesen mit 20 bis 30 Hektar. Vorschriften zur Landreform finden sich deshalb nur in der portugiesischen Verfassung.

Unter den Bedingungen von Paraguay muß vermieden werden, daß die bestehenden Eigentumsverhältnisse durch eine umfassende Entschädigungspflicht zementiert werden. In der Verfassung bieten sich deshalb zwei grundsätzliche Bestimmungen an.

Zum einen sollte Land, das dem Staat gehört, für die Bewirtschaftung durch Genossenschaften, evtl. auch Einzelbauern zur Verfügung gestellt werden. Zum zweiten sollte es die Möglichkeit geben, Großgrundbesitzern Land zu entziehen, wenn dieses seiner sozialen Funktion nicht gerecht wird. In einem solchen Fall ist keine Entschädigung geschuldet.

Wie ist die "soziale Funktion" zu bestimmen? Art.186 der brasilianischen Verfassung von 1988 verlangt, daß vier Voraussetzungen erfüllt sind:

- Rationale und angemessene Bewirtschaftung;
- angemessene Benutzung der zur Verfügung stehenden natürlichen Ressourcen und Erhaltung der Umwelt;
- Beachtung der arbeitsrechtlichen Vorschriften;
- wirtschaftliche Nutzung, die dem Wohl von Eigentümern und Arbeitnehmern zuträglich ist.

Fehlt eine dieser Voraussetzungen, so kann das Eigentum ohne Entschädigung entzogen und Genossenschaften evtl. auch Kleinbauern zur Verfügung gestellt werden.

Dem bisherigen Eigentümer muß so viel bleiben, daß ihm weiterhin eine angemessene und würdige Existenz möglich ist.

VI. Die Realisierung der Verfassung

Eine schöne Verfassung mit sympathischen Worten ist ohne praktischen Nutzen für die Menschen, wenn sie nicht durchgesetzt sondern von den Mächtigen mehr oder weniger ignoriert wird. Die Entwicklung in Brasilien bietet hierfür einiges Anschauungsmaterial. Was kann man tun, um zu verhindern, daß die Verfassung zu einer Ansammlung frommer Wünsche wird?

Erste und elementare Voraussetzung ist, daß sich die Verfassung selbst unzweideutig Verbindlichkeit gegenüber dem Staat wie gegenüber den Bürgern zuspricht. Schon durch ihre Textfassung muß sie deutlich machen, daß es nicht um bloße Programme sondern um verbindliches Recht geht.

Dies allein reicht allerdings nicht aus. Um eine der Verfassung entsprechende Realität zu erreichen, sind zwei Wege denkbar.

Der eine besteht in der Entfaltung von politischem Druck. Dieser kann aus Zeitungsartikeln, Leserbriefen, öffentlichen Erklärungen, aber auch Demonstrationen, Streiks und Besetzung von Fabriken und Ländereien bestehen. Er ist ein sehr wirksames Mittel. Allerdings weiß man, daß politischer Druck nicht automatisch entsteht und daß er nur selten über Jahre hinweg fort dauert. Wer sich nur auf diesen Weg verläßt, riskiert deshalb zu scheitern - ganz abgesehen davon, daß bestimmte Kampfformen den Ordnungsvorstellungen eines widersprechen und deshalb sogar dann Widerstand zu erwarten ist, wenn die Forderungen als solche an sich von fast allen Mitbürgern geteilt werden.

Der zweite Weg zur Realisierung der Verfassung besteht in der Einschaltung der Gerichte. Diese können die Verwaltung, aber ggfs. auch den Gesetzgeber dazu verpflichten, die Verfassung zu achten und ihren Geboten Rechnung zu tragen. Wird etwa ein Bürger entgegen der Verfassung seiner Rechte beraubt, so kann das Gericht dies rückgängig machen und den eingetretenen Schaden reparieren. Zentrale Bedeutung kommt dabei einem Verfassungsgericht zu, das auch "Abteilung" (Sala) des Obersten Gerichts vorstellbar ist und das alles staatliche Handeln an den Maßstäben der Verfassung mißt. So kann etwa das spanische, das italienische und das deutsche Verfassungsgericht Gesetze annullieren, die inhaltlich gegen die Verfassung verstoßen oder die in einem verfassungswidrigen Verfahren zustande gekommen sind.

Im Modell ist ein umfassender gerichtlicher Rechtsschutz das beste Mittel, um der Verfassung praktische Wirksamkeit zu verleihen. Auf der anderen Seite muß man sehen, daß Richter keine Automaten sind, die nur das auf dem konkreten Fall anwenden, was der Gesetzgeber (bzw. hier: der Verfassungsgeber) bereits vorgedacht hat. Nach heutigem Verständnis ist der Richter nicht mehr nur "boushe de la loi", er hat vielmehr Spielräume bei der Ausfüllung von Rechtsnormen. Je abstrakter diese formuliert sind, umso größer ist der Spielraum der Richter. der Inhalt der Verfassung steht so in gewissem Umfang zur Disposition der Richter. Diese sind ihrerseits in vielen Staaten nicht Repräsentanten aller gesellschaftlichen Gruppen. Vielmehr sind gerade Richter an obersten Gerichten meist Personen von höherem Alter und konservativer Gesinnung. Es wäre deshalb außerordentlich gefährlich, eine nicht-konservative Verfassung in die Hände von Personen zu geben, die beispielsweise bisher Stützen eines autoritären Regimes waren.

Um ein "Regierungsgericht" zu vermeiden, müssen die Richter demokratisch gewählt werden. Nur so läßt sich sicherstellen, daß alle wichtigeren in der Gesellschaft vorhandenen Strömungen auch bei der Auswahl der Richter mitreden können. In Italien, Spanien und der Bundesrepublik werden deshalb die Verfassungsrichter mit qualifizierter Mehrheit (z.B. zwei Drittel oder drei Viertel) vom Parlament oder von einem Ausschuß gewählt, der seinerseits die Zusammensetzung des Parlaments widerspiegelt. Durch eine solche Regel ist die Mehrheit gezwungen, nur solche Personen vorzuschlagen, die auch für die Opposition akzeptabel sind. Eine qualifizierte Mehrheit zu verlangen, bewirkt so, daß Persönlichkeiten gewählt werden, die in hohem Maße für unterschiedliche politische Positionen offen sind, die sich also nicht als Dogmatiker in einer Richtung verstehen. Man verspricht sich davon "integrierende Entscheidungen", also eine richterliche Tätigkeit, die bei vielen, wenn ich nicht bei allen sozialen Gruppen Anerkennung findet.

Eine andere Form der Richterwahl könnte darin bestehen, ähnlich wie bei Parlamentsausschüssen eine Zusammensetzung entsprechend der Fraktionsgröße im Parlament vorzusehen. Jede Gruppierung würde dann Personen ihres Vertrauens bestimmen. Die Integrationswirkung wäre geringer, zumal die Gefahr bestehen würde, daß die von der Mehrheitsfraktion bestimmten Personen die übrigen regelmäßig überstimmen.

Was geschieht, wenn die vorgesehene qualifizierte Mehrheit trotz langer Verhandlungen nicht zustande kommt? Ist das Gericht bereits errichtet, so kommt in Betracht, die bisherigen Richter weiteramtieren zu lassen. Ist dies nicht möglich (Tod, Niederlegung des Amtes usw.), können die verbleibenden Richter allein entscheiden. Sollen die Richter zum ersten Mal gewählt werden, muß ein "Ersatzverfahren" Platz greifen, das es für alle Beteiligten sinnvoller erscheinen läßt, sich auf bestimmte Personen zu einigen. So könnte man etwa daran denken, der parlamentarischen Minderheit in einem solchen Fall dieselbe Zahl von Richtern wie der parlamentarischen Mehrheit einzuräumen oder aber eine Wahl durch das Volk vorzusehen. Wichtig ist, daß die erste Wahl nicht beliebig hinausgezögert werden kann, da die Mehrheit nicht das Recht haben darf, die Bildung eines Organs zu blockieren, das sie kontrollieren soll.

VII. Schlußbemerkung

Die hier skizzierten Punkte für eine neue Verfassung scheinen mir die wichtigsten aus der Sicht der Arbeitnehmer zu sein. Vollständigkeit war nicht erstrebt. So wäre es sicherlich sinnvoll, die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen oder öffentlichen Dienstleistungen von einer Zweidrittelmehrheit im Parlament abhängig zu machen und sie auch nur dann vorzusehen, wenn dadurch rationeller gearbeitet und die öffentlichen Haushalte insgesamt entlastet werden.

Vieles ist noch zu diskutieren. Wer eine gute Verfassung will, braucht überzeugende Argumente. Sie müssen von Menschen kommen, die Bürger dieses Landes sind und die seine Probleme kennen. Europa kann nur ein Stück eigene Erfahrung und einiges Anschauungsmaterial liefern; Patentlösungen gibt es dort nicht.