

KLAUS STERN

Deutschlands Verfassung

Das 30. Jubiläum der Bitburger Gespräche verlangt ein großes Thema. Was wäre angesichts des Teilnehmerkreises und des Stils dieses über zwei Jahrzehnte bestehenden Forums hierfür besser geeignet als das Thema Deutschlands Verfassung im 5. Jahr seiner Wiedervereinigung und drei Monate nach einer Grundgesetzänderung, die beansprucht, zwischen Kontinuität und Reform zu balancieren?

I. Das wiedervereinigte Deutschland im Zeichen aktueller Herausforderungen an Staat und Verfassung

1. Von Zeit zu Zeit ist es angebracht, darüber nachzudenken, in welcher Verfassung sich ein Staat und seine normative Verfassung befinden, besonders im Kreis von Juristen und Politikern, die in hohem Maße Verantwortung für diesen Staat tragen. Blicken wir zurück: Im Mai 1989 wurde dem Grundgesetz aus höchstem Politikermund¹ und von der Wissenschaft² allenthalben Lob und Bewährtheit attestiert. Freilich erinnerten nur wenige daran, daß das große Staatsziel, die „Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“ (Präambel Satz 3) noch nicht verwirklicht war. 1½ Jahre später war dieses

¹ Vierzig Jahre Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Ansprachen des Bundespräsidenten *R. v. Weizsäcker*, der Bundestagspräsidentin *R. Süßmuth*, und des Bundesratspräsidenten *B. Engholm*, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1989, Nr. 51, S. 445 ff.

² Vgl. *K. Stern*, Das Grundgesetz im fünften Jahrzehnt seiner Geltung – Erfüllte und unerfüllte Verfassungserwartungen, NWVBl. 1990, 1 ff.; *ders.* (Hrsg.), Kölner Internationales Symposium: 40 Jahre Grundgesetz – Entstehung, Bewährung und internationale Ausstrahlung, 1990; *ders.*, Das Grundgesetz – eine grundsätzliche Bewertung aus deutscher Sicht, in: *Kirchhof/Kommers* (Hrsg.), Deutschland und sein Grundgesetz, 1993, S. 15 ff.; *D. Grimm*, Das Grundgesetz nach vierzig Jahren, NJW 1989, 1305 ff.; *B. Diestelkamp*, Die Verfassungsentwicklung in den Westzonen bis zum Zusammentreten des Parlamentarischen Rates (1945–1948), NJW 1989, 1312 ff.; *K. Kröger*, Die Entstehung des Grundgesetzes, NJW 1989, 1318 ff.; *G. Robbers*, Die Änderungen des Grundgesetzes, NJW 1989, 1325 ff.; *B. Pieroth*, Amerikanischer Verfassungsexport nach Deutschland, NJW 1989, 1333 ff.; *R. Herzog*, Das Grundgesetz an der Schwelle der neunziger Jahre, DÖV 1989, 465 ff.; *R. Morsey*, Verfassungsschöpfung unter Besatzungsherrschaft, DÖV 1989, 471 ff.; *H. Sendler*, 40 Jahre Rechtsstaat des Grundgesetzes: Mehr Schatten als Licht, DÖV 1989, 482 ff.; *P. Badura*, Der Sozialstaat, DÖV 1989, 491 ff.; *W. Thieme*, Vierzig Jahre Bundesstaat, DÖV 1989, 499 ff.; *R. Kirchhof*, Gegenwartsfragen an das Grundgesetz, JZ 1989, 453 ff.; *W.-R. Schenke*, 40 Jahre Grundgesetz, JZ 1989, 653 ff.; *H. P. Ipsen*, 40 Jahre Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, JöR n.F. Bd. 38 (1989), S. 1 ff.; *F. Ossenbübl*, Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz, DVBl. 1989, 1230 ff.; weitere Nachweise bei *W. Knies*, Verfassungsgebung oder Verfassungsänderung?, in: *E. Klein* (Hrsg.), Verfassungsentwicklung in Deutschland nach der Wiedervereinigung, 1994, S. 19 in FN 27.

Ziel erreicht. Bereits während des Einigungsprozesses gab es lebhaft und kontroverse Diskussionen darüber, ob mit der Einheit die Schaffung einer neuen Verfassung oder doch wenigstens eine Totalrevision des Grundgesetzes verbunden sein sollte.³ Bekanntlich wurde diese Frage mit der zwitterhaften Entscheidung gelöst, zwar keine neue Verfassung nach Art. 146 GG zu erarbeiten, diesen Artikel aber auch nicht abzuschaffen, sondern in Art. 5 des Einigungsvertrages „den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands“ zu „empfehlen“, sich mit der „Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen“. Diese Vorschrift galt als Kompromiß gegensätzlicher Standpunkte zwischen Festhalten am Grundgesetz und Schaffung einer neuen Verfassung, über den hart gerungen wurde.⁴ Dabei blieb allerdings auf der Strecke, sich über die grundlegende Bedeutung der Verfassung für den wiedervereinigten Staat, der nicht nur größer, sondern auch an internationalem Gewicht zunahm, klar zu werden.

Die auf der Grundlage des „großen“ Kompromisses eingesetzte Gemeinsame Verfassungskommission aus Vertretern des Bundestages und des Bundesrates versuchte, diese Aufgabe ebenfalls nicht nachzuholen. Kompromisse setzten sich in ihr vielmehr fort. Über Deutschland und seine Verfassung im Grundsätzlichen nachzudenken, unterblieb. Auch über die Grundprobleme der Parteienstaatlichkeit sprach man nicht. Die drängenden Probleme der Finanzverfassung blieben sogar gänzlich ausgeklammert.⁵ Im Vordergrund standen Fragen des föderativen Verhältnisses, in das auch der neue Europa-Artikel (Art. 23) eingebettet wurde, und Postulate, die in vielen Fällen mehr dem Zeitgeist verhaftet waren, als einer auf das Wesentliche konzentrierten Verfassung gut tut. Was die Verfassung für einen Staat leisten *kann*, was sie bieten *muß*,⁶ hat man nicht diskutiert. Vorzugsweise fanden Tauschprozesse zwischen politischen Parteien und Ebenen statt.⁷

³ Vgl. hierzu *Stern/Schmidt-Bleibtreu*, Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Band 1: Staatsvertrag 1990, S. 26 ff., 40 ff.; vgl. die Berichte auf der Sondertagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer am 27. April 1990 in Berlin zum Thema Deutschlands aktuelle Verfassungslage (VVDStRL [Heft 49]) von *J. A. Frowein*, S. 7 (14), *J. Isensee*, S. 39 (48 ff.), *Chr. Tomuschat*, S. 70 ff., und *A. Randelzhofer*, S. 101 (105 ff.); weiterhin *Chr. Starck*, Deutschland auf dem Weg zur staatlichen Einheit, JZ 1990, 349 (352 ff.); *E. Klein*, An der Schwelle zur Wiedervereinigung Deutschlands, NJW 1990, 1065 (1070); *P. Häberle*, Verfassungspolitik für die Freiheit und Einheit Deutschlands, JZ 1990, 358 ff.; *W. Binne*, Forum: Verfassungsrechtliche Überlegungen zu einem „Beitritt“ der DDR nach Art. 23 GG, JuS 1990, 446 ff.; *J. Spies*, Die „Wiedervereinigung“ Deutschlands nach dem Grundgesetz, JA 1990, 156 ff.; *W. Möschel*, DDR-Wege aus der Krise, JZ 1990, 306 (309 f.); *D. Rauschnig*, Deutschlands aktuelle Verfassungslage, DVBl. 1990, 393 (401).

⁴ *V. Busse*, Das vertragliche Werk zur deutschen Einheit, DÖV 1991, 345 (352).

⁵ Zur Notwendigkeit einer Reform der Finanzverfassung vgl. *G. Mende*, Überlegungen zu einer Neuregelung der Finanzverfassung, in: *E. Klein* (Hrsg.), Verfassungsentwicklung in Deutschland nach der Wiedervereinigung, 1994, S. 83 ff.; vgl. auch die Diskussionsbeiträge von *P. Selmer* (S. 14), *R. Scholz* (S. 14 f.) und *R. Wendt* (S. 25) in: *K. Stern* (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung, Bd. IV, 1993; *Rohm/Sannwald*, Die Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission, ZRP 1994 (65 (66)). Zu positiv gegenüber der gegenwärtigen Finanzverfassung *J. Karstendieck*, Änderung der Finanzverfassung?, ZRP 1995, 49 ff.

⁶ Dazu eingehend *J.-F. Aubert* und *K. Eichenberger*, Sinn und Bedeutung einer Verfassung, Referate zum 125. Schweizerischen Juristentag, 1991, m. w. N.

⁷ Vgl. *A. Benz*, Verfassungsreform als politischer Prozeß, DÖV 1993, 881 ff.

2. Mehr als 200 Jahre nach dem Durchbruch der Verfassungsidee sind fast alle Staaten dieser Welt mit Verfassungen ausgestattet.⁸ Nach dem Zweiten Weltkrieg erlebten die Verfassungen geradezu einen Triumphzug. Gleichwohl verkörpern nicht alle Verfassungen das, was sie sein sollen: höchstrangige normative Aussagen über die Grundprinzipien der Herrschafts- und Werteordnung im Staat mit verbindlichem Geltungsanspruch. In Deutschland ist diese Normativität und Verbindlichkeit seit 1949 auf der Bundesebene durchgesetzt, nicht zuletzt dank des einflußreichen Wächteramtes des Bundesverfassungsgerichts. Alle Staatsgewalt wird nur noch gemäß der Verfassung ausgeübt. Die Verfassung gilt als Stabilitätsanker für das Staatsschiff, damit es Kapitän und Matrosen nicht ruder- und ziellos steuern. Um diese ordnende, integrierende und leitende Funktion auszufüllen, sind bestimmte Anforderungen an die Verfassung gestellt. Sie sind vielfach dargestellt und brauchen vor diesem Teilnehmerkreis nicht näher ausgebreitet zu werden.⁹ Erforderlich erscheint an diesem Ort nur, auf solche Kriterien einzugehen, die sich zur Zeit in einer kritischen Phase befinden. Mit dem Wort „kritisch“ will ich nicht sagen, daß sich die Verfassung und der von ihr verfaßte Staat in einer Krise befinden, sondern ich will nur darauf aufmerksam machen, daß auch stabile und solide Verfassungsstaaten nicht generell vor Destabilisierung gefeit sind.

3. Seit fünf Jahren ist die Bundesrepublik Deutschland, ja ganz Europa, nicht mehr das, was sie 40 Jahre lang gewesen sind. Gewaltige Veränderungen sind eingetreten. Der kommunistische, unter der Herrschaft der UdSSR stehende Staatenblock, militärisch im Warschauer Pakt und wirtschaftlich im Comecon gebündelt, ist zusammengebrochen. Die alten Nationalstaaten sind wieder auf den Plan getreten, von Reval bis Bukarest, die Sowjetunion hat sich in eine Vielzahl heterogener Gebilde aufgelöst, von denen etliche sofort in politische, soziale, ethnische und wirtschaftliche Krisen stürzten. Auch ihr größter Staat, die Russische Föderation, ist trotz einer in Sprache und Inhalt durchaus respektablen Verfassung vom 12. Dezember 1993¹⁰ krisengeschüttelt, nicht nur, was die ökonomische Entwicklung betrifft. Jugoslawien ist zerfallen; auf seinem Gebiet tobt ein grausamer Bürgerkrieg. Noch im November 1990 hielten ganz Europa und die Vereinigten Staaten von Amerika in einer Gemeinsamen Erklärung und einer Charta von Paris ein neues Zeitalter für angebrochen und formulierten ein „unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit

⁸ Zu den historischen und ideengeschichtlichen Ursprüngen der Staatsgrundgesetze vgl. *H. Hofmann*, in: ders., *Recht-Politik-Verfassung*, 1986, S. 261 ff. m. w. N.

⁹ Vgl. *K. Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 2. Aufl. 1984, § 3 III; *P. Badura*, *Staatsrecht*, 1986, Rdnr. A 7; *K. Hesse*, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschlands*, 19. Aufl. 1994, Rdnrn. 19 ff.; *Maunz/Zippelius*, *Deutsches Staatsrecht*, 29. Aufl. 1994, § 5 II.

¹⁰ Deutsche Übersetzungen von *D. Frenckee*, *Osteuropa Recht*, 3/94, S. 292 ff.; und von *Th. Oertner*, *EuGRZ* 1994, 519 ff.; siehe auch die Anmerkung von *Theodor Schweißfurth*, *Die Verfassung Rußlands vom 12. Dezember 1993*, *EuGRZ* 1994, 473 ff.

und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder“.¹¹ Ist das eingetreten? Die Frage ist zu verneinen.

Die Folgen dieses Befundes sind für die Bundesrepublik Deutschland nicht unmittelbar belastend, aber sie sind in das Kalkül der Gesamtlage einzubeziehen. Es steht außer Zweifel, daß dieser Staat in der Mitte Europas von allem, was auf diesem Kontinent und in seiner Nähe geschieht, berührt wird. Nicht zuletzt hatte er den Zusammenbruch des kommunistischen Blocks in seinen fünf neuen Bundesländern hautnah erlebt und aufzufangen. Im 6. Jahr nach der weltpolitischen – nicht nur deutschen – „Wende“¹² kann der deutsche Staat nicht mehr das sein, was er 40 Jahre lang war, eine im Windschatten der „großen Pötte“ dahingegelnde schmuck herausgeputzte Yacht, die abdrehen wollte und durfte, wenn es in die rauen Gewässer der offenen See ging, beladen lediglich mit der unerfüllten Einheit, die zu vielen schon gleichgültig geworden war. Die Bundesrepublik Deutschland ist verändert worden, ebenso wie seiner Zeit das „alte“ Preußen, als es im Deutschen Reich aufging.

Der Wandel ist politisch, landsmannschaftlich, vor allem aber in der Gefühlslage sichtbar, auch wenn NATO-Mitgliedschaft und EG-Zugehörigkeit unverändert blieben und lediglich eine territoriale Erweiterung eintrat. Das „Traumland“ der begrenzten Souveränität, in dem es sich viele bequem eingerichtet hatten, ist dahin. Neue und größere Herausforderungen sind auf den Plan getreten. Sollen die europäisch-nordatlantischen Gemeinschaften eine ordnungspolitische Machtstellung gewinnen, was dringend geboten ist, so genügt rhetorischer Interventionismus nicht mehr. Taten sind auf vielen Feldern erforderlich. Krieg auf dem Balkan darf nicht zur Normalität gehören. Die Suche nach einer neuen Politik- und Sicherheitskonzeption nach dem Ende der bipolaren Welt ist noch nicht abgeschlossen. Das Bundesverfassungsgericht hat für die verfassungsgebundene Politik auf diesem Felde wichtige Vorfragen geklärt, als es den Einsatz deutscher Streitkräfte außerhalb des NATO-Gebiets im Rahmen der UN-Charta verfassungsrechtlich erlaubt hat.¹³

4. Schwieriger und umstrittener erscheint in Deutschland die Bewältigung der ökonomischen Herausforderungen.

a) Man hat sich über den Wert und die Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft, deren osteuropäische Abnehmer praktisch weggebrochen sind, in hohem Maße getäuscht. Statt 900–1000 Mrd. DM aktiver Vermögenswerte, die für die Treuhandanstalt im Frühjahr 1990 errechnet wurden, bei der 90–95% des gesamten Volksvermögens der

¹¹ Abgedruckt bei *Stern/Schmidt-Bleibtreu*, Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Bd. 3: Zwei-Plus-Vier-Vertrag, 1991, S. 319.

¹² Das Bundesverfassungsgericht spricht vom „weltpolitischen Umbruch der Jahre 1989 bis 1991“, BVerfGE 90, 286 (298, 365).

¹³ Dazu *D. Blumenwitz*, Der Einsatz deutscher Streitkräfte nach der Entscheidung des BVerfG vom 12. Juli 1994 (BVerfGE 90, 186 ff.), BayVBl. 1994, 641 (678 ff., 681 f.), auch zur Frage eines notwendigen Entsendegesetzes; vgl. auch *N. K. Riedel*, Die Entscheidung über eine Beteiligung der Bundeswehr an militärischen Operationen der UNO, DÖV 1994, 994 ff.; *C. Arndt*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an internationale Bundeswehreinätze, NJW 1994, 2197 ff.

damaligen DDR konzentriert wurden, stehen heute am Ende der Privatisierung ca. 400 Mrd. Negativsaldo als „Erblast“ zu Buch, zu der noch beachtliche weitere Schulden hinzutreten, die in einem „Erblast-Tilgungsfonds“ zusammengefaßt werden, dessen Kapitaldienst sich ab 1995 für den Bund auf 37 Mrd. DM im Jahr bemißt.¹⁴ Glücklicherweise gab es im Westen von 1983 bis 1991 einen kontinuierlichen Wirtschaftsaufschwung, der zwar nicht zur Anlegung von Juliustürmen geführt hatte, aber doch die Finanzierung der Deutschen Einheit erleichterte, freilich unter Zuhilfenahme erheblicher Kreditaufnahmen, die zukünftig abgebaut werden müssen. Infrastrukturelle Wiederaufbauarbeit und Abbau der Arbeitslosigkeit fordern einen hohen Kapitalbedarf des Staates und der Privatwirtschaft, damit das Ziel annähernd gleichartiger Lebensverhältnisse erreicht werden kann. Was da zu tun ist, ist primär keine Verfassungsfrage, allerdings auch in die Thematik der Finanzverfassung, besonders des Finanzausgleichs, eingebettet.

b) Mehrfach in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland gehörte es zu wichtigen Themen der Staatsanalyse, die Leistungsfähigkeit des Staates auf den Prüfstand zu stellen. Ich erinnere nur an die Bitburger Gespräche von 1984 vor allem mit den Stichworten Staatsaufgaben und Staatsziele, die in der deutschen Verfassungsgeschichte seit dem preußischen Allgemeinen Landrecht eine lange Tradition haben. Das Thema ist im vereinten Deutschland hochaktuell geblieben. In den Koalitionsverhandlungen zur Regierungsbildung 1994 figurierte es unter der Chiffre „schlanker Staat“. In der Tat gibt das Anwachsen der Staatsquote, d.h. des Anteils der Ausgaben der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger am Bruttosozialprodukt auf über 50% und der Abgabenquote, d.h. des Anteils der Steuereinnahmen und Sozialbeiträge auf über 45% bei ständigen Steigerungsraten seit 1990 sowie des Nachlassens der staatlichen Investitionsquote, zum verschärften Nachdenken Anlaß. Sozialstaat und Steuerlast stehen damit auf dem Prüfstand.

Die Unternehmen haben sich seit der scharfen Rezession, die in Deutschland dank des Konsumstoßes der Wiedervereinigung erst 1992 eintrat, schlankere oder – betrachtet man die Hierarchieebenen – flachere Organisationsstrukturen gegeben und damit ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit deutlich verbessert. Läßt sich auf dem Staatssektor gleiches erzielen? Differenzierung tut not. Geht es um Staatsaufgaben und Staatszwecke, die den Kern des Verfassungsstaates der Gegenwart ausmachen, läßt sich wenig verändern. Aber wir können sehr wohl fragen, ob alles, was der Staat, verstanden als Bund, Länder und Kommunen, heute tut, von ihm wirklich getan werden muß. Verfassungsrechtlich steht dahinter die Frage, ob es sinnvoll ist, noch zusätzliche Staatsziele in die Verfassung aufzunehmen. Wir können weiter fragen, ob der öffentliche Dienst in der heutigen Dimension erhalten werden muß – eine Frage, die in den Grenzen des Art. 33 GG politisch entschieden werden kann.

¹⁴ Zahlen bei W. Ehrlicher, Deutsche Finanzpolitik seit 1945, Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 81 (1994), S. 27f.

c) Mit der Leistungsfähigkeit des Staates hängen eng die Probleme eines Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern zusammen. Den Ländern selbst ist ein Gemeindefinanzausgleich aufgebürdet. Seit dem 1. 1. 1995 sind die Vorbehalte, die sich die alten Länder in Art. 7 EV sichern konnten, abgelaufen, und alle 16 Länder sind in die grundgesetzliche Finanzverfassung ununterschieden eingebaut. Das Finanzverfassungsthema wird aktueller, je deutlicher sich abzeichnet, daß eine Neugliederung des erweiterten Bundesgebietes trotz der Vorgaben, die Art. 29 GG für die Zukunft setzt, wohl nicht zu realisieren ist, sieht man einmal von Berlin und Brandenburg ab, wo indessen die Fusion zumindest hakelt. Von finanzwissenschaftlicher Seite wird geltend gemacht, daß die bestehende Finanzverfassung erhebliche „Regelungsdefekte“ besitzt, die „zu pathologischen Entwicklungen der öffentlichen Finanzwirtschaft“ führen.¹⁵ Die Finanzverfassung ist nicht nur das Kernstück der bundesstaatlichen Ordnung, sondern zugleich auch die Nagelprobe für die Leistungsfähigkeit des Föderalismus. Als besonders problematisch erscheint zur Zeit die im Zeichen des kooperativen Föderalismus aufgebaute „Überverflechtung“ sowohl bei den Aufgaben wie bei den Ressourcen,¹⁶ worauf schon 1976 die Enquête-Kommission Verfassungsreform hingewiesen hat.¹⁷ Der bestehende Finanzausgleich ist in hohem Maße problembeladen; er hat zu mehreren überaus komplizierten Prozessen vor dem Bundesverfassungsgericht geführt, die sowohl die Bund-Länder- als auch die Land-zu-Land-Beziehungen belastet haben.¹⁸ Das föderale Konsolidierungsprogramm hat nur oberflächlich Frieden gestiftet.¹⁹

Ein weiteres Problem stellt sich mit der Beachtung der Verschuldungsgrenzen, die der Maastricht-Vertrag den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Pflicht gemacht hat. Sie betreffen auch die Länder, denen jedoch Art. 109 Abs. 1 GG Haushaltsautonomie einräumt. Hier bedarf es neuer Instrumente, um die gesamtstaatliche Verschuldung in Grenzen zu halten.²⁰

II. Das Grundgesetz – die Verfassung des vereinigten Deutschland

1. Mit dem soeben Ausgeführten habe ich einige Bereiche aufgezeigt, die dem deutschen Staat 4½ Jahre nach der Wiedervereinigung strategische Entscheidungen abfordern. Sie sind von so erheblicher Tragweite, daß sie nicht mit tagespolitischen und insbesondere wahltaktischen Kompromissen im Wege eines so gern praktizierten

¹⁵ *H. Grosseckttler*, Die deutsche Finanzverfassung nach der Finanzausgleichsreform, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1994, S. 113.

¹⁶ *Henke/Schuppert*, Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland, 1993, S. 18 ff.

¹⁷ Vgl. den Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Teil II, in: Zur Sache 2/77, S. 169 ff.; vgl. hierzu auch *K. Stern*, Die Föderativstruktur im Grundgesetz und im Vorstellungsbild der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, in: Die Enquête-Kommission Verfassungsreform und die verfassungsrechtliche Fortentwicklung der Bundesrepublik, ein Cappenberges Gespräch der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e. V., 1977, S. 51 (61 ff.).

¹⁸ BVerfGE 1, 117 (131); 12, 205 (254); 72, 330 (397 ff.); 86, 148 (214 f., 216, 222 f.).

¹⁹ BGBl. I 1993, S. 944.

²⁰ Hierzu *K. Stern*, Die Konvergenzkriterien des Vertrages von Maastricht und ihre Umsetzung in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Festschrift für Ulrich Everling, 1995, S. 1469 ff.

„muddle through“ bewältigt werden können. Im folgenden geht es darum zu fragen, ob und inwieweit die Verfassung hierbei Hilfe bieten kann. Die Beantwortung dieser Frage verlangt zunächst einige Grundeinsichten über das Verhältnis des Staates zur Verfassung und über die Problemlösungskapazität einer Verfassung, ehe auf die jüngsten Verfassungsänderungen eingegangen werden kann.

2. Die Bundesrepublik Deutschland ist seit 1949 in prononcierter Weise Verfassungsstaat geworden. Das Grundgesetz ist im Vergleich zu früheren Verfassung Ausdruck geglückter Verfassungsgebung für den deutschen Staat. Die Leistung der Männer und Frauen des Parlamentarischen Rates, die in schwerer Zeit das Verfassungswerk geschaffen haben, kann nicht hoch genug veranschlagt werden. Die zahlreichen Abbildungen grundgesetzlicher Lösungen im Ausland zeugen von dem Respekt, den man dieser Verfassung entgegenbringt. Aber wir müssen klar erkennen, daß die Verfassung nicht der Staat ist; sie kann ihn nicht ersetzen und sie ist vor allem kein Ersatz für notwendige politische Entscheidungen. Der so gern beschworene „Verfassungspatriotismus“ läuft daher Gefahr, die Verfassung zu überschätzen und die Staatlichkeit zu unterschätzen, worauf *D. Merten* jüngst nachdrücklich hingewiesen hat.²¹ Die ursprüngliche Fassung des Grundgesetzes hatte schon recht, wenn sie das Hauptziel der Verfassung in der Präambel damit umschrieb, „dem staatlichen Leben ... eine neue Ordnung zu geben“ (Satz 1). Kein neuer deutscher Staat sollte durch das Grundgesetz gegründet werden, sondern das fortbestehende Deutsche Reich reorganisiert, neu konstituiert, werden nach einem verfassungsstaatlichen Ideal, das in Jahrhunderten unter Beteiligung bedeutender Köpfe aus fast allen Teilen der alten und der neuen Welt geformt wurde. In der normativen Ordnungsfunktion der Verfassung ist vor allem die Legitimation der auf ihrer Grundlage berufenen obersten Staatsorgane begründet. In diesem Sinne ist die Verfassung der „archimedische(r) Punkt“ der gesamten Rechtsordnung. Aber die Verfassung ersetzt nicht staatliche Macht, sie steuert sie nur. Ein schöner Testfall ist in diesem Lichte die Wiederherstellung der Deutschen Einheit.

a) Die deutsche Wiedervereinigung mußte politisch, d. h. sowohl zwischen den beiden Staaten in Deutschland als auch gegenüber den vier Hauptsiegermächten errungen werden. Die Verfassung des westlichen deutschen Staates hielt hierfür zwei Wege parat, die Beitrittslösung anderer Teile Deutschlands zur Bundesrepublik Deutschland nach Art. 23 GG a.F. und einen in mehrfacher Weise offenen Verfassungsschöpfungsprozeß nach Art. 146 GG a.F. Die DDR-Verfassung hatte sich 1968 von der deutschen Einheit verabschiedet; sie schuf auch im Verfassungsgrundsatzgesetz vom 17. Juni 1990 für die Einheit keine Vorschriften, wohl aber im (völkerrechtlichen) Vertrag über die Einrichtung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990, in der die Verfassungspartner ihre Entschlossenheit bekundeten, „in Freiheit die

²¹ *D. Merten*, Verfassungspatriotismus und Verfassungsschwärmerei, *VerwArch.* Bd. 83 (1992), S. 283 ff.; *ders.*, in: Kontinuität und Diskontinuität in der deutschen Verfassungsgeschichte, Seminar zum 80. Geburtstag von K. A. Bettermann, 1994, S. 28 ff.

Einheit Deutschlands in einer europäischen Friedensordnung alsbald zu vollenden“ (Präambel). Hätte man sich zur Einheit über Art. 146 GG entschlossen, so bedarf es heute keiner Darlegungen mehr, welche Risiken damit verbunden gewesen wären.²² Im Zweifel wäre das Einigungswerk gescheitert. Gegenteiligen Behauptungen zum Trotz muß immer wieder hervorgehoben werden, daß entsprechend Art. 23 GG und der Präambel im Grundgesetz von Anfang an sehr wohl auch die Wiedervereinigung durch Ausdehnung seiner Geltungskraft über die westlichen Länder hinaus angelegt war.²³

b) Was den Beitritt der DDR nach Art. 23 GG betrifft, so ist der Beschluß der Volkskammer, diesen am 23. August 1990 „zum Geltungsbereich des Grundgesetzes“ zu erklären, an sich nicht korrekt, weil man nur einem Staatsverband beitreten kann, wie es richtigerweise 1956 der Saarländische Landtag tat.²⁴ Im Wege teleologischer Interpretation läßt sich der Beschluß indes vertreten; er dokumentiert im übrigen die Hochschätzung des Grundgesetzes in der dortigen Bevölkerung.²⁵ Das sollten vor allem diejenigen bedenken, die so oft von den nicht berücksichtigten „Errungenschaften“ aus der DDR-Zeit sprechen.

c) Die staatsrechtlichen Konsequenzen und Modalitäten des Beitritts ergaben sich aus Art. 23 Satz 2 GG a. F. und Art. 3 EV dahingehend, daß das Grundgesetz in den beigetretenen Teilen Deutschlands, den wiederhergestellten fünf neuen Ländern (Art. 1 EV), in Kraft zu setzen ist. Hergestellt war dadurch also die Verfassungseinheit in Deutschland, soweit dieser Staat nach der völkerrechtlichen Rechtslage Bestand haben durfte. Die Verfassungseinheit der wiedervereinigten Staates war jedoch mit einigen sog. beitriffsbedingten Änderungen des Grundgesetzes in Art. 4 EV verknüpft, die stärker Kompromiß des westdeutschen Parteienlagers als wirklich beitriffsbedingt geboten waren. Diese bereiten, jedenfalls was Art. 143 und Art. 146 GG betrifft, auch fürderhin Kopfzerbrechen. Eigentliche Hypothek der verfassungsrechtlichen Situation war indessen der schon erwähnte Art. 5 EV mit dem Verfassungsüberprüfungsauftrag an die gesetzgebenden Körperschaften. Es lag auf der Hand, daß sich dieser Auftrag nicht auf die vier Themenkreise beschränken ließ, die Art. 5 ausdrücklich aufzählt, nämlich die Fragen des bundesstaatlichen Verhältnisses, Neugliederung in Berlin/Brandenburg, Staatszielbestimmungen, Art. 146 GG und die Frage von Volksabstimmungen. Dies verhinderte schon Art. 5 EV selbst, weil er diese Materien nur beispielhaft („insbeson-

²² Vgl. hierzu die Nachweise in FN 3.

²³ Nachweise der Entstehungsgeschichte und der Literatur der 50er Jahre bei W. Knies, *Verfassungsgebung oder Verfassungsänderung?*, in: E. Klein (Hrsg.), *Verfassungsentwicklung in Deutschland nach der Wiedervereinigung*, 1994, S. 13 (16f.); s. auch H. Weis, *Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands*, AöR Bd. 116 (1991), S. 1 ff.

²⁴ Der Beschluß vom 13. 12. 1956 lautet: „Der Landtag des Saarlandes erklärt in Vollziehung des durch den Volksbescheid vom 23. Oktober 1955 bekundeten Willens der Bevölkerung und nach Kenntnisnahme des am 27. Oktober 1956 unterzeichneten Vertrages zwischen der Bundesrepublik und der französischen Republik zur Regelung der Saarfrage den Beitritt des Saarlandes gemäß Art. 23 Satz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland“ (ABl. Saarl. 1956, S. 1645).

²⁵ Siehe hierzu E. Klein, *An der Schwelle zur Wiedervereinigung Deutschlands*, NJW 1990, 1065 (1070); W. Knies, aaO, S. 23 m. w. Nachw.

dere“) nennt. Im übrigen pflegen Verfassungskommissionen, wenn sie aus Politikern zusammengesetzt sind, eine Eigendynamik zu entwickeln, die nicht vorhersehbar ist.

3. a) Als man in den 70er Jahren vor der Frage einer Überprüfung des Grundgesetzes stand, beauftragte der Deutsche Bundestag eine „Enquête-Kommission Verfassungsreform“, die sich aus der gleichen Zahl von Bundestagsabgeordneten, Vertretern der Länder und unabhängigen Sachverständigen zusammensetzte, zu prüfen, „ob und inwieweit es erforderlich ist, das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen – unter Wahrung seiner Grundprinzipien – anzupassen“.²⁶ Der Auftrag war klar und führte 1976 zu systemimmanenten Vorschlägen, die größtenteils freilich nicht umgesetzt wurden, weil man sich nicht die Mühe nahm, vertieft darüber nachzudenken. Manch späterer Verfassungsstreit wäre vermieden worden. Entscheidend war jedoch: Weder Verfassungsideologen noch Verfassungsromantiker hatten damals eine Chance.²⁷

b) 1990 war der Anlaß zur Überprüfung ein anderer. Die Wiederherstellung der Deutschen Einheit schien zur Stunde der Verfassungsreformer zu werden.²⁸ Kaum eine verfassungspolitische Wünschbarkeit, sei es ein in 40 Jahren gescheiterter altbundesrepublikanischer Traum oder eine sog. sozialistische Errungenschaft, fehlte in diesen Forderungskatalogen.²⁹ Die Realisierung der „Empfehlung“ des Art. 5 EV führte indes in der Praxis zur Aufgabe der Idee einer neuen Verfassung, wie sie „Runde Tische“ entworfen hatten, die stark unter dem Einfluß jener überwiegend westdeutschen Teilnehmer standen, deren Gedankengut in der „alten“ Bundesrepublik chancenlos geblieben war.³⁰ Durchgesetzt hat sich die Erkenntnis, daß das Grundgesetz prinzipiell auch für das wiedervereinigte Deutschland die richtige Verfassung ist. Allerdings sollte eben dieses Grundgesetz überprüft werden, aber in den Grenzen des Art. 79 GG,³¹ also auch

²⁶ BT-Sten. Ber. VI/70, S. 3893 ff. (3896); BT-Drucks. VI/653 = Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, Zur Sache 3/76, S. 11.

²⁷ Anders für die Stunde der Deutschen Einheit *Chr. Degenhart*, Rechtseinheit und föderale Vielfalt im Verfassungsstaat, ZfA 1993, S. 409 (411).

²⁸ Vgl. *Chr. Degenhart*, aaO.

²⁹ Vgl. dazu *H. Roggemann*, Zur Reformverfassung einer gesamtdeutschen Bundesrepublik, NJ 1990, 182; *H. Simon*, Markierungen auf dem Weg zu einer neuen gesamtdeutschen Verfassung, NJ 1990, 516; *K.-H. Schöneburg*, Der deutsche Staat braucht eine neue Verfassung, NJ 1992, 334 ff.; Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung, Denkschrift und Verfassungsentwurf, vorgelegt vom Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder, 1991, abgedruckt in: Eine Verfassung für Deutschland, hrsgg. von B. Guggenberger u. a., 1991, S. 99 ff.

³⁰ Was man sich darunter vorzustellen hat, drückt sehr gut der Verfassungsentwurf des „Zentralen Runden Tisches der DDR“ aus, der am 4. 4. 1990 vorgelegt wurde (abgedruckt im JöR n.F. Bd. 39 [1990], S. 350 ff.). Auch der vom „Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder“ am 18. Mai 1991 vorgelegte Verfassungsentwurf atmet in Teilen den Geist des DDR-Gedankenguts. Zum Ganzen ferner *K. M. Rogner*, Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993; Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit – Analysen – Hintergründe – Materialien, hrsgg. von B. Guggenberger und T. Stein, 1991; *Chr. Degenhart*, aaO. Über die Einflüsse auf Landesverfassungen der neuen Länder vgl. *K. Stern*, Staatsrecht, Bd. III/2, 1994, § 93.

³¹ Über dessen Bedeutung und allgemein zuletzt *H. Dreier*, Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat, JZ 1994, 741 ff.; für die Grundrechte *K. Stern*, Staatsrecht, Bd. III/2, 1994, § 89.

unter Wahrung seiner Unantastbarkeiten. Diese Auslegung, die ich sehr frühzeitig in den Erläuterungen zu den Verträgen und Rechtsakten zur Deutschen Einheit, namentlich auf der Grundlage der Entstehungsgeschichte des Art. 5 EV vertreten habe, hat sich gegenüber jenen Positionen durchgesetzt, die glaubten, über Art. 146 GG n.F. doch noch den *pouvoir constituant* des Volkes aktivieren zu können.³² Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat hat klar im Rahmen des Art. 79 GG gedacht, diskutiert und empfohlen. Es war ihr wohl weisester Entschluß, Vorschläge überhaupt nur dann Bundestag und Bundesrat zu unterbreiten, wenn sie in der Kommission eine Zwei-Drittel-Mehrheit gefunden hatten.³³ Daß in der parlamentarischen Diskussion in Bundestag und Bundesrat zum Abschluß der Legislaturperiode dann doch noch etliche zusätzliche Vorschläge auf den Tisch kamen, liegt in der Natur des Parlamentsbetriebs und sollte nicht dramatisiert werden. Wesentlich ist, was die Verfassungsänderungen in der Sache gebracht haben.³⁴

III. Die wichtigsten Änderungen des Grundgesetzes zu Grundrechten und Staatszielen

1. „Im modernen demokratischen Staat gehört ... die normative Beständigkeit der Verfassung, ihre Dauer über den wechselnden Mehrheiten zu den grundlegenden politischen Werten“, bemerkte *U. Scheuner* sinnigerweise in einem der wenigen Beiträge zum Wiedervereinigungs-Artikel 146 GG a.F.³⁵ Es ist diese Stabilisierungsfunktion der Verfassung, die seit *Plato* rechtlichen Grundordnungen im Vergleich zu einfachen Gesetzen zugeschrieben wird, die Verfassungen der Idee nach Dauer verleihen soll, weil sie den Grundkonsens des Volkes in den fundamentalen Fragen der politischen und gesellschaftlichen Einheit wiedergeben wollen. Diese Stabilität war dem Grundgesetz trotz 35 Änderungen eigen, die es bis 1990 erfahren hat, weil sie allesamt nicht seine Substanz erfaßten, selbst nicht die größeren, wie die Einfügung der Wehr- (1954 und 1956) und Notstandsverfassung (1968), die Nachzeichnungen und Verfassungslücken waren. Auch die Einfügung der globalen Wirtschaftssteuerung 1967 und die große Finanzreform 1969 ließen die Grundstruktur unangetastet.

Demgegenüber sind die vielen Änderungen seit der Wiederherstellung der Einheit differenzierter zu beurteilen.³⁶ Schon erwähnt wurden die als einigungsbedingt dekla-

³² Näher *K. Stern*, in: Stern/Schmidt-Bleibtreu, Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Bd. 2: Einigungsvertrag, 1990, S. 46 ff.

³³ Vgl. den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 9.

³⁴ Zur Arbeit der Kommission vgl. *R. Rubel*, Das neue Grundgesetz, JA 1992, 265 ff., JA 1993, 12 ff., 296 ff.; *R. Scholz* und *H. Voscherau*, in: K. Stern (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung, Bd. IV, Zur Reform des Grundgesetzes, 1993, S. 5 ff., 29 ff.; *R. Scholz*, Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat. Auftrag, Verfahrensgang und Ergebnisse, ZG 1994, 1 ff.; *F.-A. Jabn*, Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes, DVBl. 1994, 177 ff.; *Rohn/Sannwald*, Die Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission, ZRP 1994, 65 ff.; *H.-J. Vogel*, Die Reform des Grundgesetzes nach der deutschen Einheit. – Eine Zwischenbilanz, DVBl. 1994, 497 ff.

³⁵ Art. 146 GG und das Problem der verfassunggebenden Gewalt, DÖV 1953, 581 (584).

³⁶ Es sind dies das 37. ÄndG des GG vom 14. 7. 1992 (BGBl. I 1254); das 38. ÄndG des GG vom 21. 12. 1992 (BGBl. I 2086); das 39. ÄndG des GG vom 28. 6. 1993 (BGBl. I 1002); das 40. ÄndG des GG vom 20. 12. 1993

rierten Änderungen, von denen Art. 143 und 146 GG zumindest problembehaftet sind und die Vermehrung der Bundesratsstimmen für die vier „großen“ Länder vor Eintritt der neuen Länder jedenfalls egoistisch war. Die Ersetzung des zu schlanken Asylartikels 16 Abs. 2 Satz 2 durch Art. 16a GG war zwar in der Sache geboten, aber wie sie ausgefallen ist, darf sie sicher nicht als geglückte Verfassungsgebung im Grundrechtsbereich angesehen werden. Die Privatisierung von Bahn und Post, also Art. 87e und Art. 87f GG, sind ebenfalls zu begrüßen, wenngleich die verfassungsrechtliche Form langatmig, aber auch nicht schädlich ist. Auch die Änderungen aufgrund des Föderalen Konsolidierungsprogramms sind nicht substantieller Natur. Bleiben zwei große Komplexe: die mit dem Vertrag von Maastricht zusammenhängenden Einfügungen zur Europäischen Union von 1992 und die nunmehr im Oktober 1994 vorgenommenen Änderungen nach den Vorschlägen der Gemeinsamen Verfassungskommission, unter denen drei Bereiche herausragen, nämlich diejenigen zum Staatsziel Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, zu Art. 3 GG und zum Bund-Länder-Verhältnis. Viele weitere Vorschläge sind teils in der Kommission selbst, teils in den gesetzgebenden Körperschaften auf der Strecke geblieben, darunter Vorschläge

- zur Aufnahme des Datenschutzes in den Grundrechtskatalog,
- zur Ausdehnung des Art. 6 GG auf andere als eheliche Lebensgemeinschaften,
- zur Aufnahme von Kinderrechten und
- zuletzt noch zur Mitmenschlichkeit und zu Gemeinsinn.

Auch die meisten vorgeschlagenen Staatszielbestimmungen fanden ebenso wenig notwendige Mehrheiten, wie andere auf den Organisationsteil bezogene Vorschläge, darunter ein mit qualifizierter Mehrheit zu beschließendes Selbstauflösungsrecht des Bundestages und der Ausschluß der Wiederwahl des Bundespräsidenten sowie die Einsetzung einer über die Abgeordnetenräte und die staatliche Parteienfinanzierung entscheidenden Kommission. (Auf die Ablehnung der Einfügung plebiszitärer Komponenten komme ich unten noch besonders zu sprechen.)

2. Versucht man die knapp vierjährige Überprüfungsperiode und die Ergebnisse der Kommission aus der Sicht der Bürger zu würdigen, so läßt sich schwerlich behaupten, daß der Verfassungsänderungsprozeß im Volk auf rege Anteilnahme gestoßen ist. Daran ändern auch die von der Kommission registrierten etwa 800 000 Zuschriften nichts, die sehr einseitig lediglich auf populäre Themen zielten. Im Bewußtsein der Bürger erscheint die Verfassung nach den Änderungen und Einfügungen nicht gestärkt, aber auch nicht geschwächt worden zu sein, weil man das Geregeltere weder als unerläßlich geboten noch als sonderlich wichtig ansah. Die föderativen Änderungen hält man ohnehin nur für eine Angelegenheit der Spezialisten. Was man erlebte, war ein mühsamer Prozeß der Konsensfindung unter den politischen Parteien, an dessen Ende zumindest ein nicht gerade eleganter Kompromiß stand. Für einen „großen Wurf“ hielt das Ganze niemand. Durfte man ihn erwarten? Kaum, betrachtet man Zusammensetzung und

(BGBl. I 2089); das 41. ÄndG des GG vom 30. 8. 1994 (BGBl. I 2245); das 42. ÄndG des GG vom 27. 10. 1994 (BGBl. I 3146).

Arbeitsstil der Kommission. Vielleicht ist aber gerade das Ausbleiben einer Totalrevision, um den Schweizer Begriff aufzugreifen, positiv zu beurteilen, weil auf diese Weise das Grundgesetz in seiner vorteilhaften Balance zwischen grundsätzlicher Normativität und zurückhaltender Programmatik gehalten worden ist. Das Grundgesetz ist davor bewahrt worden, zu einer, wie es *M. Kloepfer* ausgedrückt hat, „kursumsteuernden Variante der Verfassungsgebung“ geworden zu sein.³⁷ Alles in allem genommen, ist der Kurs grundsätzlicher Normativität, der Stabilität verbürgt, der Konzentration auf das Wesentliche und der Förderung der Einheitsstiftung im wesentlichen gewahrt worden. Das vielfach der Kommission attestierte Versagen³⁸ erscheint darum ungerecht. Dennoch wäre es unangebracht, eitel Lob zu verteilen. Das soll an einigen Beispielen verdeutlicht werden.

3. In der Diskussion um die Ratifizierung des Maastrichter Vertrages kam es zur Kontroverse, ob die durch diesen Vertrag geschaffene Europäische Union, vor allem in Form der Währungsunion, aber auch die durch den Vertrag geschaffene Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres sowie durch die Einräumung des Kommunalwahlrechts an EU-Bürger, noch durch die Übertragungskompetenz des Art. 24 Abs. 1 GG gedeckt sei oder ob es einer Verfassungsänderung bedürfe. Die Gemeinsame Kommission hat hierzu eine Anhörung am 22. Mai 1992 in Berlin abgehalten.³⁹ Allerdings stand zu diesem Zeitpunkt praktisch bereits fest, daß man sich einig war, einen neuen Art. 23 GG zu kreieren, also den ehemaligen Wiedervereinigungs-Artikel in einen Europa-Artikel umzuetikettieren, und andere Vorschriften einzufügen, darunter namentlich Art. 28 GG zum Ausländerwahlrecht von Unionsbürgern und Art. 88 GG, der Bestimmung über die Deutsche Bundesbank. Der neue Europa-Artikel beruhte vor allem auf den Intentionen der Länder, mit stärkeren Kompetenzen in den intensivierten Integrationsprozeß einbezogen zu werden, weil die Union in der Zukunft mehr als nur eine Wirtschaftsgemeinschaft ist. Zugleich sollte eine „Struktursicherungsklausel“ für das zukünftige Europa in Richtung auf Verstärkung der Demokratie, des Subsidiaritätsprinzips, überhaupt föderativer Grundsätze geschaffen werden. Das Ergebnis war ein vertrakter Art. 23 GG, der noch durch ein Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschen Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. 3. 1993 (BGBl. I S. 311) und ein Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom gleichen Tag (BGBl. I S. 313) sowie eine Vereinbarung vom 29. 10. 1993 zwischen Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union (BANz. 1993, S. 10425) ergänzt wird. Auch die Verfassungsänderungen konnten indessen nicht ver-

³⁷ *M. Kloepfer*, in: *Kontinuität und Diskontinuität in der deutschen Verfassungsgeschichte*, 1994, S. 37.

³⁸ Etwa *Kloepfer*, aaO, S. 66; auch *J. Isensee*, *Mit blauem Auge davongekommen – Das Grundgesetz. Zu Arbeit und Resultaten der Gemeinsamen Verfassungskommission*, NJW 1993, 2583; kritisch auch *H. P. Schneider*, *Das Grundgesetz auf Grund gesetzt?*, NJW 1994, 558ff.

³⁹ Gemeinsame Verfassungskommission, *Sten.Ber.*, 1. Öffentliche Anhörung „Grundgesetz und Europa“; siehe auch den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 19ff.

hindern, daß der Vertrag von Maastricht in die verfassungsgerichtliche Feuertaufe geriet. Er bestand sie. Das Gericht verkündete in seinem Urteil vom 12. 10. 1993 die Verfassungsmäßigkeit des Vertrages, aber es zeigte auch Grenzen für die weitere Supranationalisierung auf, vor allem was die Währungsunion betrifft. Das Gericht hat die Union als „Staatenverbund“ bezeichnet, der abgegrenzt ist von einer europäischen Staatlichkeit oder bundesstaatlich konstruierten Vereinigten Staaten von Europa, ohne freilich die Endgestalt der Union zu präjudizieren.⁴⁰ Nichts ist in dieser Richtung verbaut, auch wenn die Eigenstaatlichkeit der Nationen über Art. 79 Abs. 3 GG, der jetzt in Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG ausdrücklich aufgenommen ist, unantastbar erscheint. Noch aber fehlt der große europäische verfassungspolitische Entwurf für die Einheit Europas, den Art. 23 GG allein nicht impulsieren kann. Die für 1996 vorgesehene Folgekonferenz (Art. N EUV) muß den institutionellen Reformen Vorrang geben.

Da mein Thema Deutschlands Verfassung ist, will ich nicht weiter zu europäischen Perspektiven Stellung nehmen. Was mir jedoch wesentlich erscheint, ist die Frage, ob Art. 23 GG mit seinen vom deutschen Staatsrecht her gedachten Strukturprinzipien überhaupt die zukünftige Gestalt der Europäischen Union präokkupieren kann und darf und ob der deutschen Europapolitik nicht zu starke föderative Fesseln angelegt werden. In der schon erwähnten Anhörung haben die meisten Sachverständigen für einen wesentlich schlankeren Europa-Artikel plädiert, nicht weil sie – jedenfalls was mich betrifft – eine nichtföderalistische Grundhaltung hätten, sondern weil sie glaubten, daß die vorgesehenen Zusammenwirkensgebote die deutsche Verhandlungsposition behindern und damit schwächen könnten. Bund-Länder-Streitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht um Teilhabekompetenzen am europäischen Rechtssetzungsprozeß erscheinen programmiert. Euroskeptiker werden auch einwenden, daß die „föderativen Grundsätze“ und der „Grundsatz der Subsidiarität“ – typisch deutsche Ideen – trotz Art. 3b EGV den anderen Mitgliedstaaten nicht gerade vertraute Kategorien sind, um das zukünftige Europa zu steuern. Vielleicht wäre es wirkungsvoller gewesen, das in Art. A Abs. 2 EUV normierte Prinzip der „Bürgernähe“ schärfer herauszustellen. Wenn die EU schon nicht „Herzessache“ ihrer Bürger ist, wie alle Umfragen und Volksabstimmungen zeigen, so sollte sie wenigstens zu deren Vernunftangelegenheit gehören.

Über alle förderativen Absicherungen zu Gunsten des Bundesrates hinaus ist übersehen worden, daß das Herzstück des Maastrichter Vertrags, die Schaffung einer Währungsunion mit einer einheitlichen Europäischen Währung und einer dominanten Europäischen Zentralbank als Währungs- und Notenbank, nicht ohne Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten zu haben ist. Art. 104 c EGV verlangt denn auch, daß „übermäßige öffentliche Defizite“ zu vermeiden sind. Wann ein solches gegeben ist, wird ziemlich genau festgelegt: 3% für das Verhältnis zwischen jährlicher Nettoneuverschuldung und Bruttosozialprodukt und 60% für das Verhältnis zwischen öffentlichem Schuldenstand und Bruttosozialprodukt. Beide Kriterien sind zur Zeit in Deutschland knapp erfüllt.

⁴⁰ BVerfGE 89, 155 (188 ff.).

4. Lange Zeit schien es, daß im Bereich der Grundrechte und vor allem der Staatsziele eine größere Umgestaltung zu erwarten sei. Eine Vielzahl von Postulaten stand in der Diskussion, so die schon erwähnten Erweiterungen im Grundrechtskatalog und die Aufnahme von Staatszielen, wie etwa

- Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes,
- Anerkennung der Tarifautonomie, der paritätischen Mitbestimmung und des Streikrechts sowie das Verbot der Aussperrung,
- Förderung ausreichender Versorgung mit Wohnraum,
- Schutz des Mieters durch Kündigungsschutzregelungen,
- Schutz und Förderung von Bildung und Kultur,
- Schaffung eines Systems sozialer Sicherheit, Tierschutz und
- Schutz ethnischer, kultureller und sprachlicher Minderheiten.

Geblichen ist die weitgehend außerhalb der Kommission behandelte Änderung des Asylgrundrechts, eine Ergänzung des Grundrechts der Gleichberechtigung (Art. 3 Abs. 2 GG) und eine Ergänzung der besonderen Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG um ein Benachteiligungsverbot wegen Behinderung. Bei der Aufnahme von Staatszielen hat lediglich der Schutz der „natürlichen Lebensgrundlagen“ „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ Gnade gefunden. Kaum substantiell zu werten ist die Ergänzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie um „die Grundlage der finanziellen Eigenverantwortung“, weil dies nichts anderes als ein Nachzeichnen einer gefestigten Rechtsprechung der Verfassungsgerichte bedeutet.⁴¹

a) Der neue Art. 16a GG ist im Dezember 1992 nach langwierigen kontroversen Verhandlungen der großen politischen Parteien als sog. Asylkompromiß zustande gekommen, notwendig geworden aufgrund drastischen Anstiegs der Asylbegehren, ganz überwiegend nicht wegen politischer Verfolgung, sondern aus Gründen wirtschaftlicher Not. Schon in der Anhörung wurde diese erste nachhaltige Änderung im Grundrechtskatalog des Grundgesetzes wegen ihres „monströsen Wortlauts“ als „gravierender verfassungssystematischer Stilbruch“ charakterisiert.⁴² Es steht außer Zweifel, daß der „alte“ Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG Deutschland zum Asylland par excellence in Europa gemacht und überfordert hat. Ursache hierfür war dabei nicht so sehr der Text, den der Parlamentarische Rat gefunden hat, der unglücklicherweise deshalb ohne den Vorbehalt „im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts“ geblichen ist, den *H. v. Mangoldt* vorsah, weil *C. Schmid* meinte, daß die allgemeinen Regeln des Völkerrechts bereits durch eine andere Bestimmung zum Bestandteil des Bundesrechts erklärt worden sei-

⁴¹ Vgl. BVerfGE 6, 116; 22, 180 (207); 23, 252 (365, 372); 26, 172 (180, 184); 26, 228 (244); 52, 95 (117); 71, 25 (36); VerfGH NW, OVG 11, 149 (150); 19, 297 (306); BayVerfGH, VGH n.F. Bd. 12, S. 48 (55); VerfGH Rh.-Pf., DVBl. 1978, 802ff.; NVwZ 1982, 615. Die weitergehenden Vorstellungen des Deutschen Städtetages finden sich in: Der Städtetag 1994, S. 420 (421).

⁴² *A. Voßkuhle*, „Grundrechtspolitik“ und Asylkompromiß – Zur Verfassungsänderung als Instrument politischer Konfliktbewältigung am Beispiel des Art. 16a GG, DÖV 1994, 54 mit Nachw. aus der Anhörung der Gemeinsamen Verfassungskommission.

en.⁴³ Entscheidend wurde vielmehr die weite Auslegung, die das Grundrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verwaltungsgerichte gefunden hat.⁴⁴ Um Abhilfe zu schaffen, war eine verfassungsgesetzliche Restriktion unabwendbar. Auf einen dezidierten Gesetzesvorbehalt ließ sich die Opposition nicht ein. Sie wollte das „einfache“ Asylrecht durch die Verfassung determinieren. So kam es zu der grundrechtsuntypischen Regelungsdiktion. Auch sie hat natürlich das Grundrecht eingeschränkt, ohne jedoch „Grundrechtshinderungsvorschrift“ zu sein,⁴⁵ aber trotz gewisser Mängel in der Praxis offenbar gegriffen.⁴⁶ 1993 wurden 322599 Asylbewerber registriert; 1994 waren es nur noch 127210 Personen.⁴⁷ Was das eigentlich Störende an der Vorschrift ist, ist der in ihr zu Tage tretende mit Details überfrachtete Verfassungsnormierungsstil, der die zurückhaltende Methode des Parlamentarischen Rates verlassen hat.⁴⁸ Im Bereich der Grundrechte ist dies der erste Sündenfall. Konzentration auf das Wesentliche wäre besser gewesen, gerade in einem Fall, in dem es keineswegs gewiß ist, daß das Reformziel auf Dauer erreicht wird und Änderungsbedarf deshalb nicht auszuschließen ist.

b) Seit den 80er Jahren gehört die Frage der Aufnahme von sog. Staatszielen zum Diskussionsthema von Verfassungsreformen. Neben ausdrücklich erteilten Gesetzbearbeitungsaufträgen der Verfassung will diese Regelungsform Staatsaufgaben umschreiben, die prononciert und fortdauernd als objektiv-rechtliche Verfassungsnormen von allen Staatsgewalten beachtet werden müssen, zuvörderst dem Gesetzgeber verbindlich Direktiven für sein Handeln geben, ohne den Begünstigten subjektive Rechte einzuräumen.⁴⁹ Vor allem die vorgrundgesetzlichen Landesverfassungen haben vielfach mit diesen Normkonstruktionen gearbeitet,⁵⁰ nach Verfassungsänderungen auch die Verfas-

⁴³ JöR n.F. Bd. 1 (1950/51), S. 165 f.

⁴⁴ BVerfGE 54, 341 (356, 358); 76, 143 (169); 80, 68 (73); 80, 182 (187); 80, 315 (333 ff., 335 f.); 86, 280 (285); BVerfG, NVwZ 1985, 260; vgl. auch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts *Th. Roesser*, Stattgebende Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht auf Asyl, EuGRZ 1994, 85 ff.; BVerwGE 65, 244; 70, 232; 74, 41 (43); 79, 79; BVerwG, NVwZ 1990, 80 (81); BVerwG, Buchholz 402.25 § 1 AsylVfG Nr. 43.

⁴⁵ So aber der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts *E. Franßen*, Der neue Art. 16a GG als „Grundrechtshinderungsvorschrift“, DVBl. 1993, 300 f.; kritisch auch *Wollenschläger/Schraml*, Art. 16a GG. Das neue „Grundrecht“ auf Asyl, JZ 1994, 61 ff.

⁴⁶ BVerfGE 89, 101; vgl. auch die Nachweise bei *Th. Roesser*, Stattgebende Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht auf Asyl, EuGRZ 1994, S. 85 (99 f.).

⁴⁷ Quelle: Innenpolitik, Informationen des Bundesministers des Innern, Nr. I/1995, S. 5, Asylbilanz 1994.

⁴⁸ *A. Voßkuhle* stellt zu Recht die Frage, ob der in Art. 16 GG zu Tage getretene „Bruch mit dem ursprünglichen Neuerungsstil“ Gefahren für die Funktion der Verfassung mit sich bringt (AöR Bd. 119 [1994], S. 35 [36 f.] m. w. N.). Die „handwerkliche Qualität“ des Art. 16a GG ist in der Expertenanhörung vor der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 11. 3. 1993 einhellig bemängelt worden. Vgl. dazu *Lotz*, Sten. Prot. I, S. 37, 249; *H. J. Papier*, ebd., S. 55; *Steinberg*, ebd., S. 67; *B. Schlink*, ebd., S. 73, 425; *E. Schmidt-Jortzig*, ebd., S. 82; *K. Hailbronner*, ebd., S. 282, 285.

⁴⁹ So die h. M. im Anschluß an den Bericht der Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“, 1983, S. 19 f.; vgl. bes. *K. Stern*, Staatsrecht, Bd. III/2, 1994, S. 1486 f.; *J. Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.); HdbStR III, 1988, § 57 Rdnrn. 115 ff.

⁵⁰ Verf. Bayern: Art. 106 Abs. 1 – Recht auf Wohnung, Art. 128 Abs. 1 – Recht auf Ausbildung, Art. 141 Abs. 3 – Genuß der Naturschönheiten, Art. 166 Abs. 2 – Recht auf Arbeit, Art. 174 – Recht auf Erholung, Art. 171 – Recht auf Schutz gegen die Wechselfälle des Lebens; Verf. Bremen: Art. 8 – Recht auf Arbeit, Art. 14

sungen der anderen Länder, besonders die der neuen Länder.⁵¹ Das Grundgesetz war hingegen mit dieser Normierungsform sehr zurückhaltend: Wiedervereinigungsauftrag, Sozialstaatsklausel, Europäische Integration, Friedenswahrung und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht galten als sehr abstrakt gehaltene Ziele. Konkretisierungen überließ man dem Gesetzgeber oder dem politischen Gestaltungsspielraum. Diese Zurückhaltung wurde für die Reform nach der Wiedervereinigung aufgegeben. Schon Spiegelstrich 3 des Art. 5 EV erteilte insoweit einen Prüfungsauftrag. In der politischen Diskussion wurden denn auch zahlreiche schon genante Ziele zur Aufnahme vorgeschlagen. Endgültig aufgenommen wurden jedoch nur drei Ziele, davon zwei im Grundrechtsabschnitt, eines, der Umweltschutz, in einem neuen Art. 20a GG.

aa) Der Schutz der „natürlichen Lebensgrundlagen“ in Art. 20a GG war als solcher unbestritten und mehr als ein Jahrzehnt in unterschiedlichsten Formulierungen beraten worden.⁵² Die Gesetz gewordene Fassung beruht im wesentlichen auf einem Vorschlag von *R. Scholz*, dessen Kern ist, den Schutz durch die Gesetzgebung an die „verfassungsmäßige Ordnung“ zu binden. Damit soll sichergestellt werden, daß das Schutzgut „natürliche Lebensgrundlagen“ nicht als verfassungsrechtlicher „Überwert“ in die gesetzlichen Dispositionen eingestellt werden darf, sondern mit anderen Verfassungsgütern abgewogen werden muß. Als solche werden sich insbesondere die wirtschaftliche Entfaltungsfreiheit und die Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht einschließlich des Haushaltsausgleichs erweisen. Die letztverbindliche Entscheidung über den Ausgang der Abwägung ist allerdings hier wie bei allen Staatszielbestimmungen der Verfassung nunmehr dem Parlament entzogen und Sache der Verfassungsgerichte. Ob hier Überraschungen zu erwarten sind, ist schwer prognostizierbar. Bekanntlich ist man auf hoher See und vor Gericht nur in Gottes Hand.

bb) Obwohl im Grundrechtsabschnitt festgelegt, bestand Einigkeit darüber, daß die Ergänzung des Art. 3 Abs. 2 GG um die „Förderung“ der „tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ und das „Hinwirken auf die Beseitigung bestehender Nachteile“ durch den „Staat“ als Staatsziel zu bewerten ist.⁵³ Die

– Recht auf Wohnung, Art. 27 – Recht auf Bildung; Verf. Hessen. Art. 28 – Recht auf Arbeit; Verf. Rheinland-Pfalz: Art. 53 – Recht auf Arbeit.

⁵¹ Vgl. hierzu die Darstellung der Staatszielbestimmungen in den Verfassungen der neuen Bundesländer bei *J. Dietlein*, Die Grundrechte in den Verfassungen der neuen Bundesländer, 1993, S. 121 ff.; siehe auch *M. Sachs*, in: *K. Stern* (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung Bd II/2, 1992, S. 3 (8), zur Lage in Brandenburg; *D. Franke*, ebda., Bd. III, S. 1 (13 ff.) – Brandenburg; *K. Wedemeyer*, ebda., S. 37 (40 ff.) – Mecklenburg-Vorpommern; *A. Franke*, ebda., S. 55 (83) – Sachsen; *H. v. Bose*, ebda., S. 79 (83 f.) – Sachsen-Anhalt; *M. Schmid*, ebda., S. 105 (107) – Thüringen; *E. Dahnke*, ebda., S. 119 (136) – übergreifend; *S. Magiera*, ebda., S. 141 (155) – aus Sicht des Bundes; vgl. auch *Chr. Degenhart*, Rechtseinheit und föderale Vielfalt im Verfassungsstaat, *ZfA* 1993, S. 409 (412 ff.); zur Frage, was Regelungsgegenstand einer Verfassung sein sollte vgl. *D. Merten*, Verfassungspatriotismus und Verfassungsschwärmerei, *VerwArch.* Bd. 83 (1992), S. 283 ff.

⁵² Vgl. *K. Stern*, Zur Aufnahme eines Umweltschutzzieles in das Grundgesetz, *NWVBl.* 1988, S. 1 ff. m. w. Nachw.; zuletzt *A. Uhle*, Das Staatsziel „Umweltschutz“ im System der grundgesetzlichen Ordnung, *DÖV* 1993, 947 ff. m. w. Nachw.; *Meyer-Teschendorf*, Staatsziel Umweltschutz, in: *Aus Politik und Zeitgeschehen* 1993, S. 23 ff.; *ders.*, Verfassungsrechtlicher Schutz der natürlichen Lebensgrundlage, *ZRP* 1994, 73 ff.

⁵³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 50; *W. Schmitt Glaeser*, Gleichberechtigung oder Gleichstellung, *Der Arbeitgeber* 1993, 416 ff.; *F.-A. Jahn*, Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes, *DVBl.* 1994, 177 (183); *Rohn/*

gefundene Formulierung vermeidet den Begriff „Gleichstellung“, der in Richtung auf Erfolgsgleichheit gedeutet werden könnte, die mit Art. 3 Abs. 3 GG und im öffentlichen Dienst mit Art. 33 Abs. 2 GG nicht vereinbar wäre. Sie erkennt zugleich an, daß „tatsächliche Gleichheitsdefizite zum Nachteil der Frauen“ bestehen. Sie läßt aber in der Schwebe, welche Rechtsfolgen für die Zulässigkeit von Frauenförderungsmaßnahmen gezogen werden dürfen. Wurden sog. „starre“ Quoten, bei denen ein bestimmter Prozentsatz der zu besetzenden offenen Stellen für Frauen reserviert werden sollte, noch allseits abgelehnt, weil hiermit eine ergebnisorientierte und deshalb mit dem Gleichberechtigungssatz und Art. 33 Abs. 2 GG nicht zu vereinbarende Förderung verbunden wäre,⁵⁴ so war man über die Beurteilung sogenannter „weicher“ Quoten, die bei gleicher Qualifikation eine Bevorzugung der weiblichen Bewerber zulassen, uneins. Ob sie verfassungsrechtlich zulässig sind, bleibt also zumindest entstehungsgeschichtlich angesichts der Einigung lediglich auf einen „Formelkompromiß“ zweifelhaft. Das Differenzierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG darf jedenfalls von der Ergänzung nicht überspielt werden.⁵⁵ Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG scheint also mehr Fragen offen zu lassen als zu klären. Er ist wohl primär ein Formelkompromiß.⁵⁶

Kein vernünftiger Mann verkennt, daß die rechtliche Gleichberechtigung, die nicht nur Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG, sondern auch mehrere ratifizierte und transformierte Internationale Abkommen verbürgen,⁵⁷ noch nicht die faktische Gleichstellung von Mann und Frau gebracht haben. Aber schien es nicht, daß das Bundesverfassungsgericht vor allem seit seiner Nachtarbeitsentscheidung auf dem Weg war, den rechtlichen Gleichberechtigungssatz in Richtung auf die Ziele zu deuten, die die Ergänzung des Artikels erreichen will. „Der Satz ‚Männer und Frauen sind gleichberechtigt‘“ führte das Gericht aus, „will nicht nur Rechtsnormen beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale anknüpfen, sondern für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen. . . Er zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse. So müssen Frauen die gleichen Erwerbchancen haben wie Männer. . . Überkommene Rollenverteilungen, die zu einer höheren Belastung oder sonstigen Nachteile

Sannwald, Die Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission, ZRP 1994, 65 (71); *H. J. Vogel*, Die Reform des Grundgesetzes nach der deutschen Einheit. – Eine Zwischenbilanz, DVBl. 1994, 497 (500). Sehr großzügig für Personalratswahlen Hess. StGH, NVwZ 1994, 1197.

⁵⁴ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 51; *R. Scholz*, Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat. Auftrag, Verfahrensgang und Ergebnisse, ZfG 1994, 1 (23); *M. Schlachter*, Berufliche Gleichberechtigung, JA 1994, 72 (73); *W. Brohm*, Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in der Verfassung. Zu den gegenwärtig diskutierten Änderungen des Grundgesetzes, JZ 1994, 219; *M. Sachs*, HdbStR V, 1988, § 126 Rdnr. 125.

⁵⁵ Vgl. *M. Schlachter*, aaO, S. 74 m. w. N. Ob Frauenquoten für parteiinterne Wahlen zulässig sind, ist nicht zweifelsfrei. Im Rahmen der Wahlvorbereitung stehen sie jedenfalls unter dem Gesetz des Art. 38 Abs. 1 GG (vgl. Hbg. VerfGH, NVwZ 1993, 1083). Bei rein parteiinternen Wahlen könnte Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG gewisse Quotierungsregeln zulassen (v. *Nieding*, Politische Wahlen und Frauenquote, NVwZ 1994, 1171 [1176]).

⁵⁶ Vgl. *J. Isensee*, Mit blauem Auge davongekommen – Das Grundgesetz. Zu Arbeit und Resultaten der Gemeinsamen Verfassungskommission, NJW 1993, 2583 (2585); *R. Sannwald*, Die Reform des Grundgesetzes, NJW 1994, 3313 (3314). Jüngst VG Schleswig und VG Arnberg, NVwZ 1995, 724ff.

⁵⁷ Vgl. *I. Ebsen*, Gleichberechtigung von Männern und Frauen, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), HdbVerfR, 2. Aufl. 1994, S. 263 (268f.).

le für Frauen führen, dürfen durch staatliche Maßnahmen nicht verfestigt werden... Faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, dürfen wegen des Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden...⁵⁸ Bringt die neue Vorschrift mehr und anderes? Kaum! Keinesfalls verbürgt sie überzogene Postulate der Frauenemanzipation wie „Machtgleichgewicht zwischen Mann und Frau“.⁵⁹ Sie sollte aber auch nicht nur eine „Good-will-Erklärung“ für Frauen sein.⁶⁰

cc) Ergänzt wurden auch die Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG um den Satz „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“. Wer möchte bestreiten, daß in dieser Hinsicht in der gesellschaftlichen Akzeptanz vieles im Argen liegt. Aber hilft hier ein verfassungsrechtliches Gebot weiter, das unvermeidlich Forderungen anderer Gruppen nach sich ziehen dürfte? Es steht zu befürchten, daß die Behinderten enttäuscht werden, daß ihnen dieses Staatsziel nicht mehr bringt als schon das allgemeine Gleichbehandlungsgebot in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot enthielt. Wichtiger wäre eine Schutz- und Förderpflicht gewesen, die sich freilich in der Gesetzgebung und in der Alltagspraxis niederschlagen müßte.

c) Betrachtet man die soeben aufgezeigten Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes unter verfassungstheoretischen und verfassungsfunktionellen Gesichtspunkten, so fällt es schwer, enthusiastisch zu reagieren. So sehr respektiert werden muß, daß sich die Reformer von der Inflationierung von Staatszielen und Verheißungen, die die Verfassungen einiger neuer Länder zieren, ferngehalten haben, so deutlich ist doch anzumerken, daß die Lösung drängender Fragen der Gegenwart und der voraussehbaren Zukunft selten eine Aufgabe der Verfassung ist, es sei denn man wolle die Verfassung als Antwort auf alle denkbaren Situationen eines Staates verstehen, was sie zwangsläufig überfordern und überlasten muß. Diese Feststellung war 1977 mein Resümee zur Arbeit der Enquête-Kommission Verfassungsreform.⁶¹ Sie gilt bis heute. Verfassungen müssen davor bewahrt werden, Instrumente der Tagespolitik, des Zeitgeistes und der Schwärmerei zu werden.

Die Gefahren bei verfassungsnormierten Staatszielen liegt darin, daß sie die strikte Normativität und Justiziabilität des Grundgesetzes auf eine harte Probe stellen. Niemand weiß, was die Gerichte, die zu Rechtsnormen das letzte Wort haben, daraus machen. Der verfassungsrechtliche „Volkskatechismus“ *Friedrich Naumanns* aus der Weimarer Nationalversammlung, den der Parlamentarische Rat aus gutem Grund widerstand, kehrt offenbar verspätet wieder. Warum hat die Kommission, so läßt sich

⁵⁸ BVerfGE 85, 191 (207).

⁵⁹ V. *Slupik*, Die Entscheidung des Grundgesetzes für Parität im Geschlechterverhältnis. Zur Bedeutung von Art. 3 II und III in Recht und Wirklichkeit, 1988, S. 92.

⁶⁰ So E. *Denninger*, Menschenrechte und Grundgesetz, 1994, S. 7.

⁶¹ K. *Stern*, Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Bundestages, ZRP 1977, 12 (13). Jüngst geißelt D. *Merten* die „Sucht nach Verfassungserwähnung“ als eine „Flucht in die Verfassung“, die mit Menschheitssträumen und Verbandszielen, Zukunftshaftungen und Vergangenheitsdistanzierungen befrachtet wird“ (Die Staatszieldebatte, in: E. Klein [Hrsg.], Verfassungsentwicklung in Deutschland nach der Wiedervereinigung, 1994, S. 65 [75]).

fragen, wenn schon „weiche“ Staatsziele aufgenommen werden, die „harten“ Staatsziele gescheut, wie etwa

- innere Sicherheit,
- Ein- und Zuwanderung,
- Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit,
- Begrenzung der Staats- und der Verschuldungsquote,
- Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft?

IV. Die Grundgesetzänderungen zum Bund-Länder-Verhältnis

1. Der Anstoß zu einer Stärkung der föderativen Grundsätze der Verfassung ging von den Ländern aus. Bereits im Juli 1990 beschlossen die Ministerpräsidenten „Eckpunkte“ „für die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland“, einen Beschluß, den sie auch im Einigungsvertrag in Art. 5 erster Spiegelstrich unterzubringen vermochten. Grundgedanke aller in diesem Beschluß angeregten Änderungen war, daß „Verfassung und Verfassungswirklichkeit durch zentralistische Entwicklung und zunehmende Aushöhlung der Kompetenz der Länder gekennzeichnet“ und deshalb das einheitliche Deutschland „in viel stärkerem Maße ein entschieden föderativ geprägter Bundesstaat sein“ muß.⁶² Zur Durchsetzung dieser Ziele setzte der Bundesrat, noch ehe die Gemeinsame Verfassungskommission gebildet war, am 1. 3. 1991 seinerseits eine Kommission Verfassungsreform mit 32 Mitgliedern ein.⁶³ Es wiederholte sich also die Vorgehensweise von 1971 zur Enquête-Kommission Verfassungsreform.

2. Es ist richtig, daß die Länder im Laufe der Zeit beachtliche Kompetenzeinbußen zu Gunsten des Bundes und vor allem Europas hinnehmen mußten. Freilich waren sie auch bereit, Aufgaben freiwillig aufzugeben, wenn sie Geld kosteten. Kompetenzverluste trafen vor allem die Landesparlamente. Gewinne gingen meist nur zu Gunsten der Landesregierungen, in der Regel als Verbundgewinne durch Mitwirkungskompetenzen im Bundesrat. Das wird besonders deutlich in den Änderungen des Art. 23 GG, die ausschließlich Bundesratspositionen stärken. Der Schritt zum „Regierungsföderalismus“ hat sich mithin verfestigt, wie schon früher im kooperativen Föderalismus. Föderative Besinnung, vielfach angemahnt,⁶⁴ tut also auch jetzt wieder not; denn die positiven Eigenschaften dieser Staatsform überwiegen noch immer ihre Nachteile, ganz abgesehen davon, daß für Deutschland nach Geschichte und verfassungsrechtlicher Unanastbarkeit gemäß Art. 79 Abs. 3 GG daran nicht zu rütteln ist. Was ist aber der richtige

⁶² Sog. Eckpunkte-Beschluß vom 5. 7. 1990, abgedruckt ZParl 1990, S. 461 ff.

⁶³ Die Vorschläge dieser Kommission sind abgedruckt in der Dokumentation des Bundesrates „Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa sowie weitere Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes“, 1992 = BR-Drucks. Nr. 360/92; vgl hierzu auch *Asmussen/Eggeling*, Empfehlungen des Bundesrates zur Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa, VerwArch. Bd. 84 (1993), S. 230 ff.

⁶⁴ Vgl. *K. Stern*, Föderative Besinnung, in: Festschrift für H. Huber, 1981, S. 319 ff., auch abgedruckt in: *ders.*, Der Staat des Grundgesetzes, 1992, S. 98 ff. m. w. N.

Weg aus der gegenwärtigen föderativen Malaise, die vor allem finanzstrukturelle Divergenzen größten Ausmaßes zwischen den Ländern aufweist? Haben die Grundgesetzänderungen im Bereich der Art. 72ff. wirkliche Verbesserungen gebracht?

a) Wo immer dem Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz eingeräumt wurde, hat das an sich als Bremse für die Bundestätigkeit gedachte „Bedürfnis“ des Art. 72 Abs. 2 GG seine Funktion nicht erfüllt. Dies hing einerseits damit zusammen, daß dieses „Bedürfnis“ vom Bundesverfassungsgericht weitgehend als nicht justizabel angesehen wurde.⁶⁵ Andererseits hat die in Nr. 3 genannte „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ geradezu als Motor für Bundesgesetze gewirkt.⁶⁶ Die Gewichte sind durch die Neufassung des Art. 72 Abs. 2 m. E. nur geringfügig zu Gunsten der Länder verschoben worden: Die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit muß „im gesamtstaatlichen Interesse“ liegen; demgegenüber genügt schon statt „Einheitlichkeit“ die „Herstellung gleicher Lebensverhältnisse“. Der eigentliche Gewinn für die Länder liegt wohl in der Einfügung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a, nach dem Meinungsverschiedenheiten über die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 auf Antrag von Bundesrat, einer Landesregierung oder auch eines Landesparlaments an das Bundesverfassungsgericht herangetragen werden können. Bislang konnten nur Landesregierungen Normenkontrollen anhängig machen. Wichtiger dürfte nicht die Vermehrung der Antragsteller sein sondern der Appell an das Bundesverfassungsgericht, von seiner früheren Rechtsprechung abzugehen und im Rahmen des Art. 72 Abs. 2 seine Überprüfungskompetenz wahrzunehmen. Ob das Gericht darauf eingehen wird, ist nicht sicher. Gewiß ist die „Bedürfnisklausel“ durch eine „Erforderlichkeitsklausel“ ersetzt und Art. 72 Abs. 2 stärker durch unbestimmte Verfassungsrechtsbegriffe determiniert worden. Beides verpflichtet den Bund jedenfalls zu intensiverer Begründung der Inanspruchnahme seiner Kompetenz. Aber wie das Gericht die Begriffe interpretieren wird, läßt sich noch nicht ausmachen.⁶⁷

b) Die Änderungen in den Kompetenzgegenständen sind vernünftig und weitgehend unproblematisch.⁶⁸ Erfreulich ist aus der Sicht eines leidgewohnten und leidgeprüften

⁶⁵ Vgl. BVerfGE 2, 213 (224); 10, 234 (245); 13, 230 (233 f.); 26, 338 (382 f.); 33, 224 (229); 65, 1 (63); 65, 283 (289); kritisch hierzu auch *H.-W. Rengeling*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.); *HdbStR* Bd. IV, § 100 Rdnr. 123; *Chr. Degenhart*, *Rechtseinheit und föderale Vielfalt im Verfassungsstaat*, *ZfA* 1993, S. 409 (416).

⁶⁶ *K. Stern*, *Staatsrecht*, Bd. I, 2. Aufl. 1984, § 19 IV 1b, S. 750; *H. Lecheler*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HdbStR* III, 1988, § 72 Rdnr. 48; *J. Isensee*, ebda., Bd. IV, 1989, § 98 Rdnr. 251; *ders.*, *Der Föderalismus und der Verfassungsstaat der Gegenwart*, *AöR* Bd. 115 (1990), S. 248 (255 f.); *P. Selmer*, *Einheit der Rechtsordnung und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nach Wiederherstellung der deutschen Einheit*, in: *Vielfalt des Rechts – Einheit der Rechtsordnung*, *Hamburger Ringvorlesung*, 1994, S. 199 (200).

⁶⁷ Zur Grundfrage der Verfassungsgerichtsbarkeit im Verhältnis zu der politischen Gewalt jetzt *H. H. Klein*, *Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungsstruktur. Vom Rechtsstaat zum Verfassungsstaat*, in: *Festschrift für Franz Klein*, 1994, S. 511 ff.; *K. Hesse*, *Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Wahrnehmung grundrechtlicher Schutzpflichten des Gesetzgebers*, in: *Festschrift für E. Mahrenholz*, 1994, S. 541 ff.

⁶⁸ *S. Chr. Degenhart*, *Rechtseinheit und föderale Vielfalt im Verfassungsstaat*, *ZfA* 1993, S. 409 (415 ff.); *F.-A. Jahn*, *Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes*, *DVBl.* 1994, 177 (180 f.); *R. Sannwald*, *Die Reform des Grundgesetzes*, *NJW* 1994, 3313 (3315 f.); *ders.*, *Die Reform der Gesetzgebungskompetenzen und des Gesetzgebungsverfahrens nach den Beschlüssen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat*, *ZG* 1994, S. 134 (140 f.).

Hochschullehrers, daß an der Rahmenkompetenz des Art. 75 Nr. 1 a GG nicht gerüttelt wurde. Erreicht haben die Länder in Art. 75 Abs. 2, daß „Rahmenvorschriften nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten dürfen“, was bisher freilich weitgehend auch schon die Rechtsprechung annahm.⁶⁹ Umgekehrt wurde unmißverständlich die verfassungsrechtliche Pflicht der Länder zur Umsetzung von Rahmenvorschriften in gesetzlich festgelegter Frist normiert (Art. 75 Abs. 3).

c) Die Änderungen im Bereich des Gesetzgebungsverfahrens (Art. 76 Abs. 2 und 3, Art. 77 Abs. 2a), sind technisch-prozeduraler Art, die keiner näheren Betrachtung bedürfen.⁷⁰ Gleiches gilt für die Ergänzung des Art. 80 um die Absätze 3 und 4, die dem Bundesrat ein Verordnungsvorschlagsrecht bescheren und den Landesparlamenten die Möglichkeit eröffnen, an Stelle von Rechtsverordnungen auch förmliche Gesetze zu erlassen.

d) Zweifellos am erfolgreichsten waren die Länder hinsichtlich ihrer Mitwirkung bei zukünftigen EU-Rechtsakten und Vorhaben. Sie haben in Art. 23 GG und dem bereits erwähnten EUZBLG ein gestuftes Beteiligungsverfahren erreicht – Informationspflicht der Bundesregierung, Stellungnahme des Bundesrates, maßgebliche Berücksichtigung bei besonders länderrelevanten Vorhaben, Hinzuziehung von Ländervertretern im EU-Entscheidungsprozeß –. Außerdem ist die zukünftige Übertragung von Hoheitsrechten, wie schon die Enquête-Kommission Verfassungsreform empfahl, an die Zustimmung des Bundesrates gebunden. Es ist oben III 3 bereits bemerkt worden, daß der neuere Art. 23 GG mit Details überfrachtet ist, deren Aufnahme nicht unbedingt dem Grundsatz der Verfassungsklarheit und geglätteter Verfassungsgebung entspricht. In der Sache ist zu registrieren, daß die Länderbeteiligung zum einen die Landesparlamente nicht einbezieht, und zwar auch nicht bei Materien, die landesgesetzlich umgesetzt werden müssen. Zum anderen, und in meinen Augen schwerwiegender, dürfte die Festlegung der deutschen europapolitischen Verhandlungsposition zumindest durch mannigfache Rückkoppelungen zum Bundesrat und von dort zu den Länderregierungen zeitaufwendiger werden. Komplikationen namentlich bei sog. Paketlösungen werden nicht ausbleiben. Es bleibt abzuwarten, ob der „Mut zum Beschreiten einiger sehr

⁶⁹ Vgl. BVerfGE 4, 115 (127ff.); 7, 29 (41f.); 7, 155 (161); 8, 186 (193); 25, 142 (151f.); 38, 1 (10); 51, 43 (54, 56); 66, 270 (285); 66, 291 (307); 67, 382 (387); 80, 137 (157).

⁷⁰ Sie bedeuten konkret:

1. die Verlängerung der Beratungszeit des Bundesrates über Gesetzesvorlagen der Bundesregierung um 3 auf 9 Wochen, bei eilbedürftigen Vorlagen von 3 auf 6 Wochen. Haben Vorlagen der Bundesregierung eine Änderung des Grundgesetzes oder die Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 oder Art. 24 GG zum Gegenstand beträgt die Frist zur Stellungnahme immer 9 Wochen (Art. 76 Abs. 2 GG);
2. die Anpassung der Fristen für die Zuleitung von Vorlagen des Bundesrates durch die Bundesregierung an den Bundestag entsprechend der Regelung des Art. 76 Abs. 2 GG (Art. 76 Abs. 3);
3. Stellungnahme der Bundesregierung zu Vorlagen des Bundesrates ist nur noch fakultativ;
4. ebenso wie der Bundestag über Vorlagen des Bundesrates muß der Bundesrat bei Zustimmungsgesetzen in angemessener Frist Beschluß fassen. Vgl. hierzu ausführlich *H. Hofmann*, Die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens nach der Reform des Grundgesetzes, NVwZ 1995, 134ff.; *R. Sannwald*, ZG 1994, S. 134 (143f.).

prinzipieller neuer Wege innerhalb der bundesstaatlichen Struktur der Bundesrepublik Deutschland“, von dem *R. Scholz* sprach,⁷¹ europapolitisch nicht zu teuer erkauft ist. Bund-Länder-Konflikte vor dem Bundesverfassungsgericht erscheinen vorprogrammiert.

Auf der europäischen Ebene selbst haben die Länder durch die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in Art. 3b Abs. 2 EGV und die Einrichtung des Regionalaussschusses (Art. 198a ff. EGV) an Boden gewonnen. Positiv ist inner-föderal zu bewerten, daß durch das „Abkommen über die Entsendung der Mitglieder und Stellvertreter in den Ausschuß der Regionen der EG vom 27. 5. 1993“ hierbei auch die Kommunen, wenn auch nur mit drei Vertretern, berücksichtigt werden. Das deutsche föderative Potential, in Zukunft verstärkt durch Österreich, hat zumindest neue Chancen gewonnen.

e) Ob diese Änderungen wirklich zu einer „Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa“, wie es das Ziel des Bundesrates war, beigetragen und die „Kunst der föderalen Form“⁷² bereichert haben, ist ungewiß. Sowohl in der Gemeinsamen Verfassungskommission und der Bundesrats-Kommission als auch im Plenum der gesetzgebenden Körperschaften hat man die fundamentalen Gravamina der Bundesstaatlichkeit beiseitegeschoben. Sie liegen darin, daß unsere Länder „nach Größe und Leistungsfähigkeit“ (Art. 29 Abs. 1 GG), aber auch nach Wirtschafts- und Finanzkraft, verstärkt noch seit der Deutschen Einheit, erhebliche Disparität aufweisen, die vor allem im horizontalen Finanzausgleich zu Buche schlagen. Damit sind zwei Themen zentral angesprochen: die geltende Finanzverfassung, die seit dem 1. 1. 1995 nach Auslaufen der Sonderregelung des Art. 7 EV für alle Länder einheitlich gilt, und die Neugliederung des Bundesgebietes.⁷³ Zwischen beiden besteht, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner zweiten großen Finanzausgleichsentscheidung vom 27. 5. 1992 dargelegt hat, ein Zusammenhang.⁷⁴ Der Finanzausgleich, wie er sich insbesondere seit 1969 entwickelt hat, führt zu Verteilungskämpfen zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern, die das bundesstaatliche Verhältnis erheblich belasten. Die vom Bundesverfassungsgericht aus dem Grundgesetz abgeleitete „Solidarpflicht“ der Ländergesamtheit und des Bundes darf nicht ungebührlich strapaziert werden. Soll die Eigenständigkeit der Länder, die ein wesentliches Kriterium der Bundesstaatlichkeit ist, sich bei einigen nicht dahin entwickeln, daß sie ihre Haushaltssanierung aus eigener Kraft bewältigen können, so ist über Änderungen im System nachzudenken. Permanente Haushaltsnotlagen einiger Länder und bestimmte, z. B. wiedervereinigungsbedingte, Obliegenheiten des Bundes haben die Bundesfinanzen überstrapaziert und den Bund in Bund-Länder-

⁷¹ Gesetz und Europäische Einigung, NJW 1992, 2593 (2595).

⁷² *P. Badura*, Die „Kunst der föderalen Form“ – Der Bundesstaat in Europa und die europäische Föderation, in: Festschrift für P. Lerche, 1993, S. 369 ff.

⁷³ Erfolgreich könnte sie nur in Berlin-Brandenburg sein (vgl. Art. 118 GG n.F.). Zuletzt zum Thema *Chr. Mecking*, Die räumliche Neugliederung der Bundesrepublik Deutschland als Gegenstand der Verfassungsreform, in: Borgmann/Geis u. a. (Hrsg.), Verfassungsreform und Grundgesetz, Assistententagung öffentliches Rechts 1992, S. 95 ff.).

⁷⁴ BVerfGE 86, 148 (270).

Grabenkämpfen erpreßbar gemacht. Dies bedeutet, das System der Mischfinanzierungen, der Bundesergänzungszuweisungen und das Umsatzsteuerverteilungssystem des Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 GG zu überprüfen. Nicht völlig abwegig erscheint, über eine Steuerautonomie der Länder nachzudenken, wie sie andere Bundesstaaten kennen.⁷⁵ In jedem Falle verdient eine Entflechtung der aufgetretenen bundesstaatlichen Mischkompetenzen in Richtung auf ein Trennsystem Nachdenken, um die „föderative Malaise“ zu beseitigen.

V. Ein positives Gesamturteil zu Deutschland und seiner Verfassung

1. Im Nachwort zur 2. Auflage seines Sammelbandes „Die Zukunft der Verfassung“ hat *D. Grimm* der Verfassungsreform nach der Wiedervereinigung kein gutes Zeugnis ausgestellt. Der Gemeinsamen Verfassungskommission hat er bescheinigt, sie habe „allerlei Themen aufgegriffen und sie zum Teil in einer Weise behandelt, die befürchten läßt, daß das Verständnis für Sinn und Funktion einer Verfassung verlorengegangen oder sich im parteipolitischen Routinebetrieb nicht behaupten kann“. Beispiele hierfür seien Art. 16a und Art. 23 Abs. 2 bis 7 GG.⁷⁶

Auch die Enquête-Kommission Verfassungsreform erhielt seiner Zeit teilweise ähnlich schlechte Zensuren.⁷⁷ Ist Deutschlands Verfassung also nicht mehr in guter Verfassung? Auch von mir haben Sie im Vorstehenden kritische Worte zu mißglückten neuen Bestimmungen gehört. Dennoch fällt trotz nicht gerade geglückter neuer Vorschriften mein Gesamturteil für den deutschen Staat und sein Grundgesetz positiv aus, wenngleich in vielerlei Hinsicht Wachsamkeit geboten ist und vor allem alles getan werden muß, um Zwiespältigkeiten zwischen den Menschen in West und Ost zu überwinden. Worin gründet mein letztlich doch positives Urteil:

a) Die Wirtschaft hat das tiefe Rezessionstal der letzten zwei bis drei Jahre durchschritten. Innovationsfreudigkeit und Risikobereitschaft in der Industrie und im Mittelstand nehmen zu, obwohl die Forschungs- und Entwicklungsausgaben und die Patentanmeldungen noch immer nicht die der USA oder Japans erreicht haben. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage hat gute Wachstumsprognosen bescheinigt.⁷⁸ Die hartnäckige Arbeitslosigkeit scheint in fallender Tendenz

⁷⁵ Vgl. den Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen in seinem Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland von 1992, Schriftenreihe des BdF, Heft 47, S. 92 ff.

⁷⁶ *D. Grimm*, Die Zukunft der Verfassung, 2. Aufl. 1994, S. 441.

⁷⁷ *H. P. Ipsen*, Zum Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, DÖV 1977, 537 (543); *W. Schmitt-Glaeser*, Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte, DÖV 1977, 544 ff.; *R. Wabl*, Empfehlungen zur Verfassungsreform, AöR Bd. 103 (1978), S. 477 ff.; *R. Grawert*, Zur Verfassungsreform, Der Staat Bd. 18 (1978), S. 229 ff.; *R. Steinberg*, Verfassungspolitik und offene Verfassung, JZ 1980, 385 (390 f.); *B.-O. Bryde*, Verfassungsentwicklung, 1982, S. 134 f.

⁷⁸ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1994/95 „Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen“, S. 159 ff., Ziffern 188 ff.

begriffen zu sein. Die Steuereinnahmen nehmen zu und erlauben der Finanzpolitik einen Abbau der zu hohen Staatsschulden bei unerlässlich gebotener Sparsamkeit. Fast 20% der Gesamtausgaben des Bundes sind schon Zinslasten. Der Konsolidierungsbedarf ist also nach wie vor groß. Bekanntlich wußte schon *D. Ricardo* „that the very best of all plans of finance is to spend little“.⁷⁹ Die Standortsicherung muß vorangetrieben werden, anderenfalls wird die Gefahr, daß ausländisches Investitionskapital nicht ins Land kommt und inländisches nach draußen wandert, vergrößert. Zur Standortsicherung gehört auch, die nicht budgetären Kosten der Staatsaktivität, also die bei „anderen“ entstehenden Kosten einer Regulierung nicht zur quantité negligable zu erklären. Das Prinzip des „schlanken Staats“ könnte auf allen Ebenen, d.h. von Europa bis zur Gemeinde, eine gute Direktive sein. Nur müssen die Parlamente bereit sein, bei sich selbst anzufangen und zum Beispiel die Zahl der Abgeordnetenmandate vermindern, wie es der Freistaat Sachsen im vergangenen Jahr vorbildlich getan hat. Die alarmierend hohe Staatsquote von mehr als 50% und eine Abgabenquote von über 45% schwächen das Wachstumspotential und die individuelle Leistungskraft. Die vom Bundesverfassungsgericht für 1996 verlangte steuerliche Freistellung des Existenzminimums birgt weitere Risiken. Von Verfassungen wegen ist immerhin daran zu erinnern, daß „an versteckter Stelle in der Finanzverfassung, in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG, vermerkt ist, eine „Überbelastung der Steuerpflichtigen zu vermeiden“. Ohne diese Vorschrift zu erwähnen, meint der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Gutachten: Der Solidaritätszuschlag könnte in drei Schritten über 5% und 2% ab 1. 1. 1996 bis 0% zum 31. 12. 1997 abgebaut werden.⁸⁰

b) Betrachtet man den Verfassungstext, so ist das Grundgesetz zwar nicht unbedingt gestärkt aus dem Reformprozeß hervorgegangen, doch ist eine Reformdiskussion zu einem befriedigenden Abschluß gebracht worden, die erheblichen Sprengstoff enthielt. Für die ganz überwiegende Mehrheit ist das Grundgesetz die Verfassung geblieben, die die Bundesrepublik Deutschland seit 1949 über alle Fährnisse der Innen- und Außenpolitik sicher geleitet hat und dem auch die hart geprüften Menschen der ehemaligen DDR ihren Beitritt erklärt haben. Insofern hat die Gemeinsame Verfassungskommission zu Recht Kurs gehalten, wenn sie von manchen ihr angesonnenen „revolutionären“ Änderungen Abstand gehalten hat. Wer vor Überregulierung in der Gesetzgebung warnt, sollte nicht gerade das ranghöchste Gesetz mit allerlei „Verfassungslyrik“ und zeitbedingten Wünschbarkeiten befrachten wollen. Das vereinte Deutschland sollte darum jetzt seine Verfassungsdiskussion beenden; dies gilt auch für die neuen Länder, deren Verfassungsgebungsprozeß mittlerweile abgeschlossen ist.⁸¹ Das Verfassungsfundament Deutschlands ist nunmehr bereitet. Streitfragen müssen die Verfassungsgerichte

⁷⁹ Zitiert bei *Ch. B. Blankert*, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 2. Aufl. 1994, S. 2. Dazu paßt es natürlich nicht, wenn in Art. 54 Abs. 2 ThürVerf. und § 45 Abs. 5 Sätze 2, 3 der GO NRW einen *automatischen* Inflationsausgleich für die Bezüge der Ratsmitglieder einführt. Auch der Zwang zur Schaffung von hauptamtlichen „Gleichstellungsbeauftragten“, die keine Kompetenzen haben, ist erheblich kostenenträchtig. Einen vorhandenen Bediensteten mit dieser Aufgabe zu betrauen, hätte genügt.

⁸⁰ Sachverständigenrat, aaO, S. 203 ff.

⁸¹ Dazu *K. Stern*, *Staatsrecht*, Bd. III/2, 1994, § 93 m. w. N.; vgl. ferner die Nachweise in FN 51.

ausräumen; dies sollte auch in Zukunft gelingen. Betrachten wir in diesem Licht das Grundgesetz nach seinem 42. Änderungsgesetz, so ist besonders hervorzuheben:

aa) Selbst wenn Art. 146 GG, obwohl auch in seiner durch den Einigungsvertrag geänderten Fassung obsolet geworden, nicht aufgehoben worden ist, ist er nicht mehr die „Zeitbombe im Verfassungsgehäuse“, von der zuweilen die Rede war.⁸² Durchgesetzt hat sich die Auffassung, daß jede Verfassungsänderung nur in den Grenzen des Art. 79 GG möglich ist.⁸³ Durch die Schaffung des Grundgesetzes hat sich das Deutsche Volk in seiner Gesamtheit seine endgültige Verfassung gegeben, wie die neuformulierte Präambel sagt. Eine gesamtdeutsche Fassung steht also nicht mehr aus, wie *E. G. Mahrenholz* gemeint hat,⁸⁴ sondern sie existiert im Grundgesetz.⁸⁵ Diese Verfassung hat sich in ihren organisatorischen Grundstrukturen bewährt; die von ihr verbürgten Grundrechte haben eine freiheitliche und rechtsstaatliche Demokratie gesichert; die von ihr eingerichtete Verfassungsgerichtsbarkeit wahrt ihre Unverbrüchlichkeit, ohne ihre Zukunftsgerichtetheit zu versperren. Im Volke hat sie eine durch 13 Bundestagswahlen und breiten Konsens gesicherte plebiszitäre Legitimation auch ohne Volksabstimmung erhalten.⁸⁶ Die „Legitimationsschwäche des Anfangs“⁸⁷ ist mithin längst geheilt.

bb) Es wäre indessen verfehlt, Gefährdungen der verfassungsstaatlichen Grundlagen und -aussagen des Grundgesetzes nicht zu sehen. Ich habe wiederholt die bei mehreren neuen Verfassungsänderungen anzutreffende Weitschweifigkeit der Formulierungen angeprangert. Sie sind eine Gefahr für Verfassungsklarheit und -bestimmtheit. Eine

⁸² Vgl. etwa *J. Isensee*, FAZ vom 28. 8. 1990, S. 10, und *M. Kriele*, Welt vom 16. 8. 1990, S. 5; vorsichtiger *M. Sachs*, Das Grundgesetz im vereinten Deutschland – endgültige Verfassung oder Dauerprovisorium?, JuS 1991, 985 ff.; *D. Heckmann*, Kontinuität oder Diskontinuität des Grundgesetzes?, in: Borgmann-Geis u. a. (Hrsg.), Verfassungsreform und Grundgesetz, Assistententagung öffentliches Recht 1992, S. 9 ff.; *E. Wiederin*, Die Verfassungsgebung im wiedervereinigten Deutschland, AöR Bd. 117 (1992), S. 410 ff.

⁸³ Vgl. *K. Stern*, in: Stern/Schmidt-Bleibtreu (Hrsg.), Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Bd. 2: Einigungsvertrag, 1990, S. 49; *ders.*, Der verfassungsändernde Charakter des Einigungsvertrages, DtZ 1990, 289 (299); *ders.*, Staatsrecht, Bd. III/2, 1994, § 89 III 3 c; *V. Krönig*, Kernfragen der Verfassungsreform. Plädoyer für eine Konzentration auf das Wesentliche, ZRP 1991, 161 (165); *H. Huba*, Das Grundgesetz als dauerhafte gesamtdeutsche Verfassung – Erinnerungen an seine Legitimität, Der Staat Bd. 30 (1991), S. 367 (375); *D. Heckmann*, Verfassungsreform als Ideenwettbewerb zwischen Staat und Volk, DVBl. 1991, 847 (852 ff.); *M. Herdegen*, Die Verfassungsänderungen im Einigungsvertrag, 1991, S. 28 f.; *F. Ossenbühl*, Probleme der Verfassungsreform in der Bundesrepublik, DVBl. 1992, 468 (470); *H.-U. Erichsen*, Die Verfassungsänderung nach Art. 79 GG und der Verfassungsbeschluß nach Art. 146 GG, Jura 1992, 52 (55); *R. Zippelius*, Deutsche Einheit und Grundgesetz, BayVBl. 1992, 289 (291); *Jarass-Pieroth*, GG-Komm., 2. Aufl. 1992, Art. 146 Rdnr. 1 m. w. Nachw.; *P. Kirchhof*, Brauchen wir ein neues Grundgesetz?, 1992, S. 15; *J. Isensee*, Braucht Deutschland eine neue Verfassung?, 1992, S. 57 f.; *ders.*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR VII, 1992, § 166 Rdnrn. 61 ff.; *Chr. Degenhart*, Rechtseinheit und föderale Vielfalt im Verfassungsstaat, ZfA 1993, S. 409 (422); *K. Hesse*, Die Verfassungsentwicklung seit 1945, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), HdbVerfR, 2. Aufl. 1994, § 3 Rdnr. 39; *W. Knies*, Verfassungsgebung oder Verfassungsänderung?, in: E. Klein (Hrsg.), Verfassungsentwicklung in Deutschland nach der Wiedervereinigung, 1994, S. 31 ff.

⁸⁴ Die Verfassung und das Volk, 1992, S. 41; s. auch *P. Häberle*, Europ. Zschr. d. öff. Rechts 1991, S. 125 ff.

⁸⁵ Vgl. *K. Hesse*, aaO, m. w. N.; sowie *H.-J. Papier*, in: Kontinuität und Diskontinuität in der deutschen Verfassungsgeschichte, Seminar zum 80. Geburtstag von K. A. Bettermann, 1994, S. 85; *R. Scholz*, Aufgaben und Grenzen einer Reform des Grundgesetzes, in: Festschrift für P. Lerche, 1993, S. 65; *P. Kirchhof*, Brauchen wir ein neues Grundgesetz?, 1992, S. 8; jetzt auch *J. Isensee*, Braucht Deutschland eine neue Verfassung?, 1992, S. 54.

⁸⁶ Eingehend *W. Knies*, aaO, S. 22 f. m. w. N.

⁸⁷ *H. P. Ipsen*, Über das Grundgesetz, 1950, S. 27; siehe auch *W. Knies*, aaO, S. 19 ff.

Verfassung, die ihre eigene Ausführungsregelung in sich trägt, verliert ihren Charakter als Grundordnung. Verfassungstotalitarismus nimmt dem politischen Handeln die Lebensluft. Darum darf die Verfassung auch nicht mit tagespolitischen Wünschbarkeiten überlastet werden. Auch Vergangenheitserfahrung taugt nur begrenzt zur Aufnahme konkreter Verfassungsbestimmungen. Das Grundgesetz in seiner Gesamtheit bringt hinreichend deutlich zum Ausdruck, daß seine rechtsstaatlichen *check and balances of power* und seine freiheitlich-demokratischen Grundstrukturen jede Form von Machtmißbrauch und Diktatur im staatlichen wie persönlichen Bereich ausschließen. „Wir sind das Volk“ war gewiß eine zündende Parole, den SED-Totalitarismus abzuschüteln; sie steht in klassischer Form in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG und bedarf keiner zusätzlichen Aufnahme.

2. Wer die Formel „alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ in Verbindung mit dem nachfolgenden Begriff „Abstimmung“ dahin auslegt, daß Volksabstimmungen auch durch Gesetz zugelassen werden könnten,⁸⁸ übersieht die klare Aussage des Parlamentarischen Rates in Richtung einer strikt repräsentativen Demokratie, die durch die mehrmalige Ablehnung von Anträgen auf Zulassung von Volksbegehren und Volksentscheid (Art. 111 a/a) nach dem Vorbild von Art. 73–75 WRV unterstrichen wird.⁸⁹ *H. v. Mangoldt*, selbst Mitglied des Parlamentarischen Rates, erläuterte diese Absage dahingehend, daß es nicht etwa „die Sorge um den monopolistischen Einfluß der Parteiorganisationen“ gewesen sei, wie *W. Weber* meinte,⁹⁰ sondern, abgesehen von den wenig ermutigenden Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheid in der Weimarer und nationalistischen Zeit, die Sorge, daß nach der jahrelangen politischen Entmündigung des Volkes dieses demagogischen Einflüssen zu leicht zugänglich sein werde.“⁹¹ Es liegt auf der Hand, daß 45 Jahre später dieses Argument in Anbetracht der gewachsenen demokratischen Reife der Deutschen zweifelhaft geworden ist. Sowohl in der Enquête-Kommission Verfassungsreform als auch in der Gemeinsamen Verfassungskommission wurden denn auch Vorschläge unterbreitet, plebiszitäre Komponenten in das Grundgesetz einzufügen.⁹² Auch in der Staatsrechtswissenschaft und bei Sachverständigenanhörungen wurde für Formen direkter Demokratie plädiert.⁹³ Vor allem *H. H. von Arnim* wird nicht müde, hierin ein Mittel gegen Politikverdrossenheit und parteienstaatliche Selbstbedienung zu sehen.⁹⁴

Die Enquête-Kommission Verfassungsreform hat 1976 entsprechende Änderungsvorschläge – meiner Erinnerung nach einstimmig – abgelehnt, weil sie zur „Entrationalisierung“ politischer Entscheidungen führten und mehr Schaden als Nutzen für das

⁸⁸ Vgl. *A. Bleckmann*, Die Zulässigkeit des Volksentscheides nach dem Grundgesetz, JZ 1978, 217.

⁸⁹ Vgl. JöR n. F. Bd. 1 (1950/51), S. 620f.

⁹⁰ *W. Weber*, Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz, 1949, S. 16, 22.

⁹¹ *H. v. Mangoldt*, Das Bonner Grundgesetz, 1. Aufl. 1953, Art. 20 Anm. 4.

⁹² Vgl. zur Enquête-Kommission Verfassungsreform: Zur Sache 3/76, S. 47ff., insbes. 52ff.; für die Gemeinsame Verfassungskommission vgl. den Kommissionsbericht BT-Drucks. 12/6000, S. 83ff.

⁹³ Nachw. bei *P. Badura*, Thesen zur Verfassungsreform in Deutschland, in: Festschrift für K. Redeker, 1993, S. 120.

⁹⁴ Zuletzt Staat ohne Diener, 1993, passim.

repräsentativ-parlamentarische System brächten.⁹⁵ Die Gemeinsame Verfassungskommission hat die Einfügung plebiszitärer Entscheidungsformen mit Mehrheit abgelehnt;⁹⁶ in Bundestag und Bundesrat hat sich daran nichts mehr geändert, wenngleich eine beachtliche Mehrheit sich für Volksbegehren und Volksentscheid über alle Gesetzgebungsmaterien außer – wie schon in Art. 73 Abs. 4 WRV – für Finanzangelegenheiten ausgesprochen hat.⁹⁷ Auch in der Bevölkerung selbst artikulieren sich immer wieder Stimmen, vor allem „Meinungsmacher“, die sich unter Hinweis auf die inzwischen erreichte demokratische Reife und die Volksentscheide in den meisten Ländern gegen die vollständige Mediatisierung des Volkes durch die Parteien zwischen den Wahlscheidungen eintreten. Für die Bundesebene ist solchen Plebisziten zu widersprechen. Mein in der Enquête-Kommission geäußertes Standpunkt, daß direkt-demokratische Elemente die parlamentarische Repräsentationsstruktur nicht stärken, sondern schwächen, ist auch 20 Jahre später durch neue Argumente nicht widerlegt. Zur Begründung genügt auf folgendes hinzuweisen:

- Wie soll die föderative Zustimmung eingebunden werden?
- Kann das Bundesverfassungsgericht ein eventuell verfassungswidriges, aber vom Souverän beschlossenes Gesetz für nichtig erklären?
- Kann das Parlament beschlossene Gesetze korrigieren, wenn sie sich als nicht sinnvoll erweisen?
- Können komplizierte und schwierige, meist differenziert zu behandelnde Sachmaterien einfachen Ja-Nein-Fragestellungen unterworfen werden?
- Vermag sich ein Parlament zu Entscheidungen durchzuringen, wenn es den leichten Ausweg des Appells an das Volk gibt?
- Wird die Parteienstaatlichkeit jedenfalls auf der Bundesebene nicht geradezu gestärkt, da im Zweifel nur solche Großgruppierungen in der Lage sind, ein Plebiszit zu organisieren?

Die für eine Ablehnung sprechenden Gründe sind entschieden größer, als die Vorzüge, die man sich von plebiszitären Komponenten verspricht. Beim Wahlakt ist das Volk vortreffliche Appellationsinstanz. Hier kann man stärkere Mitwirkung des Volkes einfordern. Die starre Parteienliste muß auch im Verhältniswahlrecht, wie Bayern lehrt, nicht das letzte Wort sein.⁹⁸ Wichtig scheint mir auch zu sein, daß die politischen Parteien sich weniger mit sich selbst beschäftigen und mehr auf die Sorgen und Nöte hören, die das Volk bewegen; das gilt besonders mit Blick auf die Menschen in den neuen Ländern. Es darf nicht auseinanderwachsen, was zusammengehört. Die Verfassung der Freiheit und der sozialen Marktwirtschaft muß in Ost und West gleichen Anklang finden. Parteiendemokratie ist ein Qualitätsproblem, und die Qualität entscheidet über Vertrauenswürdigkeit und Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Re-

⁹⁵ Vgl. Zur Sache 3/76, S. 53f.

⁹⁶ Vgl. hierzu den Kommissionsbericht BT-Drucks. 12/6000, S. 83 ff.

⁹⁷ Für die Weimarer Reichsverfassung vgl. G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl. 1933, Art. 73 Anm. 10; hinsichtlich der Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz vgl. die Abstimmungsergebnisse im Bundestag, BT-Sten.Ber., 238. Sitzung vom 30. 6. 1994.

⁹⁸ Vgl. die Vorschläge der Enquête-Kommission Verfassungsreform, Zur Sache 3/76, S. 19f., 61 ff.

gierungssystem, in dem politische Parteien unentbehrlich sind. Die Bindekraft nicht nur der politischen Parteien, auch der großen Kirchen und Gewerkschaften hat erheblich nachgelassen. Hier ist einiges zu tun, um verlorengegangenes Vertrauen in die Institutionen zurückzugewinnen.

3. Ich habe mit der Erinnerung an den Beginn der Bitburger Gespräche begonnen. Lassen Sie mich noch einmal zurückblicken, diesmal auf Deutschland vor 50 Jahren und die Menschen in diesem Land. Sie und ihr Staat bluteten aus allen Wunden. Hoffungslosigkeit, Verzweiflung und Entsetzen bestimmten die Gemütslage. Heute sind diese Wunden verheilt, aber andere aufgerissen worden. Die Störfaktoren in der parlamentarischen Arbeit sind nach den Wahlen vom 16. Oktober 1994 eher größer geworden – in der Sache und besonders im politischen Vokabular.⁹⁹ Auch besteht Anlaß zur Besorgnis um die gesellschaftlichen Befindlichkeiten: Übertriebene Gleichheitsideologien, starke Verkrustungen, ein kaum mehr zu überbietendes Sekuritätsstreben, ein unangemessenes Anspruchspotential gegenüber dem Staat, eine Abneigung gegen die Ausbildung von Eliten in Schulen und Hochschulen kennzeichnen weithin die Stimmung. Parteien und Parlamente beschäftigen sich zu viel mit sich selbst und ihren Fehlleistungen; oft fügen sie den alten Fehlern, vermeintlich sie korrigierend neue hinzu. Zwischen Ost und West fehlt noch der innere Gleichklang; die „Gewordenheiten“ divergieren noch. Es muß unser Ziel sein, wieder Optimismus zu fördern und Incentivkräfte in allen Bereichen zu stärken. Die substantiellen Themen der deutschen Politik – Abbau der Arbeitslosigkeit durch Sicherung des wirtschaftlichen Aufschwungs, Garantie der inneren und sozialen Stabilität sowie die Zukunft Europas – müssen angepackt werden. Daß dazu das Grundgesetz als eine Verfassung der Freiheit und des demokratischen Rechtsstaats beitragen kann, bejahe ich aus tiefster Überzeugung, weil es eine gute Verfassung ist, in deren Grundentscheidungen sich alle wiederfinden können. Der große Sieg über Unfreiheit und Diktatur vor fünf Jahren darf nicht verspielt werden.

⁹⁹ Die NZZ vom 20./21. 11. 1994 – Fernausgabe – registriert Ausdrücke, mit dem sich die jeweiligen politischen Gegner titulieren wie „Schwindsüchtige“, „Misthaufen“, oder „Sch...parlament“, von dem der „pffiffige Rattenfänger aus Ostberlin“ sprach, usw., um nur einige zu nennen. Die Liste läßt sich aus allerletzter Zeit leider verlängern.