

vor, sind Leistungen zu gewähren, soweit diese unmittelbar den operativen Eingriff betreffen. Den Leistungsumfang im einzelnen regeln Richtlinien ...«

Regelungsbedürftig ist ferner der Personenkreis. Er ist möglichst weit zu fassen, da das BVerfG gewährleisten will, daß alle bedürftigen Personen ohne Rückgriff auf Angehörige unter die Sozialhilfeloösung fallen. Schließlich muß das Abrechnungsverfahren geregelt werden. Hierzu gibt es einen Vorschlag, der den Krankenkassen eine Vorleistungspflicht auferlegt (modifizierte Krankenkassenlösung). Er wurde von den Sozialministerien in den SPD-regierten Ländern ausgedacht, um die Abrechnung zu vereinfachen und ggf. eine Refinanzierung der Sozialhilfeleistungen bei Schwangerschaftsabbruch durch den Bund (nach dem Vorbild der Hessischen Landesregelung) zu ermöglichen⁶.

Es ist daher wichtig, im allgemeinen politischen und juristischen Bewußtsein den Gedanken bekannt zu machen, daß es die allgemeine Notlagenindikation oder einen Rechtfertigungsgrund der festgestellten Ausnahmesituation nach wie vor (als geltendes Recht) gibt. Strafflose Schwangerschaftsabbrüche sind nicht pauschal als »rechtswidrig« einzustufen, sondern es obliegt der Frau, ob sie sich einem Feststellungsverfahren unterziehen will oder nicht. Das angemessene Prinzip ist also das der Wahlfreiheit der Frau. ÄrztInnen sollten psychosoziale Notlagen feststellen und sich – in einem geeigneten Fall – an Pro Familia oder die Humanistische Union wenden, wenn sie eine Musterklage erwägen. Zuständig ist in erster Instanz ein Sozialgericht. Das letzte Wort hätte im Falle des Unterliegens der erste Senat des BVerfG.

Sollten die Koalitionsverhandlungen scheitern, wird jedes fraktionsübergreifende Bündnis vor dem Problem stehen, daß ein ausgehandelter Kompromiß von Abtreibungsgegnern erneut vor den zweiten Senat des BVerfG gebracht wird. Daher erscheint es zunächst einmal sinnvoll zu sein, die Spielräume des geltenden Rechts auszunutzen und allenfalls Teilaspekte, wie etwa die Finanzierung, vorab zu regeln.

Lotte Incesu

Verspielte Chance. Die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission

Hochgesteckt waren die Erwartungen an die Verfassungsreform. Preuß¹ schrieb der Verfassungsgebung die Rolle als »zentrales Element« eines »kollektiven Lernprozesses« zu. Hoffnungen wurden insbesondere an die Verfassungsgebung als »Motor der Einheit«² und Chance zur Stärkung der Demokratie geknüpft. Die Vorstellung einer Verfassungsreform als Höhepunkt eines bewegenden Stückes deutscher Geschichte

⁶ So die Beschlusvorlage der 70. Tagung des Arbeitskreises der Sozialministerien in sozialdemokratisch regierten Ländern (ASMK) am 13./14. 10. 1993 in Würzburg. Danach soll die Vorfinanzierung (strafloser Schwangerschaftsabbrüche) außerhalb der Sozialhilfe durch die Krankenkassen erfolgen. Die dadurch entstehenden Kosten für bedürftige Frauen (vereinfachte Bedürftigkeitsprüfung) nach der Sozialhilfeloösung sollen durch den Bund refinanziert werden. Bei selbstzahlenden Frauen kann die Krankenkasse unmittelbar Regreß nehmen.

¹ Preuß, Die Chance der Verfassungsgebung, Aus Politik und Zeitgeschehen vom 29. 11. 1991, S. 12 ff., S. 13.

² Siehe Denkschrift zum Verfassungsentwurf des Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder, in Guggenberger u. a. (Hrsg.), »Eine Verfassung für Deutschland«, München/Wien 1991, S. 21 ff., 27.

war zu schön, um wahr zu sein. Aus Sicht der BeamtInnenschar³, die diesen Prozeß in den zuständigen Gremien fachlich begleitet hat, lag es dagegen nahe, angesichts der Mehrheitsverhältnisse in Deutschland solche Erwartungen für überzogen zu halten. Inzwischen hat am 1. 7. 1993 die letzte Abstimmungsrunde in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat stattgefunden. Will man ihre Arbeit bewerten, empfiehlt sich ein Blick zurück auf ihren Ausgangspunkt:

Vom Verfassungsentwurf des Runden Tisches zur Gemeinsamen Verfassungskommission

Auslöser für den Verfassungsreformprozeß war die deutsche Vereinigung im Jahre 1990. Nach dem Fall der Mauer bildete sich in der ehemaligen DDR eine Arbeitsgruppe »Neue Verfassung« des Zentralen Runden Tisches. Diese setzte sich zur Aufgabe, den Entwurf einer neuen Verfassung auszuarbeiten, die nach den Neuwahlen zur Volkskammer mittels Volksentscheid abgestimmt werden sollte. Zu diesem Zeitpunkt gab es noch die Vorstellung, die Herstellung gleichberechtigter Beziehungen im Rahmen einer Konföderation beider deutscher Staaten erreichen zu können. Für den dann vom Runden Tisch erarbeiteten Verfassungsentwurf wurden in kurzer Zeit 200 000 Unterschriften gesammelt. Später wurde er jedoch mit knapper Mehrheit von der DDR-Volkskammer abgelehnt. Mit der Diskussion über einen Beitritt zur Bundesrepublik nach Art. 23 GG begann gleichzeitig das Interesse an einer neuen Verfassung für die DDR zurückzutreten. Es entstand nun die Idee eines gesamtdeutschen Bemühens um eine neue Verfassung, der zur Gründung des »Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder« führte. Diese Bürgerinitiative war überparteilich angelegt und verfolgte das Ziel, den Vereinigungsprozeß demokratisch zu gestalten und in diesem Zusammenhang eine breite öffentliche Verfassungsdebatte zu führen.

Es gelang jedoch nicht, die deutsche Vereinigung mit der Schaffung eines verfassungsgebenden Prozesses zu verbinden. Immerhin erreichte die BürgerInnen-Bewegung, in Art. 5 des Einigungsvertrages die Empfehlung durchzusetzen, »sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen, insbesondere in bezug auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, mit den Überlegungen zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz sowie der Frage der Anwendung des Art. 146 GG und in deren Rahmen einer Volksabstimmung«.

Nach mehreren Kongressen legte das Verfassungskuratorium einen von BürgerInnen und VerfassungsexpertInnen gemeinsam erarbeiteten Verfassungsentwurf für Deutschland vor, dessen Schwerpunkt auf der Stärkung der demokratischen Informations-, Mitwirkungs- und Teilhaberechte aller BürgerInnen liegt.⁴ Dieser Entwurf, der in seiner Gesamtheit visionäre Züge hat, übte in der Folgezeit großen Einfluß aus auf die Erarbeitung von Landesverfassungen, insbesondere in den neuen Bundesländern.

Zur Umsetzung von Art. 5 des Einigungsvertrages wurde von SPD sowie Bündnis 90/Die Grünen die Einrichtung eines Verfassungsrates gefordert, der zu gleicher Zahl aus Frauen und Männern bestehen sollte. Diesem Verfassungsrat sollten auch

³ Die Autorin hat als zuständige Referatsleiterin für Verfassungsfragen und Rechtspolitik bei der Hessischen Landesvertretung in Bonn den Verfassungsreformprozeß fachlich betreut.

⁴ Abgedruckt in Guggenberger u. a. (Hrsg.) (Fr. 2); s. a. Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder, Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung. Denkschrift und Verfassungsentwurf, Baden-Baden 1991.

engagierte BürgerInnen, die nicht Mitglied einer Volksvertretung sind, z. B. hervorragende Persönlichkeiten aus allen wichtigen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, sowie VertreterInnen der Bundesländer angehören. Über den von einem solchen Verfassungsrat vorzulegenden Verfassungsentwurf sollte ein Volksentscheid nach Art. 146 GG durchgeführt werden.

Gefordert wurde ausdrücklich, daß der Prozeß der Verfassunggebung das demokratische Defizit der Vereinigung beider deutscher Staaten ausgleichen und eine integrationspolitische Wirkung erzielen sollte:

»Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wurde historisch als vorläufig konzipiert. Es ist deshalb auch nie von den Bürgerinnen und Bürgern beschlossen worden. Die Inkraftsetzung des Grundgesetzes war kein Akt der Volkssouveränität kraft der verfassungsgebenden Gewalt der Bürgerinnen und Bürger. (...) Angesichts der wirtschaftlichen katastrophalen Entwicklung in den neuen Bundesländern, den sozialen und seelischen Verwerfungen und dem aufkommenden Haß auf alles Fremde wird zunehmend von den ›Grenzen in den Köpfen‹, der ›unsichtbaren Mauer‹, die trennt, gesprochen. Eine Verfassunggebung muß diese Fremdheit behandeln. Sie hat das Ziel, eine gesamtdeutsche Verfassung zu erarbeiten, die das Zusammenleben von verschiedenen Menschen und die Überwindung von Trennung und Spaltung ermöglicht.«⁵

Im Sommer 1991 richtete der Bundesrat als ersten Schritt eine Verfassungsreformkommission ein, in der wesentliche Vorarbeiten für die Arbeit der späteren Gemeinsamen Verfassungskommission geleistet und insbesondere gemeinsame Forderungen zur Stärkung der Länderrechte erarbeitet wurden. Die Schaffung eines Verfassungsrates scheiterte am Widerstand der Koalitionsfraktionen. Rupert Scholz (CDU/CSU) plädierte für die Einrichtung eines paritätisch aus Bundestag und Bundesrat zusammengesetzten Verfassungsausschusses, dessen Aufgabe es sein müsse, Vorschläge zur »Modernisierung« der Verfassung zu erarbeiten. Es gehe dabei nicht um eine Verfassungsneuggebung, sondern um ein Verfahren der Verfassungsänderung nach Art. 79 GG. »Wir stehen hier zu der Position, daß wir keine neue Verfassung wollen, weil wir keine neue Verfassung brauchen. Deshalb ist der Art. 146 auch in der neuen Form für uns nicht relevant.«⁶

Mit dieser Position setzten sich die Koalitionsfraktionen durch. Die politische Frage, entsteht mit der Vereinigung etwas Neues oder wird die (alte) Bundesrepublik nur erweitert, wurde zugunsten des »Altbewährten« entschieden. Die Verfassungsdiskussion wurde in die Hand von BerufspolitikerInnen gegeben. Am 16. 1. 1992 konstituierte sich eine 64köpfige Gemeinsame Verfassungskommission aus 32 Mitgliedern des Bundestags und 32 von den Landesregierungen benannten Mitgliedern. Eine Beteiligung der Länderparlamente, wie häufig gefordert, gab es nicht. Die Frauen waren spärlich in der Kommission vertreten (nur 12 weibliche Vollmitglieder). Gleichzeitig wurde festgelegt, daß für Empfehlungen der Kommission eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Damit war zugleich der Diskussions- und Handlungsspielraum erheblich eingeschränkt. Man kann inzwischen sagen, daß die Zusammensetzung der Kommission und die Notwendigkeit von Zweidrittelmehrheiten dazu geführt haben, daß tagespolitische Fragen und der parteipolitische Proporz die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission bestimmt haben. Es fand eine Beweislastumkehr statt: Nicht mehr die Westdeutschen hatten zu beweisen, daß sich das Grundgesetz bewährt hatte, sondern alle, die etwas an der

⁵ Aus dem Antrag der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen »Vom Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung – Einrichtung und Aufgaben eines Verfassungsrates –, BT-Drs. 12/563.

⁶ Aus der Bundestagsdebatte vom 14. 5. 1991, hierzu PlPr 12/25, S. 1720.

Verfassung ändern wollten, sollten den Reformbedarf darlegen. Gleichzeitig wurde außerhalb der Kommission heftig über Verfassungsänderungen diskutiert, sei es das Grundrecht auf Asyl, die Legalisierung von sog. »Lauschangriffen«, »out of area«-Einsätze der Bundeswehr usw. Die Fäden des Verfassungsänderungsprozesses wurden meist anderswo gezogen: in den Fraktionen, in den Staatskanzleien, im Bundeskanzleramt. Verfassungsfragen sind eben Machtfragen. Gleichzeitig wird politisch mehr und mehr deutlich, daß die alten Instrumente angesichts der tatsächlichen Entwicklung einer neuen Republik versagen. Die Ratlosigkeit der politisch Handelnden gipfelt schließlich in der Tendenz, statt konsensfähige politische Entscheidungen zu suchen, dem Bundesverfassungsgericht in allen schwierigen Fragen den Schwarzen Peter zuzuschieben.

Nachdem diese Weichenstellung erfolgt war, darf die weitere Entwicklung nicht wundern. Die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission war nicht geeignet, eine breite gesellschaftliche politische Debatte zu befördern und gar eine integrative Kraft im vereinigten Deutschland zu entfalten. Insofern war sie auf das Scheitern hin angelegt und spiegelt den auf schnellen Anschluß bedachten Vereinigungsprozeß lediglich wieder. Entgegen ihrem Arbeitsauftrag spielten denn auch »einigungsbedingte« Fragen in der Kommission, von gelegentlichen Beschwörungen abgesehen, nicht wirklich eine Rolle.

Nicht einmal dem ja auch von Rupert Scholz (CDU/CSU) seinerzeit eingeräumten Modernisierungsbedarf tragen die Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission Rechnung. Zu befürchten ist gar, daß die Freiheitsbilanz der im Endeffekt zu erwartenden Verfassungsänderungen eher negativ ausfallen und auf eine Entliberalisierung und Grundrechtseinschränkungen hinauslaufen wird.

Das Interesse der Medien an der Verfassungsdiskussion war über lange Strecken gering. Aus der Bevölkerung kamen jedoch annähernd eine Million Eingaben. Seit Mai 1992 fanden die Sitzungen der Kommission öffentlich statt, eine Möglichkeit, die jedoch nur eine kleine Fachöffentlichkeit wahrnehmen konnte. Die wirklich interessanten Diskussionen wurden allerdings in Berichterstattergruppen ausgelagert. Diese mußten zu einzelnen Schwerpunkten wie »Europa und Grundgesetz«, »Gesetzgebungskompetenzen und -verfahren«, »Staatsziele«, »Grundrechte«, »Art. 3 und 6 GG«, »Parlamentsreform«, »Bürgerbeteiligung« usw., gebildet werden, da es aufgrund der Größe der Gemeinsamen Verfassungskommission nicht möglich war, im Plenum über einzelne Formulierungen zu verhandeln.

Verfassung und Europa

Die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission begann entgegen kritischen Erwartungen durchaus verheißungsvoll. Beim Thema »Europa« war ein leiser Hauch von »rundem Tisch« zu spüren, was nicht zuletzt der für Bonn unüblichen Zusammensetzung dieses Gremiums aus Landes- und BundespolitikerInnen geschuldet war. Gerade waren die Verhandlungen in Maastricht abgeschlossen worden, was eine – längst überfällige – Debatte um die europäische Integration einleitete.

Ein »Aha-Erlebnis« ging durch die Reihen, daß womöglich die viel grundsätzlichere Herausforderung für den Verfassungsprozeß nicht mit der Wiedervereinigung, sondern mit der Europäischen Einigung verknüpft sei: Wir sind praktisch mittendrin im schleichenden Prozeß der Europäischen Verfassungsgebung, und dort sind weder demokratische Entscheidungsprozesse noch ein Grundrechtskatalog⁷ abgesichert.

⁷ Elemente eines solchen Grundrechtskataloges sind allerdings z. B. in den EG-Verträgen und der Europäischen Menschenrechtskonvention zu finden.

Trotzdem war auch diese – sich als fruchtbar herausstellende – Diskussion in der Verfassungskommission politisch verengt. Sie wurde nicht geführt mit Blick auf die ungeheure Herausforderung der fundamentalen Umwälzung, die in Gesamteuropa durch den Wegfall des Eisernen Vorhanges stattgefunden hat. Besonders die Länder liefen Sturm. Mit dem Maastrichter Vertrag werden nämlich wesentliche ausschließliche Länderkompetenzen vergeben: z. B. die Kompetenz für berufliche Bildung, Sprachunterricht, Fernunterricht, für »Kultur« usw. Abgesehen davon hat sich bereits auf schleichendem Wege eine Weiterentwicklung der EG zu Lasten der Länder ergeben. Hierbei spielen einerseits Urteile des Europäischen Gerichtshofes eine nicht unwesentliche Rolle, mehr aber noch tatsächliche Entwicklungen, etwa Kompetenzanmaßungen, denen aus unterschiedlichen Gründen nicht entgegengetreten wird und die dann als Berufungsfälle immer größere Weiterungen zeitigen. Dies ist gerade auf dem Kultus- bzw. Bildungsbereich geschehen. So wurde z. B. versucht, unter dem Stichwort »Dienstleistungsverkehr« ein europäisches Rundfunkrecht und Rundfunksystem zu entwickeln. Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer diesbezüglichen Rundfunkrichtlinie liegt zur Entscheidung beim Bundesverfassungsgericht an. Es stellt sich jedoch nicht nur das Problem einer Verminderung der materiellen Länderkompetenzen, sondern in noch größerem Umfang von Bundeskompetenzen. Auch hiervon sind neben dem Bundestag die Länder betroffen, deren Mitwirkungsmöglichkeiten über den Bundesrat hiermit eingeschränkt sind.

Die am 22. 5. 1992 hierzu durchgeführte Sachverständigenanhörung der Gemeinsamen Verfassungskommission zeigte, daß heute niemand sagen kann, was für Konsequenzen sich aus dem Maastrichter Vertrag tatsächlich ergeben können. Neben einer Fülle von Zuständigkeiten, die direkt an die Europäische Union gehen, sind zahlreiche Möglichkeiten zur Begründung weiterer europäischer Kompetenzen mit eingebaut.

Zu bedenken ist ferner, daß sowohl vom Europäischen Gerichtshof als auch mit Einschränkungen vom Bundesverfassungsgericht der Anwendungsvorrang des gemeinschaftlichen Sekundärrechts vor dem nationalen Verfassungsrecht bejaht wird.⁸ Der Europäische Gerichtshof ist der Auffassung, daß die Mitgliedstaaten durch Übertragung von Zuständigkeiten auf die Gemeinschaft eine endgültige Beschränkung ihrer Hoheitsrechte bewirkt haben. Selbst wenn das Bundesverfassungsgericht die Nichtigkeit bestimmten Rechts feststellen sollte, ist es damit noch nicht außer Kraft gesetzt, sondern weiterhin für die Gemeinschaftsstaaten bindend.

Verfassungsrechtler warfen die Frage auf, ob die Übertragung von Kompetenzen an die EG überhaupt noch mit Art. 24 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 79 GG vereinbar sei. Denn diese Vorschrift bietet keine Handhabe, um die Fülle der Staatsgewalt auf eine zwischenstaatliche Einrichtung zu übertragen. Außerdem sei fraglich, ob die Europäische Union noch als eine solche anzusehen sei⁹ oder nach Maastricht Qualitäten erlangt habe, die denen eines Staates ähnlich seien.

Vor diesem Hintergrund hatte die Ministerpräsidentenkonferenz vom 12. 3. 1992 ein Junktim zwischen der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages und der Erfüllung von Länderforderungen zur Kompensation des Verlustes von Länderrechten hergestellt. Im weiteren Verlauf fanden verschiedene Spitzengespräche zwischen Bundesregierung und fünf Ministerpräsidenten statt, die teilweise die Beratungen in der Gemeinsamen Verfassungskommission überlagerten.

⁸ Siehe MR Groos, »Zum Verhältnis von europäischem und deutschem Verfassungsrecht«, Ausarbeitung der wiss. Dienste des Deutschen Bundestages, WF XI1-94/91 vom 10. 12. 91, S. 8 ff. m.w.N.

⁹ So Tomuschat im Bonner Kommentar, Art. 24, Rdn. 20; Stern in seiner schriftlichen Stellungnahme für die Anhörung der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) am 22. 5. 1992 (GVK-Arbeitsunterlage Nr. 28).

Es wurde ein Konsens dahingehend erzielt, daß ein eigener Europa-Artikel (ein neuer Art. 23) ins Grundgesetz aufgenommen werden soll. Art. 24 GG soll für zwischenstaatliche Einrichtungen im herkömmlichen Sinne (z. B. der NATO) weitergelten.

Der neue Art. 23 GG¹⁰ sieht vor, daß die Verwirklichung eines vereinten Europas Staatsziel werden soll. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union soll nur mit Zustimmung des Bundesrates möglich sein. Abs. 1) Art. 23 Abs. 1 GG enthält ferner eine sog. Struktursicherungsklausel, die den Auftrag formuliert, daß sich die Europäische Union in Übereinstimmung mit den Prinzipien Demokratie, Föderalismus, Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit, Grundrechtsschutz und Subsidiarität entwickeln soll. Für die Begründung der Europäischen Union und für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, soll Art. 79 Abs. 2 und 3 GG gelten: d. h. weitere Übertragung von Hoheitsrechten an die Europäische Union nur noch mit Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat. Grenze bleibt nach wie vor die »Ewigkeitsgarantie« des Art. 79 Abs. 3 GG.

In den weiteren Absätzen des neuen Art. 23 GG sind Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der entmachteten Länder vorgesehen. Abs. 4 normiert den Grundsatz, daß der Bundesrat zu beteiligen ist, wenn er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder die Länder insoweit innerstaatlich zuständig wären. Dabei soll die Mitwirkung der Länder durch den Bundesrat in abgestufter Intensität erfolgen. Die hier gefundenen Regelungen in Abs. 5 waren zwischen Bund und Ländern und zum Teil auch innerhalb der Bundesregierung im einzelnen besonders umstritten. Dabei führen sie keineswegs zu mehr Rechten für die Länder. Es wird lediglich sichergestellt, daß die Länder einen Teil ihrer Rechte im Prozeß der europäischen Einigung behalten und auch nur dort, wo im Schwerpunkt ihre Gesetzgebungsbefugnisse betroffen werden.

Der jetzt gefundenen Konsens sieht vor, daß, soweit in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes Interessen der Länder berührt und soweit der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat, die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates berücksichtigt. Sind im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen, ist die Auffassung des Bundesrates »maßgeblich zu berücksichtigen«. Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder berührt sind, soll ein vom Bundesrat benannter Vertreter der Länder die Rechte der Bundesrepublik wahrnehmen unter Beteiligung und in »Abstimmung« mit der Bundesregierung unter »Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes«. Tatsächlich ist der Bereich solcher ausschließlicher Gesetzgebungsbefugnisse sehr schmal, nicht einmal im Bereich des Hochschulwesens oder der inneren Sicherheit gegeben. Eine derartige Mitwirkung der Länder erfolgt praktisch schon jetzt, z. B. indem sich der Bund durch den Vorsitzenden der Kultusministerkonferenz vertreten läßt, oder durch das sog. »Lindauer Abkommen«¹¹, nach dem die Länder vor dem Abschluß internationaler Verträge zu beteiligen sind und, sofern ihre ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse betroffen sind, zustimmen müssen.

¹⁰ GVK-Kommissionsdrucksache 7 (neu). Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992, BGBl. I, 2086.

¹¹ Abgedruckt in Maunz-Dürig-Herzog, GG-Kommentar, Art. 32 Rdnr. 45.

Ergänzend wurden Informations- und Beteiligungsrechte des Bundestages normiert und der (Europa)-Unionsausschuß des Deutschen Bundestages und die Europakammer des Bundesrates in der Verfassung verankert.

Grundsätzlich gilt allerdings, daß ein wie auch immer gearteter nationaler Parlamentsvorbehalte nur im »Innenverhältnis« wirkt. Die immerhin mit der Mehrheit des Parlaments gewählte Regierung, die ja die deutsche Stimme im EG-Ministerrat abgibt, hat es leicht, sich hinter EG-Sachzwängen und fehlendem Verhandlungsspielraum zu verstecken. Unter bestimmten Voraussetzungen wird es nach dem Maastrichter Vertrag in Zukunft auch möglich sein, daß die Bundesrepublik Deutschland im Rat überstimmt werden kann. Gleichwohl sind Beteiligungsrechte des Bundestages zu begrüßen, weil dadurch ein Mehr an politischer Kontrolle und überhaupt Aufmerksamkeit für den europäischen Entscheidungsprozeß bewirkt wird. Im übrigen muß sich erst zeigen, ob z. B. mit dem Länderzusammenarbeitsverfahren wirklich mehr erreicht wird als die Schaffung neuer Gremien (z. B. Einrichtung des Ausschusses der Regionen) und gutbezahlter Posten. Denn es kommt darauf an, im Brüsseler Verhandlungspoker in der Praxis durchzusetzen, daß die Position der Länder in den entsprechenden Einzelfragen ein angemessenes Gewicht bekommt. Diesbezügliche innerstaatliche Regelungen sind hierfür nur die erste Bedingung. Die Stärkung des föderalistischen Gedankens ist auf gesamteuropäischer Ebene notwendig. Für die politische Bewertung ist darüber hinaus zu bedenken, daß die Regelung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union nicht zwangsläufig identisch ist mit mehr Bürgerbeteiligung.

Inzwischen haben die von der Gemeinsamen Verfassungskommission zu Europa beschlossenen Grundgesetzänderungen das Gesetzgebungsverfahren passiert. Gleiches gilt für die Gesetze über die »Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union« und über die »Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union«, die auf einfach-gesetzlicher Ebene den neuen Art. 23 GG umsetzen sollen. Abgehakt ist das Thema »Maastricht« damit noch lange nicht. Vor dem Bundesverfassungsgericht sind mehrere Verfassungsbeschwerden anhängig, welche die Zustimmung zum Maastrichter Vertrag auch im Lichte des neuen Art. 23 GG für verfassungswidrig halten: Die Struktursicherungsklausel des Art. 23 GG sei nur deklaratorisch, da damit das demokratische Defizit nicht beseitigt werde. Die vorgesehene innerstaatliche Mitwirkung des Bundestags in EG-Angelegenheiten ändere nichts daran, daß die europäische Rechtsetzung im wesentlichen durch den Rat und damit durch ein nicht ausreichend legitimes Organ erfolge. Den Kompetenzeinbußen des Bundestages stehe ein Kompetenzzuwachs der Regierungsmitglieder und insbesondere des Bundeskanzlers gegenüber. Aber bei allen »Bauchschmerzen«, die mit dem Maastrichter Vertrag verbunden sind, wäre es politisch fatal, Maastricht scheitern zu lassen. Gerade jetzt nach der Änderung der politischen Weltkarte, dem Zerfall Osteuropas und der Stärkung rechtsgerichteter Kräfte in der Bundesrepublik erscheint es wichtig, ein politisches Signal der europäischen Einigung zu zeigen. Die Europäische Gemeinschaft hat bewiesen, daß Staaten, die sich seit Jahrhunderten bekriegt haben, friedlich zusammenarbeiten und zusammenwachsen können. Der Vertrag von Maastricht ist ein Werk von Formelkompromissen, eine »black box«, deren Gestalt nur in äußeren Umrissen erkennbar und inhaltlich erst ausfüllungsbedürftig ist. Kennzeichnend ist der prozeßhafte Charakter, wobei die anderen europäischen Demokratien vor den gleichen Problemen stehen wie wir. Es ist daher m. E. falsch, wie es häufig geschieht, bezüglich der Optionen des Maastrichter Vertrages mit dem denkbar schlimmsten Fall zu argumentieren. Der mit Maastricht eingeschlagene Weg kann allerdings nur dann verfassungskonform sein, wenn tatsächlich in

absehbarer Zeit die Zielvorstellung des Art. 23 Abs. 1 GG der »Entwicklung der Europäischen Union (...), die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet«, erreicht wird.

Stärkung des Föderalismus

Lehnt man einen bürokratischen europäischen Zentralismus ab, ist es um so wichtiger, jetzt die Regionen zu stärken. Der Föderalismus der Bundesrepublik könnte insoweit ein Vorbild sein.

Laut dem Auftrag der Verfassungsreformkommission sollen die föderativen Elemente gestärkt werden. Dies ist auch dringend notwendig. Seit Gründung der Bundesrepublik ist das föderative Prinzip des Grundgesetzes nämlich immer mehr zurückgedrängt worden. In Art. 30 und 70 GG wird davon ausgegangen, daß im Zweifel die Länder zuständig sind für Gesetzgebung und Verwaltung. In den letzten 40 Jahren hat sich dieses Prinzip jedoch umgekehrt: Im Zweifel ist der Bund zuständig. Die Frage der Stärkung der Länderkompetenzen ist von großer politischer Brisanz. Letztendlich geht es um die Frage von Demokratie und Dezentralisierung. Je zentralisierter die politischen Entscheidungsstrukturen sind, um so anonymer werden sie für die BürgerInnen, um so undurchschaubarer. Nicht zuletzt dies führt zu der zur Zeit vielbeschworenen »Staats- und Politikverdrossenheit« der Bevölkerung. Es gibt niemanden mehr, der »zuständig« und »verantwortlich« ist.

Vergleichsweise banal nahmen sich die im wesentlichen erfolgreichen Bemühungen der Länder aus, im Gesetzgebungsverfahren eine gewisse »Waffengleichheit« zwischen Bundestag/Bundesregierung und Bundesrat zu schaffen. So wurden auf Wunsch der Länder einige Fristen im Zusammenspiel von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung harmonisiert. Aus »wichtigem Grund« können bisherige Stellungnahme- bzw. Zustimmungsfristen von 6 auf 9 Wochen verlängert werden. Wichtig ist aber, daß nach einem neu geschaffenen Art. 80 Abs. 3 GG auch der Bundesrat Vorlagen für den Erlaß von Rechtsverordnungen machen kann.

Außerdem werden die Landtage dadurch gestärkt, daß sie nach Art. 80 Abs. 4 GG – neu – dann, wenn Landesregierungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigt sind, statt ihrer selbst gesetzgeberisch tätig werden dürfen. Hiermit wird den Besorgnissen der Landtage, die beklagen, daß ihre Entscheidungsmacht inzwischen fast auf die von Provinzparlamenten herabgesunken sind, ein Zugeständnis gemacht.

Wesentlich schwieriger gestaltete sich eine Einigung bei der Frage der Gesetzgebungskompetenzen. Insbesondere die Länderparlamente drängten darauf, im gesetzgeberischen Bereich wieder mehr originäre Befugnisse zu erhalten.

Es zeigte sich, daß der Prozeß, Kompetenzen für die Länder zurückzuholen, außerordentlich mühsam ist, die Ergebnisse sind mager. Offenkundig kommen die Länder 20 Jahre zu spät. Eine kleine Verbesserung wurde bezüglich des Art. 72 Abs. 1 GG, der die konkurrierende Gesetzgebung regelt, erreicht: Der Bund soll sich nur auf seine Gesetzgebungskompetenz berufen können, soweit er bereits durch Gesetz davon Gebrauch gemacht hat. Damit ist eine generelle Sperrwirkung für eine Gesetzesmaterie aufgrund eines punktuellen Gebrauchmachens des Bundes von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nicht mehr möglich.

Die sog. Bedürfnisklausel (Art. 72 Abs. 2 GG), die sich in der Vergangenheit als eines der Haupteinfallstore für die Auszehrung der Länderkompetenzen im Bereich der Gesetzgebung erwiesen hat, soll dadurch entschärft werden, daß künftig das Bun-

desverfassungsgericht auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder eines Landtages entscheiden können soll, ob die Voraussetzungen eines Bedürfnisses für eine bundesgesetzliche Regelung vorliegen (Änderung des Art. 93 GG). Ferner wurde die Bedürfnisklausel dahingehend präzisiert und konzentriert, daß der Bund das Gesetzgebungsrecht haben soll, »wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.«

Abs. 3 soll dahingehend gefaßt werden, daß, wenn für eine bundesgesetzliche Regelung keine Erforderlichkeit mehr besteht, sie durch Landesrecht ersetzt werden kann. Aus Gründen der Rechtsklarheit (befürchtetes Nebeneinander von Bundes- und Landesrecht) soll allerdings der Bund selbst durch Bundesgesetze diese Möglichkeit bestimmen.

Einigkeit wurde ferner erzielt, die Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG) einzuschränken. So sollen Rahmenvorschriften nur in Ausnahmefällen ins einzelne gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten. Die Voraussetzungen der »Bedürfnisklausel« des Art. 72 Abs. 2 GG sollen auch hier gelten.

Heftig umstritten war der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74), obwohl die Forderungen der Länder im allgemeinen eher marginale Politik- und Rechtsbereiche betrafen. Kompetenzen, um die hartnäckig gerungen wurde, haben sich durch »Europa« praktisch überlebt (die Abwanderung des Kulturgutes wird inzwischen »europäisch« und nicht mehr »deutsch« diskutiert; die Förderung des »deutschen Films« erscheint anachronistisch). In vieler Hinsicht erschien die Diskussion als eine Art »Geisterdebatte«. Denn es ist keineswegs gesagt, daß die Kompetenzen, um deren Rückgewinnung gestritten wird, dann auch tatsächlich von den Ländern besetzt werden. Die Verwaltungen und Fachressorts haben sich zumeist auf den bisherigen Zustand eingerichtet; jede Veränderung widerstrebt bürokratischen Gesetzmäßigkeiten. Ob die Länder tatsächlich andere Regelungen erlassen würden, als sie jetzt durch Bundesgesetz existieren, ist zweifelhaft. Es darf auch nicht vergessen werden, daß es in der Vergangenheit oft gerade die Länder waren, die da, wo es schwierig und lästig wurde, Kompetenzen freiwillig an den Bund abgegeben haben. Es ist nicht ohne Ironie, daß heftig um eine Rückgabe der Kompetenz des Art. 74 Nr. 19a GG (wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser) gerungen wurde, eine Kompetenz, die nicht ursprünglich zum Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung gehörte, sondern erst mit einer Zweidrittelmehrheit des Bundesrates dort aufgenommen wurde. Auch der Streitpunkt der »Bedürfnisklausel« wäre nur halb so relevant, wenn sich die Länder untereinander »einigen« könnten; nur weil es daran fehlt, kann der Bund auf den Plan treten. Die beklagte Tatsache, daß Rahmengesetze, wie z. B. das Beamtenrechtsrahmengesetz, detaillierte Regelungen treffen, geht auf den Wunsch der Länder zurück, die sich auf ein einheitliches Beamtenrecht nicht einigen konnten und fürchteten, von den Lobbyisten ausgespielt zu werden.

Im Ergebnis erwies sich bei den Gesetzgebungskompetenzen die Bundesseite unter dem Strich sogar noch als Gewinnerin, wobei sich die Verhandlungsergebnisse, je länger sie dauerten, verschlechterten:

Die Staatsangehörigkeit der Länder soll nicht mehr der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterfallen. Die Materie des Schutzes des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland soll aus der konkurrierenden in die Rahmengesetzgebungskompetenzen des Bundes überführt werden. Den Ländern soll das Recht der Erschließungsbeiträge zustehen. Andererseits soll das Recht der Staatshaftung als neue Ziffer 25 in den Katalog des Art. 74 GG aufgenommen werden (allerdings unter dem Vorbehalt einer befriedigenden Kostenregelung im Rahmen

des Finanzausgleiches zwischen Bund und Ländern sowie eines Zustimmungsvorbehaltes des Bundesrates für entsprechende Gesetze). Neue Kompetenzen erhält der Bund auch für »die künstliche Befruchtung beim Menschen, die Untersuchung und die künstliche Veränderung von Erbinformationen sowie Regelungen zur Transplantation von Organen und Geweben«. Zugunsten der Länder wurde die Rahmenkompetenz des Bundes im Hinblick auf das Hochschulwesen eingeschränkt (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG). Aus dem Katalog der »Rahmenkompetenz« (Art. 75 GG) wurden die Rechtsverhältnisse des Films gestrichen.¹²

Diese Empfehlungen der Kommission müssen jedoch auch noch in das normale Gesetzgebungsverfahren und in Bundestag und Bundesrat eine Zweidrittelmehrheit erreichen.

Die angestrebte Stärkung des Föderalismus blieb jedoch nicht zuletzt deswegen stecken, weil eine Reform der Länderfinanzverfassung unterblieb. Über die Finanzen sind die Länder erpreßbar. Die sog. »Gemeinschaftsaufgaben« z. B. öffnen inhaltlichen Eingriffen des Bundes Tor und Tür. Es müßte eine Regelung gefunden werden, wonach die Länder voneinander unabhängig werden, finanzielle Zuweisungen sich nach den Ressorts und Gesetzgebungskompetenzen richten, wichtig erscheint, daß der Bund an den Sozialhilfeleistungen beteiligt wird. Die Gemeinsame Verfassungskommission sah sich außerstande, sich dieses Themas anzunehmen. Damit ist eine Chance verspielt.

Staatsziele und Grundrechte

Waren bei den Themen »Europa« sowie »Gesetzgebungskompetenzen und -verfahren« aufgrund des Engagements der Bundesländer noch parteiübergreifende Einigungen möglich, war jedoch spätestens nach der »Halbzeit« im Herbst 1992 buchstäblich die Luft aus der Kommissionsarbeit heraus. Ausgerechnet, als Themen in der Kommission zur Debatte standen, die auf öffentliches Interesse stießen, setzte eine Blockadepolitik der CDU/CSU ein. Von den Reformkräften wurde zwar viel Arbeit investiert in die Ausformulierung von Vorschlägen zu Grundgesetzänderungen. Diese blieben jedoch ohne Relevanz.

Die Koalitionsfraktionen hatten keinen Zweifel daran gelassen, daß Staatszielbestimmungen zum Bereich »Arbeit, Wohnen« keinesfalls Eingang in die Verfassung finden dürften. Standardargument war, das alles sei »Verfassungslýrik«, ein Begriff, der zum Unwort der gesamten Kommissionsarbeit wurde und durch die Asylrechtsänderung schließlich Lügen gestraft wurde. Durch ein Staatsziel »Arbeit« werde kein einziger Arbeitsplatz geschaffen. Die Belange dieser Staatsziele seien durch andere Regelungen des Grundgesetzes (Sozialstaatsgebot) ausreichend gewahrt und im Hinblick auf die künftige politische Entscheidungsfreiheit von Parlament und Regierung von Übel.¹³

Nur mit Mühe konnte eine Einigung erreicht werden über eine Staatszielbestimmung zum Umweltschutz, von der nicht sicher ist, ob sie das anschließende Gesetzgebungsverfahren überstehen wird. Die CDU/CSU-Fraktion besteht nämlich mehrheitlich darauf, den Umweltschutz nur mit einem ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt ins Grundgesetz aufzunehmen. Dahinter steht die Angst, die Verwaltungsgerichte könnten dem Umweltschutz zuviel Gewicht einräumen. Tatsächlich wird derzeit an verschiedenen Gesetzesvorhaben¹⁴ deutlich, daß die CDU/CSU un-

¹² Schlußbericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 28. 10. 1993, BT-Drs. 12/6000.

¹³ BR-Drs. 360/92, S. 22.

¹⁴ Z. B. Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16. 12. 1991, BGBl. 1991 I S. 2174; Gesetzent-

ter der Losung »Aufbau Ost« die Kompetenzen der Verwaltungsgerichte einschränken will, insbesondere im Umweltbereich. Die Union will den Umweltschutz lediglich als Auftrag an den Gesetzgeber in der Verfassung verankern. Damit wäre gesichert, daß im Zweifelsfall die Ökonomie vor der Ökologie rangiert.

Ursprünglich hatte sich die Berichterstattergruppe der Gemeinsamen Verfassungskommission auf eine vom Kommissionsvorsitzenden Rupert Scholz (CDU) vorgeschlagene Kompromißformulierung geeinigt, die wie folgt lautete:

»Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung unter dem Schutz des Staates.«

Am 11. 2. 1993 scheiterte jedoch dieser Vorschlag in der Gemeinsamen Verfassungskommission. Vor der Abstimmungssitzung war in der CDU/CSU-Fraktion Druck auf die Mitglieder ausgeübt worden, dieser Kompromißformel nicht zuzustimmen. Dies ging bis hin zu der Drohung, abtrünnige Mitglieder aus der Verfassungskommission zurückzuziehen. Daraufhin erschienen mehrere CDU-Mitglieder nicht zu der Sitzung und schickten ihre Stellvertreter. Andere, die sich vorher eindeutig für den Vorschlag von Rupert Scholz ausgesprochen hatten, stimmten in der Sitzung dagegen. Die Folge war, daß aufgrund zweier fehlender Stimmen die erforderliche Zweidrittelmehrheit nicht zustandekam.

In dieser Abstimmungssitzung verfehlten aber auch alle übrigen Anträge – zu Staatszielen, Grundrechten und der Einführung plebiszitärer Elemente in die Verfassung – die erforderliche Mehrheit. Das Echo in der Öffentlichkeit war verheerend.

Daraufhin wurden im Mai 1993 neue Verhandlungen zwischen SPD und Koalitionsfraktionen aufgenommen, um doch einen Kompromiß in Sachen Staatsziel Umweltschutz zustandezubringen. Heraus kam folgender Formulierungsvorschlag:

»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 Rechte durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung«.

Es blieb spannend bis zum Schluß. Noch 2 Tage vor der letzten Abstimmungssitzung am 1. 7. 1993 zeigte sich die CDU/CSU-Fraktion ablehnend. Insbesondere der Fraktionsvorsitzende Wolfgang Schäuble und die bayrische Staatsregierung machten Einwände geltend.

Lediglich mit einer Stimme Mehrheit wurde schließlich die gefundene Kompromißformulierung von der Kommission verabschiedet.

Problematisch ist dabei die Formulierung »nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung«, die unterschiedlicher Auslegung zugänglich ist. Die SPD legt diese Klausel dahingehend aus, daß damit nur noch einmal das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG – Bindung von vollziehender Gewalt und Rechtsprechung an Gesetz und Recht) bekräftigt wird. Man könnte sie aber auch dahingehend interpretieren, daß das Staatsziel Umweltschutz durch »Gesetz« eingeschränkt werden könne. Danach läge der Charme dieser »Rumpelstilzchen«-Formulierung darin, daß diese einen Gesetzesvorbehalt enthält, ohne daß er als solcher bezeichnet wird. Es handelt sich um einen klassischen Formelkompromiß, dessen Einigungsgrundlage die Tatsache dieses Auslegungsdissenses ist.

Bleibt es bei diesem Kompromiß, der immerhin einen Einstieg in ein Staatsziel Umweltschutz darstellt, wird voraussichtlich wieder einmal das Bundesverfassungsgericht anstelle der PolitikerInnen das letzte Wort in dieser Angelegenheit haben.

wurf über den Bau des Abschnitts Könnern-Löbejün der BAB A 14 Magdeburg-Halle (Saale) (BR-Drs. 246/93); Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. 4. 1993, BGBl. 1993 I S. 466.

Über 100 000 Eingaben aus der Bevölkerung hatte es für die Forderung gegeben, den Tierschutz im Grundgesetz zu verankern. Nichtsdestotrotz erhielten entsprechende Vorschläge keine Zweidrittelmehrheit.

Ignoriert wurde auch der offensichtliche Modernisierungsbedarf der Verfassung im Bereich der »informationellen Selbstbestimmung« (Datenschutz). Dieses Anliegen wurde insbesondere von der Konferenz der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern unterstützt. Zum Zeitpunkt der Entstehung des Grundgesetzes war die Entwicklung der Informationstechnologie mit all ihren Gefahren und Risiken für die Freiheitsrechte des Menschen, der immensen Datenspeicherung noch gar nicht abzusehen gewesen. Die hiermit verbundenen neuen Herausforderungen erfordern eine verfassungsrechtliche Absicherung des Rechts auf Datenschutz. Solange das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht ausdrücklich in der Verfassung verankert ist, sondern von der Rechtsprechung aus der allgemeinen Handlungsfreiheit abgeleitet wird, fällt es nicht unter das sog. »Zitiergebot« des Art. 19 GG. Dieses hat die wichtige Funktion, daß der Gesetzgeber bei jeder gesetzlichen Regelung zu prüfen hat, ob die beabsichtigten Regelungen mit Eingriffen in Grundrechte, die dem Zitiergebot unterliegen, verbunden sind. Auch die FDP-Seite war zur Aufnahme eines Grundrechtes auf Datenschutz bereit. Die CDU/CSU lehnte jedoch die Aufnahme eines Grundrechtes auf Datenschutz kategorisch ab und behauptete, das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts, das auf Art. 2 GG Bezug nimmt, reiche aus, und es sei ohnehin alles einfachgesetzlich geregelt. Erst recht scheiterten weitergehende Vorschläge wie der des Landes Hessen, der auch den Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechtes im nichtöffentlichen Bereich regeln wollte sowie ein allgemeines Akteneinsichtsrecht zu den Daten der vollziehenden Gewalt ohne den Nachweis eines Interesses vorsah.¹⁵

Integration von AusländerInnen

Die Verfassungskommission verpaßte ebenfalls die Gelegenheit einer ernsthaften Befassung mit Integration und demokratischer Teilhabe der seit Jahrzehnten hier lebenden AusländerInnen. Es bewegte sich nichts.

Um so mehr stimmt es betroffen, daß gleichzeitig die Grundgesetzänderung zum Asylrecht von Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde. In der Gemeinsamen Verfassungskommission war diese zwar beraten worden, eine formelle Abstimmung fand in diesem Gremium darüber jedoch nicht statt. Im Vorfeld war gemutmaßt worden, daß aufgrund der hohen Zahl von SPD-DissidentInnen in der Kommission die Zweidrittelmehrheit möglicherweise knapp verfehlt werden könnte.

Nach dem Grundgesetz gibt es eine Aufspaltung der Gesellschaft in Personen höheren und niederen Rechts. Das Grundrecht auf »Freizügigkeit« steht nur Deutschen zu. Nur »Deutsche« haben das Recht, Vereinigungen zu bilden oder sich zu versammeln. Jemand kann in der Bundesrepublik geboren und vier Jahrzehnte hier gelebt haben; er ist nach dem Grundgesetz kein Bürger, solange er nicht die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hat.

Der Verfassungsentwurf des Kuratoriums strebt deshalb eine Änderung von Art. 11 (Freizügigkeit), Versammlungsfreiheit (Art. 8) und Vereinigungsfreiheit (Art. 9) an. Zugleich definiert er in Art. 116 seines Verfassungsentwurfs, wer Inhaber sog. »Bürgerrechte«, zu denen das Wahlrecht gehört, sein soll, nämlich, »wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder die Rechtsstellung einer Bürgerin oder eines Bürgers (Niederlassungsrecht) erlangt hat. Auf diese Rechtsstellung hat Anspruch, wer

¹⁵ GVK-Kommissionsdrucksache 21.

als Ausländerin oder Ausländer seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig den ständigen Wohnsitz im Bundesgebiet genommen hat.« Wie nicht anders zu vermuten, war dieser Vorschlag in der Gemeinsamen Verfassungskommission chancenlos.

Aber nicht einmal die Forderung nach einem kommunalen Wahlrecht für Nicht-EG-AusländerInnen erhielt die erforderliche Zweidrittelmehrheit. Umsonst wurde in der Diskussion auf den Widerspruch hingewiesen, daß UnionsbürgerInnen künftig schon bei einer dreimonatigen Anwesenheit in Deutschland ein solches Wahlrecht erhalten sollten. Es sei sach- und demokratiewidrig, daß andere AusländerInnen, die lange bei uns leben, nur deshalb das kommunale Wahlrecht versagt bleibe, weil sie aus dem falschen Herkunftsland stammten.

Ebenso scheiterte eine Initiative Hessens, durch eine Ergänzung des Art. 16 GG ein Staatsbürgerschaftsrecht einzuführen, das nicht mehr alleine auf Blutsbanden und Herkunft gründet.¹⁶

Erfreulicherweise konnte jedoch eine knappe Zweidrittelmehrheit für einen Minderheitenschutzartikel erreicht werden: »Der Staat achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten.«

Mit dieser Achtensklausel soll auch den in der Bundesrepublik lebenden ausländischen Minderheiten Identitätsschutz gewährt und insbesondere ein staatlicher Assimilationsdruck ausgeschlossen werden. Mit der Einführung dieses Staatsziels soll nach dem Willen der Kommissionsmitglieder eine Signalwirkung zugunsten der Minderheiten in Deutschland und im europäischen Rahmen erzielt werden.

Frauenrechte

Besondere Aktivitäten in der Verfassungsdiskussion gingen von den Frauen aus. Bereits im April 1990 erschien der Aufruf »Frauen in bester Verfassung«, fünf Monate später gefolgt vom »Frankfurter Frauenmanifest«. Verschiedene Initiativen und Verbände wie die Humanistische Union, der Deutsche Frauenrat, der DGB verabschiedeten Forderungskataloge zur Stärkung der Frauenrechte in der Verfassung. Eine zentrale Rolle nahm dabei die Ergänzung des Art. 3 Abs. 2 GG (Gleichberechtigung) ein.¹⁷

Ein überfraktionelles Frauenbündnis verständigte sich auf die Forderung nach folgender Ergänzung des Art. 3 Abs. 2 GG:

»Der Staat ist verpflichtet zur Gleichstellung von Frauen und Männern in allen gesellschaftlichen Bereichen. Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen zur Förderung von Frauen zulässig.«

Gleichzeitig gingen etwa 100 000 Eingaben hierzu bei der Gemeinsamen Verfassungskommission ein. Obwohl diese Forderung auch von CDU-Frauen unterstützt wurde, gestaltete sich ihre Durchsetzung in den Reihen der männerbeherrschten CDU/CSU-Fraktion als schwierig.

Am 27. 5. 1993 schließlich verabschiedete die unter Erfolgszwang stehende Kommission mit überwältigender Mehrheit folgende Formulierung:

»Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.«

Während der Debatte in der Gemeinsamen Verfassungskommission wurde jedoch deutlich, daß ein tiefgehender Dissens zwischen Koalition und Opposition über die Interpretation dieses neuen Staatsziels besteht.

¹⁶ GVK-Kommissionsdrucksache 52.

¹⁷ Vgl. die Dokumentation von Limbach/Eckertz-Hofer (Hrsg.), Frauenrechte im Grundgesetz des geeinten Deutschland, 1993.

Vogel (SPD) stellte heraus, daß mit dieser Grundgesetzänderung deutlich gemacht werde, daß es ein Spannungsverhältnis zwischen Norm und Wirklichkeit gebe. Es werde eingeräumt, daß es Nachteile gebe, und der Staat bekomme den Auftrag, diese zu beseitigen. Der Begriff »tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung« erfasse vollinhaltlich das Wesen der »Gleichstellung«. Der aktive Förderauftrag an den Staat schließe auch bestimmte Maßnahmen ein.

Diese Darlegung brachte Scholz (CDU) auf den Plan: Der Vorschlag zu Art. 3 GG solle nur diejenigen begünstigen, die konkrete Nachteile erlitten, also für keinerlei Quote herhalten können. Auch andere RednerInnen der Koalition warnten vor überspannten Erwartungen an den Vorschlag. Der Staat habe nicht für Ergebnisgleichheit, sondern nur für Chancengleichheit zu sorgen.

Tatsächlich knüpft der Vorschlag an die Gleichberechtigung von Frauen und Männern an, d. h. Männer können den Frauen – wie bisher ja das Problem – die eigenen Rechte entgegenhalten; zudem wird damit nur der bereits vorhandene Verfassungssatz bekräftigt: »Männer und Frauen sind gleichberechtigt.« Ebenso darf auch schon nach geltendem Verfassungsrecht niemand wegen seines Geschlechts »benachteiligt« werden. Die Signalwirkung einer Änderung kann daher nur in der Tatsache der Verfassungsänderung selbst liegen. Zugleich birgt sie die Gefahr, daß damit für lange Zeit ein Schlußpunkt in der Debatte gesetzt wird.

Die Frage, ob diese Kompromißformulierung ein bloßes »Grundrechts-Placebo« oder »besser als nichts« ist, ist schwer zu entscheiden. Um die zentrale Frage, welche Maßnahmen der Staat zur Förderung von Frauen ergreifen darf, haben sich die PolitikerInnen gedrückt. Es zeichnet sich daher ab, daß auch dieser Kompromiß vor den Toren des Bundesverfassungsgerichtes landen wird.

Plebiszitäre Elemente

Große Erwartungen richteten sich auf eine angestrebte Aufnahme von plebiszitären Elementen in das Grundgesetz. Ca. 270 000 Eingaben hierfür aus der Bevölkerung gingen bei der Gemeinsamen Verfassungskommission ein. Die Tatsache, daß die Diktatur in der DDR auf friedliche Weise beendet worden ist, wobei der dortigen BürgerInnen-Bewegung eine zentrale Rolle zukam, ließ den Anspruch auf einen verfassungsrechtlichen Erneuerungsbedarf vor allem bei der Ausweitung der BürgerInnen-Beteiligung entstehen. Diese soll dabei nicht im Gegensatz zur repräsentativen Demokratie stehen, sondern zur Beseitigung von Defiziten und Schwachstellen beitragen, ein ergänzendes Zusammenwirken von repräsentativen und plebiszitären Elementen in unserem politischen System ermöglichen. Gerade in der jetzigen Akzeptanzkrise des Parteiensystems erscheint es von großer Wichtigkeit, die BürgerInnen zu aktivieren und dem weit verbreiteten Ohnmachtsgefühl »Die da oben machen ja doch, was sie wollen« entgegenzuwirken. Direkte Demokratie, Volksbegehren und Volksentscheid sind auch ein Mittel zur Verantwortungsübernahme von BürgerInnen.

Aus den Reihen der CDU/CSU kamen hierzu die bekannten Gegenargumente: Stärkung der Politik des Populismus; das Volk ist hierfür nicht reif und überfordert; Schwächung des parlamentarischen Systems; Überrepräsentierung von Partikularinteressen engagierter BürgerInnen. In der Debatte der Gemeinsamen Verfassungskommission am 14. 5. 1992 und der Sachverständigenanhörung am 17. 6. 1992, bei der die meisten Sachverständigen Formen unmittelbarer BürgerInnen-Beteiligung befürworteten, wurde dargelegt, daß bestehenden Bedenken durch Verfahrensregelungen Rechnung getragen werden könne. Die Aktivierung von BürgerInnen sei ein unaufgebbarer Bestandteil der Demokratie; in der Ablehnung der Ausweitung von

BürgerInnen-Beteiligung komme ein Mißtrauen gegen das Volk zum Ausdruck. Die gleichen Argumente, die gegen plebiszitäre Elemente vorgetragen würden, seien auch auf das allgemeine Wahlrecht anwendbar.

Es fand nur ein einmaliges Treffen der BerichterstatterInnen zu diesem Thema statt: Man vertagte sich auf unbestimmte Zeit. In der am 11. 2. 1993 hierzu stattfindenden Abstimmung in der Gemeinsamen Verfassungskommission fand dann kein Vorschlag zur Einführung plebiszitärer Elemente die erforderliche Mehrheit. Selbst die einfache Volksinitiative, eine Erweiterung des Petitionsrechtes, scheiterte.

Damit scheiterte auch der Leitgedanke der BürgerInnen-Bewegung für eine »Verfassung von unten«, welche die Verfassungsdebatte – mit ihren übrigens durchaus spannenden und gesellschaftlich wichtigen Diskussionen – überhaupt erst ermöglichte hatte.

In der Erwartung, daß es eines Tages doch gelingen werde, plebiszitäre Elemente in der Verfassung zu verankern, schloß der ostdeutsche SPD-Abgeordnete Konrad Elmer seinen Debattenbeitrag mit dem – vielleicht auch für die gesamte Verfassungsdebatte – tröstlichen Liedvers:

»Am Grund der Moldau
wandern die Steine.
Es liegen drei Kaiser
begraben in Prag.
Das Große bleibt groß nicht
und klein nicht das Kleine.
Die Nacht hat zwölf Stunden,
und dann kommt schon der Tag.«¹⁸

Karl-Jürgen Bieback

Die verfassungsrechtliche Kontroverse um § 116 AFG¹

1. Anlaß der verfassungsrechtlichen Kontroverse

Die Auseinandersetzung um § 116 Arbeitsförderungsgesetz (AFG), d. h. das Problem von Leistungen der Arbeitslosenversicherung an von Arbeitskämpfen Betroffene, ist alt.² Betrifft ein Arbeitskampf einen nicht umkämpften Betrieb nur

¹⁸ Protokoll der 17. Sitzung der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 11. 2. 93, S. 40.

¹ Zugleich Besprechung von: Horst Baumann, Arbeitskampf, Staatsneutralität und Arbeitslosenversicherung. Rechtspolitische Überlegungen zu einer Grundlagen-Reform des § 116 AFG. Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht, Band 78, 1986.

Ernst Benda, Sozialrechtliche Eigentumspositionen im Arbeitskampf, ein Beitrag zur Diskussion um die Änderung des § 116 AFG, Baden-Baden, 1986.

Volker Beuthien, Der Arbeitskampf als Wirtschaftsstörung, Kampftrisiken teilen, aber wie? DER BETRIEB Praxis aktuell, 1. Auflage Juni 1990.

Ulrich Mückenberger, Produktionsverflechtung und Risikoverantwortung, Verfassungsfragen zur Neufassung von § 116 AFG 1992.

Fritz Ossenbühl/Reinhard Richardi, Neutralität im Arbeitskampf – zur Neufassung des § 116 AFG, Köln/Berlin/Bonn/München 1987 (C. Heymanns Verlag), 292 S. DM

Gunther Schwerdtfeger, Rechtsfragen zu § 116 AFG n. F., Zweck, Auslegung, Verfassungsprobleme, Prozessuales, Berlin 1990.

Hugo Seiter, Staatsneutralität im Arbeitskampf, systematische Darstellung der mit § 116 AFG zusammenhängenden Rechtsfragen auf der Grundlage des Neutralitätsgesetzes von 1986, Tübingen 1987.

Autorennamen ohne sonstige Bezeichnung beziehen sich immer auf diese Publikationen.

² Ein Überblick über die Geschichte bei F. J. Säcker, Gruppenparität und Staatsneutralität als verfassungs-