

Deutschlands neue Verantwortung in der Welt

Verfassungsrechtliche Konsequenzen

Vortrag des Fraktionsvorsitzenden Wolfgang Schäuble
auf dem Rechtspolitischen Kongreß des
Bundesarbeitskreises Christlich-Demokratischer
Juristen am 15. Februar 1992 in Karlsruhe

Am 3. Oktober 1990 haben wir Deutsche nach vierzig Jahren bitterer Teilung unsere Einheit in Frieden und Freiheit wiedererlangt. Wir sind damit in eine neue Ära der deutschen Geschichte eingetreten. Der Eiserne Vorhang ist gefallen, der Ost-West-Konflikt besteht nicht mehr, das kommunistische Imperium im Osten ist zusammengebrochen.

Wir müssen uns daran erinnern, daß wir unsere Einheit nicht allein errungen haben. Ohne Europa — mit unserer Integration im Westen wie mit den Reformprozessen im Osten — hätten wir Einheit und Freiheit nicht erreicht. Deshalb müssen wir unsere Einheit heute für Europa nutzen. Nur wenn Europa sich zusammenschließt und seine Kräfte bündelt, kann es seiner Verantwortung gerecht werden in einer Welt, in der die Erhaltung des Friedens wie die Bewahrung der Schöpfung zur gemeinsamen Verpflichtung aller geworden ist. Gerade wir Deutschen müssen hier unseren Beitrag einbringen. Als souverän gewordenen Land müssen wir unsere volle Handlungsfähigkeit gewinnen, in Europa, in der Welt. Unsere Aufgabe ist es, hierfür in den kommenden Jahren die politischen, aber auch die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen.

Einheitliche Lebensverhältnisse für ganz Deutschland

Grundlage und Rahmen für die Herstellung der deutschen Einheit war der Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ehemaligen DDR vom 31. August 1990. Ziel des Einigungsvertrages war es, gesicherte Rechtsgrundlagen für das Zusammenwachsen der beiden getrennten Teile Deutschlands zu schaffen, damit möglichst bald in ganz Deutschland einheitliche Lebensverhältnisse bestehen.

Der Einigungsvertrag hat bis heute auch die juristische Fachdiskussion, auch das Bundesverfassungsgericht, stark beschäftigt. Zumal ging es um die Frage der kontrahierten, der vertraglich verabredeten Verfassungsänderungen. Es gibt keinen Zweifel, daß für jede Regierung aus rechtlichen wie aus politischen Gründen äußerste Zurückhaltung geboten ist, vertraglich die Verpflichtung einzugehen, das Grundgesetz zu ändern.

Auf der anderen Seite war ein Mindestmaß an kontrahierten Grundgesetzänderungen im Einigungsvertrag unverzichtbar, und zwar zum einen aus außenpolitischen Gründen, was sich auf die Formulierungen in der Präambel, in Art. 23 GG und Art. 146 GG bezieht, und zum anderen, um das übergangsweise Fortgelten von Regelungen im Beitrittsgebiet abzusichern. Beispiele sind Fragen der Finanzverfassung, insbesondere des Bund-Länder-Finanzausgleichs, Fragen der Eigentumsregelung, aber auch die Frage des strafrechtlichen Schutzes ungeborenen Lebens. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in seinem Beschluß vom 18. September 1990 erklärt, die Bundesregierung sei nach Art. 23 Satz 2 GG in Verbindung mit dem Wiedervereinigungsgebot befugt gewesen, die beitriffsbedingten Änderungen des Grundgesetzes vertraglich zu regeln.

Aber es war auch richtig, sich auf die unmittelbar beitriffsbedingten Verfassungsänderungen zu beschränken. Es gab ja sehr vielfältige unterschiedliche Erwartungen, welche Änderungen des Grundgesetzes bei Gelegenheit des Einigungsvertrages gleich mitbeschlossen werden könnten. Ich gebe zu, daß ich natürlich der Versuchung, eine Änderung von Art. 16 GG bei dieser Gelegenheit zu erreichen, auch schwer widerstanden hätte, wenn es dafür eine Chance gegeben hätte. Aber ich habe sehr frühzeitig die Auffassung vertreten, daß der Einigungsvertrag nicht die günstige Gelegenheit sein könne, Grundgesetzänderungen zu erreichen, für die es auf dem Weg von Art. 79 Abs. 2 GG normalerweise keine Mehrheiten gäbe. Deswegen haben wir alle weiteren Wünsche und Erwartungen auf Verfassungsänderungen durch Art. 5 des Einigungsvertrages auf den gesamtdeutschen Verfassungsgeber verwiesen.

Art. 5 des Einigungsvertrages empfiehlt den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen. Hierzu werden beispielhaft, nicht abschließend, eine Reihe von Änderungswünschen genannt. Dazu gehört das Verhältnis zwischen Bund und Ländern entsprechend dem gemeinsamen Beschluß der Ministerpräsidenten der elf Bundesländer vom 5. Juli 1990, in dem diese unter anderem verstärkte Mitwirkungsrechte des Bundesrates und der Länder an der Gesetzgebung und an der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen gefordert haben. Dazu gehört ferner die Erleichterung einer Neugliederung für die Länder Berlin und Brandenburg, eine eventuelle Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz sowie die Frage einer Volksabstimmung über ein geändertes Grundgesetz.

Seither sind wie auch schon zuvor eine Fülle weiterer Vorstellungen in die öffentliche Debatte geworfen worden, u. a. die Aufnahme eines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, die Verbesserung der Gleichstellung der Frau, Fragen der Staatshaftung, ein Selbstauflösungsrecht des Bundestages, das Verbot von Rüstungsexporten und vieles andere mehr. Diese Fragen sollen im Rahmen der gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat erörtert werden, die am 16. Januar zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammengekommen ist. Die Vorschläge der Kommission sollen bis zum 31. März 1993 vorgelegt werden.

Die verfassungsmäßige Ordnung stabil halten

Nachdem wir Deutschen unsere staatliche Einheit, unsere volle Souveränität wiedererlangt haben, ist auch unsere Verantwortung größer geworden, der wir in Europa, in der Welt gerecht werden müssen. Diese unsere gewachsene Verantwortung hat für uns unmittelbar auch verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Konsequenzen. Drei dieser Konsequenzen möchte ich im folgenden näher ausführen.

Wenn wir unserer gewachsenen Verantwortung nach außen gerecht werden wollen, müssen wir für Stabilität nach innen sorgen. Wir müssen unsere staatliche Ordnung, unsere verfassungsmäßige Ordnung weiter stabil halten, wir müssen ein verlässlicher freiheitlicher Rechtsstaat bleiben. Darauf müssen unsere Nachbarn in Europa vertrauen können, darauf zählen unsere Partner im westlichen Bündnis.

Verfassungspolitische Spielereien sollten wir uns unter diesen Umständen nicht leisten. Dies gilt zum Beispiel für plebiszitäre Elemente. Eine

sachgerechte Lösung der immer komplexer werdenden Probleme, mit denen es die Politik heute zu tun hat, ist hiervon kaum zu erwarten, Kompromisse notwendigerweise voraussetzende Konsensbildung kaum zu erhoffen. Insbesondere ist eine verantwortungsvolle Berücksichtigung der Interessen von Minderheiten, die sich gegen die zahlenmäßige Mehrheit nicht durchsetzen könnten, auf diese Weise schwerlich zu fördern.

Zum Gegenstand von Volksbegehren und Volksentscheid werden tendenziell Modethemen gemacht, wobei dem Populismus Tür und Tor geöffnet wird. Manche Mehrheit, die dabei zustande kommen könnte, kann eigentlich keiner wollen: das Thema Todesstrafe ist schon ein klassisches Beispiel, aber auch das Thema Asylpolitik scheint mir ungeeignet für ein Plebiszit. Die Emotionalisierung der politischen Auseinandersetzung wird bei solchen Verfahren unverhältnismäßig gefördert und die politische Rationalität bleibt eher auf der Strecke.

Die Erfahrungen, die die Weimarer Republik mit plebiszitären Verfassungselementen gemacht hat, haben die Väter unseres Grundgesetzes davon abgehalten, sie in unsere Verfassung zu übernehmen. Die Anfälligkeit für kurzzeitige Stimmungsumschwünge ist seither im Fernsehzeitalter eher noch gestiegen. Ich bin deshalb gegen die Aufnahme plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz, wobei ich in der Überlegung, nur Volksbegehren — ohne Volksentscheid — einzuführen, um eine Parlamentsbefassung zu erzwingen, keinen Sinn sehe. Wenn ein Thema in der Öffentlichkeit relevant genug ist, um ein Volksbegehren zu tragen, wird sich der Bundestag aufgrund der breit gestreuten Initiativrechte auch ohne Volksbegehren — und schneller! — damit befassen.

Ich würde in diesem Zusammenhang auch den neugefaßten Art. 146 GG nicht überbewerten wollen, der bestimmt, daß unser Grundgesetz an dem Tage seine Gültigkeit verliert, „an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“. Es ist letztlich nicht mehr als eine verfassungspolitische Selbstverständlichkeit, daß der Volkssouverän sich in einem revolutionären Akt immer auch eine neue Verfassung geben kann. Beim Beitritt der ehemaligen DDR hat man sich aus guten Gründen für den Weg über Art. 23 GG entschieden. Diese Entscheidung haben letztlich die Menschen in der ehemaligen DDR getroffen. Sie ist verbindlich und sie hat Konsequenzen.

Ob man über die jetzt zu diskutierenden Verfassungsänderungen eine Volksabstimmung abhalten und damit den Art. 146 GG verbrauchen soll, ist eine offene Frage. Wir sind hier für mich gesprächsfähig. Für mich ist entscheidend, daß wir zu Verfassungsänderungen nur auf dem Weg des Art. 79 Abs. 2 GG kommen können und daß auch über die Abhaltung einer

Volksabstimmung nur von Bundestag und Bundesrat entschieden werden kann, und zwar in den vom Grundgesetz für eine Verfassungsänderung vorgeschriebenen Mehrheiten. Einen anderen Weg zur Volksabstimmung gibt es nicht. Im übrigen müßte eine Abstimmung nach Art. 146 GG das Grundgesetz in seiner auf dem Weg über Art. 79 Abs. 2 GG geänderten Form zur Abstimmung stellen, mit der Alternative, daß bei einer ablehnenden Mehrheit das Grundgesetz ohne diese Änderungen gültig bliebe.

Staatszielbestimmungen helfen nicht weiter

Wir können unserer gewachsenen Verantwortung in Europa und in der Welt nur gerecht werden, wenn wir unsere Volkswirtschaft intakt und leistungsfähig erhalten. Wenn wir über Änderungen unserer Verfassungsordnung nachdenken, müssen wir daher darauf achten, daß wir die Leistungskraft und Dynamik unserer Wirtschaft nicht abschnüren. Deshalb dürfen wir die Funktionsfähigkeit unserer Wirtschaft nicht durch die Festschreibung aller möglichen Staatsziele in unserem Grundgesetz beeinträchtigen. Die Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz ist ja seit langem Gegenstand rechtspolitischer Diskussionen.

Ich finde, wir müssen auch hier ehrlich bleiben. Durch die Einfügung beispielsweise eines „Rechts auf Arbeit“, eines „Rechts auf Wohnen“ in unsere Verfassung wird noch kein einziger Arbeitsplatz geschaffen, keine einzige Wohnung gebaut. Mit solchen Bestimmungen werden lediglich Erwartungen geweckt, die der Staat gar nicht erfüllen kann, da er nicht über die entsprechenden Güter verfügt.

Wenn der Staat ein derartiges Recht doch garantieren wollte, könnte er dies nur mittels massiver dirigistischer Eingriffe, die unsere marktwirtschaftliche Ordnung außer Kraft setzen würden. Die Tarifautonomie als wesentliches Freiheitsrecht wäre aufgehoben. Ein „Recht auf Arbeit“ kann es letztlich nur in einer sozialistischen Ordnung geben, in der der Staat selbst über die Arbeitsplätze verfügt. Was daraus wird, haben wir gesehen: Das Recht auf einen Arbeitsplatz bedeutet noch lange nicht, daß es an einem solchen Arbeitsplatz überhaupt etwas Sinnvolles zu tun gibt. Hinter den sogenannten „sozialistischen Errungenschaften“ war nichts anderes verborgen als versteckte Arbeitslosigkeit. Die Aufnahme solcher Staatszielbestimmungen fördert außerdem allenfalls die Anspruchshaltung gegenüber dem Staat und schwächt die wirtschaftliche Dynamik.

Im übrigen darf man nicht vergessen, daß unser Staat durch das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes bereits ausreichend im Sinne der genannten und vieler anderer sogenannter „Staatsziele“ verpflichtet ist.

Art. 20 Abs. 1 GG ist die Grundlage dafür, daß unser Staat im Rahmen der Daseinsvorsorge Arbeitsmarktpolitik und Wohnungsbaupolitik betreibt. Allerdings nicht im Sinne einklagbarer Individualansprüche; dem Staat bleibt vorbehalten, auf welche Art und Weise, mit welcher Finanzierung und in welchem zeitlichen Rahmen er diese Aufgaben erfüllen will.

In anderer Hinsicht gilt es, die Verfassungsordnung unseres Grundgesetzes zugunsten einer Stärkung von wirtschaftlicher Leistungskraft und Dynamik anzupassen. Ich denke hier an die Privatisierung im Infrastrukturbereich, insbesondere bei Bahn und Post, aber auch bei der Flugsicherung. Hier handelt es sich heute überwiegend nicht mehr um hoheitliche Tätigkeiten. Privatwirtschaftliche Organisationsformen können solche Aufgaben effizienter erfüllen, und deshalb sollten wir die Privatisierungsansätze unvoreingenommen prüfen.

Die Grenzen in Europa öffnen

Wir werden unserer neuen Verantwortung in der Welt schließlich nur gerecht werden können, wenn wir weiter ein Verhältnis der guten Nachbarschaft zu den übrigen europäischen Staaten pflegen und dieses Verhältnis laufend weiterentwickeln. Dies gilt besonders im Verhältnis zu unseren osteuropäischen Nachbarn. Auch diesem Gesichtspunkt müssen wir bei der Fortentwicklung unserer Verfassungsordnung stets im Auge behalten.

Wir haben dem schon beim Abschluß des Einigungsvertrages Rechnung getragen, indem Art. 23 GG gestrichen und die Präambel geändert wurde. Für mich ist zwingend, daß wir in Europa über Grenzen nicht mehr streiten sollten. Nur wenn Grenzen unumstritten sind, können sie schrittweise ihre Bedeutung verlieren. Grenzen sollen nicht mehr trennen. Grenzen müssen in Zukunft Brücken zwischen den Völkern sein.

Wir müssen die Grenzen in Europa öffnen. Bis zum Ende des Jahres werden die Mitgliedstaaten der EG zu einem Raum ohne Binnengrenzen zusammenwachsen, in dem der freie Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist. Ein gemeinsamer Binnenmarkt mit freiem Waren- und Personenverkehr verträgt sich mit Grenzkontrollen herkömmlicher Art nicht.

Inzwischen haben wir auf dem Weg zur europäischen Integration bereits den nächsten Schritt vollzogen. Vor wenigen Tagen ist der auf dem Maastrichter Gipfel ausgehandelte Vertrag über die Europäische Union unterzeichnet worden. Kern des Vertrages ist die Schaffung einer europäischen Wirtschafts-

und Währungsunion sowie u. a. der Einstieg in eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Der Maastrichter Gipfel markiert den Beginn einer neuen Etappe im europäischen Integrationsprozeß.

Die Europäische Union verlangt von uns Deutschen eine Anpassung unserer Verfassung. Dies insbesondere in zweierlei Hinsicht. Zum einen haben die Mitgliedstaaten der EG in Maastricht die Einführung einer „Europäischen Staatsbürgerschaft“ beschlossen, die jedem EG-Bürger in jedem Mitgliedstaat bei Kommunalwahlen das aktive und passive Wahlrecht zugesteht. Dabei gelten für ihn dieselben Bedingungen wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates. Das Bundesverfassungsgericht hat in früheren Entscheidungen zu dieser Frage erklärt, daß ein kommunales Ausländerwahlrecht im Wege einer Grundgesetzänderung in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 zulässig ist, soweit es eine den nationalen Staatsangehörigkeiten entsprechende „staatsrechtliche Verknüpfung“ der EG-Bürger gibt. Diese liegt nun vor.

Auch aus der vereinbarten Errichtung eines Europäischen Systems der Zentralbanken, geleitet durch die Beschlußorgane einer Europäischen Zentralbank, werden wir die erforderlichen verfassungsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen haben. Diese unabhängige Europäische Zentralbank ist die entscheidende institutionelle Voraussetzung zur Schaffung einer europäischen Währungsunion bis zum Ende dieses Jahrhunderts.

Stabilität der D-Mark bleibt gesichert

Lassen Sie mich bei dieser Gelegenheit einige Bemerkungen zur gegenwärtigen Diskussion um die Währungsunion einfügen. Wir werden die Stabilität unserer D-Mark auch in einer europäischen Währungsunion bewahren. Die europäische Währungsgemeinschaft wird eine wirkliche Stabilitätsgemeinschaft sein. Beim Eintritt in diese Gemeinschaft wird es keinerlei Automatismus geben. Alle Staaten, die an der Währungsgemeinschaft teilnehmen wollen, müssen strenge Kriterien erfüllen. Nur Staaten, die über eine stabile Währung verfügen, sich nicht übermäßig verschulden und keine übermäßigen Preissteigerungen zulassen, werden Aufnahme finden. Niemand muß Sorge haben, daß wir in Zukunft eine weniger stabile Währung besitzen könnten.

Die Angstkampagne, die in dieser Frage gegenwärtig leider auch von der SPD geschürt wird, ist unverantwortlich. Es wird versucht, Sorgen und Ängste in der Bevölkerung über Währungsverfall und Inflation zu schüren. Europa muß auch währungspolitisch in Zukunft als eine Einheit auftreten. Andernfalls

werden wir auf dem Weg zur Einheit Europas scheitern, und das kann niemand verantworten, dem an Frieden, Freiheit und sicherem Wohlstand auch für die Zukunft in einer sich rasch ändernden Welt liegt.

Über den einzuschlagenden Weg, um den Maastrichter Vertragsbestimmungen zur Einführung eines kommunalen Wahlrechts für EG-Ausländer sowie zur Errichtung einer Europäischen Zentralbank in unserer Verfassungsordnung Rechnung zu tragen, bestehen unterschiedliche Auffassungen. Zum einen ist es denkbar, die jeweiligen Einzelbestimmungen des Grundgesetzes, nämlich Art. 28 Abs. 1 hinsichtlich des Kommunalwahlrechts, Art. 88 hinsichtlich der Bestimmungen über die Bundesbank, zu ändern. Ich würde einen anderen Weg vorziehen, nämlich den der Änderung des Art. 24 Abs. 1 GG, und zwar in der Weise, daß die Bestimmung des Art. 24 auch künftige Übertragungen von Hoheitsrechten zur Schaffung eines vereinten Europas erlaubt. Art. 24 Abs. 1 Satz 2 könnte dann etwa lauten: „Hoheitsrechtsübertragungen zur Schaffung eines vereinten Europas sind in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 zulässig.“

Auf diese Weise könnten einmal die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Ratifizierung des Unionsvertrages geschaffen werden, und zwar auch hinsichtlich anderer bestehender „Zweifelsfälle“, nämlich was das Wohnsitzprinzip bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und was die Vermeidung öffentlicher Defizite angeht. Zum anderen wäre dies ein deutliches Signal künftiger Integrationsoffenheit. Vor allem würde man damit auch den Intentionen des Parlamentarischen Rates am ehesten gerecht, die sich ja bewußt für die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen **durch einfaches Bundesgesetz** entschieden haben. Diese Grundentscheidung unserer Verfassung würde entwertet, wenn zur Verwirklichung einzelner konkreter Integrationschritte jeweils punktuelle Grundgesetzänderungen erfolgen würden. Aus diesen Gründen spreche ich mich für den Weg über Art. 24 GG aus.

Für ein gemeinsames europäisches Asylrecht

Die fortschreitende europäische Integration, der Abbau der europäischen Binnengrenzen zwingt uns auch zur Harmonisierung des Asylrechts in Europa. Einen entscheidenden Schritt hierzu haben wir mit dem Dubliner Abkommen vom Juli 1990 getan, das zum 1. Januar 1993 in Kraft treten soll. Das Dubliner Abkommen ist im Kern deckungsgleich mit dem Schengener Zusatzabkommen vom Juni 1991. Seine Regelungen besagen kurz gefaßt: Jeder Asylbewerber soll, wenn er in die Europäische Gemeinschaft kommt, in einem bestimmten, für ihn zuständigen Staat ein Asylverfahren erhalten. Die Abkommen von Dublin und Schengen regeln dabei im einzelnen, welcher

Staat jeweils für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Auf diese Weise soll verhindert werden, daß ein Asylbewerber in der Gemeinschaft **keinen** Staat findet, der ihm ein Verfahren gewährt; umgekehrt soll jeder Asylbewerber innerhalb der Gemeinschaft **nur ein** Verfahren bekommen. Von bestimmten Ausnahmen abgesehen, ist im Prinzip zuständig derjenige Staat, dessen Gebiet der Asylbewerber zuerst erreicht hat.

Die Bundesrepublik Deutschland kann bei der derzeitigen Verfassungslage an beiden Abkommen nur „hinkend“ teilnehmen, nur unter dem Vorbehalt unseres nationalen Verfassungsrechts. Das bedeutet, daß wir auch für diejenigen, für den eigentlich ein anderer Vertragsstaat zuständig wäre, ein Asylverfahren durchführen und ihn solange unterbringen müssen, wenn er nach Deutschland kommt und bei uns Asyl begehrt. Art. 16 GG läßt in seiner gegenwärtigen Verfassung einen anderen Weg nicht zu.

Wir sind inzwischen von der EG-Kommission aufgefordert worden, unsere Rechtslage anzupassen, weil es keinen Sinn macht, wenn sich einzelne Vertragsstaaten nicht konsequent an die Abkommen halten. Mit Vorbehalten nationalen Verfassungsrechts kann das Ganze nicht funktionieren, und ich denke, daß das unmittelbar einleuchtet. Wir wollen deswegen im Rahmen der Ratifizierung des Dubliner Abkommens wie des Schengener Zusatzabkommens eine Lösung erreichen, daß wir an diesen Abkommen gleichberechtigt, wie alle anderen EG-Staaten auch, teilnehmen können.

Ziel einer wirklich durchgreifenden Reform unseres nationalen Asylrechts muß es sein, den politisch Verfolgten, die unseres Schutzes bedürfen, weiterhin Zuflucht zu gewähren, aber die Personengruppen vom vorläufigen Aufenthaltsrecht auszuschließen, die überhaupt nicht oder nicht mehr aktuell gefährdet sind. Hierzu ist eine Ergänzung unseres Grundgesetzes erforderlich. Es bedarf einer Verfassungsänderung, damit Asylbewerber aus Ländern, in denen zweifelsfrei keine Verfolgung stattfindet, Asylbewerber, die in einem Land Zuflucht gefunden haben, in dem sie vor Verfolgung sicher waren, oder solche Bewerber, deren Anträge in einem anderen Land rechtsverbindlich abgelehnt worden sind, zurückgewiesen oder ausgewiesen werden können.

Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag hat daher beschlossen, einen Antrag auf eine entsprechende Ergänzung des Grundgesetzes einzubringen, der diese Ziele umsetzt. Dieser Antrag steht in Übereinstimmung mit der Koalitionsvereinbarung, denn dort haben wir festgelegt, daß bis Ende 1992 eine europäische Regelung des Asylrechts angestrebt wird, an der die Bundesrepublik Deutschland mit gleichen Rechten und Pflichten teilnimmt. Ich habe für meine Fraktion auch erklärt, daß wir einer Ratifizierung der Abkommen von Schengen und Dublin ohne

eine solche Grundgesetzänderung nicht zustimmen werden. Niemand kann verantworten, daß wir Abkommen in Kraft setzen, durch die wir verpflichtet werden, zusätzliche Asylbewerber von anderen Gemeinschaftsstaaten zu übernehmen, ohne wegen unserer Grundgesetzlage einen einzigen abgeben zu können. Zwei Drittel aller Asylbewerber der Gemeinschaft sind schon heute bei uns.

Die Abkommen von Schengen und Dublin müssen durch entsprechende Vereinbarungen mit unseren übrigen Nachbarstaaten ergänzt werden. Mit der Schweiz, Österreich und Polen bestehende Vereinbarungen müssen erweitert werden, mit der CSFR muß ein entsprechendes Abkommen noch abgeschlossen werden. Wenn alle diese Vereinbarungen getroffen sind, dann wird die Bundesrepublik Deutschland von Nachbarstaaten umgeben sein, in denen Asylsuchende nach den Grundsätzen der Genfer Flüchtlingskonvention Aufnahme finden können und in die wir Asylsuchende zurückschicken können, wenn sie über diese Länder zu uns gekommen sind. Damit wird auch das Interesse an gemeinsamen europäischen Lösungen bei den anderen Beteiligten sprunghaft wachsen, während sie heute eher zurückhaltend sind, solange Deutschland durch seine Verfassungslage mehr und mehr zum Reserveasylland Europas wird.

In diesem Zusammenhang plädiere ich auch dafür, eine Liste der Länder zu erstellen, in denen politische Verfolgung nicht stattfindet. Diese Liste sollte durch die Europäische Gemeinschaft unter Beteiligung des UN-Flüchtlingskommissars geführt werden. Ich verspreche mir von einer solchen Vorgehensweise auch Verbesserungen bei der Beachtung der Menschenrechte in den betreffenden Ländern. Wenn zum Beispiel die Türkei in einer solchen Liste nicht enthalten wäre, würde sie sicher Wert darauf legen, aufgenommen zu werden. Dies böte die Chance, im Dialog mit den türkischen Behörden konkrete Menschenrechtsverbesserungen zu erreichen. Wir sollten auch in diesem Sinne, nicht nur durch wirtschaftliche Hilfe, die Ursache von Fluchtbewegungen bekämpfen.

Natürlich wird auch nach einer Grundgesetzänderung der Zuwanderungsdruck auf die Staaten Westeuropas weiter fortbestehen. Aber die Grundgesetzänderung und die europäische Lösung machen uns gemeinsam mit unseren Partnern wieder handlungsfähig. Wir werden dann fähig sein, den Asylbewerberzustrom besser zu steuern, besser einzudämmen und Kräfte freizusetzen für die gemeinsame Bekämpfung der Fluchtursachen.

Der größeren Verantwortung gerecht werden

Wir leben heute in einer Zeit dramatischer weltpolitischer Veränderungen. Mit dem Zerfall des Ostblocks ist auch die vom Ost-West-Gegensatz geprägte

Nachkriegsordnung untergegangen. Das bisherige Schema weltpolitischer Bipolarität, das ein gewisses, wenn auch labiles Gleichgewicht der Kräfte garantierte, existiert nicht mehr. Für uns in Europa sind daraus auch neue Unsicherheiten und Gefährdungen entstanden. Bisher verdeckte Konfliktpotentiale sind aufgebrochen, militärische Konflikte sind wieder möglich geworden. So ergeben sich neue, schwer kalkulierbare Risiken, die aus politischer oder wirtschaftlicher Instabilität ebenso herrühren können, wie aus dem Ausbruch ethnischer Gegensätze oder aus territorialen Besitzansprüchen.

Systeme kollektiver Sicherheit, von den Vereinten Nationen über die KSZE bis zur Westeuropäischen Union, haben in dieser Situation erheblich an Bedeutung gewonnen. Eine entscheidende Voraussetzung für den Erhalt einer dauerhaften Friedensordnung in Europa ist eine ausreichende militärische Sicherheitsvorsorge. Der Golfkrieg hat gezeigt, daß zur Durchsetzung des Völkerrechts, zur Bekämpfung einer Aggression sowie zur Wiederherstellung des Friedens gegebenenfalls auch militärische Mittel eingesetzt werden müssen.

Wir Deutschen können in dieser Situation der Frage nicht länger ausweichen, was wir zum Frieden und zur Konfliktlösung in der Welt beitragen wollen. Wenn wir eine dauerhafte Friedensordnung wollen, müssen wir dazu unseren Beitrag leisten. Wir müssen der größeren Verantwortung gerecht werden, die uns mit der Überwindung der deutschen Teilung und der Wiedergewinnung der vollen Souveränität zugewachsen ist. Dies bedeutet, daß gegebenenfalls auch Soldaten der Bundeswehr im Rahmen der Vereinten Nationen sowie im Rahmen eines europäischen Streitkräfteverbundes eingesetzt werden müssen.

Ein Land von der Größe, der politischen Bedeutung und der wirtschaftlichen Stärke Deutschlands kann nicht auf Dauer nur Nutznießer einer internationalen Ordnung sein, ohne sich selbst daran auch aktiv zu beteiligen. Der Rückzug in die bequeme Nische der Nachkriegszeit ist uns nicht mehr möglich. Eine Sonderrolle wird uns in Zukunft niemand mehr abnehmen:

Insbesondere können wir nicht mit allen Rechten Mitglied der Vereinten Nationen sein und dann, wenn es um die Erfüllung von Pflichten geht, ausscheren wollen. Auch die UNO ist kein „Schönwetterbündnis“. Daß wir uns als geteiltes und nicht völlig souveränes Land bei der Wahrnehmung der Pflichten, die wir mit dem Beitritt zur UNO übernommen hatten, politische Schranken auferlegt haben, war vernünftig und richtig und von unseren Partnern akzeptiert. Heute ist eine derartige außenpolitische Selbstbeschränkung nicht mehr aufrechtzuerhalten.

Wir sind uns in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion mit der weit überwiegenden Zahl der deutschen Verfassungsrechtler darin einig, daß eine

Verfassungsänderung nicht erforderlich ist, um unsere Verpflichtungen für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in der Welt wahrnehmen zu können. Für die Regelung von außen- und sicherheitspolitischen Aufgaben der Bundeswehr ist Art. 24 Abs. 2 GG die entscheidende Rechtsgrundlage. Danach kann sich der Bund „zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkung seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern“. Sowohl die UNO wie die NATO und die WEU stellen solche kollektiven Sicherheitssysteme dar.

1973 hat die damalige sozial-liberale Bundesregierung — dies verdient ausdrücklich hervorgehoben zu werden — bei der Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in die Vereinten Nationen keinerlei verfassungsrechtlichen Vorbehalt gegen die einschlägigen Verpflichtungen der UNO-Charta erklärt. Zu diesen Verpflichtungen gehört aber nach Art. 43 der UNO-Charta, daß sich die Mitglieder der Vereinten Nationen verpflichten, „zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dadurch beizutragen, daß sie [...] dem Sicherheitsrat auf sein Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung stellen, Beistand leisten [...], soweit dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist“. Da die Bundesrepublik Deutschland diese Charta und diese Verpflichtung uneingeschränkt akzeptiert hat, gilt die Verpflichtung aus Art. 43 UNO-Charta grundsätzlich auch für uns Deutsche.

Klarheit als Grundlage für Verfassungsreform

Um in einer Frage von dieser Tragweite neben dem verfassungsrechtlichen aber auch einen breiten verfassungspolitischen Konsens herzustellen, streben wir eine entsprechende Klarstellung in unserem Grundgesetz an. Gerade wenn es in einer Krisensituation gilt, Entscheidungen dieser Art zu treffen, müssen wir verfassungspolitisch Klarheit als Grundlage für einen Konsens haben.

Eine Beschränkung des Bundeswehreininsatzes auf die Teilnahme an sogenannten „Blauhelm-Missionen“ lehnen wir ab. Dies wäre mit unserer Bündnisfähigkeit unvereinbar. Der Einsatz von Streitkräften für einen im Rahmen des Völkerrechts liegenden Bündniszweck ist eine Voraussetzung der Bündnisfähigkeit Deutschlands und damit auch für die volle außenpolitische Handlungsfähigkeit der souverän gewordenen Bundesrepublik Deutschland.

Die SPD darf sich der angestrebten verfassungsrechtlichen Klarstellung zu den umfassenden Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr nicht verschließen.

Die Sozialdemokraten sollten eigentlich aus ihren Fehlern lernen. Sie haben sich anlässlich der Herstellung der deutschen Einheit von ihrem damaligen Kanzlerkandidaten Oskar Lafontaine in eine Sackgasse manövrieren lassen.

Die SPD war seither leider mehrfach bereit, diese aussichtslose Obstruktionspolitik zu wiederholen, wie ihre Haltung in der Frage des Art. 16 GG und jüngst beim Vermittlungsverfahren in Sachen Steueränderungsgesetz gezeigt haben. Ich hoffe, die Sozialdemokraten begreifen endlich, daß ihre Mehrheit im Bundesrat nicht dazu taugt, über eine Strategie der Konfrontation die notwendigen und unverzichtbaren Schritte zur Anpassung unserer Verfassungsordnung an die geänderten Umstände blockieren zu wollen.

Europa braucht eine föderative Basis

Lassen Sie mich nochmals zurückkommen auf den Vertrag zur Europäischen Union. Mit dem Schlußdokument des Maastrichter Gipfels sind die Weichen gestellt für eine Entwicklung Europas auf föderativer Basis. In der Europäischen Gemeinschaft — aber auch bei anderen überstaatlichen Zusammenschlüssen, denken Sie etwa an die Staaten der GUS — wird nach meiner festen Überzeugung föderativen Strukturen die Zukunft gehören. Anders werden sich Grenzstreitigkeiten wie Volksgruppenkonflikte nicht vermeiden lassen. Nur ein aufgeklärter Föderalismus kann das Konfliktpotential zwischen Selbstbestimmung und Minderheitenrechten auf Dauer friedlich beherrschen.

Wir haben daher für die Bundesrepublik Deutschland immer klargemacht, daß wir einen dreistufigen Aufbau der Europäischen Union wollen, mit den drei Ebenen Union, Einzelstaat und Regionen. Auch die Regierungschefs der Bundesländer haben diese Forderung in den Mittelpunkt ihrer „Münchener Erklärung zum Föderalismus in Europa“ aus dem Jahr 1990 gestellt. Eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen den genannten drei Ebenen und gegebenenfalls später auch eine neutrale Instanz, welche im Streitfall verbindlich entscheiden kann, gehören zu den unabdingbaren Voraussetzungen für diesen föderativen Aufbau.

Man muß natürlich hinzufügen, daß der geforderte dreistufige Aufbau der Europäischen Union mit der innerstaatlichen Organisation der Mitgliedstaaten nicht oder noch nicht übereinstimmt. Gegenwärtig sind nur Deutschland und neuerdings Belgien bundesstaatlich organisiert. Italien und Spanien haben, an sich zentralistisch ausgerichtet, durchaus signifikante Regionalstrukturen entwickelt; andere Mitgliedstaaten sind bei ihren Bemühungen um „Dezentralisierung“ steckengeblieben — so zum Beispiel

Frankreich — oder sogar zurückgewichen — zum Beispiel Großbritannien. Dies mag sich noch ändern; Ansätze hierfür sind vorhanden und mögen bei weiterer Vertiefung der Integration verstärkt werden.

Der Regionalismus wirkt in dieser Hinsicht als treibende Kraft. Ein „Europa der Bürger“, die Identifikation der Bürger mit der Europäischen Union, wird nach meiner Überzeugung nur gelingen, wenn sie mit vermehrter Autonomie im überschaubaren Lebensraum einhergeht. Wir müssen in Europa Ordnungen schaffen, die auf das friedliche Zusammenleben der Menschen, der unterschiedlichen ethnischen Gruppen hin angelegt sind. Ein solches friedliches Zusammenleben in einem erweiterten Europa wird es nur dann geben, wenn die Probleme nationaler Minderheiten und Volksgruppen befriedigend gelöst werden können.

In dieser Hinsicht scheint mir der Föderalismus, wie wir ihn in der Bundesrepublik Deutschland seit Jahrzehnten mit Erfolg praktizieren, durchaus Modellcharakter, zumal für die Länder Ost- und Südosteuropas, zu besitzen.

Ich meine daher, die Staaten Westeuropas sind gut beraten, die Stellung der Regionen weiter zu stärken. Die EG-Kommission hat die Entwicklung zu einem europäischen Regionalismus frühzeitig erkannt und dem bereits 1988 durch die Einrichtung des „Beirats der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“ Rechnung getragen. Zu Beginn des vergangenen Jahres hat die Bundesregierung den Vorschlag zur Schaffung eines Regionalgremiums in die Regierungskonferenz zur Politischen Union eingebracht. Sie hat damit Erfolg gehabt. Der Maastrichter Gipfel hat sich auf die Einrichtung eines Regionalausschusses mit beratender Funktion verständigt und unseren Bundesländern auf diese Weise eine direkte Beteiligung an der gemeinsamen Willensbildung in der EG eröffnet. Der Regionalismus und Föderalismus erhält auf diese Weise zunehmendes Gewicht für den Prozeß der europäischen Integration.

Das entscheidende Prinzip jeder föderalen Ordnung ist das Prinzip der Subsidiarität. Subsidiarität bedeutet in diesem Zusammenhang, daß die größere Einheit grundsätzlich keine Aufgaben übernehmen sollte, die bereits die jeweils kleinere Einheit zufriedenstellend erfüllen kann. Die nationalen, regionalen und lokalen Behörden müssen einen eigenverantwortlichen Gestaltungsspielraum behalten, damit sachgerechte und bürgernahe Entscheidungen getroffen werden können. Man kann nicht von Brüssel aus die Lebensbedingungen zwischen Kopenhagen und Palermo in allen Einzelheiten regeln wollen.

Es war ein besonderer Erfolg der Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl, daß es in Maastricht gelungen ist, ein klar formuliertes und justitierichtiges Subsidiaritätsprinzip durchzusetzen, und zwar in dem Sinne, daß nur solche Fragen in Brüssel behandelt werden, die von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene geklärt werden. Auch wenn der Begriff des föderalen Aufbaus im Maastrichter Vertragswerk nur umschrieben wird, so stellen wir doch mit der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag sicher, daß sich die Gemeinschaft auf ein föderal aufgebautes Europa hin entwickeln wird.

Dem müssen wir allerdings auch in unserer Verfassungsdiskussion Rechnung tragen. Der Zuständigkeitsbereich der Länder darf nicht immer weiter ausgehöhlt werden — eine Entwicklung, die in vierzig Jahren Verfassungswirklichkeit stattgefunden hat und durch die Kompetenzübertragung auf die Europäische Gemeinschaft noch verstärkt werden kann. Deshalb ist eine ausgewogene Verteilung von Zuständigkeiten — auch Mitwirkungsrechten — auf Bund, Länder und europäische Ebene eine wichtige Aufgabe für die Verfassungsreform.

Umweltschutz im Grundgesetz verankern

Ein Problembereich, dem unsere Verfassungsordnung stärker als bisher Rechnung zu tragen hat, ist der Bereich des Umweltschutzes. Der Schutz und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen ist Aufgabe aller, insbesondere aber des Staates. Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen, der Naturhaushalt, ist heute in vielfältiger Weise bedroht. Zahlreiche Gesetze und Einzelmaßnahmen versuchen in diesem Bereich schützend und regulierend einzugreifen. Als Staatsaufgabe ersten Ranges sollte der Umweltschutz daher auch im Grundgesetz verankert werden. Dies hat die Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ bereits 1983 einmütig vorgeschlagen.

Die Bezugnahme auf die natürlichen Lebensgrundlagen „des Menschen“ entspricht dabei der Werteordnung des Grundgesetzes, in dessen Mittelpunkt der Mensch steht. Das Staatsziel Umweltschutz bedarf der Konkretisierung durch einen Gesetzesvorbehalt. Normadressat eines solchen Staatszieles soll unmittelbar nur der Gesetzgeber sein. Er hat gerade bei dieser sehr heterogenen Materie die notwendige Einheitlichkeit des Rechts sicherzustellen.

Mit dem Umweltschutz will ich zugleich ein wesentliches Element unserer globalen Verantwortung ansprechen. Die Probleme unserer Erde sind immer weniger teilbar. Die Bedrohung unserer Lebensgrundlagen ist global, und unsere Verantwortung auch. Dem muß auch unser Grundgesetz Rechnung tragen.

Die notwendigen Veränderungen und Anpassungen unserer Verfassungsordnung werden dazu beitragen, daß wir Deutschen den großen Aufgaben und Herausforderungen gerecht werden, vor die wir uns heute gestellt sehen. Das vereinte Deutschland muß ein Faktor der Stabilität in der Mitte des größer gewordenen Europas sein. Dies ist unsere neue Aufgabe, unsere neue Verantwortung. Wir Deutschen in Ost und West müssen dieser Verantwortung gemeinsam gerecht werden.

Wir müssen die einzigartigen Chancen, die uns zugewachsen sind, entschlossen nutzen. Wir werden sicher unsere ganze Kraft brauchen, um aufzufangen, was es an Veränderungen gibt, um neue Stabilitäten für ein Leben in Frieden und Freiheit zu schaffen. Dafür brauchen wir vor allem die Einheit der Europäer.

Es besteht für uns kein Grund, angesichts der Größe der vor uns liegenden Aufgaben zu verzagen. Es besteht Grund zur Hoffnung und zur Zuversicht. Wir, die wir politische Verantwortung tragen, müssen den Menschen angesichts der neuen Herausforderungen, die große Chancen bieten, aber auch große Ungewißheiten mit sich bringen, Wege in die Zukunft zeigen. Vor allem müssen wir heute entschlossen handeln.