

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Rupert Scholz

Die Gemeinsame Verfassungskommission
Auftrag, Verfahren und Ergebnisse

Henning Voscherau

Verfassungsreform und Verfassungsdiskurs

Zusammenfassung der Diskussion und Ergebnisse
der Gemeinsamen Verfassungskommission

in Beiträgen von

Eckart Busch, Dirk Zapfe, Wolfgang Fischer,
Rainer Holtschneider, Klaus G. Meyer-Teschendorf,
Hans Hofmann, Hans-Werner Klotz, Andreas Meyer

Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission
zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes

B 52–53/93
24. Dezember 1993

Rupert Scholz, Dr. jur., geb. 1937; Univ.-Professor; Mitglied des Deutschen Bundestages; Vorsitzender der Gemeinsamen Verfassungskommission.

Henning Voscherau, Dr. jur., geb. 1941; Präsident des Senats und Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg; Vorsitzender der Gemeinsamen Verfassungskommission.

Eckart Busch, Dr. jur., geb. 1933; Ministerialrat; Leiter des Sekretariats der Gemeinsamen Verfassungskommission.

Dirk Zapfe, geb. 1960; Regierungsrat z. A.; Referent im Sekretariat der Gemeinsamen Verfassungskommission.

Wolfgang Fischer, geb. 1946; Ministerialrat; Referatsleiter im Ministerium für Bundesangelegenheiten des Landes Nordrhein-Westfalen.

Rainer Holtschneider, Dr. jur., geb. 1948; Abteilungsleiter im Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein; Prof. für öffentliches Recht an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Köln; 1991–1993 Verfassungsreferent der SPD-Bundestagsfraktion.

Klaus G. Meyer-Teschendorf, Dr. jur., geb. 1949; Ministerialrat; z. Z. Referent der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (Arbeitsgruppe Verfassung).

Hans Hofmann, Dr. jur., geb. 1959; Oberregierungsrat; für die Gemeinsame Verfassungskommission vom Bundeskanzleramt zur CDU/CSU-Bundestagsfraktion beurlaubt; z. Z. in der Verfassungsabteilung des Bundesministeriums des Innern.

Hans-Werner Klotz, geb. 1949; Ministerialdirigent; Leiter der Rechtsabteilung der Bayerischen Staatskanzlei.

Andreas Meyer, geb. 1959; Regierungsrat z. A.; Referent im Sekretariat der Gemeinsamen Verfassungskommission.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die Gemeinsame Verfassungskommission Auftrag, Verfahren und Ergebnisse

Am 28. Oktober 1993 hat die Gemeinsame Verfassungskommission mit der einstimmigen Verabschiedung ihres Schlußberichts ihre Arbeiten zur Reform des Grundgesetzes abgeschlossen. Im Verlauf ihrer knapp zweijährigen Beratungen hat die Gemeinsame Verfassungskommission das Grundgesetz in umfänglicher Weise auf seine Reformbedürftigkeit hin überprüft, hat sie rund 80 Änderungsanträge beraten und einige grundlegende Änderungsempfehlungen beschlossen.

Die Gemeinsame Verfassungskommission hat damit ihren Auftrag aus Art. 5 Einigungsvertrag erfüllt und so einen weiteren wichtigen Schritt zur Vollendung der inneren Einheit Deutschlands vollbracht. Das Grundgesetz ist bekanntlich über den Beitritt der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik Deutschland und damit auch zum Grundgesetz gemäß Art. 23 GG a.F. zur endgültigen und legitimen gesamtdeutschen Verfassung geworden. Über diese Beitrittsentscheidung der ersten freigewählten Volkskammer der ehemaligen DDR entfiel die andere Option, die das Grundgesetz für die Wiedervereinigung bereitgestellt hatte, nämlich der Weg über eine neue gesamtdeutsche Verfassung gemäß Art. 146 GG a.F. Folgerichtig ging es nach Art. 5 Einigungsvertrag (nur) noch darum, das Grundgesetz als nunmehr endgültige gesamtdeutsche Verfassung auf konkrete Reformbedürfnisse hin zu überprüfen.

Die von Bundestag und Bundesrat hierzu mehrheitlich beschlossene Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat stellte das hierfür bestgeeignete Gremium dar. Denn entsprechende Reformbedürfnisse galt und gilt es nicht im Wege der Erarbeitung einer neuen Verfassung, sondern allein im Wege des Verfassungsänderungsverfahrens gemäß Art. 79 GG durch die Verfassungsgesetzgebungsorgane Bundestag und Bundesrat zu beschließen. Andere Vorstellungen, die auf einen sogenannten „Verfassungsrat“ hingen, wurden mit Recht verworfen. Denn sie verkörperten im Grunde nichts anderes als den verkappten Versuch, ungeachtet der verbindlichen Entscheidung gem. Art. 23 GG a.F. doch zu einer „neuen Verfassung“ oder zumindest zu einer Totalrevision des Grundgesetzes zu gelangen. Das

Grundgesetz hat sich jedoch bewährt; es ist mit Recht als ein Glücksfall der deutschen Geschichte beschrieben worden. Es hat den Deutschen zum ersten Mal in ihrer Geschichte eine stabile Demokratie sowie einen freiheitlichen Rechts- und Sozialstaat beschert, wie sie auch im internationalen Vergleich als vorbildlich und richtunggebend anerkannt werden.

Die Gemeinsame Verfassungskommission setzte sich aus jeweils 32 Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat zusammen, die vom Bundestag gewählt bzw. von den Landesregierungen entsandt wurden und die in sachlicher, engagierter und stets ebenso konstruktiver wie fairer Manier intensiv miteinander diskutiert und gearbeitet haben. In dieser Form stellte die Gemeinsame Verfassungskommission ein Novum in der verfassungspolitischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland dar – ein Novum, das sich aber gerade im Hinblick auf den spezifischen Auftrag des Art. 5 Einigungsvertrag bewährt hat. In offener, kritischer und intensiver Diskussion wurde das Grundgesetz umfänglich erörtert, überprüft und mit Änderungs- wie Reformanliegen konfrontiert – ein Diskussionsprozeß, der in den folgenden Beiträgen im einzelnen referiert wird. Daß nicht alle Änderungs- und Reformwünsche zum Zuge kamen bzw. instande waren, die nötige Zweidrittelmehrheit zu erreichen, hat naturgemäß manchen etwas enttäuscht, ist im Ergebnis jedoch keineswegs negativ zu bewerten. Verfassungspolitik und Verfassungsrecht fordern stets den besonderen Konsens – repräsentiert durch das Quorum der Zweidrittelmehrheit.

Insgesamt hat das Grundgesetz in diesen Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission einen kritischen Verfassungsdiskurs durchlaufen und in außerordentlich grundsätzlicher Manier bestanden, wie es dies in vergleichbarer Form seit den Beratungen des Parlamentarischen Rats noch nicht gegeben hat. Und wenn das Grundgesetz diesen Diskurs im Ergebnis so erfolgreich bestanden hat, so findet es hierin nicht nur seine eigene innere Bestätigung, sondern auch seine zukunftsweisende Bekräftigung als nunmehr wirksame gesamtdeutsche Verfassung.

Die wichtigsten Änderungs- bzw. Reformempfehlungen, die die Gemeinsame Verfassungskommission erarbeitet hat, liegen in den neuen, bereits in Kraft gesetzten Bestimmungen zum Staatsziel der europäischen Einigung sowie in den Empfehlungen zur Stärkung des Föderalismus. Vor allem der neue Art. 23 GG und das in ihm formulierte Staatsziel der europäischen Einigung hat entscheidend dazu beigetragen, daß das Vertragswerk von Maastricht in verfassungsmäßiger bzw. vom Bundesverfassungsgericht in seiner Maastricht-Entscheidung bestätigter Form ratifiziert werden konnte. Mit den Änderungen im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen im Bund-Länder-Verhältnis soll ein wesentlicher Beitrag zur Stärkung der Länder auf dem Gebiet der Gesetzgebung geleistet werden. Entgegen den ursprünglichen Intentionen des Grundgesetzes ist inzwischen dem Bund längst das absolute Schwergewicht in der Gesetzgebung zugefallen. Für viele stellen die Länder fast nur noch eine Art „potenzierter Selbstverwaltungskörperschaften“ dar. Das grundgesetzliche Bundesstaatsprinzip fordert jedoch mehr, es fordert auch in der Legislative substantielle Länderstaatlichkeiten.

Ein weiterer wichtiger Beitrag für die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes liegt in der beschlossenen Kräftigung der kommunalen Selbstverwaltung im Bereich der Finanzhoheit sowie in der Erleichterung der Länderneugliederung. Andererseits ist es leider nicht gelungen, auch für die außerordentlich reformbedürftige grundgesetzliche Finanzverfassung ein neues Konzept zu erarbeiten.

Eine wichtige Reformentscheidung liegt des Weiteren in der Schaffung der Staatszielbestimmung Umweltschutz. Der Umweltschutz stellt heute eine unbestritten zentrale Staatsaufgabe dar, was auch in der Verfassung selbst seinen Ausdruck finden muß. Weitere neue Staatsziele liegen im Ausbau der Gleichberechtigung von Frau und Mann sowie im Bereich des Schutzes ethnischer Minderheiten.

Besonders kontrovers war die Frage der Einführung plebiszitärer Elemente sowie der Begründung neuer Staatszielbestimmungen vor allem im sozialpolitischen Feld (Vollbeschäftigung, Wohnung, Bildung, Gesundheit, soziale Sicherheit). Alle Bestrebungen dieser Art vermochten nicht die nötige Zweidrittelmehrheit zu finden. Nach meiner Auffassung sind solche Änderungsbestrebungen zu Recht verworfen worden.

Plebiszitäre Elemente haben auf der Ebene der Landesverfassungen ihren guten Sinn. Auf der

Ebene der Bundesverfassung drohen sie jedoch das föderative Zusammenspiel von zentralstaatlicher und gliedstaatlicher Demokratie – verkörpert durch das Miteinander von Bundestag und Bundesrat – in allzu zentralistischer Richtung zu verschieben (Entscheidungshoheit des Bundesvolks in seiner Gesamtheit). Plebiszitäre Elemente sind im übrigen nicht imstande, den permanenten Kompromißgeboten einer pluralistischen Demokratie gerecht zu werden. Sie kennen nur das Ja oder Nein, kennen nur Schwarz oder Weiß. Plebiszitäre Elemente sind überdies auch nicht geeignet, der heute viel beklagten „Parteienverdrossenheit“ zu begegnen. Denn wenn man plebiszitäre Verfahren einführt, werden diese auch von den politischen Parteien – und dies legitimermaßen – genutzt werden; mit der Konsequenz, daß künftig in vielfältiger Form die Flucht der Parteien aus dem parlamentarischen Mandat und seiner spezifischen Verantwortung auch für den politischen Kompromiß droht.

Neue Staatszielbestimmungen der vorgenannten Art können die so besonders bewährte gesellschaftspolitische Offenheit des Grundgesetzes bedrohen. Gerade durch seine Zurückhaltung gegenüber spezifisch gesellschaftspolitischen Programmatiken hat sich das Grundgesetz in den zurückliegenden vier Jahrzehnten seine besondere Offenheit, Flexibilität und Fähigkeit zur Anpassung an die Dynamik des gesellschaftlichen Wandels bewahrt. Über das ebenso normativ stringente wie gesellschaftspolitisch offene Sozialstaatsprinzip ist es dem Grundgesetz immer wieder gelungen, allen sozialpolitischen Herausforderungen wirksam zu begegnen bzw. dem Gesetzgeber den nötigen politischen Entscheidungsspielraum offenzuhalten. Deshalb sprach auch nach meiner Auffassung alles dafür, auf die Einführung solcher neuen (sozialen) Staatszielbestimmungen zu verzichten, es statt dessen bei der bewährten Verfassungsstruktur zu belassen. Eine Verfassung ist dazu berufen, den grundsätzlichen Ordnungsrahmen und vor allem die prinzipiellen Wertentscheidungen zu formulieren, die für die staatliche Organisation wie die gesellschaftliche Ordnung verbindlich sind. Innerhalb dieses grundsätzlichen Ordnungsrahmens muß eine Verfassung aber das nötige Maß an Offenheit gegenüber den realen Lebensverhältnissen und ihren politischen Entwicklungsprozessen wahren, will sie nicht rasch selbst verkrusten, veralten und sich im Ergebnis selbst in Frage stellen. Das Grundgesetz in seiner bestehenden Struktur ist solchen Gefahren stets entgangen. Folgerichtig sprach alles dafür, es bei dieser bewährten Struktur zu belassen.

Alles in allem: Das Grundgesetz hat sich bewährt. Es bedarf nur in begrenzten Feldern der Änderung oder Reform. Ich bin sicher, daß das Grundgesetz mit den von der Gemeinsamen Verfassungskommission empfohlenen Änderungen

oder Reformen für das wiedervereinigte Deutschland eine ebenso erfolgreiche wie zukunftsreiche Verfassung sein wird, wie es dies für die frühere Bundesrepublik über vier Jahrzehnte gewesen ist.

Henning Voscherau

Verfassungsreform und Verfassungsdiskurs

Mein Mit-Vorsitz in der Gemeinsamen Verfassungskommission, der aus meiner Präsidentschaft des Bundesrates für das Geschäftsjahr 1990/91 und aus dem Vorsitz in der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates stammt, gibt dem Thema „Verfassungsreform und Verfassungsdiskurs“ eine besondere, nämlich föderale Perspektive. Ich will mich zu den Voraussetzungen, unter denen die Gemeinsame Verfassungskommission gearbeitet hat, als Bedingungen für Erfolg und Nichterfolg ihrer Arbeit äußern. Dies geschieht aus dem Blickwinkel des Bundesrates und damit der Länder. Erfolg und Nichterfolg messen sich insoweit an den Zielvorstellungen, mit denen die Länder in die Gemeinsame Verfassungskommission gegangen sind.

Maßstäbe bilden Art. 5 des Einigungsvertrages und die Beschlüsse der Verfassungskommission des Bundesrates. Art. 5 gab beiden Verfassungskommissionen die Maßgabe vor, sich „mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen“. Der Kommission des Bundesrates mußte es leichtfallen, sich rasch auf die Punkte zu einigen, die der Beschluß der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990 enthält, wurde er doch in Art. 5 als offenbar „einigungsrelevant“ hervorgehoben. Zudem bestand weitgehend Identität in der Zusammensetzung der Kommission des Bundesrates und der Ministerpräsidentenkonferenz.

Homogenität der Interessen auf der Länderseite erleichterte es darüber hinaus, Antworten auf Fragen der „Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa“ zu finden, wie der Schwerpunkt der Arbeit der Kommission des Bundesrates definiert wurde. Es zeigte sich aber auch auf der Seite der Länder und damit des Bundesrates, daß vornehmlich Interessenhomogenität zu positiven Beschlüssen geführt hat und nicht nur der Anspruch, die von Art. 5 gestellten Fragen erschöpfend zu beantworten, nicht einmal alle wichtigen. So hat der Beschluß über die Einsetzung der Kommission des Bundesrates auf das Thema „Finanzverfassung“ verzichtet. Die Gemeinsame Verfassungskommission ist nicht anders verfahren. Kaum ein Thema aber ist mit Blick auf Art. 5 einigungsbedingter und föderalismusrelevanter als dieses.

Beschlüsse zu Art. 72 und 75 GG fielen den Ländern mit eindeutiger Stoßrichtung zu ihren Gunsten leicht. Das gilt auch für ihre Forderung, daß Bundesgesetze, die sie als eigene Angelegenheit oder im Auftrag des Bundes ausführen, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Bedürfnisklausel, Rahmengesetzgebung und Bundesgesetze mit Kostenauswirkung für die Länder haben zwar durch die Einigung erheblich an Gewicht gewonnen, standen aber schon vor und unabhängig von der deutschen Einigung zur Revision an.

Gelegenheit macht „Vorschläge“, um ein bekanntes Sprichwort abzuwandeln. Vielen Vorschlägen und manchem Beschluß beider Verfassungskom-

missionen darf schlicht die Einigungs- und Föderalismusrelevanz abgesprochen werden.

Zum „Verfassungsdiskurs“ gehört für die Arbeit der Kommission des Bundesrates die Feststellung, daß sie ohne Fremdbestimmung vonstatten ging. Nicht nur die weitgehende Interessenshomogenität, sondern auch die Konstruktion der Kommission sowie deren exekutivische, regierungstypische Arbeitsweise schlossen dies aus.

Bemerkungen zum Diskurs müssen für die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission kritischer ausfallen. Entstehung und Zusammensetzung dieses Gremiums, das als Kompromiß an die Stelle des „Verfassungsrats“ trat, haben von vornherein seiner Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit Grenzen gesetzt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages blieben naturgemäß eingebunden in ihre Fraktionen (Beispiel: Staatsziel Umwelt). Nach Arbeitsweise und Präsenz in Bonn ergab sich so ein prägender Einfluß auf die Kommission, zumal die Mitarbeit der Ministerpräsidenten in der Kommission zwangsläufig begrenzt bleiben mußte. Auch die Spitzen der Fraktionen fehlten. An der Konstruktion der Kommission mag es auch gelegen haben, daß trotz der Anstöße des Bundespräsidenten, der mit den Vorsitzenden und den Obleuten ein Gespräch geführt hat, eine Revision des Art. 21 unterblieb.

Einige bedeutsame Beratungsgegenstände haben die Gemeinsame Verfassungskommission aber formal beschäftigt: Asylrecht, die Themen „Staatliche Souveränität und militärische Verteidigung“ sowie „Auslandseinsätze der Bundeswehr“. Hierzu führte die Gemeinsame Verfassungskommission Abstimmungen durch, die ohne Einfluß auf die Parlamentsarbeit waren – abgesehen davon, daß die dazu gestellten Anträge nicht die erforderliche Mehrheit der Kommission erhielten.

Eine Reihe von Anträgen mußte Opfer der als Folge ihrer Zusammensetzung geringeren Interessenshomogenität der Gemeinsamen Verfassungskommission werden. Neben parteipolitisch bedingten Sichtweisen trat in der Gemeinsamen Verfassungskommission die Polarität von Zentralität und Föderalität zutage. Auf seiten der Bundestags- wie der Bundesratsmitglieder entfalteten Einheit bzw. Vielfalt im deutschen Föderalismus eine nicht zu übersehende parteiübergreifende Wirkung.

Ohne die Gemeinsame Verfassungskommission und ihre Empfehlungen zum Thema „Europa“ wäre die Ratifikation des Maastricht-Vertrags nicht möglich gewesen, wie die Entscheidung des

Bundesverfassungsgerichts inzwischen überdeutlich macht. Hier hat die Kommission wohl ihre bedeutsamste Wirkung entfaltet. Für die Empfehlungen zur Stärkung des Föderalismus – Gesetzgebungskompetenzen und -verfahren, Neugliederung, kommunale Selbstverwaltung – sowie zu Grundrechten und Staatszielen – Gleichberechtigung von Frauen und Männern, Umweltschutz und Achtung ethnischer Minderheiten – besteht die Absicht, sie im Paket der Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission geschlossen ohne Abstriche in das Verfahren der parlamentarischen Beratung und Beschlußfassung zu geben. Gerade die Länder und der Bundesrat sollten ein Interesse daran haben, daß ihre Stellung über diejenige hinaus, die der neue Art. 23 GG bereits vorsieht, im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen gestärkt wird. Die Aktivierung des Art. 72 Abs. 2 GG ist jüngst als der größte Wurf der Verfassungskommission gefeiert worden.

Die Mitglieder der Kommission haben sachkundig und sachgerecht gearbeitet. Es hat Kompromisse geben müssen, die je nach Standpunkt unterschiedlich zu bewerten sind. In vielen Fällen sind Kompromisse auch nicht zustande gekommen. Das war unvermeidlich, weil die Beschlüsse der Kommission die Hürde der Zweidrittelmehrheit nehmen mußten. Wichtige Beschlüsse haben diese Hürde genommen, manche allerdings nur knapp.

Bemerkungen über Erfolg und Nichterfolg der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission müssen davon ausgehen, daß eine Kommission den Prozeß der inneren Einigung des deutschen Volkes nicht ersetzen kann. Ich halte an meiner nüchternen Voraussage aus dem Jahre 1990 in meinem Amtsjahr als Präsident des Bundesrates fest, daß die Herstellung der Einheit der Köpfe und Herzen der Deutschen 40 Jahre in Anspruch nehmen wird.

Zur Gestaltung des Prozesses der inneren Einigung kann die Arbeit der Verfassungskommission nur einen begrenzten Beitrag leisten. Die Frage, ob eine Verfassungsdiskussion in einem Verfassungsrat, für den ich auch mehrfach noch während der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission eingetreten bin, einen größeren Beitrag dazu hätte leisten können – die Frage also, ob das Ergebnis der Arbeiten eines Verfassungsrates ambitionierter gewesen wäre –, und schließlich die Frage, ob ein solches Ergebnis eine Chance gehabt hätte, im Bundestag und Bundesrat die erforderlichen Mehrheiten zu bekommen, müssen unbeantwortet bleiben. Diese Fragen heute noch zu stellen ist vom politischen Ergebnis her müßig.

In Anbetracht der Größe der vor uns stehenden Aufgabe der deutschen Einigung müssen wir davon ausgehen, daß auch der kommenden Generation noch große Leistungen bei der Vollen- dung der Einheit abgefordert werden. Deswegen halte ich das Ergebnis, das die Gemeinsame Ver- fassungskommission erzielt hat, nicht für das letzte Wort. Nach einem erfolgreichen Aufbau in

den ostdeutschen Ländern mag sich das Interesse der Deutschen wieder Verfassungsfragen zu- wenden. Es mag dann einen Parlamentarischen Rat oder einen Verfassungskonvent geben, der sich des Art. 146 GG und der Frage der Verfassung des geeinten Deutschlands im Rah- men der Europäischen Union noch einmal an- nimmt.

Eckart Busch

Die Gemeinsame Verfassungskommission Eine neue Institution für die Grundgesetzreform

Mit der Beschlußfassung über ihren Bericht am 28. Oktober 1993 und dessen Übergabe an die Prä- sidentin des Deutschen Bundestages und an den Präsidenten des Bundesrates am 5. November 1993 hat die Gemeinsame Verfassungskommission in knapp zweijähriger Tätigkeit ihren Auftrag erfüllt. In 26 Sitzungen und 9 Anhörungen – zum Teil ge- meinsam mit dem Rechtsausschuß und dem Innen- ausschuß des Bundestages – hat sie etwa die Hälfte der Grundgesetzartikel überprüft und den gesetz- gebenden Organen eine Reihe von Empfehlungen zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes vorgelegt. Diese beziehen sich auf den Grund- rechtsteil, auf die Staatsziele sowie auf die staats- organisatorischen Vorschriften des Grundgesetzes. Damit sind wesentliche Voraussetzungen für die Novellierung des Grundgesetzes nach der Ein- igung Deutschlands geschaffen worden. Es ist nun- mehr Sache der gesetzgebenden Organe, auf der Grundlage des Kommissionsberichts das Verfah- ren zur Änderung und Ergänzung des Grundgeset- zes demnächst einzuleiten.

Einsetzung, Auftrag und Empfehlungen der Ge- meinsamen Verfassungskommission waren das Er- gebnis einer verfassungspolitischen Entwicklung, die vor dem Einigungsvertrag vom 31. August 1990 begann und mit dem bevorstehenden Verfahren

zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes ihren Abschluß finden wird. Den im Bericht vom 5. November 1993 (BT-Drucksache 12/6000, BR- Drucksache 800/93) den gesetzgebenden Organen vorgelegten Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission kommt hierbei wegwei- sende Bedeutung zu. Die Einbindung der Gemein- samen Verfassungskommission in den dynami- schen Prozeß der Herstellung der inneren Einheit Deutschlands macht ihren verfassungspolitischen und auch zeitgeschichtlichen Stellenwert aus.

Die Gemeinsame Verfassungskommission war in der Tat eine neuartige Institution für die Grundge- setzreform. Neben dem Vermittlungsausschuß und dem Gemeinsamen Ausschuß war sie das dritte ge- meinsame Organ von Bundestag und Bundesrat. Damit spiegelten sich in ihr die beiden grundlegen- den Bausteine im Staatsaufbau der Bundesrepu- blik Deutschland wider: das parlamentarische System und die bundesstaatliche Ordnung. Das Proprium der Kommission war ihre parlamentari- sche und föderative Entstehung und Zuordnung.

Diese Gemeinsamkeit kommt vor allem in Fragen des Verfahrens und der Zusammensetzung zum Ausdruck. Zunächst: Die „Geburtsurkunde“ der Kommission waren die gleichlautenden Einset- zungsbeschlüsse von Bundesrat und Bundestag

vom 28. und 29. November 1991, aufgrund deren sie von der Präsidentin des Deutschen Bundestages und vom Präsidenten des Bundesrates am 16. Januar 1992 konstituiert wurde. Dementsprechend erfolgte nach Beendigung der Tätigkeit die Übergabe des Kommissionsberichts an die Präsidenten beider Häuser.

Sodann: Nach ihrer Konstituierung wählte die Gemeinsame Verfassungskommission mit dem Abgeordneten Professor Dr. Rupert Scholz (CDU/CSU) sowie dem Präsidenten des Senats und Erstem Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, Dr. Henning Voscherau (SPD), zwei gleichberechtigte Vorsitzende. Durch die Betrauung je eines Mitgliedes des Bundestages und des Bundesrates mit dem Vorsitz und mit dessen gemeinsamer Ausübung kam eine die Gleichgewichtigkeit beider Bänke betonende Besonderheit der Kommission zum Ausdruck, die in keinem anderen Gremium des Bundestages und des Bundesrates – auch nicht in den beiden anderen gemeinsamen Gremien – eine Entsprechung hat.

Weiterhin: Entscheidend ist die paritätische Zusammensetzung der Gemeinsamen Verfassungskommission aus je 32 Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates. Zu diesen ordentlichen Kommissionsmitgliedern kamen in gleicher Anzahl und Aufteilung die stellvertretenden Kommissionsmitglieder. Damit war der politische Einfluß beider Häuser auf die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission gleichgewichtig abgesichert. Diese Gleichgewichtigkeit von Bundesrat und Bundestag in der Gemeinsamen Verfassungskommission verdient vor dem Hintergrund Hervorhebung, daß von Verfassung wegen die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union (nur) mitwirken.

Schließlich: Auch in ihrem Selbstverständnis verstand sich die Gemeinsame Verfassungskommission als gemeinsames Gremium von Bundestag und Bundesrat – ungeachtet der Tatsache, daß nach den Einsetzungsbeschlüssen für ihr Verfahren die Geschäftsordnung des Bundestages galt und sie von der Leitung und Verwaltung des Bundestages betreut wurde. Dieses Selbstverständnis wurde deutlich vor allem in der Warnung vor einer zu starken Einbindung der Kommission in parlamentarische Maßnahmen und Verfahren, wie sie etwa bei der Durchführung der beiden gemeinsamen Anhörungen mit dem Rechtsausschuß und dem Innenausschuß des Bundestages zum Ausdruck kam.

Die parlamentarischen Kommissionsmitglieder wurden im Verhältnis der Stärke der Fraktionen entsprechend deren Wahlvorschlägen vom Bundestag gewählt. Dabei entfielen auf die Fraktion der CDU/CSU 15, die der SPD 11, die der F.D.P. 4 Mitglieder und Stellvertreter, auf die Gruppen PDS/LL und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN je ein Mitglied und Stellvertreter. Jede Landesregierung bestimmte aus ihren Bundesrats- und stellvertretenden Bundesratsmitgliedern jeweils zwei zu ordentlichen und zwei zu stellvertretenden Kommissionsmitgliedern. Dabei kam auch die jeweilige koalitionspolitische Zusammensetzung der Kabinette zum Ausdruck. Der Bundesrat war als Wahlorgan nicht eingeschaltet. Nach dem Ausscheiden des Vertreters der parlamentarischen Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aus der Gemeinsamen Verfassungskommission gehörten ihr zum Schluß auf beiden Bänken als ordentliche Mitglieder 26 Mitglieder der CDU/CSU, 28 der SPD, 6 der F.D.P., 1 der PDS/LL und 2 vom BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an.

Die Bemessung der Mitgliederzahl eines Landes in der Gemeinsamen Verfassungskommission erfolgte – abweichend von der Zusammensetzung des Bundesrates – nach dem Prinzip der Einzelstaatlichkeit: Ungeachtet seiner Einwohnerzahl entsandte jedes Land zwei ordentliche und zwei stellvertretende Mitglieder. Deren Stimmabgabe brauchte auch nicht einheitlich zu erfolgen. Damit war den am Schluß der Kommissionstätigkeit insgesamt zehn bestehenden Koalitionen in den Ländern Rechnung getragen und der Weg für unterschiedliche Stimmabgaben der beiden Mitglieder derselben Landesregierung beim selben Beratungsgegenstand geöffnet worden. Hiervon wurde auch Gebrauch gemacht. Doch wurde die Stimmabgabe der Bundesratsmitglieder in der Gemeinsamen Verfassungskommission auch zum Gegenstand von Beratungen der Landesregierungen gemacht – oft aufgrund parlamentarischer Initiativen aus den Landesparlamenten mit konkreten Voten.

Verfassungspolitik ist Machtpolitik, die darauf abzielt, die eigenen politischen – und auch ideologischen – Vorstellungen verfassungsrechtlich abzusichern. Verfassungspolitik ist aber auch Konsenspolitik – dank des grundgesetzlichen Erfordernisses einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat für Grundgesetzänderungen, die mithin nur durch große Koalitionen in beiden Häusern erfolgen können. Dieses Quorum wurde durch die Einsetzungsbeschlüsse auch für die Abstimmungen in der Gemeinsamen Verfassungskommission zu-

grunde gelegt. Nur Vorschläge, für die mindestens zwei Drittel der Stimmen – also 43 – abgegeben wurden, erhielten den Rang einer Kommissionsempfehlung. Dieses Mehrheitserfordernis ließ sich nur mit den Stimmen aus beiden Bänken verwirklichen. Die politische Zuordnung der Kommissionsmitglieder ergab, daß keine der großen Parteien mit ihren Stimmen beider Bänke allein oder mit den kleineren Parteien die Zweidrittelmehrheit erzielen konnte, sondern nur mit Mitgliedern der anderen großen Partei zusammen: Nur eine große Koalition der Kommissionsmitglieder der CDU/CSU und der SPD beider Bänke konnte durch einvernehmliche Stimmabgaben bewirken, daß aus Vorschlägen und Anträgen, die in die Beratungen eingebracht worden waren, Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission wurden.

Mit diesem Mehrheitserfordernis entwickelte sich die Gemeinsame Verfassungskommission zum Prüfstand dafür, ob und inwieweit über verfassungspolitische und verfassungsrechtliche Fragen Kompromiß- und Konsensmöglichkeiten im parlamentarischen Raum unter den Fraktionen und Gruppen sowie im föderativen System zwischen Bund und Ländern entweder von Anfang an bestanden oder sich dadurch ergaben, daß man sich in der Sache aufeinander zubewegte. Dabei war der Weg zum notwendigen Verfassungskompromiß häufig voller Dornen und Disteln.

Bei aller Unsicherheit von Prognosen für zukünftiges Abstimmungsverhalten, das sich möglicherweise – etwa aufgrund geänderter Umstände – ändern kann, könnte die Zweidrittelmehrheit vielleicht doch als Indiz dafür angesehen werden, daß die Kommissionsempfehlungen im bevorstehenden Novellierungsverfahren aufgegriffen und verwirklicht werden. Die mit einer Mehrheit von zwei Dritteln gefaßten Kommissionsempfehlungen stellen schließlich eine Verstärkung der politischen Vorgaben an die gesetzgebenden Organe dar. Dies ergibt sich auch daraus, daß die verfassungs- und rechtspolitischen Sprecher der Fraktionen und Verfassungsminister der Länder der Gemeinsamen Verfassungskommission angehörten. Die Rückbindung der Kommissionsmitglieder an die entscheidenden Organe, wie sie vor allem in den Arbeitsgruppen Verfassung der Fraktionen und in den Kabinettsberatungen erfolgte, verlieh den Kommissionsempfehlungen den politischen Rückhalt von Fraktionen und Landesregierungen. Im Verfahren der Kommission führte diese notwendige sachliche Rückbindung gelegentlich zu einem neuen Beratungsbedarf und zu einem kurzfristigen Aufschub der Abstimmungstermine.

Eine rechtliche Bindung der gesetzgebenden Organe an die Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission besteht indes nicht. Die Vorschläge der Gemeinsamen Verfassungskommission haben nur empfehlenden Charakter. Die Entscheidung liegt bei den gesetzgebenden Organen. Sie entscheiden nach eigenem Ermessen, ob und welche Kommissionsempfehlungen sie aufgreifen und in welcher Weise sie sie umsetzen wollen.

Der Rückgriff auf Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission verbraucht auch nicht das Gesetzesinitiativrecht von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat. Diesen bleibt es unbenommen, von der Kommissionsmehrheit abgelehnte Vorschläge erneut aufzugreifen oder neue einzubringen. Doch stellt die Tatsache, daß ein Antrag in der Gemeinsamen Verfassungskommission nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit erreicht hat, eine – indes widerlegbare – Vermutung dafür dar, daß dies auch im Gesetzgebungsverfahren der Fall sein kann. Insofern entfaltet ein negatives Kommissionsvotum doch ein gewisses legislatorisches Risiko.

Sedes materiae für den Auftrag der Gemeinsamen Verfassungskommission war Art. 5 des Einigungsvertrages. Hiernach empfahlen die Regierungen der Vertragsparteien den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen, „insbesondere“ mit dem Verhältnis von Bund und Ländern entsprechend dem Gemeinsamen Beschluß der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990, mit einer Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg abweichend von Art. 29 GG durch Vereinbarung der beteiligten Länder, mit der Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz sowie mit der Anwendung von Art. 146 GG.

Diese Bestimmung war Auftrag und Ausgangspunkt der Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission. Die vier ausdrücklich erwähnten Felder möglicher Grundgesetzänderungen sind verfassungspolitisch aus dem Einigungsvertrag entstanden. Sie weisen untereinander kaum inhaltliche Verknüpfungen auf. Wie sich aus der sprachlichen Hervorhebung „insbesondere“ ergibt, begrenzte Art. 5 des Einigungsvertrages nicht das ohnehin bestehende Ermessen der gesetzgebenden Organe, sich auch mit anderen Feldern der Grundgesetznovellierung zu befassen. Mit der Zuweisung jener Grundgesetzänderungen, die mit der Verwirklichung der Europäischen Union erfor-

derlich werden, durch die Einsetzungsbeschlüsse in die Agenda der Kommission wurde hiervon auch Gebrauch gemacht.

Die Gemeinsame Verfassungskommission hat sich durch diese Vorgaben nicht gehindert gesehen, sich auch mit anderen Beratungsgegenständen zu befassen. Entsprechend dem im Laufe ihrer Tätigkeit entwickelten Selbstverständnis sah sie es auch als ihre Aufgabe an, in der politischen Diskussion aktuell gewordene verfassungsrechtliche Fragen im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Grundgesetznovellierung zu beraten. Schließlich nahm sie das Recht in Anspruch, zu eingeleiteten Verfahren der Verfassungsänderung ihr Votum abzugeben. Wegen dieses von ihr entwickelten und in Anspruch genommenen Selbstbefassungsrechts hing die Aufnahme einer Verfassungsmaterie in die Beratungsagenda der Kommission weder von einer Überweisung noch von der Zustimmung anderer Verfassungsorgane ab. Gegenüber diesem „souveränen“ Selbstverständnis der Kommission wurden indes auch Befürchtungen geäußert, die Gemeinsame Verfassungskommission könnte sich zum Vollzugs- und Akklamationsorgan anderer Staatsorgane machen lassen und das bestätigen, was bereits anderenorts entschieden sei.

Der Arbeitsweise der Gemeinsamen Verfassungskommission lag ein Verfahren weitgehend eigener Art zugrunde. Normative Grundlagen standen zwar in den Einsetzungsbeschlüssen mit ihren Angaben über die Mitglieder und Stellvertreter, über deren Wechsel, über den Vorsitz und die Teilnahme an den Kommissionssitzungen sowie über die Aufgaben und das Entscheidungsquorum zur Verfügung. Für das Verfahren galt die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Doch lag der Schwerpunkt der Verfahrensgestaltung bei den Obleuten. Deren stets einvernehmlich gefaßte verfahrensleitende Hinweise wurden gegebenenfalls durch Kommissionsbeschlüsse bestätigt.

So wurde über die Einsetzungsbeschlüsse hinaus nicht nur den Mitgliedern der Bundesregierung, sondern auch ihren Beamten – vor allem aus den Bundesministerien des Innern und der Justiz – und denen der Landesministerien sowie den Mitarbeitern der Fraktionen und Gruppen die Teilnahme an den Kommissionssitzungen gestattet. Das Problem der Teilnahmezulassung entfiel, nachdem die Kommission alsbald den Beschluß gefaßt hatte, ihre Sitzungen öffentlich durchzuführen. Der breit angelegte Verfassungsdiskurs der Kommission mit den Bürgern war hierfür erkenntnisleitendes Interesse. Eine weitere Anpassung der normativen Grundlagen an die Bedürfnisse der Kommission

erfolgte dadurch, daß sich die Kommission im Hinblick auf die Sitzungspräsenz ihrer Mitglieder darauf verständigte, daß das vorgegebene Quorum einer Zweidrittelmehrheit nur für Sachfragen gelten sollte. Fragen der Geschäftsordnung und des Verfahrens sollten dagegen mit einer Zweidrittelmehrheit nur der Anwesenden – bei Widerspruchsmöglichkeit einer Bank – entschieden werden können.

Am Anfang der Kommissionsberatungen standen die Beschlüsse der Obleute über die Festlegung einer Verfassungsmaterie als Beratungsgegenstand der Kommission. An den Obleutebesprechungen nahmen neben den beiden Vorsitzenden die von den Fraktionen und Gruppen benannten Obleute sowie zwei Mitglieder von Landesregierungen teil. Der Auswahl der Beratungsgegenstände lagen die Vorgaben aus dem Einigungsvertrag und den Einsetzungsbeschlüssen zugrunde, aber auch Materien, die im weiteren Sinne als Folge der deutschen Einheit angesehen wurden, vor allem wenn sie sich als konstitutionelle Vorgaben in den Verfassungen der neuen Bundesländer darstellten – wie etwa Staatsziele, soziale Grundrechte und plebiszitäre Elemente. Schließlich gab es Materien, die durchaus als „Dauerbrenner“ der deutschen Verfassungsreform angesehen werden können und auch schon die Enquete-Kommission Verfassungsreform in den siebziger Jahren beschäftigt hatten. Hierzu gehörten die bundesstaatliche Ordnung und ausgewählte Fragen des Parlamentsverfassungsrechts: *Constitutio semper reformanda*. Schließlich mußten bereits eingeleitete Verfahren der Grundgesetznovellierung als Beratungsgegenstände der Gemeinsamen Verfassungskommission mit dem Ziel eines Kommissionsvotums – wie etwa die Privatisierung der Luftverkehrsverwaltung – begleitet werden.

Nach dieser Festlegung vollzog sich das Verfahren in der Kommission bis zur Abstimmung in der Regel nach folgenden Schritten: In einer allgemeinen Aussprache führten die Berichterstatter in die Materie des Beratungsgegenstandes ein. Hieran schloß sich die Diskussion in der Kommission an. Für die Aufnahme der Kommissionsberatungen waren keine Anträge von Kommissionsmitgliedern erforderlich. Diese wurden häufig erst am Ende der Beratungen unter Berücksichtigung der erkennbar gewordenen übereinstimmenden oder kontroversen Positionen gestellt. Der Beratungsgegenstand wurde sodann en générale und en détail in den Berichterstattergesprächen erörtert. Neben der Aufarbeitung der Sachfragen war hierbei das ausschlaggebende erkenntnisleitende Interesse, ob der Weg zu einem Verfassungskonsens

möglich war. An der Frage der Kompromißfindung entschieden sich Glanz und Elend der Gemeinsamen Verfassungskommission. Auf diese Weise entwickelten sich die Berichterstattergespräche zu den Kernzellen der Verfassungsreform.

Sodann stellte sich die Frage nach der Durchführung einer öffentlichen Anhörung, die je nach der politischen und verfassungsrechtlichen Bedeutung des Beratungsgegenstandes entschieden wurde. Die Ergebnisse der Berichterstatter und der Anhörung wurden gegebenenfalls in einer zweiten Aussprache von der Kommission gewürdigt. Die abschließende Abstimmung wurde im – häufig wechselnden – Arbeits- und Terminplan der Kommission rechtzeitig ausgewiesen. Die Beschlußfassung der Gemeinsamen Verfassungskommission über ihren Bericht an Bundestag und Bundesrat auf ihrer letzten Sitzung am 28. Oktober 1993 erfolgte einstimmig, obwohl in der Sache auf manchen Seiten manche Wünsche offengeblieben waren.

Die Kommission hat etwa die Hälfte der Artikel des Grundgesetzes daraufhin überprüft, ob und in welchem Umfang Änderungen und Ergänzungen notwendig sind oder ob die zukünftige Entwicklung mit den gegenwärtigen Verfassungsinstrumenten gemeistert werden kann. Hierzu hat sie

aufgrund ihrer Zusammensetzung, ihres Selbstverständnisses und ihres Stellenwertes einen umfangreichen und vielgestaltigen Verfassungsdiskurs geführt. An diesem haben sich Staatsorgane in Bund und Ländern, vor allem die Bundesregierung, die Wissenschaft, Verbände und gesellschaftliche Einrichtungen sowie überaus zahlreiche Bürgerinnen und Bürger mit Sachkenntnis und Engagement beteiligt. Die über 800 000 (!) Eingaben von Institutionen, Organisationen und Personen mit verfassungspolitischen und verfassungsrechtlichen Anregungen, Wünschen und Forderungen an die Gemeinsame Verfassungskommission sind beredter Beleg dafür, daß die Kommission in Erfüllung ihres Auftrags in ständigem Kontakt zur Bevölkerung stand.

Die Einigung Deutschlands und die Verfassungen der neuen Bundesländer haben das Verfassungsinteresse einer breiteren Öffentlichkeit geweckt. Dieses Bürgerengagement in Verfassungsfragen hat durch die Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungskommission und die Mitarbeiter des Sekretariats in Wort und Schrift eine sachliche Förderung erfahren. Deshalb blickt auch die deutsche Öffentlichkeit mit Interesse auf das kommende Gesetzgebungsverfahren, in dem die Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission in geltendes Verfassungsrecht umgesetzt werden.

Dirk Zapfe

Gleichberechtigung durch die Verfassung?

Fragen der Gleichberechtigung von Frauen und Männern haben sich in den letzten Jahren zu dauerhaft diskutierten Themen entwickelt, wobei zunehmend eine Änderung des Grundgesetzes (Art. 3 Abs. 2 GG) ins Gespräch gekommen ist. Dabei scheint die Verfassung einer der wenigen Bereiche zu sein, in dem die Gleichberechtigung von Frauen und Männern bereits vorbildlich verwirklicht ist. Kann eine Verfassung überhaupt

mehr leisten, als explizit zum Ausdruck zu bringen: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“?

Dieser Satz – Art. 3 Abs. 2 GG – wurde von der Rechtsprechung lange Zeit nur im Sinne einer Gleichheit vor dem Gesetz interpretiert. Dabei gilt es aber festzuhalten, daß diese normative Gleichheit sicherlich noch nicht in allen Bereichen verwirklicht ist. Als Beispiel dazu mag die Neurege-

lung des Namensrechts dienen. Erst im Juli 1976 hat der Gesetzgeber darauf reagiert, daß es mit Art. 3 Abs. 2 GG kaum zu vereinbaren ist, bei einer Eheschließung zwangsläufig den Namen des Mannes zum gemeinsamen Ehenamen zu bestimmen. Im Jahr 1991 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß es gegen Art. 3 Abs. 2 GG verstößt, daß der Name des Mannes von Gesetzes wegen Ehefrau wird, wenn die Ehegatten keinen ihrer Geburtsnamen zum Ehenamen bestimmen (BVerfGE 84, 9). Der Gesetzgeber hat erst jetzt durch ein Gesetz zur Neuregelung des Namensrechts auf diese Situation reagiert.

Der Anspruch auf die Gleichheit vor dem Gesetz ist zwar wesentlich für die Gleichberechtigung der Geschlechter – die Garantie allein normativer Gleichheit kann jedoch eine faktische Gleichberechtigung nicht bewirken. Es ist offensichtlich, daß die Lebenswirklichkeit nicht von der vollen Gleichberechtigung von Frauen und Männern geprägt ist; vielmehr sind auch heute noch Benachteiligungen von Frauen festzustellen. Von den Schwierigkeiten, Berufs- und Familienaufgaben miteinander zu vereinbaren, sind in erster Linie Frauen betroffen. Daraus resultierend verfügen sie im Alter wegen der durch die Erziehungszeiten unterbrochenen Erwerbstätigkeit häufig nur über geringere oder abgeleitete Renten. Eine deutliche Unterrepräsentanz von Frauen in verantwortungsvollen und einflußreichen Positionen zeigt sich sowohl im privatwirtschaftlichen als auch im öffentlichen Bereich. Dies wird auch bei der Besetzung von Gremien deutlich. Wie in dem Bericht der Bundesregierung über die Berufung von Frauen in Gremien, Ämtern und Funktionen, auf deren Besetzung die Bundesregierung Einfluß hat (BT-Drucksache 12/594), dargestellt wird, beträgt der durchschnittliche Frauenanteil in den untersuchten Gremien nur 7,2 Prozent. In 53,2 Prozent der überprüften Gremien wirkte zum Zeitpunkt der Untersuchung keine Frau mit.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Altersruhegeldentscheidung (BVerfGE 74, 163) und in der Entscheidung zum Nachtarbeitsverbot (BVerfGE 85, 191) auf die weitergehende Bedeutung des Art. 3 Abs. 2 GG hingewiesen. Dabei führte das Gericht aus, der über das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG hinausreichende Regelungsgehalt des Art. 3 Abs. 2 GG bestehe darin, daß er ein Gleichberechtigungsgebot aufstelle, das sich auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt. Wegen dieses Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG dürften faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, durch begünstigende Regelungen ausge-

glichen werden. Die Fachgerichte (vgl. z.B. OVG Münster, Beschl. v. 15. 6. 1989 – 6 B 1318/89 und Beschl. v. 23. 10. 1990 – 12 B 2298/90) beurteilten die Möglichkeit begünstigender Regelungen zum Ausgleich faktischer Nachteile häufig kritischer und erachteten diese teilweise als unzulässig, da die begünstigende Regelung ihrerseits nicht mit Art. 3 Abs. 2 GG vereinbar sei. Jede einseitig begünstigende Regelung für Frauen behalte schließlich auch eine Benachteiligung der Männer.

Durch diese Urteile, die die nicht völlig eindeutige Rechtslage dokumentieren, fühlten sich gesellschaftlich aktive Gruppen dazu aufgefordert, Formulierungsvorschläge für eine Änderung des Art. 3 Abs. 2 GG zu erarbeiten. Neben anderen Verbänden haben die CDU-Frauenunion, die Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen und der Deutsche Gewerkschaftsbund Vorschläge zur Reform des Art. 3 Abs. 2 GG erstellt und der Gemeinsamen Verfassungskommission unterbreitet. Diese hat sich ausgiebig des Themas der Gleichberechtigung und Gleichstellung von Frauen und Männern angenommen. Die Beratungen begannen im Herbst 1992 und fanden hinsichtlich der Ergänzung von Art. 3 Abs. 2 GG bei der Abstimmung in der 23. Sitzung am 27. Mai 1993 ihren Abschluß.

Das Thema Gleichberechtigung von Frauen und Männern gehörte im Zusammenhang mit den Erörterungen zur Aufnahme von Staatszielen im Grundgesetz zu den originären – in Art. 5 des Einigungsvertrages erwähnten – Beratungsgegenständen der Gemeinsamen Verfassungskommission. Darüber hinaus ist die Befassung mit diesem Thema auch in Art. 31 Abs. 1 des Einigungsvertrages angelegt, da es danach Aufgabe des gesamtdeutschen Gesetzgebers ist, die Gesetzgebung zur Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen weiter zu entwickeln. Aspekte der Gleichberechtigung sind – vor allem von den Berichterstattern – im Zusammenhang mit Art. 6 GG, der Sprachregelung des Grundgesetzes und Art. 3 Abs. 2 und 3 GG beraten worden.

Zur Änderung des Art. 6 GG wurde von der SPD u. a. vorgeschlagen, in einem gesonderten Absatz folgende Formulierung aufzunehmen: „*Wer in familiärer Gemeinschaft Kinder erzieht oder für Hilfebedürftige sorgt, ist durch den Staat zu fördern. Der Staat fördert ebenso die Möglichkeit für Frauen und Männer, die Erfüllung ihrer Familienpflichten mit der Erwerbstätigkeit und der Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren.*“

Zur Begründung wurde vorgetragen, mit diesem Vorschlag solle dem Staat das Ziel vorgegeben werden, Maßnahmen zu treffen, um das Spannungsverhältnis zwischen Familie einerseits und Beruf sowie öffentlichem Leben andererseits abzubauen. Zu dem Anspruch der Familie auf erhöhten Schutz und besondere Berücksichtigung gehöre auch, daß die Elternteile die ökonomische Basis für die Familie sicherstellen können, ohne auf ihre eigene Lebensverwirklichung verzichten zu müssen. Nur auf diese Weise könnten Familien die von ihnen erwartete Erziehungsleistung wirkungsvoll erbringen. Darüber hinaus sei dies eine Grundvoraussetzung für den gleichwertigen Zugang von Frauen und Männern zum Beruf. Die Doppelrolle und die damit verbundene Doppelbelastung treffe in der Praxis regelmäßig die Frau, da erfahrungsgemäß die Verantwortlichkeit für familiäre Pflichten den Frauen obliege und sie dadurch gehindert seien, gleichberechtigt an Erwerbsarbeit und öffentlichem Leben teilzuhaben.

Das sachlich-politische Anliegen einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist auch von der Gegenseite, vor allem von den Mitgliedern der CDU/CSU, nicht in Frage gestellt worden. Es wurde allerdings kein Bedarf für eine entsprechende Verfassungsänderung gesehen. Bereits die geltende Verfassungslage und die sie konkretisierende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts würden für eine hinreichende Anerkennung der Pflege- und Erziehungsleistungen sorgen. Nachdem das Bundesverfassungsgericht bereits Art. 6 GG in der geltenden Fassung so interpretiert habe, daß der Staat – insbesondere der Gesetzgeber – dazu angehalten sei, Grundlagen zur besseren Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit zu schaffen, müsse geprüft werden, ob die jetzige verfassungsrechtliche Regelung nicht bereits ausreiche.

Ein Antrag zur sofortigen umfassenden Änderung der Sprachregelung des Grundgesetzes wurde nicht gestellt. Vielmehr sollte – nach einem Antrag der SPD-Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungskommission – die Bundesregierung gebeten werden, dem Bundestag einen Vorschlag zur Umformulierung des Grundgesetzes vorzulegen bzw. zu einer Umformulierung des Grundgesetzes Stellung zu nehmen,

- bei der die Verwendung maskuliner Bezeichnungen für Frauen grundsätzlich vermieden wird,
- soweit wie möglich geschlechtsneutrale Personen- und Funktionsbezeichnungen verwendet

- und im übrigen feminine und maskuline Bezeichnungen in voll ausgeschriebener Form benutzt werden.

Diese Anträge erhielten ebenso wie alle Änderungsanträge zu Art. 6 GG nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit. Eine Empfehlung spricht die Gemeinsame Verfassungskommission nur zu folgender Ergänzung des Art. 3 Abs. 2 GG aus: „*Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.*“

Es bestand der Konsens, daß dem bestehenden Art. 3 Abs. 2 GG „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ zur stärkeren und besseren Durchsetzung in der Lebenswirklichkeit verholfen werden soll. Allerdings wird durch die Formulierung als Staatsziel deutlich, daß kein Individualanspruch auf ein bestimmtes staatliches Handeln eingeräumt wird. Die zuständigen staatlichen Organe werden dazu angehalten, Maßnahmen zur Erreichung der tatsächlichen Gleichberechtigung zu ergreifen. Die neue Verfassungsbestimmung soll auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene eine sachgerechte Förderungspolitik zur Erreichung der faktischen Gleichberechtigung bewirken. Welche Handlungsmöglichkeiten jedoch die Normadressaten haben werden, läßt sich aus der Verfassungsergänzung kaum ableiten. Es bestand im Ergebnis nur die Übereinstimmung, daß diese Bestimmung eine Frauenförderung in Gestalt sogenannter starrer Quoten nicht gestattet. Dies ist auch sicherlich eine richtige und sachgerechte Erwägung. Eine Bestimmung, die festlegen würde, daß in allen gesellschaftlichen Bereichen ein Anteil von 50 Prozent vorhanden sein müßte, wäre wohl mit den Freiheitsrechten – etwa Art. 2 Abs. 1 GG oder Art. 33 Abs. 2 GG – kaum zu vereinbaren. Jede Gremienbesetzung, Einstellung, Beförderung etc. müßte dann nach dem Prinzip der Geschlechterparität erfolgen; Leistung und Befähigung der Personen wären nachrangig.

Die Absage an eine sogenannte starre Quote verschließt jedoch nicht die Möglichkeit jeder anderen – evtl. auch quotenabhängigen – Frauenförderungsmaßnahme. Der Begriff der Quotenregelung – vor allem der der starren Quote – ist in den letzten Jahren häufig gebraucht und mißbraucht worden, was zur Folge hatte, daß dieser Terminus politisch besetzt, hinsichtlich seines Regelungsgehaltes aber verwässert worden ist. Teilweise wurde es auch als Quote erachtet, wenn Frauen, die die gleiche Eignung und Befähigung aufweisen wie vergleichbare Männer, bevorzugt behandelt

werden, wenn die Gruppe der Frauen im jeweiligen Bereich unterrepräsentiert ist. Gerade dies soll aber nach Ansicht der SPD-Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungskommission durch die neue Grundgesetzformulierung sichergestellt werden.

Die CDU-Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungskommission stimmten dem nicht zu und hoben ihrerseits hervor, daß die vorgeschlagene Formulierung nur die Chancengleichheit einräume, aber keine Ergebnisgleichheit vorgebe.

Es ist nicht zu erwarten, daß die Ergänzung des Art. 3 Abs. 2 GG verhindert, daß die Fragen über die Zulässigkeit von Frauenförderungsmaßnahmen häufig erst von den Gerichten geklärt werden. Es wird künftig zu erörtern sein, welche Auslegung dem bisherigen Art. 3 Abs. 2 GG vor dem Hintergrund der Hinzufügung des neuen Staatsziels zukommt. Sicher scheint nur, daß die Funktion des Art. 3 Abs. 2 GG als Gleichberechtigungsgebot verstärkt werden wird und begünstigende Regelungen zum Ausgleich faktischer Nachteile zulässig sind. Eine dahinter zurückbleibende Interpretation müßte dem Verfassungsgeber unterstellen, das Grundgesetz um eine Norm ergänzt zu haben, die noch nicht einmal die bisherige verfassungsgerichtliche Rechtsprechung festschreibt. Es ließe sich auch kaum damit vereinbaren, daß die folgende Modifikation der Empfehlung: „Der Staat fördert die Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung...“ nahezu einhellig abgelehnt worden ist.

Diese Formulierungsvariante wurde als nicht interessengerecht verworfen, da dann zwei verschiedene Begriffsvarianten des Wortes „Gleichberechtigung“ in Art. 3 Abs. 2 GG vorhanden wären. Der Begriff der Gleichberechtigung, wie er bisher in Art. 3 Abs. 2 GG vorhanden sei, sei von der Rechtsprechung bereits von der ausschließlich normativen Gleichberechtigung in Richtung einer faktischen Gleichberechtigung ausgedehnt worden. Wenn nunmehr zwei verschiedene Gleichberechtigungsbegriffe in Art. 3 Abs. 2 GG verankert würden, bestünde die Gefahr, daß Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG auf die rein normative Gleichberechtigung zurückgeführt würde, sobald in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG der Begriff der tatsächlichen Gleichberechtigung aufgenommen werden würde.

Zur weiteren Auslegung der Intention der Gemeinsamen Verfassungskommission, gerade diese Formulierung zu wählen, dient möglicherweise die Kritik gegenüber anderen Anträgen zur Ergänzung von Art. 3 GG. Die SPD-Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungskommission haben beantragt, Art. 3 Abs. 2 GG wie folgt zu fassen:

„Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Der Staat gewährleistet die Gleichstellung der Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen.“

Darüber hinaus sollte an Art. 3 Abs. 3 GG folgender neuer Satz 2 angefügt werden: *„Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen zur Förderung von Frauen zulässig.“*

Als unakzeptabel wurde zum einen erachtet, den Begriff „Gleichstellung“ im Grundgesetz zu verankern. Dieser Begriff impliziere eine Ergebnisgleichheit, die im Bereich von Einstellungen z. B. nur über die sogenannte starre Quote erreicht werden könne. Gewollt werde aber nur eine Chancengleichheit – die Gleichheit der Ausgangschancen. Außerdem werde die Formulierung der rechtlichen Kategorie eines Staatsziels nicht gerecht, sondern vermittele den Eindruck eines einklagbaren Rechtes. Eine Ergänzung des Art. 3 Abs. 2 GG dürfe nicht auf alle gesellschaftlichen Bereiche rekurrieren. Der Staat könne die Gleichstellung nicht verbindlich für alle Lebensbereiche „gewährleisten“, da er dann in die Freiheitsrechte anderer Bürger eingreifen würde. Er dürfe nicht die Befugnis erhalten oder gar dazu verpflichtet werden, in alle Bereiche einzuwirken. Eine solche Form des staatlichen Dirigismus könne nicht gewollt sein.

In dem Vorschlag der CDU-Frauenunion war vorgesehen, Art. 3 Abs. 2 GG folgendermaßen zu ergänzen: *„Aufgabe des Staates ist es, Bedingungen für die gleichberechtigte Teilhabe der Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen zu schaffen; Maßnahmen zum Ausgleich bestehender Nachteile sind zulässig.“*

Gegen diese Formulierung wurde eingewandt, der Begriff Teilhabe entstamme den sozialen Grundrechten, also einem Bereich, der die volle unmittelbare Drittwirkung der Grundrechte einfordere. Eine solche Drittwirkung könne aber vom Staat nicht garantiert werden, insbesondere wenn wiederum auf alle gesellschaftlichen Lebensbereiche eingewirkt werden müsse. Insoweit standen auch dieser Formulierung ähnliche Argumente wie dem Antrag der SPD-Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungskommission entgegen.

Gegen den ursprünglichen Vorschlag der CDU/CSU-Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungskommission: *„Es ist Aufgabe des Staates, die Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und Nachteile abzubauen“* wurde vorgebracht, daß eine Interpretation dieser Norm zu dem nicht beabsichtigten Ergebnis führen könne, man habe eine bloße Zuständigkeitsnorm

in das Grundgesetz einfügen wollen, nach der Aspekte der Frauenförderung ausschließlich in den Kompetenzbereich des Staates fallen würden. Sinn und Zweck der Regelung könne es aber nicht sein, andere gesellschaftliche Bereiche von ihrer Aufgabe zur Frauenförderung zu befreien und dies in die alleinige Zuständigkeit des Staates zu überführen. Auch die Wendung „...*Nachteile abbauen*“ wurde kritisiert. Der Abbau von Nachteilen sei nur ein Prozeß, erforderlich sei es aber, ein bestimmtes Ziel vor Augen zu haben. Angestrebt werden müsse die völlige Beseitigung der geschlechtsbedingten Nachteile, denen Frauen ausgesetzt seien. Dem Abbau könne schon genügt sein, wenn Benachteiligungen nur gemindert würden.

Diesem Monitum wird die von der Kommission empfohlene Ergänzung des Art. 3 Abs. 2 GG gerecht. Durch das Wort „*hinwirken*“ kommt das Prozeßhafte zum Ausdruck, die Formulierung „*Beseitigung bestehender Nachteile*“ beschreibt das anzustrebende Ziel. Besondere Aufmerksamkeit verdient in diesem Zusammenhang, daß durch die Wortwahl „*bestehender Nachteile*“ im Grundgesetz explizit festgehalten werden soll, daß geschlechtsbedingte Nachteile existieren. Auch das kann die Auslegung des bisherigen Art. 3 Abs. 2 GG beeinflussen, da vor diesem Hintergrund der Satz „*Männer und Frauen sind gleichberechtigt*“ durchaus im Sinne eines „*Männer und Frauen werden gleichberechtigt*“ verstanden werden könnte.

Auch die in den Vorschlägen der SPD-Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungskommission sowie der CDU-Frauenunion enthaltenen Kompensa-

tionsklauseln, die die Zulässigkeit von Förderungsmaßnahmen zum Ausgleich bestehender Nachteile bzw. Ungleichheiten ausdrücklich normieren, konnten sich nicht durchsetzen. Gegen die Einführung solcher Kompensationsklauseln wurde vorgebracht, die Beseitigung eines bestehenden Nachteils selbst solle das Ziel des staatlichen Handelns darstellen. Eine vom Nachteil losgelöste Kompensation durch einen mit der konkreten Benachteiligung sachlich nicht verbundenen Vorteil sei nicht erstrebenswert. Der Staat solle vielmehr auf die Beseitigung von Nachteilen hinwirken, also etwa berufliche Nachteile durch berufliche Vorteile ausgleichen. Diesem Ziel werde er nicht gerecht, wenn Kompensationen ermöglicht würden, die mit dem eigentlichen Nachteil nicht in unmittelbarem Zusammenhang stünden.

Resümierend läßt sich auch aus der Begründung für die Ablehnung anderer Vorschläge nur entnehmen, daß ein Staatsziel der Frauenförderung und Nachteilsbeseitigung im Grundgesetz eingeführt werden soll. Dem einfachen Gesetzgeber, der Verwaltung und der Rechtsprechung werden grundsätzlich viele Handlungsalternativen offenstehen, die Rechtsprechung wird durch die Interpretation des dann neuen Art. 3 Abs. 2 GG den Handlungsrahmen abstecken.

Gleichberechtigung durch die Verfassung? Sie wird einen Beitrag zur stärkeren Durchsetzung der Gleichberechtigung in der Gesellschaft leisten. Wie groß der Beitrag sein wird und ob dieser Beitrag tatsächlich auf die Lebenswirklichkeit entscheidenden Einfluß haben wird, bleibt abzuwarten.

Formen unmittelbarer Demokratie im Grundgesetz

I.

Die Bundesrepublik Deutschland ist eine repräsentative Demokratie. So wollten es die Mütter und Väter des Grundgesetzes, das auf Bundesebene neben regelmäßig abzuhaltenden Wahlen eine unmittelbare Beteiligung der (betroffenen) Bürger nur bei der Neugliederung des Bundesgebietes vorsieht (Art. 29 GG).

Seit der Entscheidung des Parlamentarischen Rates für das demokratisch-repräsentative System ist die Diskussion um die Einführung von Formen unmittelbarer Demokratie in das Grundgesetz aber nicht verstummt. Erinnert sei hier nur an die Beratungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages in den Jahren 1973 bis 1976, die nach Prüfung der verschiedenen Möglichkeiten, die politischen Mitwirkungsrechte der Bürger zu verstärken, die Einführung direktdemokratischer Elemente in das Grundgesetz ablehnte (BT-Drs. 7/5924, S. 9 ff.).

Die Herstellung der deutschen Einheit und insbesondere die Verfassungsgebung in den neuen Ländern gaben dieser Diskussion neue Nahrung. Nach der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates, in der eine – für die notwendige Zweidrittelmehrheit freilich nicht ausreichende – Mehrheit der Länder die Aufnahme von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz befürwortet hatte (BR-Drs. 360/92, Rdnr. 177 ff.), nahm sich auch die Gemeinsame Verfassungskommission dieses Themas an. Sie stieß damit auf ein außerordentliches öffentliches Interesse, wie mehr als 266 000 Eingaben belegen. Entgegen den Erwartungen der weitaus überwiegenden Mehrzahl der Einsender fanden sich in der Gemeinsamen Verfassungskommission nicht genügend Stimmen für die Einführung weiterer Formen unmittelbarer Demokratie ins Grundgesetz.

II.

Ausgangspunkt der Beratungen in der Kommission war die übereinstimmende Auffassung, daß die parlamentarisch-repräsentative Demokratie

des Grundgesetzes sich prinzipiell bewährt habe. Kein Mitglied der Kommission stellte daher die Grundentscheidung des Parlamentarischen Rates in Frage. Meinungsunterschiede bestanden nur darüber, ob dieses gegebene System der repräsentativen Demokratie um Elemente unmittelbarer Demokratie – insbesondere um Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid – ergänzt werden solle.

Anträge zur entsprechenden Ergänzung des Grundgesetzes wurden von der SPD und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gestellt. Sie begründeten ihre Vorschläge damit, daß die Zeit gekommen sei, den Bürgerinnen und Bürgern über die Teilnahme an Wahlen hinaus weitere Möglichkeiten unmittelbarer Einflußnahme auf die politische Willensbildung und staatliche Entscheidungen einzuräumen. Viele Bürgerbewegungen und -initiativen auf kommunaler wie auf Landes- und Bundesebene zeigten die Bereitschaft der Bevölkerung, sich aktiv für das Gemeinwesen einzusetzen und an seiner Ausgestaltung mitzuwirken. Auf der anderen Seite müßten der gerade in jüngster Zeit zunehmende Anteil von Nichtwählern und die Hinwendung zu radikalen Parteien als deutliche Hinweise dafür aufgenommen werden, daß wachsende Teile der Bevölkerung sich von den etablierten Parteien und ihren Vertretern in den Staatsorganen nicht mehr hinlänglich repräsentiert fühlten. Diesem Zustand der Entfremdung zwischen Politikern und Bürgern, der sich vielfach als Politik- oder Parteienverdrossenheit äußere, könne durch mehr Teilhabe der Bürger an der Politikgestaltung begegnet werden.

Als Handlungsformen schlugen die Vertreter von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein gestuftes Verfahren mit Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vor:

– Mit der *Volksinitiative* sollen die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit erhalten, den Deutschen Bundestag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen; Gegenstand einer Volksinitiative kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf sein.

– Stimmt der Deutsche Bundestag innerhalb einer bestimmten Frist einem solchen Gesetzentwurf

nicht zu, soll auf Antrag der Vertreterinnen und Vertreter der Initiative ein *Volksbegehren* stattfinden.

– Kommt das Volksbegehren – durch Zustimmung eines bestimmten Anteils der Wahlbevölkerung (Quorum) – zustande, so ist ein *Volksentscheid* über den Gesetzentwurf durchzuführen. Bei positivem Ausgang des Volksentscheides, d.h. bei Zustimmung einer – ggfs. qualifizierten – Mehrheit der Abstimmenden, ist der Gesetzentwurf angenommen.

Diese Formen direkter Bürgerbeteiligung stellen nach Meinung der Antragsteller das parlamentarisch-repräsentative System des Grundgesetzes nicht in Frage, sondern ergänzen es sinnvoll und entwickeln es zu einer partizipativen Demokratie fort. Das Parlament bleibe der Hort der politischen Auseinandersetzung und Entscheidung; das Volk als Träger der Staatsgewalt gewinne aber einen effektiveren Einfluß auf deren Ausübung, indem es das Parlament zwingen könne, sich mit bestimmten Themen zu befassen, oder indem es Entscheidungen an seiner Stelle treffe.

Dieses Mehr an direkter Bürgerbeteiligung führe auch unmittelbar zur Festigung und Belebung der parlamentarischen Demokratie, die sich – anders als bei der Verabschiedung des Grundgesetzes – auf ein in 40 Jahren gefestigtes demokratisches Selbstverständnis des deutschen Volkes stützen könne. Die friedliche Revolution in der ehemaligen DDR, die als gelungenes Beispiel unmittelbarer Demokratie („Wir sind das Volk!“) durch die Einführung verstärkter Bürgerbeteiligung honoriert werden müsse, habe gezeigt, daß die Bevölkerung verantwortlich von ihren Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch mache. Dem könnten auch nicht angeblich negative Erfahrungen aus der Zeit der Weimarer Republik entgegengehalten werden. Diese sei keinesfalls an Volksentscheiden gescheitert, was schon die historische Tatsache belege, daß keiner der beiden reichsweiten Volksentscheide Erfolg gehabt habe.

Die Befürworter von Volksinitiative, Volksentscheid und Volksbegehren wiesen auch auf die Erfahrungen in Staaten des – vor allem europäischen – Auslandes hin, deren Verfassungen Formen direkter Bürgerbeteiligung kennen. Dort sei festzustellen, daß selbst schwierige und komplexe Sachverhalte vom Volk sachgerecht entschieden werden könnten. Daher stelle eine entsprechende Ergänzung des Grundgesetzes auch einen Schritt zu mehr europäischer Gemeinsamkeit dar. Zudem gebe es bereits in neun der elf

alten Länder der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit des Volksentscheides, und alle neuen Bundesländer hätten ihn ebenfalls in ihren Verfassungen bzw. Verfassungsentwürfen vorgesehen. Es gebe keinen Grund, das, was sich auf Länderebene bewährt habe, auf Bundesebene nicht zuzulassen.

Die Einzelheiten des Verfahrens könnten so festgelegt werden, daß Mißbräuche ausgeschlossen seien. So könnte man bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung, z.B. den Bundeshaushalt oder öffentliche Abgaben, von der Volksinitiative ausnehmen. Durch die Höhe der Abstimmungsquoten und die Bestimmung von Untergrenzen für die Beteiligung könne die Durchsetzung von Sonderinteressen verhindert werden. Genügend lange Fristen könnten für eine umfassende Information der Bevölkerung vorgesehen werden; sie seien auch geeignet, Manipulationen durch starke Interessenverbände und einseitige Berichterstattung oder Entscheidungen aufgrund momentaner Stimmungen auszuschließen. Dem Deutschen Bundestag könne das Recht eingeräumt werden, einen Alternativ-Entwurf zur Abstimmung zu stellen. Schließlich könne durch eine Stimmengewichtung nach Ländern auch der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland Rechnung getragen werden.

Insgesamt überwögen die Chancen, die mit der Einführung weiterer Elemente unmittelbarer Demokratie im Grundgesetz verbunden seien, die von den Gegnern angeführten Risiken erheblich.

III.

Gegen die Aufnahme von Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid und anderen Formen unmittelbarer Demokratie ins Grundgesetz wurden, insbesondere von den Vertretern der CDU/CSU, sowohl verfassungssystematische als auch verfassungspolitische Gründe geltend gemacht:

Der Parlamentarische Rat habe gerade mit seinem strikten Bekenntnis zur parlamentarisch-repräsentativen Demokratie die entscheidenden Konsequenzen aus dem Scheitern der Weimarer Demokratie gezogen. Selbst wenn in der Weimarer Republik nur relativ wenig plebiszitäre Entscheidungen getroffen wurden, habe die parlamentarische Demokratie damals doch unter dem

permanenten Druck plebiszitärer Entscheidungsmöglichkeiten gestanden, was wesentlich zu ihrer Schwächung beigetragen habe. Gerade auf der Grundlage dieser historischen Erfahrung habe der Parlamentarische Rat für das Grundgesetz auf Formen unmittelbarer Demokratie prinzipiell verzichtet.

Diese Entscheidung des Parlamentarischen Rates sei auch heute noch richtungweisend. Denn das bewährte System der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie könne durch plebiszitäre Verfahren nachhaltig geschwächt werden, da sie die Gefahr einer schleichenden Abwertung des Parlaments in sich trügen. Wegen des Anscheins einer höheren Legitimität des unmittelbaren Volksgesetzes gegenüber dem nur mittelbaren Parlamentsgesetz könne eine Entwicklung dahingehend eintreten, das Parlament nur noch in weniger wichtigen Fragen entscheiden zu lassen. Entscheidungsfähigkeit und Verantwortungsbereitschaft des Parlaments könnten auch dadurch beeinträchtigt werden, daß in schwierigen, politisch sensiblen Fragen Plebiszite dem parlamentarischen Entscheidungsträger die Flucht aus der Verantwortung ermöglichten.

Plebiszite seien ferner der modernen pluralistischen Gesellschaft und Demokratie nicht gemäß. Denn Plebiszite seien nur dem Ja oder Nein, dem Schwarz oder Weiß zugänglich. Gerade die pluralistische Demokratie fordere jedoch Entscheidungs- und Gesetzgebungsverfahren, die auf ein Höchstmaß an Kompromißsuche und Kompromißfindung angelegt seien. Dies gewährleiste nur das parlamentarische Verfahren. Angesichts der Komplexität politischer Entscheidungen bestehe die Gefahr, daß sich die Bürger nicht von objektiven Kriterien, sondern von der subjektiven Betroffenheit oder von mediengeprägten Stimmungen leiten ließen. Damit seien eine Entrationalisierung von Entscheidungen und Populismus zu befürchten.

Plebiszite gäben darüber hinaus aktiven Minderheiten und gut organisierten Vertretern partikularer Interessen das Instrumentarium, ihre Macht noch stärker als bisher auf Bundesebene durchzusetzen. Die Bürger könnten angesichts der erforderlichen Quoren ihre Initiativen in aller Regel nicht selbst vorantreiben, sondern wären auf die Unterstützung von Verbänden und Vereinigungen angewiesen. Infolgedessen bestehe die Gefahr der Bevormundung des Bürgers durch demokratisch nicht legitimierte Vereinigungen.

Die Erfahrungen mit Plebisziten in den Nachbarstaaten und den Bundesländern ließen sich nicht ohne weiteres auf den Bund übertragen. So seien

Plebiszite auf Länder- oder kommunaler Ebene wegen der besseren Überschaubarkeit der Verhältnisse und der geringeren Komplexität der Probleme eher praktikabel als auf Bundesebene. Erfahrungen im Ausland ließen überdies befürchten, daß zahlreiche Plebiszite neben den regelmäßigen Wahlen zu Abstimmungsmüdigkeit führten. Auch die Vorgänge in der ehemaligen DDR aus dem Herbst 1989 könnten die Einführung von mehr Bürgerbeteiligung ins Grundgesetz nicht rechtfertigen, da die Situation dort mit der des demokratischen Rechtsstaates Bundesrepublik Deutschland nicht zu vergleichen sei.

Plebiszite zögen unweigerlich die Schwächung föderaler Strukturen nach sich. Daran ändere sich auch nichts durch die Einführung eines Länderquorums. Schließlich werde der Ausschluß bestimmter, insbesondere finanzwirksamer Politikbereiche (Haushalt, Steuern) wahrscheinlich dazu führen, die Politikverdrossenheit zu vergrößern. Es sei zu befürchten, daß sich das Volk dadurch bevormundet fühle.

Von der Einführung plebiszitärer Verfahren sei auch nicht zu erwarten, daß sie die sogenannte Parteienverdrossenheit überwinden könne. Eher sei das Gegenteil zu befürchten. Denn wenn Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid mit in das Grundgesetz aufgenommen würden, so würden sich künftig legitimerweise auch die politischen Parteien dieser Verfahren bedienen – nicht zuletzt auch deshalb, weil die Durchführung solcher Verfahren in aller Regel der Organisation und Initiierung bedürfe. Wenn die politischen Parteien aber die freie Entscheidung darüber hätten, ob sie ein bestimmtes Anliegen auf plebiszitärem oder parlamentarischem Wege verfolgen sollten, drohe erneut die Flucht aus der parlamentarischen Verantwortung. Darüber hinaus wüchse die Macht der politischen Parteien gegenüber dem heutigen Rechtszustand noch dadurch, daß ihnen neben ihren parlamentarischen Entfaltungsmöglichkeiten auch die Wege zur Anrufung sowie Organisation von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid eröffnet würden.

Aus all diesen Gründen sei die Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz abzulehnen. Wegen dieser Haltung der CDU/CSU, der sich auch die FDP-Vertreter weitgehend anschlossen, erreichten die Anträge der SPD und vom BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der Gemeinsamen Verfassungskommission nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit.

Soziale Staatsziele als Leitlinien der Politik

Im Bereich der sozialen Staatsziele *Arbeit, Wohnen, soziale Sicherheit*¹ kam es in der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) nicht zu einer Empfehlung mit Zweidrittelmehrheit, da die Ausgangspositionen der Parteien zu unterschiedlich waren.

I. Problemaufriß

Die Auseinandersetzung darüber, ob und insbesondere in welcher Form und mit welcher Verbindlichkeit in einer Verfassung Staatsziele oder soziale Grundrechte enthalten sein sollten, besteht, seitdem moderne Verfassungen überhaupt versuchen, das Verhältnis Bürger – Staat und die Organisation des Staates durch rechtliche Normierung zu regeln, also seit der *Declaration of Rights of Virginia* von 1776 und den französischen Verfassungen beziehungsweise Verfassungsentwürfen von 1791 und 1793. In Deutschland ist ein verfassungsrechtlicher Durchbruch sozialer Positionen in der Weimarer Reichsverfassung von 1919 sowie in den ersten Landesverfassungen nach 1945 zu verzeichnen.

Das Grundgesetz hat sich 1949 dagegen bei Staatszielbestimmungen zurückgehalten und soziale Grundrechte nicht aufgenommen. Im sozialen Bereich wurde – neben einzelnen Bestimmungen im Grundrechtsbereich, zum Beispiel Artikel 6 Absatz 4 (Mutterschutz) und Absatz 5 (Gleichstellungsauftrag für nichteheliche Kinder) oder Artikel 14 Absatz 2 (Sozialverpflichtung des Eigentums) – insbesondere in den Artikeln 20 Absatz 1 und 28 Absatz 1 die Formulierung des „sozialen Bundesstaates“ und des „sozialen Rechtsstaates“ aufgenommen, dessen Konkretisierung nach allgemeinem Verständnis in erster Linie dem Gesetzgeber obliegt.

In den siebziger Jahren setzte die Diskussion über soziale Staatsziele verstärkt wieder ein; die

Bundesregierung unter dem damaligen Bundeskanzler Helmut Schmidt berief 1981 eine siebenköpfige Sachverständigenkommission, die nach umfangreichen Beratungen im September 1983 den ausführlichen Bericht „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ vorlegte. Die Sachverständigenkommission (SVK 1983) schlug eine Ergänzung des Grundgesetzes in drei wesentlichen Bereichen vor: hinsichtlich Arbeit, Umweltschutz und Kulturstaat, ohne sich allerdings einstimmig auf eine bestimmte Formulierung einigen zu können². Eine konkrete Grundgesetzänderung folgte diesen Empfehlungen nach 1983 jedoch nicht.

Im Rahmen der durch die deutsche Einigung ausgelösten Verfassungsdebatte hatte sich die Kommission Verfassungsreform des *Bundesrates* bereits im Herbst 1991 und im Frühjahr 1992 in mehreren Sitzungen mit der Problematik Staatsziele und soziale Grundrechte beschäftigt³, ohne sich auf einen gemeinsamen Vorschlag mit der nötigen Mehrheit von zwei Dritteln der Länder einigen zu können: Die von zehn Ländern gewünschte Konkretisierung des Sozialstaatsgebotes im Bereich Arbeit und Wohnen wurde von sechs Ländern abgelehnt⁴. An den dahinterstehenden kontroversen Positionen hat sich auch in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat 1992/1993 im Grunde nichts geändert⁵.

2 Vgl. Bericht der SVK 1983, Vorwort sowie Randziffern 56ff., 87ff., 130ff.

3 Vgl. Kommissionsdrucksache des Bundesrates Nr. 7 vom 8. 10. 1991 und Drucksache Nr. 15 vom 8. 3. 1992.

4 Vgl. Bericht der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates, Drucksache 360/92 vom 14. 5. 1992, Randziffer 131.

5 Wichtige gesellschaftliche Organisationen haben gerade in diesem Bereich – inhaltlich ebenfalls kontrovers – ihr besonderes Interesse artikuliert: So hat der DGB in seinen „Verfassungspolitischen Leitlinien zu einer gesamtdeutschen Verfassung“ vom April 1992 großen Wert auf eine „Stärkung und Konkretisierung“ der sozialen Dimension des Grundgesetzes gelegt, insbesondere in den Bereichen Arbeit, soziale Sicherung, Chancengleichheit für Frauen und Männer, Bildung und Wohnen. Die Spitzenverbände der Wirtschaft, insbesondere die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), haben in entsprechenden Stellungnahmen vor eben einer solchen Ergänzung des Grundgesetzes entschieden gewarnt.

1 Auf die Staatsziele Bildung und Kultur sowie Minderheitenschutz kann hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden. Es wird insoweit auf Kapitel 4 des Berichts der GVK, verabschiedet am 28. 10. 1993 (BT-Drs. 12/6000), verwiesen.

II. Anträge und Beratungsverlauf

In der Gemeinsamen Verfassungskommission haben SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Anträge zu sozialen Staatszielen eingebracht. Während zu einem Staatsziel *Arbeit* das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen neuen Artikel 12a beantragt hatte, der u. a. eine Schutzpflicht des Staates für „das Recht jedes Menschen auf Arbeit“ beinhaltete und in einem Absatz 2 das Recht jedes Bürgers u. a. auf Arbeitsförderungs-, Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen normierte⁶, beantragte die SPD⁷ folgende knappe Ergänzung nach Artikel 20, die im wesentlichen der Formulierung der SVK 1983 entspricht: „Der Staat trägt zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen bei. Er sichert im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen hohen Beschäftigungsstand.“⁸

Zu einem Staatsziel *Wohnen* beantragte das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Einfügung eines Artikels 13a, der u. a. den Schutz für das Recht jedes Menschen auf eine angemessene Wohnung fördern sollte⁹. Die SPD beantragte folgende knappe Ergänzung nach Artikel 20: „Der Staat fördert die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum. Er sichert das Wohnrecht von Mietern.“¹⁰

Während zu einem Staatsziel *soziale Sicherheit* das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Artikel 12b beantragte mit dem Recht jeder Bürgerin und jedes Bürgers auf soziale Sicherung, der auch die Sorge für eine Grundsicherung im Alter, bei Krankheit u. a. m. dem Staat übertragen sollte¹¹, beantragte die SPD folgende kurze Ergänzung nach Artikel 20: „Der Staat gewährleistet ein System der sozialen Sicherheit.“¹²

Zu dem Problemfeld des Artikels 9 Absatz 3 GG – zu Streikrecht, Aussperrung und Mitbestimmung – gaben die SPD-Mitglieder am 11. Februar 1993 eine Erklärung zu Protokoll¹³.

6 Vgl. Kommissionsdrucksache Nr. 40.

7 Vgl. Kommissionsdrucksache Nr. 24.

8 Ebd., Randziffer 89.

9 Vgl. Kommissionsdrucksache Nr. 39.

10 Vgl. Kommissionsdrucksache Nr. 23.

11 Vgl. Kommissionsdrucksache Nr. 41.

12 Vgl. Kommissionsdrucksache Nr. 28.

13 Vgl. Arbeitsunterlage Nr. 109 und Protokoll der 17. Sitzung, S. 20: In dieser Erklärung wiesen sie darauf hin, daß Solidarität und soziale Gerechtigkeit sich in einer privatwirtschaftlich verfaßten Gesellschaft weder von selbst ergeben noch allein durch spontan entstehende Selbsthilfe oder karitative Tätigkeit gewährleistet sein können. Dazu bedürfe es

Die Gemeinsame Verfassungskommission hat die Problematik der sozialen Staatsziele in der 6. Sitzung vom 14. Mai 1992 und in der 12. Sitzung vom 12. November 1992 erörtert. Außerdem wurde am 16. Juni 1992 eine Anhörung u. a. zu diesem Thema durchgeführt, in der eine Professorin und acht Professoren schriftliche und mündliche Stellungnahmen zu einem umfangreichen Fragenkatalog abgaben. Keiner der Anträge erreichte in der Abstimmungssitzung am 11. Februar 1993 die nötige Zweidrittelmehrheit, um eine Empfehlung abgeben zu können¹⁴.

III. Argumentation der Befürworter und Gegner

1. Konsensuale Vorstellungen

Trotz der inhaltlich kontroversen Positionen ließen sich einige Gemeinsamkeiten feststellen: Bei der Definition von Staatszielbestimmungen wird weiterhin die Umschreibung der SVK 1983 als zutreffend angesehen¹⁵: „Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben... Im Regelfall wendet sich eine Staatszielbestimmung an den Gesetzgeber, ohne daß damit ausgeschlossen sein muß, daß die Norm auch eine Auslegungsrichtlinie für Exekutive und Rechtsprechung ist.“¹⁶

aktiver staatlicher Gestaltung. Um diese Gestaltung annehmen zu können, bedürfe es ihrer Verankerung im Grundgesetz.

14 Die SPD-Anträge *Arbeit*, *Wohnen* und *soziale Sicherheit* (Kommissionsdrucksachen Nr. 23, 24, 28 bzw. 43 [Berlin]) erreichten zwar starke relative Mehrheiten zwischen 29 und 32 Ja-Stimmen bei 20 bis 22 Nein-Stimmen und 0 bis 3 Enthaltungen, aber die Zweidrittelmehrheit (das wären 43 Stimmen) verfehlten auch diese Abstimmungsergebnisse deutlich.

15 Vgl. Bericht der SVK 1983, Randziffer 7.

16 Ebd. Staatszielbestimmungen „umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften. Sie überlassen es aber der politischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, in welcher Weise und zu welchem Zeitpunkt er die ihm eingeschränkte Staatsaufgabe durch Gesetz erfüllt und dabei etwa auch Ansprüche einzelner auf öffentliche Leistungen oder gegen Dritte entstehen läßt.“ Staatszielbestimmungen sind von den Gesetzgebungsaufträgen (richten sich nur an den Gesetzgeber), von Programmsätzen (regen den Gesetzgeber nur an, in bestimmten Gebieten tätig zu werden) und von sozialen Grundrechten (schaffen klagbare, individuelle Rechtspositionen) zu unterscheiden.

Einigkeit herrschte – wie auch schon in der SVK 1983¹⁷ und in der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates – mit Ausnahme der PDS/Linke Liste auch darüber, daß klagbare soziale Grundrechte in der Verfassung nicht normiert werden sollten, da der Staat damit überfordert wäre und sich solche Rechte nur unter den Bedingungen einer zentralen Verwaltungswirtschaft und damit „um den Preis der Freiheit“ einführen ließen.

Übereinstimmend wurde schließlich auch vor einer Inflationierung von Staatszielbestimmungen gewarnt: Man entwerfe die wenigen im Grundgesetz vorhandenen Staatszielbestimmungen, wenn man ihnen beliebig weitere hinzufüge, nur weil einzelne Gruppen dieses wünschten. Der Wert von Verfassungsnormen hinge auch von dem Realitätsgehalt ab, den sie im Alltag – wenn auch vielleicht mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts – zu gewinnen vermögen. Zu viele Staatszielbestimmungen werden sich gegenseitig wieder aufheben und ihre jeweiligen Konturen verlieren.

2. Argumente der Befürworter von weiteren sozialen Staatszielbestimmungen

Hauptargument der Befürworter weiterer sozialer Staatsziele war die Überzeugung, daß eine moderne Verfassung nicht nur Organisationsnormen für den Staatsaufbau, die Kompetenzabgrenzung usw., sondern auch Aussagen über die grundsätzlichen Staatsziele und -zwecke enthalten sollte – also darüber, wofür der Staat da ist, welche elementaren Ziele er zugunsten seiner Bürger verfolgt. Über das Formale und Organisatorische, aber auch über die Freiheits- und Gleichheitsrechte, über Recht und Ordnung hinaus müsse eine Verfassung ebenso über das Ethos eines Staates Auskunft und inhaltliche Orientierung für die nächsten Jahrzehnte geben, so wie es das Grundgesetz 1949 für die damalige Zeit getan habe. Die gesellschaftliche Situation habe sich innen- wie außenpolitisch seitdem so geändert – insbesondere mit den epochalen Ereignissen der deutschen Einigung und des Zusammenbruchs der ehemaligen Sowjetunion –, daß eine Modernisierung und Neuorientierung auch in der Verfassung not tue.

Dabei müsse man bei der Auswahl neuer Staatsziele sorgsam vorgehen. Im sozialen Bereich kämen nur solche in Betracht, die existentielle menschliche Bedürfnisse ansprechen und über deren Notwendigkeit weitgehend Konsens herrsche. Nur wo es um solche Grundbedürfnisse von Menschen gehe, die nicht in fünf oder zehn Jahren wie-

der anders zu bewerten seien, sei eine Ergänzung des Grundgesetzes anzuraten. Dieser Filter der „existentiellen Bedürfnisse“ verhindere im übrigen auch eine abzulehnende Inflationierung von Staatszielen.

Diese Voraussetzungen seien aber gerade bei den Bereichen Arbeit, Wohnen und soziale Sicherheit gegeben, da diese den Alltag prägenden Fragen nicht für irgendeine kleine Gruppe, sondern für fast alle Menschen von geradezu fundamentaler Bedeutung seien; aus der Geschichte des Arbeits- oder des Mietrechts gebe es hierfür reichlich Beispiele. Auf diesen Gebieten dem staatlichen Handeln Direktiven zu geben, Prioritäten im Katalog staatlicher Aufgaben zu setzen, dabei aber dem Gesetzgeber den nötigen Gestaltungsraum zu belassen und der Verwaltung wie der Rechtsprechung Auslegungshilfen und Kontrollmaßstäbe zu liefern, dies sei ein gebotenes und unverzichtbares Ziel. Der „erreichte Stand an verfassungsrechtlicher Sozialstaatlichkeit“ sollte auch im Wortlaut der Verfassung so sichtbar gemacht werden, daß sich die Menschen mit ihren Sorgen darin wiedererkennen könnten.

Wenn die Menschen – wie von den Befürwortern gefordert – ihre existentiellen Bedürfnisse zwar nicht durch Verfassungsnormen erfüllt sähen – dies kann keine Verfassungsnorm, keine Rechtsnorm leisten –, aber doch erkennen könnten, daß der Staat ihre Sorgen ernst nehme, seien sie sehr viel eher in der Lage, sich mit „ihrer“ Verfassung zu identifizieren, als ohne solche konkreten Staatszielbestimmungen; denn der „soziale Rechtsstaat“ des Grundgesetzes bleibe für die große Mehrheit der Bevölkerung ein zu abstrakter Begriff. Diese verstärkten Identifikationsmöglichkeiten würden gerade in Zeiten politischen Umbruchs und zumal in den neuen Bundesländern von großer Bedeutung für eine demokratische Orientierung sein und eine ost-west-integrierende Wirkung entfalten auch im Sinne eines wohlverstandenen „Verfassungspatriotismus“.

Neben etlichen entsprechenden Landesverfassungsnormen in den alten Bundesländern zeige gerade die Verfassungsgebung in den größtenteils CDU-regierten neuen Ländern, daß dort wichtige soziale Staatsziele in den Landesverfassungen verankert werden konnten, das Staatsziel Arbeit zum Beispiel in allen fünf Ländern¹⁸. Wenn in dieser Form Sozialverpflichtungen auf Landesebene gal-

18 Vgl. Artikel 28 der brandenburgischen, Artikel 39 der sachsen-anhaltinischen, Artikel 7 der sächsischen, Artikel 17 der mecklenburg-vorpommerschen und Artikel 36 der thüringischen Landesverfassung.

17 Vgl. Anm. 2, Randziffer 57.

ten bzw. gerade in den ostdeutschen Verfassungen solche neu eingeführt worden seien, könne dies für die Bundesverfassung nicht abgelehnt werden etwa mit dem Argument, eine solche Konkretisierung entspräche nicht dem Rechtscharakter von Verfassungen oder wecke Illusionen.

Es stehe der Bundesrepublik Deutschland gut an, das, was andere EG-Staaten, zuletzt etwa Dänemark, in ihre Verfassung aufgenommen hätten und die Bundesrepublik durch Ratifikation internationaler Abkommen auch zu ihrem Ziel völkerrechtlich verbindlich anderen Staaten gegenüber erklärt habe (Europäische Sozialcharta, Internationale Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), nunmehr in ihre eigene Bundesverfassung zu übernehmen.

Die Anträge insbesondere in den Kommissionsdrucksachen Nr. 23, 24 und 28 seien bewußt so knapp und grundsätzlich formuliert, daß die nötige Offenheit des Grundgesetzes erhalten bleibe und damit dem Gesetzgeber genügend Spielraum eingeräumt sei, um seine Vorstellungen über Art, Ausmaß und Zeitpunkt konkreter Maßnahmen durchzusetzen. Von einer unangemessenen Gewichtsverschiebung zugunsten der Gerichte könne man nicht ausgehen.

3. Argumente der Gegner von weiteren sozialen Staatszielbestimmungen

Das Grundgesetz habe fast vollständig auf Programmsätze verzichtet, in denen Staatsziele in appellativer Form oder als Verheißungen beschrieben werden. Das Sozialstaatsprinzip des Artikels 20 Absatz 1 und des Artikels 28 Absatz 1, aus dem im übrigen der Auftrag des Gesetzgebers zur Schaffung einer gerechten Sozialordnung bereits gegenwärtig abzuleiten sei, stelle hier (neben dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht des Artikels 109 Absatz 2 GG) eine der ganz wenigen Ausnahmen dar. Dahinter stehe die sehr bewußte Entscheidung der Väter und Mütter des Grundgesetzes für „justiziable Grundrechte, für hartes Verfassungsrecht, gegen nicht justiziable Staatsziele, gegen weiches Verfassungsrecht“, oder anders ausgedrückt für eine unmittelbar anwendbare und „vollziehbare“ Verfassung als Rechtsgesetz.

Der weitgehende Verzicht auf programmatische Vorgaben räume dem Parlament einen großen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum ein, der im offenen, demokratisch-politischen Prozeß ausgefüllt werden müsse. Verfassungsrechtliche Zielvorstellungen für die staatliche Tätigkeit schwächten letztlich die parlamentarische Demokratie, trügen zu einem Macht- und Autoritätsverlust des Parlaments bei.

In der Demokratie sei es Aufgabe des Parlaments, die politischen Leitlinien staatlichen Handelns festzulegen und sie jeweils den sich wandelnden Bedürfnissen des Gemeinwesens anzupassen. Würden diese staatlichen Leitlinien in der Verfassung festgeschrieben, verlöre das Parlament seine wichtigste Gestaltungsaufgabe.

Auch durch eine noch so gut formulierte Verfassungsänderung könne man keine einzige Wohnung und keinen einzigen Arbeitsplatz in der sozialen Realität schaffen. Nur durch eine entsprechende Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik des Gesetzgebers und der Regierung und nicht durch unerfüllbare „Verheißungen in der Verfassung“ könne man dies in einer freiheitlichen marktwirtschaftlichen Ordnung erreichen, in der der Staat nur mittelbar Einfluß auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt nehmen könne. Die Umsetzung von Zielen, zu denen sich ja alle bekennen würden, könne auch deswegen nur durch den Gesetzgeber erfolgen, weil nur er zusammen mit der Regierung etwa Kriterien der Machbarkeit und der Finanzierbarkeit berücksichtigen könne.

Schließlich trage eine Diskrepanz zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit in erheblicher Weise zur Politikverdrossenheit bei, da eine für den Bürger erkennbare Lücke klappe zwischen dem, was die Politik fortlaufend dem Bürger verspreche und dem, was sie halten könne. Staatszielbestimmungen wie solche für Arbeit und Wohnen erweckten bei den Menschen unerfüllbare Erwartungen, förderten Illusionen, denen unweigerlich die Enttäuschung folgen müsse und die dann um so schädlicher auch für die Autorität und Akzeptanz der Verfassung insgesamt wirken müßten.

Staatszielbestimmung Umweltschutz

I. Empfehlung der Gemeinsamen Verfassungskommission für einen neuen Art. 20a GG

Eine wesentliche und zunehmend eigenständige Rolle im Zuge der Staatsziel-Diskussion spielte die Frage nach der Aufnahme eines Staatsziels Umweltschutz in das Grundgesetz. Die spezielle Problematik eines Staatsziels Umweltschutz wurde an prominenter Stelle in den Plenardebatten der Gemeinsamen Verfassungskommission zu den Staatszielen am 14. Mai 1992 sowie am 12. November 1992 behandelt. Die Frage eines Staatsziels Umweltschutz war wesentliches Element auch der Anhörung der Gemeinsamen Verfassungskommission zum (General-)Thema „Staatsziele und Grundrechte“ am 16. Juni 1992.

Zu den Staatszielen generell wie speziell zum Staatsziel Umweltschutz fanden zwischen September 1992 und Januar 1993 zahlreiche Berichterstatter-Gespräche statt. Diese Berichterstatter-Gespräche bildeten die Grundlage für die abschließende Beratung der allgemeinen Staatszielproblematik in der Gemeinsamen Verfassungskommission am 11. Februar 1993. Im Vordergrund dieser Sitzung standen die Abstimmungen über verschiedene Anträge zur Aufnahme eines Staatsziels Umweltschutz in das Grundgesetz; keiner der zur Abstimmung gestellten Vorschläge erreichte jedoch die für verfassungsändernde Kommissionsempfehlungen erforderliche Zweidrittelmehrheit von 43 Stimmen.

Auf informeller Basis wurden daraufhin die Gespräche über ein Staatsziel Umweltschutz erneut aufgenommen. Diese Gespräche hatten zum Ergebnis, daß in der letzten Beratungs- und Abstimmungssitzung der Gemeinsamen Verfassungskommission am 1. Juli 1993 das Staatsziel Umweltschutz – nicht aber auch die übrigen (sozialen) Staatsziele – noch einmal auf die Tagesordnung gesetzt wurde. Mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit wurde die Empfehlung beschlossen, nach Art. 20 GG folgenden neuen Art. 20a GG anzufügen: *„Der Staat schützt, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, die natürlichen*

Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

II. Parteiübergreifender Konsens, den Umweltschutz in die Verfassung aufzunehmen

Ausgangspunkt der Beratungen in der Gemeinsamen Verfassungskommission war die parteiübergreifende Auffassung, daß – unabhängig von der Frage, wie man sich zur Aufnahme sonstiger Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz stellt – jedenfalls die verfassungsrechtliche Verankerung eines Staatsziels Umweltschutz geboten oder doch jedenfalls erwünscht sei.

Dabei spielten insbesondere folgende Erwägungen eine Rolle: Beim Umweltschutz handele es sich um ein existentielles, langfristiges Interesse des Menschen. Die sich daraus ergebende ökologische Herausforderung an den Staat sei bei Schaffung des Grundgesetzes noch nicht absehbar gewesen. Die geltende Verfassungsordnung gewährleiste den natürlichen Lebensgrundlagen weder durch die Grundrechte noch durch objektiv-rechtliche Verfassungsprinzipien hinreichenden Schutz. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sei eine hochrangige, grundlegende und auch in die staatliche Verantwortung fallende Aufgabe, die den in Art. 20 Abs. 1 GG genannten Staatszielen und Strukturprinzipien in Rang und Gewicht gleichkomme.

III. Grundsätzlicher Dissens hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung

Zu dem verfassungspolitischen Konsens über das „Ob“ eines Staatsziels Umweltschutz kontrastierte ein verfassungspolitischer Dissens hinsichtlich des „Wie“ seiner konkreten Ausgestaltung. Der Streit darüber, in welcher Formulierung der Umwelt-

schutz als Staatsziel in das Grundgesetz aufgenommen werden sollte, war nicht etwa nur formal oder gar vordergründig, sondern von evident materieller und darin substantieller Qualität. Zum einen ging es um die Frage, ob Umweltschutz anthropozentrisch verstanden werden muß oder ob die Natur um ihrer selbst willen geschützt, also ein eigenes Lebensrecht der Tiere, Pflanzen und sonstiger Schöpfungselemente anerkannt wird. Umstritten war aber vor allem, ob das künftige Staatsziel Umweltschutz ausschließlich die Legislative binden oder ob es auch die Exekutive und die Judikative zu selbständigem Handeln ermächtigen sollte. Die Ausgangspositionen von CDU/CSU und SPD zu diesen Fragen stellten sich wie folgt dar:

Die CDU/CSU warb für die anthropozentrische Ausrichtung eines Staatsziels Umweltschutz. Nach der Verfassungsordnung (Art. 1 GG: Garantie der Menschenwürde) sei der Mensch Maß und Mittelpunkt aller staatlichen Regelungen und Maßnahmen. Damit sei unvereinbar, die Umwelt aus eigenem Recht unter Schutz zu stellen. Der Umwelt als solcher könne kein der Stellung des Menschen gleichgeordneter verfassungsrechtlicher Eigenwert zuerkannt werden. – Die SPD entgegnete, daß mit ihr eine anthropozentrische „Verengung“ des Umweltschutzes nicht in Betracht komme. Die Umwelt bedürfe verfassungsrechtlichen Schutzes auch um ihrer selbst willen. Die anthropozentrische Sichtweise bedeute im Ergebnis eine massive Einschränkung des Umweltschutzes.

Die CDU/CSU betonte die aus ihrer Sicht zwingende verfassungspolitische Notwendigkeit eines Ausgestaltungsvorbehalts zugunsten des Gesetzgebers. Der Umweltschutz könne als Schutzgut nicht für sich stehen, insbesondere keine einseitige Priorität beanspruchen. Er sei vielmehr in vielfältigen Spannungslagen – etwa mit Wirtschaftswachstum, Industrieansiedlung, Schaffung von Arbeitsplätzen, Wohnungsbau, Energieversorgung, Verkehrsversorgung usw. – zu sehen und umzusetzen. Alle diese Zielsetzungen seien ebenfalls von herausragender Qualität, sie seien in ihrem Geltungs- bzw. Prioritätsanspruch gegenüber dem Umweltschutz nicht minder-, sondern gleichwertig. Gerade eine wirksame und erfolgreiche Umweltschutzpolitik fordere deshalb den stetigen (verhältnismäßigen) Schutzgüter- oder Interessenausgleich. Der Ausgleich des Staatsziels Umweltschutz mit den anderen Staatsaufgaben, mit dem öffentlichen Interesse und mit den Rechten des einzelnen aber könne – wie schon bei der Sozialgebundenheit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) – nur durch die allgemein-verbindliche politische Entscheidung des Gesetzgebers, nicht aber von Fall zu Fall durch

Verwaltung und Gerichte erfolgen. Deshalb bedürfe es des Konkretisierungsvorbehalts für den Gesetzgeber. Wer auf diesen verzichten wolle, begeife den Umweltschutz nicht mehr in Relation zu jenen anderen Schutzgütern; Umweltschutz könne damit von einem gleichrangigen zu einem vorrangigen oder gar allein ausschlaggebenden Belang werden.

Die SPD sprach sich dezidiert gegen jede Form eines gesetzgeberischen Konkretisierungs- bzw. Aktualisierungsprimats aus. Der Umweltschutz werde damit im Ergebnis zur Disposition des Gesetzgebers gestellt; der Gesetzesvorbehalt nehme dem Staatsziel praktisch seine Verfassungsqualität und stelle den Umweltschutz nach Art und Intensität ganz der jeweiligen Parlamentsmehrheit anheim. Die Formulierung müsse klarstellen, daß kein Gesetzgebungsauftrag gemeint sei. Es stelle sich die Frage, warum ausgerechnet beim Staatsziel Umweltschutz mit dem Gesetzgebungsvorbehalt ein „Bremsblock“ eingezogen werden müsse; das Sozialstaatsprinzip z.B. unterliege keinem Gesetzesvorbehalt. Der Umweltschutz dürfe jedoch gegenüber anderen Staatszielen nicht relativiert werden. Die Vorstellung, nur der Gesetzgeber sei berufen, Umweltschutz zu beachten, greife zu kurz. Der Umweltschutz müsse sich gleichrangig auch an die Rechtsprechung und an die Verwaltung richten. Andernfalls würde der Umweltschutz zu einem Staatsziel „zweiter Klasse“. Der Rahmen der „verfassungsmäßigen Ordnung“ im Sinne von Art. 20 Abs. 3 GG bleibe auf jeden Fall erhalten. Die Gerichte könnten ein solches Staatsziel nicht beliebig interpretieren, sondern blieben selbstverständlich an Recht und Gesetz gebunden.

Anthropozentrischer Ansatz und gesetzgeberischer Konkretisierungsvorbehalt spielten die entscheidende Rolle schon in der parlamentarischen Debatte um ein Staatsziel Umweltschutz in der 11. Wahlperiode. Die Grundposition der CDU/CSU (und damals auch noch der FDP) – anthropozentrische Ausrichtung, ausdrücklicher Gesetzgebungsvorbehalt – mündete in die Formel ein: „Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates. Das Nähere regeln die Gesetze.“ Die SPD hielt dem – auf der Grundlage ihrer Ausgangsposition: keine Anthropozentrik, kein Gesetzgebungsvorbehalt – folgenden Vorschlag entgegen, den sie bereits in der 10. Wahlperiode eingebracht hatte: „Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz des Staates.“ Keiner der beiden Gesetzentwürfe erhielt die erforderliche verfassungsändernde Mehrheit.

Anthropozentrischer Ansatz und Gesetzesvorbehalt waren die beiden strittigen Probleme auch in den Beratungen der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates über ein Staatsziel Umweltschutz. Mit Zweidrittelmehrheit war dort folgender Vorschlag – ohne anthropozentrische Ausrichtung, ohne Gesetzgebungsvorbehalt – für einen neuen Art. 20a GG angenommen worden: „Die natürlichen Grundlagen des Lebens stehen unter dem besonderen Schutz des Staates.“ Fünf Länder hatten demgegenüber vorgeschlagen, das Grundgesetz wie folgt zu ergänzen: „Der Staat schützt die natürlichen Grundlagen des Lebens durch seine gesetzliche Ordnung.“ Auf den (ausdrücklichen) anthropozentrischen Ansatz war hier zur Erzielung eines Konsenses verzichtet worden, nicht aber auf einen förmlichen Gesetzgebungsvorbehalt.

IV. Der Kompromißvorschlag der Berichterstatter: Umweltschutz „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“

Im weiteren Verlauf der Beratungen gab die CDU/CSU zu erkennen – wie schon in der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates –, im Interesse eines mehrheitsfähigen Kompromisses nicht zwingend auf einer ausdrücklichen Verankerung des anthropozentrischen Ansatzes im Grundgesetz bestehen zu wollen. Die SPD erklärte ihrerseits, daß sie nicht länger – wie noch in der 11. Wahlperiode – auf der Hervorhebung eines „besonderen Schutzes“ für die natürlichen Lebensgrundlagen beharren werde.

Ein Kompromiß in der Frage des Gesetzgebungsvorbehalts schien mit folgender, vom Mit-Vorsitzenden Abg. Prof. Dr. Scholz in die Diskussion gebrachten und von den Berichterstattern einvernehmlich aufgegriffenen Formel gelingen zu können: „Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung unter dem Schutz des Staates.“ Die Berichterstatter gingen dabei von folgenden Erwägungen aus:

– Mit dieser Formulierung werde der Staat im Wege eines objektiv-rechtlichen Verfassungssatzes auf den Umweltschutz verpflichtet, die Formulierung biete keine Grundlage für individualrechtliche Rechtsansprüche.

– Der Begriff der „verfassungsmäßigen Ordnung“ sei zwar – auch und gerade im engeren Kontext des Grundgesetzes – mehrdeutig; im vorliegenden Zusammenhang entspreche er dem Begriffsinhalt des Art. 20 Abs. 3 GG, nicht dem (weiteren bzw. engeren) Inhalt der gleichlautenden Begriffe in Art. 2 Abs. 1 GG bzw. Art. 9 Abs. 2 GG. Die verfassungsmäßige Ordnung im hier gemeinten Sinne sei also die Gesamtheit der Normen des Grundgesetzes, nicht – wie in Art. 2 Abs. 1 GG – die Gesamtheit aller mit der Verfassung übereinstimmenden Normen, aber auch nicht nur – wie in Art. 9 Abs. 2 GG – die der elementaren Prinzipien des Grundgesetzes.

– Der Bezug zur so verstandenen „verfassungsmäßigen Ordnung“ leiste die nötigen Ausbalancierungen mit anderen, ebenso verfassungsrechtlich legitimierte Schutzgütern.

Der Vorschlag der Berichterstatter war von der SPD zum förmlichen Antrag erhoben und in der Sitzung der Gemeinsamen Verfassungskommission am 11. Februar 1993 zur Abstimmung gestellt worden. Mit 41 Stimmen verfehlte er nur knapp die für eine verfassungsändernde Kommissionsempfehlung erforderliche Zweidrittelmehrheit von 43 Stimmen.

Auf Seiten der CDU/CSU beharrte die Mehrheit auf einer auch förmlichen Ausweisung des Gesetzgebungsvorbehalts. Nur so könne der Gefahr vorgebeugt werden, daß letztlich nicht mehr die Parlamente, sondern die Gerichte über Inhalt und Grenzen des Umweltschutzes befinden. Von der CDU/CSU-Fraktion wurde in der Sitzung am 11. Februar 1993 dann folgender Vorschlag für einen neuen Art. 20a GG zur Abstimmung gestellt: „Die natürlichen Grundlagen des Lebens stehen unter dem Schutz des Staates. Das Nähere regeln die Gesetze.“ In die gleiche Richtung wies folgender Antrag des Freistaats Bayern: „Der Staat schützt die natürlichen Lebensgrundlagen durch seine gesetzliche Ordnung.“ Beide Anträge verfehlten schon die einfache Mehrheit.

Schon die einfache Mehrheit verfehlte auch ein Antrag des Landes Hessen, demzufolge die natürlichen Grundlagen des Lebens unter dem „besonderen Schutz“ des Staates stehen sollten. Nur drei Ja-Stimmen erhielt der Vorschlag der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Staatsziel Umweltschutz. Hiernach sollten die natürlichen Lebensgrundlagen „gegenwärtiger und künftiger Generationen“ sowie „die Natur um ihrer selbst willen“ unter dem besonderen Schutz des Staates stehen. Ferner sollten Bund, Länder und Gemeinden verpflichtet werden, die „ökologischen Bela-

stungen“ zu dokumentieren und über alle wichtigen ökologischen Entscheidungen, Programme, Vorhaben und Maßnahmen zu informieren.

V. Erneute Abstimmung über den Umweltschutz am 1. Juli 1993

Informelle Gespräche mit dem Ziel, doch noch eine mehrheitsfähige Konsensformel für ein Staatsziel Umweltschutz zu finden, führten dazu, daß in der abschließenden Sitzung der Gemeinsamen Verfassungskommission am 1. Juli 1993 der Umweltschutz erneut auf die Tagesordnung gesetzt wurde. Die SPD hatte sich den eingangs zitierten Vorschlag antragsmäßig zu eigen gemacht und zur Abstimmung gestellt. Mit 43 Ja-Stimmen – bei 14 Nein-Stimmen und 3 Enthaltungen – überwand er knapp die geforderte Zweidrittel-Hürde.

Die Vorbehalte, die in der Sitzung am 1. Juli 1993 gegen die neue Formel geltend gemacht wurden, betrafen im wesentlichen die Bindung der Exekutive und Judikative („nach Maßgabe von Gesetz und Recht“). Es wurde – wieder – die verfassungspolitische Sorge vorgetragen, daß Behörden und vor allem Gerichte die neue Staatszielbestimmung als Grund oder Vorwand nehmen könnten, am Gesetzgeber vorbei eigene umweltpolitische Maßnahmen zu dekretieren. Hier sorgte insbesondere der Zusatz „und Recht“ für Unklarheit, obwohl – oder gerade weil – die Formel dem geltenden Art. 20 Abs. 3 GG entspreche. Schon dort sei die Formel unklar: Verweisung auf überpositives Recht und die Idee der Gerechtigkeit? Auf Richterrecht? Auf Gewohnheitsrecht? Damit würden nur Auslegungen ermuntert, das Staatsziel auch gegen die Auffassungen des Gesetzgebers umzusetzen. Die Bindung allein an das Gesetz, also das positive Recht, müsse gewährleistet sein.

Die CDU/CSU-Fraktion hat deshalb einen Vorschlag zur Abstimmung gestellt, der – bei Wortidentität mit dem SPD-Antrag im übrigen – Umweltschutz durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung nicht „nach Maßgabe von Gesetz und Recht“, sondern – nur – „nach Maßgabe der Gesetze“ vorsah. Dieser Antrag verfehlte – bei 25 Ja-Stimmen, 32 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen – schon die einfache Mehrheit.

VI. Eckwerte der Kommissionsempfehlung für ein Staatsziel Umweltschutz

Die verfassungsändernde Kommissionsempfehlung für einen neuen Art. 20a GG weist folgende – materielle – Eckwerte auf:

– Der Umweltschutz wird auf ein objektiv-rechtliches Staatsziel beschränkt; er zeitigt keine unmittelbaren Rechtswirkungen für den Bürger. Er erlegt ihm keine Rechtspflichten auf (das wäre dem rechtsstaatlichen Verfassungsgesetz ohnehin fremd); er gibt ihm aber auch keine subjektiven öffentlichen Rechte. Es wird daher nicht möglich sein, aufgrund der empfohlenen Staatszielbestimmung bestimmte Umweltentscheidungen einzuklagen oder aus ihr konkrete Leistungsansprüche abzuleiten.

– Herausgehoben wird die „Verantwortung auch für die künftigen Generationen“. Damit wird zum einen bestätigt, was für Staatsziele ohnehin gilt: ihr dynamischer, auf die künftige Gestaltung sozialer Lebensverhältnisse zielender Gehalt. Zum anderen wird betont, daß die natürlichen Lebensgrundlagen nicht nur für die lebende Generation, sondern auch für die nachfolgenden Generationen von existentieller Bedeutung sind.

– Die Einordnung der Staatszielbestimmung in die „verfassungsmäßige Ordnung“ (wobei insoweit der Begriffsinhalt des Art. 20 Abs. 3 GG zugrunde gelegt wird) bedeutet die prinzipielle Gleichordnung des Umweltschutzes mit anderen Verfassungsprinzipien und Verfassungsrechtsgütern. Der Umweltschutz genießt also keine prioritär-absolute Stellung; er ist vielmehr in Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen.

– Indem der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zunächst dem Gesetzgeber zugewiesen wird („durch die Gesetzgebung“), enthält der Vorschlag einen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber. Dieser resultiert aus der Weite und Unbestimmtheit des Staatsziels, dessen Verwirklichung – auch und gerade unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit – eine Abwägung mit kollidierenden Rechtsgütern und Verfassungsprinzipien erfordert.

– Die ausdrückliche Erwähnung des Schutzes auch durch Rechtsprechung und Verwaltung beinhaltet zum einen die Aussage, daß auch die zweite und dritte Gewalt beim Schutz der natürlichen Lebens-

grundlagen mitzuwirken haben („... durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung geschützt...“). Sie bekräftigt zum anderen die in Art. 20 Abs. 3 GG ohnehin enthaltene Aussage, daß die zweite und dritte Gewalt an Recht und Gesetz gebunden, also insoweit insbesondere gegenüber formellen Gesetzen und gegenüber anderen Rechtsnormen nachgeordnet sind. Das steht der Berücksichtigung des Staatsziels beispielsweise bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen und der Ausübung des Ermessens nicht entgegen, erfordert sie vielmehr.

– Mit der Anknüpfung des Vorschlags an die Umschreibung des Gewaltenteilungsprinzips und die differenzierte Rechtsbindung der drei Gewalten in Art. 20 Abs. 3 GG wird das verfassungspolitische Signal gesetzt, daß die neue Staatszielbestimmung sich in die bestehenden Grundstrukturen des Grundgesetzes einfügt.

VII. Weitere Vorschläge im Zusammenhang mit dem Umweltschutz

Im Rahmen der Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission ist noch die Frage auf-

geworfen worden, ob nicht die ökologische Inpflichtnahme des Staates um eine ökologische Inpflichtnahme des einzelnen ergänzt werden müsse. So hat das Land Bremen vorgeschlagen, den Katalog der in Art. 2 Abs. 1 GG erwähnten Grundrechtsschranken um eine ökologische Grundrechtsschranke zu erweitern. Die menschliche Entfaltungsfreiheit solle künftig ihre Grenzen auch dort finden, wo sie die natürlichen Lebensgrundlagen beschädige. „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die natürlichen Lebensgrundlagen beschädigt, die Rechte anderer verletzt und gegen die verfassungsmäßige Ordnung und das Sittengesetz verstößt.“

Des weiteren ist der Vorschlag in die Diskussion gebracht worden, in Art. 14 GG zu den sozialen Schranken auch eine ökologische Schranke hinzuzufügen: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen, das den Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens umfaßt.“

Beide Vorschläge erwiesen sich schon unter den Berichterstattern als nicht mehrheitsfähig. Sie sind denn auch nicht mehr zu offiziellen Anträgen erhoben worden.

Eckart Busch

Zur sicherheitspolitischen Orientierung der Verfassung

I.

Gegenstand der Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission waren auch militärische Fragen im weitesten Sinne mit ihren verfassungsrechtlichen Auswirkungen. Mit diesen hat sich die Kommission unter dem Themenkomplex „Bun-

deswehreinstitute, Rüstung, Wehrdienst, Kriegsdienstverweigerung“ – ursprünglich „Staatliche Souveränität und militärische Verteidigung“ – befaßt. Die Kommissionsberatungen verliefen parallel zu einem hinsichtlich der Bundeswehreinstitute sachgleichen Gesetzgebungsverfahren. Diesem liegen Gesetzentwürfe der Fraktionen der CDU und der F.D.P. (BT-Drucksachen 12/4107 und 12/4135) der SPD (BT-Drucksachen 12/2895 und 12/4534), der Gruppe PDS/LL (BT-Druck-

sache 12/3055) sowie ein Antrag der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 12/3014) zugrunde. Die ersten Beratungen dieser Vorlagen endeten mit deren Überweisung federführend an den Rechtsausschuß. Wann dieses Novellierungsverfahren abgeschlossen sein wird, kann – trotz der politischen Aktualität – nicht gesagt werden.

Die Aufnahme dieses Beratungsgegenstandes in die Agenda der Gemeinsamen Verfassungskommission war Ausdruck ihres Selbstverständnisses, auch bereits eingeleitete Verfahren der Grundgesetznovellierung inhaltlich zum Beratungsgegenstand mit dem Ziel eines Kommissionsvotums zu machen. Den Kommissionsberatungen lagen Anträge der Mitglieder der CDU/CSU (Kommissionsdrucksache Nr. 33), der SPD (Kommissionsdrucksachen Nrn. 8, 87, 90, und 91) sowie der Gruppe PDS/LL (Kommissionsdrucksache Nr. 64) zugrunde. Bei der Abstimmung am 1. Juli 1993 erreichte kein Antrag die erforderliche Zweidrittelmehrheit¹. Der Auftrag der Mitglieder der CDU/CSU wurde nicht zur Abstimmung gestellt.

Bei allen Kontroversen im einzelnen konnte sich die Gemeinsame Verfassungskommission einvernehmlich auf folgende außenpolitische und sicherheitspolitische Lageeinschätzung verständigen:

„Die grundlegenden weltpolitischen Veränderungen der letzten Jahre stellen die Bundesrepublik Deutschland vor neue Herausforderungen. Die Beendigung des Ost-West-Konflikts hat einerseits zur Folge, daß die Weltlage insgesamt durch eine Phase wachsender Instabilität, vor allem durch sich verstärkende ethnische und religiöse Konflikte sowie ökonomische und soziale Auseinandersetzungen geprägt wird. Andererseits hat durch die globale Konfliktbeendigung im Ost-West-Verhältnis die Weltorganisation der Vereinten Nationen eine größere Bedeutung und Handlungsfähigkeit erreicht, so daß sie – entsprechend den Zielen ihrer Charta – den Weltfrieden und die internationale Sicherheit wirksamer wahren kann. Die Vereinten Nationen können nunmehr ihre Kompetenz und

Legitimation zur internationalen Konfliktregelung besser ausüben. Hierzu steht ihnen ein weitgefächertes Instrumentarium politischer Möglichkeiten, wirtschaftlicher Sanktionen und äußerstenfalls auch militärischer Maßnahmen zur Verfügung. Mit den militärischen Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Friedenserhaltung und – auf der Grundlage der Kapitel VII und VIII der Charta – zur Friedenserstellung rücken auch mögliche Einsätze der Bundeswehr im Rahmen der Vereinten Nationen in den Blickpunkt des nationalen und internationalen Interesses. Damit stellt sich die Frage, ob und inwieweit die jetzt in vollem Umfang souveräne Bundesrepublik Deutschland außenpolitisch und auch sicherheitspolitisch herausgefordert ist, ihren auch militärischen Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu leisten, zumal sie nunmehr gegenüber der Staatengemeinschaft in der Welt eine gewachsene politische Verantwortung hat.“

Die aus dieser einvernehmlichen Einschätzung resultierende Lösung der verfassungsrechtlichen Fragen für die Einsätze der Bundeswehr im Rahmen der Vereinten Nationen stellte die Hauptkontroverse in der Gemeinsamen Verfassungskommission zu diesem Beratungsgegenstand dar. Der Streit geht im Kern darum, ob Auslandseinsätze der Bundeswehr im Rahmen der Vereinten Nationen sowie im Rahmen vertraglich vereinbarter Beistands- und Bündnisverpflichtungen zulässig sind, so daß es allenfalls einer „klarstellenden Ergänzung“ des Grundgesetzes bedarf, oder ob hierfür eine ausdrückliche Ermächtigung in der Verfassung – und damit eine entsprechende Ergänzung des Grundgesetzes notwendig ist. Diese Kontroverse hat 1992 und 1993 zu drei Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht geführt – „Adria“, „AWACS“ und „Somalia“ –, das in zwei einstweiligen Anordnungen die jeweiligen Bundeswehrein-sätze vorbehaltlich der Entscheidungen in der Hauptsache nicht als offensichtlich verfassungswidrig erachtet hat.

Dieser jahrelange Streit geht quer durch die politischen und auch wissenschaftlichen Lager. Die Staatsrechtslehre hält überwiegend eine Verfassungsergänzung aus rechtlichen Gründen nicht für erforderlich. Sie folgert dies zum einen aus dem 1973 erfolgten vorbehaltlosen Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen, der Mitgliedschaftspflichten in vollem Umfang begründet hat. Diese dürfen sich nicht nur auf finanzielle Leistungen beschränken, sondern fordern gegebenenfalls auch ein militärisches Engagement – soll die Effektivität der Vereinten Nationen

1 Auf die Stenographischen Berichte dieser Kommissions-sitzungen mit ihren Argumentationen, Deduktionen und Positionen durchgängig kontroverser Provenienz sei aufmerksam gemacht. Vgl. ferner die jüngste wissenschaftliche Darstellung der Problematik des Einsatzes der Bundeswehr *out of area* sowie die verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Spannungslage zwischen Art. 24 Abs. 2 und 87a Abs. 2 GG in der gründlichen, die einschlägige Literatur nahezu vollständig berücksichtigenden Abhandlung von Gabriele Burmester, Verfassungsrechtliche Grundlagen beim Einsatz der Bundeswehr zur Verteidigung, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht, (1993) 4, 133 ff.

als System der kollektiven Sicherheit gewahrt bleiben. Zudem hat die mit der Einigung Deutschlands erlangte volle Souveränität die deutsche Verantwortung für die Erhaltung bzw. Wiederherstellung des Friedens in der Welt geschärft. Schließlich kann das Grundgesetz nicht in Art. 24 Abs. 2 GG den Beitritt zu den Vereinten Nationen als einem internationalen Friedenssicherungssystem mit vollen Mitgliedschaftspflichten ermöglichen und hinterher deren Erfüllung in einem wesentlichen Teil versagen.

Zum anderen wird darauf hingewiesen, daß den Vereinten Nationen nach den Intentionen ihrer Gründer und ihrer Charta zunächst die Aufgabe der Streitschlichtung und Friedenssicherung zufällt. Damit greift das den Staaten zugestandene Recht der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung – gewissermaßen subsidiär – erst Platz, wenn die Friedenssicherung der Vereinten Nationen versagt. Da diese Friedenssicherung im Vorfeld der völkerrechtlich zulässigen Selbstverteidigung liegt, liegt sie auch im Vorfeld des staatsrechtlichen Verteidigungsbegriffs des Art. 87a Abs. 2 GG. Damit werden UN-Einsätze der Bundeswehr bei bestehender Verfassungslage als rechtlich zulässig angesehen.

Gabriele Burmester greift in ihrer Abhandlung auf das durch Friedenssicherung und internationale Zusammenarbeit geprägte Staatsbild des Grundgesetzgebers zurück: Dies bedeute insbesondere auch umfassende internationale Zusammenarbeit zur aktiven Sicherung des Friedens. Aus dieser materiellen Wertentscheidung in Verbindung mit der formellen verfassungsrechtlichen Grundnorm der Verhältnismäßigkeit folgert sie: „Zur Vermeidung des Eintritts oder der Erweiterung einer internationalen Verteidigungssituation als intensivsten Fall einer potentiellen Abwehrkooperation sind die vor- bzw. nachgelagerten gemeinschaftlichen Friedenssicherungsmaßnahmen als mildere Eingriffsfälle in der jeweils erforderlichen Abstufung durchzuführen. Diese unterschiedlichen Formen militärischer Zusammenarbeit der Streitkräfte erweisen sich insoweit als Teile eines einheitlichen kollektiven Defensivsystems, dessen äußerstes Ende die bewaffnete kollektive Selbstverteidigung im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG innerhalb eines militärischen Bündnisses bildet und dessen verhältnismäßig mildere Abwehrformen der vorbeugenden bzw. nachsorgenden Friedenssicherung lediglich logisch-teleologische Zwischenstufen einer verteidigungspolitischen Sinneinheit sind.“² Folgerichtig kommt sie zu dem Ergebnis,

daß ein nach den Wertentscheidungen der Gesamtverfassung einschließlich ihrer völkerrechtlichen Verweisungen ausgelegter Art. 87a Abs. 2 GG eine Sperrwirkung für die Beteiligung der Bundeswehr an UN-Friedenssicherungsmaßnahmen nicht zu entfalten vermag.

Diese Verfassungsnorm, nach der die Streitkräfte außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden dürfen, soweit das Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt, ist andererseits die verfassungsrechtliche Hauptbasis jener, die aus politischen und rechtlichen Gründen eine verfassungsrechtliche Ermächtigung für UN-Einsätze der Bundeswehr für notwendig halten: Derartige Einsätze könnten weder unter den Begriff der Verteidigung des Art. 87a Abs. 2 GG subsumiert werden, noch lasse sie das Grundgesetz an anderer Stelle ausdrücklich zu. Im übrigen enthalte Art. 24 Abs. 2 GG keine Ermächtigung zum Einsatz der Streitkräfte außerhalb des Verteidigungsfalles und der Erfüllung vertraglich vereinbarter Beistands- und Bündnispflichten. Der Parlamentarische Rat habe seinerzeit bei der Schaffung dieser Vorschrift nicht an militärische Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte denken können. Auch die Wehrverfassung von 1956 und die Notstandsverfassung von 1968, bei deren Beratungen eine mögliche Ergänzung von Art. 24 Abs. 2 GG denkbar gewesen wäre, hätten eine Änderung dieser Vorschrift nicht einmal in Erwägung gezogen. Deshalb bedürfe diese Verfassungslücke in Art. 24 und 87a GG einer normativen Ausfüllung.

II.

Vor diesem Hintergrund spielten sich die – gleichfalls kontroversen – Beratungen in der Gemeinsamen Verfassungskommission über die Auslandseinsätze der Bundeswehr ab. Der Antrag der Mitglieder der SPD „Einsatz der Bundeswehr out of area/Blauhelme“ (Kommissionsdrucksache Nr. 8 = Gesetzentwurf BT-Drucksache 12/2895) sieht in einem neuen Absatz 3 für Art. 24 GG die Ermächtigung an den Bund vor, den Vereinten Nationen Angehörige der Streitkräfte „*nur für friedenserhaltende Maßnahmen ohne Kampfauftrag (zu) unterstellen*“ und den Vereinten Nationen oder betroffenen Staaten „*auf Anforderung unbewaffnete Angehörige der Streitkräfte zur Bekämpfung von Umweltschäden, für humanitäre Hilfeleistungen und Maßnahmen der Katastrophenhilfe*“

² Ebd., S. 143.

zur Verfügung zu stellen. Die Modalitäten der UN-Unterstellung sind in einem neuen Absatz 2 Satz 2 für Art. 87 a GG geregelt: Ersuchen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Vorliegen eines Beschlusses des Sicherheitsrates und Zustimmung der am Konflikt beteiligten Staaten. Die mit diesem Antrag beabsichtigte Begrenzung der Auslandseinsätze der Bundeswehr auf „Blauhelm-Einsätze“ hat zur Folge, daß sich hierzu nur Berufs- und Zeitsoldaten freiwillig melden können, die zudem „nur mit leichten Waffen zum Selbstschutz ausgerüstet sind“. Das Zustimmungserfordernis des Bundestages für die Entscheidung der Bundesregierung zu derartigen Maßnahmen ist ausdrücklich vorgesehen.

Zur Begründung wurde ergänzend vorgetragen, die Beteiligung der Bundeswehr an „Blauhelm-Einsätzen“ – einschließlich der Sicherung von humanitären Hilfsaktionen und Schutzzonen sowie der Überwachung von Embargo- und Blockademaßnahmen – befähige die Vereinten Nationen zu militärischen Maßnahmen unter deutscher Beteiligung als Antwort auf massive Völkerrechts- und Menschenrechtsverletzungen. Die verfassungsrechtliche Ermächtigung zu dieser begrenzten Einsatz-Intensität friedenserhaltender Maßnahmen, die auch die Selbstverteidigung in Kampfhandlungen umfasse, sei ausreichend, da die Vereinten Nationen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auch zukünftig selber keine Kampfeinsätze durchführen würden. Der Ausschluß der Wehrpflichtigen von Blauhelm-Einsätzen folge daraus, daß die Wehrpflicht nur zum militärischen Dienst für die Landesverteidigung legitimiere.

Der Antrag der Mitglieder der CDU/CSU „Art. 24 Abs. 2a GG – neu“ (Kommissionsdrucksache Nr. 33 = Gesetzentwurf BT-Drucksache 12/4107, der von der Koalition eingebracht wurde) „zur klarstellenden Ergänzung des Grundgesetzes“ sieht in einem neuen Absatz 2a für Art. 24 GG den Einsatz der Streitkräfte des Bundes vor 1. bei friedenserhaltenden Maßnahmen gemäß Beschluß des Sicherheitsrates oder im Rahmen von regionalen Abmachungen im Sinne der Charta der Vereinten Nationen, 2. bei friedensherstellenden Maßnahmen aufgrund der Kapitel VII und VIII der Charta der Vereinten Nationen ebenfalls gemäß Beschluß des Sicherheitsrates und 3. zur kollektiven Selbstverteidigung gemeinsam mit anderen Staaten im Rahmen von Bündnissen und regionalen Abmachungen. In den ersten beiden Fällen sei die Zustimmung der Mehrheit, im dritten Fall die von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages notwendig.

Die Antragsteller betonen, ihrer Ansicht nach erfordere die derzeitige Verfassungsrechtslage keine Ergänzung für Auslandseinsätze der Bundeswehr. Sie teilen damit die in der Wissenschaft überwiegend geäußerte Rechtsauffassung. Aus der Begründung ihres im Bundestag eingebrachten Gesetzentwurfs (BT-Drucksache 12/4135) ergibt sich das erkenntnisleitende Interesse für den „klarstellenden“ Hinweis: Angesichts der Tatsache, daß die Anforderungen der Vereinten Nationen auch militärische Einsätze der Bundeswehr einschließen können, möchte die Koalition gerade im Hinblick auf die Soldaten der Bundeswehr die verfassungsrechtlichen Grundlagen für etwaige Einsätze bei friedenserhaltenden und friedensherstellenden Maßnahmen sowie bei der Ausübung des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung außer Streit stellen.

Hinsichtlich der sich aus dem Beitritt zu den Vereinten Nationen ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen wiesen die Antragsteller auf die durch diesen und den Beitritt der ehemaligen DDR bedingte zwischenzeitliche deutsche „Doppelmitgliedschaft“ in der Weltorganisation und auf die durch alliierte Vorbehalte eingeschränkte deutsche Souveränität hin. Dies hätte zu einer Zurückhaltung aller Bundesregierungen geführt, die deutschen Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen auch militärisch zu erfüllen. Für die Antragsteller sind diese Gründe nunmehr mit der Einigung Deutschlands und der Erlangung der vollen nationalen Souveränität entfallen. Ihr Ziel ist es, die Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich in die Lage zu versetzen, alle völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Erst dann werde sie dem Auftrag der Präambel des Grundgesetzes gerecht, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. Deshalb dürfe sich die „klarstellende“ Grundgesetzergänzung nicht auf die verfassungsrechtliche Legitimation nur von „Blauhelm-Einsätzen“ beschränken.

Das Mehrheitserfordernis der auch in diesem Antrag vorgesehenen parlamentarischen Zustimmung zu der Entscheidung der Bundesregierung orientiert sich an der Intensität der jeweiligen Bundeswehrein-sätze: friedenserhaltende Maßnahmen („Blauhelm-Einsätze“) – absolute Mehrheit („Kanzlermehrheit“); friedensherstellende Maßnahmen („Kampfeinsätze“) – Zweidrittelmehrheit („Große Koalition“). Das Erfordernis der parlamentarischen Zustimmung werde der Bedeutung des Bundestages als Kontrollorgan im militärischen Bereich gerecht.

In der Entwurfsbegründung (BT-Drucksache 12/4135) wird klargestellt, daß es keinen allgemeinen Parlamentsvorbehalt für den Streitkräfteeinsatz gibt und daß nicht jede militärische Aktion parlamentarischer Legitimation bedarf: Beim Einsatz der Streitkräfte zur Verteidigung gemäß Art. 87a Abs. 2 GG und im Bündnisfall im Rahmen des NATO-Vertrages ist entsprechend der geltenden Rechtslage eine Zustimmung zur Feststellung des Bündnisfalles und zum Einsatz deutscher Streitkräfte nicht erforderlich.

Die Unterschiede zwischen den Anträgen der SPD und der Koalition sind deutlich: Die SPD will die Auslandseinsätze der Bundeswehr auf friedenserhaltende Maßnahmen ohne Kampfauftrag beschränken, an denen sich zudem keine Wehrpflichtigen beteiligen dürfen. Der Antrag der Koalition kennt beide Beschränkungen nicht.

Nachdem die Gemeinsame Verfassungskommission keinen Kompromiß in dieser Frage hat erzielen können, bleibt abzuwarten, ob dies im eingeleiteten Gesetzgebungsverfahren im letzten Jahr dieser Wahlperiode gelingen wird.

III.

Ein weiteres Feld dieses Beratungsgegenstandes war die Parlamentarisierung der Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte im Bündnisfall des Art. 80a Abs. 3 GG. In ihrem Antrag „Bündnisfall“ (Kommissionsdrucksache Nr. 90) wollten die Kommissionsmitglieder der SPD die Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte zur Verteidigung im Rahmen vertraglich vereinbarter Beistandspflichten dem Bundestag zuordnen. Diese Entscheidung sollte auf Antrag der Bundesregierung erfolgen sowie der Zustimmung des Bundesrates und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedürfen.

Die Begründung ging von einer Parallelität parlamentarischer Kompetenzen bei der Feststellung des Verteidigungsfalles aus, die auf den Einsatz der Streitkräfte im Bündnisfall erstreckt werden sollten: Wenn schon für die Verteidigung des eigenen Territoriums qualifizierte parlamentarische Mehrheiten notwendig seien, müsse dies erst recht für militärische Einsätze im Bündnisfall – mithin außerhalb des eigenen Territoriums – gelten. Damit wäre der Bündnisfall nicht mehr

wie bisher eine verfassungsfeste Prärogative der Bundesregierung gewesen.

Die Koalition hielt im Interesse der außenpolitischen Handlungsfähigkeit und militärischen Reaktionsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den Bündnispartnern die erstrebte Parlamentarisierung des Bündnisfalles weder aus rechtlichen Erwägungen für notwendig noch aus politischen Gründen für wünschenswert. Sie will die Vorrangstellung der Bundesregierung in der derzeitigen Rechtslage erhalten.

Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, daß der Antrag nicht die Zustimmung der Bundesregierung gemäß Art. 80a Abs. 3 GG zu dem Beschluß des NATO-Rates oder des Verteidigungsausschusses der NATO über die Feststellung des Bündnisfalles formal an eine parlamentarische Billigung bindet. Diese gilt allein für die inhaltlichen Folgen: die Entscheidung über den Einsatz der Bundeswehr im Bündnisfall. In dieser sicherheitspolitisch wichtigen Frage soll die Bundesregierung parlamentarisch eingebunden werden.

Vor diesem Hintergrund sei daran erinnert, daß das parlamentarische Defizit bei der Feststellung des Bündnisfalles seinerzeit bei den Beratungen von Art. 80a Abs. 3 GG im Rahmen der Notstandsverfassung im Bundestag 1968 erkannt worden war. Dem Verfassungsgeber schien die Zustimmung der Bundesregierung zum Bündnisfall der NATO ausreichend zur Wahrung nationaler Interessen: „Nach Auffassung der Mehrheit des Rechtsausschusses kann die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, die durch Beschlüsse eines von den Bündnispartnern konstituierten internationalen Organs begründet werden, nicht noch zusätzlich von der Zustimmung des deutschen Parlaments abhängig gemacht werden. Eine derartige innerstaatliche Bindung der Bundesregierung könnte zu starken zeitlichen Verzögerungen führen und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik beeinträchtigen.“³ Die Führungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland, ihre sicherheitspolitische Manövrierfähigkeit und hinreichende Reaktionsfähigkeit waren die erkenntnisleitenden Interessen für die getroffene Regelung in Art. 80a Abs. 3 GG. Diese können bei der Beurteilung des Antrags in Kommissionsdrucksache Nr. 90 nicht außer Betracht bleiben.

Die seit 1968 unverändert bestehende Rechtslage bedeutet nicht, daß sich die Entscheidungen und Maßnahmen des Bündnisfalles im parlaments-

³ BT-Drucksache V/2873, S. 12.

fernen Zweibund von Bundesregierung und NATO vollzogen. Dem Bundestag steht auch im Bündnisfall das gesamte Instrumentarium der parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Bundesregierung zur Verfügung. Dies verstärkt sich um die Sonderbefugnis des Art. 80a Abs. 3 Satz 2 GG, wonach der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder die Aufhebung von Maßnahmen im Bündnisfall verlangen kann.

IV.

Ein weiterer Antrag der Kommissionsmitglieder der SPD „Friedensstaatlichkeit“ (Kommissionsdrucksache Nr. 87) sah für Art. 26 Abs. 1 GG eine Neufassung vor, der zufolge die Bundesrepublik Deutschland sich verpflichtet, dem Frieden der Welt zu dienen und zur Abrüstung und zur Verhütung von Kriegen beizutragen. Zur Begründung wurde die Notwendigkeit betont, über die Präambel hinaus die Friedenspflicht der Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich im Grundgesetz zu verankern. Auch mit Blick auf das Ausland sei es geboten, die staatliche Verpflichtung zum Frieden an herausgehobener Stelle der Verfassung zu erwähnen.

Von der Koalition wurde unter Hinweis auf die Präambel und auf die Art. 24 Abs. 2, 25 und 26 Abs. 1 GG der bereits jetzt mehrfach zum Ausdruck kommende Friedenswille der Bundesrepublik Deutschland für ausreichend gehalten. Eine darüber hinausgehende entsprechende Ergänzung des Grundgesetzes könnte zudem die Schlußfolgerung nahelegen, das deutsche Volk sei trotz der verfassungsrechtlichen Friedenspflicht nicht friedensgeneigt. Im übrigen widerspreche die beantragte Ergänzung des Grundgesetzes dem Grundsatz jeglicher Kodifikation, nur das zu regeln, was geregelt werden müsse und nicht schon geregelt sei.

Des weiteren sah der Antrag auf Kommissionsdrucksache Nr. 87 die Aufnahme neuer Absätze 3 und 4 in Art. 26 GG vor mit insgesamt restriktiven Bestimmungen über die Forschung und Entwicklung, über Herstellung und Beförderung sowie

über Ausfuhr und Kenntnisweitergabe hinsichtlich zur Kriegführung geeigneter Waffen und sonstiger Rüstungsgüter. Die Änderung zielte auf eine Erweiterung der Genehmigungspflicht der Bundesregierung, eine Stärkung der parlamentarischen Kontrolle und die Sicherung des Endverbleibs nur in Staaten, mit denen die Bundesrepublik Deutschland ein Bündnis zur kollektiven Selbstverteidigung geschlossen hat. Unbeschadet bestehender Bündnisverpflichtungen sollte der Prozeß von der Entwicklung atomarer, bakteriologischer, chemischer und anderer Massenvernichtungswaffen über die Herstellung bis zur Drohung mit ihrer Anwendung und die Anwendung selbst unter Strafe gestellt werden.

Die Koalition hielt hingegen die geforderte Neufassung von Art. 26 GG für schädlich, da die bezweckten Änderungen in der Sache und im Verfahren den deutschen außen- und sicherheitspolitischen Interessen nicht gerecht würden. Zudem sei angesichts bestehender völkerrechtlicher Verträge ein zusätzlicher verfassungsrechtlicher Verzicht auf ABC-Waffen nicht erforderlich.

Schließlich beantragten die Kommissionsmitglieder der SPD mit ihrem Antrag „Kriegsdienstverweigerung“ (Kommissionsdrucksache Nr. 91) eine Neufassung von Art. 4 Abs. 3 Satz 1 GG, der zufolge jeder das Recht hat, unter Berufung auf sein Gewissen den Kriegsdienst mit der Waffe zu verweigern. Mit diesem Antrag wurde mehr Gerechtigkeit bei der Ausübung der Gewissensentscheidung bezweckt.

Die Koalition befürchtete die Einführung einer Wahlfreiheit zwischen Wehrdienst und Ersatzdienst. Im übrigen genügten die verfassungsrechtlichen Grundlagen und die verfahrensrechtliche Ausgestaltung des Rechts der Kriegsdienstverweigerung allen rechtsstaatlichen Anforderungen.

Auch die mit demselben Antrag durch eine Änderung von Art. 12a Abs. 2 Satz 2 GG von der SPD bezweckte gleiche Dauer von Wehrdienst und Ersatzdienst wurde abgelehnt im Hinblick auf die unterschiedlichen Belastungen zwischen Wehrdienst und Ersatzdienst sowie auf die durch die Einberufung zu Wehrübungen kaum voraussehbare und häufig schwankende Dauer des Wehrdienstes.

Grundgesetz und Europäische Union

Fortentwicklung der Verfassung im Zuge des europäischen Einigungsprozesses

I. Anlaß der Beratungen

Das erste Thema, mit dem sich die Gemeinsame Verfassungskommission befaßte, war der Fragenkomplex „Grundgesetz und Europa“. Den Grund dafür bildeten das für den 1. Januar 1993 vorgesehene Inkrafttreten des Vertragswerkes von Maastricht und die zu diesem Zweck notwendigen Verfassungsänderungen. Bei diesen Änderungen handelte es sich zunächst um die Neuregelung des Artikel 23 GG, der die Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union und eine Staatszielbestimmung in europäischen Angelegenheiten bildet. Gleichzeitig schafft der neue Artikel ein System für das kooperative Zusammenwirken von Bund und Ländern in der zukünftigen Europapolitik¹. Diese soll nicht mehr in der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes liegen, sondern nach dem Muster der innerstaatlichen Kompetenzverteilung durch Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat bestimmt werden².

Zur Einführung eines kommunalen Wahlrechts für EG-Bürger (Artikel 28 Abs. 1 Satz 4 GG) und einer Europäischen Zentralbank (Artikel 88 GG) sowie als Folgeänderungen zu Artikel 23 GG (Artikel 45, 50, 52 Abs. 3 a, 115 e Abs. 2 Satz 2, 24 Abs. 1 a GG) waren weitere Änderungen des Grundgesetzes erforderlich.

Da die Mehrzahl der von der Verfassungskommission empfohlenen Änderungen des Grundgesetzes tatbestandlich an die Existenz der Europäischen Union gebunden ist, hat der „Sonderausschuß Europäische Union“ deren Anwendbarkeit mit dem Zeitpunkt des tatsächlichen Entstehens der Union verknüpft. Dies ist nach der Abweisung der Maastricht-Klage durch das Bundesverfassungs-

gericht³ und nach dem Inkrafttreten des Vertrages zum 1. November 1993 mit diesem Tage geschehen.

II. Neuregelung des Art. 23 GG

1. Staatszielbestimmung und Struktursicherungsklausel: Art. 23 Abs. 1 Satz 1

Der erste Absatz enthält die Staatszielbestimmung eines vereinten Europas, zu dessen Verwirklichung die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirkt, und ist damit Ausdruck der Integrationsoffenheit des Gesamtstaates. Die Vorschrift eröffnet den bereits durch die Präambel gewiesenen Weg zur politischen Einigung Europas und sichert jeden Schritt der Bundesrepublik Deutschland auf diesem Weg verfassungsrechtlich ab. Damit trägt sie dem qualitativen Sprung Rechnung, den die Europäische Union durch den Vertrag von Maastricht getan hat. Die Bundesrepublik Deutschland wird nicht nur ermächtigt, an der Entwicklung der Europäischen Union mitzuwirken und ihr hierzu weitere Hoheitsrechte zu übertragen. Die Verwirklichung des vereinten Europas erhält darüber hinaus den Rang eines Staatsziels, auf das hinzuwirken der Bundesstaat in seiner Gesamtheit – also Bund und Länder – verpflichtet ist.

Damit verbunden ist eine Struktursicherungsklausel, nach der die europäische Integrationsgemeinschaft demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet sein und einen dem Grundgesetz vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleisten muß. Durch diese Klausel werden alle Verfassungsorgane – namentlich Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung – darauf verpflichtet, sich für die Verwirklichung dieser Strukturmerkmale in der Europäischen Union einzusetzen; fortschreitende Integration erfordert

1 Vgl. Rupert Scholz, Europäische Union und deutscher Bundesstaat, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 9 (1993), S. 817.

2 Zum Einfluß des EU-Vertrages auf das nationale Kompetenzgefüge vgl. Peter Badura, in: Festschrift für Peter Lerche, München 1993, S. 369 ff.

3 Vgl. Urteil vom 12. Oktober 1993, 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92.

entsprechende Fortschritte bei der Umsetzung der in der Strukturklausel enthaltenen Prinzipien⁴.

Die in der Struktursicherungsklausel hervorgehobenen Merkmale entsprechen im wesentlichen den in Artikel 79 Abs. 3 GG besonders geschützten grundlegenden Strukturprinzipien. Sie umfaßt als weiteren tragenden Grundsatz das Subsidiaritätsprinzip, dem in dem insoweit ergänzten EG-Vertrag (Artikel 3b) eine tragende Bedeutung zugewiesen worden ist.

2. Rahmenbedingungen für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union: Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3 GG

Absatz 1 Satz 2 stellt klar, daß künftig jedwede Übertragung von Hoheitsrechten auf die europäische Ebene der Zustimmung des Bundesrates bedarf, und zwar unabhängig davon, ob es um die Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes oder der Länder geht. Maßgebend für diesen Regelungsvorschlag war die Erwägung, daß sich weitere Übertragungen von Hoheitsrechten angesichts des erreichten hohen Integrationsniveaus unmittelbar auf die innerstaatlichen Verfassungsstrukturen und damit auch auf die Stellung der Länder im Bundesstaat auswirken. Die Europäische Union kann nicht mehr als „zwischenstaatliche Einrichtung“ i. S. des Art. 24 Abs. 1 GG verstanden werden, da sie einen inhaltlichen Qualitätssprung der europäischen Einigung eingeleitet hat, der eine besondere grundgesetzliche Ermächtigung erfordert.

Die Kommission hat sich darauf verständigt, die Anwendung von Artikel 79 Absätze 2 und 3 GG sowohl für die Begründung der Europäischen Union als auch für alle Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen vorzusehen, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen und Ergänzungen ermöglicht werden. Mit dieser Formulierung wird einerseits klargestellt, daß das in Artikel 79 Abs. 1 GG enthaltene Zitiergebot für Änderungen des Grundgesetzes im Zusammenhang mit Hoheitsrechtsübertragungen auf die europäische Ebene keine Anwendung findet; dies mit Rücksicht auf die damit verbundenen erheblichen rechtstechnischen Probleme. Andererseits erfaßt der Verweis auf Artikel 79 Absätze 2 und 3 GG alle Hoheitsrechtsübertragungen, und zwar unab-

hängig davon, ob sie sich auf „wesentliche Strukturen“ des Grundgesetzes auswirken oder nicht, weil nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts letztlich jede Hoheitsrechtsübertragung eine materielle Änderung mit sich bringt, indem sie zumindest in die verfassungsrechtlich festgelegte Zuständigkeitsordnung eingreift⁵.

Im Ergebnis bewirkt der Regelungsvorschlag zu den Sätzen 2 und 3 damit, daß die mit der Ratifizierung des Unions-Vertrages verbundenen und alle weiteren „europäischen“ Hoheitsrechtsübertragungen der verfassungsändernden Mehrheiten des Artikels 79 Abs. 2 GG bedürfen und den in Artikel 79 Abs. 3 GG genannten, vor Verfassungsänderungen festen Kern des Grundgesetzes nicht tangieren dürfen⁶.

3. Verankerung der Mitwirkungsbefugnisse von Bundestag und Bundesrat in Art. 23 Abs. 2 GG

In Absatz 2 des neuen Artikels werden die Mitwirkungsbefugnisse des Bundestages und der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union verankert. Dabei wird festgelegt, daß die Mitwirkung der Länder durch das von ihnen gebildete Bundesorgan Bundesrat wahrgenommen wird. Voraussetzung für eine verantwortungsvolle Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat ist, daß sie über alle Angelegenheiten der Europäischen Union, die für sie von Interesse sein könnten, informiert werden. Daher wird die Bundesregierung in Abs. 2 verpflichtet, Bundestag und Bundesrat „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ zu unterrichten. Die Einzelheiten der Unterrichtung sind in den Ausführungsgesetzen nach Abs. 3 (für den Bundestag) bzw. Abs. 7 (für den Bundesrat) festzulegen.

4. „Berücksichtigung“ der Stellungnahme des Bundestages gemäß Art. 23 Abs. 3 GG

Die Regelung stellt dem Bundestag das wesentliche Instrument seiner Mitwirkungsbefugnis zur Verfügung: Die Bundesregierung hat ihm vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, die sie bei den Verhandlungen in den Gremien der Europäischen Union „zu berücksichtigen“ hat. Nachdem in der Kommission zunächst keine Notwendigkeit für diese Regelung gesehen

⁴ Zur Struktursicherungsklausel vgl. Thomas Oppermann/Claus Dieter Classen, Europäische Union: Erfüllung des Grundgesetzes, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/93, S. 11 ff.; vgl. auch Wolfgang Fischer, Die Europäische Union im Grundgesetz: der neue Artikel 23, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1993) 1, S. 32 ff.

⁵ Vgl. BVerfGE 58, 1, 36.

⁶ Vgl. Ausführungen der Berichterstatter in der 8. Sitzung der Gemeinsamen Verfassungskommission am 26. Juni 1992, Stenographischer Bericht S. 4, 6f.

wurde⁷, setzte sich die Auffassung durch, daß die Rechte des Bundestages in ihren Grundzügen genauso im Grundgesetz verankert werden sollten wie die des Bundesrates in den folgenden Absätzen.

Dabei lehnte man sich inhaltlich und begrifflich eng an die für den Bundesrat gefundene Lösung an. Das äußerte sich zunächst darin, daß der Bundestag – wie der Bundesrat – Gelegenheit zur Stellungnahme erhält, und zum anderen auch darin, daß die Bundesregierung verpflichtet wird, diese Stellungnahme „zu berücksichtigen“. Die Bundesregierung hat folglich die Argumente des Bundestages – wie die des Bundesrates – zur Kenntnis zu nehmen, sich mit ihnen auseinanderzusetzen und sie in ihre Entscheidung einzubeziehen; sie ist jedoch nicht an sie gebunden. Damit ist den Stellungnahmen von Bundestag und Bundesrat grundsätzlich die gleiche Bedeutung zuzumessen⁸.

5. Beteiligung des Bundesrates nach dem Maßstab seiner innerstaatlichen Kompetenz: Art. 23 Abs. 4 und 5

a) Absatz 4 enthält den Leitsatz für die Mitwirkungsrechte des Bundesrates an der Willensbildung des Bundes: Sie richten sich nach der innerstaatlichen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern⁹. Hierin kommt das Grundanliegen zum Ausdruck, daß die fortschreitende europäische Integration nicht zu einer Gewichtsverschiebung zwischen Bund und Ländern, insbesondere nicht zu einer Verringerung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates führen darf.

Allerdings läßt der Willensbildungsmechanismus innerhalb der Europäischen Union eine bruchlose Projektion der innerstaatlichen Kompetenzordnung auf die Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union nicht zu. Dem trägt Absatz 5 Rechnung, indem er ein System differenzierter Beteiligungsformen vorsieht. Dabei werden die Anwendungsgebiete der unterschiedlichen Mitwirkungsrechte der Länder unter Berücksichtigung der innerstaatlichen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen durch das Grundgesetz umschrieben.

b) Die erste, in Absatz 5 Satz 1 definierte (schwächere) Mitwirkungsstufe des Bundesrates, in der

7 Vgl. urspr. Empfehlung der Kommission v. 26. Juni 1992, Komm.-Drs. 7 neu.

8 Art. 23 Abs. 5 Satz 2 bildet davon eine Ausnahme, vgl. unten II.5.c.

9 Vgl. eine erste Stellungnahme dazu von Josef Isensee, *Mit blauem Auge davongekommen – das Grundgesetz*, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 40 (1993), S. 2583 ff.

die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates (lediglich) „berücksichtigt“, umfaßt zum einen den Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes, sofern Interessen der Länder berührt sind. In diesen Bereich fallen alle Zuständigkeiten des Bundes, für die das Grundgesetz – auch unter Berücksichtigung der Artikel 30 und 70 GG – keine Kompetenztitel der Länder enthält. Das in Absatz 2 verankerte generelle Mitwirkungsrecht des Bundesrates an allen Angelegenheiten der Europäischen Union wird davon nicht berührt. Zum anderen erfaßt die erste Mitwirkungsstufe des Bundesrates den Bereich, für den der Bund „im übrigen... das Recht zur Gesetzgebung hat“. Dies bedeutet, daß die Bundesregierung in beiden Fällen dem Bundesrat rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme in angemessener Frist gibt, eine Bindung der Bundesregierung an diese Stellungnahme des Bundesrates jedoch nicht besteht. Mit der Formulierung „berücksichtigen“ ist gemeint, daß die Bundesregierung die Argumente des Bundesrates zur Kenntnis zu nehmen, in ihre Entscheidung einzubeziehen und sich mit ihnen auseinanderzusetzen hat¹⁰.

c) Die in Absatz 5 Satz 2 als zweite Stufe vorgesehene (gesteigerte) Mitwirkungsform des Bundesrates erstreckt sich auf den Bereich, in dem im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind. Darunter sind zunächst zu verstehen alle Kompetenztitel der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung, für die der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat und mangels eines dahin gehenden Bedürfnisses nach Art. 72 Abs. 2 GG auch keinen Gebrauch machen könnte; darüber hinaus alle EG-Vorhaben, die im Schwerpunkt die Einrichtung von Behörden der Länder oder ihre Verwaltungsverfahren betreffen. Die gesteigerte Mitwirkungsform erstreckt sich nicht auf das gesamte EG-Vorhaben, sondern nur auf diejenigen Teile, die den Länderkompetenzbereich des Vorhabens betreffen¹¹.

Der Inhalt der gesteigerten Mitwirkungsform nach Satz 2 besteht darin, daß die Bundesregierung die Auffassung des Bundesrates „maßgeblich zu berücksichtigen“ hat. Mit diesem Passus ist gemeint, daß sich die Ländermeinung im Streitfall durchsetzt, d. h. für die Haltung des Bundes letztlich bestimmend ist – vom Sonderfall des Satzes 3 bei

10 Vgl. Bericht des „Sonderausschusses Europäische Union“ des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 12/3896, B12e.

11 Dies ergibt sich durch die Einschränkung „insoweit“.

Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen abgesehen¹².

Die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes – insbesondere in außen-, verteidigungs- und integrationspolitisch zu bewertenden Fragen – ist auch in dem Bereich, der dem gesteigerten Mitwirkungsrecht des Bundesrates unterliegt, zu wahren. Dies geschieht durch den Bundesrat, der als Bundesverfassungsorgan originärer Mitträger der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes ist. Dies entspricht der gemeinsamen Verpflichtung von Bund und Ländern im Bundesstaat auf das Wohl des Gesamtstaates und korrespondiert mit ihrer gemeinsamen Unterordnung unter die Staatszielbestimmung in Absatz 1. Für den Fall, daß die Bundesregierung die Bewertung des Bundesrates darüber nicht teilt, sieht das Ausführungsgesetz in Absatz 7 einen Konfliktlösungsmechanismus vor¹³, wonach zunächst Bundesrat und Bundesregierung den Versuch unternehmen, Einvernehmen herzustellen; wenn dies nicht gelingt, ist die Bundesregierung an eine vom Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit gebildete Auffassung gebunden.

6. Wahrnehmung der gesamtstaatlichen Rechte durch einen Ländervertreter nach Art. 23 Abs. 6 GG

Hier wird die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, geregelt. Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, tritt für die Bundesrepublik ein vom Bundesrat benannter Vertreter der Länder auf¹⁴. Satz 1 beschreibt die Fälle, in denen eine Übertragung stattfinden soll, mit dem im Grundgesetz bisher nicht gebräuchlichen Ausdruck „ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis der Länder“. Damit ist der – gegenüber Absatz 5 Satz 2 engere – Bereich gemeint, für den das Grundgesetz keinen ausdrücklichen Gesetzge-

bungskompetenztitel zugunsten des Bundes enthält. Liegt der Schwerpunkt einer EG-Angelegenheit in diesem Bereich, so „soll“ der Bund die Wahrnehmung der mitgliedstaatlichen Rechte der Bundesrepublik Deutschland insgesamt übertragen. Die Übertragung der Wahrnehmungsbefugnis erfolgt einzelfallbezogen; dabei bedeutet das „Soll“ – wie auch sonst im staatlichen Bereich – ein „Muß“, das nur besonders begründete Ausnahmen zuläßt. Solche Ausnahmen können sich aus der Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zu gemeinschaftskonformem Verhalten ergeben.

Die Ausübung der Rechte durch den Vertreter der Länder erfolgt nach Absatz 6 Satz 2 unter Beteiligung von und in Abstimmung mit der Bundesregierung bzw. ihrem Vertreter. Die „Abstimmung“ bezieht sich auch auf das Vorgehen bei den Verhandlungen; sie bedeutet weniger als Einvernehmen und mehr als Benehmen. Hinsichtlich der sich ändernden Verhandlungslage erfolgt die laufende Meinungsbildung nach den für die interne Willensbildung (Absatz 5) geltenden Regeln und Kriterien. Inhaltlich bleibt aber sowohl für Bundes- als auch für Ländervertreter das Ergebnis der nach Absatz 5 herbeigeführten Willensbildung maßgebend. Die in Absatz 6 Satz 2, 2. Halbsatz vorgesehene Wahrung der „gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes“ erfolgt im Rahmen seiner jeweiligen Wahrnehmungsbefugnis durch den Vertreter der Bundesregierung oder den Ländervertreter in eigener Verantwortung.

7. „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ als Ausführungsgesetz nach Art. 23 Abs. 7 GG

Die näheren Details zu den Absätzen 4 bis 6 des Artikel 23 sind durch ein zustimmungsbedürftiges Ausführungsgesetz zu regeln. Die Verfassungskommission einigte sich bereits auf dessen wesentliche Eckpunkte. Dazu zählt auch die Verpflichtung der Bundesregierung, auf Verlangen des Bundesrates vor dem Europäischen Gerichtshof Klage zu erheben, soweit die Länder in ihren Gesetzgebungsbefugnissen betroffen sind; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.

Ferner wird in das Ausführungsgesetz eine Regelung aufgenommen, daß die Länder unmittelbar zu Einrichtungen der Europäischen Union ständige Verbindungen unterhalten können, soweit dies der Erfüllung ihrer staatlichen Befugnisse und Aufgaben nach dem Grundgesetz dient. Die Länderbüros erhalten keinen diplomatischen Status. Stel-

12 Der in Absatz 5 Satz 3 vorgesehene Zustimmungsvorbehalt zugunsten der Bundesregierung bei finanzwirksamen Maßnahmen auf Unions-Ebene, die zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen für den Bund führen können, nimmt den Rechtsgedanken des Artikels 113 Abs. 1 GG auf. Danach hat die Bundesregierung als Verfassungsorgan im Bereich des Haushalts eine besondere Verantwortung im Interesse einer sachgerechten Haushalts- und Finanzpolitik. Dieser Zustimmungsvorbehalt erstreckt sich auf alle Formen der Ländermitwirkung.

13 Vgl. dazu unten II, 7.

14 Nach Art. 146, durch den diese Regelung möglich geworden ist, muß es sich dabei um das Mitglied einer Landesregierung handeln; § 6 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union ergänzt dies um das Kriterium „im Ministerrang“.

lung und Aufgaben der Ständigen Vertretung in Brüssel als offizielle Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Europäischen Gemeinschaften gelten uneingeschränkt auch in den Fällen, in denen die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, auf einen Vertreter der Länder zu übertragen ist.

III. Kommunalwahlrecht für EG-Bürger, Europäische Zentralbank und Folgeänderungen zu Art. 23 GG

1. Kommunales Wahlrecht für EG-Bürger gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 4 GG

Nach Artikel 8b Abs. 1 des EG-Vertrages in der Fassung des Unions-Vertrages (Artikel G Nr. 9) hat jeder Unions-Bürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen. Für die Wahrnehmung des Wahlrechts durch Unions-Bürger gelten dieselben Bedingungen wie für die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates. Die Ratifizierung dieser Vertragsbestimmung erforderte eine Änderung des Grundgesetzes, da Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG der geltenden Fassung die Teilnahme an den Wahlen in den Kreisen und Gemeinden auf Deutsche im Sinne des Artikel 116 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 83, 37, 50 ff.) beschränkt.

Die Gemeinsame Verfassungskommission verständigte sich darauf, durch die zitierte Ergänzung von Artikel 28 Abs. 1 GG die Voraussetzungen für die Teilnahme von Unions-Bürgern an Kommunalwahlen und damit für die Ratifizierung des Unions-Vertrages zu schaffen. Die darüber hinausgehenden Anträge zur Einführung eines allgemeinen Kommunalwahlrechts für Ausländer erhielten nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit.

2. Ermächtigung zur Einrichtung einer Europäischen Zentralbank nach Art. 88 Satz 2 GG

Die Europäische Union ist eine Wirtschafts- und Währungsunion, wie sich aus Artikel G Nrn. 7 und 25 des Unions-Vertrages ergibt. Die dort vorgenommenen Ergänzungen des EG-Vertrages zur Wirtschafts- und Währungspolitik sehen u. a. die Errichtung eines Europäischen Systems der Zentralbanken sowie einer Europäischen Zentralbank vor. Dadurch wird sich die Stellung der nationalen

Zentralbanken der Mitgliedstaaten in entscheidendem Maße verändern: Nicht mehr sie betreiben Geldpolitik in den Mitgliedstaaten der Währungsunion, sondern das Europäische System der Zentralbanken, dessen Aufgabe es ist, die Geldpolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion festzulegen und durchzuführen.

Die Europäische Zentralbank nimmt erst mit dem Beginn der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion ihre Befugnisse in vollem Umfang wahr (Artikel 109 I Abs. 1 EG-Vertrag). Gleichwohl wird die im Hinblick auf das Vertragsgesetz zum Unions-Vertrag entscheidende Übertragung von Hoheitsrechten bereits mit Inkrafttreten des Unions-Vertrages vollzogen. Demnach muß der Übertragungsgesetzgeber bereits jetzt die grundgesetzliche Ermächtigung erhalten, auf dem Wege des Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 GG (neu) die währungs- und notenpolitischen Rechte auf die Europäische Union zu übertragen. Die Ergänzung von Artikel 88 GG trägt dem Rechnung.

3. Europa-Ausschuß des Bundestages in Art. 45 GG

Um seine Informations- und Mitwirkungsrechte institutionell abzusichern, bestellt der Bundestag einen „Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union“. Dieser erhält ebenso wie der Auswärtige Ausschuß, der Verteidigungsausschuß und der Petitionsausschuß Verfassungsrang. Die Kommission wählte im Grundgesetz als Standort für den Unionsausschuß den freien Art. 45 GG, um auf diese Weise die besondere Bedeutung des Ausschusses für den weiteren europäischen Integrationsprozeß kenntlich zu machen.

Satz 2 bestimmt, daß der Bundestag den Unionsausschuß – widerruflich – ermächtigen kann, seine Rechte nach Artikel 23 GG gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen. Dem Bundestag wird folglich die Möglichkeit zur Delegation seiner Informations- und Mitwirkungsrechte eröffnet¹⁵. Stellungnahmen des Unionsausschusses sind dann von der Bundesregierung in gleicher Weise zu berücksichtigen wie solche des Plenums. Tragende Motive für diese Regelung sind die Besonderheiten des Willensbildungsprozesses in der Europäischen Union und der außerordentliche Zeitdruck, unter dem die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes in Angelegenheiten der Europäischen Union häufig stehen. Diese Befug-

¹⁵ Vgl. Franz Möller/Martin Limpert, Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1993) 1, S. 21 ff.

nis ist aber nicht die einzige Besonderheit, die den Unionsausschuß von den anderen Ausschüssen des Bundestages unterscheidet. Während die Befassungskompetenz der Fachausschüsse auf ihren eigenen Geschäftsbereich beschränkt ist und sie grundsätzlich nur nach Zuweisung durch das Plenum und nur vorbereitend für das Plenum des Bundestages tätig werden, schafft sich der Bundestag mit dem Unionsausschuß ein Organ, das sich umfassend und querschnittartig mit der deutschen Europapolitik befassen und sich dazu mit Wirkung für andere Bundesorgane äußern kann. Der Bundestag legt aber im Ermächtigungswege die Rechte des Unionsausschusses fest.

4. Europa-Kammer des Bundesrates in Art. 52 Abs. 3 a GG

Auch der Bundesrat muß die institutionellen Voraussetzungen für eine effektive und verantwortungsvolle Wahrnehmung seiner Mitwirkungsrechte schaffen. Er hatte bereits in der Vergangenheit aufgrund seiner Organisationsgewalt eine Europakammer eingesetzt, die – unter besonderen Voraussetzungen auch für ihn – im Rahmen von Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte an der innerstaatlichen Willensbildung in EG-Angelegenheiten mitwirkte.

Im Hinblick auf die Beteiligungsrechte des Bundesrates nach Artikel 23 GG war die Aufgabe des Bundesrates in Artikel 50 GG ausdrücklich zu erweitern: Durch ihn wirken die Länder nicht länger nur an der Gesetzgebung und der Verwaltung des Bundes mit, sondern auch in Angelegenheiten der Europäischen Union. Darüber hinaus wurde der Bundesrat in Artikel 52 Absatz 3 a GG ermächtigt, eine Europakammer zu bilden, „deren Beschlüsse als Beschlüsse des Bundesrates gelten“. Diesen Beschlüssen, insbesondere den Stellungnahmen nach Artikel 23 GG, kann aber nur dann die gleiche Qualität wie solchen des Plenums zukommen, wenn sie nach denselben Regeln gefaßt werden. Der Verweis auf Artikel 51 Abs. 2 und 3 Satz 2 GG stellt sicher, daß die Stimmen der Länder in der Kammer in der gleichen Weise gewichtet werden wie im Bundesrat selbst.

5. Eigene Staatlichkeit der Länder bei der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 Abs. 1 a GG

Mit dieser Ergänzung soll den Ländern die Möglichkeit eröffnet werden, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen zu übertragen. Nach

überwiegender Auffassung war ihnen dies bisher verwehrt. Die Erfahrungen mit Projekten grenzüberschreitender Kooperation haben jedoch erkennen lassen, daß ein praktisches Bedürfnis für die Schaffung dauerhafter und fachübergreifender Verwaltungsstrukturen über die Grenzen der Nationalstaaten hinweg besteht. Durch solche Einrichtungen, die im regionalen, grenznachbarschaftlichen Wirkungskreis zur Hoheitsrechtsausübung befugt sein sollen, kann beispielsweise die Zusammenarbeit benachbarter europäischer Regionen auf dem Gebiet des Schul- und Hochschulwesens oder im Bereich des Polizeirechts verbessert werden. In allen Fällen handelt es sich um regional begrenzte Einrichtungen unterhalb oder außerhalb der Ebene der Europäischen Union. Um dabei die gesamtstaatlichen Belange der Bundesrepublik Deutschland zu wahren, ist eine solche Hoheitsrechtsübertragung an die Zustimmung der Bundesregierung gebunden.

IV. Inkrafttreten der Verfassungsänderungen und weitere Entwicklung

Die Änderungen des Grundgesetzes sind am 25. Dezember 1992 in Kraft getreten (BGBl. I 1992, S. 2086). Da der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union nicht – wie geplant – zum 1. Januar 1993 in Kraft getreten ist, wurde im „Sonderausschuß Europäische Union“ eine Vereinbarung über die Anwendbarkeit der Verfassungsänderungen getroffen. Der Ausschuß hat festgestellt, daß die Grundgesetzänderungen, die tatbestandlich an die Existenz der Europäischen Union gebunden sind, auch erst dann anwendbar sind, wenn diese Europäische Union entstanden ist. Bis zum Zeitpunkt der Existenz der Europäischen Union änderte sich mithin an dem alten grundgesetzlichen Rahmen (mit Ausnahme von Artikel 23 Abs. 1 und Artikel 24 Abs. 1 a GG) für die Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft nichts.

Die Ausführungsgesetze (oben II.3. und II.7.) sind nach Behandlung im Vermittlungsausschuß am 19. März 1993 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I 1993, S. 311f. u. 313f.) verkündet worden. Sie sollten aber erst am Tage der Gründung der Europäischen Union in Kraft treten. Eine Ausnahme betraf § 5 Abs. 3 und § 7 der jeweiligen Ausführungsgesetze, die sich auf die Zusam-

menarbeit bei Rechtsakten nach Art. 235 EG-Vertrag beziehen und bereits angewendet werden sollten¹⁶.

Nach der Ablehnung der Klage gegen die Maas-trichter Verträge und dem Inkrafttreten des Ver-trages über die Europäische Union am 1. Novem-ber 1993 ist die vollständige Rechtsgeltung aller Vorschriften eingetreten. Die Karlsruher Ent-scheidung beruht in wesentlichen Begründungen auf den von der Kommission empfohlenen und vom Bundesgesetzgeber beschlossenen Verfas-sungsänderungen¹⁷. Nun wird sich die Praktika-

16 Hier deuten sich Differenzen über die Auslegung von Art. 235 EG-Vertrag zwischen der Bundesregierung und einigen Bundesländern an.

17 Urteil vom 12. Oktober 1993, 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92, S. 26, 36, 41.

bilität der Verfassungsänderungen und Ausführungs-gesetze zu erweisen haben. Oberstes Ziel muß dabei die Entscheidungsfreiheit und Hand-lungsfähigkeit Deutschlands in den europäischen Organen sein. Es kann nicht im Sinne der Neu-regelungen sein, daß die Länder auf europäischer Ebene an die Stelle des Bundes treten. Vielmehr geht es um eine enge Zusammenarbeit, um ein echtes „Kooperationsverhältnis“. Die Europäi-sche Union, für die das Bundesverfassungsgericht den Begriff „Staatenverbund“ gebraucht hat, wird einen föderativen Aufbau haben. Den Aus-führungsgesetzen wird die entscheidende Rolle zufallen, ob der Grundsatz des kooperativen Föderalismus sowie der gegenseitigen Bun-des- und Organtreue im politischen Alltags-geschäft zwischen Bund und Ländern verwirk-licht wird.

Hans-Werner Klotz

Die Gesetzgebung im Bundesstaat

I.

Die Gesetzgebung des Bundes ist im 7. Abschnitt des Grundgesetzes geregelt. Dabei sind zwei verschiedene Problemkreise zusammengefaßt; einerseits die Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern und andererseits das Verfahren für das Zustandekommen der Bundesgesetze. Der Abschnitt hat – vor allem im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen – eine zentrale Bedeutung für die Verteilung der Gewichte zwischen Bund und Ländern. Der Föderalismus kann seine (vertikal) gewaltenteilende Wirkung nur entfalten, wenn Bund und Länder gleichermaßen über substantielle Zuständigkeiten verfügen. Dabei ging das Grundgesetz ursprünglich nicht von einem Übergewicht des Bundes aus. In den letzten 40 Jahren hat sich das Schwer-

gewicht jedoch deutlich zu Lasten der Länder verschoben¹, Diese Entwicklung wird auch zunehmend kritisiert².

Die Ministerpräsidenten der Länder haben daher im Vorfeld der Wiedervereinigung in ihrem Eckwertebeschuß vom 5. Juli 1990 eine Stärkung der Länder gefordert, und zwar durch

- höhere Ausübungsschranken für den Bund bei der konkurrierenden Gesetzgebung;
- eine Neuabgrenzung der Kompetenzkataloge zwischen Bund und Ländern;

1 Vgl. Josef Isensee/Paul Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, Heidelberg 1990, S. 630 ff.

2 Z. B. vom Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, der erst kürzlich erklärt hat, daß der Bund in den vergangenen 40 Jahren nahezu alle Gesetzgebungszuständigkeiten an sich gezogen habe; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. 10. 1993.

- erweiterte Zustimmungsbefugnisse des Bundesrates, insbesondere bei Bundesgesetzen mit finanziellen Auswirkungen für die Länder, und
- längere Behandlungsfristen im Bundesrat.

Art. 5 des Einigungsvertrages hat auf diesen Eckwertebeschuß Bezug genommen.

Aus diesem Grunde hat sich die Gemeinsame Verfassungskommission (GVK) mit der Thematik intensiv befaßt. Ausgangspunkt waren dabei die Vorschläge der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates³. Bei den Beratungen der GVK zeigte sich von Anfang an, daß es hier nicht die üblichen Parteiengegensätze gab, sondern daß die Länder parteiübergreifend gemeinsam agierten, während andererseits alle Bundestagsabgeordneten im wesentlichen gleiche Interessen vertraten. Nach langen Diskussionen einigte man sich schließlich mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit darauf, eine Reihe von Grundgesetzänderungen zu empfehlen, die sowohl den Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit als auch den des Gesetzgebungsverfahrens betreffen. Der politische Schwerpunkt der Vorschläge liegt allerdings im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen, der daher ausführlicher dargestellt werden soll.

II. Gesetzgebungskompetenzen

1. Allgemeines

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung kann der Bund Gesetze erlassen, wenn der betreffende Bereich in den Kompetenzkatalog der Art. 74, 74a oder 105 Abs. 2 GG fällt und darüber hinaus ein Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung im Sinn des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegt. Der Grund für das zunehmende Übergewicht des Bundes liegt zum einen darin, daß der Kompetenzkatalog – vor allem der des Art. 74 GG – im Lauf der Jahre immer mehr ausgeweitet wurde, und zum anderen darin, daß die Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG sehr weit gefaßt ist und vom Bundesverfassungsgericht als eine Frage pflichtgemäßen Ermessens des Bundesgesetzgebers beurteilt wurde, die ihrer Natur nach nicht justitabel ist⁴.

Anliegen der Länder war es, sowohl den Kompetenzkatalog des Art. 74 GG zu verkleinern, als auch die Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG zu präzisieren und enger zu fassen.

Vergleichbar mit der Lage bei der konkurrierenden Gesetzgebung ist die bei der Rahmengesetzgebung. Auch hier hat die Regelungsdichte des Bundes überhand genommen. Dies rührt vor allem daher, daß sich der Bund nicht auf Richtlinien Gesetze beschränkt, sondern immer mehr den Bürger unmittelbar bindendes Recht gesetzt hat. Diese Entwicklung wurde vom Bundesverfassungsgericht für verfassungsrechtlich zulässig erachtet⁵.

2. Die „Stammnormen“ der Art. 72 und 75 GG

a) Art. 72 GG

Die Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG war nach Meinung der Länder in doppelter Hinsicht zu beschränken:

– Zunächst sollte der Regelungsumfang der Vorschrift eingengt werden, da der geltende Art. 72 Abs. 2 GG vor allem durch die weite Fassung des Abs. 2 Nr. 3 GG einem Tätigwerden des Bundes nur geringe Schranken entgegengesetzt hat. Die GVK einigte sich nach langen Verhandlungen auf eine neue Formulierung des Art. 72 Abs. 2 GG:

„Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Bundesgesetzgebungskompetenz wurden damit auf zwei Alternativen reduziert, die Anlaß und Umfang der Regelung begrenzen („wenn und soweit“). Die erste bezieht sich auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet; die Ablösung des bisherigen Begriffs („einheitliche Lebensverhältnisse“) schien auch im Blick auf Maßnahmen zur Herstellung der inneren Einheit geboten. Die zweite Alternative beseitigt die vielfach als Tautologie empfundene Regelung des Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG, weil die Wahrung der Rechtseinheit nicht per se, sondern nur dann, wenn sie im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht, eine entsprechende Bundeskompetenz begründet.

– Die unzureichende Justitiabilität der Bedürfnisklausel durch das Bundesverfassungsgericht sollte nach dem Vorschlag der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates dadurch ersetzt werden, daß die Feststellung eines Bedürfnisses gemäß Art. 72 Abs. 2 GG an die Zustimmung des Bundes-

³ Vgl. Bundesrats-Drucksache 360/92, Abschnitte 3 und 4.

⁴ Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 2, 213, 224.

⁵ Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 4, 115, 128f.

rates gebunden wird. Dieser Vorschlag fand jedoch keine Mehrheit; man einigte sich vielmehr darauf, die Justitiabilität der Bedürfnisklausel durch die verfassungsrechtliche Verankerung einer neuen Verfahrensart vor dem Bundesverfassungsgericht zu verbessern. Es soll folgender Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG eingefügt werden:

„bei Meinungsverschiedenheiten, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 entspricht, auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes“.

Neben Bundesrat und Länderregierungen wird auch den Länderparlamenten, deren Befugnisse durch die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund besonders betroffen sind, insoweit erstmals ein Recht zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts eingeräumt.

– Durch die Einschränkung des Art. 72 Abs. 2 GG soll dem Abfluß weiterer Landeskompetenzen an den Bund entgegengewirkt werden. Daneben wurde aber auch der Vorschlag gemacht, darüber hinaus eine Wiedereröffnung der Landeszuständigkeit im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz vorzusehen, wenn die Voraussetzungen der Bedürfnisklausel des Abs. 2 für bestimmte bundesgesetzliche Regelungen nicht mehr vorliegen. Die von der Länderseite zunächst vorgeschlagene Lösung, den Ländern eine eigenständige, von der Mitwirkung des Bundes unabhängige Ergänzungs- oder Ersetzungsbefugnis einzuräumen, wurde von der Bundesseite als zu weitgehend abgelehnt. Die GVK einigte sich schließlich auf eine deutlich abgeschwächte Form der Rückholklausel, die es aus Gründen der Rechtssicherheit und der Konfliktvermeidung dem Bund überläßt zu bestimmen, daß eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesrecht ersetzt werden kann, wenn ein Bedürfnis im Sinn von Art. 72 Abs. 2 nicht mehr besteht. Dies soll durch einen neuen Art. 72 Abs. 3 GG geschehen:

„Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinn von Abs. 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.“

– Schließlich einigte man sich auch darauf, Art. 72 Abs. 1 GG zeitlich und inhaltlich leicht zu modifizieren. Zum einen sollte die Sperrwirkung nicht schon beim bloßen „Gebrauchmachen“ des Bundes im Sinn der Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens eintreten, sondern erst nach Abschluß der Bundesgesetzgebung, d.h., wenn der Bund „Gebrauch gemacht hat“. Zum anderen sollen die Län-

der in Zukunft das Recht zur eigenen Gesetzgebung noch haben, wenn der Bund von seiner *Gesetzgebungszuständigkeit* nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Dies hat zur Folge, daß nur bei entsprechenden Anhaltspunkten in der bundesgesetzlichen Regelung der Schluß zulässig ist, der Bundesgesetzgeber habe abschließend von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht.

– Vor allem von seiten der Landtagspräsidenten wurde die Anregung vorgebracht, die Länderparlamente in Form einer sogenannten Ratifikationslösung in das Verfassungsänderungsverfahren einzubeziehen, wenn Zuständigkeiten der Länder zur Gesetzgebung an den Bund übertragen werden. Ein entsprechender Vorschlag für einen neuen Art. 79 Abs. 2a GG erhielt jedoch nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit, da er eine Annäherung an das bereits im parlamentarischen Rat abgelehnte Senatsmodell bedeutet hätte.

b) Art. 75 GG

Die Art und Weise der Wahrnehmung der Rahmengesetzgebungskompetenz durch den Bund hat den Ländern oft keinen oder nur wenig Raum zur Ausfüllung mit Regelungen von substantiellem Gewicht gelassen. Der Bund hat vielfach ins einzelne gehende oder sogar erschöpfende Regelungen getroffen und sich dabei nicht auf eine Adressierung an den Landesgesetzgeber beschränkt, sondern unmittelbar bindendes Recht gesetzt (z. B. im Beamtenrechtsrahmengesetz). Daß hier eine gewisse Einschränkung geboten war, war in der GVK grundsätzlich nicht umstritten. Allerdings bestand auch Einigkeit, daß es nicht um die Abschaffung der Rahmenkompetenz, sondern nur um die schärfere Konkretisierung und nachhaltige Sicherung ihres Rahmencharakters, etwa in Anlehnung an die EG-Richtlinienkompetenz, gehen konnte.

Der weitreichende Vorschlag der Länderseite, dem Bund Detailvorschriften, Vollregelungen und die Setzung unmittelbar geltenden Rechts zu untersagen, konnte sich nicht durchsetzen. Man war sich aber einig, deutlich herauszustellen, daß sich solche Durchbrechungen des Rahmencharakters nur auf Ausnahmefälle beschränken dürften. Dies soll dadurch geschehen, daß Rahmenvorschriften grundsätzlich nur noch an die Gesetzgebung der Länder adressiert werden und nicht mehr unmittelbar den Bürger bindendes Recht setzen dürfen; nur in – der Justitiabilität unterliegenden – Ausnahmefällen sind Durchbrechungen zugelassen, die den Erlaß von Detailvorschriften und das Setzen unmittelbar geltenden Rechts betreffen.

Aufgrund der Verschärfung des Rahmencharakters bedarf die Umsetzung der Rahmengesetzgebung in Zukunft wesentlich mehr als früher der Mitwirkung der Länder. Um dies zu verdeutlichen, soll nach Auffassung der GVK in die Verfassung eine Verpflichtung der Länder zum Erlaß entsprechender Vorschriften in einer im Gesetz festzulegenden Frist aufgenommen werden. Art. 75 GG soll nach der Empfehlung der GVK folgende Fassung erhalten:

„Abs. 1

Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Art. 72 GG Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen über

...

Abs. 2

Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.

Abs. 3

Erläßt der Bund Rahmenvorschriften, so sind die Länder verpflichtet, innerhalb einer durch das Gesetz bestimmten angemessenen Frist die erforderlichen Landesgesetze zu erlassen.“

3. Der Katalog der Art. 74 und 75 GG

a) Art. 74 GG

Nach den Vorschlägen der GVK sollen im Katalog des Art. 74 GG nur wenige Bereiche zugunsten der Länder gestrichen werden. Weiterhin sollen sogar noch zusätzliche Bereiche aufgenommen werden, in denen dem Bund zukünftig die Kompetenz zustehen soll:

– Die Kompetenz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen die Abwanderung in das Ausland soll von der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit in die Rahmenkompetenz des Bundes überführt werden (Streichung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 5 GG und Schaffung eines neuen Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 GG).

– Die Kompetenz des Bundes für die Regelung der Staatsangehörigkeit in den Ländern soll gestrichen werden. Damit werden in Zukunft allein die Länder zuständig sein (Streichung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 8 GG).

– Gemäß Art. 74 Abs. 2 Nr. 18 GG hat der Bund u. a. die konkurrierende Gesetzgebung für das Bodenrecht. Darunter fällt auch das Recht der Erschließungsbeiträge. Wegen der engen Verbindung dieser Materie zum kommunalen Abgaberecht soll sich nach Meinung der GVK die konkur-

rierende Gesetzgebung des Bundes künftig nicht mehr hierauf beziehen. Die Regelung soll in Zukunft dem Landesgesetzgeber überlassen bleiben.

– Weitergehende Vorschläge zur Streichung von Bereichen aus dem Katalog des Art. 74 fanden keine Mehrheit. Besonders diskutiert wurde dabei der Vorschlag, das Versammlungsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG), bei dem es sich nach Auffassung der Länder der Sache nach um Polizeirecht handelt, in die Rahmengesetzgebung des Bundes zu überführen⁶.

Die GVK schlug weiterhin vor, dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in zwei Bereichen neu zu übertragen:

– Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Staatshaftungsgesetz⁷ fehlt es dem Bund an einer Kompetenz zur Regelung eines einheitlichen Staatshaftungsrechts. Dem seit langem geäußerten Wunsch, die Diskussion um eine bundeseinheitliche Staatshaftung durch die Schaffung einer eindeutigen Kompetenzgrundlage endlich zu beenden, wollte sich die GVK nicht verschließen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 neu GG).

– Für den Bereich der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie besteht keine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Wegen der Bedeutung dieser Angelegenheit und des allseits anerkannten Bedürfnisses für eine bundeseinheitliche Regelung kam man überein, dem Bund die Kompetenz für „die künstliche Befruchtung beim Menschen, die Untersuchung und die künstliche Veränderung von Erbinformationen sowie Regelungen zur Transplantation von Organen und Geweben“ zu übertragen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 26 neu GG).

b) Art. 75 GG

Im Bereich des Katalogs des Art. 75 GG kam die Gemeinsame Verfassungskommission überein, die Rahmenkompetenz des Bundes für die Materie „Film“ (Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 alt GG) zu streichen, da es sich hier im Grunde um eine kulturelle Ange-

6 Diskutiert wurden daneben noch Vorschläge zur Änderung von Art. 74 Nr. 1 GG („Das Notariat“), Art. 74 Nr. 13 GG (Ersetzung der Worte „Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ durch die Worte „Förderung überregionaler Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“), Art. 74 Nr. 18 GG („Grundstücksverkehr“, „Bodenrecht“ und „Wohnungswesen“), Art. 74 Nr. 19a GG („Die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser“ und „Die Regelung der Krankenhauspflegesätze“) und Art. 74 Nr. 24 GG („Abfallbeseitigung“, „Luftreinhaltung“ und „Lärmbekämpfung“).

7 Vgl. BVerfGE 61, 149.

legenheit handelt, für deren Regelung in erster Linie die Länder zuständig sind. Dagegen gab es keine Mehrheit für den Vorschlag, Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG insgesamt (also auch die Materie „Presse“) zu streichen und hierdurch die „Medienzuständigkeit“ der Länder zu vervollständigen.

Intensiv diskutiert wurde der Vorschlag der Ländersseite, Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 a GG („Die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“) zu streichen. Zwar wurde von der Bundesseite der Wunsch der Länder respektiert, ihren Gestaltungsspielraum im Bereich des Hochschulwesens wieder zu vergrößern, da dies im Grunde zum Kulturbereich und damit zum Kompetenzbereich der Länder gehört. Jedoch stand einer völligen Streichung das Interesse der Gewährleistung von Freizügigkeit und Mobilität im Zuge einer weiteren europäischen Integration entgegen. Man einigte sich schließlich darauf, den Bereich der „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ zu präzisieren und auf die Bereiche „Zulassung zum Studium, Studiengänge, Prüfungen, Hochschulgrade sowie wissenschaftliches und künstlerisches Personal“ zu beschränken. Die Fragen der Hochschulstruktur werden damit in Zukunft allein der Regelung der Länder obliegen. Dadurch wird die Möglichkeit geschaffen, daß es unter den Ländern wieder zu einem verstärkten Wettbewerb im Hochschulbereich kommt, was gerade im Hinblick auf die künftigen Herausforderungen Deutschlands zu positiven Ergebnissen führen dürfte.

III. Gesetzgebungsverfahren

Im Gesetzgebungsverfahren sieht das Grundgesetz beim Zusammenwirken von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung des öfteren Fristen zur Äußerung, Stellungnahme oder Weiterleitung vor. Diese Fristen sollen nach Auffassung der GVK in einigen Fällen verändert werden:

– Die Beratungsfrist des Bundesrates zu Regierungsvorlagen (Art. 76 Abs. 2 GG) soll, auf Verlangen des Bundesrates, von sechs auf neun Wochen verlängert werden. Bezeichnet die Bundesregierung eine Vorlage als besonders eilbedürftig, so beträgt die Frist in diesem Falle sechs Wochen.

– Gemäß Art. 76 Abs. 3 GG hat die Bundesregierung Vorlagen des Bundesrates dem Bundestag innerhalb von drei Monaten zuzuleiten. Die GVK

war der Auffassung, daß diese Vorlagefrist mit der dem Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren zustehenden Frist des Art. 76 Abs. 2 GG harmonisiert werden sollte. Dies bedeutet, daß die Bundesregierung die Vorlagen des Bundesrates innerhalb von sechs Wochen dem Bundestag zuzuleiten hat, mit der Möglichkeit, eine Fristverlängerung auf neun Wochen zu verlangen.

– Durch die Einfügung eines neuen Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG soll die Verpflichtung des Bundestages begründet werden, in angemessener Frist über Vorlagen des Bundesrates zu entscheiden. Zwar gibt das Gesetzesinitiativrecht dem Bundesrat schon nach geltender Verfassungsrechtslage ein Recht auf eine Beschlußfassung des Bundestages binnen angemessener Zeit⁸; durch eine ausdrückliche Normierung soll diese Pflicht aber noch verdeutlicht werden.

– Wenn der Bundestag ausdrücklich von Verfassungen wegen verpflichtet werden soll, in angemessener Frist über die Gesetzesvorlagen des Bundesrates Beschluß zu fassen, so soll aus Gründen der „Waffengleichheit“ der Bundesrat umgekehrt dazu verpflichtet werden, sich bei Zustimmungsgesetzen in angemessener Zeit zum Gesetzesbeschluß des Bundestages zu erklären. Die GVK hat daher einen entsprechenden Art. 77 Abs. 2 a GG vorgeschlagen.

– Keine Mehrheit fand der Vorschlag, die Fristen für die Anrufung des Vermittlungsausschusses bzw. die Einlegung eines Widerspruchs, die derzeit drei bzw. zwei Wochen betragen, zu verdoppeln.

Art. 80 GG befaßt sich mit dem Erlaß von Rechtsverordnungen. Die GVK hat beschlossen, zu diesem Komplex zwei Ergänzungen vorzunehmen:

– In einem neuen Art. 80 Abs. 3 GG soll festgelegt werden, daß dem Bundesrat ein Initiativrecht für zustimmungsbedürftige Rechtsverordnungen zustehen soll.

– Daneben soll in einem neuen Art. 80 Abs. 4 GG bestimmt werden, daß in den Fällen, in denen die Landesregierungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigt sind, auch die Länder zu einer Regelung durch Gesetz befugt sind. Damit sollen die Handlungsmöglichkeiten der Länderparlamente gestärkt werden.

Über die mit Zweidrittelmehrheit angenommenen Vorschläge hinaus wurde noch eine Reihe weiterer

⁸ Vgl. BVerfGE 1, 144.

Punkte diskutiert, für die sich jedoch nicht die notwendige Mehrheit fand. Zu nennen ist hier insbesondere der Vorschlag, auch bei Initiativgesetzentwürfen aus der Mitte des Bundestages einen ersten Durchgang im Bundesrat einzuführen. Dem wurde als Haupteinwand entgegengehalten, daß das Par-

lament als Repräsentationsorgan des Volkes in der Legitimationskette jedem anderen Organ vorgeordnet und ihm in der Legitimationsdichte überlegen sei. Der Bundestag müsse daher auch Herr über die Behandlung von Anträgen aus seiner Mitte bleiben.

Andreas Meyer

Parlamentsverfassungsrecht – Anstöße für eine Reform

I. Überblick über den Beratungsverlauf und dessen Ergebnis

Die Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungskommission kamen bereits auf der konstituierenden Sitzung am 16. Januar 1992 überein, Probleme des Parlamentsrechts und etlicher damit in Zusammenhang stehender Fragenkreise im Rahmen der Kommissionsberatungen zu behandeln. Inhaltlich gewann die Diskussion durch die öffentliche Sachverständigenanhörung vom 10. September 1992 an Konturen. Während zu Beginn die Beratungen einen eher allgemeinen Charakter hatten und eine Vielzahl von parlamentsrechtsbezogenen Themen angesprochen wurden, beschränkten sie sich nach nur kurzer Diskussion auch unter dem Eindruck der von den Sachverständigen vorgebrachten Argumente auf inhaltlich voneinander abgegrenzte Beratungsgegenstände, die – begrifflich ungenau – unter dem Stichwort „Parlamentsrecht“ zusammengefaßt wurden.

Letztlich wurde über folgende Themenkomplexe beraten und teilweise, soweit ein Antrag gestellt wurde, auch abgestimmt:

- Selbstauflösungsrecht des Bundestages
- Recht der Abgeordnetenentschädigung

- Oppositions- und Fraktionsrecht
- Stärkung der Rechte einzelner Abgeordneter – Parlamentarische Anfragen
- Enquete-Kommission
- Eckwerte für ein Untersuchungsausschußgesetz
- Erweiterung des Petitionsrechts (Massenpetitionen)
- Ostdeutsche Kammer
- Verlängerung der Wahlperiode
- Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen und Einführung von erweiterten Ausschußberatungen (Hauptausschuß)
- Einrichtung eines ökologischen Rates
- Einrichtung eines Parlamentsfernsehkanales (Elektronisches Protokoll).

Darüber hinaus wurden noch einige weitere, im Zusammenhang mit dem Parlamentsrecht stehende Themen behandelt:

- Zusammenlegung von Landtagswahlterminen
- Verringerung der Zahl der Bundestagsabgeordneten
- Stärkung der Rechte der Wähler und der Parteimitglieder
- Wahl und Amtszeit des Bundespräsidenten.

Die Beratungen über diese Themenkomplexe waren Gegenstand der 9. Sitzung am 9. Juli 1992, der 13. Sitzung am 26. November 1992 und der 24. Sitzung am 17. Juni 1993, auf der über die gestellten Anträge abgestimmt wurde, sowie zahlreicher Berichterstattergespräche. Im Ergebnis fand kein Antrag die für eine Beschlußfassung der Kommission notwendige Zweidrittelmehrheit. Die Kommission gab zum Beratungsgegenstand Parlamentsrecht daher folgende Erklärung ab: „Die Gemeinsame Verfassungskommission spricht weder eine Empfehlung zur Änderung des Parlamentsverfassungsrechts noch zur Ergänzung des Parlamentsrechts durch den einfachen Gesetzgeber aus.“

II. Anmerkungen zur Auswahl der Beratungsgegenstände

Ein erster Überblick über die unter dem Stichwort „Parlamentsrecht“ beratenen Themenkomplexe läßt vermuten, daß sich viele nur in einem sehr weiten Sinne diesem Rechtsgebiet zuordnen lassen. Legt man jedoch die von Hatschek¹ eingeführte Definition zugrunde, nach der das Parlamentsrecht aus den das Parlament, seine Organisation und Tätigkeit betreffenden Rechtsätzen besteht, wird deutlich, daß sich die Kommission – mit nur geringfügigen Ausnahmen aus Gründen des Sachzusammenhangs – tatsächlich mit verschiedenen, inhaltlich allerdings nur locker verbundenen Fragekreisen des Parlamentsrechts beschäftigt hat. Der Eindruck eines sachlich nicht zwingenden Zusammenhangs ergibt sich im wesentlichen aus der herkömmlichen Zuordnung der einzelnen Beratungsgegenstände zu verschiedenen Ebenen der rechtlichen Rangordnung. Während einige Themen im Grundgesetz und hier insbesondere im III. Abschnitt geregelt sind, also dem Parlamentsverfassungsrecht zuzuordnen sind, unterliegen andere einfachgesetzlichen Rechtsvorschriften bzw. dem Geschäftsordnungsrecht des Parlaments.

Diese von Erwägungen der Praktikabilität getragene Zusammenfassung von Beratungsgegenständen, die traditionell unterschiedlichen Normebenen zugerechnet werden, führte im Laufe der Beratungen zu erheblichen Problemen, die nach Ansicht des Verfassers die Argumentation und das Beratungsergebnis entscheidend mitbestimmen.

Ein Überblick über die Diskussion zu den Schwerpunkten der Beratungen soll diese These im folgenden belegen.

III. Schwerpunkte der Beratungen

Angesichts der Vielzahl der erörterten Themenkomplexe wird im Rahmen dieses Beitrages nur die Diskussion zu fünf ausgewählten und auf Anträgen basierenden Beratungsgegenständen dargestellt, die zum Schwerpunkt der Kommissionsarbeit im Bereich des Parlamentsrechts gehörten.

1. Recht der Abgeordnetenentschädigung

Das geltende Recht der Abgeordnetenentschädigung zieht seit langem den Vorwurf einer Entscheidung der Abgeordneten des Bundestages in eigener Sache („Selbstbedienung“) auf sich. Unter dem Eindruck der öffentlichen Diskussion stellte sich die Gemeinsame Verfassungskommission der Frage, ob nicht die Zuständigkeit und Verantwortung für die jeweilige Anpassung der Entschädigung aus dem parlamentarischen Raum hinaus verlagert werden sollte.

Kern der Überlegungen war, ob die Entscheidung über die Höhe der Abgeordnetenentschädigung durch eine Neufassung von Art. 48 Abs. 3 GG einer vom Bundespräsidenten eingesetzten unabhängigen Kommission übertragen werden sollte (vgl. Kommissionsdrucksache Nr. 54). Mit dieser Grundgesetzänderung sollte der Konflikt, der zwischen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip in dieser Frage bestehe, angemessen gelöst werden, weil die Abgeordneten gegenwärtig über ausschließlich sie selbst begünstigende Regelungen entscheiden müßten.

Im Ergebnis teilten viele Mitglieder der Kommission die Ansicht des zwischenzeitlich vorgelegten Gutachtens der vom Bundespräsidenten berufenen „Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Finanzierung der Parteien“² und des Berichts der vom Ältestenrat des Bundestages eingesetzten „Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts“³, daß die Übertragung des letzten Entscheidungsrechts in der Frage der Abgeordnetenentschädigung auf ein parlamentsexternes Gremium gegen die durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungsprinzipien verstoßen würde. Der Gesetzesvorbehalt für die Abgeordnetenentschädigung sei eine Essentialie des demo-

1 Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, Band I, Berlin 1915, S. 1.

2 Bundestagsdrucksache 12/4425.

3 Bundestagsdrucksache 12/5020.

kratischen Prinzips⁴, so daß fraglich sei, ob sich bei diesem Beratungsgegenstand die gegenwärtige Rechtslage unter Geltung des Grundgesetzes überhaupt verändern ließe.

2. Oppositions- und Fraktionsrechte

Die Regelungen zu den Fraktionen und zur Opposition, insbesondere in den Verfassungen der neuen Länder, sowie die Empfehlungen der „Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Finanzierung der Parteien“ waren im wesentlichen der Anlaß für entsprechende Überlegungen der Gemeinsamen Verfassungskommission. Ein Antrag (Kommissionsdrucksache Nr. 55) sah die verfassungsrechtliche Normierung von Fraktionen und der Opposition im Grundgesetz durch einen neu einzufügenden Art. 49 vor. Begründet wurde er damit, daß die Fraktionen für ihre Arbeit einer angemessenen Rechtssicherheit bedürften. Die Einzelheiten sollten jedoch nicht im Grundgesetz, sondern im Rahmen eines einfachen Gesetzes geregelt werden.

Der Antrag zur verfassungsrechtlichen Normierung der Opposition wurde mit der durch die Weiterentwicklung des parlamentarischen Systems veränderten Rolle der Opposition gerechtfertigt. Die Parlamentsmehrheit sei aufgrund ihrer auch personellen Verbundenheit mit der Regierung so eng mit dieser verwoben, daß deren Kontrolle vor allem der parlamentarischen Opposition zufalle.

Die Gegner der vorgeschlagenen Fraktionsregelung brachten vor, daß es ausreiche, eine einfachgesetzliche Normierung im Rahmen der Fraktions- oder Abgeordnetengesetzgebung zu schaffen, um die bestehenden Probleme bereits unter der Geltung des bestehenden Verfassungsrechts zu lösen. Die Oppositionsregelung sei schon deshalb nicht erforderlich, weil die Staatspraxis die Opposition ausreichend berücksichtige.

3. Stärkung der Rechte einzelner Abgeordneter – Parlamentarische Anfragen

Im Anschluß an die Empfehlung der Enquete-Kommission Verfassungsreform⁵ zur Aufnahme von besonderen Rechten einzelner Abgeordneter in das Grundgesetz sowie entsprechender Forderungen der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten⁶ wandte sich auch die Gemeinsame Verfassungskommission dieser Problematik zu.

4 Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975, BVerfGE 40, 296, 319.

5 Vgl. Bundestagsdrucksache 7/5924, S. 23 ff.

6 Vgl. Protokoll vom 11. Mai 1992, S. 56.

Die Befürworter der Schaffung einer Grundgesetznorm über Parlamentarische Anfragen belegten die Notwendigkeit einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Informationspflichten der Bundesregierung mit dem Hinweis auf ein bestehendes Defizit. Infolge der Machtverteilung zwischen der Regierung und den sie tragenden Fraktionen einerseits sowie der Opposition andererseits sei es zum Schutz des freien Mandats notwendig, die Auskunftsrechte der einzelnen Abgeordneten zu stärken, damit die Bundesregierung ihr amtliches Wissen nicht ausschließlich unter parteipolitischen Gesichtspunkten verwerten könne. Eine Regelung dieser Problematik im Wege der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sei keinesfalls ausreichend, weil nur die verfassungsrechtliche Absicherung des Rechts der Anfragen alle Beteiligten genügend in die Pflicht nehmen könne. Allerdings sei die Geschäftsordnung der richtige Ort für eine nähere Ausgestaltung des Fragerechts.

Von vielen Kommissionsmitgliedern wurde die vorgeschlagene Grundgesetzänderung abgelehnt, weil sich die Trennung, die die Verfassung grundsätzlich zwischen Parlament und Regierung gezogen habe, in der Staatspraxis bewährt habe und daher die Gefahr bestünde, daß ein verfassungsrechtlich garantiertes Auskunftsrecht diese Grenze überschreite und in unverhältnismäßiger Weise in den unantastbaren exekutiven Kernbereich eingreife. Ein solches Recht sollte nur Untersuchungsausschüssen eingeräumt werden.

4. Enquete-Kommissionen

Das Recht der Enquete-Kommissionen ist bisher nur in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages geregelt (§§ 56, 74 GOBT). Im Anschluß an den Bericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform⁷ und einen Gesetzentwurf der SPD-Fraktion in der 6. Periode⁸ war sich die Gemeinsame Verfassungskommission darin einig, die Frage der Aufnahme einer Regelung für Enquete-Kommissionen durch Einfügung eines Art. 44a GG in das Grundgesetz zu beraten (Kommissionsdrucksache Nr. 58).

Die Befürworter einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Rechts der Enquete-Kommissionen brachten im wesentlichen drei Argumente vor. Einmal sei nur durch eine ausdrückliche Verfassungsnorm sicherzustellen, daß die Erörterung von Sachproblemen nahe am Parlament angesiedelt

7 Bundestagsdrucksache 7/5924, S. 58.

8 Bundestagsdrucksache VI/546.

werde und nicht außerhalb der parlamentarischen Verantwortung stattfinde. Zweitens beständen gerade in letzter Zeit bei einer Reihe von Themen erhebliche Probleme bei der Einrichtung solcher Kommissionen. Drittens müsse grundsätzlich geklärt werden, wie die Stellung der hinzugezogenen Sachverständigen auszugestaltet sei. Weitere Fragen des Rechts der Enquete-Kommissionen seien typische Regelungsgegenstände der Geschäftsordnung.

Die Gegner einer solchen Grundgesetzänderung wiesen darauf hin, daß nach bestehender Rechtslage das Recht der Enquete-Kommissionen in der Geschäftsordnung des Bundestages ausreichend geregelt sei.

5. Eckwerte für ein Untersuchungsausschußgesetz

Art. 44 GG bildet die verfassungsrechtliche Grundlage für das Recht der Untersuchungsausschüsse⁹. Mit Ausnahme des § 55 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) gibt es keine weitere Bestimmung, die unmittelbar die Einsetzung und das Verfahren der Untersuchungsausschüsse regelt. Der Kritik ist die gegenwärtige Rechtslage besonders aufgrund der konfliktträchtigen Verweisung des Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG auf das Strafprozeßrecht und aufgrund der verfahrensrechtlichen Stellung der parlamentarischen Minderheit im Untersuchungsverfahren ausgesetzt. Bereits 1969 wurde von der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft für das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse ein Ausführungsgesetz vorgeschlagen¹⁰. Diese Vorschläge finden als sogenannte IPA-Regeln noch heute Berücksichtigung bei dem Verfahren der Untersuchungsausschüsse. Auch die Enquete-Kommission Verfassungsreform empfahl eine umfangreiche Änderung des Art. 44 GG und darüber hinaus ein Ausführungsgesetz zur Normierung des Untersuchungsausschußrechts. Diese Empfehlungen fanden ihren Niederschlag in zahlreichen Gesetzesinitiativen¹¹.

Die Gemeinsame Verfassungskommission beriet einen Antrag, der Eckwerte für ein Untersuchungsausschußgesetz (Kommissionsdrucksache Nr. 57) aufstellte und die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts bei Streitigkeiten über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Unter-

suchungsauftrags im Rahmen eines noch zu verabschiedenden Untersuchungsausschußgesetzes forderte. Zur Begründung wurde angeführt, daß es unangemessen sei, wenn derzeit ein Amtsgericht die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Untersuchungsauftrages anlässlich eines Beweiserhebungsverfahrens im Rahmen der Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses vornehme. Es bestand Einigkeit darüber, daß diese Zuständigkeit zugunsten des Bundesverfassungsgerichts inhaltlich modifiziert werden müsse. Es waren jedoch unterschiedliche Auffassungen in der Frage vorhanden, ob darüber hinaus weiterer Änderungsbedarf für Art. 44 GG bestehe oder ob im übrigen ein Ausführungsgesetz ausreiche.

IV. Die mit der Auswahl der Beratungsgegenstände verbundene besondere Problematik

Diese Darstellung des Beratungsganges an Hand ausgewählter Beispiele – und hierbei insbesondere der Beratungen zum Recht der Enquete-Kommissionen und Untersuchungsausschüsse – verdeutlicht, daß, neben vielen anderen Gründen bei der Ablehnung von Änderungen des Parlamentsrechts, durch einen beachtlichen Teil der Kommissionsmitglieder immer wieder das Argument der unrichtigen Zuordnung der Änderungsvorschläge zu den unterschiedlichen Regelungsebenen des Verfassungs-, Gesetzes- oder Geschäftsordnungsrechts vorgebracht wurde. Auch die Antragsteller selbst waren sich bei der Abgrenzung des originären Regelungsgehalts der verschiedenen Normebenen oftmals nicht sicher. Insbesondere kam es vor allem dann zu unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten über die systematisch richtige Einordnung eines Antrages, wenn das betreffende Rechtsproblem traditionell nicht auf verfassungsrechtlicher Stufe geregelt ist, die Antragsteller aber eine Absicherung des Rechts auf Verfassungsebene erreichen wollten.

Die sich durch die Diskussionen ziehenden Differenzen über die richtige Zuordnung der zu beratenden Vorschläge zu den verschiedenen normativen Rangstufen des Parlamentsrechts können mit einem roten Faden verglichen werden, der auf die rechtstheoretische Problematik des Parlamentsrechts schlaglichtartig hinweist. Im Ergebnis waren diese Probleme neben weiteren rechtlichen und politischen Bedenken wesentliche Gründe für die vollständige Ablehnung aller Anträge, obwohl bei

⁹ Art. 45a GG enthält nur eine Sonderregelung über das Untersuchungsrecht des Verteidigungsausschusses, nicht über das Verfahren.

¹⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache V/4209.

¹¹ Vgl. Bundestagsdrucksachen 8/1180; 8/1181; 10/6587; 11/1896; 11/2025.

vielen Beratungsgegenständen ein größerer Konsens in der Sache bestand, als es die Abstimmungsergebnisse wiedergeben.

V. Grundlage einer Parlamentsrechtsreform

Die fortwährende Überarbeitung des Parlamentsrechts und hierbei insbesondere die Anpassung des Parlamentsverfassungsrechts an neuere Entwicklungen ist aufgrund des ständigen gesellschaftlichen und politischen Wandels eine nie endende Aufgabe des Parlaments und des Verfassungsgesetzgebers. Das Bemühen um eine das Recht fortentwickelnde Tätigkeit auf diesem Gebiet bildet die Grundlage für einen den Herausforderungen der Zeit gerecht werdenden Parlamentarismus, der sich den in den letzten Jahrzehnten gewachsenen Ansprüchen gerade auch an die Formulierung von rechtsstaatlichen Grundsätzen im parlamentarischen Bereich auf Dauer nicht verschließen können wird. Nur eine unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und -klarheit vollzogene Überarbeitung des Parlamentsverfassungsrechts kann eine solide Basis für in Zukunft notwendig werdende Reformen des Parlamentsrechts sein.

Die Gemeinsame Verfassungskommission hatte sich selbst dazu verpflichtet, einige von vielen für notwendig gehaltene Änderungen des Parlamentsrechts zu beraten und gegebenenfalls zu beschließen, auch wenn es ihr aufgrund ihrer auf das Verfassungsrecht beschränkten Aufgabenstellung bei vielen Einzelpunkten nur möglich gewesen wäre, Eckwerte für den Gesetz- bzw. den Geschäftsord-

nungsgeber zu formulieren. Dieser selbst gestellten Aufgabe wurde sie aus vielerlei Gründen nicht gerecht.

Ungeachtet der vielfältigen rechtlichen und politischen Probleme, die einem erfolgreichen Abschluß der Beratungen zum Parlamentsrecht letztlich entgegenstanden, ist festzustellen, daß die Kommission nicht das geeignete Forum für eine Reform des Parlamentsrechts war. Die sich wie ein roter Faden durch die Diskussionen ziehende Problematik der Zuordnung der beratenen Vorschläge zu den verschiedenen Ebenen des Parlamentsrechts zeigt deutlich, daß eine – offensichtlich von allen im Bundestag vertretenen Parteien im Grundsatz für notwendig gehaltene – Überarbeitung des Parlamentsrechts erneut die Aufgabe einer Enquete-Kommission sein muß, die in den von der Kommission vorgezeichneten Problemschwerpunkten ein umfassendes Tätigkeitsgebiet für die weiterführende Erarbeitung der aufgezeigten Rechtsprobleme auf wissenschaftlicher Grundlage finden wird.

Dies kann jedoch nichts daran ändern, daß es richtig und notwendig war, zu versuchen, durch die Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission die Reform des Parlamentsrechts voranzutreiben. Zwar wurde die Möglichkeit für eine Reform des Parlamentsrechts nicht wahrgenommen, die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission hat jedoch wichtige Anstöße gegeben. Erst wenn diese im parlamentarischen Bereich nicht aufgenommen werden würden, müßte man rückblickend die Arbeit der Kommission als eine vergebene Chance für die Reform dieses für eine repräsentative Demokratie so wichtigen Rechtsgebiets werten.

Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes

Artikel 3 GG

(2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. *Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.**

Artikel 20 a GG

Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

Artikel 20 b GG

Der Staat achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten.

Artikel 23 GG

(1) *Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union und für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Absätze 2 und 3.*

(2) *In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.*

(3) *Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen. Das Nähere regelt ein Gesetz.*

(4) *Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.*

* Anm. der Redaktion: Kursiv gesetzte Texte sollen neue Artikel kennzeichnen bzw. Ergänzungen oder Veränderungen im bisherigen Gesetzestext hervorheben.

(5) Soweit in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes Interessen der Länder berührt sind oder soweit im übrigen der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat, berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates. Wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist bei der Willensbildung des Bundes insoweit die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren. In Angelegenheiten, die zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmемinderungen für den Bund führen können, ist die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich.

(6) Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, soll die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden. Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.

(7) Das Nähere zu den Absätzen 4 bis 6 regelt ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Artikel 24 GG

(1a) Soweit die Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen.

Artikel 28 GG

(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar.

(2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.

Artikel 29 GG

(7) Sonstige Änderungen des Gebietsstandes der Länder können durch Staatsverträge der beteiligten Länder oder durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen, wenn das Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll, nicht mehr als 50 000 Einwohner hat. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedarf. Es muß die Anhörung der betroffenen Gemeinden und Kreise vorsehen.

(8) Die Länder können eine Neugliederung für das jeweils von ihnen umfaßte Gebiet oder für Teilgebiete abweichend von den Vorschriften der Absätze 2 bis 7 durch Staatsvertrag regeln. Die betroffenen Gemeinden und Kreise sind zu hören. Der Staatsvertrag bedarf der Bestätigung durch Volksentscheid in jedem

beteiligten Land. Betrifft der Staatsvertrag Teilgebiete der Länder, kann die Bestätigung auf Volkssentscheidung in diesen Teilgebieten beschränkt werden; Satz 5 2. Halbsatz findet keine Anwendung. Bei einem Volkssentscheid entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn sie mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten umfaßt; das Nähere regelt ein Bundesgesetz. Der Staatsvertrag bedarf der Zustimmung des Bundestages.

Artikel 45 GG

Der Bundestag bestellt einen Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Er kann ihn ermächtigen, die Rechte des Bundestages gemäß Artikel 23 gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen.

Artikel 50 GG

Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.

Artikel 52 GG

(3 a) Für Angelegenheiten der Europäischen Union kann der Bundesrat eine Europakammer bilden, deren Beschlüsse als Beschlüsse des Bundesrates gelten; Artikel 51 Abs. 2 und 3 Satz 2 gelten entsprechend.

Artikel 72 GG

(1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

(2) Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

(3) Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne von Absatz 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.

Artikel 74 GG

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

5. -;

(Überführung der Materie in die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes als Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 [neu])

8. -;

18. den Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (*ohne das Recht der Erschließungsbeiträge*) und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen;

25. die Staatshaftung;

26. die künstliche Befruchtung beim Menschen sowie die Untersuchung und die künstliche Veränderung von Erbinformationen sowie Regelungen zur Transplantation von Organen und Geweben;

(2) Gesetze nach Abs. 1 Nr. 25 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

Artikel 75 GG

(1) Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen über:

1 a. die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens, soweit sie die Zulassung zum Studium, die Studiengänge, die Prüfungen, die Hochschulgrade, das wissenschaftliche und künstlerische Personal betreffen;

2. die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse;

6. den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland.

(2) Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.

(3) Erläßt der Bund Rahmenvorschriften, so sind die Länder verpflichtet, innerhalb einer durch das Gesetz bestimmten angemessenen Frist die erforderlichen Landesgesetze zu erlassen.

Artikel 76 GG

(2) Vorlagen der Bundesregierung sind zunächst dem Bundesrate zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von sechs Wochen zu diesen Vorlagen Stellung zu nehmen. *Verlangt er aus wichtigem Grunde, insbesondere mit Rücksicht auf den Umfang einer Vorlage, eine Fristverlängerung, so beträgt die Frist neun Wochen.* Die Bundesregierung kann eine Vorlage, die sie bei der Zuleitung an den Bundesrat ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, nach drei Wochen oder, wenn der Bundesrat ein Verlangen nach Satz 3 geäußert hat, nach sechs Wochen dem Bundestage zuleiten, auch wenn die Stellungnahme des Bundesrates noch nicht bei ihr eingegangen ist; sie hat die Stellungnahme des Bundesrates unverzüglich nach Eingang dem Bundestage nachzureichen. Bei Vorlagen zur Änderung dieses Grundgesetzes und zur Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 oder 24 beträgt die Frist zur Stellungnahme neun Wochen; Satz 4 findet keine Anwendung.

(3) Vorlagen des Bundesrates sind dem Bundestage durch die Bundesregierung innerhalb von sechs Wochen zuzuleiten. Sie soll hierbei ihre Auffassung darlegen. *Verlangt sie aus wichtigem Grunde, insbesondere mit Rücksicht auf den Umfang einer Vorlage, eine Fristverlängerung, so beträgt die Frist neun Wochen.* Wenn der Bundesrat eine Vorlage ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, beträgt die Frist drei Wochen oder, wenn die Bundesregierung ein Verlangen nach Satz 3 geäußert hat, sechs Wochen. Bei Vorlagen zur Änderung dieses Grundgesetzes und zur Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 oder 24 beträgt die Frist neun Wochen; Satz 4 findet keine Anwendung. Der Bundestag hat über die Vorlagen in angemessener Frist zu beraten und Beschluß zu fassen.

Artikel 77 GG

(2a) Soweit zu einem Gesetze die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, hat der Bundesrat, wenn ein Verlangen nach Abs. 2 Satz 1 nicht gestellt oder das Vermittlungsverfahren ohne einen Vorschlag zur Änderung des Gesetzesbeschlusses beendet ist, in angemessener Frist über die Zustimmung Beschluß zu fassen.

Artikel 80 GG

(3) Der Bundesrat kann der Bundesregierung Vorlagen für den Erlaß von Rechtsverordnungen zuleiten, die seiner Zustimmung bedürfen.

(4) Soweit durch Bundesgesetz oder auf Grund von Bundesgesetzen Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, sind die Länder zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt.

Artikel 87 GG

(2) Als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechtes werden diejenigen sozialen Versicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt. Soziale Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes, aber nicht über mehr als drei Länder hinaus erstreckt, werden abweichend von Satz 1 als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt, wenn das aufsichtsführende Land durch die beteiligten Länder bestimmt ist.

Artikel 87 d GG

(1) Die Luftverkehrsverwaltung wird in bundeseigener Verwaltung geführt. Über die öffentlich-rechtliche oder privat-rechtliche Organisationsform wird durch Bundesgesetz entschieden.

Artikel 88 GG

Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank. Ihre Aufgaben und Befugnisse können einer Europäischen Zentralbank übertragen werden.

Artikel 93 GG

2a. bei Meinungsverschiedenheiten, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 entspricht, auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes;

Artikel 115 e GG

(2) Durch ein Gesetz des Gemeinsamen Ausschusses darf das Grundgesetz weder geändert noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung gesetzt werden. Zum Erlaß von Gesetzen nach Artikel 23 Abs. 1 Satz 2, Artikel 24 Abs. 1 oder Artikel 29 ist der Gemeinsame Ausschuß nicht befugt.

Artikel 118 a GG

Die Neugliederung in dem die Länder Berlin und Brandenburg umfassenden Gebiet kann abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 unter Beteiligung ihrer Wahlberechtigten durch Vereinbarung beider Länder erfolgen.

Artikel 125 a GG

Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen nachträglicher Änderung dieses Grundgesetzes nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Es kann durch Landesrecht aufgehoben und ergänzt werden.

Rupert Scholz: Die Gemeinsame Verfassungskommission. Auftrag, Verfahren und Ergebnisse S. 3–5

Henning Voscherau: Verfassungsreform und Verfassungsdiskurs S. 5–7

Eckart Busch: Die Gemeinsame Verfassungskommission. Eine neue Institution für die Grundgesetzreform S. 7–11

Dirk Zapfe: Gleichberechtigung durch die Verfassung? S. 11–15

Wolfgang Fischer: Formen unmittelbarer Demokratie im Grundgesetz S. 16–18

Rainer Holtschneider: Soziale Staatsziele als Leitlinien der Politik S. 19–22

Klaus G. Meyer-Teschendorf: Staatszielbestimmung Umweltschutz S. 23–27

Eckart Busch: Zur sicherheitspolitischen Orientierung der Verfassung S. 27–32

Hans Hofmann: Grundgesetz und Europäische Union. Fortentwicklung der Verfassung im Zuge des europäischen Einigungsprozesses S. 33–39

Hans-Werner Klotz: Die Gesetzgebung im Bundesstaat S. 39–44

Andreas Meyer: Parlamentsverfassungsrecht – Anstöße für eine Reform S. 44–48

Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes S. 49–54