

Bundesrat

Drucksache 360/92

14. 05. 92

34 Seiten

Unterrichtung

durch die Kommission Verfassungsreform des Bundesrates

Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa sowie weitere Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes

Kommission Verfassungsreform
des Bundesrates
— Der Vorsitzende —

Bonn, den 14. Mai 1992

An den
Präsidenten des Bundesrates

Sehr geehrter Herr Präsident,

die vom Bundesrat am 1. März 1991 eingesetzte Kommission Verfassungsreform hat ihre Beratungen am 14. Mai 1992 beendet und den Bericht „Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa sowie weitere Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes“ beschlossen. Ich übermittele Ihnen diesen Bericht mit der Bitte, ihn den Mitgliedern des Bundesrates bekanntzugeben.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Henning Voscherau

**Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa
sowie weitere Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes****Bericht der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates**

Übersicht

	Rand- nummer
ABSCHNITT 1	
Auftrag und Durchführung	1
ABSCHNITT 2	
Internationale Beziehungen	3
ABSCHNITT 3	
Gesetzgebungsverfahren	27
ABSCHNITT 4	
Gesetzgebungskompetenzen	53
ABSCHNITT 5	
Verwaltungsaufbau und Verwaltungskompetenzen	79
ABSCHNITT 6	
Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg	93
ABSCHNITT 7	
Zur Zusammenlegung von Landtagswahlterminen	97
ABSCHNITT 8	
Themen mit spezifischer Frauenrelevanz	101
ABSCHNITT 9	
Artikel 6 des Grundgesetzes	114
ABSCHNITT 10	
Schutz und Förderung von nationalen und kulturellen Minderheiten	125
ABSCHNITT 11	
Staatsziele und soziale Grundrechte	131
ABSCHNITT 12	
Asyl	135
ABSCHNITT 13	
Artikel 116 des Grundgesetzes	154
ABSCHNITT 14	
Ausländerwahlrecht	159
ABSCHNITT 15	
Datenschutz, Recht auf Akteneinsicht, Recht auf informationelle Selbst- bestimmung	162
ABSCHNITT 16	
Volksbefragung, Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid	177
ABSCHNITT 17	
Friedensstaatlichkeit, Verteidigung	193

ABSCHNITT 1**Auftrag und Durchführung****1. Der Einsetzungsbeschluß**

- 1 Die Kommission Verfassungsreform ist nach Vorerörterungen in der Ministerpräsidentenkonferenz mit *Beschluß des Bundesrates vom 1. März 1991*, Bundesrats-Drucksache 103/91 (Beschluß), eingesetzt worden.

Die Kommission besteht aus 32 Mitgliedern. Jedes der 16 Länder wird durch den Ministerpräsidenten und ein von der Landesregierung benanntes anderes Regierungsmitglied repräsentiert. Die Mitglieder der Kommission können sich durch persönliche Beauftragte vertreten lassen.

Den Vorsitz der Kommission führt der Bundesratspräsident, der durch einen aus den ordentlichen Mitgliedern gewählten stellvertretenden Vorsitzenden oder eine stellvertretende Vorsitzende vertreten werden kann.

Jedes Land hat in der Kommission *eine Stimme*. Für Beschlüsse, die den Inhalt des Berichts an den Bundesrat betreffen, ist eine Zweidrittelmehrheit vorgeschrieben; Minderheitsmeinungen sind in den Bericht auf Verlangen von mindestens fünf Ländern aufzunehmen.

Die Kommission Verfassungsreform hat durch den Einsetzungsbeschluß den *Auftrag* erhalten, „sich — entsprechend der in Artikel 5 des Einigungsvertrages enthaltenen Empfehlungen — mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen“ und darüber dem Bundesrat einen Bericht zu erstatten. Schwerpunkt der Arbeit sollen „die verfassungsrechtlichen Fragen einer Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa“ sein. Die Finanzverfassung ist dabei nicht einzubeziehen. Die Beauftragung der Kommission Verfassungsreform

oder eines noch zu bildenden anderen Gremiums mit der Erarbeitung eines Berichts hierzu hat der Bundesrat einem gesonderten Beschluß vorbehalten.

2. Das Beratungsverfahren

Die Kommission konstituierte sich am 19. April 1991 und setzte zwei Arbeitsausschüsse ein: Den Arbeitsausschuß 1 „Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa“ und den Arbeitsausschuß 2 „Weitere Grundgesetzänderungen“. Die Arbeitsausschüsse bestimmten für die einzelnen Themenbereiche jeweils mehrere berichterstattende Länder, die ihrerseits bei Bedarf Arbeitsgruppen bildeten. Die Kommission trat zu vier Sitzungen zusammen; der Arbeitsausschuß 1 erarbeitete seine Beschlußempfehlungen an die Kommission in sechs Sitzungen, der Arbeitsausschuß 2 in neun Sitzungen. Die Bundesregierung war insbesondere durch Vertreter des Bundeskanzleramtes sowie der Bundesministerien des Innern und der Justiz an den Sitzungen beteiligt.

Die Kommission Verfassungsreform hat den nachstehenden Bericht an den Bundesrat in ihren Arbeitssitzungen am 17. Oktober 1991, 2. April und 14. Mai 1992 beschlossen. Den Vorsitz führte der Präsident des Senats und Erste Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, *Dr. Henning Voscherau*, als Präsident des Bundesrates im Bundesrats-Geschäftsjahr 1990/91 und als gewählter stellvertretender Vorsitzender im Geschäftsjahr 1991/92.

Die *Kommissions-Drucksachen* sowie die *Sitzungsniederschriften* der Kommission und der beiden Arbeitsausschüsse stehen jedermann zur Verfügung. Sie können in der Bibliothek des Bundesrates eingesehen werden.

ABSCHNITT 2**Internationale Beziehungen**

Die Kommission Verfassungsreform schlägt vor:

1. Artikel 24 GG

- 3 Artikel 24 ist wie folgt zu fassen:

- a) Absatz 1 ist wie folgt neu zu formulieren:

„(1) Der Bund kann durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.“

- b) Nach Absatz 1 sind folgende Absätze einzufügen:

„(2) In Angelegenheiten dieser Einrichtungen wirken die Länder bei der Willensbildung des Bundes und bei der Wahrnehmung der Rechte mit, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat zustehen. Soweit ihre in diesem Grundgesetze festgelegten Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen berührt wer-

den, erhalten sie die Möglichkeit einer wesentlichen Einflußnahme auf die Willensbildung. Die Rechte, die der Bundesrepublik als Mitgliedstaat zustehen, können die Länder wahrnehmen, wenn im Schwerpunkt ihre in diesem Grundgesetz festgelegten Zuständigkeiten berührt werden. Das Nähere regelt ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(3) Die Länder können zu zwischenstaatlichen Einrichtungen Beziehungen unterhalten und bei ihnen eigene Vertretungen einrichten.

(4) Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können auch sie mit Zustimmung der Bundesregierung durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche oder interregionale Einrichtungen übertragen.“

Als Folge

werden die jetzigen Absätze 2 und 3 die Absätze 5 und 6.

Begründung

- 4 Die *fortschreitende Integration* der Bundesrepublik Deutschland in zwischenstaatliche Einrichtungen — insbesondere die Europäischen Gemeinschaften — und die Einbeziehung immer weiterer Politikbereiche in die inter- und supranationale Zusammenarbeit haben Auswirkungen auch auf die *bundesstaatliche Ordnung*. Die Länder, die diese Entwicklung begrüßen und unterstützen, haben darüber zu wachen, daß damit kein Verlust wesentlicher Elemente ihrer Eigenstaatlichkeit einhergeht. Sie wollen nicht Objekt oder gar Opfer dieser Entwicklung werden, sondern selbst eine aktive Rolle bei der Gestaltung des Integrationsprozesses übernehmen. Daher halten sie eine Verstärkung ihrer Mitwirkungsrechte für erforderlich.

Zu Absatz 1

- 5 Nach der *bisherigen Fassung* des Artikels 24 Abs. 1 GG kann der Bund durch einfaches Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen. Hoheitsrechte können nicht nur solche des Bundes, sondern auch solche der Länder sein. Die *Zustimmung des Bundesrates* ist in Artikel 24 Abs. 1 zwar nicht vorgesehen. Sie ist aber nach vorherrschender Auffassung dann erforderlich, wenn im Zusammenhang mit der Übertragung Regelungen vorgesehen sind, die nach dem Grundgesetz nur mit Zustimmung des Bundesrates getroffen werden können (z. B. Artikel 84 Abs. 1 GG), oder wenn sich die Hoheitsrechte auf einen Gegenstand beziehen, der nach dem Grundgesetz nur mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden kann (z. B. Artikel 105 Abs. 3 GG).
- 6 Nach der *vorgeschlagenen Neufassung* des Absatzes 1 soll die *Übertragung von Hoheitsrechten* — des Bundes wie der Länder — auf zwischenstaatliche Einrichtungen uneingeschränkt *nur noch mit Zustimmung*

des Bundesrates möglich sein. Damit wird ein Vorschlag aufgegriffen, der bereits im Gesetzentwurf des Bundesrates vom 1. März 1991 zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 24 Abs. 1 GG) enthalten ist. In der Begründung (vgl. BR-Drucksache 920/90 [Beschluß] i. V. m. BR-Drucksache 703/89 [Beschluß] bzw. BT-Drucksache 12/549) dazu heißt es unter anderem:

„Die Neufassung . . . ist von der Erwägung geleitet, daß der Rang des bundesstaatlichen Prinzips verlangt, die Länder über den Bundesrat an neuen Integrationsschritten zu beteiligen. Sie verlangt die Zustimmung des Bundesrates nicht nur bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder, sondern auch bei der Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes. Mit der Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes auf zwischenstaatliche Einrichtungen verlieren die Länder die ihnen über den Bundesrat eingeräumten Mitwirkungsrechte in Bundesangelegenheiten. Die Zustimmungsbedürftigkeit des Übertragungsaktes schafft hierfür einen gewissen Ausgleich. Sie ist zudem gerechtfertigt, weil die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ein ausgewogenes, in sich kohärentes System bildet. Die Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes wirkt in den Kompetenzbereich der Länder ebenso hinein, wie sich umgekehrt die Verlagerung von Länderkompetenzen auf die Kompetenzen des Bundes auswirkt. Durch die Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes entsteht bei diesem eine Kompetenzlücke, die auf längere Sicht erfahrungsgemäß die Gefahr in sich birgt, daß sie mit der Übernahme von Länderkompetenzen wieder aufgefüllt wird. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen wirkt sich außerdem wie eine Verfassungsänderung aus, weil die Bundesrepublik Deutschland auf einen Teil ihrer Souveränität verzichtet. Wegen Artikel 24 Abs. 1 GG ist dies ohne die sonst notwendige Zweidrittelmehrheit zulässig. Auch wenn „nur“ Hoheitsrechte des Bundes übertragen werden, ist dadurch der aus Bund und Ländern bestehende Gesamtstaat betroffen. Es ist deshalb angemessen zu fordern, daß der Bundesrat wenigstens mit der Mehrheit seiner Stimmen einer solchen Übertragung zustimmt.“

Zu Absatz 2 — neu —

Die in dem neuen Absatz 2 vorgesehene *Mitwirkung der Länder bei der Willensbildung des Bundes und bei der Wahrnehmung der Rechte*, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitglied einer zwischenstaatlichen Einrichtung zustehen, ist gleichermaßen Folge des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses und notwendiger Ausgleich für damit verbundene Kompetenzverluste. Es entspricht der Bedeutung des bundesstaatlichen Prinzips und der Rolle der Länder im zusammenwachsenden Europa, ihre *Teilhaberechte verfassungsrechtlich zu verankern*. Auf der anderen Seite werden die Länder dadurch in einer Weise in den europäischen Integrationsprozeß eingebunden, die der Akzeptanz dieses Prozesses insgesamt dient.

- 8 Die — innerstaatliche — Mitwirkung der Länder bei der Willensbildung des Bundes war bereits Gegenstand der *Bundesratsinitiative vom 1. März 1991*. Sie behält ihre Bedeutung und Berechtigung, auch wenn jetzt — über diesen Gesetzentwurf hinaus — eine Beteiligung der Länder bei der Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte vorgesehen ist. Denn der Kreis der Angelegenheiten, in denen die Länder innerstaatlich mitzuwirken haben, ist weit größer als die Zahl der Fälle, in denen sie für die Bundesrepublik Deutschland werden handeln können.
- 9 Daß diese Möglichkeit überhaupt eröffnet wird, entspricht einer mehrfach formulierten *Forderung der Regierungschefs der Länder und des Bundesrates* (z. B. Entschließung des Bundesrates zur Regierungskonferenz der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Politische Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion, BR-Drucksache 590/90 [Beschluß]). Der Regierungskonferenz zur Politischen Union liegt ein entsprechender Kompromißvorschlag der luxemburgischen Präsidentschaft vor, der gute Aussichten auf Annahme hat. Danach soll sich ein Mitgliedstaat künftig im Rat auch durch einen Minister vertreten lassen können, der nicht Mitglied der Zentralregierung ist. Entsprechend ist durch die vorgeschlagene Neufassung des Artikels 24 Abs. 2 innerstaatlich die Voraussetzung dafür zu schaffen, daß ein Landesminister die Bundesrepublik Deutschland wirksam vertreten kann.
- 10 Die *Europa-Kommission der Länder*, die um eine Stellungnahme gebeten wurde, unterstützt (auf Arbeitsebene) die vorgeschlagene Fassung des Absatzes 2 einstimmig mit folgender Begründung:
- „Einer solchen Öffnung des Gemeinschaftsrechts muß angesichts der fortschreitenden Integration der Europäischen Gemeinschaften auch das innerstaatliche Verfassungsrecht Rechnung tragen. Die Wahrnehmung der Mitgliedsrechte in der EG kann nicht länger nur der Bundesregierung zustehen. In immer größerem Maße werden Hoheitsrechte auch der Länder auf die EG übertragen. Damit überlagert das Gemeinschaftsrecht innerstaatliches Recht und beschränkt den Handlungsspielraum auch der Länder. Die Mitbeteiligung der Länder an den europäischen Entscheidungen ist die notwendige Folge dieser Entwicklung, soll der föderale Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nicht ernsthaft Schaden nehmen. Dabei ist nicht zu übersehen, daß dieser „Beteiligungsföderalismus“ ohnehin nur ein unzureichender, dafür aber umso dringlicherer Ausgleich für die Kompetenzverluste der Länder ist, die im Interesse der europäischen Integration in Kauf genommen werden.
- Angesichts der verfassungsrechtlichen Zweifel, die schon bei der Normierung der Beteiligung der Länder an der innerstaatlichen Willensbildung bei europäischen Entscheidungen (Art. 2 EEAG) geäußert wurden, und im Hinblick auf das von ihr immer wieder betonte Außenvertretungsmonopol der Bundesregierung bedarf es einer verfassungsrechtlichen Klarstellung, daß die Mitgliedsrechte in der EG auch von den Ländern wahrgenommen werden können.“
- Die *nähere Ausgestaltung* der Mitwirkung der Länder soll einem *Ausführungsgesetz vorbehalten* bleiben. Dabei ist sicherzustellen, daß
- eine wesentliche Einflußnahme der Länder auf die Willensbildung des Bundes gewährleistet ist, soweit ihre im Grundgesetz festgelegten Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen berührt werden,
 - die Länder die Rechte, die der Bundesrepublik als Mitgliedstaat zustehen, wahrnehmen können, wenn im Schwerpunkt ihre im Grundgesetz festgelegten Zuständigkeiten berührt werden.
- Diese Mindeststandards stellen einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen von Bund und Ländern dar.
- Zu Absatz 3 — neu —
- Der neue Absatz 3 enthält eine verfassungsrechtliche Absicherung der *besonderen Beziehungen, die die Länder zu den Europäischen Gemeinschaften unterhalten*, und ihres Rechts, dort *eigene Vertretungen* einzurichten. Diese Klarstellung erscheint erforderlich, um die insbesondere bei der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte umstrittene Frage der Qualität der Beziehungen der Länder zur EG und der Legitimität der Länderbüros eindeutig zu beantworten. Durch die Einfügung in Artikel 24 und im Zusammenhang mit der weiter unten vorgeschlagenen Änderung von Artikel 32 Abs. 1 wird deutlich, daß die Beziehungen der Länder zur EG nicht den Charakter auswärtiger Beziehungen im Sinne des Artikels 32 haben, deren Pflege Sache des Bundes ist, sondern Ausfluß der Tatsache sind, daß die Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft inzwischen ein Gegenstand europäischer Innenpolitik geworden sind (Eckpunkte vom 5. Juli 1990).
- Zu Absatz 4 — neu —
- Ziel des neuen Absatzes 4 ist, eine verfassungsrechtlich gesicherte *Grundlage für die Errichtung zwischenstaatlicher Regionaleinrichtungen zu schaffen*. Die geltende Fassung des Artikels 24 Abs. 1 läßt zumindest Zweifel zu, ob dies möglich ist. Im Interesse der Eigenstaatlichkeit der Länder sollte daher eindeutig klargestellt werden, daß die Möglichkeit für eigene grenzüberschreitende Kontakte mit unmittelbarer Bindungswirkung für die Bürger besteht.
- Das *Bedürfnis* dafür ergibt sich aus der bisherigen Praxis grenzüberschreitender Kooperation, die — neben einzelfallbezogenen Projekten auf lokaler oder regionaler Ebene — eine Tendenz zur Schaffung dauerhafter und fachübergreifender Verwaltungsstrukturen über die Grenzen hinweg erkennen läßt. Beispielhaft sei insoweit auf das am 23. Mai 1991 auf Schloß Anholt unterzeichnete Abkommen zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Niedersachsen, der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörper-

schaften und anderen öffentlichen Stellen und das am 14. Juni 1991 in Saarbrücken unterzeichnete Abkommen zur Gründung einer „Regionalexekutive Saarland-Lothringen“ hingewiesen.

- 15 An den Grenzen stoßen unterschiedliche Rechtssysteme souveräner Staaten zusammen. Die unterschiedliche Ausgestaltung des öffentlichen und privaten Rechts in den einzelnen Nationalstaaten erschwert die Zusammenarbeit öffentlicher Institutionen und Einrichtungen in den Grenzgebieten und macht sie zum Teil sogar unmöglich. Über das Fehlen *rechtlich wirksamer Formen für eine verbesserte grenzüberschreitende Zusammenarbeit* beklagen sich mehrere Grenzgebiete. Daneben wird aber auch hervorgehoben, daß die Organisationen, die sich um grenzüberschreitende Zusammenarbeit bemühen, rechtlich wirksamer tätig werden müßten. Insbesondere müßten sie in die Lage versetzt werden, unmittelbar geltendes Recht zu setzen. Dadurch könnte z. B. die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Schul- und Hochschulwesens oder im Bereich des Polizeirechts verbessert werden. Zu denken wäre auch an die Gründung grenzüberschreitender Regionaleinrichtungen zur Abfall- oder Abwasserbeseitigung mit dem Recht, Benutzerverordnungen zu erlassen und Gebühren zu erheben.
- 16 In all diesen Fällen handelt es sich *ausschließlich* um die *Errichtung gemeinsamer regionaler Einrichtungen*. Es ist keinesfalls daran gedacht, die Grundlage für eine Übertragung von Länderkompetenzen auf die Europäischen Gemeinschaften zu schaffen. Dies widerspräche der zugrundeliegenden, rein auf die regionale, grenzüberschreitende Zusammenarbeit bezogenen Absicht und könnte im übrigen durch eine Versagung der Zustimmung durch die Bundesregierung im konkreten Einzelfall ohne weiteres unterbunden werden. Der Vorschlag ist vielmehr kumulativ zu den übrigen Vorschlägen im Rahmen des Artikels 24 zu verstehen und wie sie auf eine Stärkung der Länderposition im Verhältnis zur EG-Ebene gerichtet.
- 17 Mit dem Vorschlag ist *kein Eingriff in Kompetenzen des Bundes* verbunden. Dies wird neben der fortbestehenden umfassenden Bundeskompetenz in Artikel 24 Abs. 1 GG und der Bindung der Übertragung von Hoheitsrechten durch die Länder an die Zustimmung der Bundesregierung vor allem durch die Beschränkung einer solchen Verbandskompetenz der Länder auf den Bereich ihrer innerstaatlichen Gesetzgebungszuständigkeit sichergestellt.

2. Artikel 32 GG

- 18 Artikel 32 ist wie folgt zu fassen:

„Artikel 32

(1) Die Pflege der auswärtigen Beziehungen ist Sache des Bundes. Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten sind die Länder zur Zusammenarbeit mit auswärtigen Staaten, Regionen und sonstigen Einrichtungen befugt.

(2) Vor dem Abschluß eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, ist das Land rechtzeitig zu hören. Entsprechendes gilt, wenn wesentliche Interessen der Länder berührt werden.

(3) Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung völkerrechtliche Verträge abschließen. Mit vorheriger Zustimmung der Länder kann auch der Bund Verträge abschließen, die ganz oder teilweise in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen. Die Länder sind rechtzeitig über die Aufnahme von Vertragsverhandlungen und deren Fortgang zu unterrichten sowie auf Verlangen daran zu beteiligen. Sie treffen die zur Durchführung dieser Verträge erforderlichen Maßnahmen.“

Begründung

Zu Absatz 1:

Mit der vorgeschlagenen *Neufassung des Satzes 1 ist eine Änderung der Rechtslage nicht verbunden*. Vielmehr wird lediglich der Wortlaut der Verfassungsnorm der bestehenden Staatspraxis angepaßt. Unstreitig umfaßt nämlich schon heute die Pflege der Beziehungen zu „auswärtigen Staaten“ auch die zu zwischenstaatlichen Einrichtungen und anderen Völkerrechtssubjekten. 19

Den Ländern, die bisher schon zur Zusammenarbeit mit Gebietskörperschaften, Verwaltungseinheiten und auswärtigen Einrichtungen unterhalb der Völkerrechtsebene — also insbesondere mit Regionen, Provinzen oder autonomen Gemeinschaften — befugt waren, wird durch den neu angefügten *Satz 2* ausdrücklich auch die *Befugnis zur Zusammenarbeit mit auswärtigen Staaten und sonstigen Einrichtungen* eingeräumt. Diese Änderung trägt der zunehmenden Auslandsberührung der Länder Rechnung, ohne die außenpolitische Prerogative des Bundes in Frage zu stellen. Das wird durch die Begrenzung der Zusammenarbeit auf solche Bereiche deutlich, für die die Länder innerstaatlich zuständig sind. Dagegen ist eine räumliche Begrenzung der Zusammenarbeit nicht vorgesehen. 20

Zu Absatz 2:

Absatz 2 behandelt Verträge, die der Bund über Materien schließt, die in seine Zuständigkeit fallen, und begründet unter bestimmten Voraussetzungen ein *Anhörungsrecht* eines oder mehrerer oder der *Gesamtheit der Länder*: 21

— *Satz 1* ist identisch mit dem geltenden Absatz 2; danach ist ein Land (oder sind mehrere Länder) rechtzeitig zu hören, wenn seine (oder ihre) besonderen Verhältnisse von dem Vertrag berührt sind.

— *Satz 2* erstreckt das Anhörungsrecht auf die *Gesamtheit der Länder*, wenn ihre wesentlichen

Interessen von dem Vertrag berührt werden. Diese Ergänzung entspricht inhaltlich dem wesentlichen Regelungsgehalt der Ziffer 4 des Lindauer Abkommens und gibt diesem, den Eckpunkten vom 5. Juli 1990 entsprechend, Verfassungsrang.

Zu Absatz 3:

- 22 Absatz 3 handelt von Verträgen über Gegenstände, die in die *Gesetzgebungskompetenz der Länder* fallen.

Satz 1 erweitert — in Parallelität zum neuen Absatz 1 — den Kreis der Adressaten, mit denen die *Länder* solche Verträge abschließen, über die auswärtigen Staaten hinaus auf alle Völkerrechtssubjekte. Im übrigen entspricht die Formulierung der geltenden Fassung. Dabei ist vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 2, 347, 369ff.) anerkannt, daß das Vertragsabschlußrecht der Länder sich auch auf das Gebiet der Landesverwaltung bezieht.

- 23 *Satz 2* enthält das Anerkenntnis, daß auch der *Bund* zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge über Gegenstände befugt ist, deren Regelung ganz oder teilweise in die *Gesetzgebungszuständigkeit der Länder* fällt. Damit wird eine auch zwischen *Bund* und *Ländern* lange Zeit umstrittene Frage zugunsten einer eingeschränkten Abschlußkompetenz des Bundes beantwortet. Im Gegenzug und als Ausgleich dafür wird der *Bund* aber verpflichtet, vor Abschluß des Vertrages die Zustimmung der *Länder* einzuholen. Damit wird die Soll-Vorschrift des Lindauer Abkommens in eine Muß-Vorschrift verwandelt und erhält zugleich Verfassungsrang. Durch *Satz 3* wird zudem sichergestellt, daß die *Länder* — ihrer innerstaatlichen Gesetzgebungszuständigkeit entsprechend — *Einfluß auf den Vertragsinhalt und den Verhandlungsverlauf* nehmen können.

ABSCHNITT 3

Gesetzgebungsverfahren

Die Kommission Verfassungsreform schlägt vor:

1. Beratungsfrist des Bundesrates im ersten Durchgang, Artikel 76 Abs. 2 GG

- 27 Artikel 76 Abs. 2 ist wie folgt zu fassen:

„(2) Vorlagen der Bundesregierung sind zunächst dem Bundesrate zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von sechs Wochen zu diesen Vorlagen Stellung zu nehmen. Verlangt er aus wichtigem Grunde, insbesondere mit Rücksicht auf den Umfang einer Vorlage, eine Fristverlängerung,

In *Satz 4* wird schließlich die — bisher ebenfalls umstrittene — verfassungsrechtliche Zuständigkeit der *Länder* zur *Transformation* verankert. Dies ist notwendig, da es nicht zulässig erscheint, dem *Bund* über die ihm aus außenpolitischen Gründen zugestandene umfassende Abschlußkompetenz hinaus auch noch die Möglichkeit zu eröffnen, die im „fremden“ Zuständigkeitsbereich abgeschlossenen Verträge nachträglich in Bundesrecht umzugießen und damit die innerstaatliche Kompetenzordnung nachhaltig zu seinen Gunsten zu verschieben. Die Verpflichtung, auf die *Transformation* hinzuwirken, trifft die *Länder*, die dem Abkommen zugestimmt haben.

3. Artikel 36 GG

An Artikel 36 Abs. 1 sind folgende Sätze anzufügen: 25

„Auf eine dezentrale Verteilung der Bundesbehörden und -institutionen sowie der europäischen und internationalen Behörden und Institutionen ist zu achten. Alle *Länder* sind angemessen zu berücksichtigen.“

Begründung

Die Verteilung von Bundesbehörden über das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ist *ungleichgewichtig*. Während in einigen *Ländern* sich Bundesbehörden konzentrieren, sind andere unterdurchschnittlich bedacht. Dies gilt besonders für die *neuen Länder*, in denen sich noch keine Bundesbehörden befinden. Diesem unbefriedigenden Zustand soll die vorgeschlagene Ergänzung von Artikel 36 Abs. 1 abhelfen. 26

so beträgt die Frist neun Wochen. Die Bundesregierung kann eine Vorlage, die sie bei der Zuleitung an den Bundesrat ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, nach drei Wochen oder, wenn der Bundesrat ein Verlangen nach Satz 3 geäußert hat, nach sechs Wochen dem Bundestage zuleiten, auch wenn die Stellungnahme des Bundesrates noch nicht bei ihr eingegangen ist; sie hat die Stellungnahme des Bundesrates unverzüglich nach Eingang dem Bundestage nachzureichen. Bei Vorlagen zur Änderung dieses Grundgesetzes und zur Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen beträgt die Frist zur Stellungnahme neun Wochen; Satz 4 findet keine Anwendung.“

Begründung*a) Änderungsbedürfnis*

- 28 In ihren Eckpunkten für die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland vom 5. Juli 1990 haben die Ministerpräsidenten übereinstimmend festgestellt, daß die dem *Bundesrat* zur Beratung von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung nach Artikel 76 Abs. 2 Satz 2 GG zustehende *Frist* vor allem bei umfangreichen Vorlagen zu kurz ist; daher soll die Möglichkeit der Verlängerung dieser Frist auf Verlangen des Bundesrates vorgesehen werden.

Von verschiedenen *Landesparlamenten* wird demgegenüber eine generelle Fristverlängerung (auf zwei Monate; bei Vorlagen, die Änderungen des Grundgesetzes oder die Übertragung von Hoheitsrechten nach Artikel 24 Abs. 1 GG zum Gegenstand haben, auf drei Monate) verlangt. Der Grund für diese Forderung besteht allerdings nicht primär darin, dem Bundesrat mehr Zeit für die Abgabe seiner Stellungnahme zu verschaffen; vielmehr wird angestrebt, bei der Bundesgesetzgebung die Einflußmöglichkeiten der Landesparlamente auf die Landesregierungen zu verbessern.

b) Erläuterungen zu dem Änderungsvorschlag

- 29 Der Änderungsvorschlag stellt einen *Kompromiß* zu den zunächst unterschiedlichen Auffassungen darüber dar, ob die Verlängerung der Beratungsfrist des Bundesrates generell oder nur im Einzelfall auf Verlangen des Bundesrates eintreten soll. Dieser Kompromiß besteht darin, daß im *Regelfall* die *Verlängerung* nur auf Verlangen des Bundesrates bewirkt werden soll. Bei Vorlagen, die *Änderungen des Grundgesetzes* oder die *Übertragung von Hoheitsrechten* auf zwischenstaatliche Einrichtungen nach Artikel 24 Abs. 1 GG zum Gegenstand haben, soll die Beratungsfrist des Bundesrates jedoch *generell neun Wochen* betragen (Satz 5 Halbsatz 1); in diesen Fällen soll es der Bundesregierung auch verwehrt sein, durch die Erklärung einer Vorlage als besonders eilbedürftig bewirken zu können, die Vorlage vor Ablauf der Beratungsfrist dem Bundestag zuleiten zu dürfen (vgl. die durch Satz 5 Halbsatz 2 ausgeschlossene Anwendung des Satzes 4).

2. Einführung eines ersten Durchgangs bei Initiativgesetzentwürfen aus der Mitte des Bundestages, Artikel 76 Abs. 2 a — neu — GG .

- 30 In Artikel 76 ist der folgende Absatz 2 a einzufügen:

„(2a) Vorlagen aus der Mitte des Bundestages sind unverzüglich dem Bundesrate zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, zu den Vorlagen Stellung zu nehmen. Hinsichtlich der Frist zur Stellungnahme gilt Absatz 2 Satz 2 und 5 entsprechend. Der Bundestag darf vor Ablauf dieser Frist keinen Gesetzesbeschluß über die Vorlage fassen.“

Begründung*a) Änderungsbedürfnis*

Nicht selten werden von der Bundesregierung ausgearbeitete Gesetzesvorlagen von den sie tragenden Fraktionen oder von ihr nahestehenden Abgeordneten aus der Mitte des Bundestages eingebracht. Durch solche „*unechten Parlamentsinitiativen*“ kann das Recht des Bundesrates, zu Vorlagen der Bundesregierung in einem ersten Durchgang Stellung nehmen zu können, in — zumindest verfassungspolitisch — bedenklicher Weise umgangen werden. Auch bei politisch oder sachlich besonders bedeutsamen und bei ungewöhnlich umfangreichen Vorlagen kann ein Bedürfnis für den Bundesrat bestehen, in einem „ersten Durchgang“ Stellung nehmen zu können. Eine möglichst frühzeitige Stellungnahme des Bundesrates kann dem Bundestag wertvolle Hinweise für seine Beratungen geben und unter Umständen sogar die Anrufung des Vermittlungsausschusses vermeiden helfen.

b) Erläuterungen zu dem Änderungsvorschlag

Durch die im Änderungsvorschlag vorgesehene generelle Einführung eines ersten Durchgangs bei Vorlagen aus der Mitte des Bundestages wird der *Bundesrat nicht verpflichtet*, zu allen diesen Vorlagen Stellung zu nehmen; vielmehr erhält er nur das *Recht* zur Stellungnahme.

Hinsichtlich der Frist zur Stellungnahme soll auf Artikel 76 Abs. 2 Satz 2 und 5 GG (in der Fassung des vorstehend unter Ziffer 1 behandelten Vorschlags) verwiesen werden. Dies bedeutet: Im *Normalfall* (Artikel 76 Abs. 2 Satz 2 GG) beträgt die *Äußerungsfrist* — ebenso wie bei Vorlagen der Bundesregierung — *sechs Wochen*. Hat eine Vorlage jedoch eine *Änderung des Grundgesetzes* oder die *Übertragung von Hoheitsrechten* auf zwischenstaatliche Einrichtungen (Artikel 24 Abs. 1 GG) zum Inhalt, so beträgt die Frist — ebenso wie nach dem neuen Artikel 76 Abs. 2 Satz 5 GG — *neun Wochen*.

Im Interesse der Klarheit und Übersichtlichkeit der Regelung soll es weder für den Bundesrat die Möglichkeit einer *Fristverlängerung* nach Artikel 76 Abs. 2 Satz 3 n. F. GG noch für den Bundestag die Möglichkeit einer *Fristverkürzung* bei ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichneten Vorlagen geben.

Um die Effektivität des Rechts des Bundesrates auf Stellungnahme zu sichern, soll es dem *Bundestag verwehrt* sein, vor Ablauf der *Äußerungsfrist* des Bundesrates einen *Gesetzesbeschluß* über die betreffende Vorlage zu fassen. Diese Sperre greift jedoch nicht ein, wenn der über sein Recht auf Stellungnahme dispositive Bundesrat zum Ausdruck bringt, daß er auf die Abgabe einer Stellungnahme verzichtet. Einer ausdrücklichen grundgesetzlichen Regelung, die dies zum Ausdruck bringt, bedarf es nicht.

3. Harmonisierung der Vorlagefrist für die Bundesregierung, Artikel 76 Abs. 3 GG

35 Artikel 76 Abs. 3 ist wie folgt zu fassen:

„(3) Vorlagen des Bundesrates sind dem Bundestage durch die Bundesregierung innerhalb von sechs Wochen zuzuleiten. Sie hat hierbei ihre Auffassung darzulegen. Verlangt sie aus wichtigem Grunde, insbesondere mit Rücksicht auf den Umfang einer Vorlage, eine Fristverlängerung, so beträgt die Frist neun Wochen. Wenn der Bundesrat eine Vorlage ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, beträgt die Frist drei Wochen oder, wenn die Bundesregierung ein Verlangen nach Satz 3 geäußert hat, sechs Wochen. Bei Vorlagen zur Änderung dieses Grundgesetzes und zur Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen beträgt die Frist neun Wochen; Satz 4 findet keine Anwendung.“

Begründung

a) Änderungsbedürfnis

36 Die Frist von drei Monaten, die der Bundesregierung nach der geltenden Fassung von Artikel 76 Abs. 3 GG für die Zuleitung einer Vorlage des Bundesrates an den Bundestag zusteht, ist deutlich länger als die dem Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren zustehende Frist. Es erscheint geboten, die Fristen zu harmonisieren und die bisherige Regelung des Artikels 76 Abs. 3 GG derjenigen der oben unter Ziffer 1 vorgeschlagenen neuen Fassung des Artikels 76 Abs. 2 GG anzugleichen.

b) Erläuterungen zu dem Änderungsvorschlag

37 Mit der Verkürzung der bisherigen Dreimonatsfrist für die Weiterleitung von Gesetzesvorlagen des Bundesrates an den Bundestag auf sechs Wochen wird eine Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens für den Normalfall erreicht.

Für die Fälle, in denen ein wichtiger Grund vorliegt, insbesondere bei umfangreichen Vorlagen, kann die Bundesregierung — ebenso wie spiegelbildlich der Bundesrat nach Artikel 76 Abs. 2 GG bei Gesetzesvorlagen der Bundesregierung — eine Fristverlängerung verlangen. Die Frist beträgt dann neun Wochen.

Um den Bedürfnissen nach einer zügigen Durchführung des Verfahrens in eiligen Angelegenheiten Rechnung zu tragen, muß dem Bundesrat — entsprechend der Ausgestaltung von Artikel 76 Abs. 2 GG — die Befugnis eingeräumt werden, eine Vorlage ausnahmsweise als besonders eilbedürftig zu bezeichnen mit der Folge, daß eine Fristverkürzung um drei Wochen eintritt.

Bei Vorlagen, die Änderungen des Grundgesetzes oder die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen zum Gegenstand haben, soll die Zuleitungsfrist ohne Verlängerungs- oder Verkürzungsmöglichkeit generell neun Wochen betragen. Auch dies entspricht Artikel 76 Abs. 2 GG in der unter Ziffer 1 vorgeschlagenen Fassung.

4. Verpflichtung des Bundestages, in angemessener Zeit über Vorlagen des Bundesrates zu beschließen, Artikel 76 Abs. 3 GG

In Artikel 76 ist in Absatz 3 folgender Satz anzufügen: 38

„Der Bundestag hat über die Vorlagen in angemessener Frist zu beraten und Beschluß zu fassen.“

Begründung

a) Änderungsbedürfnis

Eine wesentliche Ursache für den bisher in der Verfassungspraxis eher schwachen Wirkungsgrad des Initiativrechts des Bundesrates ist die Gefahr einer verzögerlichen Behandlung von Vorlagen durch den Bundestag. Der Bundestag ist aber verfassungsrechtlich verpflichtet, in angemessener Zeit über eine Vorlage des Bundesrates zu beraten und zu beschließen. Aus Gründen der Rechtsklarheit soll diese Verpflichtung im Grundgesetz ausdrücklich normiert werden. 39

b) Erläuterungen zu dem Änderungsvorschlag

Durch den Änderungsvorschlag wird die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Bundestages, sich in angemessener Frist mit den Gesetzesinitiativen des Bundesrates zu befassen, klargestellt. 40

Die Änderung ist als Satz 6 in Artikel 76 Abs. 3 GG in der Fassung des vorstehend unter Ziffer 3 behandelten Vorschlags anzufügen.

5. Verstärkung des Gewichts eines qualifizierten Einspruchs, Artikel 77 Abs. 4 Satz 2 GG

In Artikel 77 Abs. 4 Satz 2 sind die Worte „einer Mehrheit von zwei Dritteln, mindestens der Mehrheit der Mitglieder“ durch die Worte „einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder“ zu ersetzen. 41

Begründung

a) Änderungsbedürfnis

Wenn der Bundesrat bei einem Gesetz, das nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Einlegung des Einspruchs mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln seiner Stimmen beschlossen hat (sog. qualifizierter Einspruch), wird die bisher in Artikel 77 Abs. 4 Satz 2 GG getroffene Regelung, wonach ein solcher Einspruch durch eine formal geringer qualifizierte Mehrheit des Bundestages zurückgewiesen werden kann, dem Rang des Bundesrates als Gesetzgebungsorgan nicht gerecht. Es erscheint eine Änderung in der Richtung erforderlich, daß ein vom Bundesrat mit qualifizierter Mehrheit 42

beschlossener Einspruch vom Bundestag nur mit derselben qualifizierten Mehrheit überwunden werden kann.

b) Erläuterungen zu dem Änderungsvorschlag

- 43 Mit dem Änderungsvorschlag wird eine *Anregung der Enquete-Kommission Verfassungsreform* des Deutschen Bundestages aufgegriffen und die *Parallelität* zu der in Artikel 77 Abs. 4 Satz 1 GG getroffenen Regelung hergestellt, nach der ein vom Bundesrat mit absoluter Mehrheit beschlossener Einspruch zu seiner Überwindung ebenfalls einer absoluten Mehrheit im Bundestag bedarf.

6. Verlängerung der Fristen für die Anrufung des Vermittlungsausschusses und für die Einlegung des Einspruchs, Artikel 77 Abs. 5 — neu — GG

- 44 In Artikel 77 ist folgender Absatz 5 anzufügen:

„(5) Die Frist nach Absatz 2 Satz 1 für das Verlangen nach Einberufung des Ausschusses und die Einspruchsfrist nach Absatz 3 Satz 1 verdoppeln sich, wenn der Bundesrat dies aus wichtigem Grund (Artikel 76 Abs. 2 Satz 3) verlangt.“

Begründung

a) Änderungsbedürfnis

- 45 In den von den Ministerpräsidenten am 5. Juli 1990 beschlossenen „Eckpunkten“ wurde festgestellt, daß die *knappen Fristen* des Artikels 77 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 GG die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesrates verkürzen. Im Hinblick hierauf wurde in den Eckpunkten verlangt, daß die Möglichkeit der Verlängerung dieser Fristen auf Verlangen des Bundesrates vorgesehen werden soll.

b) Erläuterungen zu dem Änderungsvorschlag

- 46 Die *Fristverlängerung* ist an die Voraussetzung geknüpft, daß der Bundesrat sie *aus wichtigem Grund* verlangt. Damit wird auf den in Artikel 76 Abs. 2 Satz 3 — neu — GG verwendeten Begriff abgehoben.

Die Fristverlängerung *bewirkt*, daß dem Bundesrat künftig sechs (statt bisher drei) Wochen für die Anrufung des Vermittlungsausschusses und vier (statt bisher zwei) Wochen für die Einlegung des Einspruchs zur Verfügung stehen.

7. Einführung eines Initiativrechts des Bundesrates für zustimmungsbedürftige Rechtsverordnungen, Artikel 80 Abs. 3 — neu — GG

- 47 In Artikel 80 ist folgender Absatz 3 anzufügen:

„(3) Der Bundesrat kann der Bundesregierung Vorlagen für den Erlaß von Rechtsverordnungen zuleiten, die seiner Zustimmung bedürfen. Über die Vorlagen ist in angemessener Frist Beschluß zu fassen.“

Begründung

a) Änderungsbedürfnis

Rechtsverordnungen weisen angesichts einer stetig steigenden Normdichte eine wachsende Bedeutung auf. Zur wirkungsvollen Wahrnehmung der dem Bundesrat durch das Grundgesetz zugewiesenen Funktion der *Mitwirkung an der Rechtsetzungstätigkeit* des Bundes erscheint es angebracht, daß der Bundesrat bei Rechtsmaterien, die seiner Zustimmung bedürfen, auch für den Erlaß von Rechtsverordnungen ein Initiativrecht hat.

48

b) Erläuterungen zu dem Änderungsvorschlag

Das *Initiativrecht des Bundesrates* soll nur für solche Rechtsverordnungen bestehen, die seiner Zustimmung bedürfen (vgl. Artikel 80 Abs. 2 GG).

49

Der vorgeschlagene Satz 2 des Absatzes 3 stellt klar, daß die Bundesregierung oder der zuständige Bundesminister über die Initiative in angemessener Frist beschließen muß.

8. Erweiterung des Kreises der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze, Artikel 83 Abs. 2 — neu — GG

Artikel 83 ist wie folgt zu ändern:

50

1. Der bisherige Text wird Absatz 1.
2. Es wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Bundesgesetze, die von den Ländern als eigene Angelegenheit oder im Auftrage des Bundes ausgeführt werden, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.“

Als Folge sind

- a) in Artikel 80 Abs. 2 die Worte „oder die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden“,
- b) in Artikel 84 Abs. 1 und in Artikel 85 Abs. 1 die Worte „mit Zustimmung des Bundesrates“,
- c) in Artikel 84 Abs. 5 der Satzteil „, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf,“ und
- d) Artikel 104 a Abs. 3 Satz 3 zu streichen.

Begründung

a) Änderungsbedürfnis

In den von den Ministerpräsidenten am 5. Juli 1990 beschlossenen „Eckpunkten“ wurde festgestellt, daß die bisher im Grundgesetz geregelten Fälle der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen nicht die gesamte Bandbreite von *Regelungen mit Länderbetroffenheit* abdeckt. In den „Eckpunkten“ wurde daher verlangt, daß für alle Bundesgesetze, die von den Ländern auszuführen oder für sie mit Kostenfolgen verbunden sind, künftig das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates gelten soll.

51

b) Erläuterungen zu dem Änderungsvorschlag

- 52 Die Einfügung einer Regelung in das Grundgesetz, wonach *alle Gesetze der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, die von den Ländern auszuführen sind*, macht es erforderlich, diejenigen Bestimmungen des Grundgesetzes zu ändern, in denen schon bisher in beschränktem Umfang aus föderativen Grün-

den (vgl. vor allem Artikel 84 Abs. 1 und Artikel 85 Abs. 1 GG) oder wegen der finanziellen Auswirkungen (vgl. Artikel 104 a Abs. 3 Satz 3 GG) die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen vorgesehen ist. Diese bisherigen Zustimmungsvorbehalte werden durch die vorgesehene generelle Regelung über die Zustimmungspflichtigkeit überholt.

ABSCHNITT 4

Gesetzgebungskompetenzen

Die Kommission Verfassungsreform schlägt vor:

1. Grundregel für die konkurrierende Gesetzgebung, Artikel 72 Abs. 1 GG

- 53 Artikel 72 Abs. 1 ist wie folgt zu fassen:

„(1) Im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit eine Regelung in einem Bundesgesetz nicht entgegensteht.“

Begründung

a) Änderungsbedürfnis

- 54 Eine Neufassung von Artikel 72 GG mit dem Ziel einer *Gewichtsverlagerung zu Gunsten der Länder* muß auch Absatz 1 dieser Vorschrift einbeziehen. Seine bisherige Fassung begünstigt — insbesondere unter Berücksichtigung der *Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts* (seit BVerfGE 1, 283, 296) — die Annahme, daß der Bund mit dem Erlass eines Gesetzes von seiner Gesetzgebungsbefugnis für eine bestimmte Materie erschöpfend Gebrauch gemacht hat und mithin eine Sperrwirkung zu Lasten weiterer landesgesetzlicher Regelungen in diesem Bereich eintritt.

b) Erläuterungen zu dem Änderungsvorschlag

- 55 Die vorgeschlagene Neufassung, die durch die schweizerische Verfassungsreformdiskussion angeregt worden ist, sucht den Gestaltungsspielraum der Länder dadurch zu vergrößern, daß an den Eintritt der *Sperrwirkung einer bundesgesetzlichen Regelung höhere Anforderungen* gestellt werden. Dies geschieht dadurch, daß als Anknüpfungspunkt nicht mehr das bloße Gebrauchmachen des Bundes von seinem Gesetzgebungsrecht, sondern die jeweilige (Einzel-)Regelung des Gesetzes und somit ihr konkreter Regelungsumfang dient.

2. Bedürfnisklausel, Artikel 72 Abs. 2 GG

Artikel 72 Abs. 2 ist wie folgt zu fassen:

56

„(2) Der Bund ist in diesem Bereiche zur Gesetzgebung befugt, wenn und soweit nach einer im Gesetz gesondert zu treffenden Feststellung die für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderliche Rechtseinheit, die Wirtschaftseinheit oder die soziale Einheit nur durch eine bundesgesetzliche Regelung zu erreichen ist. Bundesgesetze nach Satz 1 sind auf diejenigen Regelungen zu beschränken, die erforderlich sind, um die dort genannten Ziele zu erreichen. Die Feststellung nach Satz 1 bedarf der Zustimmung des Bundesrates.“

Begründung

a) Änderungsbedürfnis

Als eines der Haupteinfallstore für die hinreichend beschriebene und beklagte *Ausweitung der Länderkompetenzen* im Bereich der Gesetzgebung hat sich die (auch im Rahmen von Artikel 75 und 105 Abs. 2 GG bedeutsame) *Bedürfnisklausel* des Artikels 72 Abs. 2 GG, insbesondere das weite Kriterium der „Wahrung der Rechtseinheit“ (Nummer 3) erwiesen. Das gilt vor allem deshalb, weil das Bundesverfassungsgericht von Anfang an die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in das *Ermessen des Bundesgesetzgebers* gestellt hat und nur auf Ermessensmißbrauch und Ermessensüberschreitung nachprüft (ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 2, 213, 224f.).

57

b) Erläuterungen zu dem Änderungsvorschlag

Mit der vorgeschlagenen Neufassung der Bedürfnisklausel wird eine wirksame Reglementierung der Bundeskompetenz im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung erreicht. Sie *verschärft, präzisiert und konzentriert die Bedingungen*, unter denen ein Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung zu bejahen ist und beseitigt insbesondere die vielfach als Tautologie empfundene Regelung des Artikels 72

58

Abs. 2 Nr. 3 GG. Die verstärkte Hervorhebung der Voraussetzungen einer Bundeskompetenz („wenn und soweit“) wird durch Satz 2 nochmals betont und präzisiert: Der Bund ist nicht nur bei der Inanspruchnahme eines bestimmten Regelungsbereiches, sondern auch hinsichtlich jeder konkreten Einzelregelung auf das jeweils Erforderliche beschränkt.

- 59 Ergänzend zu den erhöhten materiellrechtlichen Voraussetzungen für die Anerkennung eines Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung sieht die vorgeschlagene Neuregelung ein *verfahrensrechtliches Feststellungserfordernis* vor, das in Satz 3 näher ausgeführt wird. Damit wird das Problem der Entscheidung über die Bundeskompetenz, das im Kern letztlich eine politische Frage darstellt, einer „politischen“ Lösung zugeführt; Versuche einer „Inpflichtnahme“ des Bundesverfassungsgerichts erübrigen sich hiernach. Die vorgeschlagene Neuregelung überträgt die Aufgabe der Wahrung der Länderinteressen gegenüber einer extensiven Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis durch den Bund dem Bundesrat. Das Verfahren seiner Beteiligung ist demjenigen bei *Zustimmungsgesetzen angenähert*. Allerdings beschränkt sich das Zustimmungserfordernis insoweit auf die Feststellung des Bundestages, daß ein Bedürfnis für eine bundesgesetzliche Regelung im Sinne von Artikel 72 Abs. 2 Satz 1 (neu) besteht, und erstreckt sich somit nicht auf das in Frage stehende Gesetz insgesamt. Ein kompliziertes Nebeneinander von Feststellungs- und Gesetzgebungsverfahren wird vermieden. Als Teil des Gesetzesbeschlusses kann die Feststellung eines Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung Gegenstand des Vermittlungsverfahrens sein.

3. Grundregel für die Rahmengesetzgebung, Artikel 75 Abs. 1 GG

- 60 Artikel 75 ist in Absätze zu gliedern und eingangs wie folgt zu fassen:

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

Begründung

a) Änderungsbedürfnis

- 61 Die *Art und Weise der Wahrnehmung der Rahmengesetzgebungskompetenz durch den Bund* hat den Ländern in der Praxis selten Raum zur Ausfüllung durch Regelungen von substantiellem Gewicht gelassen. Der Bund hat sich insbesondere nicht auf Richtlinien-gesetze beschränkt, sondern den Bürger unmittelbar bindendes Recht gesetzt. Das Bundesverfassungsgericht hat dies für verfassungsrechtlich zulässig erachtet (ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 4, 115, 128f.).

b) Erläuterungen zu dem Änderungsvorschlag

- 62 Das Ziel einer *Stärkung des Gewichts der Länder* kann im Bereich der Rahmengesetzgebung durch eine Neugestaltung in Anlehnung an die EG-Richtlinien-

kompetenz erreicht werden. *Adressat* der weiterhin an die (verschärften) Voraussetzungen der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zu bindenden Rahmenvorschriften ist danach *ausschließlich die Gesetzgebung der Länder*.

4. Definition für die Rahmengesetzgebung, Artikel 75 Abs. 2 — neu — GG

In Artikel 75 ist folgender Absatz 2 anzufügen: 63

„(2) Rahmenvorschriften dürfen keine ins einzelne gehenden und erschöpfenden Regelungen enthalten.“

Begründung

a) Änderungsbedürfnis

Trotz der Bezeichnung „Rahmengesetzgebung“ hat sich der Bund in der bisherigen Praxis nicht gehindert gesehen, die jeweilige *Materie detailliert oder gar erschöpfend zu regeln*. Das Bundesverfassungsgericht ist dieser Sichtweise nicht entgegengetreten (ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 4, 115, 128f.). 64

b) Erläuterungen zu dem Änderungsvorschlag

Die Vorschrift *sichert den Rahmencharakter* der auf Artikel 75 GG gestützten Bundesgesetze. Sie verbietet Detailvorschriften ebenso wie Vollregelungen und erhält den Ländern hierdurch wesentliche Gestaltungsspielräume. 65

5. Umsetzungsverpflichtung für Rahmenvorschriften, Artikel 75 Abs. 3 — neu — GG

In Artikel 75 ist folgender Absatz 3 anzufügen: 66

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

Begründung

a) Änderungsbedürfnis

Darf der Bund Rahmengesetze nur noch an den Landesgesetzgeber adressieren, so stellt sich die Frage der *Verpflichtung der Länder* zum Erlaß entsprechender Regelungen. Eine solche Verpflichtung mag zwar auch ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Regelung bejaht werden. Gerade die Frage, welche Frist dem Landesgesetzgeber hierfür zur Verfügung steht, läßt jedoch die ausdrückliche Aufnahme der Umsetzungspflicht angeraten erscheinen. 67

b) Erläuterungen zu dem Änderungsvorschlag

Wird der Bund im Bereich der Rahmengesetzgebung auf eine Richtlinienkompetenz gegenüber den Lan- 68

desgesetzgebern beschränkt, ist es konsequent, die *Verpflichtung der Länder* zum Erlaß entsprechender Vorschriften ausdrücklich in die Verfassung aufzunehmen und anzugeben, in welcher *Frist* die Länder tätig werden müssen. In Anerkennung des inhaltlichen Gestaltungsspielraumes der Länder vermeidet es der Änderungsvorschlag, von einer bloßen „Umsetzung“ oder „Ausführung“ des Rahmengesetzes durch die Länder zu sprechen.

6. Staatsangehörigkeit in den Ländern, Artikel 74 Nr. 8 GG

- 69 In Artikel 74 ist Nummer 8 zu streichen.

Begründung

- 70 Die *Vorschrift hat keine praktische Relevanz*. Zum einen ist eine landesgesetzliche Umsetzung der ohnehin nur in der bayerischen und in der rheinland-pfälzischen Verfassung vorgesehene Landesstaatsangehörigkeit nicht erfolgt. Zum anderen ist anerkannt, daß die Länder nicht mittelbar Bestimmungen über die Staatsangehörigkeit im Bund treffen können. Negative Auswirkungen der Begründung oder Regelung einer Länderstaatsangehörigkeit auf den Bund sind daher nicht erkennbar. Einer Streichung dieser konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes kann auch nicht entgegengehalten werden, in dieser Regelung müsse eine unverzichtbare Entscheidung des Grundgesetzes für die Staatsqualität der Länder gesehen werden. Die Streichung hat nicht zur Folge, daß die Möglichkeit einer Länderstaatsangehörigkeit entfällt, sondern führt vielmehr dazu, die Entscheidung über die Begründung einer Länderstaatsangehörigkeit ausschließlich den Ländern zu überlassen. Sie stärkt mithin die Staatsqualität und somit das Gewicht der Länder.

7. Grundstücksverkehr, landwirtschaftliches Pachtwesen sowie Siedlungs- und Heimstättenwesen, Artikel 74 Nr. 18 und Artikel 75 GG

- 71 Die Materien „Grundstücksverkehr“, „landwirtschaftliches Pachtwesen“ sowie „Siedlungs- und Heimstättenwesen“ sind in Artikel 74 Nr. 18 zu streichen und in den Katalog der Rahmengesetzgebung des Artikels 75 aufzunehmen.

Begründung

- 72 Diese Materien weisen jeweils *landesrechtliche oder regionale Besonderheiten bzw. Planungsbezüge* auf und können von der Sache her auf die Länder übertragen werden, denen hierdurch nicht unbedeutende Gestaltungsspielräume zuwachsen. Der notwendige Bundeseinfluß insbesondere im Planungsbereich wird vor allem durch die Einflußmöglichkeiten des Bundes aufgrund des Raumordnungsgesetzes sichergestellt.

8. Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens, Artikel 75 Nr. 1 a GG

Artikel 75 Nr. 1 a ist wie folgt zu fassen:

73

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

Begründung

Dieser Vorschlag könnte die bisherige *exzessive Inanspruchnahme der Rahmengesetzgebung* durch den Bund zurückdrängen, ohne daß aber — im wohlverstandenen Interesse der Länder — auf die Möglichkeit bundeseinheitlicher Regelungen verzichtet würde, die zur Gewährleistung von Freizügigkeit und Mobilität im Zuge der weiteren europäischen Integration unbedingt erforderlich wären.

74

Die künftige Bindung eines Rahmengesetzes an die *Zustimmung des Bundesrates* ist notwendig, weil zweifelhaft ist, ob die Zustimmungspflicht gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes bei nicht unmittelbar geltenden Rahmenvorschriften in Betracht kommt und weil der Bundesgesetzgeber jedenfalls die Möglichkeit hätte, zustimmungsfreie und zustimmungsbedürftige Materien in getrennten Gesetzen zu regeln.

9. Allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse und des Films, Artikel 75 Nr. 2 GG

In Artikel 75 ist die Nummer 2 zu streichen.

75

Begründung

Bei den angesprochenen Materien handelt es sich um *kulturelle Angelegenheiten*; ihre Streichung begründete eine umfassende „Medienzuständigkeit“ der Länder. Ein Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung ist nicht ersichtlich, nachdem entsprechende, Ende der 60er Jahre eingesetzte Bestrebungen nicht zum Erfolg geführt haben.

76

10. Übergangsvorschrift, Artikel 125 a — neu — GG

Nach Artikel 125 ist folgender Artikel 125 a einzufügen:

77

„Artikel 125 a

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

Begründung

- 78 Soweit der Bundesgesetzgeber aufgrund der bisherigen Fassung der Kompetenzkataloge der Artikel 74 und 75 GG und nach Maßgabe der derzeit geltenden Bedürfnisklausel des Artikels 72 Abs. 2 GG Bundesgesetz gesetzt hat, das er wegen Änderung dieser Regelungen künftig nicht mehr erlassen könnte, wird eine *Überleitungsvorschrift* erforderlich, mit

der das rechtliche Schicksal solcher bundesrechtlichen Vorschriften geregelt wird. Dabei muß zunächst die *revisionsrechtlich relevante* (vgl. z. B. § 137 Abs. 1 VwGO) Frage beantwortet werden, ob das fragliche Recht als Bundesrecht weitergilt. Für diesen Fall bedarf es ferner noch der Klarstellung, daß die nunmehr zur Gesetzgebung zuständigen *Länder dieses Bundesrecht aufheben und ändern* können.

ABSCHNITT 5**Verwaltungsaufbau und Verwaltungskompetenzen****1. Zur Überprüfbarkeit von Weisungen bei der Bundesauftragsverwaltung**

- 79 Ein Vorschlag, an Artikel 85 Abs. 3 GG einen Satz anzufügen, nach dem die Länder das Recht haben sollen, Weisungen der obersten Bundesbehörden durch die zuständigen Gerichte auf ihre Gesetzmäßigkeit überprüfen zu lassen, fand in der Kommission Verfassungsreform keine Mehrheit.

Auch der Vorschlag, dem Bundesverfassungsgericht die Kompetenz zu übertragen, Weisungen auf ihre Vereinbarkeit mit einfachem Recht zu überprüfen, wurde abgelehnt.

- 80 Die *Befürworter des Vorschlags* sahen ein Bedürfnis für die Änderung durch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Bundesauftragsverwaltung (BVerfGE 81, 310ff.; 84, 25ff.). Nach dieser *Rechtsprechung* haben die Länder keinen Anspruch, daß der Bund seine Weisungsbefugnis inhaltlich rechtmäßig ausübt oder gar einen Verfassungsverstoß, insbesondere eine Grundrechtsverletzung, unterläßt. Da dieses Ergebnis weder im Hinblick auf den rechtsstaatlich verankerten Vorrang des Gesetzes und den rechtsstaatlich garantierten Rechtsschutz noch im Hinblick auf die bundesstaatlich gebotene Respektierung der Eigenständigkeit der Länder befriedigen könne, sei eine Korrektur der Verfassungsbestimmung nötig.

- 81 Die *Mehrheit in der Kommission Verfassungsreform* vertrat demgegenüber die Auffassung, daß die Vorschläge mit dem System der Bundesauftragsverwaltung nicht zu vereinbaren seien und die Gefahr bestehe, daß die Handlungsfähigkeit des Bundes untergraben werde.

Hiergegen wurde von den Befürwortern ausgeführt, daß ein klärender Spruch eines unabhängigen Gerichts auch zu einer Konfliktbereinigung beitragen könne. Da die Verfassung eine rechtswidrige Kompetenzausübung nicht gestatte, sei auch ein Widerspruch zum Wesen der Bundesauftragsverwaltung zu verneinen.

2. Zur Begrenzung der Aufgaben des Bundesgrenzschutzes

Ein Vorschlag, in Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 GG nach dem Wort „Bundesgrenzschutzbehörden“ die Worte „zum polizeilichen Schutz der Grenzen“ einzufügen und dadurch die Aufgaben des Bundesgrenzschutzes zu begrenzen, fand in der Kommission Verfassungsreform keine Mehrheit. 82

Die *Befürworter des Vorschlags* wollten mit dieser Änderung klarstellen, daß der Bundesgrenzschutz — soweit nicht im Grundgesetz etwas anderes bestimmt sei — nur Grenzschaufgaben wahrzunehmen habe und die Übertragung weiterer Aufgaben durch einfaches Bundesgesetz damit ausgeschlossen sei. Eine *Aushöhlung von Länderkompetenzen im Bereich der Polizei* solle damit verhindert werden.

Die *Mehrheit in der Kommission Verfassungsreform* vertrat demgegenüber die Auffassung, daß die Gefahr des schleichenden Aufbaus einer umfassenden Bundespolizei, die Kompetenzen der Länder aushöhle, *nicht bestehe*. Darüber hinaus sei der Aufgabenkatalog des Bundesgrenzschutzes auch nach heutiger Staatspraxis nicht mehr nur auf den Schutz der Grenzen beschränkt. 83

Hiergegen wurde von den Befürwortern vorgebracht, daß das inzwischen vom Bundestag beschlossene Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz die Gefahr belege, daß der Bundesgrenzschutz in Zukunft immer stärker in Konkurrenz zur Polizei der Länder trete.

3. Föderalisierung der Sozialversicherung

Die Kommission Verfassungsreform schlägt vor:

Artikel 87 Abs. 2 GG ist wie folgt zu fassen: 84

„(2) Als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts werden diejenigen sozialen Versicherungsträger geführt, die ausschließlich für Einrichtungen des Bundes bestehen. Im übrigen

können Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts auch solche sozialen Versicherungsträger geführt werden, deren Zuständigkeitsbereich sich auf das Gebiet von mehr als drei Ländern erstreckt."

- 85 Als Folge davon ist nachstehende Übergangsvorschrift in die Verfassung aufzunehmen:

„Artikel x

Die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes bestehenden sozialen Versicherungsträger im Sinne des Artikels 87 Abs. 2 Satz 2, die durch Bundesgesetz errichtet worden sind, bleiben bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts. Alle übrigen sozialen Versicherungsträger im Sinne des Artikels 87 Abs. 2 Satz 2 werden mit Ablauf von vier Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes als landesunmittelbare Körperschaften weitergeführt, sofern nicht zuvor durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmt wird."

Begründung

- 86 Nach der geltenden Fassung des Artikels 87 Abs. 2 GG hat bereits die geringste Zuständigkeitsüberschreitung eines landesunmittelbaren Sozialversicherungsträgers über dieses Land hinaus zur Folge, daß der Versicherungsträger automatisch unter Bundesaufsicht wechselt. Insbesondere in der Krankenversicherung führt dies zu teilweise unerträglichen Ergebnissen: So unterliegen bisher landesunmittelbare Betriebs- und Innungskrankenkassen von dem Augenblick an, in dem sie einen einzigen Versicherten außerhalb des Landes betreuen, der Aufsicht des Bundesversicherungsamtes. Damit werden den Ländern entscheidende Möglichkeiten zur Gestaltung einer landesspezifischen Gesundheitspolitik entzogen; das Land kann nicht einmal mehr selbst Beschwerden oder Petitionen eines Versicherten abhelfen, sondern muß an das Bundesversicherungsamt verweisen.

Auch im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung bringt Artikel 87 Abs. 2 einen Substanzverlust für die Länder mit sich. So hat die mit dem Einigungsvertrag festgelegte Erstreckung der Bayerischen Bauberufsgenossenschaft auf das Land Sachsen die Bundesunmittelbarkeit dieses Trägers begründet.

- 87 Artikel 87 Abs. 2 stellt sich auch als *Hindernis für eine sinnvolle Kooperation* zwischen den einzelnen Bundesländern dar. So mußte z. B. die Errichtung einer gemeinsamen Landesversicherungsanstalt, wie sie für die Länder Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern ins Auge gefaßt war, im Hinblick auf Artikel 87 Abs. 2 GG unterbleiben.

Diese permanente Gewichtsverschiebung zugunsten bundesweiter Sozialversicherungsträger widerspricht dem föderativen Staatsaufbau, steht im Gegensatz zu einer selbstverwalteten bürgernahen Sozialversicherung und bedeutet für die Länder substantiellen Verlust, da die landesbezogenen Träger der Sozial-

versicherung Einrichtungen mit erheblichem Gewicht für die regionale Struktur eines Landes sind.

Der Wegfall der automatisch eintretenden Bundesunmittelbarkeit der Sozialversicherungsträger durch die *Neufassung* des Artikels 87 Abs. 2 GG hat — vorbehaltlich der vorgeschlagenen Übergangsvorschrift — zur Folge, daß alle bisher durch Artikel 87 Abs. 2 GG bundesunmittelbar gewordenen Krankenkassen (mit Ausnahme der für die Bundesbehörden bestehenden Kassen) jetzt landesunmittelbare Sozialversicherungsträger werden. Dagegen werden alle Sozialversicherungsträger, die bisher durch Gesetz bundesunmittelbare Träger waren, von der Änderung des Artikels 87 Abs. 2 GG nicht berührt. Ohne entsprechende gesetzliche Regelung bleiben diese Träger (Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Bundesanstalt für Arbeit, Ersatzkassen, überwiegende Mehrzahl der Berufsgenossenschaften) auch nach einer Änderung des Artikels 87 Abs. 2 GG unverändert bestehen. Allerdings macht langfristig die angestrebte Neufassung des Artikels 87 Abs. 2 GG auch den Weg frei für eine länderbezogene Neuorganisation dieser Sozialversicherungsträger.

Durch die vorgeschlagene Änderung entstehen *keine erheblichen Mehrkosten*. Bei den Sozialversicherungsträgern sind Mehrkosten gar nicht zu notieren, da die Organisationsstruktur durch die Änderung des Artikels 87 Abs. 2 GG unberührt bleibt. Mit dem Wegfall der Bundesunmittelbarkeit von mehreren Sozialversicherungsträgern geht auch die Aufsicht auf die Landesbehörden über. Dort können deshalb geringe Mehrkosten anfallen.

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird eine Fassung gewählt, die in ähnlicher Weise schon im *Verfassungskonvent von Herrenchiemsee* diskutiert worden war. Artikel 116 Abs. 3 HChE sollte nach der 6. Sitzung des Zuständigkeitsausschusses wie folgt lauten: „Als bundesunmittelbare Selbstverwaltungseinrichtungen werden diejenigen sozialen Versicherungsträger eingerichtet, in deren Bereich der Gefahenausgleich die einheitliche Zusammenfassung für das ganze Bundesgebiet erfordert.“ (vgl. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, n. F. Bd. 1 [1951], S. 645).

Die Aufsicht über Sozialversicherungsträger, die sich über mehrere Länder erstrecken, sollte von dem Land wahrgenommen werden, in dem der Schwerpunkt des Wirkens des Trägers liegt. Fragen der Durchführung der Aufsicht bei länderübergreifenden Sozialversicherungsträgern wären durch Vereinbarungen (Staatsverträge) zwischen den betroffenen Ländern zu regeln.

Die vorgeschlagene *Übergangsvorschrift* hat für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bestehende bundesunmittelbare Träger folgende Auswirkungen:

- a) *Alle bislang durch Bundesgesetz errichteten bundesunmittelbaren Körperschaften, deren Zuständigkeit sich auf das Gebiet von mehr als drei Ländern erstreckt, bleiben bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts. Damit ist auch die in der bisherigen Diskussion vorhandene Unklarheit beseitigt, ob die Neufassung des Artikels 87 Abs. 2 beispielsweise in bezug auf die*

Bundesanstalt für Arbeit oder die Bundesknappschafft zu finanziellen Belastungen der Länder führen könnte. Eine solche Finanzbelastung tritt nicht auf.

- b) Für *bisherige bundesunmittelbare Sozialversicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich auf das Gebiet von mehr als drei Ländern erstreckt, die aber nicht durch Bundesgesetz errichtet wurden* (die Mehrzahl der Ersatzkassen, einige Betriebskrankenkassen, die Mehrzahl der Berufsgenossenschaften), muß innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine gesetzgeberische Entscheidung erfolgen, ob sie als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts weitergeführt werden sollen. Geschieht dies nicht, werden diese Sozialversicherungsträger zu landesunmittelbaren Trägern. Angesichts der damit verbundenen weitreichenden Entscheidungen erscheint eine Frist von vier Jahren als angemessen.
- c) *Bislang bundesunmittelbare Sozialversicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich auf drei oder weniger Länder erstreckt*, werden mit Inkrafttreten der Neufassung des Artikels 87 Abs. 2 zu landesunmittelbaren Trägern umgewandelt. Diese Auswirkung der Neufassung des Artikels 87 Abs. 2 ist beabsichtigt; sie trifft auf die Mehrzahl der bundesunmittelbaren Betriebskrankenkassen, einige Innungskrankenkassen und einige wenige Berufsgenossenschaften (z. B. die Bauberufsgenossenschaft Bayern/Sachsen) zu.

4. Errichtung von Bundesoberbehörden

Die Kommission Verfassungsreform schlägt vor:

- 91 Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 GG ist wie folgt zu fassen:

„Für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, können selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates errichtet werden.“

Begründung

Artikel 87 Abs. 3 stellt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 14, 197 ff.) eine *Kompetenznorm* dar. Sie gibt dem Bund die Möglichkeit, dort, wo für Angelegenheiten im Rahmen seiner Gesetzgebung die Verwaltungskompetenz bei den Ländern liegt, durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes *eigene Verwaltungszuständigkeiten zu begründen und damit die Verwaltungshoheit der Länder insoweit zu beenden*. Die Errichtung einer Bundesoberbehörde durch nicht zustimmungsbedürftiges Gesetz setzt nicht voraus, daß die Verwaltungskompetenz des Bundes im Grundgesetz schon anderweitig begründet oder wenigstens zugelassen ist (BVerfGE 14, 197, 210). Gemäß Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 kann der Bund immer dann tätig werden, wenn ihm für die betreffende Materie die — ausschließliche oder konkurrierende — Gesetzgebung zusteht. Durch nicht zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz kann er also beliebig viele Bundesoberbehörden errichten und den Ländern damit — ohne daß diesen eine Einspruchsmöglichkeit zustünde — Kompetenzen abziehen.

Die *intensive Inanspruchnahme der Kompetenz* durch den Bund erhellt die in Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 87 Rdnr. 89, enthaltene Liste der durch den Bund errichteten Bundesoberbehörden.

ABSCHNITT 6

Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg

Die Kommission Verfassungsreform schlägt vor:

- 93 Artikel 118 ist wie folgt zu fassen:

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

Begründung

- 94 Der *Einigungsvertrag* enthält in Artikel 5 zweiter Anstrich die Empfehlung an Bundestag und Bundesrat, sich im Rahmen der mit der deutschen Einigung

aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes auch mit der Möglichkeit einer vereinfachten, von den Vorschriften des Artikels 29 des Grundgesetzes abweichenden Möglichkeit der Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg durch Vereinbarung der beteiligten Länder zu befassen.

Im Bewußtsein der historischen und auch durch über 40jährige politische Trennung nicht beseitigten Verbundenheit Brandenburgs und Berlins sowie aus der Erkenntnis der notwendigen Entwicklung des nicht trennbaren gemeinsamen Wirtschafts-, Sozial- und Kulturraumes, aber auch hinsichtlich der auf die gesamte Region zukommenden Anforderungen, die der künftige Regierungs- und Parlamentssitz Berlin

mit sich bringen wird, sprechen sich die *betroffenen Länder* Brandenburg und Berlin gemeinsam dafür aus, eine besondere Option für einen vereinfachten Zusammenschluß ihrer Länder in das Grundgesetz aufzunehmen.

- 95 Die *Neufassung* des seit der Gründung des Landes Baden-Württemberg gegenstandslos gewordenen Artikels 118 des Grundgesetzes gibt ausschließlich den Ländern Berlin und Brandenburg die Möglichkeit, im Sinne der Stärkung des Föderalismus ohne Beteiligung Dritter zu entscheiden, ob sie ein gemeinsames Land bilden wollen. Entscheiden sie sich für ein Zusammengehen, können beide Länder aufgrund Artikel 118 n. F. des Grundgesetzes die Bildung des neuen Landes, den Zeitpunkt, die Bedingungen und das Verfahren unter Beteiligung der wahlberechtigten Bevölkerung in einer Vereinbarung regeln.

Die vorgeschlagene Lösung empfiehlt sich, weil es nur um die *Neugliederung eines begrenzten Bereichs* des Bundesgebietes geht, der historisch gewachsen ist, aber durch politische Ereignisse auseinandergerissen wurde, und weil hierfür die Mitwirkung des Bundes-

gesetzgebers nach Artikel 29 des Grundgesetzes nicht für erforderlich gehalten wird.

Die *Beteiligung des Bundesgesetzgebers* soll auf die *Schaffung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen* beschränkt bleiben. Dem Land Berlin und dem Land Brandenburg soll eine Option zur Neugliederung gegeben werden, die sowohl eine negative als auch eine positive Entscheidung über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes zuläßt. Die Entscheidung selbst beinhaltet die Klärung einer Reihe von Problemen, wie die Angleichung der unterschiedlichen Strukturen eines Stadtstaates und eines Flächenstaates, Fragen der Finanzierung und Erarbeitung einer gemeinsamen Verfassung, die ausschließlich Landesangelegenheiten sind. Sie müssen von beiden Ländern unter Einbeziehung der Wahlberechtigten in eigener Verantwortung gelöst werden.

96

Weitere Änderungen des Grundgesetzes infolge der Neufassung des Artikels 118 des Grundgesetzes bzw. der Bildung eines neuen gemeinsamen Landes sind nicht erforderlich.

ABSCHNITT 7

Zur Zusammenlegung von Landtagswahlterminen

- 97 Das Thema „Zusammenlegung von Landtagswahlterminen“ ist von der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates beraten worden. Aus den nachstehenden Gründen wird eine *Änderung des Grundgesetzes nicht vorgeschlagen*.
- 98 Bei einer sehr weitgehenden *Konzentration* von Landtagswahlterminen auf einen, zwei oder drei feste Termine innerhalb einer einheitlichen vierjährigen Wahlperiode könnten im Einzelfall diese Landtagswahlen stärker als bisher zu *bundespolitischen Testwahlen* werden. Wegen dieser gestiegenen Bedeutung ist zu bedenken, daß die gewollte Wirkung, nämlich der Abbau der Lähmung bzw. Rücksichtnahme der Bundespolitik und die Entlastung der Spitzenpolitiker, kaum eintreten kann. Möglicherweise ist die landespolitische Bedeutung solcher konzentrierten Landtagswahlen schwerer hervorzuheben.
- 99 Eine verbindliche Regelung der Landtagswahltermine und der Landtagswahlperioden durch die Bundesverfassung begegnet *verfassungsrechtlichen Bedenken*. Das in Artikel 79 Abs. 3 des Grundgesetzes geschützte bundesstaatliche Prinzip erlaubt den Ländern die freie Bestimmung über ihre verfassungsmäßige Ordnung im Rahmen des Artikels 28 Abs. 1 des Grundgesetzes. In jedem Fall sollten aus verfassungspolitischer Sicht Versuche abgewehrt werden, die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern über den Rahmen des Artikels 28 des Grundgesetzes hinaus

durch weitere Vorgaben in Grundentscheidungen verbindlich zu regeln.

Im übrigen würden alle bundesweiten Regelungen bei der erstmaligen Umstellung sowie bei späteren Auflösungen der Länderparlamente Kürzungen oder Verlängerungen der Wahlperioden erzwingen. Eine Verkürzung beschneidet die Möglichkeit wirkungsvoller Parlamentsarbeit und eine Verlängerung zementiert die Wahlergebnisse zum Teil erheblich über die ursprünglich vorgesehene Frist hinaus.

Die Kommission Verfassungsreform sieht jedoch *andere Möglichkeiten*, um zu einer Verringerung der Wahltermine zu kommen: Hierzu gehören zu vereinbarende inhaltsgleiche Regelungen in den jeweiligen Landesverfassungen zur Dauer der Legislaturperiode, zum ersten gemeinsamen Wahltermin, zur Terminierung der Neuwahl und zu den Konsequenzen aus vorzeitigen Landtagswahlen. Außerdem bieten sich Vereinbarungen zwischen denjenigen Ländern an, die in zeitlicher Nähe ihre Landtagswahlen durchzuführen haben. Auch die Verlängerung der Wahlperiode würde die Häufigkeit der Wahltermine verringern. Eine Verlängerung der Wahlperiode des Deutschen Bundestages durch eine Änderung des Artikels 39 Abs. 1 des Grundgesetzes könnte hier eine Signalwirkung für eine verfassungspolitische Diskussion in der Mehrzahl der Länder haben, die noch eine Landtagswahlperiode von vier Jahren haben.

100

ABSCHNITT 8

Themen mit spezifischer Frauenrelevanz

1. Wortlaut des Artikels 3 Abs. 2 GG

Die Kommission Verfassungsreform schlägt vor:

- 101 Artikel 3 Abs. 2 GG ist wie folgt zu fassen:

„(2) Frauen und Männer sind gleichberechtigt.“

Begründung

- 102 Eine Umkehrung der Reihenfolge der Worte „Männer“ und „Frauen“ im derzeitigen Artikel 3 Abs. 2 GG kann als Ausdruck der Erkenntnis geschehen, daß in den vergangenen 40 Jahren *mehr staatliches Handeln* mit dem Ziel, die *Gleichstellung von Frauen* zu fördern, vonnöten gewesen wäre. Die vorgeschlagene Reihenfolge kann überdies als *wertneutrale*, nämlich alphabetische Reihenfolge betrachtet werden.

2. Zum Gleichstellungsgebot des Artikels 3 Abs. 2 GG

- 103 Gegenstand der Beratungen der Kommission Verfassungsreform war ein Vorschlag, in Artikel 3 Abs. 2 folgende Sätze 2 und 3 einzufügen:

„Der Staat hat die Bedingungen für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Gesellschaft zu schaffen. Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen zur Förderung von Frauen zulässig.“

- 104 Zur *Begründung* führte das antragstellende Land Schleswig-Holstein aus:

Man habe den Vorschlag unterbreitet, in zwei weiteren Sätzen in Artikel 3 Abs. 2 GG die schon zu der bisherigen Fassung des Artikels 3 Abs. 2 GG vertretene Auffassung *klarstellend* zu kodifizieren, wonach dem *Staat die Aufgabe* obliege, für die *Gleichstellung der Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen zu sorgen*. Benachteiligungen, die Frauen als Gruppe träfen, seien über *kompensatorische*, also ggf. auch temporär bevorzugende *Maßnahmen auszugleichen*. Solche Benachteiligungen seien auch heute noch anzutreffen. Auch und gerade die Erfahrungen in den neuen Ländern zeigten, daß Frauen nach wie vor im Bereich der Arbeitsplatzsicherheit, der Entlohnung und der sozialen Sicherheit benachteiligt seien. Sie hätten weniger Chancen als Männer, verantwortungsvolle und einflußreiche Positionen in der Privatwirtschaft oder im öffentlichen Dienst zu besetzen. Die arbeitsteiligen Strukturen zwischen Männern und Frauen im Bereich von Familien- und Erwerbsarbeit

bedeuteten, daß Frauen von Arbeitgebern vor allem auch als Kostenfaktoren gesehen würden.

Das *Bedürfnis* für eine solche klarstellende Ergänzung ergäbe sich aus dem berechtigten Anliegen, die allgemein gewachsene Überzeugung von der Notwendigkeit der Gleichstellung der Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen dem Streit über die Auslegung des Artikels 3 GG zu entziehen und so die Integrationskraft der Verfassung zu stärken. 105

Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen stimmten *gegen die vorgeschlagene Änderung*. Sie schlossen sich dem Votum Baden-Württembergs an, wonach Artikel 3 Abs. 2 GG — über Artikel 3 Abs. 3 GG hinaus — ein positives Gleichbehandlungsgebot enthalte. Damit seien die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die anzustrebende Gleichberechtigung der Geschlechter gelegt. Zwar sei die faktische Stellung von Frauen im öffentlichen Leben wie im privaten Bereich, in Familie und Beruf vielfach unzureichend. Die nötigen Verbesserungen müßten indes durch Maßnahmen der einfachen Gesetzgebung und Administration erfolgen; dazu sei eine Verfassungsänderung nicht erforderlich. Soweit vorgeschlagen werde, in das Grundgesetz — über das Gleichberechtigungsgebot hinaus — einen Gleichstellungsauftrag aufzunehmen, sei dies schon deshalb abzulehnen, weil es dem Staat nur um die Herstellung von Chancengleichheit, nicht dagegen aber um die Erzielung einer Ergebnisgleichheit gehen dürfe. Das spräche auch gegen jede gruppenorientierte Bevorzugungsregel für Frauen, der zudem von Artikel 79 Abs. 3 GG Bedenken begegnen könnten. Individuelle Förderung zum Ausgleich individueller Nachteile hingegen sei schon nach heutigem Recht zulässig und geboten. 106

In der Aussprache wurde zusätzlich betont, daß das *Ziel einer verbesserten Frauenförderung* — das auch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf einschließe — *nicht umstritten* sei. Allerdings müsse es stets um die Herstellung von Chancengleichheit gehen; Fördermaßnahmen müßten daher dem Ausgleich geschlechtsbedingter individueller Nachteile dienen. Dies besage Artikel 3 Abs. 2 GG schon heute, wie das Bundesverfassungsgericht im Nachtarbeitsbeschluß jüngst festgestellt habe; eine Klarstellung sei nicht erforderlich, eine inhaltliche Änderung nicht wünschenswert. Im übrigen dürfe nicht so getan werden, als sei in der jüngeren Geschichte nichts zur Erreichung des genannten Zieles geschehen. Ebenso wenig aussagekräftig sei der Hinweis auf die Lage der Frauen in der ehemaligen DDR, die unter völlig anderen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen gestanden habe. 107

108 Die Länder Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein stimmten für den genannten Vorschlag; das Land Berlin unterstützte die im Satz 3 vorgeschlagene Kompensationsregelung. Sie hielten eine Akzentuierung des in Artikel 3 Abs. 2 GG enthaltenen Gleichstellungsgebotes schon deshalb für erforderlich, weil diese Vorschrift ihr Ziel auch in über 40 Jahren nicht erreicht habe. Eine Klarstellung der Verfassung lasse eine wichtige Impulswirkung für Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung erwarten. Außerdem gehe es darum, daß die Verfassung gegenüber Frauen eine stärkere Integrationswirkung entfalte, indem sie Frauen die Identifikation mit ihr erleichtere. Ähnlich wie bei der Debatte über die Kodifizierung eines Staatszieles „Umweltschutz“ gehe es darum, einer allgemein gewachsenen Überzeugung von der Notwendigkeit von Frauenförderung in allen gesellschaftlichen Bereichen verfassungsrechtliche Gestalt zu geben. Eine Klarstellung des Artikels 3 Abs. 2 GG helfe im übrigen, Verfassungstreitigkeiten zu verhindern. Schon vor mehr als 40 Jahren sei gegen den Vorschlag von Elisabeth Selbert zur Aufnahme des heutigen Artikels 3 Abs. 2 GG eingewandt worden, daß er überflüssig sei. Die heutige Diskussion ähnele der damaligen. Der Hinweis auf Artikel 79 Abs. 3 GG im Zusammenhang mit kompensatorischen Bevorzugungsregeln weiche von einer vertretbaren Verfassungsinterpretation ab. Die tatsächliche Situation der Frauen in der Bundesrepublik Deutschland verlange eine Klarstellung, die deutlich mache, daß das Ziel der verfassungsrechtlichen Normierung der Gleichberechtigung über das hinausgehe, was bisher erreicht worden sei.

3. Zu einem Differenzierungsverbot „sexuelle Orientierung“ in Artikel 3 Abs. 3 GG

- 109 Der Vorschlag, Artikel 3 Abs. 3 GG um das zusätzliche Kriterium „sexuelle Orientierung“ zu ergänzen, wurde von der Kommission Verfassungsreform abgelehnt.
- 110 Von den Befürwortern wurde ausgeführt, daß diesem Differenzierungsverbot keine spezifische Frauenrelevanz zukomme, da auch Männer davon umfaßt seien. Ein solches Differenzierungsverbot ziele auf eine Gleichstellung gleichgeschlechtlicher mit verschiedengeschlechtlichen Lebensgemeinschaften sowie auf Transsexuelle.
- 111 Dagegen wurde eingewandt, daß die Formulierung „sexuelle Orientierung“ mißverständlich sei. Sie gehe

über den beabsichtigten Schutz der beiden genannten Zielgruppen hinaus.

4. Geschlechtergerechte Sprache des Grundgesetzes

Die Kommission Verfassungsreform schlägt vor:

Es soll versucht werden, das Grundgesetz vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesrates vom 29. November 1991 in Drucksache 469/91 (Beschluß)

112

(Stellungnahme zum Bericht der Arbeitsgruppe Rechtssprache vom 17. Januar 1990 über „Maskuline und feminine Personenbezeichnungen in der Rechtssprache“)

so umzuformulieren, daß die Verwendung maskuliner Bezeichnungen auch für Frauen grundsätzlich vermieden wird, so weit wie möglich geschlechtsneutrale Personen- und Funktionsbezeichnungen verwendet und im übrigen feminine und maskuline Bezeichnungen in voll ausgeschriebener Form benutzt werden.

Begründung

Die hergebrachten Sprachgewohnheiten — wie die Benutzung des generischen Masculinum im Grundgesetz — wird von vielen Frauen nicht als sprachliche Notwendigkeit, sondern als Verschweigen und Ausgrenzung ihrer Existenz interpretiert. Eine Verfassung ist „auch Ausdruck eines kulturellen Entwicklungszustandes, Mittel der kulturellen Selbstdarstellung des Volkes, Spiegel seines kulturellen Erbes und Fundament seiner Hoffnungen“ (P. Häberle). Da Frauen mindestens hälftigen Anteil an diesem kulturellen Entwicklungszustand haben, soll versucht werden, das Grundgesetz so zu formulieren, daß dies nicht übersehen werden kann.

113

Über die Verwirklichung des Vorschlags wird anhand konkreter Formulierungsvorschläge in jedem Einzelfall zu entscheiden sein. Auch wenn der Bundesrats-Beschluß vom 29. November 1991 sich nicht auf die Formulierung von Verfassungen bezieht, bestehen keine Bedenken, die dort angeführten Gesichtspunkte einzubeziehen. Das gilt insbesondere für das rechtsstaatliche Ziel der Klarheit und Verständlichkeit des Verfassungstextes, das mit den im Vorschlag genannten Zielen gleichrangig ist.

ABSCHNITT 9

Artikel 6 des Grundgesetzes

1. Verpflichtung des Staates zur Anerkennung der Erziehungsleistung

Die Kommission Verfassungsreform schlägt vor:

114 Artikel 6 Abs. 2 Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

„Über ihre Betätigung und Anerkennung, insbesondere in der sozialen Sicherung, wacht die staatliche Gemeinschaft.“

Begründung

- 115 Gerade die Entscheidung insbesondere von Frauen, zunehmend aber auch von Männern, sich unter *zeitweiligem Verzicht auf eine Berufstätigkeit* der Pflege und Erziehung von Kindern zu widmen, ist unverändert mit *erheblichen Nachteilen* verbunden. Diese Nachteile liegen schon auf dem Gebiet der gesellschaftlichen Reputation; vor allem aber im Netz der sozialen Sicherung bestehen erhebliche Defizite. So basiert das geltende Rentensystem auf einem Generationenvertrag, ohne daß die hauptsächliche Leistung für sein Funktionieren — die Pflege und Erziehung der jeweils nachwachsenden Generation, der das Aufbringen der künftigen Zahlungen obliegt — anerkannt wäre.
- 116 Dieser *Mißstand muß behoben werden*. Da dies möglicherweise verschiedentlich erhebliche Änderungen im einfachen Recht erfordert, erscheint es nötig und wünschenswert, die einzuschlagende Richtung von Verfassungs wegen vorzugeben. Aus diesem Grunde wird vorgeschlagen, durch eine Ergänzung von Artikel 6 Abs. 2 Satz 2 GG den Staat ausdrücklich zu verpflichten, die Erziehungsleistung von Müttern wie Vätern in seinem Bereich selbst anzuerkennen und im übrigen über die gebotene Anerkennung zu wachen. Hierbei wird das drängendste Problem der sozialen Sicherung (Alterssicherung, aber auch etwa Unfallsicherung) hervorgehoben, ohne andere Gebiete damit auszuschließen.

2. Zu einer umfassenden Änderung des Artikels 6 GG

- 117 Die Kommission Verfassungsreform hat *nachstehenden Vorschlag* zur Neufassung des Artikels 6 GG beraten, der nicht die erforderliche qualifizierte Mehrheit von elf Stimmen erhielt:

„Artikel 6

(1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung. Sie achtet den

persönlichen Lebensbereich anderer auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaften.

(2) Wer in familiärer Gemeinschaft Kinder erzieht oder für andere sorgt, ist durch die staatliche Ordnung zu schützen und zu fördern. Alleinerziehende Eltern und Schwangere sind in besonderem Maße zu unterstützen. Der Staat fördert die Möglichkeit der Eltern, ihre Familienpflichten mit der Erwerbstätigkeit und der Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren.

(3) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Die wachsende Fähigkeit der Kinder zu selbständigem, verantwortlichem Handeln ist zu berücksichtigen. Kinder sind gewaltfrei zu erziehen.

(4) Die staatliche Gemeinschaft wacht über das Wohl der Kinder und schützt sie vor körperlicher und seelischer Vernachlässigung und Mißhandlung. Arbeit von Kindern, die deren Wohl widerspricht, ist verboten. Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen.

(5) Den nichtehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern.“

a) Der Vorschlag wurde von neun Ländern befürwortet. Sie führten zur Begründung aus:

Der Verfassungsgesetzgeber müsse auf die namentlich *im Bereich der Familie* erheblich geänderten *sozialen Anschauungen und Realitäten* eingehen. 118

In *Absatz 1* solle der hervorgehobene Schutz von Ehe und Familie beibehalten, die Vorschrift indes um eine — abstufoende — *Achtenspflicht* gegenüber dem persönlichen Lebensbereich *anderer auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaften* ergänzt werden. Das habe Auswirkungen z. B. auf die Einräumung von Zeugnisverweigerungsrechten oder die Ermessensbetätigung im Ausländerrecht.

Mit dem neuen *Absatz 2* solle zum Ausdruck gebracht werden, daß die *Sorge für Kinder oder andere in familiärer Gemeinschaft betreute Personen* verstärkte staatliche Hilfe benötige. Auf das Bestehen einer Ehe könne dabei nicht abgestellt werden. Familien sollten ungeachtet des Familienstandes ihrer Mitglieder dem staatlichen Schutz 119

empfohlen werden; die besondere Unterstützungsbedürftigkeit alleinerziehender Eltern sollte dabei eigens hervorgehoben werden. Schließlich müsse sich die Verfassung auch mit dem Spannungsverhältnis von Familie und Beruf bzw. öffentlichem Leben auseinandersetzen; durch staatliche Förderungsmaßnahmen könnten hier neue Möglichkeiten partnerschaftlicher Lebensgestaltung eröffnet werden.

- 120 Die Absätze 3 und 4 konkretisierten die Aufgaben der Eltern und der über das Wohl der Kinder wachenden staatlichen Gemeinschaft. Mit den in Absatz 3 Satz 2 und 3 enthaltenen Appellnormen für die Kindererziehung, durch die auch auf das öffentliche Bewußtsein eingewirkt werde, solle einerseits — durch Übernahme von § 1626 Abs. 2 Satz 1 BGB ins Verfassungsrecht — das dem Ethos des Grundgesetzes entsprechende Leitbild von der mündigen Bürgerin und dem mündigen Bürger vorgegeben und andererseits der zunehmenden Gewaltbereitschaft gegen Kinder und damit in der Gesellschaft überhaupt entgegengewirkt werden.

Insgesamt seien die verfassungsrechtlichen Vorgaben, zu denen auch ein Verbot von dem Kindeswohl widersprechender Kinderarbeit gehören solle, konsequent am Schutz des Schwachen, also insbesondere des Kindes auszurichten.

b) Sechs Länder lehnten den Vorschlag ab.

- 121 Selbstverständlich müsse der Gesetzgeber auf gewandelte Anschauungen und soziale Realitäten reagieren. Hier sei jedoch zunächst der einfache Gesetzgeber gefordert, dem das geltende Verfassungsrecht die von den unterschiedlichen Standpunkten jeweils für nötig erachteten Regelungen nicht verbiete. Die Verfassung jedoch solle am

Leitbild der Ehe und der „intakten Familie“ grundsätzlich festhalten.

Der Begriff der „anderen auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaft“ sei unklar, weil nur negativ definiert. Zudem gebiete gerade der Respekt vor unverheirateten Partnern, die „nichteheliche Lebensgemeinschaft“ als solche ungeregelt zu lassen, da eine Eheschließung häufig gerade unterbleibe, um eine rechtliche Festlegung zu vermeiden. Dem Gesetzgeber könne es damit nur um die Regelung einzelner Folgefragen gehen, wie vermögensrechtliche Auseinandersetzung nach Trennung, Zeugnisverweigerungsrechte usw.

In dem beratenen neuen Absatz 2 sei eine Abkoppelung des Familienbegriffs von der Ehe zu sehen, die in dieser Form nicht akzeptabel sei. Richtig sei, daß der Gesetzgeber auch und gerade Kinder in „unvollständigen Familien“ schützen und auf ihre Gleichstellung mit Kindern in „intakten Familien“ bedacht sein müsse, wie dies Absatz 5 für den Fall der nichtehelichen Kinder herausstreiche. Darum dürfe jedoch das Leitbild der „intakten Familie“ nicht aufgegeben werden. Es müsse betont werden, daß das rechtliche Band der Ehe gerade für Kinder, die auf Sicherheit und Beständigkeit ihrer sozialen Situation in besonderem Maße angewiesen seien, eine äußerst wichtige Schutzfunktion erfülle.

Für die Formulierung appellativer Erziehungsleitsätze in der Bundesverfassung bestehe kein Anlaß; das Grundgesetz sei eine Rechtsverfassung und kein Ort für pädagogische Programme. Als Rechtsätze verstanden, zögen sie jedoch die Gefahr einer entsprechend verstärkten staatlichen Familienaufsicht nach sich.

ABSCHNITT 10

Schutz und Förderung von nationalen und kulturellen Minderheiten

1. Vorschlag zur Ergänzung des Grundgesetzes

Die Kommission Verfassungsreform schlägt vor:

- 125 In das Grundgesetz ist einzufügen:

„Artikel x

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

Begründung

a) Ergänzungsbedürfnis

- 126 Die Kommission Verfassungsreform ist mit Zweidrittel-Mehrheit der Auffassung, daß nationale Minderheiten des Schutzes durch die gesamtstaatliche Ver-

fassung bedürfen. Dadurch wird eine demokratische deutsche Verfassungstradition wieder aufgegriffen und der Entwicklung des Minderheitenschutzes im internationalen Recht und im Verfassungsrecht anderer europäischer Staaten Rechnung getragen; entsprechende Regelungen in den Verfassungen einzelner Bundesländer werden dadurch gesamtstaatlich überwölbt. Damit wird einem berechtigten Anliegen nationaler Minderheiten der Bundesrepublik Deutschland Rechnung getragen und zugleich die Rolle der Bundesrepublik Deutschland als Fürsprecher der deutschsprachigen Minderheiten in den Ländern Osteuropas unterstützt.

Eine inhaltsgleiche Ausgestaltung des Minderheitenschutzes auch für hier lebende Ausländergruppen erscheint nicht als notwendig und sinnvoll.

- 127 Fünf Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen) lehnen den Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes ab.

Der Staat trage die Sorge für die hier lebenden Minderheiten. Hierzu habe sich die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich vielfach verpflichtet und halte diese Verpflichtungen auch ein. Innerstaatliche Verfassungsbestimmungen zu treffen sei indes *Sache der Landesverfassungen*, da sachlich vor allem der Kulturbereich betroffen sei; diese Konsequenz aus dem bundesstaatlichen Aufbau Deutschlands lasse sich auch im Ausland vermitteln. Überdies sei es den Vorschlägen für eine solche Klausel nicht gelungen, den Begriff der Minderheit zweifelsfrei abzugrenzen. Eine unklare Abgrenzung der zu achtenden Minderheiten könne sich jedoch tendenziell nachteilig auf die gebotene gesamtgesellschaftliche Integration auswirken.

b) Erläuterungen zu dem Ergänzungsvorschlag

- 128 Die *Achtensklausel* gewährt auch den in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden ausländischen Minderheiten einen staatlichen *Identitätsschutz* und schließt insbesondere einen staatlichen *Assimilationsdruck* auf die genannten Minderheiten aus. Die Verwendung der Begriffe der „ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten“ knüpft an den entsprechenden Sprachgebrauch der KSZE an (vgl. etwa Ziff. 32, 33 und 35 des Kopenhagener Abschlußdokuments). Von einer Einbeziehung der „religiösen“ Minderheiten wurde im Hinblick auf Artikel 4 und 140 GG abgesehen. Eine ursprünglich erwogene Erweiterung der Formulierung um „Rechte“ der Minderheiten „auf Wahrung und Entwicklung ihrer Identität“ wurde fallengelassen.

2. Beratene Anträge

Der Kommission Verfassungsreform lagen zwei weitere Anträge zum Minderheitenschutz vor, die nicht

von der für die Annahme erforderlichen qualifizierten Mehrheit unterstützt wurden.

- a) Zehn Länder sprachen sich im Laufe der Beratungen dafür aus, die oben in Ziffer 1 vorgeschlagene Regelung wie folgt zu ergänzen: 129

„Die in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden nationalen Minderheiten und Volksgruppen, deren Angehörige die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, haben Anspruch auf Schutz und Förderung.“

- b) Gleichfalls zehn Länder befürworteten noch in der Schlußabstimmung, der oben in Ziffer 1 vorgeschlagenen Regelung folgenden Satz anzufügen: 130

„Er schützt und fördert nationale und ethnische Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit.“

Eine solche auf „nationale und ethnische Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit“ bezogene Schutz- und Förderungsklausel habe den Charakter eines objektiv-verfassungsrechtlichen Staatsziels und bezwecke einen in personeller Hinsicht umfassenden Schutz der hier in Betracht kommenden Bevölkerungsgruppen. Dabei sei nach dem derzeitigen Entwicklungsstand insbesondere an die dänische, sorbische und friesische Bevölkerungsgruppe, die deutschen Sinti und Roma sowie — falls dort ein entsprechendes Minderheiten-selbstverständnis besteht — auch an die jüdische Bevölkerungsgruppe gedacht; weitere Minderheitengruppen, die möglicherweise noch bestehen oder sich noch bilden könnten, würden dadurch nicht ausgeschlossen. Den unter die Regelung fallenden Minderheiten werde nicht nur Schutz, sondern auch Förderung gewährt, da angesichts der Gefährdung der Minderheiten durch die Assimilationskraft des Staatsganzen und der Gesellschaft eine ehrliche Minderheitenschutzpolitik ohne eine solche Förderung nicht auskommen könne.

ABSCHNITT 11

Staatsziele und soziale Grundrechte

1. Arbeit, Wohnen

- 131 Vorschläge, in das Grundgesetz Staatszielbestimmungen zu den Bereichen *Arbeit und Wohnen* einzufügen, wurden nicht von der erforderlichen Anzahl von elf Ländern befürwortet.

Zehn Länder unterstützten den Vorschlag, in einem neuen Artikel 20a GG Staatszielbestimmungen zu Arbeit und Wohnen aufzunehmen:

„Der Staat trägt zur Erhaltung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei. Er fördert die Schaffung von angemessenem Wohnraum.“

Die damit verbundene Konkretisierung des Sozialstaatsgebots biete in zwei existentiellen Bereichen eine Leitlinie für das staatliche Handeln und diene nicht zuletzt der Integration der Bevölkerung in den neuen Ländern.

Die sechs anderen Länder lehnten den Vorschlag ab. Mit ihm würden unerfüllbare Erwartungen geweckt; zudem verlagere er Prioritätenfragen von den Parlamenten zu den Gerichten.

2. Umweltschutz

- a) Die Kommission Verfassungsreform schlägt vor:
132 Nach Artikel 20 ist als Artikel 20a in das Grundgesetz einzufügen:

„Artikel 20a

Die natürlichen Grundlagen des Lebens stehen unter dem besonderen Schutz des Staates.“

Begründung

- 133 Ein zufriedenstellender Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist im Grundgesetz bisher nicht gewährleistet. Eine verfassungsrechtliche Verankerung des Umweltschutzes als Staatsziel dokumentiert die in den letzten Jahren gewachsene gemeinsame Überzeugung von der *Bedeutung des Umweltschutzes*. Das Schutzgut muß umfassend — ohne anthropozentrische Verengung — formuliert werden; die Natur als Ganzes kann nicht in scheinbar voneinander unabhängige Teilbereiche zerlegt werden. Der herausgehobene Charakter des Staatsziels gebietet es ferner, die natürlichen Grundlagen des Lebens unter den „besonderen“ Schutz des Staates zu stellen. Die Staatszielbestim-

mung darf *nicht mit einem Gesetzesvorbehalt oder einer sonstigen Einschränkung versehen* werden, um nicht relativiert und zum Staatsziel „zweiter Klasse“ herabgezogen zu werden. Das läßt die Notwendigkeit einer gesetzlichen Konkretisierung unberührt, spricht aber zugleich klar erkennbar alle Ebenen staatlichen Handelns — auch Verwaltung und Gerichte — an.

b) Minderheitenvotum

Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen lehnten den vorstehenden Mehrheitsvorschlag ab. Sie schlugen vor, das Grundgesetz stattdessen wie folgt zu ergänzen: 134

Es ist ein neuer Artikel 20a einzufügen:

„Artikel 20a

Der Staat schützt die natürlichen Grundlagen des Lebens durch seine gesetzliche Ordnung.“

Zur Begründung trugen sie vor:

Ein zufriedenstellender Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist im Grundgesetz bisher nicht gewährleistet. Eine verfassungsrechtliche Verankerung des Umweltschutzes als Staatsziel dokumentiert die in den letzten Jahren gewachsene gemeinsame Überzeugung von der Bedeutung des Umweltschutzes. Aus diesem Grund ist die ansonsten angebrachte Zurückhaltung gegenüber einer Aufnahme von Politikzielen in das Grundgesetz hier zurückzustellen.

Bei der Formulierung des Schutzgutes kann — zur Erzielung eines breiten Konsenses — auf den anthropozentrischen Ansatz („natürliche Lebensgrundlagen des Menschen“) verzichtet werden, nicht hingegen auf die *Klarstellung*, daß der Staat den ihm aufgetragenen Umweltschutz „durch seine gesetzliche Ordnung“ zu leisten hat. Damit ist eine Relativierung des Staatsziels nicht verbunden. Gerade im sensiblen Bereich des umweltrelevanten Rechts könnten einzelne Gerichte bei Fehlen der Klarstellung jedoch versucht sein, bei ihren Entscheidungen subjektive Maßstäbe in den Vordergrund zu rücken; gerade Verfassungsrecht darf für derartige Neigungen keine Handhabe bieten. Zudem muß der Gesetzgeber deutlich auf seine Verantwortung hingewiesen, darf aus ihr nicht entlassen werden.

ABSCHNITT 12

Asyl

- 135 1. Die Kommission Verfassungsreform hat die Frage geprüft, ob Artikel 16 GG geändert werden soll. Ein Vorschlag kam nicht zustande.

a) Anträge zur Änderung des Grundgesetzes

- 136 Bayern schlug vor, das Grundgesetz wie folgt zu ändern:

— In Artikel 16 wird Absatz 2 Satz 2 aufgehoben und folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Politisch Verfolgten wird nach Maßgabe der Gesetze Asyl gewährt. Entscheidungen über die Asylgewährung und aufenthaltsbeendende Maßnahmen nach Asylablehnung können im Rechtsweg oder anstelle des Rechtsweges durch vom Bundestag bestellte unabhängige Beschwerdeausschüsse nachgeprüft werden.“

— Artikel 19 Abs. 4 Satz 3 erhält folgende Fassung:

„Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 und Artikel 16 Abs. 3 Satz 2 bleiben unberührt.“

- 137 Eine humanitäre und sozial verträgliche Asylpolitik lasse sich angesichts der rechtstatsächlichen Situation in der Bundesrepublik Deutschland *nicht ohne Änderung des Grundgesetzes* verwirklichen. Eine Änderung des Grundgesetzes sei auch erforderlich, damit die Bundesrepublik Deutschland vorbehaltlos an einer Harmonisierung des Asylrechts in Europa auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention mitwirken könne.

- 138 Die Bundesrepublik Deutschland nehme etwa 60 % aller Asylbewerber in den Staaten der EG auf. Der Anteil derer, die als politisch Verfolgte anerkannt würden, sei gleichbleibend gering (1988: 8,6 %; 1989: 5 %; 1990: 4,4 %; 1991: 6,9 %). Die Zahl von Asylanträgen steige dagegen von Jahr zu Jahr (1988: 100 000; 1989: 121 000; 1990: 193 000; 1991: 256 000). Die Dauer eines Asylverfahrens betrage heute im Durchschnitt drei Jahre und selbst bei offensichtlich unbegründeten Anträgen vergingen bis zum Abschluß des gerichtlichen Eilverfahrens mindestens drei Monate, zumeist mehr. Etwa 50 % aller Neuzugänge bei den Verwaltungsgerichten seien Asylverfahren.

Die Bereitstellung von Unterkünften für Asylbewerber werde zusehends schwieriger. Allein 1990 hätten Bund, Länder und Gemeinden etwa 4 Mrd. DM an Kosten aufbringen müssen. Die notwendige Akzeptanz in der Bevölkerung gegenüber Asylbewerbern schwinde.

Angesichts dieses rechtstatsächlichen Befunds verlange eine humanitäre und sozial verträgliche Asylpolitik neben der vorrangigen Hilfe und Bekämpfung von Fluchtursachen vor Ort, daß *politisch Verfolgte rasch anerkannt*, daß Anträge aus asylfremden Motiven in einem frühen Verfahrensstadium ausgeschieden und daß die Belastungen der Gemeinschaft und einzelner im Interesse einer notwendigen Akzeptanz in der Bevölkerung gegenüber Asylbewerbern spürbar verringert würden.

Die *bisherigen zahlreichen Bemühungen zur Beschleunigung der Anerkennungsverfahren seien gescheitert*. Die Möglichkeiten für eine Beschleunigung der Verfahren ohne eine Grundgesetzänderung seien damit im wesentlichen ausgeschöpft. Auch die nunmehr geplanten Maßnahmen versprächen deshalb keinen durchschlagenden Erfolg. 139

Notwendige Maßnahmen seien vielmehr: die Verweigerung eines Bleiberechts für Asylbewerber aus sog. Nichtverfolgerstaaten sowie für solche Bewerber, die aus Staaten einreisen, die die Genfer Flüchtlingskonvention anerkennen und beachten; die Beendigung des vorläufigen Bleiberechts für Asylbewerber, deren Anträge nach den Feststellungen im Verwaltungsverfahren offensichtlich unbegründet sind oder die mißbräuchlich Folgeanträge stellen; in bestimmten Fällen Prüfung ablehnender Asylentscheidungen und aufenthaltsbeendender Maßnahmen statt im Gerichtsverfahren durch parlamentarisch eingesetzte Beschwerdeausschüsse in einem nichtförmlichen Verfahren. 140

Solche grundlegenden Maßnahmen seien ohne eine Verfassungsänderung nicht möglich. Eine *Aufrechterhaltung des Grundrechts auf Asyl* ließe sich *allenfalls* dann vertreten, wenn sichergestellt werden kann, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verwirklichung der genannten asylpolitischen Ziele in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise ergriffen werden können und daß die Bundesrepublik Deutschland an einer europäischen Harmonisierung des Asylrechts vorbehaltlos mitwirken kann. 141

Eine solche *vermittelnde Änderung* könnte etwa wie folgt lauten:

— In Artikel 16 Abs. 2 wird Satz 2 gestrichen; es werden folgende Absätze 3 und 4 angefügt: 142

„(3) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht. Asylrecht genießt nicht, wer aus einem oder über einen Staat einreist, in dem er nicht der Gefahr ausgesetzt ist, politisch verfolgt oder in einen Staat abgeschoben zu werden, in dem ihm politische Verfolgung droht; die Bundesregierung kann durch Rechtsverord-

nung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, in welchen Ländern eine politische Verfolgung nicht stattfindet. Im übrigen bestimmt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates das Nähere. Dieses Gesetz kann insbesondere bestimmen, daß Asylbewerber aus Staaten, auf die die Voraussetzungen des Satzes 2 zutreffen, oder deren Anträge sonst offensichtlich unbegründet sind, an der Grenze zurückgewiesen werden und daß ihr Aufenthalt im Geltungsbereich des Grundgesetzes vor Abschluß eines Rechtsschutzverfahrens beendet wird. Durch dieses Gesetz kann ferner bestimmt werden, daß an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung der Entscheidung über die Gewährung von Asyl und Beendigung des Aufenthalts durch vom Bundestag bestellte unabhängige Beschwerdeausschüsse treten kann.

(4) Absatz 3 Satz 1 steht völkerrechtlichen Verträgen und europarechtlichen Regelungen nicht entgegen, die Fragen des Asylrechts und des Asylverfahrensrechts mit dem Ziel einer Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften zum Gegenstand haben. Dies gilt auch, soweit in den Verträgen eine gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen vorgesehen ist."

— Artikel 19 Abs. 4 Satz 3 erhält folgende Fassung:

„Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 und Artikel 16 Abs. 3 Sätze 4 und 5 bleiben unberührt.“

143 *Hessen empfahl, von einer Änderung des Artikels 16 Abs. 2 GG abzusehen.*

Das Grundgesetz habe dem Asylanspruch einen außerordentlich hohen Stellenwert eingeräumt. Er sei als allgemeines Menschenrecht ohne Gesetzesvorbehalt im ersten Abschnitt des Grundgesetzes angesiedelt und gehöre in seinem umfassenden humanitären Anspruch zu den unsere Verfassung maßgeblich prägenden Regelungen. Die historischen Gründe seiner Existenz verböten auch seine völlige oder auch nur teilweise Kassation. Der Bundesrepublik Deutschland sei deshalb moralisch und politisch ein Pragmatismus, wie er anderen Nationen erlaubt sei, versagt.

144 *Eine Änderung oder Einschränkung des Artikels 16 GG könne im übrigen auch nicht dazu beitragen, die menschlichen, administrativen und finanziellen Probleme, die die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern mit sich bringe, zu lösen oder auch nur wesentlich zu verringern. Zu beachten sei in jedem Fall die Genfer Flüchtlingskonvention. Nach ihr genieße jeder Flüchtling Schutz, dessen Leben und Freiheit bei einer Ausweisung wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht wäre. Die Genfer Flüchtlingskonvention werde im übrigen auch von der EG-Kommission als gemeinsame materielle Rechtsgrundlage für eine europäische Asylpolitik genannt.*

Nach Erhebungen in Hessen würden sich rund 40 % der eingereisten Asylsuchenden auch nach Abschluß des Verfahrens legal im Sinne innerstaatlichen Rechtes, insbesondere des Ausländergesetzes und des Asylverfahrensgesetzes sowie der Genfer Flüchtlingskonvention, in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und dürften nicht abgeschoben werden.

Das Problem, vor dem sich Bund, Länder und Gemeinden sähen, läge nicht im geltenden Verfassungsrecht, sondern in dem *bisherigen Unvermögen*, eine zügige Entscheidung über die Frage herbeizuführen, ob ein Asylgesuch im Einzelfall berechtigt oder unberechtigt sei. Das sei ein Problem des Verfahrensrechts, der Rechtsanwendung und des Verwaltungsvollzugs, nicht aber des materiellen Verfassungsrechts.

b) Beratungsverlauf

Als Gründe gegen eine Änderung des Grundgesetzes wurden genannt: die Bedeutung des Grundrechts auf Asyl für die grundgesetzliche Ordnung, sein Menschenwürdegehalt, die historischen Gründe seiner Aufnahme in das Grundgesetz, seine Bedeutung als Zeichen unserer gegenwärtigen Verantwortung für die Fluchtursachen in der Welt sowie die Glaubwürdigkeit der deutschen Menschenrechtspolitik. Überdies wurde bezweifelt, daß eine Änderung des Grundgesetzes bei nach wie vor offenen Grenzen und angesichts weltweiter Wanderungsbewegungen an der tatsächlichen Situation in der Bundesrepublik Deutschland Entscheidendes ändern könnte. Die Beschleunigung der Asylverfahren könne wirksamer vor allem durch eine Personalmehrung erreicht werden. Bestritten wurde zudem, daß die Dauer der Asylverfahren in anderen Ländern wesentlich kürzer sei. Im übrigen müßten die Fluchtursachen bekämpft werden und könne nur eine Einwanderungsregelung erreichen, daß das Asylrecht und die Genfer Flüchtlingskonvention nicht als Einwanderungsweg erhalten müßten.

Als maßgeblicher Grund für eine Änderung des Grundgesetzes wurde genannt, daß die grundrechtliche Konzeption des Asylrechts, jedenfalls so wie sie nach heutiger Verfassungsrechtslage besteht, das entscheidende Hemmnis für eine wirksame Beschleunigung der Asylverfahren darstelle. Es wurde darauf hingewiesen, daß ein Grundrecht nicht Selbstzweck sei, sondern nach dem Nutzen für diejenigen befragt werden müsse, die es schützen wolle. Das Grundrecht auf Asyl beginne sich gegen seine Nutznießer, die politisch Verfolgten, zu wenden, die zunehmend länger auf ihre Anerkennung warten müßten, weil das Grundrecht ein individualrechtlich ausgestaltetes Verfahren verlange. Die notwendige Bekämpfung von Fluchtursachen werde auch mittelfristig nichts an der Situation des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland ändern können. Einwanderungsquoten seien ohne vorherige Korrektur der Fehlentwicklungen im Asylrecht nicht vertretbar.

- 147 Die *Zulässigkeit und Wirksamkeit einzelner Maßnahmen*, die Bayern zur Beschleunigung der Asylverfahren in seinem Bericht für notwendig befunden hat und zu deren Ermöglichung eine Änderung des Grundgesetzes dienen soll, wurden unterschiedlich beurteilt.
- 148 Eine *Liste von Nichtverfolgerstaaten* zur Vermeidung einer weitgehenden Einzelfallprüfung sei nicht möglich oder jedenfalls nicht effektiv. Die hohe Zahl der Asylsuchenden komme aus Ländern, die nicht in eine solche Liste aufgenommen werden könnten. Überhaupt könne kein Staat als „Nie-Verfolgerstaat“ bezeichnet werden. Außenpolitisch sei eine Liste der Nichtverfolgerstaaten nicht realisierbar, mit Rücksicht auf die betroffenen Asylsuchenden auch nicht praktikabel, da sie wegen der Möglichkeit sich ändernder Umstände jederzeit änderbar sein müßte. Im übrigen hindere eine solche Liste nicht, sich auf die Genfer Flüchtlingskonvention zu berufen, die ebenfalls eine Einzelfallprüfung fordere. Die Abschaffung eines individuellen Prüfungsanspruchs sei aber auch deshalb bedenklich, weil es, abgesehen vom „Grundrecht auf Asyl“, um die Prüfung oder Beeinträchtigung anderer Grundrechte gehe.
- Die Notwendigkeit einer raschen Änderbarkeit einer Liste der Nichtverfolgerstaaten wurde auch von den Befürwortern einer Grundgesetzänderung bejaht. Auch in anderen Ländern werde mit dem Begriff der Nichtverfolgerstaaten gearbeitet. Je nach Definition dieses Begriffs könnten — unter Bezug auf Angaben des Bundesministers des Innern — durch eine solche Liste 5 bis 35 % aller Fälle aus dem förmlichen Rechtsschutzverfahren herausgenommen und den Betroffenen zugemutet werden, das Verfahren aus dem Heimatstaat weiter zu betreiben. Die Genfer Flüchtlingskonvention zwingt bei der Prüfung der einzelnen Fälle jedenfalls nicht zu einem vergleichbaren Verfahrensaufwand, wie er bei einem grundrechtlich verbürgten Asylrecht geboten sei.
- 149 Gegen die vorgeschlagenen erweiterten Möglichkeiten einer *Zurückweisung und Abschiebung vor Abschluß eines Rechtsschutzverfahrens* wurde eingewandt, daß das Ergebnis ihrer verfassungsrechtlichen Prüfung keineswegs eindeutig wäre. Dabei bestand darüber Einigkeit, daß die Zahl der Fälle, in denen eine Zurückweisung an der Grenze in Betracht komme, nur gering sei, weil die meisten Asylanträge erst nach erfolgter Einreise gestellt würden. Allerdings wiesen die Befürworter einer Änderung des Grundgesetzes darauf hin, daß sich in einem großen Teil der Fälle feststellen lasse, ob ein Asylbewerber aus einem Nichtverfolgerstaat komme oder über einen Staat eingereist sei, in dem er hätte Schutz finden können.
- 150 Wie hoch die Zahl derjenigen sei, die aus anderen Rechtsgründen, insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention, ein *Bleiberecht* in der Bundesrepublik Deutschland besäßen, wurde unterschiedlich beantwortet.
- 151 Gegen die Einrichtung von *Beschwerdeausschüssen* wurde angeführt, daß diese nicht schneller, sondern eher langsamer als Gerichte arbeiten würden. Der Ausschluß eines gerichtlichen Rechtsbehelfsverfahrens sei im übrigen verfassungsrechtlich bedenklich. Er könne sich zudem als Einfallstor für eine Beschränkung des Rechtsschutzes bei anderen Grundrechten erweisen. Auch völkerrechtlich bestünden Bedenken, da Ausländern ein gleicher Zugang zu den Gerichten gewährt werden müsse.
- Demgegenüber wurde auf die Erfahrungen in anderen Ländern hingewiesen und hervorgehoben, daß solche Ausschüsse vor allem deshalb effektiver arbeiten könnten als Gerichte, weil sie nicht zu einer justizförmigen Verfahrensgestaltung gezwungen seien.
- Über *das Wie einer Grundgesetzänderung* — so man sich überhaupt für eine solche entscheidet — wurden unterschiedliche Vorstellungen geäußert.
- 152 Am bayerischen Vorschlag einer *institutionellen Garantie* des Asylrechts wurde von den Gegnern einer Grundgesetzänderung kritisiert, daß es sich um eine nicht systemkonforme Fortentwicklung des Grundgesetzes handle. Erstmals solle die Figur der institutionellen Garantie nicht zur Stärkung einer grundrechtlichen Verbürgung dienen.
- Baden-Württemberg sprach sich für eine Ergänzung des Grundrechts auf Asyl durch einen *spezifizierten Gesetzesvorbehalt* aus und verwies hierbei auf seine Bundesratsinitiative für eine Änderung von Artikel 16 GG (Antrag vom 5. Oktober 1990, BR-Drucksache 684/90; fortgeschrieben mit dem Antrag vom 4. Februar 1992, BR-Drucksache 71/92).
- Sachsen regte über den Vorschlag Bayerns hinausgehend an, das *Asylrecht aus dem Grundrechtsteil zu nehmen und nach Artikel 26 in die Verfassung einzufügen*. Dabei könne eine Fassung etwa im Sinne der Präambel der französischen Verfassung gewählt werden.
- Kontrovers diskutiert wurde schließlich die Frage eines *europäischen Asylrechts*.
- 153 Das Saarland hielt es für nachdenkenswert, ob im europäischen Bereich außerhalb einer Grundgesetzänderung Lösungen zulässig wären, nach denen etwa Asylsuchenden ein *vorläufiges Bleiberecht* versagt werden könne, die aus europäischen Staaten einreisen, die die Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt haben und gewisse Rechtschutzstandards im Hinblick auf die Asylgewährung anerkennen.
- Rheinland-Pfalz betonte, daß eine *europäische Harmonisierung* oder *Vergemeinschaftung* des Asylrechts einen *Minimalkonsens* über die Kernbereiche dessen voraussetze, was in der Bundesrepublik Deutschland durch das Asylrecht garantiert werde.
- Nach Auffassung Bayerns ist eine *gesamteuropäische Lösung unbedingt notwendig*, und zwar im Sinne einer Hinwendung auf die europäische Rechtsituation, die keine grundrechtliche Verbürgung des Asylrechts kenne. Es dürfe aber mit einer nationalen Regelung nicht gewartet werden, bis eine europäische Lösung gefunden sei. Da die Bundesrepublik Deutschland derzeit in Europa die Hauptlast der Asylverfahren trage, würden sich andernfalls die anderen Länder nicht zu einer europäischen Lösung veranlaßt sehen.

ABSCHNITT 13

Artikel 116 des Grundgesetzes

- 154 Eine Änderung des Artikels 116 GG wird von der Kommission Verfassungsreform nicht befürwortet.

Die berichterstattenden Länder Bayern und Hessen wiesen darauf hin, daß die Vorschrift des Artikels 116 GG nach ihrer Stellung in der Verfassung wie nach ihrem Inhalt Übergangsrecht sei. Deswegen stelle sich die Frage nach einer Überarbeitung.

- 155 Dabei vertrat Hessen die Auffassung, daß insbesondere der Verweis auf die Grenzen vom 31. Dezember 1937 in Artikel 116 Abs. 1 GG angesichts des Grenzvertrags vom 14. November 1990 und des Vertrages vom 17. Juni 1991 über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen überholt sei.
- 156 Zu bedenken sei andererseits, daß heute weltweit Wanderungsbewegungen erheblichen Ausmaßes stattfinden. Politische Verfolgung, Kriege, ökologische Katastrophen, Menschenrechtsverletzungen und Wirtschaftskrisen seien die Gründe, die viele Menschen zwingen, ihre angestammte Heimat zu verlassen. Die Problematik der zureisewilligen deutschen Volkszugehörigen ist nach Auffassung Hessens nur ein Teil dieses Problemkreises, der von Gesellschaft und Gesetzgeber die Entwicklung neuer Perspektiven und Konzepte verlange. Eine Änderung des Artikels 116 Abs. 1 GG sollte deshalb nach Auffassung Hessens nicht als Einleitung, sondern als Ergebnis eines die Zuwanderung insgesamt neu regelnden Gesetzgebungskomplexes diskutiert und entschieden

werden. Der politische und rechtliche Handlungsspielraum des Gesetzgebers werde dabei durch Artikel 116 Abs. 1 GG nicht eingeschränkt, da diese Bestimmung unter dem Vorbehalt des einfachen Gesetzgebers stehe. Demnach sei eine Änderung des Artikels 116 Abs. 1 GG gegenwärtig entbehrlich.

Bayern warnte besonders vor der Signalwirkung, die eine Abschaffung des Artikels 116 Abs. 1 GG zum gegenwärtigen Zeitpunkt habe. Viele der betroffenen Deutschen könnten überhaupt erst jetzt aus ihrem Heimatgebiet frei ausreisen. Das Entfallen einer Aufnahmeperspektive in Deutschland hätte mit großer Wahrscheinlichkeit eine nachhaltige Destabilisierung der deutschen Volkszugehörigen in Osteuropa zur Folge und könnte die Chance aufs Spiel setzen, deren Verbleib in den Aussiedlungsgebieten künftig zu erleichtern.

Das Saarland befürwortet eine Änderung des Artikels 116 GG. Es hielt insbesondere die von Bayern betonten Schutzpflichten der Bundesrepublik Deutschland für Deutsche außerhalb der Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stand von 1937 für problematisch. Die Vorschrift habe sich darüber hinaus als Paradigma für die ethnische, wenn nicht gar völkische Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland erwiesen. Wenn eine Steuerung der Zuwanderung aus ausländerpolitischen Gründen für richtig gehalten werde, so könne diese nur nach humanitären, nicht aber nach ethnischen Gesichtspunkten erfolgen.

ABSCHNITT 14

Ausländerwahlrecht

- 159 1. Vorschläge, durch Änderung von Artikel 28 Abs. 1 GG ein kommunales Wahlrecht für Ausländer einzuführen oder doch den Ländern die Einführung zu gestatten, wurden nicht von der erforderlichen Anzahl von elf Ländern befürwortet. Dies läßt die Frage unberührt, ob und ggfs. wann im Zuge der weiteren Verwirklichung einer Europäischen Union und in deren Zusammenhang der Begründung einer europäischen Unionsbürgerschaft eine Änderung des Grundgesetzes mit dem Ziel vorzunehmen sei, ein kommunales Wahlrecht für EG-Bürger einzuführen.
- 160 2. Neun Länder schlagen die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für alle Ausländer vor. Hierfür führen sie zum einen demokratische Erwägungen

an, welche geböten, über hoheitliche Maßnahmen alle von ihnen Betroffenen mitbestimmen zu lassen; zum anderen befördere dies die Ausländerintegration. Ein Wahlrecht nur für EG-Ausländer schaffe hingegen zwei verschiedene Klassen von Ausländern und wirke eher desintegrierend.

Sechs Länder lehnen demgegenüber die Einführung eines Wahlrechts für andere als EG-Ausländer ab. Für sie ist das Wahlrecht Ausfluß des statusrechtlichen Bandes zwischen dem Staat und seinen Angehörigen, das allein die Staatsangehörigkeit vermittele; eine auch politische Integration länger hier lebender Ausländer müsse darum über die Einbürgerung erfolgen.

ABSCHNITT 15

Datenschutz, Recht auf Akteneinsicht, Recht auf informationelle Selbstbestimmung

162 Die Einfügung von Bestimmungen über den Datenschutz, das Recht auf Akteneinsicht und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in das Grundgesetz wurde in der Kommission Verfassungsreform mit *einfacher Mehrheit* der Länder befürwortet. Die notwendige Zweidrittel-Mehrheit wurde jedoch nicht erreicht.

1. Mit einfacher Mehrheit (9:6:1 im Arbeitsausschuß 2) wurden folgende Ergänzungen des Grundgesetzes befürwortet:

163 a) Nach Artikel 2 ist als Artikel 2 a — neu — in das Grundgesetz einzufügen:

„Artikel 2 a

(1) Jeder Mensch hat das Recht, über die Erhebung und Verarbeitung seiner persönlichen Daten selbst zu bestimmen. Jeder Mensch hat das Recht auf Auskunft über die Erhebung und Verarbeitung seiner persönlichen Daten und auf Einsicht in amtliche Unterlagen, soweit diese solche Daten enthalten.

(2) Diese Rechte dürfen nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden, soweit überwiegende Interessen der Allgemeinheit oder überwiegende schutzwürdige Interessen Dritter es erfordern.

(3) Durch Gesetz ist auch außerhalb der staatlichen Ordnung der Schutz der persönlichen Daten vor unangemessener Nutzung zu gewährleisten.“

b) In Artikel 45 b ist als Absatz 2 einzufügen:

„(2) Der Bundestag beruft einen Bundesbeauftragten für den Datenschutz. Der Beauftragte für den Datenschutz ist in Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Er kann sich jederzeit an den Bundestag wenden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

164 In der Aussprache befürworteten Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein die Ergänzung des Grundgesetzes um Bestimmungen über den Datenschutz, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und auf Akteneinsicht. Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen halten Änderungen des Grundgesetzes insoweit nicht für erforderlich.

165 Für die genannten Ergänzungen des Grundgesetzes, die auf einen gemeinsamen Textvorschlag von Rheinland-Pfalz und Hessen zurückgehen, wird im wesentlichen folgendes angeführt:

Das *Recht auf informationelle Selbstbestimmung*, wie das Bundesverfassungsgericht im sogenannten Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65,1) das Recht auf Datenschutz genannt habe, sei dem Grunde nach bereits aus Artikel 1 und Artikel 2 Abs. 1 GG herzuleiten. Jede Verwendung personenbezogener Angaben tangiere grundrechtlich geschützte Positionen der Betroffenen. Die Möglichkeiten, mit Hilfe der automatischen Datenverarbeitung Persönlichkeits-„Profile“ zu erstellen und jeden Menschen in seinen Lebensbereichen umfassend auszuforschen und damit tief in das Persönlichkeitsrecht jedes einzelnen einzugreifen, seien bei Erlaß des Grundgesetzes nicht einmal in Ansätzen erkennbar gewesen. Im Interesse der *Rechtsklarheit* sei es deshalb erforderlich, die Konturen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im wesentlichen durch die Verfassung selbst festzulegen und dies nicht dem einfachen Gesetzgeber und der Rechtssprechung zu überlassen.

166 Der verfassungsrechtliche Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung dürfe sich *nicht auf den öffentlichen Bereich beschränken*. Auch im privaten Bereich komme dem Schutz personenbezogener Daten zentrale Bedeutung zu, vor allem dort, wo individuelle Freiheit durch die Ausübung wirtschaftlicher und sozialer Macht gefährdet sei. Deshalb müsse nicht nur ein gegen den Staat gerichtetes Abwehrrecht formuliert werden. Vielmehr müsse der Gesetzgeber ausdrücklich verpflichtet werden, auch für den nichtöffentlichen Bereich trotz der anders gelagerten Interessenkonstellation den Einzelnen im Ergebnis gleichwertig vor einer unangemessenen Nutzung seiner persönlichen Daten zu schützen.

167 Eine — wiederum einfache — Mehrheit sprach sich ferner dafür aus, die *Einrichtung des Datenschutzbeauftragten in der Verfassung selbst zu verankern*. Dabei komme es darauf an, daß der Datenschutzbeauftragte künftig nicht von der Regierung, sondern vom Parlament gewählt werde und ausschließlich diesem gegenüber verantwortlich sei. Dadurch werde die Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten entscheidend gestärkt.

168 Die von Hessen erhobene Forderung, in einem neuen Artikel 5 Abs. 2 a GG ein *generelles Zugangsrecht zu staatlichen Akten* ohne den Nachweis eines besonderen Interesses einzuführen,

wurde von mehreren Ländern unterstützt, blieb jedoch in der Minderheit. Zur Begründung wurde auf Vorbilder in anderen europäischen Ländern und insbesondere in Kanada und in den USA („Freedom of Information Act“) und auf die EG-Richtlinie über Informationen im Umweltbereich hingewiesen. Eine solche Regelung ziele auf umfassende Transparenz der staatlichen Verwaltung. Ein solches Informationsfreiheitsrecht und das Recht auf Datenschutz bildeten Bausteine eines auf die Kommunikationsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger und die Funktionsfähigkeit einer demokratischen Gesellschaft bedachten Regelungssystems. Entgegenstehende öffentliche Interessen und schutzwürdige Rechte Dritter könnten durch Ausnahmeregelungen hinreichend erfaßt werden.

- 169 Die *Einfügung* von Bestimmungen über den Datenschutz, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das Recht auf Akteneinsicht sowie über den Datenschutzbeauftragten in das Grundgesetz wird von den Gegnern entsprechender Vorschläge für *nicht erforderlich gehalten*. Durch die *Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes* insbesondere im Volkszählungsurteil sei die verfassungsrechtliche Verankerung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 GG unzweifelhaft festgestellt. Dies sei mit klaren Aufträgen an den einfachen Gesetzgeber einhergegangen. Der Umfang des gewährten Schutzes lasse *keine regelungsbedürftigen Lücken*. Der Charakter des Grundgesetzes als fundamentale Rechtsquelle würde nur darunter leiden, wenn bereits geltendes Recht nochmals ausdrücklich in den Verfassungstext aufgenommen werden müßte. Im übrigen bringe jede normative Festlegung einer gesicherten Rechtsprechung neue Probleme für die Auslegung und Anwendung mit sich.
- 170 Es sei davon Abstand zu nehmen, einen *Datenschutzbeauftragten* als Institution in das Grundgesetz aufzunehmen. Die Einrichtung eines Datenschutzbeauftragten sei im Bundesdatenschutzgesetz bereits hinreichend wirkungsvoll geschehen.
- 171 2. Im Ausschuß wurden außer den mit einfacher Mehrheit befürworteten Empfehlungen folgende weitere Textvorschläge zur Ergänzung des Grundgesetzes beraten, über die — mit Ausnahme des Vorschlages von Schleswig-Holstein — *nicht abgestimmt* wurde.
- a) Datenschutz, Recht auf informationelle Selbstbestimmung:
- aa) Rheinland-Pfalz:
- 172 Artikel 2 GG ist um folgenden Absatz 3 zu ergänzen:
- „(3) Jeder Mensch hat das Recht, selbst über die Preisgabe und Verwendung ihn betreffender personenbezogener Informationen zu bestimmen. Einschränkungen dieses Rechts sind nur in überwie-

gendem Interesse der Allgemeinheit auf Grund eines Gesetzes zulässig.“

bb) Hessen:

Nach Artikel 2 ist folgender Artikel 2a **173**
— neu — einzufügen:

„Artikel 2a

(1) Jeder Mensch hat das Recht, über die Verarbeitung der auf seine Person bezogenen Daten selbst zu bestimmen.

(2) Jeder Mensch hat das Recht auf Information über die Verarbeitung der auf seine Person bezogenen Daten und Einsicht in die Akten, die Daten zu seiner Person enthalten.

(3) Einschränkungen dieser Rechte dürfen nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen.

(4) Der Gesetzgeber ist verpflichtet, einen gleichwertigen Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts im öffentlichen und im nichtöffentlichen Bereich zu gewährleisten.“

cc) Schleswig-Holstein:

Nach Artikel 2 ist folgender Artikel 2a **174**
— neu — einzufügen:

„Artikel 2a

(1) Jeder Mensch hat das Recht auf Privatheit und Datenschutz. Jeder Mensch hat das Recht auf Auskunft darüber, welche persönlichen Daten über ihn in Dateien und Akten gespeichert sind, und auf Einsicht in amtliche Unterlagen, die solche Daten enthalten.

(2) Diese Rechte dürfen nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden, soweit überwiegende Interessen der Allgemeinheit oder überwiegende schutzwürdige Interessen Dritter es erfordern.“

(Abstimmung im Arbeitsausschuß:
5:6:5)

b) Recht auf Informationsfreiheit

Hessen hat die Einfügung des folgenden Artikels 5 Abs. 2a vorgeschlagen: **175**

„(2a) Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zu den Daten der vollziehenden Gewalt ohne den Nachweis eines Interesses, soweit nicht schutzwürdige öffentliche Interessen oder Rechte Dritter entgegenstehen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

c) Datenschutzbeauftragter

Hessen hat die Einfügung eines Artikels 45 d **176**
vorgeschlagen:

„Artikel 45 d

(1) Der Bundestag wählt auf Vorschlag der Bundesregierung einen Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl

seiner Mitglieder für eine Amtszeit von fünf Jahren. Einmalige Wiederwahl ist zulässig.

(2) Vor Ablauf der Amtszeit kann der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit nur abberufen werden, wenn Tatsachen vorliegen, die bei einem Beamten die Entlassung aus dem Dienst rechtfertigen.

(3) Der Bundesbeauftragte ist unabhängig, frei von Weisungen und nur dem Gesetz unterworfen.

(4) Der Bundesbeauftragte kann sich jederzeit an den Bundestag wenden.

(5) Das Nähere regelt ein Gesetz."

ABSCHNITT 16

Volksbefragung, Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

177 1. Die Kommission Verfassungsreform hat verschiedene Vorschläge erörtert, in das Grundgesetz *plebiszitäre Elemente* einzufügen. Eine Mehrheit der Länder befürwortete dabei die Aufnahme von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Ein *konkreter Vorschlag* hierfür wird jedoch *nicht unterbreitet*. Auf Minderheitenvorschläge wird unten in Ziffer 4 hingewiesen.

2. Volksbefragung, Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

178 a) Nordrhein-Westfalen schlug als eines der beiden berichtstattenden Länder zunächst vor, durch eine Ergänzung des Grundgesetzes die Möglichkeit von Volksbefragung, Volksbegehren und Volksentscheid zu schaffen, und verwies zugleich auf ähnliche Vorschläge von Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, die zusätzlich — dem Volksbegehren und Volksentscheid vorgeschaltet — das Institut der Volksinitiative enthalten.

Volksbefragungen sollen über jede Frage der Bundespolitik stattfinden können, wenn ein Bundesgesetz sie anordnet.

Durch *Volksinitiativen* sollen die Bürgerinnen und Bürger, wenn ein Mindestquorum von Stimmberechtigten den Antrag stellt, den Bundestag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befassen können.

Durch *Volksbegehren* und *Volksentscheid* soll der Erlaß von Bundesgesetzen oder (nach den Vorstellungen von Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) die Entscheidung über andere Vorlagen möglich sein. Im Hinblick auf die bundesstaatliche Gliederung der Bundesrepublik Deutschland, die auch durch Verfassungsänderungen nicht berührt werden darf, sehen die Vorschläge von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz vor, für Volksentscheide ein *doppeltes Abstimmungsquorum* vorzuschreiben, bezogen zum einen auf das Bundesgebiet insgesamt und zum anderen auf die

einzelnen Länder nach Maßgabe ihres Stimmenanteils im Bundesrat.

Diese plebiszitären Handlungsformen sollten das *repräsentativ-demokratische System* des Grundgesetzes nicht etwa in Frage stellen, sondern *sinnvoll ergänzen*. In der Demokratie sei das Volk Träger der Staatsgewalt. Der Grundsatz der Volkssouveränität erfordere, daß das Volk einen effektiven Einfluß auf die Ausübung der Staatsgewalt habe. Dem dienten in erster Linie die in regelmäßigen Abständen durchzuführenden Wahlen, mit denen die notwendige demokratische Legitimation der Staatsorgane vermittelt werde. Es gelte jedoch, auch zwischen den Wahlen in Fragen von besonderer politischer Bedeutung den Bürgern Mitgestaltungsbefugnisse einzuräumen. Damit solle ihnen die Möglichkeit gegeben werden, Entscheidungen in ihrem Sinne herbeizuführen, wenn die von der Parlamentsmehrheit verfolgte (oder nicht verfolgte) Politik mit dem Willen und den Überzeugungen der Bevölkerung nicht mehr in Einklang zu bringen sei. Vorbilder dafür fänden sich in der Mehrzahl der Landesverfassungen.

b) Sachsen-Anhalt als das andere berichtstattende Land sah — unter Abwägung der in der Demokratie-Diskussion der vergangenen Jahrzehnte vorgetragenen Argumente — *kein Bedürfnis für die Einführung von plebiszitären Elementen* wie Volksbefragung, Volksbegehren und Volksentscheid; es seien eher *nachteilige Auswirkungen* zu erwarten.

In der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes sei der Deutsche Bundestag das legitimierte und verantwortliche Handlungs- und Entscheidungsorgan, das in organisatorischer wie in politisch-inhaltlicher Hinsicht auf der Rückbindung an den Volkswillen beruhe.

Plebiszite führten durch *Entparlamentarisierung* zum Abbau von Verantwortlichkeit der Volksvertretung. Anders als im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren gebe es in den plebiszitären Verfahren kaum Möglichkeiten für differenzierende Abwägungen und eine aus-

179

180

gleichende Kompromißfindung. Bei geringer Beteiligung könne zudem die demokratische Legitimation der Abstimmungsergebnisse in Frage gestellt werden.

181

Insgesamt werde die Auffassung der Enquete-Kommission Verfassungsreform geteilt, daß das repräsentative System durch die Einführung plebiszitärer Elemente auf Bundesebene eher Schaden nehmen, insbesondere die Funktions- und Integrationsfähigkeit des Parlaments eher beeinträchtigt werde, als daß auf diesem Wege eine echte Verstärkung politischer Mitwirkung der Bürger und eine nachhaltige Befriedung politischer Auseinandersetzungen erreichbar wäre.

Erfahrungen aus den Ländern mit plebiszitären Strukturen seien nicht ohne weiteres auf die Bundesebene übertragbar. Vielmehr wirkten sich hier die genannten Nachteile wegen der gesamtstaatlichen Aufgaben des Bundes, der Reichweite und Bedeutung der Bundesgesetzgebung und der Komplexität ihrer Sachfragen verstärkt aus.

182

Im übrigen werde das unabdingbare Verfassungsgebot grundsätzlicher Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes nach Artikel 79 Abs. 3 des Grundgesetzes berührt, wenn das Bundesvolk als Gesetzgeber entscheide, ohne daß eine landesbezogene Stimmabgabe vorgesehen werde.

3. Beratungsverlauf

183

a) In der Aussprache setzten sich die Länder Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein — mit unterschiedlichen Akzentuierungen hinsichtlich der Ausgestaltung im einzelnen — für die Einführung von plebiszitären Handlungsformen als Ergänzung des repräsentativen Systems ein. Plebiszite könnten dazu beitragen, Demokratieabstinentz abzubauen, und dem Gefühl entgegenwirken, „die da oben machen sowieso, was sie wollen“. Sie dienten dazu, die Bürger aus einer Zuschauermentalität zu befreien. Dabei gehe es nicht um die Unterminierung, sondern um eine punktuelle Ergänzung des repräsentativen Systems mit dem Ziel, offenbare Defizite zu beheben. Die Abfolge Volksinitiative — Volksbegehren — Volksentscheid wurde besonders favorisiert, weil dies mehr Möglichkeiten für abgestimmtes, differenziertes Vorgehen und Reagieren sowohl seitens des Bundestages als auch seitens der Betreiber der Initiative eröffne.

184

Gefahren für die Stabilität des repräsentativ-parlamentarischen Systems und für die staatliche Handlungsfähigkeit seien damit nicht verbunden. Für einen erfolgreichen Volksentscheid werde die Erfüllung eines derart hohen Quorums verlangt, daß die Durchsetzung unausgegorener oder radikaler Ziele ausgeschlossen erscheine. Im übrigen solle der Bun-

destag, wenn man dem Vorschlag von Schleswig-Holstein folge, die Möglichkeit erhalten, einen — unter Mitwirkung des Bundesrates zustande gekommenen — Gesetzesbeschluß oder eine andere Vorlage als Alternative gleichzeitig zum Volksentscheid zu stellen.

Das Saarland lege Wert darauf, daß Volksinitiativen über finanzwirksame Gesetze ausgeschlossen sein sollten.

185

Hessen vertrat die Auffassung, daß die Vertreter einer zustande gekommenen Volksinitiative zwar darüber entscheiden sollten, ob das Verfahren weiter betrieben werden sollte; diese Disposition dürfe ihnen aber nicht mehr eingeräumt werden, wenn das Volksbegehren mit seinem hohen Quorum zustande gekommen sei.

186

b) Demgegenüber befürworteten die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen die Einführung der vorgeschlagenen plebiszitären Elemente nicht.

187

Plebiszitäre Elemente führten zu einer Schwächung des repräsentativen Systems, zu einer Abwertung des Bundestages und damit zu Gefahren für die Stabilität der Demokratie und für die staatliche Handlungsfähigkeit.

Die Verfahrensgestaltung sei nicht darauf angelegt, der Pluralität von Meinungen und Interessen bei der zu treffenden Entscheidung angemessen und ausgleichend die Möglichkeit zu gestaltender Einflußnahme einzuräumen. Verfahrensbegleitende Meinungsäußerungen und Stellungnahmen seien darauf beschränkt, um Zustimmung oder Ablehnung zu werben. Die Chance, Rationalität und Richtigkeitsgewähr der Entscheidung durch Meinungs austausch zu fördern, bestehe nicht.

Demokratische Entscheidungsfindung mit der Chance zur besseren Einsicht und zum ausgleichenden Kompromiß finde nicht statt. Die integrative Überzeugungskraft der zu treffenden Entscheidung sei ausschließlich auf die Akzeptanz des Mehrheitsprinzips angewiesen.

Im übrigen bestehe die Gefahr einer sehr niedrigen Beteiligung an solchen Abstimmungen, und damit komme dann gar nicht der Mehrheitswille zum Ausdruck, sondern es käme eher zu einer Herrschaft von Minderheiten.

188

Bayern hob besonders hervor, plebiszitäre Elemente auf Bundesebene stärkten letztlich den Zentralismus und führten zu einem Verlust an Möglichkeiten der Länder, in Bundesangelegenheiten über den Bundesrat Einfluß zu nehmen. Gleich wie die Ausgestaltung der Einbindung des Bundesrates formal auch vorgenommen werde, bleibe seine Äußerung, soweit er nicht dem Gesetzentwurf des Volksbegehrens zustimmt, rein abstrakt gutachtlicher Natur und ohne jegliche Chance auf inhaltliche Einflußnahme. Vorschläge, dem durch doppelte Ab-

189

stimmungsquoren zu begegnen, seien nicht einsichtig und deswegen nicht vermittelbar und nähmen zudem ein verfassungspolitisch bedenkliches Ungleichgewicht der Stimmen in den einzelnen Ländern in Kauf. Bayern und Baden-Württemberg betonten, wolle man dem Bürger größere Mitwirkungsmöglichkeiten einräumen, müsse dies innerhalb des repräsentativ-demokratischen Systems, insbesondere durch Änderungen im Parteien- und/oder Wahlrecht geschehen. So könne bei Bundestagswahlen die — in einigen Ländern bei Landtags- bzw. Kommunalwahlen jetzt schon existierende — Möglichkeit zum Kumulieren und Panaschieren eröffnet werden. Dieser Hinweis wurde von Hessen ausdrücklich begrüßt; entsprechende Regelungen seien allerdings nicht in der Verfassung, sondern in den einzelnen Wahlgesetzen zu treffen.

190

Auch *gegen eine Volksbefragung* sprächen gewichtige Gründe. Die repräsentative Demokratie setze die politische Verantwortung der Repräsentanten zwingend voraus. Demgegenüber eröffne die Volksbefragung die Möglichkeit, sich dieser Verantwortung zu entziehen. Damit verbunden sei zwangsläufig eine Schwächung repräsentativer Demokratie. Zudem sei nicht zu erwarten, daß sich das Instrument der Volksbefragung auf zentrale Fragen beschränken lasse. Angesichts der modernen Demoskopie sei schließlich — jedenfalls für den Regelfall — nicht erkennbar, welche weitergehenden Erkenntnisse eine Volksbefragung erbringen könne.

Die genannten Länder sprachen sich deshalb dafür aus, es bei den bewährten Regelungen des Grundgesetzes zu belassen.

4. Minderheitenvorschläge

- a) In Modifizierung seines ursprünglichen Antrags unterbreitete Nordrhein-Westfalen den folgenden Vorschlag zur Einfügung eines neuen Artikels mit den Elementen Volksinitiative — Volksbegehren — Volksentscheid in das Grundgesetz, der die Zustimmung von sechs Ländern fand:

191

„Artikel 20 b

(1) Durch Volksinitiative kann der Bundestag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befaßt werden. Gegenstand kann auch ein ausgearbeiteter, mit Gründen versehener Gesetzentwurf sein, der den Erlaß, die Aufhebung oder die Änderung eines Bundesgesetzes zum Ziel hat. Initiativen über den Haushalt des Bundes, über Dienst- und Versorgungsbezüge sowie über öffentliche Abgaben sind unzulässig. Die Bundesregierung entscheidet darüber, ob die Volksinitiative zulässig ist; gegen ihre Entscheidung kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Eine Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn ein Prozent der Stimmberechtigten einen entsprechenden Antrag unterzeichnet hat.

rechtingten einen entsprechenden Antrag unterzeichnet hat.

(2) Ist die Volksinitiative zustande gekommen und nehmen Bundestag und Bundesrat die Gesetzesvorlage nicht innerhalb von sechs¹⁾ Monaten unverändert an oder stimmt der Bundestag nicht innerhalb dieser Frist einer sonstigen Vorlage der Volksinitiative zu, findet auf Antrag der Vertreter der Volksinitiative ein Volksbegehren statt. Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn ihm innerhalb eines halben Jahres fünf Prozent der Stimmberechtigten zugestimmt haben.

(3) Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, findet auf Antrag der Vertreter des Volksbegehrens über die Gesetzesvorlage oder eine sonstige Vorlage innerhalb von sechs Monaten ein Volksentscheid statt, es sei denn, Bundestag und Bundesrat haben innerhalb dieser Frist die Gesetzesvorlage unverändert angenommen oder der Bundestag hat einer sonstigen Vorlage der Volksinitiative zugestimmt. Der Bundestag kann einen eigenen Gesetzesbeschluß mit Zustimmung des Bundesrates oder eine sonstige Vorlage zum gleichen Sachgegenstand zur gleichzeitigen Abstimmung stellen. Ein Gesetzentwurf oder eine sonstige Vorlage ist durch Volksentscheid angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden, jedoch mindestens ein Drittel der Stimmberechtigten, bei einem verfassungsändernden Gesetz zwei Drittel der Abstimmenden, jedoch mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten, zustimmen. Bei Gesetzentwürfen müssen Mehrheiten im Sinne des Satzes 3 zugleich in der Mehrzahl der Länder, gemessen an der jeweiligen Stimmzahl im Bundesrat, erreicht werden.²⁾

(4) Stimmberechtigt ist, wer für die Wahlen zum Bundestag wahlberechtigt ist.

(5) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.³⁾“

Als Folge

sind Änderungen in den Artikeln 76 ff. GG erforderlich.

Anmerkungen:

- ¹⁾ Es könnte auch eine längere Frist, z. B. von neun Monaten, erwogen werden.
²⁾ Dieses doppelte Quorum soll der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland und dem Erfordernis der grundsätzlichen Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung (Artikel 20 Abs. 1, Artikel 79 Abs. 3 GG) Rechnung tragen.
³⁾ Darin ist u. a. Näheres über die Anhörung von Vertretern plebiszitärer Anträge, über Kostenerstattung an Initianten und über die Veröffentlichung von Initiativen zu regeln.

- b) Hamburg schlug statt dessen vor, Artikel 20 Abs. 2 des Grundgesetzes um die nachstehenden Sätze zu ergänzen, wofür vier Länder stimmten:

„Das Volk kann auch durch Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide an der

192

staatlichen Willensbildung mitwirken. Ein Gesetzentwurf ist durch Volksentscheid angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden, mindestens jedoch ein Drittel der Stimmberechtigten, bei einem verfassungsändernden Gesetz zwei Drittel der Abstimm-

menden, zustimmen. Die Mehrheiten müssen zugleich in der Mehrzahl der Länder, gemessen an deren jeweiliger Stimmenzahl im Bundesrat, erreicht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf."

ABSCHNITT 17

Friedensstaatlichkeit, Verteidigung

- 193 Die Kommission Verfassungsreform hat zum Themenbereich „Friedensstaatlichkeit, Verteidigung“ verschiedene Auffassungen erörtert, ob das Grundgesetz zu ändern oder zu ergänzen sei. Während Bayern sich gegen eine Änderung des Grundgesetzes aussprach, traten andere Länder dafür ein. Im einzelnen:

1. Artikel 26 GG

- 194 Niedersachsen schlug vor, unterstützt von Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und im Grundsatz auch von Schleswig-Holstein, Artikel 26 GG um folgenden Absatz 1 a zu ergänzen:

„(1 a) Das Entwickeln, Herstellen, Inverkehrbringen, der Erwerb, die Lagerung und die Verwendung von atomaren, biologischen, chemischen und anderen Massenvernichtungswaffen, wie auch eine hierauf gerichtete Forschung, sind verboten und unter Strafe zu stellen.“

- 195 Artikel 26 Abs. 2 solle wie folgt gefaßt werden:

„(2) Das Entwickeln, Herstellen, Befördern und Inverkehrbringen von anderen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, wie auch eine hierauf gerichtete Forschung, bedürfen einer Genehmigung der Bundesregierung. Ihre Ausfuhr ist nur in Staaten, mit denen die Bundesrepublik Deutschland durch ein regionales System kollektiver Sicherheit verbunden ist, erlaubt; sie bedarf der Zustimmung des Bundestages. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

- 196 Zwar sei, so führte Niedersachsen aus, der größte Teil dessen, was in dem *neuen Absatz 1 a* geregelt werden solle, bereits geltendes Völkerrecht und Gegenstand der Politik der Bundesregierung. Die Bundesrepublik Deutschland habe auf die Herstellung und den Besitz von ABC-Waffen verzichtet. Es sei erklärtes Ziel der Bundesregierung, auch andere Länder zu einem solchen Verzicht zu bewegen. Dieses Vorhaben werde durch die Aufnahme des Verzichts in die eigene Verfassung erleichtert. Auch für die Beschreibung der eigenen Identität sei es wichtig, ausdrücklich zu sagen, welche Waffen man nicht wolle. Nicht eindeutig geregelt sei der *Verzicht auf die Lagerung* der angesprochenen Waffen. Nach dem NATO-Vertrag sei er gar nicht möglich. Gleichwohl solle er in das Grundgesetz aufgenommen werden. In der Folge sei entweder die NATO-Doktrin oder aber die Stellung der Bundeswehr in der NATO zu ändern. Wenn die

Bundesrepublik Deutschland ABC-Waffen weder herstellen noch verwenden wolle, dann solle sie sie auch nicht — im Rahmen einer Bündnisverpflichtung — lagern dürfen. Es sei nämlich widersprüchlich, auf ABC-Waffen für sich selbst zu verzichten, den Gebrauch dieser Waffen aber im Rahmen einer Bündnisverpflichtung zu ermöglichen. Man könne nicht einerseits eine Selbstverpflichtung zum Verzicht auf derartige Waffen niederlegen und andererseits auf entgegenstehende Bündnispflichten verweisen.

Zur Änderung von *Artikel 26 Abs. 2 GG* legte Niedersachsen dar, die *Produktion* von Kriegsgütern und Kriegswaffen *samt einschlägiger Forschung und Entwicklung* sei einzuschränken. Die Ausfuhr von Waffen solle nur in NATO-Staaten zulässig sein. Auf Anregung Bremens ersetzte Niedersachsen den in diesem Zusammenhang verwendeten Begriff „regionales System kollektiver Sicherheit“ durch den Begriff „Bündnis zur kollektiven Selbstverteidigung“. Rheinland-Pfalz bezweifelte, ob der vorgeschlagene Ausschluß der Lagerung von Massenvernichtungswaffen durch alliierte Truppen in der gegenwärtigen Praxis umgesetzt werden sollte. In den Vorschlag Niedersachsens für Artikel 26 Abs. 2 Satz 2 GG will Rheinland-Pfalz hinter die Worte „des Bundestages“ auch die Worte „und des Bundesrates“ eingefügt wissen.

Schleswig-Holstein schlug bei grundsätzlicher Unterstützung des ABC-Waffenverbotes vor, das Gewollte wie folgt sprachlich knapper zu fassen:

„Atomare, biologische und chemische Waffen einschließlich sie betreffende Forschungen sind verboten. Hiervon unberührt sind bestehende Bündnisverpflichtungen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Auf Anregung Bremens nahm Schleswig-Holstein in seinen Textvorschlag die Formulierung „noch bestehende Bündnisverpflichtungen“ auf, was Nordrhein-Westfalen zu der Anregung veranlaßte, die erörterte Regelung in die Übergangsbestimmungen des XI. Abschnittes des Grundgesetzes einzufügen, um deren vorübergehenden Charakter zu unterstreichen. Schleswig-Holstein regte im übrigen an, in dem von Niedersachsen vorgeschlagenen Artikel 26 Abs. 2 GG den Satzteil „wie auch eine hierauf gerichtete Forschung“ zu streichen, da

„Forschung“ bereits in dem Begriff „entwickeln“ enthalten sei. Auch hielt Schleswig-Holstein den Begriff „sonstige Rüstungsgüter“ in Absatz 2 Satz 1 für nicht völlig klar und brachte den Begriff der „zur Kriegsführung geeigneten Waffen“ in die Diskussion ein.

199

Bayern lehnte den Vorschlag Niedersachsens ab. Es verwies auf die von der Bundesrepublik Deutschland eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Verzicht auf ABC-Waffen; eine *verfassungsrechtliche Festschreibung* dieses Verzichts sei *nicht sinnvoll*, würde die Vertragsposition der Bundesrepublik Deutschland und ihren Wert als Vertragspartner untergraben und sei als einseitige Selbstverpflichtung weniger sachgerecht als die Festschreibung in multilateralen Verträgen. Als grundlegende verfassungsrechtliche Wertentscheidungen reichten die Grundentscheidungen in Artikel 26 GG in Verbindung mit der Präambel und in Artikel 25 GG aus. Der Vorschlag Niedersachsens zu Artikel 26 Abs. 2 GG sei mit dem Gebot an den Verfassungsgeber, sich bei politischen Entscheidungen zurückzuhalten, nicht vereinbar, könne auch zu Kollisionen mit dem Selbstverteidigungsrecht anderer Völker führen. Trotz der vorgesehenen Ausnahmen für die NATO könnten andere Bündnis- und Beistandsverpflichtungen in Bündnissen und kollektiven Sicherheitssystemen behindert werden. Der Weg zum Frieden durch weniger Waffen sei politisch zu gehen, nicht verfassungsrechtlich. Abrüstungsabkommen und Kontrolle von Waffenexporten und verbesserte internationale Rüstungskontrolle seien die besten Mittel hierzu.

2. Einsatz der Bundeswehr im Ausland

200

Rheinland-Pfalz schlug vor, Artikel 87 a Abs. 2 GG wie folgt zu fassen:

„(2) Außer zur Verteidigung des Bundesgebietes oder eines Gebietes, dessen Verteidigung dem Bund auf Grund völkerrechtlicher Beistandspflichten obliegt, dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit diese Verfassung es ausdrücklich zuläßt. Über jeden militärischen Einsatz deutscher Streitkräfte entscheidet der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates. Die Entscheidung erfolgt auf Antrag der Bundesregierung und bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. Artikel 115a Abs. 2 ist entsprechend anzuwenden.“

201

Damit will Rheinland-Pfalz klarstellen, daß für jeden militärischen Einsatz der Bundeswehr — also auch im Bündnisfall — eine *qualifizierte Mehrheit im Parlament* zur Voraussetzung gemacht werde. Rheinland-Pfalz ließ eine ausdrückliche materielle Regelung des Einsatzes der Bundeswehr — z. B. für Blauhelm-Einsätze — bewußt offen, weil diese Frage, und sei es auch nur für Blauhelm-Einsätze auf absehbare Zeit, einer Gesamtregelung nicht zugänglich sei. Bremen unterstützte diesen Vorschlag grundsätzlich; anders als Rheinland-Pfalz

hielt es aber bei Artikel 87 a Abs. 2 GG die eventuelle Einschaltung des Gemeinsamen Ausschusses nicht für erforderlich.

Weitergehend schlug Bremen vor, auch die *materiellen Voraussetzungen eines Bundeswehreinsetzes* eindeutig zu regeln. Es trug zwei Alternativen vor:

1. Alternative:

Es wird vorgeschlagen, Artikel 87 a Abs. 2 GG wie folgt zu fassen:

„(2) Der Einsatz bewaffneter Streitkräfte außer in den Fällen des Absatzes 4 ist nur zulässig zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs auf das Bundesgebiet (Verteidigungsfall) oder zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs auf das Gebiet eines anderen Staates, wenn die Bundesrepublik Deutschland diesem Staat durch ein Bündnis zur kollektiven Selbstverteidigung verpflichtet ist und sich die Beistandsverpflichtung auf das angegriffene Gebiet bezieht (Bündnisfall). Auf die Feststellung des Bündnisfalles findet Artikel 115a Abs. 1 entsprechende Anwendung.“

2. Alternative:

Es wird vorgeschlagen, Artikel 87 a GG wie folgt zu fassen:

Absatz 1: Unverändert.

„(2) Die Streitkräfte dürfen nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.

(3) Der Einsatz bewaffneter Streitkräfte ist zulässig zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs auf das Bundesgebiet (Verteidigungsfall) oder zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs auf das Gebiet eines anderen Staates, wenn die Bundesrepublik Deutschland diesem Staate durch ein Bündnis zur kollektiven Selbstverteidigung verpflichtet ist und sich die Beistandsverpflichtung auf das angegriffene Gebiet bezieht (Bündnisfall). Auf die Feststellung des Bündnisfalles findet Artikel 115a Abs. 1 GG entsprechende Anwendung.“

Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.

Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.

Artikel 24 GG wird um folgenden Absatz 4 erweitert:

„(4) Der Bund kann dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen Angehörige der Streitkräfte für friedenserhaltende Einsätze zur Verfügung stellen. Die Beteiligung von Angehörigen der Streitkräfte an derartigen Einsätzen bedarf der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.“

Bremen trug zur Begründung seiner Vorschläge vor:

Während die *erste Alternative* klarstellen solle, daß die Bundeswehr neben den bisher vom Grundge-

setz zugelassenen Fällen lediglich für die Verteidigung und im Rahmen des Bündnisses einzusetzen sei, erweitere die zweite Alternative die Einsatzmöglichkeiten auf die *Blauhelm-Einsätze*. Bremen schlage eine eindeutige Regelung zur rechten Zeit und nach reiflicher Überlegung vor, um den in Auflösung begriffenen Konsens über die materiellen Voraussetzungen des Einsatzes der Streitkräfte zu erneuern. Abzuwehren seien Versuche, durch Interpretationen des Grundgesetzes die Grenzen des Bundeswehreininsatzes — Verteidigungsfall, Bündnisfall — aufzuweichen oder gar ganz abzuschaffen. Der Vorschlag Bremens und von Rheinland-Pfalz sehe eine Präzisierung des in Artikel 87a GG enthaltenen Merkmals „zur Verteidigung“ vor und *schließe die out-of-area-Einsätze aus*. Klarstellungsbedarf bestehe auch in der Frage des Einsatzes deutscher Truppen unter UNO-Befehl, da hier neuerdings die Auffassung vordringe, Artikel 24 Abs. 2 GG sei *lex specialis* gegenüber dem Artikel 87a Abs. 2 GG und damit eine Rechtsgrundlage für einen Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der UNO. Entgegen der die Frage ausdrücklich offenlassenden Haltung von Rheinland-Pfalz empfehle Bremen eine Regelung durch den Verfassungsgesetzgeber. Welcher der beiden Alternativen der Vorzug zu geben sei, solle abschließend erst unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Beratungen entschieden werden.

206

In der Auseinandersetzung mit Bremens Vorschlag blieb Rheinland-Pfalz gegen Bremens Widerspruch dabei, daß die *materielle Frage des Bundeswehreininsatzes offenzuhalten* sei. Der Vorschlag Bremens sei überdies in beiden Alternativen zu eng, weil diese nicht den Fall einer umfassenden *Europäischen Union* erfaßten, die in einen europäischen Bundesstaat einmünde, der auch für die Außen- und Sicherheitspolitik zuständig sei. Dafür würde Bremens Vorschlag nicht mehr passen, weil er sich lediglich auf ein kollektives Sicherheitssystem beziehe, und es wäre eine Verfassungsänderung erforderlich. Schleswig-Holstein stimmte den Vorschlägen Bremens dagegen in vollem Umfang zu. Das *Verbot der out-of-area-Einsätze* der Bundeswehr solle in der Verfassung verankert werden. Eine Ausnahme solle für friedliche *Blauhelm-Aktionen* im Rahmen der UNO gelten. Dem entspräche insbesondere die von Bremen vorgeschlagene zweite Alternative. Schleswig-Holstein ziehe die zweite Alternative vor. Nordrhein-Westfalen sprach sich entgegen der Meinung von Rheinland-Pfalz gegen ein Offenhalten der materiellen Frage aus; es hielt gleichfalls die in der zweiten von Bremen vorgeschlagenen Alternative enthaltene Aussage für richtig, nämlich eine Grenzziehung vorzunehmen, bei der einerseits im Bündnisbereich die Bündnisse zu ihrem Recht kämen und

andererseits für den Bereich der Vereinten Nationen eine strikte Friedenssicherung vorgesehen sei.

Bayern führte aus, *das geltende Verfassungsrecht* 207 decke einen Einsatz der Bundeswehr nicht nur bei Bündnisverpflichtungen aus dem NATO-Vertrag und im Rahmen der WEU, sondern auch im Rahmen der UN-Charta. Eine Grundgesetzänderung hätte allein klarstellende und ggf. innerstaatlich befriedigende Wirkung. Die Beteiligung an UN-Friedenstruppen begegne im Hinblick auf das Friedensgebot des Grundgesetzes sowie seinem völkerrechtsfreundlichen Charakter keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Artikel 87a Abs. 2 GG wolle nach Wortlaut und ratio legis den Einsatz der Bundeswehr nicht auf Binneneinsätze beschränken. Artikel 24 Abs. 2 GG enthalte die in Artikel 87a Abs. 2 GG geforderte ausdrückliche Ermächtigung. Es wäre ungereimt, wenn der Bund zwar nach Artikel 24 Abs. 2 GG sich an einem kollektiven Sicherheitssystem beteiligen, seinen militärischen Beitrag aber nicht erbringen dürfte. Deutschland könne sich im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems nicht von Dritten verteidigen lassen, ohne selbst zu einer vergleichbaren Leistung bereit zu sein. Der Verfassungsgeber habe schwerlich die Mitgliedschaft in der UN eröffnen, die Erfüllung wesentlicher Mitgliedspflichtigen aber verhindern wollen.

Zu den Vorschlägen von Bremen und Rheinland-Pfalz zu innerstaatlichen Entscheidungen über die Beteiligung der Bundeswehr an den in Rede stehenden Aktionen erklärte Bayern: Diese Entscheidung sei als *Akt der auswärtigen Gewalt* funktionell der *Exekutive* zuzurechnen. Nur so könne zügig und sachgerecht auf die wechselnde Lage reagiert werden; die *Bündnisfähigkeit* der Bundesrepublik Deutschland müsse ausreichend sichergestellt sein. Die Vorschläge von Rheinland-Pfalz und Bremen blieben hinter der bestehenden Rechtslage zurück. Zwar könnte eine klarstellende Ergänzung im Grundgesetz echte oder vermeintliche Zweifel über den Einsatz deutscher Streitkräfte out-of-area ausräumen, die Ausarbeitung konkreter Vorschläge sollte aber Aufgabe der Gemeinsamen Verfassungskommission sein, sofern nicht die Bundesregierung vorher aktiv werde.

208

Baden-Württemberg, das ein Petikum in der Sache nicht abgab, ließ erkennen, daß nach seiner Auffassung die Frage der internen *Beteiligungsbefugnisse von Bundestag und Bundesrat* in das Gesamtpaket Verteidigungsfall gehörten. Baden-Württemberg trat dafür ein, die Entscheidung über die anstehende Frage an die Gemeinsame Verfassungskommission abzugeben.

209