

Gottfried Leder

Verfassungsdebatte und Verfassungsreform

Versuch einer vorläufigen Bilanz

„Die Verfassung ist die rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens. Sie bestimmt die Leitprinzipien, nach denen politische Einheit sich bilden und staatliche Aufgaben wahrgenommen werden sollen.“¹ Sie ist die Rechtsordnung des Integrationsprozesses, in dem „der Staat seine Lebenswirklichkeit hat“². Mit ihr bildet sich erst die vollständige Gestalt des Staates aus: „in Machtzuweisung und Freiheitsgewähr, in Organisationsstrukturen, Zielen und Grenzen der Staatsgewalt sowie in den Grundrechten der Bürger“³. Im modernen Verfassungsstaat „bilden Staat und Verfassung eine integrale und spezifische Einheit“⁴, ohne freilich identisch zu sein. Eine substantielle, den Kern seiner Gestalt, ja vielleicht seine Identität berührende Veränderung des Staates und seiner Existenz könnte also nicht ohne Auswirkung auf seine Verfassung und die Chance ihrer Fortgeltung bleiben.

Als die epochalen Umwälzungen im ehemaligen Ostblock und das gewaltfreie Aufbegehren der Menschen in der DDR das Herrschaftssystem der SED zusammenbrechen ließen, war das vom Grundgesetz 1949 verbindlich festgelegte Ziel staatlichen Handelns, die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands, in greifbare Nähe gerückt. Man versteht, daß sich mit diesem Ereignis, das Folge und Ursache weit über Deutschland hinausreichender politischer Veränderungen war und ist, auch die Frage nach der Verfassung und ihrer Gestalt von neuem gestellt hat. Auf eine freilich noch zu kurze Formel gebracht: Wenn die Bundesrepublik Deutschland beim Beitritt der DDR sie selbst geblieben und doch anders geworden ist – braucht es dann für sie auch eine andere, neue Verfassung, oder ist die bisherige, das Grundgesetz, nach den erforderlichen Änderungen und Ergänzungen auch für das nun wiedervereinigte Deutschland gut genug?

Diese *Verfassungsdebatte* hat jetzt den Zeitraum von fünf Jahren überdeckt. Mit dem Einigungsvertrag⁵, also knapp ein Jahr nach dem Fall der Mauer, hat mit einer Reihe von „einigungsbedingten Änderungen des Grundgesetzes“ aber zugleich die *Verfassungsreform* begonnen. Sie ist mit der Einfügung eines umfangreichen, die Verwirklichung der Europäischen Union betreffenden Artikels im Dezember 1992 fortgesetzt und mit der endgültigen Beschlußfassung der gesetzgebenden Körperschaften über die im Einigungsvertrag zur Debatte gestellten

„weiteren“ Verfassungsänderungen im Spätherbst 1994 zum vorläufigen Abschluß gekommen.

Der Versuch, „Verfassungsdebatte“ und „Verfassungsreform“ in einem auch ihre wechselseitigen Einwirkungen aufhellenden Überblick darzustellen, begegnet einer Reihe von Schwierigkeiten. Zwar steht das Grundgesetz als Bezugsgröße ständig im Mittelpunkt. Die Absicht, im wesentlichen den chronologischen Abläufen zu folgen, bleibt aber auf den jeweils kritisch unterscheidenden Mitvollzug angewiesen. Debattenverlauf und Teilentscheidungen überlappen einander nicht nur in zeitlicher Hinsicht; sie stehen zueinander auch in permanenter Wechselwirkung.

Zudem war die Verfassungsdebatte von Anfang an von einer immer stärkeren Politisierung geprägt – und in mancher Hinsicht auch beeinträchtigt. Natürlich ist Verfassungsrecht politisches Recht. Und natürlich geht es in einer Verfassungsdebatte immer auch um die Ausnutzung und Sicherung politischer Gestaltungsmöglichkeiten. Dennoch – oder gerade deshalb – kann auf die Unterscheidung von verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Argumenten nicht verzichtet werden. Verfassungspolitische Forderungen zielen auf die Beibehaltung oder Veränderung verfassungsrechtlicher Normen. Sie sind aber nicht selbst Verfassungsrecht. Und das Verfassungsrecht setzt den rechtlichen Rahmen für den Vollzug von Politik, ist aber nicht selbst Politik.

Die plötzliche Aktualisierung der Wiedervereinigungsfrage hat jedoch zunehmend eine problematische Vermischung von verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Argumentationsmustern im Gefolge gehabt. Der verfassungsrechtlichen Interpretation der von der Entwicklung besonders berührten Bestimmungen des Grundgesetzes ging auf diese Weise gewissermaßen die theoretische Unschuld verloren. Was zunächst mit spezifisch verfassungsrechtswissenschaftlichen Mitteln⁶ zu leisten gewesen wäre, wurde oft von einer Fülle verfassungspolitischer Thesen verdrängt.

Manchmal verbanden sich dabei Wunschvorstellungen darüber, wie die Gesellschaft in der bisherigen Bundesrepublik und deren staatliche Ordnung nun zu verändern seien, mit Forderungen auf „Erhaltung des Bewahrenswerten“, das aus der vierzigjährigen Erfahrung der Menschen im real existierenden Sozialismus nun in das gemeinsame Deutschland einzubringen sei. Nie endgültig begrabene und ganz neue Hoffnungen auf eine Gesellschaftsveränderung fanden so in vielen Einzelzeugnissen⁷, aber auch in kompletten Verfassungsentwürfen ihren Niederschlag⁸. Durch derartige Vermischungen sind die eigentlich zur Debatte stehenden Fragestellungen freilich nicht selten verwischt worden. Diese These, die natürlich auch hier noch des näheren Beweises bedürfte⁹, erklärt aber auch, daß es unvermeidbar sein wird, immer wieder auch eigene Wertungen in die Darstellung einzubringen. Der vorgegebene Umfang wird allerdings den Verzicht auf viele, auch wichtige Details erforderlich machen.

Andererseits liegen aber die vorläufigen Ergebnisse des Prozesses von Verfassungsdebatte und Verfassungsreform, den man getrost auch als „Kampf um das Grundgesetz“ interpretieren kann, inzwischen einigermaßen klar zutage. Diese Ergebnisse zur Kenntnis zu nehmen, zu bedenken, erforderlichenfalls erneut kritisch zu diskutieren und schließlich in verantwortlicher Weise zu bewerten, ist Sache aller, denen am Bestand freiheitlich-rechtsstaatlicher und demokratischer Ordnung liegt.

Zur Ausgangslage

Thematik, Verlauf und Ergebnisse der Verfassungsdebatte erschließen sich am leichtesten, wenn man sich zunächst noch einmal die verfassungsrechtliche Ausgangslage in Erinnerung ruft. Seit 1949 hatte das Grundgesetz das Thema der Wiederherstellung der deutschen Einheit unverändert insbesondere an drei Stellen in Bezug genommen: in seiner Präambel, in Art. 23 und in Art. 146.

In der Präambel hatte das deutsche Volk seinen Willen bekräftigt, „seine nationale und staatliche Einheit zu wahren“, und erklärt, es habe bei der Schaffung des Grundgesetzes „auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war“. „Das gesamte deutsche Volk“ blieb „aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“. Von den Bundesregierungen und insbesondere vom Bundesverfassungsgericht¹⁰ ist diese Aufforderung durchgehend als verfassungsrechtliche Verpflichtung aufgefaßt worden, an der sich konkrete Politik messen lassen müsse¹¹. Das gesellschaftliche Bewußtsein hat dem freilich manchmal – je länger, je öfter – nur sehr bedingt entsprochen. Da hat sich von der schnellen Bereitschaft, „die Realitäten anzuerkennen“, bis zur Rede von der „Lebenslüge des deutschen Volkes“ ein breiter Bogen von bitteren Fehleinschätzungen gespannt¹².

Noch ein anderes, die Präambel von 1949 prägendes Element spielt in den Diskussionen der letzten Jahre und bis heute eine zentrale Rolle. Daß das Grundgesetz dem staatlichen Leben seine neue Ordnung „für eine Übergangszeit“ gegeben hatte, war zwar immer seltener thematisiert worden. Das „Provisorium Grundgesetz“ war in die Jahre gekommen. Dabei hatte es sich als eine voll gültige Verfassung bewährt und war von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung immer überzeugender akzeptiert worden. Von Legitimationsdefiziten des Grundgesetzes war lange Zeit kaum noch die Rede gewesen. Sie galten jedenfalls als längst geheilt¹³.

Seit 1989 aber ist – und zwar bis heute – wieder heftig umstritten, in welchem Sinn denn das Grundgesetz an seinem Ursprung als ein Provisorium gewollt gewesen sei und ob dieser wie auch immer zu deutende provisorische Charakter das Ereignis der Wiedervereinigung nicht überdauert habe und also fortwirke¹⁴.

Die hier vertretene Auffassung, daß die Formulierung „für eine Übergangszeit“ einen *zeitlichen*, *nicht* dagegen einen *inhaltlichen* Vorbehalt markiert hat, wird mehrheitlich geteilt. „Provisorisch“ war 1949 genaugenommen nicht „die Verfassung“, also das Grundgesetz. Als provisorisch – im Sinn von „vorläufig, nicht endgültig“ – ist damals vor allem der Zustand der deutschen Teilung selbst begriffen worden. Und provisorisch war damit auch der Vorgang der Gründung des westdeutschen Teilstaats. Das Grundgesetz selbst war und ist dagegen mit seinen fundamentalen Bestimmungen über die Grundrechte, über die grundlegenden Staatsziele und über die Grundlinien der Staatsorganisation nichts weniger als provisorisch. Ein ungeteiltes Volk hätte sich mit ihm als der Grundregel seines Zusammenlebens von Anfang an hervorragend und auf Dauer einrichten können.

In seiner ganzen Brisanz verstehbar wird der Streit um das „Provisorium“ allerdings erst, wenn man zugleich die beiden anderen Aussagen in Betracht zieht, mit denen das Grundgesetz von Anbeginn an das damals höchst ungewisse zukünftige Ereignis einer Wiedervereinigung Deutschlands in den Blick genommen hat.

In Art. 23 hatte das Grundgesetz zunächst die von der aktuellen Lage der Teilung erzwungene *räumliche* Begrenzung seines Geltungsbereichs beschrieben. Dann jedoch hatte es lapidar bestimmt: „In anderen Teilen Deutschlands ist es *nach deren Beitritt* in Kraft zu setzen.“ In einem nicht leicht zu bestimmenden Spannungsverhältnis zu dieser klaren Bestimmung hatte von Anfang an der Schlußartikel 146 GG gestanden. Er besagte damals: „Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“ Bis zum Spätherbst des Jahres 1989 ist auch dieser Bestimmung meist eher theoretische Bedeutung beigemessen worden. Dann aber wurde sie plötzlich in Wissenschaft, Publizistik und Politik zum heftig umkämpften Thema.

Zuerst wurde mit Nachdruck verfochten, daß mit Art. 146 GG – und zwar alternativ zu Art. 23 GG – ein zweiter, sogar bevorzugenswürdiger Weg zur Wiedervereinigung offenstehe¹⁵. Je mehr sich die tatsächliche Entwicklung aber der Inanspruchnahme des Art. 23 GG zuneigte, wurde die nüchterne Abwägung des Pro und Kontra beider Verfahrensweisen durch die normative These verdrängt, daß die Wiederherstellung der deutschen Einheit gerade *nur* auf dem Weg über die Schaffung einer neuen Verfassung zu erfolgen habe¹⁶. Freilich hat auch die Überlegung, ob man vielleicht jene beiden Wege doch irgendwie miteinander kombinieren könne, solle oder müsse, schon früh ihre Anhänger gehabt¹⁷.

Neben diesem, den zur Wiedervereinigung einzuschlagenden Weg betreffenden Strang der Debatte wurde Art. 146 GG aber plötzlich auch von neuem als Bestätigung für den vorgeblich dauerhaft provisorischen Charakter des Grundgesetzes wiederentdeckt. Damit wurde einerseits die Forderung gestützt, den Weg zur Wiedervereinigung ausschließlich über Art. 146 GG zu suchen. Das Verlangen

nach einer neuen, die Gültigkeit des Grundgesetzes aufhebenden Verfassung für das wiedervereinigte Deutschland verselbständigte sich aber auch. Es wurde und wird bis heute unter Berufung auf den – veränderten – Art. 146 GG als verbindlicher Auftrag des Grundgesetzes selbst interpretiert und entsprechend auch politisch verfochten¹⁸. Dieses Problem wird uns, wie noch zu zeigen sein wird, auf längere Zeit erhalten bleiben.

Die erste Phase der Verfassungsdebatte findet schon mit den ersten freien Wahlen zur Volkskammer der DDR am 18. März 1990, spätestens aber mit der Unterzeichnung des Staatsvertrags zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR am 18. Mai 1990 ihr Ende. Eine zweite Phase umfaßt jedenfalls den Zeitraum der Verhandlungen über den Einigungsvertrag (EinV) bis zu dessen Unterzeichnung am 31. August 1990. Zu diesem Zeitpunkt spätestens beginnt die Auseinandersetzung um die Umsetzung der dort in Art. 5 gegebenen Empfehlung an die „gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen“. Einige vordringliche „einigungsbedingte Änderungen“ des Grundgesetzes wurden bereits mit Inkrafttreten des Einigungsvertrags am 3. Oktober 1990 wirksam.

Mit dem Zusammentritt der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) von Bundestag und Bundesrat im Januar 1992 beginnt die vierte Phase, die bis zur Vorlage des Berichts der GVK am 5. November 1993 währt. Nach der Einschaltung des Vermittlungsausschusses kommt die Verfassungsreform dann mit der endgültigen Zustimmung von Bundestag und Bundesrat und der Verkündung des bis jetzt letzten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes im Bundesgesetzblatt am 27. Oktober 1994 zum vorläufigen Abschluß. Das Ergebnis ist freilich ein Zustand der entschiedenen Unentschiedenheit.

Vom Einigungsvertrag zur Gemeinsamen Verfassungskommission

In der DDR sind die Anfänge der Verfassungsdebatte zum Teil noch vom Bemühen um die Erhaltung staatlicher Eigenständigkeit geprägt. Der von einer Arbeitsgruppe des zentralen Runden Tisches in Ostberlin am 4. April 1990 beschlossene Entwurf einer neuen „Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik“¹⁹ wird von der frei gewählten Volkskammer freilich gar nicht mehr zur Verhandlung angenommen. Inzwischen hatte sich die Diskussion auch dort längst auf die Frage verlagert, auf welchem Weg sich die Wiedervereinigung Deutschlands am besten herbeiführen lasse. Das Ergebnis der Wahlen vom 18. März 1990 hatte kaum anders denn als indirekte Grundsatzentscheidung der Wähler für den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik gemäß Art. 23 GG inter-

pretiert werden können. Dem „Wegestreit“ schien damit ein baldiges Ende vorgezeichnet. Aber bei der Unterzeichnung des Staatsvertrags zur Währungsunion am 18. Mai 1990 machte Ministerpräsident Lothar de Maizière den Beitritt nach Art. 23 GG von zuvor zu vereinbarenden Absprachen abhängig²⁰.

Das komplexe Ergebnis der entsprechenden Verhandlungen, der *Einigungsvertrag*, dürfte in juristischer Hinsicht kaum ein Gegenstück haben. Er ist ein internationaler, völkerrechtlicher Vertrag, der die – einseitige – Erklärung des DDR-Beitritts enthält, der gemäß Art. 23 GG nicht mehr von Bedingungen abhängig sein konnte, zugleich aber eben auch alle Bedingungen, über die zuvor Einigkeit erzielt worden war, und die Festlegung, daß, wie Art. 23 es vorschrieb, das Grundgesetz mit dem Beitrittstag, dem 3. Oktober 1990, auch in den neuen Bundesländern in Kraft trete. Das alles war bereits mit den in Art. 4 EinV festgelegten Änderungen des Grundgesetzes verbunden: Auch auf sie hatten sich die beiden vertragschließenden Parteien in den Verhandlungen geeinigt – mit der Folge, daß der Vertrag selbst zugleich den Charakter eines verfassungsändernden Gesetzes hatte und daher zu seiner Annahme einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag, im Bundesrat und in der Volkskammer bedurfte.

Diese bereits festgelegten „einigungsbedingten Änderungen des Grundgesetzes“ betreffen vor allem jene drei Bestimmungen, die wir bei der Darstellung der verfassungsrechtlichen Ausgangslage von 1949 bereits erörtert haben.

Zunächst ist die Präambel neu gefaßt worden. Sie enthält keinen Hinweis mehr auf irgendeine Art von Vorläufigkeit, stellt fest, daß die Deutschen „in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet“ haben, und schließt mit der Klarstellung: „Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte deutsche Volk.“

Art. 23 GG, zuerst noch als Grundlage des Beitritts der DDR ausdrücklich benannt, wurde dagegen aus dem Grundgesetz gestrichen. Das hatte nicht zuletzt außenpolitische Gründe und erscheint – auch wenn es kurzfristig Komplikationen²¹ gab – durchaus konsequent. Dennoch: Im Bewußtsein lebendig zu halten, daß das Grundgesetz gerade wegen der Inanspruchnahme des Art. 23 jetzt für das gesamte deutsche Volk gilt, wäre verfassungspolitisch sehr wünschenswert gewesen.

Art. 146 GG wurde jedoch entgegen vielfachen Erwartungen nicht aus der Verfassung getilgt, sondern mit verändertem Wortlaut – und damit natürlich auch mit veränderter Qualität – aufrechterhalten. „Dieses Grundgesetz“, so lautet Art. 146 GG jetzt, „das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands“ für das gesamte deutsche Volk gilt, „verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“ Auf diesen jetzt eher noch überraschenderen und in der Wirkung problematischeren Artikel werden wir zum Abschluß noch einmal näher zurückkommen müssen²².

Über diese unmittelbar wirksam werdenden Verfassungsänderungen hinaus hatte Art. 5 EinV „den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands“ *empfohlen*, „sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen“. Dabei waren „insbesondere“ Überlegungen zur „Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz“ sowie zur „Frage der Anwendung des Art. 146 des Grundgesetzes und in deren Rahmen einer Volksabstimmung“ genannt worden. Allein die Diskussion um Name, Auftrag, Größe und Kompetenzen eines für die Durchführung jener Empfehlungen geeigneten Gremiums zeigte schon die ganze Spannbreite, aber auch die Brisanz der Meinungsverschiedenheiten.

Bundestag und Bundesrat einigten sich jedoch schließlich auf die Einrichtung einer Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK), die Anfang des Jahres 1992 ihre Arbeit aufnahm. Ihr gehörten 32 vom Bundestag gewählte Mitglieder und je zwei Vertreter der Bundesländer, insgesamt also 64 Personen, an. Ihr am 5. November 1993 vorgelegter Abschlußbericht²⁴ zeigt, daß die Kommission sich weit über die im Einigungsvertrag besonders angeregte Thematik hinaus mit dem gesamten Stoff des bis dahin erkennbar gewordenen gesellschaftlichen Diskurses befaßt hat.

Mit der Errichtung der GVK waren naturgemäß die Aussichten derer, die eine gänzlich neue Verfassung oder mindestens eine „Totalrevision“ des Grundgesetzes angestrebt hatten, deutlich gesunken. Für die förmlich zu beschließenden „Empfehlungen“ der GVK an Bundestag und Bundesrat waren Zweidrittelmehrheiten als notwendig vorgesehen. Damit war – wenn auch ohne feste Präjudizwirkung – angestrebt, die gesetzgebenden Körperschaften möglichst nur mit solchen Vorschlägen auf Änderung oder Ergänzung der Verfassung zu befassen, die auf die Zustimmung der erforderlichen Mehrheiten rechnen konnten.

Grundrechte und Staatszielbestimmungen

Für den Versuch, die Inhalte und das schließliche Ergebnis von Verfassungsdebatte und Verfassungsreform zu überblicken, werden jetzt für jeden Problembereich die Teilthemen, bei denen es zu konkreten Verfassungsänderungen und damit zu Beiträgen zur Verfassungsreform gekommen ist, den Forderungen und Wünschen gegenübergestellt, die zwar – in der Öffentlichkeit und auch in der GVK – diskutiert, dort aber mangels ausreichender Mehrheiten nicht Gegenstand einer Empfehlung geworden sind.

Für die Einordnung und Beurteilung der einzelnen Reforminitiativen wird es aber von Nutzen sein, vorab noch einmal auf den Unterschied zwischen Grundrechtsnormen und Staatszielbestimmungen aufmerksam zu machen. Grundrechte

sind als subjektive öffentliche Rechte „unmittelbar geltendes Recht“ und somit vom einzelnen erforderlichenfalls vor Gericht einklagbar. Staatszielbestimmungen wollen das staatliche Handeln durchaus auch im Sinn einer grundsätzlichen Zielvorgabe in Pflicht nehmen. Sie gewährleisten dem einzelnen aber keine subjektiven Rechte und sind somit nur dann – und indirekt – möglicher Gegenstand einer gerichtlichen Klage, wenn der Gesetzgeber aus ihnen – wie etwa aus dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 GG mit dem Sozialversicherungsrecht – konkrete Konsequenzen gezogen hat.

Der „Asylkompromiß“ des Art. 16a hatte schon unabhängig von der Arbeit der GVK Eingang in das Grundgesetz gefunden. Eindeutig zu den neu aufgenommenen Grundrechtsnormen gehört das vom Bundestag beschlossene Verbot der Benachteiligung von Behinderten. Die GVK hatte zu diesem Thema keine Empfehlung ausgesprochen. Die ebenfalls in Art. 3 GG eingefügte Bestimmung, daß „der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen fördert“ und „auf die Beseitigung von Nachteilen“ hinwirkt, ist dagegen eher zu den Staatszielbestimmungen zu zählen. Eindeutig gilt das für den neu eingefügten Art. 20a, der den Staat zum „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet“, in seiner Formulierung aber bis zuletzt heftig umstritten war. Eine besondere dem Tierschutz gewidmete Staatszielbestimmung fand dagegen nicht die erforderliche Mehrheit, obwohl sich immerhin mehr als 170 000 Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Unterschrift für eine solche Bestimmung verwendet hatten.

Nicht zum Zug gekommen sind auch die Bestrebungen, ein Verbot der Differenzierung wegen der sexuellen Identität verfassungsrechtlich zu verankern und den für Ehe und Familie in Art. 6 GG gewährleisteten besonderen Schutz der staatlichen Ordnung auch auf andere auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften auszudehnen. Auch die Bemühungen, besondere Rechte der Kinder in der Verfassung zu verankern, blieben auf der Strecke. Für sie hatte sich in der GVK immerhin eine einfache Mehrheit gefunden. Schließlich ist auch ein – in der Rechtsprechung bereits mehrfach positiv beachtetes – Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht zu einem formellen Grundrecht erhoben worden. Gegenüber der mit großer Mehrheit beschlossenen Empfehlung der GVK, eine dem Schutz ethnischer Minderheiten gewidmete Bestimmung einzuführen, setzte sich später in den gesetzgebenden Körperschaften die Auffassung durch, daß das damit angestrebte Ziel in den Differenzierungsverboten des Gleichheitsartikels bereits ausreichend gesichert sei.

Eine nähere Erörterung würde die Debatte verdienen, ob und mit welchen Formulierungen ein „Recht auf Arbeit“ und ein „Recht auf Wohnung“ in der Verfassung verankert werden sollten. Bestrebungen, dies sogar in der Form von einklagbaren Grundrechten zu tun, hatten ihre Wurzeln nicht nur in der – der Vergleichbarkeit entbehrenden – Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik von

1974, die ihr „Grundrecht auf Arbeit“ mit dem Zusatz verdeutlicht hatte, daß „das Recht auf Arbeit und die Pflicht zur Arbeit eine Einheit bilden“. Auch der schon erwähnte Entwurf für eine neue Verfassung der DDR vom 4. April 1990²⁵ erklärt in Art. 27: „Jeder Bürger hat das Recht auf Arbeit oder Arbeitsförderung.“ Und der Verfassungsentwurf des „Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund Deutscher Länder“ vom Mai 1991, dessen Hauptautoren bereits die Arbeitsgruppe des zentralen Runden Tisches in Ostberlin intensiv beraten hatten, formuliert in seinem Art. 12a: „Der Staat schützt das Recht jedes Menschen auf Arbeit, trägt zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen bei und sichert einen hohen Beschäftigungsstand, soweit dies sozial verantwortbar und ökologisch verträglich ist.“²⁶

Diese Formulierung relativiert zwar das in Frage stehende Recht des einzelnen insofern, als es in eine offenbar als Staatszielbestimmung zu verstehende Aussage eingebettet ist. Dennoch verdeutlicht sie beispielhaft die Problematik, die sich mit jeder verfassungsmäßigen Festschreibung individueller Rechtsansprüche sozialen Inhalts verbindet. Auch Staatszielbestimmungen sind „Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben vorschreiben“²⁷.

Daß der Staat durch einklagbare soziale Grundrechte „überfordert wäre und sich solche Rechte nur unter den Bedingungen einer zentralen Verwaltungswirtschaft und damit um den Preis der Freiheit einführen ließen“²⁸, war in der GVK unter allen demokratischen Parteien einheitliche Überzeugung. Ähnliche Gefährdungen müssen aber auch dann befürchtet werden, wenn entsprechende Ansprüche in Staatszielbestimmungen eingekleidet sind. Nicht zuletzt die Erwägung, daß der Wert von Verfassungsnormen „auch von dem Realitätsgehalt“ abhängt, „den sie im Alltag – wenn auch vielleicht mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts – zu gewinnen vermögen“²⁹, hat das Zustandekommen der erforderlichen Zweidrittelmehrheit in der GVK verhindert.

Verfassungen sollten nur das versprechen, was sie auch zu halten vermögen. Gerade die gegenwärtige, von einer tiefgreifenden Strukturkrise entscheidend mitbestimmte Lage auf dem Arbeitsmarkt zeigt, daß die Chance auf Besserung nicht zuerst von der Einführung von Staatszielbestimmungen in die Verfassung, sondern von strukturellen Maßnahmen der Wirtschafts- und Finanzpolitik und von einer der Verwirklichung des menschlichen Anrechts auf die Möglichkeit zur Arbeit förderlichen Tarifpolitik abhängt. Und auch für die Gewährleistung der Möglichkeit, angemessenen und bezahlbaren Wohnraum zu haben, wird der praktischen Politik größere Bedeutung zukommen als der verfassungsmäßigen Verankerung von Staatszielen, die sich, wenn sie sich unbegrenzt vermehren, ohnehin „gegenseitig wieder aufheben und ihre jeweiligen Konturen verlieren“ würden³¹.

Europa und der Föderalismus

Die Verfassungsdebatte konnte keineswegs auf die im engeren Sinn „im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen“ beschränkt bleiben. Das zeigt sich am deutlichsten am neu in das Grundgesetz eingefügten „Europa-Artikel“ 23 GG, der freilich vielfältig mit Fragen der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik verzahnt ist. Vor allem ging es um die Bedingungen für die Übertragung weiterer Hoheitsrechte auf die Europäische Gemeinschaft, die zukünftigen Strukturen des vereinten Europa und die Rückwirkungen der europäischen Integration auf die föderalistische Ordnung in der Bundesrepublik. Die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht setzte nach übereinstimmender Auffassung die Vornahme entsprechender Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes voraus. Der in der GVK erarbeitete neue Art. 23 des GG gibt, zusammen mit einigen anderen Änderungen, die Antwort der Verfassung auf den Sachverhalt, daß mit der angezielten Europäischen Union der „Übergang von einer zwischenstaatlichen Einrichtung zu einer eigenstaatlichen Entwicklung supranationaler Qualität“ eingeleitet wird. An dieser Entwicklung aktiv teilzunehmen, ist jetzt frei von verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die „Kompetenzverlagerungen von der nationalen auf die europäische Ebene“ sollten aber „nicht zu einer Verschiebung der innerstaatlichen Gewichte“ im Gesamtsystem des bundesrepublikanischen Föderalismus führen. Deshalb ist es in der GVK zu einem umfassenden Versuch gekommen, das Verhältnis von Bund und Ländern neu zu bestimmen. Als besonders schwierig und sensibel erwies es sich dabei, zu einer Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern zu kommen.

Das hochkomplexe System, in dem die Bereiche der gesetzgeberischen Erstzuständigkeit des Bundes bzw. der Länder jetzt miteinander durch das Instrument der „konkurrierenden Gesetzgebung“, in der der Bund unter bestimmten Bedingungen eine Art Zugriffsrecht hat, und durch das Recht der Rahmengesetzgebung des Bundes neu verknüpft sind, kann freilich leicht zur Quelle neuer Mißlichkeiten werden. Von allen Seiten mußten Kompromisse gemacht werden, wobei die Fronten keineswegs nur zwischen den großen politischen Lagern, sondern eben auch zwischen den verschiedenen an der Gesetzgebung beteiligten Körperschaften verliefen. Das Urteil der Fachleute geht dahin, daß die Stellung der Länder, überblickt man alle Details, durchaus eine gewisse Stärkung erfahren hat. Der große Versuch einer neuen Austarierung wird aber erst noch der Bewährung in der Praxis bedürfen. Und man muß kein Prophet sein, um vorauszusagen, daß dem Bundesverfassungsgericht auch hier noch manche schwierige Aufgabe ins Haus steht. Der Tendenz, Entscheidungen, die in Bonn zu treffen wären, nach Karlsruhe zu verlagern, hat die Verfassungsreform gewiß noch kein Ende gesetzt.

Parlament und Plebiszite

Drei Themenkomplexe, die auch in der Arbeit der GVK eine bedeutsamere Rolle gespielt haben, verdienen noch gesonderte Erwähnung. Alle drei gehören freilich ebenfalls zu den Materien, zu denen eine für eine Empfehlung ausreichende Mehrheit nicht zustande gekommen ist.

Zum einen ist auch in der GVK die in der Öffentlichkeit von verschiedenen Seiten geforderte Verringerung der Zahl der Bundestagsabgeordneten diskutiert worden. Da diese Frage aber eigentlich nicht in der Verfassung selbst, sondern im Bundestagswahlgesetz und den dieses ergänzenden Rechtsnormen zu regeln wäre, lag der Verzicht auf eine förmliche Empfehlung hier nahe. Die zunächst durch die Wiedervereinigung bedingte Vergrößerung des Parlaments wirft aber doch unter dem Aspekt der Effizienz der parlamentarischen Arbeit wie dem der Kosten manche Fragen auf. So dürfte dieses Problem durchaus auf der Tagesordnung bleiben.

Um eine direkt verfassungsrechtliche und zugleich von der Systematik des Grundgesetzes her bedeutsame Problematik ging es dagegen bei der Frage, ob dem Bundestag unter bestimmten Bedingungen ein Selbstauflösungsrecht eingeräumt werden solle. Ein derartiges Recht ist schon bei früheren Reformüberlegungen diskutiert worden³². Nach dem erfolgreichen konstruktiven Mißtrauensvotum von 1982 war, wie erinnerlich, die Anberaumung von vorzeitigen Neuwahlen nur durch eine sehr extensive Inanspruchnahme der Befugnisse möglich geworden, die Art. 68 GG dem Bundeskanzler im Fall einer abgelehnten Vertrauensfrage einräumt. Auch wenn die Legalität des damaligen Vorgehens nicht mehr im Zweifel steht³³, hatte es zuerst den Anschein, die GVK werde zu einer Zweidrittelmehrheit zugunsten einer entsprechenden Empfehlung finden. Der Antrag hat dann aber doch keine ausreichende Mehrheit gefunden. Zu diesem Punkt ist die Diskussion unter den Fachleuten des Verfassungsrechts freilich noch nicht beendet. Er bleibt also gewiß auf der Agenda auch zukünftiger Verfassungsdebatten.

Wäre die Zahl der Eingaben, die die GVK zu den verschiedenen Teilthemen erhalten hat, ein verlässliches Indiz für die politische Bedeutsamkeit einzelner Problemstellungen, würde der Frage, ob Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid als plebiszitäre Elemente in das Grundgesetz eingefügt werden sollten, der erste Rang zugefallen sein. Der Bericht der GVK weist für diese drei Formen unmittelbarer Bürgerbeteiligung an der Gesetzgebung jeweils exakt 266 469 Eingaben aus. 265 000 davon sind der GVK offenbar in der Form von Unterschriftenlisten in einer Anhörung am 17. Juni 1992 übergeben worden. Dies läßt jedenfalls den Schluß zu, daß das Interesse an dieser Thematik offenbar besonders effektiv organisierbar gewesen ist. Dies festzustellen bedeutet nicht, die Ernsthaftigkeit der Antragsteller und ihres Anliegens zu bestreiten.

Die Forderung nach unmittelbarer Demokratie ist nicht neu. Sie hat, wenn auch mit schwankender Intensität, den demokratiethoretischen Diskurs durch die ganze Geschichte der Bundesrepublik begleitet und hat inzwischen, wenn auch mit vielen Differenzierungen, in der Mehrzahl der 16 Landesverfassungen ihren Niederschlag gefunden. Auch in der wissenschaftlichen Diskussion findet die Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz durchaus Befürworter³⁴.

In der GVK bestand offenbar Einigkeit in dem Willen, an der Grundentscheidung des Grundgesetzes für die parlamentarisch-repräsentative Demokratie festzuhalten. Plebiszitäre Formen der unmittelbaren Mitwirkung der Bürger konnten danach nicht als Alternative, sondern höchstens als Ergänzung des repräsentativen Demokratiemodells zur Debatte stehen. Ob eine derartige Ergänzung unseres Gesetzgebungssystems durch Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide ohne Nachteile für das fortgeltende Grundprinzip möglich und überhaupt sinnvoll sei, ist dagegen von Anfang an heftig umstritten gewesen und bis zum Schluß geblieben³⁵.

Es wäre reizvoll, den Argumentationen der Befürworter wie der Skeptiker hier näher nachzugehen. Vielleicht könnte das polemische Beiwerk der öffentlichen Diskussion jetzt leichter ausgesondert werden. Daß Volksinitiativen und Volksbegehren dem repräsentativen Demokratiemodell nicht vom Prinzip her widersprechen, ist weithin unbestritten. Die praktischen Bedingungen, unter denen eine Vereinbarkeit gegeben ist, erscheinen dagegen noch nicht hinreichend geklärt³⁶. Dem Volksentscheid im Sinn einer Volksgesetzgebung stehen dagegen Einwände entgegen, die bisher noch nicht entkräftet erscheinen, wenn man am Grundmodell der repräsentativen Demokratie festhalten will. Hier sei nur auf die Frage verwiesen, auf welchem Weg und mit welcher Erfolgsaussicht sich ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz korrigieren ließe, wenn es dem Verdacht der Verfassungswidrigkeit ausgesetzt wäre. Das kunstvoll austarierte System der repräsentativen Demokratie sichert mit seinen Gewaltverteilungsstrukturen im äußerst erreichbaren Maß, daß sich auch die Mehrheiten in den gesetzgebenden Körperschaften, denen vom Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit eines von ihnen beschlossenen Gesetzes attestiert wird, diesem Spruch beugen. Würde eine Mehrheit der Wahlberechtigten – im Bewußtsein der ihr zugestandenen Macht – es in solchen Fällen auch bei einem Zähneknirschen bewenden lassen?

Die Abstimmungsergebnisse zu dem auf die Einführung plebiszitärer Elemente zielenden Antrag zeigten in der GVK nahezu Gleichstand zwischen Zustimmung und Ablehnung. Die GVK hat also keine Empfehlung zur Einfügung von plebiszitären Elementen in das Grundgesetz gegeben. Auch in den abschließenden Beratungen der gesetzgebenden Körperschaften ist es nicht zu entsprechenden Beschlüssen gekommen.

Begründbare Zustimmung und offene Fragen

Daß Verfassungsdebatte und Verfassungsreform unterschiedliche, zum Teil extrem gegensätzliche Beurteilungen erfahren haben, kann an sich nicht überraschen. Daß der Vertreter der PDS in der GVK im ganzen Reformprozeß nicht mehr sehen konnte als die „Verweigerung des Verfassungsauftrags nach Art. 146 GG“, verwundert ohnehin niemanden³⁷. Aber auch innerhalb des Spektrums der zweifelsfrei demokratischen Parteien bleibt die Spannbreite der Reaktionen groß. Daß auf der einen Seite von „Enttäuschungen“ und „verpaßten Chancen“ die Rede ist, während die andere davon spricht, daß das Grundgesetz sich erneut bewährt habe und „mit einem blauen Auge“ davongekommen sei, spiegelt aber letztlich nur demokratische Normalität³⁸.

Irritierend ist jedoch, daß die Spannbreite der Meinungen und die Kluft zwischen den verschiedenen verfassungspolitischen Positionen am Ende der Verfassungsdebatte in keiner Hinsicht geringer geworden sind, als sie es am Anfang waren. Die Antwort auf die Frage, ob Verfassungsdebatte und Verfassungsreform den Verfassungskonsens gestärkt haben, scheint also eher negativ ausfallen zu müssen. Wer schon zu Beginn gewarnt hat, es werde sich erst noch erweisen müssen, welche Probleme „das Problemvorhaben Verfassungsdebatte am Ende gelöst oder auch neu geschaffen haben“ werde³⁹, sieht insoweit seine Befürchtungen eher bestätigt.

Aber der erste Eindruck mag täuschen. Vielleicht braucht es jetzt eine Phase der relativen Ruhe und der Geduld, damit die vielfältigen praktischen Kompromisse zu neuer gemeinsamer und integrierender Besinnung auf die von ernst zu nehmender Seite nirgends bestrittene Qualität und Bewährtheit des Grundgesetzes hinführen können. Die Unaufgeregtheit, mit der die Ergebnisse der Verfassungsreform von der Mehrheit der fachlich interessierten Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen worden sind, könnte ebenso dafür sprechen wie die fortdauernde Bereitschaft der Bevölkerung, das Grundgesetz als die voll gültige Verfassung für ganz Deutschland zu akzeptieren.

Der Auffassung, daß „die Deutschen kein Talent zur Verfassungsreform haben“ und „den Beruf unserer Zeit zur Verfassungsreform“ nicht erkannt hätten⁴⁰, sollte dennoch widersprochen werden. Wer wiederholt dafür eingetreten ist, daß das Grundgesetz durch eine andere, neue Verfassung für ganz Deutschland abgelöst werden müsse, mag verständlicherweise enttäuscht sein. Nach der hier vertretenen Auffassung trifft aber eher das Gegenteil zu. Das Bessere kann stets nur gefunden werden, wenn das Gute als solches erkannt und respektiert wird. Das Bonner Grundgesetz hat diesen Respekt von Anfang an verdient, und er ist ihm in der Verfassungsdebatte der letzten Jahre von der großen Mehrheit auch unverkürzt gezollt worden.

Die jetzt zum vorläufigen Abschluß gebrachte Verfassungsreform hat das

Grundgesetz nicht nur in Details geändert. Das Vorhaben, es angesichts der umbruchartig entstandenen neuen Situationen neu in Form zu bringen und mit neuer Wirkkraft zu versehen, also im eigentlichen Sinn des Wortes zu reformieren, scheint insgesamt gesehen erfolgreich verwirklicht. Das Grundgesetz hat sich dabei freilich nur erneut als eine freiheitlich-rechtsstaatliche und zugleich flexible Verfassung bewährt. Die jetzt vorgenommenen Änderungen und Ergänzungen können jedenfalls ebensowenig als Zeichen mangelnder Bewährtheit des Grundgesetzes gewertet werden wie frühere Verfassungsänderungen auch⁴¹, die auch – etwa bei der Einführung der Notstandsverfassung oder bei der großen Finanzreform – bedeutsame Neuerungen gebracht haben, ohne daß die Identität der Verfassung Schaden genommen hätte.

Bei aller Zustimmung bleiben jedoch zwei Fragen. Die erste gilt Art. 146 GG, der, wie dargestellt, mit verändertem Wortlaut im Grundgesetz erhalten geblieben ist und, wenn man es so ausdrücken will, auch die Debatte in der GVK ohne Schaden überstanden hat. Das ist die Folge einer problematischen *Entscheidung zur Unentschiedenheit*. Alle, die sie erzwungen oder erduldet haben, tragen dafür schwere politische Verantwortung, auch wenn es nicht in ihrer Absicht gelegen hat, hier ein Einfallstor für solche Kräfte zu schaffen, die eine andere Republik herbeisehnen als die des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats im Sinn unseres Grundgesetzes. Ein sicherer Weg, der „Verewigung“ dieser Unentschiedenheit entgegenzuwirken, ist noch nicht gefunden. Die Frage der Anwendung des Art. 146 GG droht zu einer „unendlichen Geschichte“ zu werden⁴². Für alle, denen am Fortbestand des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats gelegen ist, bleibt hier große Wachsamkeit geboten.

Und ein letztes. In der GVK hat ein parteiübergreifender Antrag zur Abstimmung gestanden, den Satz „Jeder ist zu Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn aufgerufen“ als eigenen Artikel in das Grundgesetz einzufügen. Dieser Antrag hat mit 36 Jastimmen bei 21 Neinstimmen und zwei Enthaltungen nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit gefunden. Auch wer der Auffassung ist, daß die Verfassung möglichst kurz und klar die Grundnormen über die Verteilung, Organisation, Ausübung und Kontrolle staatlicher Macht, die Grundrechte der Bürger und somit präzise Umschreibungen der Staatsaufgaben und ihrer Grenzen enthalten soll, nicht dagegen unverbindliche Programmsätze, unerfüllbare Versprechungen und Appelle, die der Durchsetzbarkeit ermangeln, bleibt hier zu weiterem Nachdenken verpflichtet. Es mag nicht die erste Aufgabe der Verfassung sein, den Zusammenhang von Politik und Moral ins Bewußtsein zu rufen. Und es ist gewiß richtig, in der Frage, ob es eine Sozialpflichtigkeit der Freiheit gibt, nicht zuerst eine verfassungsrechtliche Frage zu sehen. Aus der Verantwortung für die Beachtung dieser Zusammenhänge ist damit aber niemand entlassen.

ANMERKUNGEN

- ¹ K. Hesse, Grundzüge d. Verfassungsrechts d. BR Dtl. (13¹⁹⁸²) 10.
- ² R. Smend, Verfassung u. Verfassungsrecht, in: ders., Staatsrechtl. Abh. (1955) 189.
- ³ J. Isensee, Staat u. Verfassung, in: Hb. d. Staatsrechts d. BR Dtl., hg. v. J. Isensee, P. Kirchhof, Bd. 1, 595.
- ⁴ Ebd. 593.
- ⁵ Nicht ohne Reiz ist d. vollst. Titel: „Vertrag zw. d. BR Dtl. u. d. DDR über d. Herstellung d. Einheit Dtl.“
- ⁶ Zum Problem: Chr. Starck, Die Verfassungsauslegung, in: Hb. (A. 3) Bd. 7, 189 ff.
- ⁷ Wichtige Stimmen in: Die Verfassungsdisk. im Jahr d. dt. Einheit, hg. v. B. Guggenberger, T. Stein (1991); Der Souverän auf d. Neben Bühne, hg. v. B. Guggenberger, A. Meier (1994).
- ⁸ Bes. d. Verfassungsentwurf d. „Kuratoriums für einen demokrat. verfaßten Bund dt. Länder“, in: Eine Verfassung f. Dtl., hg. v. B. Guggenberger u. a. (1991); vgl. aber auch d. Entwurf einer „Verfassung“ einer Arbeitsgruppe d. zentr. Runden Tisches v. 4. 4. 1990, in: Krit. Justiz (1990) 226 ff., sowie d. Gesetzentwurf d. Gruppe d. PDS/Linke Liste, in: BTDrucks. 12/6570 v. 12. 1. 1994.
- ⁹ Ein exemplar. Fall in: G. Leder, Verfassungsrecht – Sprache – Politik, in: Der demokrat. Verfassungsstaat (FS H. Buchheim, 1992) 225 ff.
- ¹⁰ Schon BVerfGE 5, 85 (127), v. a. 36, 1 (17 f.).
- ¹¹ Dazu G. Ress, Grundlagen u. Entwicklungen d. innerdt. Beziehungen, in: Hb. (A. 3) Bd. 1, bes. 498 ff.
- ¹² J. Hacker, Dt. Irrtümer 1949–1989 (1992).
- ¹³ So eindeutig d. h. M. A. A. aber z. B. H.-P. Schneider, Die vergebende Gewalt, in: Hb. (A. 3) Bd. 7, 22 ff.
- ¹⁴ In diesem Sinn auch d. Denkschr. z. Verfassungsentwurf d. „Kuratoriums“ (A. 8) 24.
- ¹⁵ So z. B. U. Storost, Das Ende d. Übergangszeit, in: Der Staat 29 (1990) 321 ff.; aber auch D. Grimm, Zw. Anschluß u. Neukonstituierung, in: Guggenberger (A. 7) 129.
- ¹⁶ Vgl. z. B. B. Hohmann, Verfassungsstreit um Einigung, ebd. 208 ff.
- ¹⁷ V. a. P. Häberle, Verfassungspolitik für d. Freiheit u. Einheit Dtl., in: JurZtg 45 (1990) 358 ff.
- ¹⁸ Z. B. M. Sachs, Das Grundgesetz im vereinten Dtl., in: JuS (1991) 985 ff.
- ¹⁹ Vgl. A. 8. Zum Entstehen d. Entwurfs: U. Thaysen, Der Runde Tisch. Oder: Wer war das Volk?, in: Z. Parl. (1990) 71 ff., 257 ff., bes. 296 ff.
- ²⁰ Vgl. dazu W. Schäuble, Der Vertrag (1991) 123 ff.
- ²¹ Zur Anrufung d. BVerfG wg. vermeintl. GG-Widrigkeit d. Streichung d. Art. 23 ebd. 262–264.
- ²² Vgl. d. umfassende Analyse dieser Bestimmung durch J. Isensee, in: Hb. (A. 3) Bd. 7, 271–306.
- ²³ Vgl. statt vieler D. Grimm (A. 15) 127 f. ²⁴ BTDrucks. 12/6000 v. 5. 11. 1993. ²⁵ Vgl. A. 19.
- ²⁶ Vgl. B. Guggenberger (A. 8) 120. ²⁷ Vgl. A. 24, 77. ²⁸ Ebd. ²⁹ Ebd. 78.
- ³⁰ So auch d. Ber. d. GVK (A. 24) 77. ³¹ Ebd. 78.
- ³² Vgl. Schlußber. d. Enquete-Komm. Verfassungsreform v. 1976: BTDrucks. 7/5924, 32 ff., 39 ff.
- ³³ Vgl. dazu BVerfGE 62, 1 ff.
- ³⁴ Vgl. dazu mehrere Beitr. in Guggenberger (A. 7). Bes. f. ein Verfassungsreferendum ist E. G. Mahrenholz eingetreten, zul. in: Das Volk, abgewickelt, in: Der Spiegel 14 (1994) 37–42; ders., Das Volk muß „JA“ sagen können, in: Guggenberger (A. 7) 220.
- ³⁵ Vgl. dazu d. Ber. d. GVK (A. 24) 83–86.
- ³⁶ Vgl. z. B. M. Kriele, Plebiszite in das GG?, in: FAZ 262 (10. 11. 1992) 12 f.
- ³⁷ J. U. Heuer, in: Das Parlament 2 (1994) 7. ³⁸ Vgl. d. Überblicksber. ebd.
- ³⁹ So G. Leder (A. 9) 211. ⁴⁰ So erneut H.-P. Schneider (A. 37) 8.
- ⁴¹ In diesem Sinn aber offenbar E. G. Mahrenholz (A. 34) 38.
- ⁴² Vgl. dazu G. Leder, Die „Anwendung d. Art. 146 GG“ – eine unendl. Geschichte?, in: Sozialethik u. pol. Bildung, hg. v. K. Ballestrin u. a. (Paderborn 1995, in Vorber.).