

**Mehr Demokratie und mehr Sozialstaat
in Bund und neuen Ländern
Verfassungskonzepte und Verfassungsgebung
im deutschen Einigungsprozess**

**Dissertation zur Erlangung des
Doktorgrades (Dr. rer. soc.)
des Fachbereichs Sozial- und Kulturwissenschaften
der Justus-Liebig-Universität Gießen**

**vorgelegt von
Gerhard Freiling M. A.
aus Linden**

2014

Gliederung	2
I. Die Verfassungsdiskussion und ihre Bedeutung für das vereinigte Deutschland	10
1. Problemstellung und Forschungsstand	10
1.1. Verfassungspolitische Fragen im Prozess der deutschen Einigung	10
1.2. Anschluss, Beitritt oder Integration?	15
1.2.1. Die deutsche Einigung als Thema der Transformationsforschung	15
1.2.2. Die Kolonialisierungsthese	16
1.2.3. Die Sonderfallthese	18
1.2.4. Eigene Thesen	19
1.2.5. Die politischen Folgen des Beitrittskonzepts	20
1.3. Entstehung und Wirkung der Verfassungsentwürfe	22
1.3.1. Der Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches	22
1.3.2. Der Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder	25
1.3.3. Wirkungen der Verfassungsentwürfe	29
1.4. Forschungsstand und Literatur	40
1.4.1. Quellen und Dokumentationen	40
1.4.2. Monographien und Aufsätze	45
1.5. Forschungsfragen und Forschungsprogramm	57
1.5.1. Zur Fragestellung der Dissertation	57
1.5.2. Welche Funktionen muss eine Verfassung erfüllen?	60
1.5.3. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches vom 4. 4. 1990	62
1.5.4. Der Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder vom 16. 6. 1991	64
1.5.5. Welche Bedeutung haben beide Entwürfe für die Gemeinsame Verfassungskommission 1992-1993 und die Verfassungsreform 1994?	65
1.5.6. Welche Bedeutung haben beide Entwürfe für die Gestaltung der Landesverfassungen in den neuen Bundesländern?	66
2. Zur Methode	68
2.1. Forschungsgegenstand und Methode	68
2.2. Die hermeneutische Methode	68
2.3. Die Inhaltsanalyse	72
2.4. Die juristische Methode	73
2.5. Die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft	74
2.5.1. Vergleich von Regierungssystemen	75
2.5.2. Vergleich von Verfassungen	75
3. Zur Theorie des demokratischen Verfassungsstaates	77
3.1. Die Integration moderner Gesellschaften: Sozialwissenschaftliche Zugänge	77
3.1.1. Die Systemtheorie	77
3.1.2. Diskurstheorie (Jürgen Habermas)	82
3.1.3. Die soziale Ordnung des Grundgesetzes (Helmut Ridder)	86
3.1.4. Menschenrecht auf soziale Autonomie und Menschenrecht auf Demokratie (Regina Kreide)	88

3.1.5. Die Integration moderner Gesellschaften (Bernhard Peters)	89
3.2. Der staatsrechtliche und politikwissenschaftliche Begriff der Verfassung	90
3.3. Aufgaben und Funktionen der Verfassung	92
3.3.1. Integrationsfunktion oder Identitätsbildung	92
3.3.2. Legitimationsfunktion der Verfassung	93
3.3.3. Organisationsfunktion der Verfassung	94
3.3.4. Schutzfunktion der Verfassung	96
3.3.5. Demokratietheoretisches Moment	97
3.3.6. Kontraktualistisches Moment	97
3.3.7. Innovatorisches / teleologisches Moment	97
3.3.8. Reflexives Moment	98
3.3.9. Kontextuelles Moment	98
II. Vom Runden Tisch zur Grundgesetzreform 1994	99
4. Die Entstehung des Verfassungsentwurfs der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR	101
4.1. Die politische Situation in der DDR im Herbst 1989	101
4.1.1. Die Fluchtbewegung aus der DDR	101
4.1.2. Die Massendemonstrationen in der DDR	102
4.1.3. Die DDR-Politik der Sowjetunion	106
4.1.4. Die außenpolitische Situation der DDR	106
4.1.5. Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland	107
4.1.6. Die wirtschaftliche Situation in der DDR	107
4.1.7. Die innenpolitische Lage in der DDR	108
4.2. Der Zentrale Runde Tisch der DDR	111
4.3. Die beteiligten Parteien und Gruppen und ihre verfassungspolitischen Vorstellungen	113
4.3.1. Die Bürgerbewegungen und Oppositionsgruppen	113
4.3.2. Die Blockparteien und Massenorganisationen	127
4.3.3. Die verfassungspolitischen Vorstellungen der Gruppen am Zentralen Runden Tisch der DDR im Vergleich	133
4.4. Der Zentrale Runde Tisch und sein Einfluss auf die Politik in der DDR	134
4.5. Der Zentrale Runde Tisch und eine neue Verfassung für die DDR	136
4.6. Die Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘	142
4.7. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ im Plenum des Zentralen Runden Tisches	143
4.8. Die Arbeitsgruppe und die Redaktionsgruppe – Die Endfassung des Verfassungsentwurfs der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘	144
4.9. Die Wahl zur Volkskammer am 18. 3. 1990 und ihre Ergebnisse	146
4.10. Die Volkskammer und der Entwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches	148
5. Der Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder	150
5.1. Entstehungsgeschichte des Kuratoriumsentwurfs	150
5.2. Die Grundsätze des Verfassungsentwurfs	152
5.3. Kritik	160

6. Die Gemeinsame Verfassungskommission	163
6.1. Auftrag und Verfahren	163
6.2. Gleichheitsrechte	166
6.2.1. Gleichberechtigung von Mann und Frau	166
6.2.2. Geschlechtsneutrale Bezeichnungen im Grundgesetz	168
6.2.3. Benachteiligungsverbote für Behinderte	169
6.2.4. Diskriminierungsverbot wegen sexueller Identität	170
6.2.5. Schutz ethnischer Minderheiten	170
6.2.6. Wahlrecht für Ausländer	171
6.3. Schutz der Privatsphäre	172
6.3.1. Datenschutz	172
6.3.2. Schutz der Wohnung	174
6.4. Rechte für Familien und Kinder	174
6.4.1. Schutz von auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften	174
6.4.2. Anerkennung der Erziehungsleistung in der Familie und Vereinbarkeit von Familie und Beruf	175
6.4.3. Kinderrechte in der Verfassung	176
6.5. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen	177
6.5.1. Staatsziel Umweltschutz	177
6.5.2. Weitergehende Verfassungsbestimmungen zum Umweltschutz	179
6.5.3. Tierschutz	179
6.6. Soziale Staatsziele	180
6.6.1. Staatsziel Arbeit	181
6.6.2. Staatsziel Wohnung	182
6.6.3. Soziale Sicherheit	183
6.6.4. Bildung und Kultur	183
6.6.5. Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn	184
6.7. Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid	184
6.8. Parlamentsrechte	186
6.8.1. Selbstaufhebungsrecht des Bundestages	186
6.8.2. Rechte der Opposition	187
6.8.3. Abgeordnetenrechte	187
6.9. Bund und Länder	187
6.9.1. Gesetzgebungskompetenzen und -verfahren	187
6.9.2. Neugliederung des Bundesgebiets	189
6.9.3. Kommunale Selbstverwaltung	189
6.10. Staatsziel Frieden und die Rolle der Bundeswehr	190
6.11. Staat und Kirche	191
6.12. Präambel und neue Verfassung	192
6.12.1. Präambel	192
6.12.2. Neue Verfassung nach Art. 146 GG	193
7. Die Grundgesetzreform 1994	194
7.1. Gleichheitsrechte und Minderheitenschutz	198
7.1.1. Gleichberechtigung von Mann und Frau	198
7.1.2. Diskriminierungsverbot für Behinderte	198
7.1.3. Schutz ethnischer Minderheiten	199
7.2. Schutz der Umwelt	200
7.3. Soziale Staatsziele	200
7.4. Bund, Länder und Gemeinden	200

7.4.1. Gesetzgebungskompetenzen und -verfahren	200
7.4.2. Neugliederung des Bundesgebietes	201
7.4.3. Selbstverwaltung der Gemeinden	201
7.5. Verfassungsinitiativen und Grundgesetzreform auf Bundesebene – eine Zwischenbilanz	202
III. Die Landesverfassungen in den neuen Bundesländern	205
8. Der Verfassungsgebungsprozess in Brandenburg	208
8.1. Das Verfahren der Verfassungsgebung	208
8.2. Inhalte der Verfassungsberatung	210
8.2.1. Gleichheits- und Freiheitsrechte	210
8.2.2. Schutz der Privatsphäre	211
8.2.3. Politische Gestaltungsrechte	211
8.2.4. Rechte für Familien und Kinder	212
8.2.5. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen	213
8.2.6. Soziale Staatsziele	213
8.2.7. Volksbegehren und Volksentscheid	214
8.2.8. Parlamentsrechte	215
8.2.9. Staatsziel Friedensordnung	215
8.3. Zusammenfassende Beurteilung	216
9. Der Verfassungsgebungsprozess in Sachsen	218
9.1. Das Verfahren der Verfassungsgebung	218
9.2. Der Inhalt der Verfassungsberatung	220
9.2.1. Freiheits- und Gleichheitsrechte	220
9.2.2. Umweltschutz	221
9.2.3. Volksbegehren und Volksentscheid	221
9.2.4. Parlamentsrechte	222
9.3. Zusammenfassende Beurteilung	222
10. Die Entstehung der Landesverfassung von Sachsen-Anhalt	223
10.1. Die handelnden politischen Kräfte	223
10.2. Die Verfassungsentwürfe der Arbeitsgruppen und Fraktionen	223
10.2.1. Der Verfassungsentwurf der Unterarbeitsgruppe Landesverfassung vom 29. 6. 1990	223
10.2.2. Der Verfassungsentwurf der Unterarbeitsgruppe Landesverfassung vom Oktober 1990	229
10.2.3. Der Verfassungsentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen	229
10.2.4. Der Verfassungsentwurf der Koalitionsfraktionen CDU und FDP	231
10.2.5. Der Verfassungsentwurf der SPD-Fraktion	231
10.2.6. Der Beschluss des Verfassungsausschusses vom 24. 9. 1991	232
10.3. Die Landesverfassung von Sachsen-Anhalt	235
11. Die Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern	236
11.1. Zur Entstehung der Landesverfassung	236
11.2. Die Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern	240
11.2.1. Gleichheitsrechte	240
11.2.2. Individuelle Grundrechte	240
11.2.3. Politische Grundrechte	240
11.2.4. Grundrechte im Kulturbereich	241

11.2.5. Staatsziele	241
11.2.6. Parlamentsrechte	243
11.2.7. Volksbegehren und Volksentscheid	243
11.3. Die Verfassungsgebung in Mecklenburg-Vorpommern – eine Zwischenbilanz	243
12. Die Verfassungsgebung in Thüringen	245
12.1. Der Verfassungsgebungsprozess	245
12.2. Die Verfassung des Freistaats Thüringen	253
12.3. Die Verfassungsgebung in Thüringen – eine Zwischenbilanz	256
13. Verfassungsinitiativen und Verfassungsgebung auf Länderebene – eine Zwischenbilanz	259
13.1. Parallelen und Unterschiede in den Verfassungsgebungsprozessen	259
13.2. Die Verfassungen der neuen Bundesländer im Vergleich	260
13.2.1. Gleichheitsrechte	260
13.2.2. Individualgrundrechte	261
13.2.3. Politische Mitwirkungsrechte	263
13.2.4. Soziale Grundrechte und Staatsziele	264
13.2.5. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen	266
13.2.6. Unmittelbare Mitwirkung des Volkes	266
13.3. Was hat der bisherige Überblick erbracht?	267
IV. Die konkrete Utopie einer demokratischeren und sozialeren Verfassung	270
IV.A. Demokratie	272
14. Gleichheit vor dem Gesetz – gleiche Chancen in der Gesellschaft: Gleichstellungspolitik und Diskriminierungsverbote	272
15. Presse- und Rundfunkfreiheit und die Sicherung der Meinungsvielfalt	278
15.1. Meinungsfreiheit	278
15.2. Pressefreiheit	279
15.3. Rundfunkfreiheit	280
15.4. Sicherung der Meinungsvielfalt	281
16. Das Grundrecht auf politische Mitgestaltung und die Bürgerbewegungen	284
16.1. Das Grundrecht auf politische Mitgestaltung	284
16.2. Bürgerbewegungen	286
16.3. Vereinigungsfreiheit	287
16.4. Freiheit der Parteien	288
17. Volkssouveränität und direkte Demokratie Volksinitiative – Volksbegehren – Volksentscheid	290
17.1. Historische und theoretische Grundlagen	290
17.1.1. Jean-Jacques Rousseau: Der Gesellschaftsvertrag	290

17.1.2. Die Pariser Kommune 1871	291
17.1.3. Die Räte­demokratie in der Sowjetunion	292
17.1.4. Die Räte­demokratie in Deutschland	292
17.1.5. Grundlagen und Prinzipien einer Räte­demokratie	293
17.2. Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheiden in der Weimarer Republik	294
17.2.1. Volksbegehren zur Aufwertung 1926	294
17.2.2. Volksbegehren zur Fürstenenteignung	296
17.2.3. Volksbegehren gegen Panzerkreuzerbau	297
17.2.4. Volksentscheid gegen Young-Plan	298
17.3. Volksentscheide im Dritten Reich	299
17.3.1. Volksentscheid zum „Austritt aus dem Völkerbund“ 1933	299
17.3.2. Volksabstimmung zum Staatsoberhaupt 1934	299
17.3.3. Volksabstimmung zum Anschluss Österreichs 1938	300
17.4. Volksentscheide nach dem Zweiten Weltkrieg bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes	300
17.4.1. Volksentscheid in Sachsen am 30. 6. 1946	300
17.4.2. Direkt­demokratische Elemente in den Verfassungen und Verfassungsentwürfen nach 1945	301
17.4.3. Direkt­demokratische Verfahren und die Entstehung des Grundgesetzes	302
17.5. Direkt­demokratische Initiativen unter dem Grundgesetz	305
17.5.1. Volksbefragung zur Atombewaffnung 1958	305
17.5.2. Enquete-Kommission Verfassungsreform 1976	305
17.6. Direkt­demokratische Elemente in den Beratungen des Verfassungsentwurfs des Zentralen Runden Tisches der DDR	306
17.6.1. Ausgangspunkt der Beratungen am Runden Tisch	306
17.6.2. Bürgerbewegungen	307
17.6.3. Volksbegehren und Volksentscheid	308
17.7. Direkte Demokratie im Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder	313
17.8. Bürgerbeteiligung u. Plebiszite in der Gemeinsamen Verfassungskommission	314
17.8.1. Defizite im politischen System	315
17.8.2. Wege zur aktiven Teilhabe der Bürger	316
17.8.3. Einwand: Plebiszitäre Verfahren sind nur andere Formen der Parteipolitik	317
17.8.4. Einwand: Plebiszitäre Verfahren bieten eine geringere Richtigkeitsgewähr	318
17.8.5. Einwand: Plebiszitäre Verfahren greifen nur ein Thema aus dem politischen Entscheidungsprozess heraus	319
17.8.6. Einwand: Aktive Minderheiten können die Mehrheit überstimmen	319
17.8.7. Willensbildung in repräsentativen Körperschaften	320
17.8.8. Die Verantwortung des Parlaments	320
17.8.9. Gefahr der Schwächung des Parlaments	321
17.8.10. Rolle und Funktion der Parteien	322
17.8.11. Gefahr durch finanzstarke Gruppen mit Medieneinfluss	323
17.8.12. Gefahr von überstürzten emotionalen Entscheidungen	323
17.8.13. Überschaubare und beurteilbare Sachverhalte	324
17.8.14. Kompromissmöglichkeiten in parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren	325
17.8.15. Befriedende Wirkung des Volksentscheids	325
17.8.16. Bedeutung der Diskussion und des Verfahrens der Volksgesetzgebung für das Bewusstsein der Bürger	326
17.8.17. Bedeutung der Existenz der Volksgesetzgebung	326
17.8.18. Mitwirkungsbereitschaft und politisches Bewusstsein	326
17.8.19. Erfahrungen aus der Weimarer Republik	327

17.8.20. Die Beratungen im Parlamentarischen Rat	328
17.8.21. Erfahrungen mit plebiszitärer Demokratie in der Schweiz	328
17.9. Die Ausgestaltung der direkten Demokratie in den Verfassungen der neuen und der alten Bundesländer	330
17.9.1. Volksinitiative	330
17.9.2. Volksbegehren	333
17.9.3. Volksentscheid	340
17.9.4. Volksbefragung	341
17.9.5. Referendum	341
17.10. Der Einfluss des Verfassungsentwurfs des Zentralen Runden Tisches der DDR und des Verfassungsentwurfs des Kuratoriums für einen Bund deutscher Länder auf die Verfassungsentwicklung in Deutschland nach der Vereinigung – Versuch einer Bewertung	342
IV.B. Bürger und Staat	344
18. Der Schutz der Privatsphäre u. das Grundrecht auf Datenschutz	344
18.1. Das Recht auf Schutz des privaten Lebensbereichs	344
18.2. Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung	345
18.3. Brief-, Post- und Kommunikationsgeheimnis	347
18.4. Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz	349
19. Rechtsschutz gegen staatliche Eingriffe	352
19.1. Rechtsschutz bei Verhaftung	352
19.2. Rechte in gerichtlichen Verfahren	354
IV.C. Sozialer Staat	357
20. Das Eigentum und seine soziale Verpflichtung	357
20.1. Das Eigentum	357
20.2. Die Wirtschaftsordnung	366
21. Soziale Grundrechte	372
21.1. Das Recht auf Arbeit	379
21.2. Das Recht auf Wohnung	384
21.3. Das Recht auf soziale Sicherheit	386
22. Das Grundrecht auf Bildung	389
23. Grundrechte für Familien und Kinder	397
IV.D. Staatsziele	401
24. Schutz der Umwelt in der Verfassung	401
24.1. Folgerungen für die Gesetzgebung	402
24.1.1. Grundrecht auf saubere und gefahrenfreie Umwelt	402
24.1.2. Schutzpflichten für Grundrechte	404
24.1.3. „Kollektive“ Grundrechte	404
24.1.4. Einschränkungen der Eigentumsgarantie	405

24.2. Umweltschutz als Staatsziel	406
24.2.1. Die Entwicklung bis zur deutschen Einigung	406
24.2.2. Die Gemeinsame Verfassungskommission	407
24.2.3. Die Landesverfassungen der neuen Bundesländer	411
25. Friedensstaatlichkeit als Staatsziel	414
V. Ergebnisse und Bewertung	419
26. Volkssouveränität und Verfassungsgebung – Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes	419
26.1. Die Rolle und Bedeutung von Verfassungen in Transformationsprozessen	419
26.2. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches – ein historischer Kompromiss zwischen Bürgerbewegungen und (Reform-)Sozialisten. Zum Entstehungszusammenhang der Verfassungsentwürfe des Zentralen Runden Tisches der DDR und des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder	425
26.2.1. Der Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR	425
26.2.2. Der Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder	429
26.3. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches – Katalysator für die Verfassungsdiskussion im Prozess der deutschen Einigung. Zum Wirkungszusammenhang der Verfassungsentwürfe des Runden Tisches und des Kuratoriums auf die Verfassungsdiskussion und auf die Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern	432
26.3.1. Wirkungen auf die Gemeinsame Verfassungskommission	432
26.3.2. Wirkungen auf die Gestaltung der Landesverfassungen in den neuen Bundesländern	434
26.3.3. Wirkungen auf die EU-Grundrechte-Charta	437
26.3.4. Vorbild für die weitere Verfassungsentwicklung	438
VI. Zusammenfassung und Ausblick	440
Abkürzungsverzeichnis	447
Quellenverzeichnis	449
Literaturverzeichnis	456
Zusammenfassung – Abstract	493

I. Die Verfassungsdiskussion und ihre Bedeutung für das vereinigte Deutschland

1. Problemstellung und Forschungsstand

1.1. Verfassungspolitische Fragen im Prozess der deutschen Einigung

„Wir sind das Volk!“ Mit dieser Parole begannen die Teilnehmer der Leipziger Montagsdemonstration am 9. Okt. 1989 ihr politisches Schicksal in die Hand zu nehmen und sich von den Repräsentanten der „Volksdemokratie“, die nicht ihre Vertreter waren, zu emanzipieren.¹ Nachdem die Massendemonstrationen zum Rücktritt Honeckers und zum Fall der Mauer geführt hatten,² versuchten die Bürgerbewegungen, die sich als Sprachrohr der Volksbewegung verstanden, auch auf die weitere Gestaltung des politischen Lebens Einfluss zu nehmen.

In der DDR wurden nach dem Machtverlust des bisherigen Partei- und Staatsapparats im Oktober und November 1989 die Forderungen nach einer Änderung der bisherigen Verfassung (von 1968/74) immer stärker.³ Sie führten am 1. Dez. 1989 zur Aufhebung des Führungsanspruchs der „Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei“ in Art. 1 der DDR-Verfassung.⁴

Gleichzeitig entstand in der DDR eine intensive Diskussion um den Entwurf einer neuen Verfassung, der sich völlig vom Text der Verfassungen von 1968 und 1974 lösen sollte. Die meisten Aktiven wollten nicht einfach das Grundgesetz übernehmen, sondern strebten danach, u.a. soziale Errungenschaften der DDR zu bewahren. Aus dieser Diskussion ist der Verfassungsentwurf des Runden Tisches hervorgegangen.⁵

Im Jahre 1990 stellte sich die Frage, ob die Verfassungs- und Rechtsordnung der Bundesrepublik auf die ehemalige DDR übertragen werden sollte oder ob sich das vereinigte Deutschland eine neue Verfassung nach Art. 146 GG geben sollte.⁶ Ökonomische Zwänge, die außenpolitischen Konstellationen und nicht zuletzt das Wahlergebnis der Volkskammerwahl vom 18. März 1990 führten schließlich zum

¹ Links, Christoph; Nitsche, Sybille; Taffelt, Antje: Das wunderbare Jahr der Anarchie. Von der Kraft des zivilen Ungehorsams 1989/90, Berlin 2004, S. 35; Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch. Die Bürgerbewegung in der DDR 1989, Göttingen 2000, S. 184

² Hertle, Hans-Hermann: Der Fall der Mauer. Die unbeabsichtigte Selbstauflösung des SED-Staates, 2. Aufl. Opladen-Wiesbaden 1999

³ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR (Beiträge zur Politischen Wissenschaft Band 66), Berlin 1993, S. 49ff.; Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch. Oder: Wo blieb das Volk? – Der Weg der DDR in die Demokratie, Opladen 1990, S. 143ff.

⁴ Gesetz zur Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 1. Dez. 1989, GBl. DDR I S. 265

⁵ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 143ff.; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 49ff.

⁶ Art. 146 GG lautete bis zum 2.10.1990:

„Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“;

Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen-Hintergründe-Materialien, München-Wien 1991, S. 172-282

Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland nach Art. 23 GG.⁷ Obwohl also keine Verfassungsgebende Versammlung über eine neue, gesamtdeutsche Verfassung beraten hatte, wurde nach der staatsrechtlichen Einigung über die angemessene Verfassung des neu entstandenen Bundesstaates öffentlich diskutiert und reflektiert. Der Einigungsvertrag selbst enthielt den Auftrag, sich mit Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes bis hin zu einer Abstimmung über eine neue Verfassung nach Art. 146 GG zu befassen.⁸ Die dafür gebildete Gemeinsame Verfassungskommission aus Bundestag und Bundesrat⁹ führte die Diskussion unter Beteiligung der Fachöffentlichkeit in einem Umfang, wie sie bei bisherigen Verfassungsänderungen noch nicht stattgefunden hatte: Die beiden Gesetzgebungsorgane Bundestag und Bundesrat waren gleichberechtigt mit je 32 ordentlichen und je 32 stellvertretenden Mitgliedern vertreten. Die Gemeinsame Verfassungskommission führte neun öffentliche Anhörungen durch, bei denen insgesamt 59 Sachverständige ihre Empfehlungen einbrachten. Nahezu die Hälfte aller Artikel des Grundgesetzes wurde einer Überprüfung unterzogen.¹⁰

Die Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission führten schließlich zu einer Verfassungsreform, die zwar nur einen Teil der Empfehlungen in geltendes Verfassungsrecht umsetzte, aber neben der Wehrverfassung, den Notstandsgesetzen und dem Einigungsvertrag die umfassendste Verfassungsänderung seit Inkrafttreten des Grundgesetzes darstellte.¹¹ Gleichzeitig wurde die im Jahre 1990 angestoßene Verfassungsdiskussion in der Öffentlichkeit fortgeführt. Der Verfassungsentwurf des

⁷ Art. 23 GG lautete bis zum 22.9.1990:

„Dieses Grundgesetz gilt zunächst im Gebiet der Länder Baden, Bayern, Bremen, Groß-Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern. In anderen Teilen Deutschlands ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen.“; Einigungsvertrag vom 31.8.1990 (Bundesgesetzblatt 1990 Teil II S. 885ff.), in Kraft getreten am 3.10.1990

⁸ Art. 5 Einigungsvertrag vom 31.8.1990 (Bundesgesetzblatt 1990 Teil II, S. 885, 889ff.):

„Künftige Verfassungsänderungen. Die Regierungen der beiden Vertragsparteien empfehlen den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen, insbesondere

- in bezug auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern entsprechend dem Gemeinsamen Beschluß der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990,
- in bezug auf die Möglichkeit einer Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 des Grundgesetzes durch Vereinbarung der beteiligten Länder,
- mit den Überlegungen zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz sowie
- mit der Frage der Anwendung des Artikels 146 des Grundgesetzes und in deren Rahmen einer Volksabstimmung.“

⁹ Einsetzungsbeschluss des Bundestags vom 28.11.1991 und Einsetzungsbeschluss des Bundesrats vom 29.11.1991, zit. nach: Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode (Hg.): Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5.11.1993 (BT-Drucksache 12/6000), auch abgedruckt in: Deutscher Bundestag Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 12. Deutscher Bundestag, 3 Bände (Zur Sache 2/96), Bonn 1996, Bd. 1, S. 5, 119

¹⁰ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, 167 S. (BT-Drucks. 12/6000)

¹¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Okt. 1994, BGBl. I S. 3146

Runden Tisches wurde zu dem Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder weiterentwickelt und im Juni 1991 der Öffentlichkeit vorgelegt.¹² Anhand des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches, mit dem die Diskussion in Gang gesetzt wurde, will ich die wichtigsten Fragen erörtern:

1. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches umfasst in konzentrierter Form, weil in einen geschlossenen Verfassungstext gebracht, die Erfahrungen aus dem vierzigjährigen Experiment des Aufbaus einer Gesellschaft auf der Grundlage des kollektiven Eigentums an Produktionsmitteln, der Güterverteilung ohne Markt und der Sicherung der Lebensgrundlagen wie Wohnung, Arbeit, Versorgung für Alter, Krankheit und Erwerbsunfähigkeit.¹³

2. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches enthält darüber hinaus die Erfahrungen der Opposition in der DDR und markiert Weiterentwicklungen klassischer Freiheitsrechte in Auseinandersetzung mit einem autoritären Überwachungsstaat (z.B. Art. 8: Anspruch auf Schutz der Persönlichkeit und Privatsphäre, Recht an den persönlichen Daten und Einsicht in ihn betreffende Akten und Dateien; Art. 12: weitergehende Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung; Art. 13: Grundrechte im Strafverfahren, z.B. auf Dolmetscher, auf Verteidiger bzw. Pflichtverteidiger).

3. Der Verfassungsentwurf bleibt dabei nicht stehen. Beide Motive weisen über die Entwicklung und das Ende der DDR hinaus. Die Fragen, auf die der Verfassungsentwurf eine Antwort geben wollte, z.B. die Versorgung mit Wohnraum, den Erhalt von Arbeitsplätzen und die weitgehende Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen als Voraussetzung für die Berufstätigkeit von Frauen, stellen sich nicht nur in den neuen Bundesländern, sondern in der gesamten Bundesrepublik Deutschland, und zwar nicht weniger als 1989 und 1990.

Die Gefahr eines Überwachungsstaates ist nicht auf die ehemalige DDR beschränkt. Gerade der erst nachträglich in vollem Umfang erkannte Charakter des Staatssicherheitsystems¹⁴ und die in dessen Akten erkennbare Allgegenwärtigkeit des Überwachungssystems lassen Fragen nach der Notwendigkeit eines Staatssicherheitsdienstes bzw. eines Geheimdienstes oder Verfassungsschutzes aufkommen.

4. Der Verfassungsentwurf entstand in einer Phase der Transformation von einem sich selbst als sozialistisch bezeichnenden System, das das Grundeigentum sowie das Produktiveigentum dem Markt entzogen hatte und dessen Produktion und Distribution nicht den Marktgesetzen folgte, hin zu einer kapitalistischen Marktwirtschaft. Dieser

¹² Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland. Manifest-Text-Plädoyers, München-Wien 1991

¹³ Häberle, Peter: Der Entwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Runden Tisches, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Bd. 39, 1990, S. 319ff.

¹⁴ Stanek, Heinz: Art. STASI, in: Drechsler, Hanno; Hilligen, Wolfgang; Neumann, Franz (Hg.): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 10. Aufl. München 2003, S. 942f.

Prozess der Entwicklung zur Marktwirtschaft ist nicht auf die frühere DDR beschränkt, sondern findet sich in vielen mittel- und osteuropäischen Ländern. Verfassungen regeln das Eigentumsrecht und seine Einschränkungen, das Erbrecht, die Berufs- und Gewerbefreiheit, das Recht, Gewerkschaften zu bilden u.a. und legen damit die rechtliche Grundlage für die Wirtschaftsordnung. Der Verfassungsentwurf ist deshalb ein interessantes Beispiel für die verfassungsrechtliche Organisation dieses Transformationsprozesses.¹⁵

5. Der Verfassungsentwurf ist Produkt des Transformationsprozesses vom autoritären Blockparteienstaat zum demokratisch verfassten und legitimierten Mehrparteienstaat. Auch dieser Prozess der Transformation ist nicht auf die DDR beschränkt, sondern findet in nahezu allen osteuropäischen Ländern statt, aber auch in anderen Teilen der Welt, z.B. in Spanien und in vielen südamerikanischen Ländern.¹⁶

6. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches spiegelt darüber hinaus die vierzigjährigen Erfahrungen mit dem Grundgesetz und die dabei empfundenen Defizite wider: Zu wenig direkte Beteiligung des Volkes; die Willensbildung findet vor allem über die Parteien und über Wahlen statt; keine sozialen Grundrechte; Einschränkungen der Freiheitsrechte aus Sicherheitsgründen, z.B. Wohnungsüberwachung, Telefonüberwachung, etc. Er nimmt auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf und die darin zum Ausdruck gekommene Verwirklichung von Rechtsgarantien durch Verfahrensgarantien.¹⁷

7. Der Verfassungsentwurf formuliert ein Verfassungsverständnis der Oppositionsparteien (des Jahres 1990: SPD, Grüne, PDS) in der Bundesrepublik. Roellecke bezeichnet die im Entwurf zum Ausdruck gekommenen Vorschläge als Verfassungsvorstellungen einer rotgrünen Koalition.¹⁸ Dies macht ihn nicht unbrauchbar, sondern bietet umso mehr Anlass, sich eingehend mit ihm zu beschäftigen, als von 1998 bis 2005 eine rotgrüne Koalition die Regierung stellte.

8. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches hat dazu beigetragen, dass der Einigungsvertrag die Verpflichtung aufnahm, sich mit den im Zusammenhang mit der Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen (Art. 5 Einigungsvertrag).¹⁹ Der Entwurf des Runden Tisches wurde nicht zufällig von den Parteien vertreten, deren Wurzeln und soziale Basis in die frühere DDR zurückreichen: Bündnis 90/Die Grünen und PDS.

¹⁵ Merkel, Wolfgang: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, (UTB 2076), Opladen 1999, S. 137ff.; 2. Aufl. Wiesbaden 2010, S. 105ff.

¹⁶ Vgl. dazu: Arenhövel, Mark: Transition und Konsolidierung in Spanien und Chile. Strategien der Demokratisierung (Focus Kritische Universität), Gießen 1998

¹⁷ Roellecke, Gerd: Dritter Weg zum zweiten Fall. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches würde zum Scheitern des Staates führen, in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, 1991, S. 367-375

¹⁸ Roellecke, Gerd: Dritter Weg zum zweiten Fall, 1991, S. 367ff., 369

¹⁹ Schäuble, Wolfgang: Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, hg. von Dirk Koch und Klaus Wirtgen, Stuttgart 1991, S. 192

9. Verfassungsentwürfe verdienen wissenschaftliches Interesse, weil sich in ihnen Inhalte, Verfahren, Ideen, Wirklichkeit, Hoffnungen, Wünsche und verarbeitete Vergangenheit in Textform kristallisieren.²⁰

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches vom 4. April 1990 und der Entwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder vom Juni 1991 sind von der Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP ignoriert worden. In der Öffentlichkeit wurde von ihnen nur kurze Zeit Notiz genommen. In der Fachöffentlichkeit wurden sie gering geschätzt.

Karl-Heinz Ladeur kritisiert die vielen guten Absichten und charakterisiert den Entwurf des Runden Tisches als ein „sehr deutsches Luftgebilde, das vom apokalyptischen Denken geprägt“ sei.²¹ Gerd Roellecke hält die Bestimmungen zum Eigentum für einen Rückfall in feudale Verhältnisse, in denen das Eigentum gebunden und dem Markt entzogen war.²² Rupert Scholz, Mitvorsitzender der Gemeinsamen Verfassungskommission, hat den Entwurf des Runden Tisches als in der BRD nicht mehrheitsfähig bezeichnet.²³ Uwe Günther charakterisiert den Verfassungsentwurf des Kuratoriums als „Verfassungslirik“,²⁴ weil die sozialen Grundrechte und Staatsziele nicht einklagbar seien. Wolf-Dieter Narr kritisiert ebenfalls die fehlende Verbindlichkeit sozialer Grundrechte, die zu starke Staats-bezogenheit und zu viele Institutionen, sowie die kritiklose Übernahme der Bestimmungen zum Eigentum und zur Sozialisierung aus dem Grundgesetz.²⁵ Karl-Heinz Ladeur wirft dem Kuratoriumsentwurf die Bevorzugung von Bürgerbewegungen vor und unterstellt ein subjektives Recht auf den Versorgungsstaat.²⁶ Die Arbeit will auch untersuchen, ob diese Kritik berechtigt ist oder ob in den Verfassungsentwürfen des Runden Tisches und des Kuratoriums Ansätze für eine sozialere Verfassung und für mehr Demokratie enthalten sind.

²⁰ Häberle, Peter: Der Entwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Runden Tisches, 1990, S. 320-372, 320

²¹ Ladeur, Karl-Heinz: Verfassungsgebung als Katharsis. Der Entwurf des „Runden Tisches“, in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, 1991, S. 376-387, 386

²² Roellecke, Gerd: Dritter Weg zum zweiten Fall, 1991, S. 374

²³ Scholz, Rupert: Ist das Volk untergegangen? Verfassungsrechtliche Probleme der deutschen Vereinigung, Spiegel-Streitgespräch mit Rupert Scholz, Ulrich K. Preuß u. Wolfgang Ullmann, in: Der Spiegel 1990, Heft 21 vom 21.5.1990, S. 34ff., 40

²⁴ Günther, Uwe: Verfassungsreform, Verfassungslirik und Politik. Anmerkungen zum Verfassungsentwurf des ‚Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder‘, in: Kritische Justiz 1991, Heft 3, S. 369-374

²⁵ Narr, Wolf-Dieter: Es fehlt die Leidenschaft. Zum Verfassungsentwurf des Kuratoriums ‚Bund deutscher Länder‘, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1991, S. 874-882

²⁶ Ladeur, Karl-Heinz: Vom Grundgesetz zur Deutschen Verfassung? Zur Kritik des Verfassungsentwurfs des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder. Durch Aufhebung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft zur zivilen Gesellschaft?, in: liberal, Heft 1/1992, S. 79ff., 82f.

1.2. Anschluss, Beitritt oder Integration?

1.2.1. Die deutsche Einigung als Thema der Transformationsforschung

Die Vereinigung der BRD mit der DDR und der Übergang der DDR von der sozialistischen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft sowie die Ablösung des Systems der Blockparteien durch das parlamentarisch-demokratische System mit Wahlmöglichkeiten führte zu einer solch raschen tief greifenden sozialen Umwälzung und zu einem kompletten Elitenaustausch, wie sie nur mit wenigen Perioden europäischer Geschichte vergleichbar ist, z.B. der Umwälzung im Rahmen der französischen Revolution, in der industriellen Revolution oder in der russischen Revolution. Die dabei angestoßenen Prozesse waren ohne historisches Vorbild: Neben der kompletten Übernahme des Verfassungs- und Rechtssystems und des Verwaltungs- und Justizapparats der Bundesrepublik Deutschland wurde das Währungssystem und das Wirtschaftssystem innerhalb weniger Monate auf eine vollständig neue Grundlage gestellt. Die Mehrzahl der arbeitenden Bevölkerung war gezwungen, den bisherigen Arbeitsplatz zu verlassen und sich beruflich neu zu orientieren.²⁷ Die Zahl der Beschäftigten war von 9,7 Mill. (1989) auf 6,6 Mill. (1994) gesunken.²⁸ Lediglich 25% der Erwerbstätigen war 1994 noch im selben Betrieb wie 1989 tätig.²⁹ Erworbene Qualifikationen und Positionen und jahrzehntelang gefasste und verfolgte Berufs- und Lebensziele wurden über Nacht wertlos und gehörten der Vergangenheit an.³⁰ Die bisher bestehenden Eigentums- und Nutzungsrechte des gewerblichen und industriellen Eigentums wurden innerhalb weniger Monate völlig in Frage gestellt; in den wenigen Jahren nach der Vereinigung wechselte ein erheblicher Prozentsatz des Grundbesitzes seinen Eigentümer.

Angesichts dieser epochalen Umwälzung, die sich vor unseren Augen vollzog, sind die Sozialwissenschaften mit Erklärungen und Prognosen gefordert. Nicht zu Unrecht wurde das eingeleitete Programm als „Experiment Vereinigung“, als „sozialer Großversuch“³¹ charakterisiert.

Die Transformationsforschung beschäftigt sich in vergleichender Perspektive mit den in Ost-, Mittel- und Südeuropa, aber auch in anderen Kontinenten eingeleiteten Übergängen von autoritären zu demokratischen Regierungssystemen und zu Marktwirtschaften. Folgende Besonderheiten des deutschen Transformationsprozesses sind festzustellen:

²⁷ Andruschow, Karin; Frister, Siegfried; Mersmann, Rita; Winkler, Gunnar: Arbeitsmarkt und Bildung, in: Sozialreport 1995. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern, hg. vom Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e.V. durch Gunnar Winkler, Berlin 1995, S. 81ff.

²⁸ Sozialreport 1995, S. 82

²⁹ Sozialreport 1995, S. 82

³⁰ Sozialreport 1995, S. 82

³¹ Giesen, Bernd; Leggewie, Claus (Hg.): Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch, Berlin 1991

1. Im Gegensatz zu anderen osteuropäischen Ländern wurde in der DDR das komplette westdeutsche Verfassungs- und Rechtssystem übernommen (Konsequenz aus dem Beitritt nach Art. 23 GG).
2. Die Transformation in der DDR erfolgte durch exogene Akteure, insbesondere die westdeutschen Verwaltungs- und Justiz- sowie Wirtschaftseliten, nicht aus der Gesellschaft der DDR (z.B. der Opposition) heraus.
3. Der Übergang in der DDR erfolgte somit ohne Beteiligung von Akteuren der DDR-Gesellschaft; diese leisteten gegen die Umsetzung des Reformprogramms keinen organisierten Widerstand.

Die sozialen, ökonomischen und politischen Folgen der Vereinigungspolitik der Bundesregierung werden äußerst kontrovers beurteilt. Es wird diskutiert, ob es sowohl zu den Grundsatzentscheidungen als auch bei Einzelfragen Alternativen gab, die manche der Defizite vermieden hätten, ohne dem lediglich abstrakte Wünschbarkeiten entgegenzusetzen.³²

1.2.2. Die Kolonialisierungsthese

Fritz Vilmar und Wolfgang Dümcke sehen ein Hauptdefizit in der politischen Unterordnung der Ostdeutschen unter die westdeutsche Verfassung des Grundgesetzes.³³ Die demokratischen Massenbewegungen im Jahre 1989/90 seien nicht fruchtbar in das neue politische System integriert worden. Hinzu komme die Dominanz der westdeutschen Parteien bei der Konstitution des Parteiensystems in der DDR. Die ehemaligen Blockparteien (außer der SED/PDS) hätten einen zwanghaften Prozess der Unterordnung unter die programmatischen und organisatorischen Strukturen der dominierenden Westparteien vollzogen.³⁴ Einzige selbstständige Kraft sei die PDS geblieben, die in den folgenden Jahren – unter anderem auch aus diesem Grund – von relevanten Gruppen der ostdeutschen Bevölkerung als authentische Vertreterin angesehen wurde. Lediglich die Partei der Grünen habe eine gleichberechtigte Vereinigung mit dem Bündnis 90 vollzogen und stelle ein Beispiel einer kooperativen Einigung dar, wobei auch hier eine Dominanz der westdeutschen Vertreter nicht zu übersehen ist.

Die Option der ostdeutschen Mehrheit für den westdeutschen Wohlstands- und Freiheitsstandard sei von den westdeutschen Akteuren als Blankoscheck für die Übertragung sämtlicher Wirtschafts-, Sozial-, Verwaltungs-, Bildungs-, Medien-, Gesundheitsstrukturen und sonstiger politischer Zusammenhänge genutzt – bei

³² Dümcke, Wolfgang; Vilmar; Fritz (Hg.): *Kolonialisierung der DDR. Kritische Analysen und Alternativen des Einigungsprozesses*, 3. Aufl. Münster 1996, S. 7ff.

³³ Vilmar, Fritz; Dümcke, Wolfgang: *Kritische Zwischenbilanz der Vereinigungspolitik. Eine unerledigte Aufgabe der Politikwissenschaft*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft B 40/1996, S. 35ff., 38

³⁴ Vilmar, Fritz; Dümcke, Wolfgang: *Kritische Zwischenbilanz der Vereinigungspolitik*, 1996, S. 38

gleichzeitiger Liquidation auch erhaltenswerter soziopolitischer Institutionen der DDR – und aufgefasst worden.³⁵

Nicht nur die Führungskader der SED, auch ein großer Teil der akademischen Eliten und der Funktionseleiten wurden aus ihren Positionen in Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft gedrängt. Im Forschungs- und Wissenschaftsbereich waren 1989 noch 195.073 (DDR-Statistik) bzw. 140.567 (bereinigte Daten) Vollbeschäftigte tätig. Ende 1992 waren dies nur noch 23.600.³⁶

Auch die ökonomische Transformation wird von Vilmar und Dümcke äußerst skeptisch betrachtet und als „strukturelle Kolonialisierung“³⁷ charakterisiert: Infolge der wahltaktisch motivierten überstürzten Einführung der Währungsunion ohne flankierende Sanierungsmaßnahmen sei die finanzielle und exportorientierte Basis der ostdeutschen Wirtschaft zerstört worden.

- Das geltend gemachte Hauptmotiv – Eindämmen der Übersiedlungsbewegung³⁸ – sei nicht realisiert worden, wie die Statistik der Übersiedlungen belege:

1. Halbjahr 1990: 186.500 Übersiedler

2. Halbjahr 1990: (nach eingeführter Währungsunion) 200.000 Übersiedler.³⁹

- Die ostdeutsche Wirtschaft sei mit fiktiven, rechtlich nicht begründbaren Altschulden belastet worden und ihre Substanz- und Handlungsmöglichkeiten dadurch weiter vermindert worden.⁴⁰

- Die verfehlte Privatisierungspolitik der Treuhand habe einen Ausverkauf ostdeutscher Unternehmen um jeden Preis bewirkt. Oft seien die Verkäufe an westdeutsche Unternehmen erfolgt, die sich dadurch ihrer Konkurrenz hätten entledigen können.⁴¹

- Die Arbeitsmarktpolitik sei nicht auf einen zweiten (staatlichen) Arbeitsmarkt ausgerichtet worden, um die katastrophale Massenarbeitslosigkeit zu lindern, sondern dieser sei im Zuge der Sparpolitik nach und nach abgebaut worden.

- Die Transferzahlungen von ca. 1 Billion DM hätten zwar den Absturz von Millionen in die Armut verhindert und grundlegende Infrastrukturen geschaffen (Verkehrswege, Telekommunikation), aber nur völlig unzureichende Investitionen zum wirtschaftlichen Aufschwung ermöglicht.

- Daneben seien die wissenschaftlichen, literarischen, künstlerischen und sozialpolitischen Leistungen der DDR-Bürger völlig herabgewürdigt und entwertet worden, was von Millionen DDR-Bürgern als Demütigung und Verletzung des

³⁵ Vilmar, Fritz; Dümcke, Wolfgang: Kritische Zwischenbilanz der Vereinigungspolitik, 1996, S. 39

³⁶ ebenda S. 39, Fn. 15

³⁷ Dümcke, Wolfgang; Vilmar, Fritz: Was heißt hier Kolonialisierung? Eine theoretische Vorklärung, in: Dümcke, Wolfgang; Vilmar, Fritz (Hg.): Kolonialisierung der DDR, 3. Aufl. 1996, S. 12ff.

³⁸ Schäuble, Wolfgang: Der Vertrag, 1991, S. 65, 78

³⁹ Vilmar, Fritz; Dümcke, Wolfgang: Kritische Zwischenbilanz der Vereinigungspolitik, 1996, S. 40

⁴⁰ Vilmar, Fritz; Dümcke, Wolfgang: Kritische Zwischenbilanz der Vereinigungspolitik, 1996, S. 40

⁴¹ ebenda, S. 41

Selbstbewusstseins erlebt worden sei. Achtzig Prozent der DDR-Bürger erlebten sich als Bürger zweiter Klasse.⁴²

Fritz Vilmar und Wolfgang Dümcke messen den Vereinigungsprozess an der realisierten Menschenwürde und der erreichten demokratischen Selbstbestimmung und charakterisieren die Vereinigungspolitik als „strukturelle Kolonialisierung“ bei gleichzeitig stattfindenden Demokratisierungsprozessen.⁴³ Als dringend erforderlich erscheint ihnen, das Konzept einer gesamtdeutschen Verfassung mit der Aufnahme sozialer Grundrechte und plebiszitärer Elemente wieder aufzugreifen, um der aufkommenden politischen Apathie entgegenzuwirken. Darüber hinaus fordern sie eine umfassende Industriepolitik, u.a. durch Aufhebung der Altschulden, weitgehende Beteiligung von Mitarbeitern an den Unternehmen, Förderung genossenschaftlicher Unternehmen, z.B. in der Landwirtschaft, und Schaffung eines zweiten staatlichen Arbeitsmarktes sowie Abbau einer Vielzahl von Diskriminierungen bei der Einstellung, im Rentenrecht etc., um damit das kulturelle Erbe zu respektieren und kritisch anzueignen.⁴⁴

1.2.3. Sonderfallthese

Demgegenüber beurteilt Helmut Wiesenthal in einem Vergleich der Transformation Ostdeutschlands mit anderen mittel- und osteuropäischen Ländern den Vereinigungsprozess als unvergleichlichen Sonderfall.⁴⁵ In allen Ländern sei Ziel die Herstellung einer rechtsstaatlichen und marktgerechten Ordnung sowie die Liberalisierung der Wirtschaft durch Freigabe der Preise und des Außenhandels sowie des Abbaus staatlicher Subventionen gewesen. Gegenüber anderen Transformationsprozessen sieht er jedoch eine Reihe von günstigen Elementen im ostdeutschen Fall. So sei die DDR-Mark nicht abgewertet worden (wie die Währung in anderen Ländern), sondern habe eine Aufwertung um fast 400 Prozent erfahren, wodurch kurzfristig eine signifikante Verbesserung der Einkommens- und Vermögenssituation der privaten Haushalte eingetreten sei (allerdings mit der Kehrseite der Verschlechterung der Existenz- und Entwicklungsbedingungen der Unternehmen). Er verweist auf die politisch (nicht ökonomisch) motivierte Währungsunion, die teils mit dem „window of opportunity“, teils aber auch mit dem Interesse der westdeutschen Eliten, das Institutionensystem gegen jede einigungsbedingte Veränderung abzuschirmen, begründet wird.

Die Privatisierungspolitik der Treuhand habe den vier in Einklang zu bringenden Zielen (kostenverantwortliches Management, hoher Verkaufserlös, Begrenzung des

⁴² Vilmar, Fritz; Dümcke, Wolfgang: Kritische Zwischenbilanz der Vereinigungspolitik, 1996, S. 42-43

⁴³ ebenda, S. 43

⁴⁴ Vilmar, Fritz; Dümcke, Wolfgang: Kritische Zwischenbilanz der Vereinigungspolitik, 1996, S. 44f.

⁴⁵ Wiesenthal, Helmut: Die neuen Bundesländer als Sonderfall der Transformation in den Ländern Ostmitteleuropas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/1996, S. 46ff.

Personalabbaus und Akzeptanz der Bevölkerung) am besten gedient. Missbrauch und Korruption seien in den anderen osteuropäischen Staaten (Polen, CSFR) sehr viel stärker zu beobachten gewesen. Auch in den anderen osteuropäischen Ländern sei die Wirtschaftsproduktion in vergleichbarem Umfang zurückgegangen, ohne dass gleichzeitig erhebliche Kaufkraftgewinne für die Bevölkerung zu verzeichnen gewesen seien. Charakteristisch sei allerdings die Irreversibilität des Transformationsprozesses durch die Währungsunion und den Einigungsvertrag und die Außensteuerung des Transformationsprozesses durch westdeutsche Eliten gewesen. Dadurch seien Entfremdungsprozesse entstanden. Die westdeutschen Parteien und Verbände hätten die entsprechenden Felder im Osten zügig besetzt und den ostdeutschen Akteuren somit die Möglichkeit einer selbständigen Entwicklung genommen.

Für die wachsende Unzufriedenheit sieht Wiesenthal folgende Erklärungen:

- Die Opposition war in der DDR besonders wenig entwickelt.
- Mit den Privilegien am Beginn („Begrüßungsgeld“ von 100 DM; Währungsumstellung 2:1) wurden hohe Erwartungen geweckt (Helmut Kohl: ‚blühende Landschaften‘), die später nicht eingelöst werden konnten und dadurch zu umso stärkerer Frustration führten.
- Die komplette Übernahme westdeutscher Institutionen und Werte durch den Beitritt habe eine schnelle Identifikation mit dem neuen Staatswesen verhindert.

1.2.4. Eigene Thesen

1. Trotz erheblich unterschiedlicher Bewertungen des Vereinigungsprozesses ist festzuhalten, dass die rasche – auch außenpolitisch angetriebene – staatsrechtliche Einigung und die noch schnellere Herstellung eines einheitlichen Marktes mit gemeinsamer Währung und einheitlichen Wirtschaftsbedingungen zu ganz erheblichen Integrationsdefiziten geführt hat, die sich in fehlender politischer Partizipation und wachsender Systemunzufriedenheit äußert.
2. Bei anderen Grundentscheidungen (neue Verfassung statt Beitritt, Entschädigung vor Rückgabe etc.) wären diese Defizite vermieden oder gemildert worden.
3. Mit dem Programm einer neuen Verfassung wären die demokratischen Massenbewegungen, die wesentlich zur Überwindung der SED-Herrschaft beigetragen haben, in das neu entstandene politische System des Bundesstaates einbezogen worden und die von ihnen ausgehenden basisdemokratischen Impulse für die neue Verfassung fruchtbar gemacht worden.
4. Dies zeigt sich, wenn auch in gebrochener und rudimentärer Form, in der Diskussion neuer Landesverfassungen in den neuen Bundesländern.

5. Der konservativen Seite kam es vor allem darauf an, bestimmte Positionen (Eigentum, Gewerbefreiheit, Marktwirtschaft) unter keinen Umständen zur Disposition zu stellen. Der durch außenpolitische Zwänge motivierte Weg der „schnellen“ Vereinigung durch den Beitritt nach Art. 23 GG diente in erster Linie dazu, die oben erwähnten Positionen zu verteidigen.

6. Indem sich die Opposition im Bundestag auf den Beitritt einließ, akzeptierte sie folgende Konsequenzen:

- Nach dem Beitritt waren die Ostdeutschen keine gleichberechtigten Verhandlungspartner mehr, sondern lediglich eine 20prozentige Minderheit.
- mit dem Beitritt zum Grundgesetz wurden auch dessen Hindernisse zu einer Verfassungsänderung (2/3-Mehrheit von Bundestag und Bundesrat nach Art. 79 Abs. 2 GG) wirksam. Auf Grund der Kräfteverhältnisse im Parlament war eine Änderung des Grundgesetzes gegen die CDU/CSU nicht mehr zu erreichen. Der CDU/CSU wurde damit eine Veto-Position gegen Verfassungsänderungen eingeräumt, die sie später auch ausspielte.

1.2.5. Die politischen Folgen des Beitrittskonzepts

Nachdem das Beitrittskonzept acht Jahre lang praktiziert worden war, verlor es 1998 die Unterstützung der Mehrheit des Wahlvolks. Dieses Konzept war u.a. charakterisiert durch drei Ausgrenzungen:

1. Die Ausgrenzung der Ostdeutschen:

- Die Hälfte der Bevölkerung verlor ihre berufliche Stellung,
- dadurch wurden die bisherigen Erfahrungen und Qualifikationen entwertet,
- die bisherigen Eliten wurden vollkommen ersetzt,
- die neuen Eliten kamen ausnahmslos aus dem Westen, statt den Bürgerbewegungen in der DDR eine Chance zu geben,
- die junge, lebhafteste, heterogene Bürgerbewegung aus der DDR, die viele andere hätte gewinnen können, wurde ins Abseits manövriert,
- stärkster Ausdruck und bleibendes gestalterisches Dokument dieser Bürgerbewegung ist der Verfassungsentwurf des Runden Tisches.

2. Die Ausgrenzung von Ausländern, insbesondere durch die Kampagne gegen die asylbegehrenden Flüchtlinge, die ihren sichtbarsten Ausdruck in der radikalen Einschränkung des Asylgrundrechts fand.

3. Die Ausgrenzung der Arbeitslosen, insbesondere in den neuen Bundesländern.⁴⁶

Die Politik der CDU/CSU-FDP-Regierung setzte – insbesondere aus außenpolitischen Gründen – auf eine schnelle Einigung durch den Beitritt der neuen Bundesländer zur Bundesrepublik. Damit ging die komplette Übernahme des westlichen Staats- und

⁴⁶ Semler, Christian: Der Kanzler der Spaltung, in: Die Tageszeitung vom 19./20.9.1998

Gesellschaftssysteme einher. Seinen sinnfälligsten Ausdruck findet dies bereits im Staatsvertrag für die Währungs- und Wirtschaftsunion vom 18. Mai 1990, der sich wie ein Katechismus der Marktwirtschaft liest: Als Grundlage der Währungs- und Wirtschaftsunion legte er die „Soziale“ Marktwirtschaft mit den Prinzipien Privateigentum, Leistungswettbewerb, freie Preisbildung und volle Freizügigkeit von Arbeit, Kapital, Gütern und Dienstleistungen fest. Garantiert werden sollten die Vertrags-, Gewerbe-, Niederlassungs- und Berufsfreiheit, Freizügigkeit, Vereinigungsfreiheit für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände und Eigentum privater Investoren an Grund und Boden sowie an Produktionsmitteln (Art. 1 III u. 2 I des Staatsvertrages über eine Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18.5.1990).⁴⁷ Bereits damit war der Übergang zur Marktwirtschaft unumkehrbar geworden, denn auch die Wirtschaftsunternehmen wurden aus dem Staatshaushalt ausgegliedert und privatrechtlich organisiert (vgl. Art. 26 Staatsvertrag).

Der politische Prozess wurde durch die Parteien dominiert; dies implizierte, da in den neuen Bundesländern nur die bisherigen Blockparteien SED/PDS, CDU und LDP eine Parteiorganisation hatten, dass die anderen Parteien – bis auf die SPD – chancenlos waren. Die Bürgerbewegungen fielen ganz aus dem politischen Prozess heraus.

Jeglicher Versuch, zumindest durch soziale Grundrechte oder Staatsziele auch nur das Programm einer sozialen Absicherung aus der bisherigen Gesellschaftsordnung zu bewahren, wurde abgeblockt, genauso wie das Bestreben, neben der Parteienherrschaft eine direkte Beteiligung des Volkes durch Volksbegehren und Volksentscheid oder eine Einbindung der Bürgerbewegungen zu erreichen. Eine Garantie der damit aufgestülpten westlichen Gesellschafts-, Wirtschafts- und Staatsordnung wurde durch die Schranke des Art. 79 Abs. 2 GG erreicht, der für eine Veränderung dieses Systems die hohe Hürde einer Zwei-Drittel-Mehrheit aufstellt.

An die rotgrüne Mehrheit im Parlament, die nach 1998 die Regierung stellte, wurde die Erwartung herangetragen, den Prozess der Vereinigung unter stärkerer Mitbeteiligung der Bevölkerung der neuen Bundesländer voranzutreiben. Dies bietet Anlass, die historischen Alternativen bei der Vereinigung beider deutscher Staaten zu untersuchen. Mich interessieren die Verfassungskonzepte der damaligen Opposition, insbesondere auch der DDR-Opposition, die nach der Wahl vom 18. März 1990 keine Chance zur Umsetzung in eine neue DDR-Verfassung mehr erhielt.

Ich will untersuchen, worin die überwiegend negative Bewertung dieser beiden Verfassungsentwürfe (Entwurf des Zentralen Runden Tisches; Kuratoriumsentwurf) ihre Ursache hat, ob und wieweit die Kritik berechtigt ist, und welchen Einfluss die Entwürfe, sowie auch weitere Vorschläge der Oppositionsparteien, auf die weitere

⁴⁷ Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990 (BGBl. II S. 537ff.)

verfassungspolitische Entwicklung hatten, und zwar sowohl auf der Bundesebene in der Gemeinsamen Verfassungskommission als auch auf der Landesebene, insbesondere bei der Entstehung der Landesverfassungen in den neuen Bundesländern.

1.3. Entstehung und Wirkung der Verfassungsentwürfe

1.3.1. Der Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches

Der Runde Tisch kam zum ersten Mal am 7. Dezember 1989 auf Einladung des Sekretariats des Bundes der Evangelischen Kirchen in Berlin zusammen. Eingeladen waren die neuen oppositionellen Gruppierungen sowie die Blockparteien und -partner. In der ersten Sitzung waren vertreten:

- 2 Vertreter des „Demokratischen Aufbruchs“,
- 2 Vertreter von „Demokratie Jetzt“,
- 2 Vertreter der „Grünen Partei“,
- 2 Vertreter der „Initiative Frieden und Menschenrechte“,
- 3 Vertreter des „Neuen Forums“,
- 2 Vertreter der „Sozialdemokratischen Partei“,
- 2 Vertreter der „Vereinigten Linken“.
- Hinzu kamen 15 Vertreter der etablierten Blockparteien der „Nationalen Front“:
- 3 Vertreter der CDU,
- 3 Vertreter der Demokratischen Bauernpartei,
- 3 Vertreter der LDPD,
- 3 Vertreter der NDPD,
- 3 Vertreter der SED.⁴⁸

Damit waren die oppositionellen Kräfte und die etablierten Parteien mit gleicher Sitzanzahl (je 15) vertreten.⁴⁹

In der ersten und zweiten Sitzung erzwangen sich Vertreter des FDGB und der Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe (VdgB) sowie Vertreter des Unabhängigen Frauenverbandes (UFV) und der Grünen Liga Zutritt zum Runden Tisch, so dass dieser schließlich aus 19 Vertretern der etablierten Kräfte und 19 Vertretern der oppositionellen Bewegungen bestand.⁵⁰ Die Leitung bzw. Moderation blieb bei 3 Vertretern der Kirchen, die kein Stimmrecht hatten.⁵¹

⁴⁸ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 31ff.

⁴⁹ ebenda S. 30ff.

⁵⁰ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 42f.

⁵¹ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, 33ff.; Schaubild, S. 31; Liste aller Teilnehmer auf S. 202ff.

Die Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ wurde bereits am 7.12.1989 gebildet. Als Einlader traten Gerd Poppe (Initiative für Frieden und Menschenrechte) und Michael Koplanski (Demokratische Bauernpartei Deutschlands-DBD) auf, die auch den Ausschussvorsitz übernahmen.⁵² Die Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ tagte einmal wöchentlich, insgesamt zu 16 Sitzungen. Daneben fanden Sitzungen der 4 Unterarbeitsgruppen statt.⁵³ Am 5. März 1990 verabschiedete das Plenum des Runden Tisches die Sozialcharta⁵⁴ mit der Aufforderung an die Regierung der DDR, diese Forderungen in die Verhandlungen mit der BRD über die Bildung einer Wirtschafts- und Währungsunion einzubeziehen.⁵⁵

Bei der letzten Sitzung des Runden Tisches am 12.3.1990 waren etwa 2/3 der Artikel formuliert und redigiert worden. Die Untergruppe I (Grundrechte) legte eine schriftliche Tischvorlage vor, die von Gerhard Voigt (Demokratie Jetzt) erläutert wurde. Klaus Emmerich (FDGB) trug den Stand der Beratungen der Untergruppe II (Gesellschaftliche und Politische Willensbildung) mündlich vor. Klaus Wolfram trug die Ergebnisse der Untergruppe III (Eigentums- und Wirtschaftsordnung) ebenfalls mündlich vor. Karl Friedrich Gruel legte für die Untergruppe IV (Staatsgrundsätze, Staatsaufbau, Kommunalautonomie) eine schriftliche Tischvorlage vor.⁵⁶

Bei dem ursprünglich ins Auge gefassten Wahltermin (6. Mai 1990) wäre der Verfassungsentwurf in der Arbeitsgruppe verabschiedet und dem Plenum des Runden Tisches zur Beschlussfassung vorgelegt worden. Die Verfassung sollte dann in einem Volksentscheid verabschiedet werden.⁵⁷ Auf Grund des auf den 18.3.1990 vorgezogenen Wahltermins konnte dieses Vorhaben nicht mehr durchgeführt werden, sondern es blieb bei der zweistündigen Schlussberatung des Runden Tisches am 12.3.1990. Das Plenum des Runden Tisches musste sich deshalb auf die Verabschiedung von Leitlinien „Zur Arbeit an einer neuen Verfassung“ beschränken:

- „1. Die vorgelegten und in Arbeit befindlichen Teile des Entwurfs der neuen Verfassung der DDR sollen von der Arbeitsgruppe zu einem Gesamtentwurf bearbeitet werden.
2. Der Runde Tisch beauftragt die Arbeitsgruppe, diesen Verfassungsentwurf im April 1990 der Öffentlichkeit zur Diskussion zu übergeben.
3. Der Runde Tisch empfiehlt der neugewählten Volkskammer, die Arbeitsgruppe 'Neue Verfassung der DDR' dann in die Tätigkeit des zu bildenden Verfassungsausschusses einzubeziehen, wenn er die Ergebnisse der öffentlichen Verfassungsdiskussion auswertet.
4. Der Runde Tisch schlägt der neugewählten Volkskammer vor, für den 17. Juni 1990 einen Volksentscheid über die Verfassung der DDR und ein Ländereinrichtungsgesetz aus-zuschreiben.

⁵² Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 99

⁵³ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 44

⁵⁴ Text der Sozialcharta bei: Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament (Bouvier Forum, hg. von Peter Siebenmorgen, Band 5), Bonn 1990, S. 238-262

⁵⁵ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 140; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 39-43

⁵⁶ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 143ff.; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 45ff.

⁵⁷ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 146

5. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches ist in die Debatte um eine neue deutsche Verfassung gemäß Präambel und Artikel 146 Grundgesetz der BRD einzubeziehen.⁵⁸

In der Abschlusssitzung des Runden Tisches erläuterte Gerd Poppe als Vorsitzender der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ die Hauptanliegen des Verfassungsentwurfs: Die Kompetenz zum Erlass einer Verfassung liege unmittelbar beim Volk. Die basisdemokratischen Elemente sollten gestärkt werden und es sollten soziale Grundrechte vorgesehen werden. Die DDR-Souveränität sollte gestärkt werden, damit die Vereinigung ein paritätischer Vorgang zwischen zwei selbständigen, demokratischen Staaten werde. Die Vereinigung sollte deshalb über die Anwendung des Art. 146 GG erfolgen.⁵⁹ Die SPD, insbesondere ihr Sprecher Richard Schröder, wollte erreichen, dass die neu gewählte Volkskammer die Verfassungsvorgaben des Runden Tisches beachte.⁶⁰

Die Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ stellte auf Grund der am 12.3.1990 beschlossenen Leitlinien den Verfassungsentwurf fertig, verabschiedete ihn einstimmig und übergab ihn am 4.4.1990 als Entwurf der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ der Volkskammer.⁶¹

In der neu gewählten Volkskammer wurde der Entwurf am 19.4.1990 diskutiert. Brigitta Kögler (Demokratischer Aufbruch) bestritt die Notwendigkeit einer neuen DDR-Verfassung. Schwarz (DSU) empfahl den Rückgriff auf die DDR-Verfassung von 1949. Becker (CDU) erklärte, dass die Menschen zum Grundgesetz gehen würden, wenn es nicht zu ihnen komme. Für Ortleb (Bund Freier Demokraten) stellte der Verfassungsentwurf nur die positive Umformulierung der DDR-Verfassung dar. Schröder (SPD) wollte Teile des Entwurfs in ein Staatsorganisationsgesetz einbeziehen. Bündnis 90/Die Grünen und Abgeordnete der PDS verteidigten hingegen den Entwurf und verwiesen auf die Tradition demokratischer Verfassungen seit 1848.⁶²

Nach der Volkskammerwahl vom 18.3.1990, in der die Parteien der „Allianz für Deutschland“ (CDU, DA, DSU) zusammen 48,1% der gültigen Stimmen erhielten, hatten sich die politischen Kräfteverhältnisse entscheidend zugunsten der CDU, die für einen schnellen Beitritt zur BRD eintrat, und zu Lasten der Bürgerbewegungen verschoben. Bei vielen Abgeordneten dieser Fraktion (Allianz für Deutschland) bestand

⁵⁸ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 148

⁵⁹ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 146ff.

⁶⁰ ebenda S. 147f.

⁶¹ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 133ff.

⁶² Deutscher Bundestag Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hg.): Protokolle der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik 10. Wahlperiode (5. April bis 2. Oktober 1990), Band 1, Berlin 2000 (Nachdruck), 3. Tagung am 19.4.1990, S. 51ff.; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 134ff.

die Befürchtung, die Verabschiedung einer neuen DDR-Verfassung werde den deutschen Einigungsprozess verzögern.⁶³

Am 26.4.1990 fand die Abstimmung über den Entwurf statt. Die Volkskammer lehnte mit 179 zu 167 Stimmen ab, den Entwurf auch nur zur Beratung an die Ausschüsse zu überweisen.⁶⁴ Damit war der Verfassungsentwurf praktisch-politisch gescheitert.⁶⁵

1.3.2. Der Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder

Das Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder setzte sich aus Mitgliedern der Bürgerbewegungen in der ehemaligen DDR, von denen viele am Runden Tisch mitgearbeitet hatten, und von engagierten Einzelpersonen und Vertretern von Bürgerinitiativen aus der BRD zusammen: Sie beabsichtigten von Anfang an, am Entwurf einer neuen Verfassung für Deutschland mitzuarbeiten. Das Kuratorium wurde am 16. Juni 1990 im Berliner Reichstag gegründet. Nach weiteren Kongressen (am 16. Sept. 1990 in Weimar unter dem Motto: „Verfassung mit Volksentscheid!“ und am 8. Dez. 1990 in Potsdam mit der Potsdamer Erklärung: „Verfassung für Deutschland!“) wurde der Kuratoriumsentwurf am 15./16. Juni 1991 in der Frankfurter Paulskirche verabschiedet. Eine Reihe von Mitgliedern des Kuratoriums hatte bereits am Verfassungsentwurf des Runden Tisches mitgearbeitet (Rosemarie Will, Erich Fischer, Tatjana Böhm, Wolfgang Ullmann, Wolfgang Templin, Ulrich K. Preuß, Birgit Laubach), andere Mitglieder waren Staatsrechtler bzw. Sozialwissenschaftler (Ute Gerhard, Wolf-Dieter Narr, Hans-Peter Schneider, Jürgen Seifert), eine weitere Gruppe kam von den Grünen (Lukas Beckmann, Gerald Häfner). Das Kuratorium verstand sich als gesamtdeutsche Bürgerinitiative, die mit dem Kuratoriumsentwurf eine breite öffentliche Verfassungsdiskussion anzuregen versuchte.

1.3.2.1. Motive und Beweggründe

Das Grundgesetz war nur ein Provisorium und enthält den Auftrag zur Verfassungsgebung (Art. 146 GG).⁶⁶ Nach der Vereinigung könnten die Deutschen, denen die Mitwirkung bei Verabschiedung des Grundgesetzes versagt war,⁶⁷ nun bei der Verabschiedung einer gesamtdeutschen Verfassung mitstimmen.⁶⁸

⁶³ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 134ff.

⁶⁴ Protokolle der Volkskammer, 10. Wahlperiode, Band 1, 5. Tagung am 26.4.1990, S. 97ff., 126

⁶⁵ Häberle, Peter: Der Entwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Runden Tisches (1990), JöR NF 39(1990), 319ff., 324ff.

⁶⁶ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 24

⁶⁷ Präambel des Grundgesetzes 1949: „Es hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war.“

⁶⁸ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 24f.

Die zu verabschiedende Verfassung sollte versuchen, gleichwertige Lebensverhältnisse in Ost und West herbeizuführen. Sie sollte den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen beachten. Die Verfassung sollte der gewandelten Rolle und Stellung der Frau in der Gesellschaft Rechnung tragen. Sie sollte vor allem einen Ausbau der Demokratie und der unmittelbaren Mitwirkungsrechte der Bürger ermöglichen, auch durch Stärkung der Gemeinden und der Länder gegen Zentralisierung und durch Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten des Parlaments gegen die Exekutive.⁶⁹ Ziel des Staates sollte eine radikale Abrüstung und der Aufbau einer neuen Friedensordnung mit internationaler Zusammenarbeit, Solidarität und Hilfe sein. Nach Ansicht ihrer Autoren konnte die Verfassungsgebung ein Motor für die Einheit werden und den Bürgern der neuen Bundesländer die Gelegenheit geben, sich über die Verfassungsdiskussion den demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Gehalt selbstbewusst anzueignen und ihre eigenen Erfahrungen und Vorstellungen in die Verfassungsgebung einzubringen.⁷⁰

1.3.2.2. Der Weg zur Verfassungsreform

Eine Verfassung konnte nach Ansicht der Autoren des Kuratoriumsentwurfs nur von der Bevölkerung erarbeitet und beschlossen werden. Die Vorstellungen der Bundesregierung in der Denkschrift zum Einigungsvertrag (Nr. 6 zu Art. 4 EV), Arbeiten zur Novellierung der Verfassung sollten im Rahmen des Art. 79 GG mit der dort vorgesehenen Zwei-Drittel-Mehrheit erfolgen, wurden abgelehnt, da eine neue Verfassungsgebung erforderlich sei und nicht nur eine Änderung verschiedener Grundgesetzartikel. Das Kuratorium wollte hingegen eine offene Diskussion über eine neue Verfassung. Das Verfahren der Verfassungsgebung als Prozess der öffentlichen Auseinandersetzung und Verständigung habe einen erheblichen demokratischen Eigenwert und eine bedeutende gesellschaftliche Integrationswirkung. Erforderlich sei ein Verfassungsrat, der einen Verfassungsentwurf ausarbeiten solle, in dem Männer und Frauen zu gleichen Teilen vertreten seien. Nach öffentlicher Diskussion sollte der Entwurf vom Volk verabschiedet werden.⁷¹

1.3.2.3. Grundsätze des Verfassungsentwurfs

Der Entwurf des Kuratoriums orientierte sich am Grundgesetz und stellte seine Vorschläge den Grundgesetzartikeln synoptisch gegenüber. Darüber hinaus war der Verfassungsentwurf des Runden Tisches die wichtigste Vorlage. Der Entwurf verwandte durchgängig die weiblichen und männlichen Bezeichnungen für die

⁶⁹ Guggenberger, Bernd u. a., a.a.O., S. 25ff.

⁷⁰ Guggenberger, Bernd u. a., a.a.O., S. 27ff.

⁷¹ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 27ff.

Funktionsträger (z.B. Art. 62 Kuratoriumsentwurf -künftig KuratE-: „Die Bundesregierung besteht aus der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler und den Bundesministerinnen und Bundesministern“). Ein Grundgedanke des Entwurfs ist die Stärkung der demokratischen Informations-, Mitwirkungs- und Teilhaberechte, Festigung der Gewaltenteilung, Dezentralisierung und Kontrolle der Macht und Zurückdrängen demokratiegefährdender Tendenzen durch die Übermacht der Exekutive sowie durch wirtschaftliche Macht oder durch Verbandsmacht. Darüber hinaus sollten die Rechte der Frauen gestärkt und die Menschen-, Bürger- und Freiheitsrechte ausgeweitet werden. Weiterer Schwerpunkt war die Stärkung der sozialen Rechte der einzelnen und der sozialen Verpflichtungen des Staates und der Gemeinschaft. Betont wurde auch die Verantwortung für ökologische Zusammenhänge und für künftige Generationen.⁷²

1.3.2.4. Menschen- und Bürgerrechte

Die Bürgerrechte sollten von der Staatsangehörigkeit abgekoppelt werden, Menschenrechte sollten allen Menschen zustehen, also auch Ausländern. Bürgerrechte stehen nach bisherigem Verfassungsverständnis nur den Staatsbürgern, also deutschen Staatsangehörigen, zu. Nach dem Kuratoriumsentwurf (Art. 116 I KuratE) sollten alle Ausländer, die seit mindestens 5 Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet wohnen, Anspruch auf eine Rechtsstellung als Bürger erhalten. Ihnen stünden somit die Bürgerrechte zu. Die Versammlungs- und die Vereinigungsfreiheit (Art. 8 u. 9 KuratE) sollten Menschenrechte, nicht nur Bürgerrechte sein.⁷³

Die Grundrechte sollten nicht nur gegenüber dem Staat, sondern auch gegenüber Dritten gelten (Drittwirkung der Grundrechte).⁷⁴ Jeder Mensch sollte Anspruch auf Schutz seines privaten Lebensbereichs haben. Die Vertraulichkeit nicht öffentlicher Mitteilungen in Wort, Schrift und Bild sollte unverletzlich sein. Jeder Mensch sollte ein Recht an seinen persönlichen Daten und auf Einsicht in ihn betreffende Akten haben. (Art. 2a KuratE). Im Kuratoriumsentwurf waren Teilhaberechte auf Bildung (Art. 7 I KuratE) sowie soziale Grundrechte auf Arbeit (Art. 12a KuratE), auf soziale Sicherung (Art. 12b KuratE) und auf Wohnung vorgesehen (Art. 13 KuratE).

1.3.2.5. Frauen und Männer

Ziel war nicht nur die Herstellung rechtlicher, sondern auch sozialer Gleichheit. Der Staat wurde verpflichtet, die gleichberechtigte Teilhabe der Geschlechter in allen

⁷² Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 37ff.

⁷³ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 40ff.

⁷⁴ ebenda S. 43ff.

gesellschaftlichen Bereichen herzustellen und zu sichern (Art. 3 II KuratE). Darüber hinaus sollten neben der Familie auch andere Lebensgemeinschaften mit Kindern unter dem Schutz der Verfassung stehen (Art. 6 I KuratE) und es sollten ausreichende Betreuungseinrichtungen für Kinder geschaffen werden (Art. 6 IV KuratE).

1.3.2.6. Ökologie

Als Staatsgrundsatz war der „ökologische Bundesstaat“ (Art. 20 I KuratE) vorgesehen, als Staatsziel sollte der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verankert werden (Art. 20a KuratE), wozu auch Einschränkungen des Eigentums möglich werden sollten (Art. 14 KuratE). Ein Ökologischer Rat, bestehend aus Sachverständigen, habe bei Gesetzgebung und Verwaltung mitzuwirken (Art. 53b KuratE).

1.3.2.7. Demokratie

Die direkte Demokratie sollte durch Volksbegehren, Volksentscheid und Volksinitiative gestärkt werden (Art. 82a KuratE: Volksinitiative: mind. 100.000 Wahlberechtigte; Volksbegehren: mind. 1 Mio. Wahlberechtigte). Demokratische Teilhaberechte in Staat und Gesellschaft sollten die Mitgestaltungsmöglichkeit der Bürger verbessern, u.a. durch: Akteneinsichtsrecht für Bürger (Art. 5 IV KuratE), für Vereinigungen, Bürgerbewegungen und Initiativen (Art. 9a II KuratE).

Das Erfordernis, dass der innere Aufbau demokratischen Grundsätzen entsprechen müsse, sollte nicht nur bei Parteien (Art. 21 KuratE), sondern auch bei Vereinigungen und Bürgerinitiativen (Art. 9a KuratE) sowie bei der Presse (Art. 5 III KuratE) gelten. Die Selbstverwaltung bzw. Mitwirkung der Betroffenen bei staatlichen Hochschulen (Art. 5b III KuratE), bei der Schule (Art. 7 III KuratE), Kirchen und Religionsgemeinschaften (Art. 9c I KuratE) sowie bei Alten und Behinderten in Heimen (Art. 12b II KuratE) sollte garantiert werden.

1.3.2.8. Parlament und Regierung

Die Stellung der Abgeordneten sollte durch Erweiterung des Rede-, Antrags-, Frage- und Stimmrechts verstärkt werden sowie durch ein Zugangsrecht zu Behörden, verbunden mit einem Akteneinsichtsrecht (Art. 38a KuratE). Die Stärkung des Parlaments sollte durch das Recht der Opposition auf Chancengleichheit (Art. 39 II KuratE), Selbstbefassungsrecht der Ausschüsse (Art. 43c II, III KuratE) und ein Selbstauflösungsrecht des Bundestages (mit Zwei-Drittel-Mehrheit, Art. 39a II KuratE) erfolgen. Ein Fünftel der Abgeordneten sollte eine Aktenvorlage durch die Bundesregierung (Art. 43b II KuratE) und Einsetzung eines Untersuchungsausschusses oder einer Enquetekommission (Art. 44 u. 44a KuratE) verlangen können.

1.3.2.9. Föderalismus

Der Verfassungsentwurf betonte die Stärkung des Föderalismus, weil die Länder näher am Bürger seien und ein Gegengewicht zur Zentralgewalt im Sinne von „checks and balances“ bildeten. Außerdem stellten sie ein Gegenmodell zum Nationalstaatsgedanken dar. Der vorgesehene „Bund deutscher Länder“ (Präambel, Art. 19a, 20 KuratE) sollte den Bundesstaatscharakter betonen. Die Länder sollten durch Streichung der Rahmengesetzgebung (Art. 75 KuratE) Gesetzgebungskompetenzen zurückerhalten, u.a. den öffentlichen Dienst der Länder, Hochschulrecht, Presse- und Filmrecht, Naturschutz, Raumordnung und Landschaftspflege. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung sollte der Bund nur noch tätig werden, wenn die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nur durch bundesgesetzliche Regelung erreichbar sei; Bundesgesetze sollten nur die unerlässlichen Regelungen treffen, das Weitere sollten die Länder regeln.

1.3.2.10. Friedensstaatlichkeit

Das Gebot der Friedensstaatlichkeit wurde in mehreren Vorschriften zum Ausdruck gebracht. Die Verpflichtung zur Wahrung des Friedens wurde als Staatsziel in Art. 20 festgelegt; es wurde eine Verpflichtung zur Abrüstung, zum Verbot von ABC-Waffen und zum Verbot von Rüstungsexporten festgeschrieben (Art. 26 KuratE); ein Einsatz der Bundeswehr im Inneren wurde untersagt.⁷⁵

1.3.3. Wirkungen der Verfassungsentwürfe

Bereits eine erste Durchsicht von Verfassungsprojekten, die nach der deutschen Einigung entwickelt bzw. verabschiedet wurden, zeigt klare textliche Übereinstimmungen mit den beiden genannten Verfassungsentwürfen. Ob und in welchem Umfang ein direkter Einfluss nachzuweisen ist, soll die weitere Untersuchung ergeben.

1.3.3.1. Übersicht

In der nachfolgenden ersten Übersicht will ich zeigen, dass der Verfassungsentwurf des Runden Tisches und der Kuratoriumsentwurf zwar keine Rechtswirkungen entfalten konnten, da beide Entwürfe nicht verabschiedet und in Kraft gesetzt wurden, dass die Entwürfe aber Anstoß für verfassungspolitische Neuerungen in der deutschen Verfassungsgeschichte waren, und zwar hin zu mehr Demokratie und zu mehr

⁷⁵ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland 1991, S. 89ff.; Ladeur, Karl-Heinz: Vom Grundgesetz zur Deutschen Verfassung?, in: liberal 1992, S. 79ff.; Narr, Wolf-Dieter: Es fehlt die Leidenschaft, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1991, S. 874ff., 875; Günther, Uwe: Verfassungsreform, Verfassungsliteratur und Politik, in: Kritische Justiz 1991, S. 369ff.

Sozialstaat. Die Vorschläge konnten sich auf der Bundesebene nur in geringem Ausmaß durchsetzen, weil die Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Wege des Beitritts nach Art. 23 a.F. GG erfolgte und nicht im Wege der Verabschiedung einer neuen gemeinsamen Verfassung nach Art. 146 GG. Mit dem Beitritt unterwarfen sich die Bürger der DDR dem Grundgesetz. Änderungen der Verfassung konnten nur noch mit der in Art. 79 Abs. 2 GG vorgeschriebenen Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat vorgenommen werden. Angesichts der Mehrheitsverhältnisse waren weitergehende Änderungen des Grundgesetzes nicht mehr gegen die in der BRD herrschende CDU/CSU durchzusetzen, da diese mehr als ein Drittel der Sitze in Bundestag und im Bundesrat hatte.

In den neuen Bundesländern, die durch Ländereinführungsgesetz vom 22. Juli 1990 mit Wirkung ab 14. Okt. 1990 wieder entstanden, mussten aber von den ersten Landtagen, die am 14. Okt. 1990 gewählt wurden, neue Landesverfassungen beraten und verabschiedet werden. Diese wurden mit einfacher Mehrheit verabschiedet, teilweise wurden sie durch Volksentscheid bestätigt, wobei jeweils die einfache Mehrheit ausreichte. Da die CDU/CSU in den neuen Bundesländern keine Sperrminorität hatte, konnten auch Bestimmungen verabschiedet werden, die über den Traditionsbestand des Grundgesetzes hinauswiesen.

Daraus ergeben sich folgende **forschungsleitende** Hypothesen:

1. In dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches und in dem Kuratoriumsentwurf wurde versucht, über den Traditionsbestand des Grundgesetzes hinausgehende Verfassungsbestimmungen aufzunehmen, die die Privatsphäre des einzelnen stärker schützten, den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung offen halten sollten, die über soziale Grundrechte die Existenz des Bürgers stärker zu sichern versuchten und die über Bürgerbewegungen einerseits und über Volksbegehren und Volksentscheid andererseits einen stärkeren Einfluss des Bürgers jenseits der Parteien zu ermöglichen versuchten.
2. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches und der Kuratoriumsentwurf waren **Katalysatoren**, über die die oben genannten Verfassungsziele Eingang in die Verfassungen der neuen Bundesländer, aber auch in die EU-Grundrechte-Charta fanden.
3. Die oben genannten Verfassungsbestimmungen des Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs konnten sich weder im Einigungsvertrag, noch in der Grundgesetzreform nach der Einigung durchsetzen, weil die nach dem Grundgesetz erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit für Verfassungsänderungen (Art. 79 Abs. 2 GG) gegen die CDU/CSU-Stimmen nicht erreicht werden konnte. Die CDU/CSU stellte zusammen mit der FDP die Regierungsmehrheit und versuchte mit allen Mitteln, Änderungen des Grundgesetzes zu verhindern. Dies wurde mit der Formel begründet, das Grundgesetz sei die beste Verfassung, die die Deutschen in ihrer Geschichte hatten

(Rupert Scholz)⁷⁶. Machtpolitisch sollten insbesondere die Eigentumsverhältnisse unangetastet bleiben und nicht durch weitgehende Forderungen, z.B. im Umweltschutz, eingeschränkt werden. Der Einfluss nicht kontrollierbarer Gruppen, z.B. von Bürgerbewegungen oder die Risiken eines Volksentscheides sollten ausgeschlossen werden.

4. In den Beratungen der Landesverfassungen der neuen Bundesländer konnten die oben genannten neuen Verfassungsbestimmungen in unterschiedlichem Ausmaß, aber doch deutlich sichtbar, Mehrheiten gewinnen. Der Einfluss der Verfassungsentwürfe des Runden Tisches und des Kuratoriums lässt sich an den Texten der neuen Landesverfassungen und in den Verfassungsberatungen nachweisen. Möglicherweise führte auch die Gewissheit, dass Bundesrecht ohnehin das Landesrecht bricht (Art. 31 GG), dazu, dass die Regierungsmehrheit im Bund weitergehenden Rechtsgewährungen in Landesverfassungen keine allzu hohe Bedeutung zumaß.

5. Auch in der EU-Grundrechte-Charta und der EU-Verfassung lässt sich der Einfluss des Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs sowohl am Text als auch in den Verfassungsberatungen nachweisen.

6. Dabei darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass sowohl der Verfassungsentwurf des Runden Tisches als auch der Kuratoriumsentwurf zum überwiegenden Teil Verfassungsbestimmungen enthalten, die zum traditionellen Bestand deutschen Verfassungsrechts gehören (z.B. im Grundrechteteil: Menschenwürde, Gleichheitssatz, Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Berufsfreiheit, Eigentumsschutz) oder im institutionellen Teil: Zwei-Kammer-System (wobei die zweite Kammer Vertretung der Länder ist), föderaler Staatsaufbau, unabhängige Gerichte, Verfassungsgericht, Parlamentarisches Regierungssystem, repräsentative Rolle des Präsidenten, Rolle des Parlaments für die Gesetzgebung und den Staatshaushalt.

7. Der Einfluss des Runden-Tisch-Entwurfs und des Kuratoriumsentwurfs lässt sich vor allem an den Verfassungsbestimmungen nachweisen, die sich im Grundgesetz noch nicht finden, sondern erstmals im Runden-Tisch-Entwurf und im Kuratoriumsentwurf erscheinen.

8. Für das Forschungsprogramm heißt dies, dass zunächst die im Grundgesetz noch nicht vorhandenen Verfassungsbestimmungen herauszuarbeiten sind, also z.B. soziale Grundrechte, Volksbefragung und Volksentscheid.

9. Danach wird untersucht, inwieweit diese Bestimmungen bei der Grundgesetzreform, also im Einigungsvertrag, in der Gemeinsamen Verfassungskommission

⁷⁶ Scholz, Rupert: Gemeinsame Verfassungskommission, 1. Sitzung am 16. Jan. 1992, in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung (Zur Sache 2/96), Bonn 1996, Band 1, S. 175f.; Scholz, Rupert: Deutschland – In guter Verfassung ? Heidelberg 2004, S. 5f.

und in der Grundgesetzreform 1994 Eingang fanden. Nach der Hypothese 3 dürfte sich kein oder allenfalls geringer Einfluss nachweisen lassen.

10. Daraufhin wird untersucht, inwieweit diese „neuen Verfassungsbestimmungen“ Eingang in die Verfassungsberatungen und den Verfassungstext der Landesverfassungen der neuen Bundesländer gefunden haben (Hypothese 4). Die textliche Übereinstimmung ist zunächst ein Indiz für den Einfluss, nachzuweisen ist dieser aber nur, wenn er sich auch über die Verfassungsberatungen feststellen lässt.

11. Schließlich wird untersucht, inwieweit diese neuen Verfassungsbestimmungen Eingang in die EU-Grundrechte-Charta und die EU-Verfassung gefunden haben (Hypothese 5). Beide wird man auf Grund der Mitwirkung namhafter Verfassungsrechtler aus allen Staaten der EU als europäischen Verfassungsbestand bezeichnen dürfen.

Ich werde nachfolgend einige der wichtigsten Verfassungsartikel, die sich nicht im Grundgesetz finden, auführen und damit eine erste Plausibilität für die Arbeitsschritte unter Ziffer 8 und 10 aufzeigen.

In der nachfolgenden Synopse werden die neuen Verfassungsartikel, die sich noch nicht im Grundgesetz finden, durch **Fettdruck** hervorgehoben.

1.3.3.2. Synopse Runder Tisch – Grundgesetz – Verfassungen der neuen Bundesländer

1.3.3.2.1. Gleichheitsrechte

Im Runden-Tisch-Entwurf „**schuldet jeder jedem die Anerkennung als Gleicher**“ (Art. 1 II), ebenso im Kuratoriumsentwurf (Art. 1 I 2) und in der Verfassung von Brandenburg (Art. 7 II).

Grundrecht/Verfassungsartikel	RT	GG	GG94	Bb	MV	Sa	SA	Th ⁷⁷
Gleichheitsrechte:								
Anerkennung als Gleicher	1 II 1				12, 7 II			
Diskriminierungsverbote	1 II 2	3 III	3 III 2	12 II		18 III	7 III	2 III

⁷⁷ RT = Verfassungsentwurf des Runden Tisches vom 4.4.1990

GG = Grundgesetz idF bis 1989

GG94 = Grundgesetz idF der GG-Reform vom 27.10.1994

Bb = Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. Aug. 1992

MV = Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993

Sa = Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992

SA = Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992

Th = Verfassung des Landes Thüringen vom 25. Okt. 1993

Verfassungen werden in der Regel nach Artikeln untergliedert (nicht nach Paragraphen).

Artikel werden entsprechend dem juristischen Abkürzungsgebrauch wie folgt gegliedert: Art. 1

Abs. 2 Satz 3, abgekürzt: 1 II 3. Soweit ein Artikel nur aus einem Absatz besteht, wird nur nach Artikel und Sätzen zitiert: Artikel 1 Satz 4, abgekürzt: 1 S. 4

Willkürverbot	2 S. 2	12 I 2						
Förderung Gleichstellung Frau	3 II	3 II 2	12 III 2	13 S. 1	8	34	2 II 2	

1.3.3.2.2. Schutz der Privatsphäre

Erstmals erkennt der Runde Tisch das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** an und verankert es in der Verfassung (Art. 8 II). Dies übernimmt der Kuratoriumsentwurf (Art. 2a II), Brandenburg (Art. 11), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 6), Art. 33 Sachsen, Art. 6 Sachsen-Anhalt, Art. 6 Thüringen.

Die **Achtung der Würde im Sterben** wurde im deutschen Verfassungsrecht erstmals im Runden-Tisch-Entwurf (Art. 4 I 1) normiert und dann übernommen: Kuratoriumsentwurf (Art. 2 II 1), Brandenburg (Art. 8 I 1), Thüringen (Art. 1 I 2).

Grundrecht/Verfassungsartikel	RT	GG	GG94	Bb	MV	Sa	SA	Th
Verbot grausamer Behandlung	4 II 1			8 III		16 I		
Verbot medizin. Experimente	4 II 1			8 III		16 II		

1.3.3.2.3. Rechtsschutz gegen staatliches Handeln und staatliche Gewalt

Auch das Grundgesetz enthält eine Vielzahl von Rechtsgarantien gegen staatliche Willkür und differenzierte Rechtsschutzmöglichkeiten. Bei den meisten Autoren des Runden Tisches waren staatliche Übergriffe noch eine sehr aktuelle und ständige Erfahrung, von der viele betroffen waren und von der noch mehr bedroht waren. Bestimmte Formen staatlicher Übergriffe sollten ein für alle mal unmöglich gemacht werden, deshalb erhielten sie verfassungsrechtlichen Rang, konnten also mit einfachen Mehrheiten nicht mehr abgeschafft werden. Das bewog die Autoren auch dazu, manche einfachrechtlichen Schutzvorschriften, z.B. in der westdeutschen Strafprozessordnung oder in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), in den Verfassungsrang zu erheben.

Ein generelles **Recht auf Akteneinsicht** des Bürgers in ihn betreffende Akten hat der Runde-Tisch-Entwurf in Art. 8 II 1 vorgesehen, dies wurde übernommen vom Kuratoriumsentwurf (Art. 2a II), Brandenburg (Art. 11, 21 IV), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 6 II) und Thüringen (Art. 6 IV) und schließlich auch von der Grundrechte-Charta der Europäischen Union (Art. II - 101 Abs. 2b).

Grundrecht/Verfassungsartikel	RT	GG	GG94	Bb	MV	Sa	SA	Th
Ein- und Ausreisefreiheit	6 I							
Recht auf Freiheit und Sicherheit	12 I			9 I		16 I 2		
Anspruch auf Haftentschädigung	12 VI							
Gesetzlicher Richter	13 I 1	101 I 2						
Anspruch auf	13 I 2			52 II 1				
- faires Verfahren								
- zügiges Verfahren								
- öff. Verfahren	13 I 2							
Keine Strafe ohne Gesetz (nulla poena sine lege)	13 II 1	103 II						
Rückwirkungsverbot	13 II 2							
Unschuldsvermutung (in dubio pro reo)	13 II 3							
Verbot Doppelbestrafung (ne bis in idem)	13 III 1	103 III						
Anspruch auf Rechtsmittel	13 III 2							
Unterrichtung über Beschuldigung	13 IV Nr. 1							
Anwesenheitsrecht	13 IV Nr. 2							
Wahlverteidigung	13 IV Nr. 2			53 IV		88 I 2, 3		
Pflichtverteidigung	13 IV Nr. 2							
Vorbereitung Verteidigung	13 IV Nr. 3							
Keine Pflicht zur Anzeige	14 I 1							
Aussageverweigerungsrechte	14 II							
Zeugnisverweigerungsrechte	14 III							

1.3.3.2.4. *Recht auf politische Mitgestaltung*

Der Runde-Tisch-Entwurf sichert die **Presse- und Medienvielfalt** (Art. 15 II); dies wird von Brandenburg übernommen (Art. 19 II 2) und von der Europäischen Grundrechte-Charta (Art. II 71 Abs. 2: „Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet“). Ergänzt wird dies durch eine Institutsgarantie für den öffentlichen Rundfunk beim Runden Tisch (Art. 15 IV), beim Kuratoriumsentswurf (Art. 5 III) und in Brandenburg (Art. 19 IV).

Grundrecht/Verfassungsartikel	RT	GG	GG94	Bb	MV	Sa	SA	Th
Vielfalt der Meinungen sichern	15 II 2			19 II 2				
Schranken Meinungsfreiheit:								
- keine Einschränkung wg. geistigen Inhalts	15 III 1							
- Schutz der Jugend	15 III 2							
- Schutz der Ehre	15 III 2							
- keine Kriegsprogaganda	15 III 3			19 III 2				
- keine öff. Diskriminierung	15 III 3			19 III 2				
Hörfunk und Fernsehen								
- Körperschaften öff. Rechts	15 IV 1			19 IV 2		20 II		
- Vielfalt von Programmen	15 IV 2			19 IV 3				
- Innere Ordnung durch Gesetz	15 IV 3							
- Zulassung privater Rundf. u. Fernsehen	15 IV 4			19 IV 2		20 II	12 I	
- Zeugnisverweigerungsrecht f. Journalist.	15 V			19 V				
Recht auf politische Mitgestaltung	21 I 1			21 I			9	
Gleicher Zugang öff. Amt	21 III 1			21 II			8 II	
Recht auf Verfahrensbeteiligung	21 IV			21 V				
Beschwerderecht	21 V 1							
Anspruch auf begründeten Bescheid	21 V 2							
<u>Bürgerbewegungen</u>	35 I			20 III	3I V			
Anspruch auf Vorbringen i. Ausschüssen	35 II 1				19 I			
Anspruch auf Informationen	35 II 2			21 III 2				
<u>Vereinigungsfreiheit</u>	36 I			21 III				
Demokratischer Aufbau	36 II 1			20 III				
Meinungsfreiheit innerhalb Verband	36 II 3							
<u>Parteienfreiheit</u>	37 I	21 I						
Demokratischer Aufbau	37 II 1	21 I 3						
Meinungs- und Versammlungsfreiheit und gleichberechtigte Teilhabe an innerparteilicher Willensbildung	37 II 2							
Rechenschaft über Finanzen	37 III							
Parteiverbot	37 IV							

1.3.3.2.5. Eigentum und soziale Verpflichtung

Zur Eigentumsgarantie geht der Entwurf des Runden Tisches neue Wege, die von den Länderverfassungen aber nicht übernommen werden.

Grundrecht/Verfassungsartikel	RT	GG	GG94	Bb	MV	Sa	SA	Th
Persönlich genutztes Eigentum	29 II 1							
Genossenschaftliches Eigentum	29 II 1							
Eigentumsgarantie f. Rentenansprüche	29 II 1							
Eigentum an Wohnung	29 II 2							
Genossenschaftliches Eigentum	29 II 2							
Enteignung	29 III	14 III		41 IV		32 II	18 III	34 III
Kartelle u. Monopole verboten	30							
Gemeinwirtschaft	31 I			41 V		32 II	18 IV	

1.3.3.2.6. Soziale Grundrechte

Es war ein wichtiges Anliegen der Autoren des Runden-Tisch-Entwurfs, soziale Errungenschaften aus der DDR zu bewahren. Dem diente u.a. die Verabschiedung einer Sozialcharta am 5.3.1990. Die neuen Landesverfassungen haben davon viel übernommen, wie man an der nachfolgenden Synopse ablesen kann. Das Grundgesetz enthält keine sozialen Grundrechte, sondern lediglich das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 I, 28 I GG) als Staatsziel.

Grundrecht/Verfassungsartikel	RT	GG	GG94	Bb	MV	Sa	SA	Th
<u>Recht auf soziale Sicherung</u>	23 II			45 I		7 I		
Öffentliche Versorgungssysteme	23 III							
Anspruch auf Sozialfürsorge	23 IV			45 I		7 I		
Ziel soziale Sicherung	23 V 1							
Mitbestimmung in Heimen	23 V 2			45 III				
<u>Recht auf Wohnen</u>	25 I 1			47 I	17 III	7 I		
Sozialer Wohnungsbau	25 II						40	15, 16
<u>Recht auf Arbeit</u>	27 I			48 I		7 I		
oder Arbeitsförderung	27 I							

Grundrecht/Verfassungsartikel	RT	GG	GG94	Bb	MV	Sa	SA	Th
Freie Wahl des Arbeitsplatzes	27 II 1							
Gleiche öff. Dienstpflichten	27 II 2, 3							
Wehrpflicht abgeschafft	27 II 5							
Arbeitsschutz, Arbeitszeit	27 III 1			48 III				
Förderung Arbeitskraft für menschenwürdiges Leben	27 III 2						39 I	36
Vorrang Vollbeschäftigung	27 III 3				17 I2		39 II	
Anspruch auf Arbeitsförderung	27 III 4, 5							
Gleiche Arbeit – gleicher Lohn	27 IV							
Kündigungsschutz	27 V			48 IV				
Lehrlinge								
Schwangere								
Alleinerziehende								
Kranke								
Behinderte								
Ältere								
<u>Recht auf Betriebsrat</u>	28							
Mitbestimmung				50		26		57 III

1.3.3.2.7. Umweltschutz als Staatsziel

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches enthält nach der Bayerischen Landesverfassung von 1946 (Art. 141) zum ersten Mal wieder, soweit ich sehen kann, ein Staatsziel auf Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.⁷⁸ Gerade in der DDR wurden keine Informationen über umweltgefährdende Anlagen herausgegeben; erst die Bürgerbewegungen entwickelten ein Umweltbewusstsein und versuchten, Informationen über umweltgefährdende Anlagen zu erhalten und zu verbreiten. Nach

⁷⁸ Art. 141 der Bay. Verfassung idF vom 2. Dez. 1946 lautet:

„Abs. 1: Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen öffentlichen Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und der Körperschaften des öffentlichen Rechts.“

Abs. 2: Der deutsche Wald, kennzeichnende Orts- und Landschaftsbilder und die einheimischen Tier- und Pflanzenarten sind möglichst zu schonen und zu erhalten.

Abs. 3: Der Genuß der Naturschönheiten und die Erholung in der freien Natur, insbesondere das Betreten von Wald und Bergweide, das Befahren der Gewässer und die Aneignung wildwachsen-der Waldfrüchte in ortsüblichem Umfang ist jedermann gestattet. Staat und Gemeinde sind berechtigt und verpflichtet, der Allgemeinheit die Zugänge zu Bergen, Seen, Flüssen und sonstigen landschaftlichen Schönheiten freizuhalten und allenfalls durch Einschränkungen des Eigentumsrechts freizumachen sowie Wanderwege und Erholungsparks anzulegen.“

der Erosion der SED-Herrschaft und nach Herstellung der Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit kam das ganze Ausmaß der Umweltschäden zu Tage. Die neuen Landesverfassungen nahmen den Umweltschutz als Staatsziel auf. Auch die Gemeinsame Verfassungskommission empfahl im Schlussbericht (BT-Drucksache 12/6000, S. 15) die Aufnahme eines neuen Art. 20a mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Im Verfassungsreformgesetz vom 27.10.2004 wurde mit Art. 20a das Staatsziel Umweltschutz ins Grundgesetz eingefügt.

Grundrecht/Verfassungsartikel	RT	GG	GG94	Bb	MV	Sa	SA	Th
Umwelt:				39		10 I		
Bodennutzung, Gewässernutzung	32				40 I			
Verantwortung f. künftige Generationen	32			40 I		10 I		
Umweltschutz als Staatsziel	33 I, II		20a	39 I	12 I	10 I	35 I	31 I
Umweltdaten	33 III 2			39 VIII	6 III	34	6 II	33
Verbandsklage	33 III 3			39 VIII		10 II		
Haftung für Umweltschäden	33 IV							
Freier Zugang zu	33 V			40I II	12 II	10 III		
- Bergen								
- Wäldern								
- Feldern								
- Seen								
- Flüssen								
Rechtsanspruch auf Schutz der Unversehrtheit vor Umweltschäden				39 II				

1.3.3.2.8. Friedensverpflichtung

Die Bürgerbewegungen setzten sich für Abrüstung in Ost und West ein. Konsequenterweise nahmen sie in den Verfassungsentwurf des Runden Tisches das Staatsziel auf Herstellung einer europäischen Friedensordnung auf. Die Landesverfassungen hielten sich, mit Ausnahme Brandenburgs, zurück, möglicherweise, weil Außen- und Sicherheitspolitik Sache des Bundes war und bleiben sollte.

Grundrecht/Verfassungsartikel	RT	GG	GG94	Bb	MV	Sa	SA	Th
Staatsziel europ. Friedensordnung	41 I 2			2 I				
Förderung Abrüstung	45 I							

Verbot Angriffskrieg	45 II	26 I
Einschränkung Waffenexport	45 III	
Keine Atomwaffen		39 IX

1.3.3.2.9. Volksbegehren und Volksentscheid

Das Grundgesetz wurde auch als „super-repräsentative“⁷⁹ Verfassung bezeichnet, weil sie keine direkte Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung vorsah, sondern nur eine parlamentarische Vertretung. Diese ist fest in den Händen der etablierten Parteien, die über die Fünf-Prozent-Klausel bisher relativ erfolgreich den Einzug weiterer Parteien verhindert haben. So ist es seit der zweiten Bundestagswahl von 1953 lediglich der Grünen Partei (jetzt Bündnis 90/Die Grünen) in den 80er Jahren und der PDS bzw. Linken Partei in den 90er Jahren gelungen, in den Bundestag einzuziehen. Die vielbeklagte Politikverdrossenheit ist zum großen Teil auch Parteiverdrossenheit, so dass die Mitwirkung in anderen Beteiligungsformen als den traditionellen Parteien ein wichtiges Instrument ist, um Bürger stärker an der Willensbildung zu beteiligen. Gerade die aktive Tätigkeit der DDR-Bürger, die mit der Parole „Wir sind das Volk“ als handelnde Subjekte auf die politische Bühne traten, hat zur Überwindung des DDR-Systems geführt. Die Möglichkeit, sich außerhalb der Parteien und des Parlaments aktiv zu betätigen, hat alle Länderverfassungen veranlasst, Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in die Verfassungen aufzunehmen.

Grundrecht/Verfassungsartikel	RT	GG	GG94	Bb	MV	Sa	SA	Th
Volksinitiative				76	59	71	80	68
Volksbegehren	98			77	60 I, II	72 I	81 I, II	82 I-V
Volksentscheid	98			78	60 III/IV	72, 73	81 III-VI	82 VI

Wie man aus dem Überblick ersieht, finden sich eine Reihe von Verfassungsartikeln des Runden-Tisch-Entwurfs, die als Vorlage für entsprechende Bestimmungen in den neuen Landesverfassungen dienten. Teilweise gingen die Landesverfassungen noch darüber hinaus oder griffen Anregungen des Runden-Tisch-Entwurfs auf, um ausführlichere Regelungen oder weitergehende Bestimmungen aufzunehmen. Schon der erste Überblick zeigt, dass insbesondere die Verfassung von Brandenburg eine Reihe von Bestimmungen des Runden-Tisch-Entwurfs aufgriff und übernahm.

⁷⁹ Neumann, Franz: Konservierung des „super-repräsentativen“ Demokratiemodells. Zur Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat im Kontext der Verfassungsdiskussion nach der deutschen Einheit, in: Schlüter-Knauer, Carsten (Hg.): Die Demokratie überdenken. Festschrift für Wilfried Röhrich, Berlin 1997, S.191-211

Darüber hinaus sind die Einflüsse des Runden-Tisch-Entwurfs und des Kuratoriumsentwurfs auf die EU-Grundrechte-Charta und die EU-Verfassung zu überprüfen, und natürlich ist die textliche Übereinstimmung anhand der Verfassungsberatungen und der Texte der verabschiedeten Landesverfassung detailliert zu untersuchen.

1.4. Forschungsstand und Literatur

Ein Überblick über die vorhandenen Quellen und die Literatur zur Verfassungsdiskussion anlässlich der deutschen Einigung kann sich nur auf eine Auswahl beschränken. Hier sollen in erster Linie zusammenfassende Darstellungen vorgestellt werden.

1.4.1. Quellen und Dokumentationen

Auch bei den Quellen stellt sich in erster Linie die Frage der Auswahl, weniger die Frage nach der Erreichbarkeit vorhandener Quellen. Dies gilt für die Verfassungsreformberatungen im Parlament und den Ausschüssen, insbesondere der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK), aber auch für die Vorschläge aus den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Verbänden.

Die ab Ende 1989 einsetzende Verfassungsdiskussion beschäftigte sich mit der Frage, ob die sich demokratisierende DDR eine neue Verfassung geben sollte oder ob eine Anpassung der bestehenden Verfassung aus dem Jahre 1974 ausreichen würde. Bereits am 1. Dezember 1989 wurde aus Art. 1 Abs. 1 der DDR-Verfassung 1974 der Satz „unter Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei“ gestrichen.⁸⁰

Weitere Änderungen der DDR-Verfassung folgten im ersten Halbjahr 1990, so die Gewährleistung umfassender Meinungsfreiheit, Eigentumsgarantie, Gewerbefreiheit, die Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts, des Zivildienstes neben dem Wehrdienst, des Streikrechts und die Selbstverwaltung der Gemeinden. Schließlich wurde das Verfassungsgrundsätze-Gesetz vom 17. Juni 1990 erlassen, das die freiheitliche Grundordnung, die Eigentumsgarantie und wirtschaftliche Handlungsfreiheit sowie die Autonomie der Tarifvertragsparteien garantierte.⁸¹ Parallel dazu konstituierte sich am 7. Dez. 1989 der Zentrale Runde Tisch aus einer gleichen Anzahl von Vertretern der Bürgerbewegungen und Oppositionsparteien einerseits und Vertretern der herrschenden Parteien und Organisationen andererseits. Gleich in der ersten Sitzung am 7. Dez. 1989 wurde eine Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“

⁸⁰ Gesetz zur Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 1.12.1989 (GBl. DDR I S. 265), abgedruckt auch in der Sammlung von Schuster, Rudolf (Hg.): Deutsche Verfassungen, München 1994, ebenso die weiteren Änderungen der DDR-Verfassung

⁸¹ Alle Verfassungsänderungen sind abgedruckt im Gesetzblatt der DDR von 1990, zusammengefasst in der bereits erwähnten Sammlung von Schuster, Rudolf: Deutsche Verfassungen, 1994, S. 401-424

gebildet, die sich unter Mithilfe von Beratern mit dem Entwurf einer neuen Verfassung der DDR befasste. Ergebnis war der am 4. April 1990 vorgelegte „Entwurf der Arbeitsgruppe 'Neue Verfassung der DDR' des Runden Tisches“, der stark von den beteiligten Bürgerbewegungen geprägt wurde. Auch der Verfassungsentwurf des Runden Tisches ist in der Sammlung „Deutsche Verfassungen“⁸² dokumentiert. Die Beratungen des Verfassungsentwurfs, dazu gehörende Vorentwürfe und einen Überblick über die Beratungen und die Entstehung einzelner Abschnitte enthält die Arbeit von **Klaus Michael Rogner: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR.**⁸³

Rogner stellt die Zusammensetzung des Runden Tisches dar und beschreibt den Beratungsprozess und die verwendeten Vorentwürfe bis zur Entstehung der einzelnen Artikel des Verfassungsentwurfs. Außerdem hat er die Beratung des Verfassungsentwurfs in der Volkskammer verfolgt. Die Volkskammer, die auf Grund der historischen Wahl am 18. März 1990 eine konservative Mehrheit aufwies, lehnte es ab, den Verfassungsentwurf des Runden Tisches auch nur an die Ausschüsse zur Weiterberatung zu überweisen. Dabei hat Rogner die im Bundesarchiv aufbewahrten Protokolle, Ergebnisvermerke, Beratungsvorlagen, Beratungsempfehlungen und Erklärungen sowie den Schriftwechsel des Runden Tisches eingesehen und für seine Arbeit zum Teil ausgewertet. Da seine Arbeit im Dezember 1992 abgeschlossen wurde, konnte er den weiteren Einfluss des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches auf die Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission sowie auf die Beratungen der Verfassungen in den neuen Ländern nur bis zu diesem Zeitpunkt verfolgen. Die Rezeption des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches ist in den Verfassungsberatungen für die neuen Länder sehr viel deutlicher und stärker nachzuweisen als im Verfassungsreformprozess auf Bundesebene (in der bereits erwähnten Gemeinsamen Verfassungskommission - GVK). Hier beschränkt sich Rogner auf einen Überblick über die bis zum Dezember 1992 vorliegenden Verfassungen und Verfassungsentwürfe und verwendet dazu die veröffentlichten Quellen.

Rogner bewertet den Verfassungsentwurf des Runden Tisches sehr kritisch und stellt die These auf, der Verfassungsentwurf des Runden Tisches sei die erste freie Verfassung in Deutschland, die der Teilung, nicht der Einheit Vorschub geleistet habe. Die Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ sei dem Irrtum verfallen, vom Volk legitimiert zu sein, den Dritten Weg zu suchen und verfassungsrechtlich zu fixieren. Dieses Experiment sei ex principio zum Scheitern verurteilt gewesen.⁸⁴

⁸² Hg. von Schuster, Rudolf, München 1994

⁸³ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993

⁸⁴ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 179f.

Den Thesen Rogners ist zu widersprechen. Zugespitzt könnte man entgegnen, das Grundgesetz selbst sei die erste deutsche Verfassung, die die Teilung festgeschrieben habe und damit erst die Konstitution der DDR nach sich gezogen habe. Die Entscheidung zur Errichtung eigener politischer Institutionen in den drei Westzonen wurde auf der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz (USA, Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Belgien, Luxemburg) vom 23.2. - 6.3. und vom 20.4. - 2.6.1948 getroffen. In der Folge übergaben die Militärgouverneure der drei Westzonen am 1.7.1948 die Frankfurter Dokumente, wonach die Landtage eine Verfassungsgebende Versammlung wählen sollten. Die Ministerpräsidenten wehrten sich zunächst dagegen, da sie die Teilung Deutschlands nicht forcieren wollten. Es kam deshalb zur Bildung des Parlamentarischen Rates (nicht einer Verfassungsgebenden Versammlung), der das Grundgesetz (keine Verfassung) ausarbeitete. Trotzdem hatte die Verkündung des Grundgesetzes am 23.5.1949 zur Folge, dass auch in der Sowjetischen Besatzungszone die DDR-Verfassung ausgearbeitet und am 7.10.1949 verkündet wurde und damit die deutsche Teilung besiegelt wurde.

Wenn es auch aus außenpolitischen Gründen („window of opportunity“) sinnvoll gewesen sein mag, nach der Implosion des SED-Staates die staatsrechtliche Einigung zu forcieren, war es durchaus überlegenswert und aus der Sicht der Bürgerbewegungen, die sich im Herbst 1989 und Winter 1989/90 für die DDR-Opposition artikulierten, konsequent, die gesammelten Erfahrungen aus der Auseinandersetzung mit der Staatsmacht auch in der Verfassung der sich demokratisierenden DDR festzuhalten. Gerade die Bürgerbewegungen und auch die Diskussion um eine neue DDR-Verfassung mobilisierte ein erhebliches basisdemokratisches Potential in der DDR, das aus den gerade erst erfahrenen eigenen Möglichkeiten eine erhebliche politische Kraft schöpfte. Statt dieses Potential zu nutzen, wurde mit der Übernahme des Grundgesetzes eine eigenständige, von der Basis getragene demokratische Entwicklung ausgebremst. Mit dem Grundgesetz wurde erneut eine zunächst fremde, weil nicht selbst erkämpfte und gestaltete Verfassungsordnung gewählt bzw. denjenigen aufgezwungen, die sich am 18. März 1990 nicht für die CDU bzw. die „Allianz für Deutschland“ entschieden hatten.

Im zweiten Teil seiner Arbeit untersucht Rogner den Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder, allerdings zieht er hierbei lediglich die bereits veröffentlichten Berichte und Kommentare zu diesem Entwurf heran. Die Einflüsse des Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs auf die Beratungen in der GVK und in den Verfassungsberatungen der neuen Bundesländer behandelt er nur noch bis Ende 1992.

Der Arbeit Rogners kommt das Verdienst zu, die bislang unveröffentlichten Dokumente zum Verfassungsentwurf des Runden Tisches gesichtet und zum Teil erschlossen zu haben sowie den Gang der Beratungen nachvollziehbar dargestellt zu haben. Die Rezeption des Entwurfs in den Beratungen der GVK und der Verfassungen der neuen

Länder konnte er nur bis zum Dezember 1992 darstellen. Es fehlt die Darstellung der verfassungsgeschichtlichen Vorbilder, die bis zurück zur Frankfurter Reichsverfassung von 1849 reichen, sowie die Auseinandersetzung mit dem gesellschaftlichen, wissenschaftlichen und programmatischen Vorverständnis der Autoren des Entwurfs. Es fehlen die Auswirkungen auf die Verfassungsdiskussion sowie die Rezeption in den Arbeitsvorlagen zur GVK und die Grundgesetzänderung vom 27.10.1994 sowie die Rezeption einzelner Artikel in den neuen Landesverfassungen, die zwischen 1992 und 1994 verabschiedet wurden. Ebenso wenig hat Rogner die Diskussion in der Öffentlichkeit der DDR (Zeitungen, Zeitschriften, Leserbriefe, örtliche Initiativen) sowie die Eingaben an den Runden Tisch bearbeitet. Auf Grund seines konservativen Staatsverständnisses gelingt es Rogner nicht, die emanzipatorischen Anliegen der Autoren herauszuarbeiten, sowie die Übernahme wichtiger, neuer Textvorschläge für die neuen Landesverfassungen zu würdigen.

Inzwischen hat **Uwe Thaysen** in der fünfbändigen Dokumentation **„Der Zentrale Runde Tisch der DDR“** die Wortprotokolle und Dokumente des Zentralen Runden Tisches der DDR herausgegeben und damit einen wichtigen Beitrag zur wissenschaftlichen Bearbeitung geliefert.⁸⁵ Uwe Thaysen war teilnehmender Beobachter des Runden Tisches und hat sämtliche Sitzungen des Plenums des Runden Tisches besucht und dokumentiert. In dem fünfbändigen Werk sind allerdings die Sitzungsprotokolle der Arbeitsgruppen nicht enthalten. Wichtig ist hierbei vor allem das Protokoll der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“, ebenso die Arbeitsunterlagen dieser Arbeitsgruppe. Sie sind im Bundesarchiv archiviert und bedürfen noch der vollständigen Erschließung.⁸⁶ Dies soll in der vorliegenden Arbeit zumindest teilweise erfolgen.

Uwe Thaysen hat die Entwicklung des Runden Tisches und eine politikwissenschaftliche Bewertung in seinem Werk: **Der Runde Tisch oder: Wo blieb das Volk?**⁸⁷ niedergelegt.

Der Verfassungsentwurf des „Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder“ liegt in einer Buchausgabe unter dem Titel **„Eine Verfassung für Deutschland. Manifest-Text-Plädoyers“**⁸⁸ vor, die neben der Denkschrift zum Verfassungsentwurf drei Beiträge der Herausgeber enthält. Die Denkschrift erläutert das

⁸⁵ Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente; bearbeitet, mit einem einleitenden Essay versehen und herausgegeben von Uwe Thaysen, Wiesbaden 2000

Band I: Aufbruch, S. 1-255

Band II: Umbruch, S. 257-548

Band III: Neuer Machtkampf, S. 549-875

Band IV: Identitätsfindung?, S.877-1148

Band V: Dokumente, 746 S.

⁸⁶ Bundesarchiv Berlin, DA 3 (Zentraler Runder Tisch), insbesondere DA 3/36 – DA 3/42

⁸⁷ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch oder: Wo blieb das Volk? Der Weg der DDR in die Demokratie, Opladen 1990, 215 S.

⁸⁸ Hg. von Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang, München - Wien 1991, 299 S.

Verfassungskonzept „von unten“ und versteht die Verfassungsgebung als „Motor der Einheit“.⁸⁹ Das Kuratorium knüpft in vielen Bestimmungen an den Entwurf des Runden Tisches an, orientiert sich im Text aber am Grundgesetz und stellt den Bestimmungen des Grundgesetzes synoptisch seine Alternativvorschläge gegenüber. Am auffälligsten ist der konsequente Gebrauch der männlichen und weiblichen Form bei der Beschreibung der Positionsträger („Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik“). Das Kuratorium verstand sich als erste gesamtdeutsche Bürgerinitiative.⁹⁰

Soweit ersichtlich, sind auch die Entstehung dieses Verfassungsentwurfs, seine Materialien, der Diskussionsprozess und das Vorverständnis noch nicht aufgearbeitet. Das gilt noch mehr für die verschiedenen im Jahre 1990 veröffentlichten Verfassungsentwürfe, wie z.B. die Nohfeldener Erklärung vom 23.6.1990, das Grundsatzpapier des SPD-Parteivorstands vom Juli 1990, den Wahlprüfstein VI des Deutschen Gewerkschaftsbundes von 1990 („Auf bewährter Grundlage eine neue Verfassung schaffen“) und den Verfassungsentwurf der PDS/LL vom 9./10.11.1991 sowie die Entwürfe zu einzelnen Themenbereichen, z.B. das Frankfurter Frauenmanifest „Frauen in bester Verfassung“ von 1990 und den Entwurf „Einig Kinderland“ vom 15.9.1990.

Der Prozess, der zum Abschluss des Staatsvertrags zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990 und damit zur weitestgehenden Umgestaltung der Gesellschaftsordnung der DDR führte, sowie die Entstehung des Einigungsvertrages vom 31. Aug. 1990 sind in der Reihe „**Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit**“, die in je einem Band den Staatsvertrag, den Einigungsvertrag und den Zwei-plus-Vier-Vertrag behandeln, sehr gut dokumentiert.⁹¹ Sie enthalten lesenswerte Einführungen von Klaus Stern und Bruno Schmidt-Bleibtreu, die den Entstehungsprozess und die Auswirkungen der Verträge umfassend beschreiben.

Der auf Grund von Art. 5 des Einigungsvertrages angestoßene Verfassungsreformprozess, der am 28./29.11.1991 zur Bildung der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat führte, ist inzwischen in den drei Bänden „**Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung**“⁹² sehr gut dokumentiert. Die Dokumentation

⁸⁹ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland. Manifest-Text-Plädoyers, München-Wien 1991, S. 27

⁹⁰ ebenda, S. 31ff.

⁹¹ Stern, Klaus; Schmidt-Bleibtreu, Bruno (Hg.): Verträge und Rechtsakte zur deutschen Einheit, Band 1: Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit Vertragsgesetz, Begründung und Materialien, München 1990, 358 S.

Band 2: Einigungsvertrag und Wahlvertrag mit Vertragsgesetzen, Begründungen und Materialien, München 1990, 1097 S.

Band 3: Zwei-plus-Vier-Vertrag, Partnerschaftsverträge, EG-Maßnahmenpaket mit Begründungen und Materialien, München 1991, 593 S.

⁹² Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hg.):

enthält die Stenographischen Berichte der 26 Sitzungen und 9 Anhörungen der GVK, sämtliche 95 Kommissions-Drucksachen und 119 Arbeitsunterlagen, den Abschlussbericht der GVK sowie die Protokolle der Bundestags- und Bundesratsdebatten im anschließenden Gesetzgebungsverfahren. In dem Materialienband sind erstmals auch die bisher nicht veröffentlichten Protokolle der Obleute-Besprechungen enthalten, die den Gang der Debatten und die zuletzt erzielten Kompromisse beeinflussten.

Eine sehr prägnante Zusammenfassung der Diskussionen in der Gemeinsamen Verfassungskommission nimmt **Franz Neumann** in dem zweiteiligen Beitrag „**Verfassungsdiskussion in Deutschland**“ vor. Darin werden wesentliche Debattenbeiträge und Entwürfe zu den einzelnen Themen dokumentiert und den dazugehörigen Beiträgen gegenübergestellt.⁹³

Die Verfassungsgebungsprozesse der neuen Länder sind von **Peter Häberle** im „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart“ in mehreren umfangreichen Länderberichten dargestellt und bewertet und mit den Texten der wichtigsten Verfassungsentwürfe dokumentiert worden.⁹⁴

1.4.2. Monographien und Aufsätze

1.4.2.1. Zum Verfassungsentwurf des Runden Tisches

Neben der bereits erwähnten quellenkritischen Arbeit von Rogner hat **Peter Häberle** den Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR analysiert.⁹⁵ Nach einer Betrachtung über den Runden Tisch und seine Zusammensetzung stellt er die Entstehung des Entwurfs und seine Behandlung in der Volkskammer dar. Dann versucht er, die Vorbilder und Einflüsse zu benennen, insbesondere bei den

Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 12. Deutscher Bundestag, Zur Sache 2/96, Bonn 1996,

Band 1: Bericht und Sitzungsprotokolle, 1195 S.,

Band 2: Anhörungen und Berichterstattegespräche, 853 S.,

Band 3: Arbeitsunterlagen und Gesetzesmaterialien, 1428 S.

⁹³ Neumann, Franz: Verfassungsdiskussion in Deutschland I. Staatsziele-Grundrechte-Partizipation, Sonderausgabe Wochenschau Dez. 1992, Schwalbach und Frankfurt 1992;

Neumann, Franz: Verfassungsdiskussion in Deutschland II. Bewährtes bewahren-wenig Neues kam ins Grundgesetz, Sonderausgabe Wochenschau Dez. 1994, Schwalbach und Frankfurt 1994

⁹⁴ Häberle, Peter: Der Entwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Runden Tisches (1990) in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart Neue Folge Band 39 (1990), S. 319-493;

Häberle, Peter: Das Problem des Kulturstaates im Prozess der deutschen Einigung – Defizite,

Versäumnisse, Chancen, Aufgaben, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Bd.

40 (1991/92), S. 291-499; Häberle, Peter: Die Verfassungsbewegung in den fünf neuen Bundesländern,

in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Bd. 41, (1993), S. 69-307; Häberle,

Peter: Die Verfassungsbewegung in den fünf neuen Bundesländern Deutschlands 1991 bis 1992, in:

Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Bd. 42 (1994), S. 149-323; Häberle, Peter:

Die Schlussphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern, in: Jahrbuch des öffentlichen

Rechts der Gegenwart, Neue Folge Bd. 43 (1995), S. 355-474

⁹⁵ Häberle, Peter: Der Entwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Runden Tisches (1990) in: JöR N.F. Band 39 (1990), S. 319-349

verfassungsgeschichtlich neuen Bestimmungen, z.B. dem Wappen „Schwerter zu Pflugscharen“. Der Entwurf sei als Dokument pluralistischer Verfassungsgebung ernst zu nehmen.⁹⁶ Häberle äußert die Erwartung, die Verfassungsgeschichtsschreibung vermöge in weiträumiger Betrachtung noch mehr Linien und Zusammenhänge aufdecken, die dem zeitgenössischen Beobachter verborgen blieben. Diese Anregung soll mit der vorliegenden Arbeit aufgegriffen und umgesetzt werden.

Auch in den Sammelband „**Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen-Hintergründe-Materialien**“⁹⁷ beschäftigen sich einige Beiträge mit dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches. Während **Wolfgang Templin**, selbst einer der Mitautoren des Entwurfs, lediglich eine kurze historische Einführung gibt,⁹⁸ stellt **Ulrich K. Preuß**, ausgehend von Rousseaus Vorstellung unmittelbarer Demokratie, den Einfluss der Bürgerbewegung auf den Verfassungsentwurf dar.⁹⁹ Für ihn stellt der Entwurf eine Gesellschaftsverfassung der Zivilgesellschaft dar.

Eine deutliche Kritik wird von **Gerd Roellecke** geübt.¹⁰⁰ Der Verfassungsentwurf entspreche dem politischen Spektrum einer rot-grünen Koalition. Die Bestimmungen zum Eigentum bilden für ihn einen Rückfall in feudale Verhältnisse, in denen das Eigentum gebunden und dem Markt entzogen war.

Karl-Heinz Ladeur kritisiert in seinem Beitrag „Verfassungsgebung als Katharsis. Der Entwurf des Runden Tisches“¹⁰¹ die vielen guten Absichten; der Entwurf unterscheide nicht zwischen Freiheits- und Leistungsrechten. Das Eigentum werde in liberalen Verfassungen höher eingeschätzt als ein soziales Grundrecht, wie das Recht auf Arbeit, denn „Eigentum soll in der Tat auf dem Markt neues Eigentum generieren!“¹⁰²

Bereits vor 150 Jahren hatte sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die einzige Quelle der Wertschöpfung in der menschlichen Arbeitskraft zu suchen ist.¹⁰³ Ladeur ignoriert diese Erkenntnis. Obwohl er vorgibt, seine Kritik gehe nicht von einem neoliberalen Wirtschafts- und Rechtsverständnis aus, ist ihm die Garantie persönlich genutzten und genossenschaftlichen Eigentums ein Dorn im Auge, ebenso die Stärkung der

⁹⁶ Häberle, Peter; Der Entwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Runden Tisches, 1990, S. 349

⁹⁷ Hg. von Bernd Guggenberger und Tine Stein, München-Wien 1991

⁹⁸ Templin, Wolfgang: Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches. Hintergründe und Entstehungsbedingungen, in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, 1991, S. 350ff.; zum selben Thema auch: Fischer, Erich: Verfassungsgeschichte der DDR 1990, in: Kritische Justiz 1990, S. 413ff.

⁹⁹ Preuß, Ulrich K.: Auf der Suche nach der Zivilgesellschaft. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches, in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, 1991, S. 357ff.

¹⁰⁰ Roellecke, Gerd: Dritter Weg zum zweiten Fall, in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, 1991, S. 367ff.

¹⁰¹ Ladeur, Karl-Heinz: Verfassungsgebung als Katharsis, in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, 1991, S. 376ff.

¹⁰² Ladeur, Karl-Heinz: Verfassungsgebung als Katharsis, a.a.O., S. 383

¹⁰³ Marx, Karl: Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie, Erster Band, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Band 23, Berlin 1969, S. 53ff., 58ff.

Gewerkschaften. Ladeur befürwortet systemtheoretische Modelle und macht sich Gedanken über eine Institutionenökonomie, ohne sagen zu können, was damit gemeint ist und bezweckt werden soll. Wie er zu der Einschätzung kommt, der Verfassungsentwurf sei ein „sehr deutsches Luftgebilde, das vom apokalyptischen Denken geprägt“¹⁰⁴ sei, wird nicht erläutert.

1.4.2.2. Der Entwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder

Uwe Günther hat in einem Aufsatz „Verfassungsreform, Verfassungslyrik und Politik“¹⁰⁵ die mangelnde Einklagbarkeit sozialer Grundrechte und Staatsziele bemängelt. Positiv bewertet er die Stärkung des Umweltschutzes durch ein Verbandsklagerecht, also Grundrechtsschutz durch Verfahren. Er sieht keinen politischen Weg für die Umsetzung des Entwurfs.

Wolf-Dieter Narr¹⁰⁶ kritisiert die Unverbindlichkeit sozialer Grundrechte, den phantasielosen Organisationsteil, die zu starke Staatsbezogenheit und zu viele Institutionen (Bürger-, Ausländer-, Dienstpflicht- und Datenschutzbeauftragte), sowie die kritiklose Übernahme der Bestimmungen zum Eigentum und zur Sozialisierung aus dem Grundgesetz (Art. 14 u. 15 GG). Er bescheinigt dem Entwurf einen Mangel an politischer Problem- und Lösungsphantasie.

Außer diesen hat auch **Karl-Heinz Ladeur** in der Zeitschrift „liberal“¹⁰⁷ den Kuratoriumsentwurf behandelt; er wirft ihm die Bevorzugung der Bürgerbewegungen vor und unterstellt ein subjektives Recht auf den Versorgungsstaat.

Insgesamt ist sowohl der Entwurf des Runden Tisches als auch der Kuratoriumsentwurf wenig untersucht und erörtert worden.

Bei der Lektüre der Arbeitsunterlagen und Kommissionsdrucksachen in der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) fällt auf, dass die Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen bei ihren Vorschlägen regelmäßig auf beide Entwürfe zurückgegriffen haben. **Wolfgang Ullmann** hat sich in der GVK leidenschaftlich für die Aufnahme einzelner Bestimmungen aus den Entwürfen eingesetzt. Die Rezeption der Entwürfe in der GVK sowie bei den Beratungen der neuen Landesverfassungen scheint nach der bisherigen Literaturdurchsicht noch ein Desiderat zu sein.

¹⁰⁴ Ladeur, Karl-Heinz: Verfassungsgebung als Katharsis, 1991, S. 386

¹⁰⁵ Günther, Uwe: Verfassungsreform, Verfassungslyrik und Politik. Anmerkungen zum Verfassungsentwurf des ‚Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder‘, in: Kritische Justiz 1991, S. 369ff.

¹⁰⁶ Narr, Wolf-Dieter: Es fehlt die Leidenschaft. Zum Verfassungsentwurf des Kuratoriums ‚Bund deutscher Länder‘, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1991, S. 874ff.

¹⁰⁷ Ladeur, Karl-Heinz: Vom Grundgesetz zur Deutschen Verfassung? Zur Kritik des Verfassungsentwurfs des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder. Durch Aufhebung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft zur zivilen Gesellschaft? in: liberal 1992, S. 79ff.

1.4.2.3. Die Debatte über die Vereinigung: Art. 23 – Art. 146 GG

Die Frage nach dem besten Weg zur Vereinigung wurde in den ersten Monaten des Jahres 1990 heftig diskutiert. Wichtige Debattenbeiträge sind in dem bereits erwähnten Sammelband von **Guggenberger** und **Stein**: „**Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit**“¹⁰⁸ enthalten.

Dieter Grimm¹⁰⁹ fragt, ob sich das Grundgesetz als Verfassung des geeinten Deutschlands eigne und auf welchem Wege ein geeintes Deutschland seine Verfassung erhalte. Für ihn ist der Weg über Art. 146 GG angemessener als über Art. 23 GG.

In dem Sammelband fehlen allerdings die Beiträge von **Helmut Ridder**, der zur sog. Artikeldebatte eine eigene Stellungnahme vertreten hat, wonach entsprechend der Präambel das Grundgesetz nur für eine Übergangszeit gelte, die mit dem Einigungsvertrag ihr Ende gefunden habe, so dass eine neue Verfassung verabschiedet werden müsse.¹¹⁰

1.4.2.4. Der Einigungsvertrag

Zum Einigungsvertrag gibt es einen sehr aufschlussreichen Bericht des verantwortlichen westdeutschen Akteurs **Wolfgang Schäuble**: „**Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte**“.¹¹¹ Schäuble war als Bundesinnenminister entscheidend an der Ausarbeitung und dem Abschluss des Einigungsvertrages beteiligt. Er erläutert die verfolgten politischen Ziele und die Absicht, nach der Volkskammerwahl vom 18.3.1990 durch einen Beitritt so schnell wie möglich die staatliche Einigung zu erreichen. Er beschreibt die Rück-sichtnahmen und politischen Schwierigkeiten, eine Mehrheit in der Volkskammer und eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag und Bundesrat für die erforderlichen Grundgesetzänderungen zu erreichen.

1.4.2.5. Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat

Die Akteure der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) haben neben dem Schlussbericht vom 5.11.1993 (BT-Drucksache 12/6000)¹¹² eine Zusammenfassung der Diskussion und Ergebnisse im Sonderheft B 52-53/93 der Zeitschrift „Aus Politik und

¹⁰⁸ Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen-Hintergründe-Materialien, München-Wien 1991, 443 S.

¹⁰⁹ Grimm, Dieter: Zwischen Anschluß und Neukonstitution. Wie aus dem Grundgesetz eine Verfassung für das geeinte Deutschland werden kann, in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, 1991, S. 119-129

¹¹⁰ Ridder, Helmut: Über Inhalt, Funktion und Stellenwert der Artikeldebatte, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1990, S. 420ff., 562ff., 666ff., 970ff.

¹¹¹ Schäuble, Wolfgang: Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, hg. von Dirk Koch und Klaus Wirtgen, Stuttgart 1991, 317 S.

¹¹² Deutscher Bundestag (Hg.): Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5.11.1993, BT-Drucks. 12/6000, 167 S.

Zeitgeschichte“ veröffentlicht. Während die beiden Vorsitzenden Rupert Scholz¹¹³ und Henning Voscherau¹¹⁴ und der Sekretär der GVK, Eckart Busch,¹¹⁵ Auftrag, Verfahren und Stellung im Institutionengefüge des Grundgesetzes erläutern, stellen Dirk Zapfe,¹¹⁶ Wolfgang Fischer,¹¹⁷ Rainer Holtschneider,¹¹⁸ Klaus G. Meyer-Teschendorf,¹¹⁹ Eckart Busch¹²⁰ und Hans Hofmann¹²¹ die Diskussion und Ergebnisse der Sachthemen dar. Eine weitere Darstellung der Ergebnisse der GVK erfolgte in der Sondernummer der Zeitschrift „Das Parlament“ vom 14.1.1994.¹²²

1.4.2.6. Gesamtdarstellungen zur Verfassungsdiskussion

Inzwischen sind einige Monographien zur Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission und der Verabschiedung der Grundgesetzreform im Bundestag erschienen. Zunächst ist auf die Darstellung von **Michael Kloepfer: „Verfassungsänderung statt Verfassungsreform“** hinzuweisen.¹²³ Kloepfer beschreibt die Einsetzung und Arbeitsweise der Gemeinsamen Verfassungskommission (S.17-29) und stellt dann anhand des Schlussberichts der Gemeinsamen Verfassungskommission (BT-Drucks. 12/6000) die inhaltliche Diskussion bis zur Verabschiedung des Grundgesetzreformgesetzes vom 27.10.1994 dar (S. 30-135). Dabei folgt die Arbeit sowohl im Aufbau als auch im Inhalt dem Schlussbericht. Nach jedem Abschnitt kommentiert Kloepfer die Beratungen und das Ergebnis. Nützlich ist an seiner Darstellung der umfassende Nachweis aller Gesetzentwürfe und Änderungsvorschläge sowie aller Sitzungen, Anhörungen und Debatten, sowohl in der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) als auch im Bundestag und im Bundesrat, sowie der Hinweis auf Veröffentlichungen der Akteure zu den jeweils erörterten Themen. Interessant sind auch seine eigenen Kommentare, die die Arbeit der GVK durchaus

¹¹³ Scholz, Rupert: Die Gemeinsame Verfassungskommission. Auftrag, Verfahren und Ergebnisse, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/1993, S. 3-5

¹¹⁴ Voscherau, Henning: Verfassungsreform und Verfassungsdiskurs, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/1993, S. 5-7

¹¹⁵ Busch, Eckart: Die Gemeinsame Verfassungskommission. Eine neue Institution für die Grundgesetzreform, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/1993, S. 7-11

¹¹⁶ Zapfe, Dirk: Gleichberechtigung durch die Verfassung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/1993, S. 11-15

¹¹⁷ Fischer, Wolfgang: Formen unmittelbarer Demokratie im Grundgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/1993, S. 16-18

¹¹⁸ Holtschneider, Rainer: Soziale Staatsziele als Leitlinien der Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/1993, S. 19-22

¹¹⁹ Meyer-Teschendorf, Klaus G.: Staatszielbestimmung Umweltschutz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/1993, S. 23-27

¹²⁰ Busch, Eckart: Zur sicherheitspolitischen Orientierung der Verfassung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/1993, S. 27-32

¹²¹ Hofmann, Hans: Grundgesetz und Europäische Union. Fortentwicklung der Verfassung im Zuge des europäischen Einigungsprozesses, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/1993, S. 33-39

¹²² Das Parlament, 44. Jg., Nr. 2 vom 14.1.1994, S. 1-17 Verfassung und Verfassungsreform

¹²³ Kloepfer, Michael: Verfassungsänderung statt Verfassungsreform. Zur Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission (Berliner Juristische Universitätschriften. Öffentliches Recht, Band 1), 2. Aufl. Berlin 1996, 173 S.

kritisch bewerten. Indem die GVK nicht nur die in Art. 5 Einigungsvertrag aufgeführten Themen behandelte, sondern nahezu der Hälfte der Artikel des Grundgesetzes einer Überprüfung unterzog, überschritt sie ihre Kompetenzen. Darin sieht Kloepfer eine Ursache ihrer Schwäche und fragt, ob die selbst verursachte Kompetenzausweitung vielleicht gerade dem Ziel dienen sollte, möglichst wenig zu ändern.¹²⁴ Ein Staatsziel „Recht auf Wohnen“ sei auch eine Frage moralischer Rechtfertigung der sozialen Marktwirtschaft, denn den ostdeutschen Bürgern falle die ungerechte Eigentumsverteilung stärker auf als der schon längst daran gewöhnten westdeutschen Bevölkerung.

Kloepfer hält den Auftrag der GVK für nicht erfüllt: insbesondere die dringend klärungsbedürftige Frage der Finanzverfassung sei ausgeklammert worden. Interessant ist seine Aufzählung der nicht behandelten Themen:

- Kontrolle der Nachrichtendienste,
- Parteien: Innerparteiliche Demokratie,
- Parteienfinanzierung,
- Ausreisefreiheit,
- Indoktrinationsverbot.¹²⁵

Die Verarbeitung der Vergangenheitserfahrung der DDR sei eine notwendige Aufgabe für die Zukunftsbewältigung und dies sei in der GVK, obwohl vordringlichste Aufgabe, versäumt worden.¹²⁶ Die GVK habe weder die Strukturschwächen des Grundgesetzes (Konzeptionslosigkeit der Grundrechtsschranken, unzureichende Verarbeitung der Parlamentsherrschaft unter den Bedingungen der Mediendemokratie, Mängel der Finanzverfassung) behandelt, noch das Grundgesetz als Antwort auf die Unrechtserscheinungen der DDR ausgestaltet,¹²⁷ und damit die innere Wiedervereinigung verfassungsrechtlich nicht befördert. Kloepfer wirft mit Recht die Frage auf, ob nicht mit der Stabilisierung des Verfassungstextes eine Destabilisierung des Verfassungskonsenses im innerlich noch unvollkommen vereinigten Deutschland erfolgt sei.¹²⁸

Peter Fischer untersucht in seiner Schrift „**Reform statt Revolution**“¹²⁹ ebenfalls die inhaltlichen Auseinandersetzungen in der GVK zu den Themen Grundgesetz und Europa, Bürgerbeteiligung und Plebiszite sowie zu den Staatszielen.¹³⁰ Er kommt zum Ergebnis, dass die GVK ihrem Selbstverständnis nicht gerecht geworden sei und kein

¹²⁴ Kloepfer, Michael: Verfassungsänderung statt Verfassungsreform, 2. Aufl. 1996, S. 24ff., 173

¹²⁵ Kloepfer, Michael: Verfassungsänderung statt Verfassungsreform, 1996, S. 136-142

¹²⁶ ebenda S. 148

¹²⁷ ebenda S. 150

¹²⁸ ebenda S. 151

¹²⁹ Fischer, Peter: Reform statt Revolution. Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat (Schriftenreihe der Forschungsgruppe Deutschland Band 5, hg. von Werner Weidenfeld), München 1995, 141 S.

¹³⁰ Fischer, Peter: Reform statt Revolution, 1995, S. 57-77

Katalysator für die innere Einheit geworden sei.¹³¹ Die ostdeutschen Perspektiven seien zwar in die Diskussionen, nicht aber in die Ergebnisse eingeflossen.¹³² Bei der CDU diagnostiziert er einen Widerspruch zwischen der Verankerung von Plebisziten und sozialen Staatszielen in den ostdeutschen Landesverfassungen und ihrem Widerstand gegen Volksbegehren und Volksentscheide in der GVK.¹³³ Die Konfliktlinien sieht er anhand der Parteigrenzen Regierung – Opposition, nicht aber zwischen Ost und West.¹³⁴ Andererseits erkennt er an, dass die ostdeutschen Interessen von PDS und Bündnis 90/Die Grünen in den Vordergrund gestellt wurden, so dass man meines Erachtens durchaus die These vertreten kann, dass die ostdeutschen Interessen nur und in erster Linie von den beiden kleinen Oppositionsparteien PDS und B90/Die Grünen vertreten wurden und damit durchaus eine Konfliktlinie Ost (PDS, B90/Die Grünen) – West (CDU/CSU, FDP, SPD) bestand.

Peter Fischer sieht in den Debatten, insbesondere um Plebiszite, einen Gegensatz zwischen einem statisch-obrigkeitsstaatlichen Staatsverständnis und einem freiheitlich-republikanischem Politikverständnis.¹³⁵ Der Titel der Arbeit Fischers ist meines Erachtens misslungen, denn in der ganzen Abhandlung geht es nicht um Revolution. Als Revolution kann man den Machtverlust der SED im Herbst 1989 bezeichnen. Damit beschäftigt sich die Arbeit aber nicht.

Helge-Lothar Batt untersucht ebenfalls „**Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit**“.¹³⁶ Batt kommt zu dem Ergebnis, dass Struktur (d.h. nur Parteipolitiker) und Verfahren (Zweidrittelmehrheit für Veränderungen; bei Nichteinigung blieb es beim status quo) den status quo begünstigten.¹³⁷ Die entscheidenden Akteure seien die Bundestagsfraktionen und die Landesregierungen gewesen.¹³⁸ Parteien und Ministerialbürokratie hätten den Prozess dominiert, sie seien aber die falschen Akteure für eine Machtbegrenzung der Parteien und eine Erhöhung der Responsivität und Steuerungsfähigkeit des Systems gewesen.¹³⁹ Die Grundgesetzreform nach der Vereinigung habe die Chance verpasst, in eine Diskussion über eine Modernisierung des Staates einzutreten. Batt beschäftigte sich in erster Linie mit den Akteuren und der Verfahrensweise, wie die Ergebnisse zustande kamen, im Gegensatz zu Fischer, der den Schwerpunkt auf die inhaltliche Diskussion legte.

¹³¹ Fischer, Peter: Reform statt Revolution, 1995, S. 111f.

¹³² ebenda S. 111

¹³³ ebenda S. 111f.

¹³⁴ ebenda S. 113

¹³⁵ ebenda S. 107f.

¹³⁶ Batt, Helge-Lothar: Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit. Akteure, politischer Prozeß und Ergebnisse (Reihe: Analysen Politik-Gesellschaft-Wirtschaft, Band 56) Opladen 1996, 196 S.

¹³⁷ Batt, Helge-Lothar: Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit, 1996, S. 144

¹³⁸ Batt, Helge-Lothar: Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit, 1996, S. 145

¹³⁹ ebenda S. 167

In dem Sammelband „**Revision des Grundgesetzes?**“¹⁴⁰ sind dreizehn Beiträge enthalten, von denen sich zwei Beiträge mit der Arbeitsweise und dem Verfahren der GVK sowie mit deren Öffentlichkeitswirkung und zehn Beiträge mit den inhaltlichen Debatten in der GVK beschäftigen.

Marion Schmidt¹⁴¹ kommt zum Ergebnis, dass sich die Parteien die Verfassungsreform nicht aus den Händen nehmen lassen wollten und die gesellschaftlichen Initiativen keinen ausreichenden Rückhalt in der Gesellschaft hatten. Erst wenn es den Verfassungsinitiativen gelungen wäre, den Verfassungsdiskurs in die Gesellschaft hineinzutragen, wären auch die Parteien gezwungen gewesen, den Willen des Volkes nach einer Neugestaltung des Grundgesetzes zu berücksichtigen.¹⁴²

Norbert Konegen sieht in dem Beitrag „Grundrechte und Staatszielbestimmungen“¹⁴³ neben dem Funktionswandel der Verfassung von Abwehr- zu Teilhaberechten auch eine Entlastungs- und eine Sinnstiftungsfunktion, die mit der Verankerung von Staatszielen (Naturschutz, Arbeit, Wohnen) bedient werden musste. Er kommt zu dem resignierenden Schluss, dass Verfassungsfragen immer schon Machtfragen seien, die aber schon längst entschieden waren.¹⁴⁴

Peter Nitschke kommt im Beitrag „Grundgesetz und Europa“¹⁴⁵ zum Resultat, die GVK habe mit der Verabschiedung des Europaartikels eine gelungene Leistung vollbracht, ohne die der Maastricht-Vertrag vor dem Bundesverfassungsgericht nicht bestanden hätte. Die Länder seien aufgewertet worden, und die GVK habe einen wichtigen Akzent für den gesetzlichen Einstieg in eine Formation eigenstaatlicher Qualität auf Europa-Ebene geleistet. Es müsse sich noch entscheiden, ob die europäische Integration auf föderaler Basis verlaufe oder von den zentralistischen Staaten alleine vorangetrieben werde.¹⁴⁶

Wilfried von Bredow stellt in seinem Beitrag¹⁴⁷ die These auf, ambitionierte Runderneuerungsversuche von Verfassungen moderner Gemeinwesen hätten wegen interner Interessen-Differenzierung keine Chance. Erst bei Beginn einer in ihrer Besonderheit gut erkennbaren historischen Sequenz sei die Chance für

¹⁴⁰ Konegen, Norbert; Nitschke, Peter (Hg.): Revision des Grundgesetzes? Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Opladen 1997, 252 S.

¹⁴¹ Schmidt, Marion: Die GVK – Auftrag, Zusammensetzung und Verfahren, in: Konegen, Norbert; Nitschke, Peter (Hg.): Revision des Grundgesetzes?, 1997, S. 9-27

¹⁴² Schmidt, Marion: Die GVK – Auftrag, Zusammensetzung und Verfahren, 1997, S. 25

¹⁴³ Konegen, Norbert: Grundrechte und Staatszielbestimmungen, in: Konegen, Norbert; Nitschke, Peter (Hg.): Revision des Grundgesetzes?, 1997, S. 29-55

¹⁴⁴ ebenda S. 53

¹⁴⁵ Nitschke, Peter: Grundgesetz und Europa, in: Konegen, Norbert; Nitschke, Peter (Hg.): Revision des Grundgesetzes?, 1997, S. 57-75

¹⁴⁶ Nitschke, Peter: Grundgesetz und Europa, in: Konegen, Norbert; Nitschke, Peter (Hg.): Revision des Grundgesetzes?, 1997, S. 57ff., 70ff.

¹⁴⁷ Bredow, Wilfried von: Im Schlagschatten des Bundesverfassungsgerichts, in:

Konegen, Norbert; Nitschke, Peter (Hg.): Revision des Grundgesetzes?, 1997, S. 159-176

Verfassungsänderungen größeren Stils gegeben. Diese Zeit sei für die BRD noch nicht eingetreten.

Im abschließenden Beitrag kommen **Norbert Konegen** und **Peter Nitschke**¹⁴⁸ zur Feststellung, die GVK habe zunächst zu einer ernsthaften Analyse ihrer gesellschaftlichen Vorbedingungen kommen müssen. Die von ihr angestellten Erörterungen seien nur Auftakt für eine noch ausstehende nötige Verfassungsdiskussion. Im Hinblick auf die grundsätzlichen Fragen von Staat und Gesellschaft sei die Arbeit der GVK noch verfrüht gewesen.¹⁴⁹

Mit der Gemeinsamen Verfassungskommission beschäftigt sich auch die Dissertation von **Markus Bremers: „Die Gemeinsame Verfassungskommission. Warum gilt das Grundgesetz?“**¹⁵⁰

Bremers beschäftigt sich mit der verfassungstheoretischen Debatte im Rahmen der deutschen Einigung 1989 bis 1994 und insbesondere mit der institutionalisierten Debatte in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundesrat und Bundestag (GVK) 1992 bis 1993. Dabei ist sein Forschungsziel darauf gerichtet, die unterschiedlichen verfassungstheoretischen Vorverständnisse herauszuarbeiten, zu charakterisieren und im Verlauf der weiteren Debatte nachzuweisen, wie sich die verschiedenen Positionen zu einzelnen Fragen in der Verfassungsdebatte stellten.

Er stellt zunächst die Debatte um die unterschiedlichen Wege zur deutschen Vereinigung dar, zum einen über den Beitritt nach Art. 23 a.F. GG und zum anderen über eine Neukonstitution bzw. Verfassungsablösung – wie Bremers diesen Weg im Anschluss an Isensee nennt – nach Art. 146 a.F. GG. Die Debatte habe zu der grundsätzlichen Frage nach der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes und der Frage nach den Grundlagen des Grundgesetzes und seiner Legitimation als gesamtdeutsche Verfassung geführt.¹⁵¹ Bremers behandelt nicht die gesamte Palette der Themen, die in der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) debattiert wurden, sondern beschäftigt sich mit den Themen unter verfassungstheoretischen Aspekten. Er fragt nach den verfassungstheoretischen Konzeptionen, die hinter den verfassungspolitischen Auseinandersetzungen in der GVK standen.¹⁵² Seine forschungsleitenden Thesen können folgendermaßen zusammengefasst werden:

¹⁴⁸ Konegen, Norbert; Nitschke, Peter: Ausblick: Von der Substanz der Verfassung, in: Konegen, Norbert; Nitschke, Peter (Hg.): Revision des Grundgesetzes?, 1997, S. 241-244

¹⁴⁹ Ebenda S. 243f.

¹⁵⁰ Bremers, Markus: Die Gemeinsame Verfassungskommission. Warum gilt das Grundgesetz? Verfassungstheoretische Herausforderungen und parlamentarische Bewältigung der Verfassungsdebatte der deutschen Einheit, Wiesbaden 2001, 402 S.; die Arbeit wurde 2001 als Dissertation an der Philosophischen Fakultät der Universität Bonn angenommen.

¹⁵¹ Bremers, Markus: Die Gemeinsame Verfassungskommission, 2001, S. 26

¹⁵² Bremers, Markus: Die Gemeinsame Verfassungskommission, 2001, S. 29

1. Die Arbeit, die Probleme und die Ergebnisse der GVK können nur durch einen genaueren Blick auf deren verfassungstheoretische Hintergründe hinreichend verstanden und plausibel gedeutet werden.¹⁵³
2. Die Verfassungsdebatte anlässlich der deutschen Einheit war primär eine verfassungstheoretische Debatte über die Frage nach den Legitimations- und Geltungsgrundlagen von Verfassungen im Allgemeinen und des Grundgesetzes im Besonderen.¹⁵⁴
3. Die Verfassungsdebatte in der Gemeinsamen Verfassungskommission war die Fortsetzung der Debatte um die Modalitäten der deutschen Einheit; beides waren verfassungstheoretische Debatten.¹⁵⁵
4. Ihr Zusammenhang besteht in ihrer verfassungstheoretischen Dimension.¹⁵⁶
5. Die verfassungstheoretischen Positionen der Akteure in der GVK prägten die dortigen Auseinandersetzungen und ihren Ausgang entscheidend, wenn sie auch nicht vordergründig thematisiert wurden.¹⁵⁷

Auf der Grundlage der Auseinandersetzung um den Weg zur Vereinigung (Beitritt oder Neukonstitution) sowie der Debatte um eine Bestätigung des Grundgesetzes durch eine Volksabstimmung nach der Wiedervereinigung arbeitet Bremers drei Verfassungskonzeptionen heraus, die von ihm wie folgt charakterisiert werden:

- Das **normativ-positivistische Verfassungsverständnis**:¹⁵⁸

Es wird u.a. von Gerd Roellecke, Hermann Huba (Theorie der Verfassungskritik, Berlin 1996),¹⁵⁹ Wilhelm Henke und Josef Isensee vertreten. Die Autoren bezweifeln die verfassungsgebende Gewalt des Volkes als Legitimationsgrundlage des Grundgesetzes. Der Begriff wird als Mythos bzw. Ideologie abgetan (so ausdrücklich Roellecke).¹⁶⁰ Die Verfassung gelte, weil sie als höchstes Gesetz verabschiedet worden sei. Eine Rechtfertigung durch eine höhere Gewalt, die über dem höchsten Gesetz stehe, könne nur misslingen. Die verfassungsgebende Gewalt sei als denknotwendige Hypothese, als Fiktion, erforderlich. Das Grundgesetz habe seine Wirksamkeit durch seinen Erfolg bewiesen. Bremers spitzt diese Position zu: „Jede Verfassung, die gilt, ist legitim.“¹⁶¹ Bremers kritisiert an dieser Position mit Recht, dass die Gleichsetzung von Verfassungsgeltung mit Erfolg zu einem verfassungstheoretischen Zirkelschluss führe,

¹⁵³ Bremers, Markus: Die Gemeinsame Verfassungskommission, 2001, S. 30

¹⁵⁴ ebenda, S. 30

¹⁵⁵ ebenda, S. 30

¹⁵⁶ ebenda, S. 30

¹⁵⁷ ebenda, S. 30

¹⁵⁸ Bremers, Markus: Die Gemeinsame Verfassungskommission, 2001, S. 93ff.

¹⁵⁹ Huba, Hermann: Theorie der Verfassungskritik am Beispiel der Verfassungsdiskussion anlässlich der Wiedervereinigung (Schriften zum Öffentlichen Recht Band 701), Berlin 1996, 232 S.

¹⁶⁰ Roellecke, Gerd: Verfassungsgebende Gewalt als Ideologie, in: Juristenzeitung 1992, S. 929ff.

¹⁶¹ Bremers, Markus: Die Gemeinsame Verfassungskommission, 2001, S. 98

nämlich „Was erfolgreich existiert – ist legitim – ist Verfassung – gilt – existiert.“¹⁶² Bremers arbeitet heraus, dass es bei dieser Position auf einen Verfassungskonsens nicht ankomme, ein Verfassungskonsens komme nur als Hypothese in Betracht, nicht als empirisch festzustellender Sachverhalt. Bremers weist zu Recht darauf hin, dass in dieser Konzeption das Volk völlig unnötig ist, denn wenn die Verfassung qua Verfassung gelte, wer solle dann Widerspruch gegen ihre Geltung einlegen? Sowohl das reale Subjekt (Volk) als der Konsens werden als Hypothesen betrachtet. Es wird Legalität mit Legitimität verwechselt bzw. in eins gesetzt. Es fehlt der Maßstab, mit dem Recht von Unrecht getrennt werden kann. Dieses Verfassungsverständnis kann nicht erklären, warum das Grundgesetz bestimmte Werte enthält.

- Das **normativ-dezisionistische Verfassungsverständnis**:¹⁶³

Zu Vertretern dieses Verständnisses zählt Bremers vor allem Josef Isensee, Paul Kirchhof, Martin Heckel und Rupert Scholz. Weil die Entscheidung über den Beitritt zum Grundgesetz bereits mit der Volkskammerwahl am 18.3.1990 getroffen worden sei, sei eine Entscheidung über die Verfassungsgebung bzw. Verfassungsbestätigung nicht mehr erforderlich gewesen. Bremers weist nach, dass sich diese Position auf die Unterscheidung Carl Schmitts zwischen positiver Verfassung und Verfassungsgesetz zurückführen lasse. Die der positiven Verfassung zugrunde liegende Entscheidung sei eine existenzielle Entscheidung von Art und Form der politischen Existenz.¹⁶⁴ Der politische Wille, der die konkrete Gesamtentscheidung über Art und Form der politischen Existenz treffe, sei die verfassungsgebende Gewalt. Die darauf beruhenden normativen Regelungen seien sekundär. Folgerung: Die Grundentscheidung ist nicht abänderbar, nur extra-konstitutionell; das Verfassungsgesetz sei abänderbar durch die gesetzgebenden Gewalten.¹⁶⁵ Die Entscheidung der Wählermehrheit in der Volkskammerwahl vom 18.3.1990 sei eine Entscheidung für die „positive Verfassung“ der BRD gewesen. Dem normativ-dezisionistischen Verfassungsverständnis liegt das Konzept der Staatsverfassung zugrunde. Mit der Herstellung der staatlichen Einheit sei auch die Verfassungseinheit zustandegebracht worden.¹⁶⁶

Bremers arbeitet heraus, dass diesem Konzept das Volk als national geeinte politische Einheit zugrunde liege, pluralistische Gruppen hätten in ihm keinen Platz. Eine formelle Abstimmung werde danach für entbehrlich gehalten, die informelle Zustimmung über die Wahl der Repräsentanten durch die Volkskammerwahl vom 18.3.1990 reiche aus. Für Mehrheits- und Minderheitsentscheidung bleibe kein Platz, es bleibe schließlich der Interpretation des Verfassungstheoretikers überlassen, welche Auslegung der

¹⁶² Bremers, Markus: Die Gemeinsame Verfassungskommission, 2001, S. 99

¹⁶³ ebenda, S. 108ff., 141ff.

¹⁶⁴ Bremers, Markus: Die Gemeinsame Verfassungskommission, 2001, S. 111, mit Hinweis auf Carl Schmitt

¹⁶⁵ Bremers, Markus, Die Gemeinsame Verfassungskommission, 2001, S. 112, mit Hinweis auf Carl Schmitt

¹⁶⁶ Bremers, Markus: Die Gemeinsame Verfassungskommission, 2001, S. 143

Verfassung zu entnehmen sei. Es bleibe letzten Endes auch offen, wer die Verfassungsnorm beschließe. Nach der einmaligen Inkraftsetzung der Verfassung werde der Konsens durch den Gehorsam der Rechtsunterworfenen herbeigeführt.¹⁶⁷ Funktion der Verfassung sei ihre Neutralität, ihre Durchsetzungskraft und die Fähigkeit zur Streitentscheidung.

- Das **faktisch-integrative Verfassungsverständnis**:

Es geht von dem Konzept einer Gesellschaftsverfassung oder einer Bürgerverfassung aus. Verfassungsgebung wird in erster Linie als Herstellung von Verfassungskonsens betrachtet, und zwar sowohl des normativen als auch des faktischen Konsenses. Die Herstellung der „inneren Einheit“ werde als Gesellschaftsproblem gesehen und zum Thema der Verfassungsdiskussion gemacht.¹⁶⁸

Zu Vertretern dieser Theorie zählt Bremers vor allem Dieter Grimm, Bernd Hohmann, Erhard Denninger, Konrad Hesse und Ulrich K. Preuß mit Anleihen bei der Integrationslehre Rudolf Smends.¹⁶⁹ Zu den Projekten einer Verfassung von unten rechnet Bremers auch den Verfassungsentwurf des Runden Tisches sowie die Initiative des „Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder“ (Kuratoriumsentwurf).¹⁷⁰

Bremers sieht schon in den Auseinandersetzungen um die Zusammensetzung der GVK bzw. um das Verfahren zur Verfassungsberatung eine Fortsetzung der Auseinandersetzung der oben genannten Positionen, also insbesondere des normativ-dezisionistischen Verfassungsverständnisses mit dem faktisch-integrativen Verfassungsmodell. Bereits in der Generalaussprache nach der Konstituierung der GVK seien die unterschiedlichen Vorstellungen zur Aufgabe der GVK deutlich geworden: Einerseits die Ausarbeitung von Vorschlägen für eine neue gesamtdeutsche Verfassung mit abschließender Volksabstimmung, andererseits der Versuch, jede weitergehende Diskussion um die Aufgaben und Ziele einer Verfassung zu verhindern. Bei dieser Konstellation sei die Beweislast für Änderungen den Reformern zugeschoben worden, die darüber hinaus noch die Zwei-Drittel-Mehrheit des Art. 79 GG erreichen mussten, und zwar bereits in der GVK. Die unterschiedlichen Auffassungen seien schon bei der Entscheidung über die Öffentlichkeit der Sitzungsberatungen deutlich geworden. Im Gegensatz dazu habe bei der Ausarbeitung der neuen Landesverfassungen der ostdeutschen Bundesländer ein Konsensdruck bestanden, denn die neuen Landesverfassungen wurden schließlich mit Zwei-Drittel-Mehrheit angenommen. An den unterschiedlichen Positionen lassen sich nach Bremers die meisten Auseinandersetzungen in der GVK nachvollziehen, z.B. bei der Frage nach Staatszielen,

¹⁶⁷ Bremers, Markus: Die Gemeinsame Verfassungskommission, 2001, S. 148

¹⁶⁸ ebenda, S. 195ff.

¹⁶⁹ ebenda S. 154

¹⁷⁰ Bremers, Markus: Die Gemeinsame Verfassungskommission, 2001, S. 200

bei der Frage der Integrationswirkung, der Justiziabilität von Verfassungsnormen und schließlich bei der Herstellung des Verfassungskonsenses.¹⁷¹ Die GVK habe schließlich nichts zu einer gemeinsamen Identifikation mit den Werten einer gesamtdeutschen Verfassung beigetragen. Auch die Herstellung eines Problembewusstseins für die anstehenden verfassungspolitischen Entscheidungen sei nicht zu erwarten gewesen.

Bremers resümiert, es habe in der GVK am geeigneten begrifflichen Instrumentarium gefehlt, um dem verfassungstheoretischen Kern auf die Spur zu kommen. Problematisch habe sich die Zusammensetzung aus Berufspolitikern der im Bundestag vertretenen Parteien sowie der Regierungen im Bundesrat erwiesen, die eine Reform des Parteienstaates verhindern wollten.¹⁷²

1.5. Forschungsfragen und Forschungsprogramm

Welche Fragen hat die Politische Wissenschaft bisher noch nicht gestellt bzw. noch nicht beantwortet?

Welchen Erkenntnisfortschritt kann die Politische Wissenschaft aus den Ergebnissen dieser Dissertation ziehen?

1.5.1. Zur Fragestellung der Dissertation

In der Volkskammer der DDR wurde am 1. Dez. 1989 beschlossen, den Halbsatz in Artikel 1 der DDR-Verfassung 1974 „unter Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei“ zu streichen. Dies stellt den Beginn der Transformation vom Einparteiensystem ohne Opposition (bzw. des Systems der nationalen Front) zu einem Mehrparteiensystem mit Oppositionsparteien dar. In der Folgezeit wurden immer weitere Artikel der DDR-Verfassung geändert, z.B. zur Herstellung der Meinungsfreiheit, des Streikrechts, der Selbstverwaltung, zum Schutz des Eigentums und der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit und schließlich zur Einführung von Ländern. Parallel dazu wurde diskutiert, die DDR-Verfassung von 1949 wieder einzuführen. Die Regierung de Maiziere beauftragte im Mai 1990 eine Kommission unter Vorsitz des Justizministers Wünsche, einen Verfassungsentwurf auszuarbeiten, der sich an der Verfassung von 1949 orientieren sollte. Demgegenüber wollten die Bürgerbewegungen, aber auch die Vertreter der Blockparteien am Runden Tisch keine Wiederbelebung einer früheren DDR-Verfassung oder von partiellen Änderungen der DDR-Verfassung von 1968/74, sondern sie wollten eine **neue Verfassung**. Schon die Arbeitsgruppe nannte sich „**Neue Verfassung der DDR**“. Bereits am 7.12.1989 wurde in der konstituierenden Sitzung des Runden Tisches

¹⁷¹ Bremers, Markus: Die Gemeinsame Verfassungskommission, 2001, S. 315

¹⁷² ebenda S. 378ff.

beschlossen, „sofort mit der Erarbeitung des Entwurfs einer **neuen Verfassung der DDR** zu beginnen.“¹⁷³ (Fettdruck von mir - GF)

Das Grundgesetz war bei seiner Verabschiedung im Jahre 1949 nur als Provisorium gedacht und wurde u.a. deshalb auch nicht in einer Volksabstimmung legitimiert, sondern nur durch die Landtage angenommen. Es sollte nur bis zur Wiedervereinigung als vorläufiges „Grundgesetz“, nicht als Verfassung dienen. Dies lässt sich belegen an:

- der Präambel, die auszugsweise lautete:

„... hat das deutsche Volk in den Ländern Baden, Bayern ... Württemberg-Hohenzollern, um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben, kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen. Es hat auch für jene Deutsche gehandelt, denen mitzuwirken versagt war. Das gesamte deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.“

- dem Schlussartikel 146 GG, der bis zum Einigungsvertrag lautete:

„Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

Es war bis zum Jahre 1989 eine weit verbreitete Auffassung, dass eine Wiedervereinigung zu der Verabschiedung einer neuen Verfassung gemäß Art. 146 GG führen würde und die Geltungsdauer des Grundgesetzes („für eine Übergangszeit“)¹⁷⁴ dann abgelaufen sei.¹⁷⁵ Deshalb plädierten viele einflussreiche Staatsrechtler dafür, die Wiedervereinigung über den Weg der Verabschiedung einer neuen, gesamtdeutschen Verfassung, so wie Art. 146 GG dies vorgegeben hatte, vorzunehmen. Ich zitiere nur die Titel einiger Aufsätze, die die Programmatik der Verabschiedung einer neuen Verfassung nach Art. 146 GG enthalten:

- Wilhelm Hennis: Die Chance einer ganz anderen Republik. Zur Verfassung des zukünftigen Deutschland,
- Dieter Grimm: Zwischen Anschluss und Neukonstitution. Wie aus dem Grundgesetz eine Verfassung für das gesamte Deutschland werden kann,
- Hans Peter Schneider: Die Zukunft des Grundgesetzes. Bedarf die Verfassung einer Bestätigung?
- Helmut Simon: Markierungen auf dem Weg zu einer neuen gesamtdeutschen Verfassung,
- Ulrich Storost: Das Ende der Übergangszeit. Erinnerung an die verfassungsgebende Gewalt,

¹⁷³ Fischer, Erich: Verfassungsgeschichte der DDR 1990, Kritische Justiz 1990, S. 416

¹⁷⁴ Präambel des Grundgesetzes i.d.F. bis 1989

¹⁷⁵ Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Karlsruhe 1968, S. 35, 257; Zuleeg, Manfred: Rechtslage Deutschlands, in: Wassermann, Rudolf (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschlands, Band 1 (Reihe Alternativkommentare), Neuwied - Darmstadt 1984, S. 163: Zwei Wege, nämlich Beitritt nach Art. 23 S. 2 GG a.F. und Art. 146 GG a.F.

- Ernst Gottfried Mahrenholz: Das Volk muß „Ja“ sagen können. Jede Verfassung braucht die ausdrückliche Zustimmung der Staatsbürger,
- Ernst Benda: Das letzte Wort dem Volke. Auch die ostdeutschen Bürger müssen sich unsere Verfassung zu Eigen machen,
- Dieter Grimm: Das Risiko Demokratie. Ein Plädoyer für einen neuen Parlamentarischen Rat.¹⁷⁶

Mit dem Programm einer neuen, demokratischeren und sozialeren Verfassung werden die Positionen charakterisiert – und diese sind im Wesentlichen Gegenstand dieser Arbeit –, die weder die DDR-Verfassung, gegebenenfalls geändert, übernehmen wollten, noch eine Wiedervereinigung über den Beitritt zum Grundgesetz vollziehen wollten. Erst im Laufe der Zeit, als die Übersiedlung nicht mehr abris und die wirtschaftliche Situation der DDR immer katastrophaler wurde, kamen einige konservative Staatsrechtler und Journalisten (Isensee, Robert Leicht, Badura u.a.) auf die Idee, den Art. 23 GG (Beitritt), der eigentlich für den Fall des Beitritts einzelner Länder, z.B. des Saarlandes konzipiert war, auch für die Vereinigung mit der DDR heranzuziehen. Dazu mussten dort Länder gebildet werden. Der Vorteil für die konservative Regierung bestand darin, dass das Grundgesetz – mit einigen einigungsbedingten Änderungen – übernommen werden konnte und spätere Änderungen nur über die hohe Hürde der Verfassungsänderung nach Art. 79 GG (Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat) erfolgen konnten. Da die CDU/CSU jeweils mehr als ein Drittel der Stimmen im Bundestag und im Bundesrat innehatte, konnten Änderungen dann nicht mehr gegen die CDU/CSU durchgesetzt werden.

Bei allen Unterschieden in den Verfassungspositionen haben sowohl die Autoren des Runden Tisches als auch die Urheber des Kuratoriumsentwurfs als auch die Autoren der Landesverfassungen in den neuen Bundesländern das Ziel verfolgt, eine **neue Verfassung** für Deutschland bzw. für ein Bundesland zu entwerfen. Selbst in der Gemeinsamen Verfassungskommission, die sich mit Verfassungsänderungen als Folge der deutschen Einheit beschäftigte, sind zumindest die Fraktionen der SPD und der Grünen mit dem Ziel in die Beratungen gegangen, das verabschiedete Werk im Wege einer Volksabstimmung zu legitimieren.¹⁷⁷

Um die inhaltliche Zielrichtung der Verfassungsentwürfe zu charakterisieren, wurden die Schwerpunkte der Verfassungsentwürfe, nämlich mehr (direkte) Demokratie und mehr soziale Grundrechte, in den Titel dieser Arbeit aufgenommen.

¹⁷⁶ Alle in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen-Hintergründe-Materialien, München-Wien 1991

¹⁷⁷ Vogel, Hans-Jochen: 1. Sitzung der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 16.1.1992, in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Band 1 Bericht und Sitzungsprotokolle, S. 178; Riege, Gerhard, a.a.O., 183f.; Ullmann, Wolfgang, a.a.O., S. 187

1.5.2. Welche Funktionen muss eine Verfassung erfüllen?

Eine Arbeit, die sich mit der Konzeption und der Entstehung von Verfassungen beschäftigt, muss zunächst einmal klären, welche Aufgaben und Funktionen eine Verfassung am Ende des 20. bzw. am Beginn des 21. Jahrhunderts zu erfüllen hat und welche sie erfüllen kann. Denn mit der Arbeit sollen die Verfassungsentwürfe und -konzeptionen nicht nur dargestellt, sondern auch Kriterien für ihre historische, verfassungsgeschichtliche, verfassungsrechtliche und politikwissenschaftliche Einordnung entwickelt und an die untersuchten Texte angelegt werden. Gerade die deutsche Vereinigung hat zu einer intensiven Diskussion über die Ziele und Aufgaben von Verfassungen geführt. Insbesondere mussten sich die neuen Bundesländer nach ihrer Konstituierung neue Verfassungen geben. Dabei gab es keinen Musterentwurf, der einfach nur übernommen werden konnte, sondern jeder Landtag (der jeweils auch verfassungsgebende bzw. verfassungs-beratende Versammlung war)¹⁷⁸ bemühte sich mit eigenen Mitteln um die Gestaltung einer Landesverfassung, die von allen wesentlichen Gruppen getragen werden konnte. Zum überwiegenden Teil wurden die Landesverfassungen durch Volksentscheide legitimiert (Brandenburg am 14.6.1992, Mecklenburg-Vorpommern am 12.6.1994, Thüringen am 16.10.1994).

Ich werde die Anforderungen, die an eine Verfassung zu stellen sind, anhand der Aufgaben und Funktionen von Verfassungen diskutieren. Dabei habe ich vor allem auf die in der Fußnote aufgeführte Literatur zurückgegriffen.¹⁷⁹

Im Folgenden lege ich die von Mark Arenhövel entwickelten Funktionen zugrunde.¹⁸⁰

Integrationsfunktion:

Sie soll die Integration der einzelnen Länder sowie aller (oder möglichst aller) gesellschaftlicher Gruppen und Kräfte herstellen. Hier geht es vor allem um die Frage: Wie konnten die Bürger der DDR in ein gemeinsames politisches System integriert werden? Was konnte dabei eine gemeinsame Verfassung bewirken?

¹⁷⁸ Das „Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik (Ländereinführungsgesetz)“ vom 22. Juli 1990, GBl. DDR I, S. 955, bestimmte in § 23 Abs. 2, dass die ersten Landtage zugleich als verfassungsgebende Versammlungen für die Landesverfassungen der neu gebildeten Länder fungieren sollten.

¹⁷⁹ Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl. München 1984, S. 78ff.; Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl. Heidelberg 1993, S. 13; Hesse, Konrad: Verfassung und Verfassungsrecht, in: Benda, Ernst; Maihofer, Werner; Vogel, Hans-Jochen (Hg.): Handbuch des Verfassungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. Berlin und New York 1995, S. 3ff., 5ff.; Badura, Peter: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, München 1986, S. 12-22; 5. Aufl. 2012, S. 12-21; Schneider, Hans-Peter: Funkkolleg Recht, Studienbegleitbrief 4, Weinheim und Basel 1982, S. 31ff.; Arenhövel, Mark: Transition und Konsolidierung in Spanien und Chile, 1998, S. 308ff.; Arenhövel, Mark: Globales Regieren. Neubeschreibungen der Demokratie in der Weltgesellschaft, Frankfurt-New York 2003, S. 119ff.

¹⁸⁰ Vgl. das Schema in: Arenhövel, Mark: Transition und Konsolidierung in Spanien und Chile, 1998, S. 323

Legitimationsfunktion:

Die Verfassung dient der Legitimation allen staatlichen Handelns. Staatliches Handeln kann sich nur legitimieren, wenn es sich im Rahmen der Verfassung bewegt. Soweit es sich nicht auf die Verfassung stützen kann, ist es verfassungswidrig. Dies wird in den dafür vorgesehenen Verfahren vom Bundesverfassungsgericht überprüft und gegebenenfalls ausgesprochen.

Wie ist ihrerseits eine Verfassung legitimiert? Ist eine Volksabstimmung über die Verfassung erforderlich?

Organisationsfunktion:

Die Verfassung organisiert die einzelnen staatlichen Institutionen und regelt das Verfahren zur Bestimmung und Abwahl der Amtsträger, sie trifft Verfahrensregelungen für Wahlen, Gesetzgebung, auch für Konflikte zwischen Verfassungsorganen.

Kontraktualistisches Moment:

Die Verfassung versteht sich als Vertrag oder Kompromiss aller wesentlichen gesellschaftlichen Gruppen. Genau diese Frage stellt sich bei dem Beitritt nach Art. 23 GG a.F., wie er in Deutschland praktiziert worden ist. War dieser Weg in der Lage, alle wesentlichen gesellschaftlichen Kräfte zu integrieren?

Innovatorisches/teleologisches Moment:

Damit soll die Anpassungsfähigkeit der Verfassung an politische und soziale Veränderungen ermöglicht werden. Darüber hinaus beschäftigten sich die Mitglieder des Runden Tisches und die Mitglieder der verfassungsgebenden Landtage mit folgenden weiteren Fragen:

- Kann eine Verfassung ökonomische und soziale Ungleichheit beseitigen, ohne die Freiheitsrechte der einzelnen unverhältnismäßig einzuschränken?
- Wenn ja, wie?
- Kann eine Verfassung das Existenzminimum an sozialem Bedarf in Bezug auf Wohnung, Lebensunterhalt, Krankenversorgung und Bildung sicherstellen?
- Wenn ja, wie?
- Wie kann eine Verfassung die Sicherheit und den Schutz ihrer Mitbürger garantieren, ohne deren Freiheitsrechte und ihre ungehinderte Kommunikation und die öffentliche Meinungs- und Willensbildung zu beeinträchtigen?

- Wie kann eine Verfassung über die Mitwirkung in den etablierten politischen Parteien hinaus die Partizipation von möglichst vielen Bürgern erreichen, ohne Mitbürger auszuschließen, die nur ein Minimum an Mitwirkungsbereitschaft aufbringen?
- Wie kann die Verfassung in einer kapitalistisch und marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaft, in der wesentliche ökonomische Entscheidungen durch nicht demokratisch legitimierte Entscheidungsträger getroffen werden, zu einer Partizipation möglichst vieler in möglichst vielen Fragen der Gesellschaft beitragen?

Das Grundgesetz hat ein „super-repräsentatives“¹⁸¹ Organisationsmodell geschaffen, das den Bürger nur als Wähler berücksichtigt und eine Mitwirkung an der politischen Willensbildung ansonsten nur über die Parteien vorsieht.¹⁸² Das Grundgesetz hat sich – im Gegensatz zu den vor seinem Inkrafttreten verabschiedeten Landesverfassungen (z.B. in Hessen und Bayern) – aus der Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung herausgehalten und einen Schwerpunkt auf rechtsstaatliche Garantien gelegt (Rechtsweggarantie, bis hin zur Verfassungsbeschwerde, unabhängige Richter, rechtliches Gehör, Alleinentscheidungsrecht von Richtern über Wohnungsdurchsuchung und Freiheitsentziehung etc.).

Diese Beschränkung wurde schon in der Bundesrepublik als eine zu formale Gewährleistung von Rechten unter Nichtberücksichtigung der sozialen Wirklichkeit empfunden. Besonderes Gewicht erfuhr die Kritik aber, als es der Druck der demokratischen Massenbewegung in der DDR schaffte, das autoritäre System der DDR zu einer demokratischen Ordnung umzugestalten.

1.5.3. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches vom 4.4.1990

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches geht von der unmittelbaren Erfahrung der revolutionären Kraft der demokratischen und friedlichen Massendemonstrationen im Herbst 1989 aus, die in der Lage war, ein für unerschütterlich gehaltenes System innerhalb weniger Wochen umzustürzen und einer Kontrolle durch das Volk zu unterwerfen. Der Runde Tisch versuchte, den Schwung dieser Massenbewegung in praktische Politik umzusetzen. Als Grundlage für eine dauerhafte Ordnung, die sowohl die Partizipation aller Bürger garantierte als auch den Einzelnen vor den Übergriffen in das Privatleben und der Bespitzelung schützte und die vorhandenen sozialen Errungenschaften absichern sollte, sollte die neu zu gestaltende Verfassung dienen. Sowohl die Systemparteien, die in der nationalen Front verbunden waren, als auch die Bürgerbewegungen hatten das gemeinsame Ziel, eine Eskalation in einen Bürgerkrieg mit eventuellen Interventionen von außen zu verhindern und die durchaus vorhandenen und geschätzten sozialen Garantien der DDR-Gesellschaft zu erhalten. Dafür sollte die

¹⁸¹ Neumann, Franz: Konservierung des „super-repräsentativen“ Demokratiemodells, in: Schlüter-Knauer, Carsten (Hg.): Die Demokratie überdenken, 1997, S. 191-211

¹⁸² Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“

„Neue Verfassung der DDR“ dienen, deren Ausarbeitung bereits in der 1. Sitzung des Runden Tisches am 7.12.1989 beschlossen worden war.¹⁸³

Folgende Forschungsfragen stellen sich bei der Betrachtung des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches:

- Wie kam es, dass Bürgerbewegungen, die ja in stärkstem Gegensatz zur SED standen, zusammen mit der SED/PDS und den anderen Blockparteien eine gemeinsame Verfassung der DDR entwarfen?
- Welche Ideen, welche Theorien flossen in den Entwurf ein?
- Welche politischen Gruppen, welche Kräfte konnten sich bei welchen Fragen durchsetzen?
- Welchen Einfluss hatte die parteiinterne Opposition in der SED?
- Welchen Einfluss hatte die Initiative für Frieden und Menschenrechte?
- Welchen Einfluss hatten die übrigen Bürgerbewegungen?
- Gab es ein gemeinsames verfassungspolitisches Grundverständnis? Und wie sah dies aus?
- Oder war der Entwurf ein dilatorischer Formelkompromiss, der zentrale Fragen ausklammerte und auf später verschob?
- Welche Bedeutung hatte das Grundgesetz für den Runden-Tisch-Entwurf?
- In welchen Punkten wurde das Grundgesetz für unzulänglich oder defizitär gehalten?
- Welchen Einfluss hatten die westdeutschen Berater? Welche Bestimmungen gehen auf sie zurück?
- Welche der oben genannten Funktionen und Ziele hat der Verfassungsentwurf des Runden Tisches erfüllt? Mit welchen Mitteln? Welche Anforderungen blieben offen?

Wie ich bereits im Literaturbericht dargestellt habe, gibt es zum Verfassungsentwurf des Runden Tisches zwei umfangreichere Veröffentlichungen. **Peter Häberle** hat den Verfassungsentwurf im Jahre 1990 analysiert und Vorbilder und Einflüsse, insbesondere bei den verfassungsgeschichtlich neuen Bestimmungen, aufzuspüren versucht.¹⁸⁴ Peter Häberle resümiert, der Entwurf sei als Dokument pluralistischer Verfassungsgebung ernst zu nehmen.¹⁸⁵ Er äußert die Erwartung, die Verfassungsgeschichtsschreibung vermöge in weiträumiger Betrachtung noch mehr Linien und Zusammenhänge aufdecken, die dem zeitgenössischen Beobachter verborgen geblieben seien.

¹⁸³ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, Band I: Aufbruch, Wiesbaden 2000, S. 48ff.

¹⁸⁴ Häberle, Peter: Der Entwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Runden Tisches (1990), in: JöR N.F. Bd. 39 (1990), S. 319-349 mit Textanhang S. 350-372

¹⁸⁵ Häberle, Peter, a.a.O., S. 349

Mit der vorliegenden Arbeit soll versucht werden, dieses Forschungsdesiderat zu schließen.

In dem Sammelband „**Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen-Hintergründe-Materialien**“¹⁸⁶ beschäftigen sich mehrere Autoren mit dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches.

Die umfangreichste Arbeit zum Verfassungsentwurf des Runden Tisches stammt von **Klaus Michael Rogner**.¹⁸⁷ Mit der vorliegenden Arbeit sollen u.a. die in der Arbeit von Rogner verbliebenen Lücken ergänzt und gefüllt werden. Dies betrifft zum einen den Einfluss historischer Vorbilder und Traditionen, zum anderen Wirkungen des Runden-Tisch-Entwurfs auf die Gemeinsame Verfassungskommission bis zum Schlussbericht und die parlamentarische Behandlung bis zur Grundgesetzreform 1994 sowie die Entstehung der neuen Landesverfassungen, insbesondere von Mecklenburg-Vorpommern (1993) und von Thüringen (1994). Beide Verfassungen konnten von Rogner, dessen Manuskript im Januar 1993 abgeschlossen wurde, noch nicht berücksichtigt werden.¹⁸⁸

1.5.4. Der Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder vom 16.6.1991

Der Verfassungsentwurf des Kuratoriums stammt nach seinem Selbstverständnis von der ersten deutsch-deutschen Bürgerinitiative. Er knüpft an den Runden Tisch an und stellt seinen Entwurf konsequent synoptisch zum Grundgesetz dar, um die Abweichungen augenfällig zu machen. Mit den plebiszitären Elementen, sozialen Grundrechten und weitergehender Gleichstellung der Geschlechter zeigt sich seine inhaltliche Übereinstimmung mit dem Entwurf des Runden Tisches, zumal auch eine Reihe von Autoren des Runden-Tisch-Entwurfs bei dem Kuratoriumsentwurf mitarbeitete. Der Kuratoriumsentwurf bezieht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die verfassungsrechtliche Diskussion in der Bundesrepublik mit ein.

Außer der bereits erwähnten Arbeit von Rogner haben sich bisher nur wenige Autoren mit dem Kuratoriumsentwurf beschäftigt. Zu der Entstehung des Entwurfs und seinen Beratungen und Vorarbeiten gibt es – mit Ausnahme weniger Hinweise bei Rogner¹⁸⁹ – keine Arbeit, ebenso wenig zur Rezeption in späteren Verfassungsberatungen und -arbeiten. Wolfgang Ullmann hat sich in der Gemeinsamen Verfassungskommission inhaltlich auf den Kuratoriumsentwurf bezogen und daraus immer wieder Anträge der

¹⁸⁶ Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen-Hintergründe-Materialien, München-Wien 1991

¹⁸⁷ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, 217 S.

¹⁸⁸ Rogner, a.a.O., S.9, 159ff.

¹⁸⁹ ebenda S. 140-143

Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen formuliert und eingebracht.¹⁹⁰ Dies harrt noch einer systematischen Zusammenstellung, der inhaltlichen Begründung und einer politikwissenschaftlichen Bewertung, die mit der vorliegenden Arbeit versucht werden soll.

Dabei sind u.a. folgende Fragen forschungsleitend:

- Welche Motive hatte die „erste deutsch-deutsche Bürgerinitiative nach der Öffnung der Mauer“?¹⁹¹
- Wie konnte trotz der politischen Gegensätze zwischen SED/PDS, den Bürgerbewegungen in der DDR und den Grünen sowie der links-sozialdemokratischen und links-alternativen Bewegung in der BRD ein gemeinsamer Verfassungsentwurf zustande kommen?
- Welche Leitideen liegen dem Entwurf zugrunde?
- Welche Wurzeln haben diese?
- Welche Einflüsse welcher Gruppen oder Personen sind nachweisbar?
- Welche Bedeutung hatte das Grundgesetz für den Kuratoriumsentwurf?
- In welchen Punkten wurde das Grundgesetz für unzulänglich oder defizitär gehalten?
- Welche der oben genannten Funktionen und Ziele hat der Kuratoriumsentwurf erfüllt? Mit welchen Mitteln? Welche Anforderungen blieben offen?

1.5.5. Welche Bedeutung haben beide Entwürfe für die Gemeinsame Verfassungskommission 1992 - 1993 und die Verfassungsreform 1994?

Hierbei geht es um die Rezeption des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs auf Bundesebene, also vor allem bei den Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat (GVK), die am 5.11.1993 (Schlussbericht - BT-Drucksache 12/6000) abgeschlossen wurde. Bei den Empfehlungen im Schlussbericht¹⁹² ist zu beachten, dass diese mit 2/3 Mehrheit zustande gekommen waren, also mindestens eine Übereinstimmung der beiden großen Parteien SPD und CDU/CSU – oft auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner – voraussetzten. Da es sich bei den Entwürfen des Runden Tisches und des Kuratoriums um Minderheitspositionen handelte, sind die Kommissionsdrucksachen (die die Anträge

¹⁹⁰ Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 3 Bände, Zur Sache 2/96, Bonn 1996

¹⁹¹ Vgl. Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 31

¹⁹² Deutscher Bundestag: Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucksache 12/6000 vom 5.11.1993, S. 15-18

der Fraktionen enthielten) von besonderer Bedeutung,¹⁹³ ebenso die Protokolle der öffentlich tagenden Kommission.¹⁹⁴

Soweit ersichtlich, ist die Rezeption der Entwürfe des Runden Tisches und des Kuratoriums in der GVK noch nicht erforscht worden. Diese Forschungslücke soll mit der vorliegenden Arbeit geschlossen werden.

Dabei sind vor allem folgende Fragen zu untersuchen:

- Welche Parteien und welche Gruppen bezogen sich in der Verfassungsdiskussion auf die beiden Verfassungsentwürfe?
- Bei welchen Themen spielten die Verfassungsentwürfe eine Rolle?
 - Bei individuellen Freiheitsgrundrechten?
 - Bei kommunikationsbezogenen Freiheitsgrundrechten?
 - Bei sozialen Grundrechten?
 - Bei Gleichheitsrechten?
 - Bei Formen direkter Demokratie?
 - Im Verhältnis Bund – Länder?
 - Im Verhältnis Parlament – Abgeordneter – Regierung – Parteien?
 - Beim Staatsziel Umweltschutz?
- Welche der oben genannten Funktionen und Ziele hat die Verfassungsreform erfüllt? Mit welchen Mitteln? Welche Anforderungen blieben offen?

1.5.6. Welche Bedeutung haben beide Entwürfe für die Gestaltung der Landesverfassungen in den neuen Bundesländern?

Auch die Rezeption der Verfassungsentwürfe des Runden Tisches und des Kuratoriums bei den Beratungen der Landesverfassungen der neuen Bundesländer in den Jahren 1991 bis 1994 ist bisher noch nicht systematisch erforscht worden. Auch diese Forschungslücke soll mit der vorliegenden Arbeit geschlossen werden.

Die Rezeption soll u.a. an folgenden forschungsleitenden Fragen untersucht werden:

- Welche Parteien und welche Gruppen bezogen sich in den Verfassungsdiskussionen auf die beiden Verfassungsentwürfe?
- Welche verfassungspolitischen Grundentscheidungen lagen den neuen Landesverfassungen zugrunde?
- Welche verfassungspolitischen Positionen sind in den neuen Landesverfassungen festzustellen?

¹⁹³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 139-159

¹⁹⁴ Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 3 Bände, Zur Sache 2/96, Bonn 1996

- Welche Parteien, welche Gruppen, welche Einzelpersonen konnten ihre Vorstellungen in den Verfassungen durchsetzen oder einbringen? Welche blieben unberücksichtigt?
- Lassen sich in den Verfassungsgebungsprozessen der neuen Bundesländer Einflüsse des Runden-Tisch-Entwurfs und des Kuratoriumsentwurfs nachweisen?
- Lassen sich in den verabschiedeten Verfassungstexten Einflüsse nachweisen?
- Bei welchen Themen spielten die Verfassungsentwürfe eine Rolle?
- Welche der oben genannten Funktionen und Ziele haben die Landesverfassungen in den neuen Bundesländern erfüllt? Mit welchen Mitteln? Welche Anforderungen blieben offen?

Abschließende Bemerkung zum Forschungsprogramm

Die Arbeit soll die beiden Verfassungsentwürfe des Runden Tisches und des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder sowohl in ihrer Entstehung als auch in ihrer politischen Wirkung und ihrer Rezeption in anderen Verfassungsgebungsprozessen umfassend und systematisch untersuchen und eine politikwissenschaftliche, verfassungsgeschichtliche und verfassungsrechtliche Bewertung versuchen. Dabei kann auf Vorarbeiten anderer Autoren (u.a. Uwe Thaysen, Klaus Michael Rogner, Peter Häberle) aufgebaut werden.

2. Zur Methode

2.1. Forschungsgegenstand und Methode

Die Methode der Arbeit muss sich an dem Gegenstand der Forschung orientieren.¹⁹⁵ Die vorliegende Arbeit versucht, anhand von Verfassungstexten, Entwürfen und Protokollen die Entstehung von Verfassungsentwürfen, die in ihnen festzustellenden Einflüsse und ihre Auswirkungen auf spätere Verfassungstexte zu untersuchen. Es handelt sich dabei um die Untersuchung eines abgeschlossenen politischen Prozesses, dessen Ergebnis in Form von Texten vorliegt. Um den Weg zu den Ergebnissen zu erforschen, kommen in erster Linie schriftliche Quellen in Form von Vorentwürfen und Protokollen des Runden Tisches und der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ in Betracht, ergänzend auch Positionspapiere der beteiligten Gruppen oder Einzelpersonen oder auch Reden und schriftliche Beiträge, aus denen sich Einstellungen, Positionen oder auch Meinungsänderungen beteiligter Akteure ermitteln lassen. Zur Untersuchung dieser Texte ist die hermeneutische Methode des Begreifens, Erfassens und Erkennens von Sinn¹⁹⁶ geeignet, die deshalb hier auch angewandt wird. Der weitere Forschungsprozess wird ergeben, ob Einzelinterviews mit Akteuren des Runden Tisches oder anderen Beteiligten zu noch offen gebliebenen Fragen einen ergänzenden Erkenntnisgewinn erwarten lassen.

2.2. Die hermeneutische Methode

„Beim Verstehen handelt es sich um einen geistigen Vorgang, der sich als Begreifen, Erfassen oder Erkennen von Sinn darstellen lässt.“¹⁹⁷ Die hermeneutische Methode wird vor allem in der Geschichtswissenschaft, aber auch in den Literatur- und Sprachwissenschaften, der Religionswissenschaft, der Rechtswissenschaft und der Philosophie verwendet. Soweit ersichtlich, wurde vor allem in der Geschichtswissenschaft über die hermeneutische Methode reflektiert. Dabei hat Johann Gustav Droysen in der „Historik“¹⁹⁸ den methodischen Stand, wie er sich bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts dargestellt hat, zusammengefasst und systematisiert. Seine methodische Grundlegung ist auch heute noch Bezugs- und Ausgangspunkt für Historiker und Sozialwissenschaftler.¹⁹⁹ Anhand Droysens Historik soll das Vorgehen der heuristischen bzw. hermeneutischen Methode erläutert werden:²⁰⁰ Ausgangspunkt

¹⁹⁵ Alemann, Ulrich von, Tönnemann, Wolfgang: Grundriss: Methoden in der Politikwissenschaft, in: Alemann, Ulrich von (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung, Opladen 1995, S. 17ff., 29

¹⁹⁶ Alemann, Ulrich von; Tönnemann, Wolfgang: Grundriss, a.a.O., S. 51ff.

¹⁹⁷ Ebenda S. 51

¹⁹⁸ Droysen, Johann Gustav: Historik. Vorlesungen über Enzyklopädie und Methodologie der Geschichte, Darmstadt 1977 (erstmalig: Grundriß der Historik, Jena 1858)

¹⁹⁹ Borowsky, Peter; Vogel, Barbara; Wunder, Heide: Einführung in die Geschichtswissenschaft I: Grundprobleme, Arbeitsorganisation, Hilfsmittel (Studienbücher Moderne Geschichte Band I), 4. Aufl. Opladen 1980, S. 159f.; 5. Aufl. Opladen 1989, S. 157ff.; zu der Diskussion und den Modifikationen im 20. Jahrhundert komme ich noch.

²⁰⁰ Droysen, Johann Gustav: Historik, 1977, S. 332ff.

ist die historische Frage, die Heuristik schafft das historische Material herbei. Dazu gehören Überreste (z.B. menschliche Werke der Kunst und Technik, Wege, Sitten und Gebräuche, staatliche Ordnungen, Literaturen, Mythologie und geschäftliche Papiere), Denkmäler (die **auch** zum Zwecke der Überlieferung geschaffen wurden, wie z.B. geschäftliche Urkunden, Kunstwerke, Inschriften, Münzen, Titel, Wappen, Namen) und Quellen, die **ausschließlich** der Überlieferung dienen.²⁰¹ Die Quellen, aber auch das andere historische Material, müssen der Kritik unterzogen werden:²⁰²

1. Kritik der Echtheit, besonders bei Urkunden.
2. Kritik des Früheren oder Späteren (Datierung der Quellen); dazu gehört auch die Untersuchung von Veränderungen der Quellen.
3. Kritik der Richtigkeit (Ist das Berichtete möglich, wurde die Beobachtung getrübt?).
4. Ist das Material noch unverändert?
5. Kritische (d.h. zeitliche) Ordnung des Materials.

Diese Schritte werden auch äußere Quellenkritik genannt.²⁰³

Danach folgt die **Interpretation** (auch innere Kritik genannt):

1. Die pragmatische Interpretation versucht, kausale Zusammenhänge zu rekonstruieren, u.a. durch Analogie mit vergleichbaren Quellen oder komparativen Verfahren.²⁰⁴
2. Die Interpretation der Bedingungen (z.B. des Raumes, d.h. der geographischen Bedingungen und der Zeit).²⁰⁵
3. Die psychologische Interpretation untersucht die Willensakte, die Persönlichkeit und die Beweggründe der Akteure.²⁰⁶
4. Die Interpretation der Ideen versucht die sittlichen Mächte und den ethischen Horizont zu ergründen.²⁰⁷

Wenn auch Droysens Sprache dem 19. Jahrhundert verhaftet ist, so ist doch seine exakte Unterscheidung der verschiedenen Arbeitsschritte und deren Reihenfolge einleuchtend, so dass man sich zur Charakterisierung der hermeneutischen Methode nach wie vor auf dieses grundlegende Werk beziehen kann. Diese Forschungsschritte werden ergänzt durch die Einordnung der gefundenen Aussage in das biographische, soziale,

²⁰¹ Droysen, Johann Gustav: *Historik*, 1977, S. 333f.

²⁰² ebenda S. 336ff.

²⁰³ Borowsky, Peter; Vogel, Barbara; Wunder, Heide: *Einführung in die Geschichtswissenschaft I*, 1980, S. 162, 165ff.; 5. Aufl. 1989, S. 162, 165f.

²⁰⁴ Droysen, Johann Gustav: *Historik*, 1977, S. 339ff.; Borowsky, Peter; Vogel, Barbara; Wunder, Heide: *Einführung in die Geschichtswissenschaft I*, 1980, S. 162, 166ff.; 5. Aufl. 1989, S. 162, 167ff.

²⁰⁵ Droysen, Johann Gustav: *Historik*, 1977, S. 340f.

²⁰⁶ Ebenda S. 341ff.

²⁰⁷ ebenda S. 342ff.

wirtschaftliche, rechtliche, politische, ideologische und kulturelle Umfeld mit Hilfe von Fachliteratur und ergänzenden Quellen.²⁰⁸

Bei Gesetzestexten (darunter sind auch Verfassungstexte zu verstehen) muss darüber hinaus noch geklärt werden,

- ob damit eine bestehende Praxis legitimiert werden soll,
- ob eine Vereinheitlichung angestrebt ist (ob die Bestimmung also legitimierenden Charakter, aber auch, ob sie normativen Charakter hat),
- ob die Bestimmungen rechtssetzend, also gestaltend sind,
- ob die Bestimmungen tatsächlich rechtssetzend, also gestaltend geworden sind,
- unter welchen konkreten Bedingungen ein Gesetz machbar und durchsetzbar ist.²⁰⁹

Die hermeneutische Methode, auch als historische Methode bezeichnet,²¹⁰ ist eine Methode, sprachliche Daten zu analysieren. Ihren Anwendungsbereich hat sie vor allem bei einmaligen, nicht wiederholbaren Vorgängen aus der Vergangenheit. In der sozialwissenschaftlichen Forschung wird die hermeneutische Methode unter sprachanalytischen Gesichtspunkten ergänzt um die Forderung, einen Text durch mehrere Interpreten verstehen zu lassen, um eine größere Reliabilität und Objektivität zu erzielen.²¹¹

Die hermeneutische Methode kann aber nicht unreflektiert verwendet werden, ohne sich vorher über die philosophische Vertiefung, die sie im 20. Jahrhundert erfahren hat, Rechenschaft abgelegt zu haben.

Bereits Friedrich Schleiermacher beschäftigte sich mit dem „hermeneutischen Zirkel“: Danach könne man das Ganze nur aus dem Einzelnen und das Einzelne nur aus dem Ganzen verstehen.²¹² Friedrich Schleiermacher ergänzte das hermeneutische Zirkelverhältnis, man könne das Ganze nur im Zusammenhang des historischen Kontextes verstehen.²¹³ Hermeneutik habe die Aufgabe, den Text eines Autors „besser zu verstehen, als er sich selbst verstanden habe“.²¹⁴ Schleiermacher entwickelte seine

²⁰⁸ Borowsky, Peter; Vogel, Barbara; Wunder, Heide: Einführung in die Geschichtswissenschaft I, 1980, S. 162, 168ff., 172f., 5. Aufl. 1989, S. 157ff.

²⁰⁹ Ebenda S. 172ff.

²¹⁰ Boshof, Eugen; Düwell, Kurt; Kloft, Hans: Grundlagen des Studiums der Geschichte. Eine Einführung, Köln - Wien 1973, S. 7ff.; 3. Aufl. Köln-Wien 1983, S. 7ff.; 5. Aufl. Köln-Wien 1997, S. 7ff.; Borowsky, Peter; Vogel, Barbara; Wunder, Heide: Einführung in die Geschichtswissenschaft I, 1980, S. 157ff.; 5. Aufl. 1989, S. 157ff.; Patzelt, Werner: Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studienbegleitende Orientierung, Passau 1992, S. 211ff., 215ff.; 7. Aufl. Passau 2013, S. 174ff.

²¹¹ Heckmann, Friedrich: Interpretationsregeln zur Auswertung qualitativer Interviews und sozialwissenschaftlich relevanter „Texte“. Anwendungen der Hermeneutik für die empirische Sozialforschung, in: Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen H. P. (Hg.): Analyse verbaler Daten. Über den Umgang mit qualitativen Daten (ZUMA-Publikationen), Opladen 1992, S. 142-167, 160ff.

²¹² Tietz, Udo: Hans-Georg Gadamer zur Einführung, 2. Aufl. Hamburg 2000, S. 48

²¹³ Tietz, Udo: Hans-Georg Gadamer zur Einführung, 2. Aufl. 2000, S. 49

²¹⁴ Gadamer, Hans-Georg: Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik, (1. Aufl. 1960), 3. Aufl. Tübingen 1972, S. 180

Hermeneutik auf der Grundlage einer subjektiven Interpretation, als Entäußerung aus der subjektiven Verfassung des Autors.²¹⁵

Demgegenüber betont Heidegger und ihm nachfolgend Gadamer die Bedeutung des auszulegenden Textes. Martin Heidegger beschreibt in „Sein und Zeit“ (Kapitel „Verstehen und Auslegung“): „Alle Auslegung, die Verständnis bereitstellen soll, muß schon das Auszulegende verstanden haben“.²¹⁶ Er charakterisiert dies als „circulus vitiosus“, aus dem man aber nicht herauskommen müsse, sondern es sei die Aufgabe, in ihn „nach der rechten Weise hineinzukommen“, und bezeichnet dies als „ontologische Zirkelstruktur“.²¹⁷ Gadamer folgt Heidegger in dieser Interpretation und betont den Sach- und Wahrheitsbezug des Textes gegenüber der „Einfühlungshermeneutik“ Schleiermachers.²¹⁸ Es gebe kein voraussetzungsloses Verstehen, sondern jeder Textinterpret gehe mit einem Vorurteil, einem Vorverständnis, an einen Text heran; das Vorurteil sei Bedingung des Verstehens.²¹⁹ Gadamer verteidigt den überlieferten Text, dessen Sinn es zu verstehen gelte, gegenüber einer psychologischen Erforschung der Motive ihres Autors.²²⁰

Jürgen Habermas kritisiert bei Gadamer dessen Hypostasierung des Überlieferungszusammenhangs und dessen Rückgriff auf das Vorurteil.²²¹ Er weist darauf hin, dass sich das Verstehensmodell Gadamers in erster Linie an sakralen Schriften orientiere.²²² Sinnverstehen richte sich seiner Struktur nach auf möglichen Konsensus von Handelnden im Rahmen eines tradierten Selbstverständnisses.²²³ Hermeneutik sei bei Gadamer die wesentlich konservative Aufgabe der Selbstverständigung einer Herkunftsgemeinschaft.²²⁴ Habermas stellt dem die Forderung gegenüber, sich über seine erkenntnisleitenden Interessen bewusst zu

²¹⁵ Tietz, Udo: Hans-Georg Gadamer zur Einführung, 2000, S. 50

²¹⁶ Heidegger, Martin: Sein und Zeit, 11. Aufl. Tübingen 1967, S. 152

²¹⁷ Ebenda S. 153

²¹⁸ Tietz, Udo: Hans-Georg Gadamer zur Einführung, 2000, S. 54

²¹⁹ Gadamer, Hans-Georg: Wahrheit und Methode, 3. Aufl. 1972, S. 261; für die Auslegung von juristischen Texten: ebenso: Larenz, Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Aufl. Berlin-Heidelberg-New York-Tokyo 1983, S. 197ff.

²²⁰ Gadamer, Hans-Georg: Wahrheit und Methode, 3. Aufl. 1972, S. 317;

Tietz, Udo: Hans-Georg Gadamer zur Einführung, 2000, S. 70

²²¹ Habermas, Jürgen: Zur Logik der Sozialwissenschaften, Frankfurt/M. 1967, 5. Aufl. 1982, S. 303; Tietz, Udo: Hans-Georg Gadamer zur Einführung, 2000, S. 124

²²² Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns, Erster Band: Handlungsrationale und gesellschaftliche Rationalisierung (edition suhrkamp Neue Folge Bd. 502), Frankfurt/M. 1981, 4. Aufl. 1987/1988, S. 195

²²³ Habermas, Jürgen: Erkenntnis und Interesse, in: Habermas, Jürgen: Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt/M. 1968, S. 146ff., 158

²²⁴ Habermas, Jürgen: Hermeneutische und analytische Philosophie. Zwei komplementäre Spielarten der linguistischen Wende, in: Habermas, Jürgen: Wahrheit und Rechtfertigung. Philosophische Aufsätze. Erweiterte Ausgabe (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 1723), Frankfurt am Main 1999 und 2004, S. 65-101, 91; jetzt auch in: Habermas, Jürgen: Philosophische Texte Bd. 2, Rationalität und Sprachtheorie, Frankfurt am Main 2009, S. 29-69

werden.²²⁵ Und gegenüber der Autorität des Textes setzt er mit Adorno auf das Erfordernis der Ideologiekritik.²²⁶

2.3. Die Inhaltsanalyse

Auch die Inhaltsanalyse beschäftigt sich mit der Analyse von Texten. Nach der Definition von Bernard Berelson ist „Inhaltsanalyse eine Forschungstechnik („research technique“) für die objektive, systematische und quantitative Beschreibung des manifesten Inhalts von Kommunikation“.²²⁷ Daraus sind die vier Voraussetzungen für das Anwendungsfeld der Inhaltsanalyse zu entnehmen:

1. Inhaltsanalyse muss objektiv sein, so dass ihre Kategorien von mehreren Beobachtern angewendet werden können und dieselben Resultate zeigen.²²⁸
2. Inhaltsanalyse muss systematisch sein, d.h. alle relevanten Inhalte müssen mit den relevanten Kategorien für das Forschungsproblem untersucht werden.²²⁹
3. Inhaltsanalyse muss quantitativ sein.²³⁰
4. Inhaltsanalyse muss den manifesten Inhalt von Texten erfassen, also nicht die latenten Intentionen, die im Inhalt verborgen liegen mögen.²³¹

Bei den in dieser Arbeit untersuchten Dokumenten handelt es sich um unterschiedliche Texte verschiedener Autoren oder Autorengruppen, die sich aber auch mit unterschiedlichen Themen beschäftigen. Die Anwendung der Inhaltsanalyse darauf ist allenfalls sinnvoll, soweit mehrere Texte gleicher Thematik verglichen werden. Das ist aber nur in geringem Umfang der Fall, vielmehr geht es darum, historische und juristische Bezüge zu ermitteln und die Wirkung der Texte auf spätere Verfassungstexte zu analysieren. Ein über die hermeneutische Textanalyse hinausgehender Erkenntnisgewinn ist deshalb von einer inhaltsanalytischen Untersuchung nicht zu erwarten.

²²⁵ Habermas, Jürgen: Erkenntnis und Interesse, in: Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt/M. 1968, S. 146ff., 163ff.

²²⁶ Habermas, Jürgen: Hermeneutische und analytische Philosophie, 1999, S. 7, 2004, S. 92; Tietz, Udo: Hans-Georg Gadamer zur Einführung, 2000, S. 124

²²⁷ Berelson, Bernard: Content Analysis in Communication Research, New York 1952 (2. Aufl. 1971), zit. nach: Merten, Klaus: Methoden der empirischen Sozialforschung, Materialien 11, Gießen 1977, WS 77/78-SS 78, (maschinenschriftliches Manuskript), S. 1

²²⁸ Silbermann, Alphons: Systematische Inhaltsanalyse, in: König, René (Hg.): Handbuch der empirischen Sozialforschung, Band 4 Komplexe Forschungsansätze, 3. Aufl. 1974, S. 253ff., 255f.

²²⁹ Ebenda S. 255f.

²³⁰ ebenda S. 256

²³¹ ebenda S. 256; Merten, Klaus: Methoden der empirischen Sozialforschung, 1977, Materialien 11, S. 1; Atteslander, Peter: Methoden der empirischen Sozialforschung, 4. Aufl. Berlin - New York 1975, S. 78f.; 13. Aufl. Berlin 2010, S. 196

2.4. Die juristische Methode

Da Gegenstand der Fragestellung die Analyse von Verfassungstexten ist, muss auch die juristische Methode herangezogen werden. Sie bezieht sich ebenfalls auf die hermeneutische Methode, indem sie den Sinngehalt von Verfassungs- und Gesetzestexten zu analysieren versucht.²³² Da juristische Texte maßgeblich von Juristen ausgelegt und interpretiert werden, ist die Kenntnis der juristischen Auslegungsmethoden unabdingbar. Auslegung dient der Entscheidung für eine von mehreren möglichen Deutungen.²³³

Eine Rechtsnorm wird zunächst nach dem Wortsinn ausgelegt -**grammatische** Interpretation-, der zugleich die Grenze der Auslegung darstellt. Ergänzt wird sie durch die **systematische** Interpretation, d.h. aus dem Kontext mit anderen, insbesondere höherrangigen Rechtsnormen.²³⁴ Mit den Motiven des historischen Gesetzgebers bzw. des Verfassungsgebers versucht die **historische** Interpretation, den Sinngehalt zu ermitteln, indem auf die Gesetzesbegründung und die Protokolle der Gesetzesberatung zurückgegriffen wird, um herauszufinden, welche Gründe für die Entstehung einer Rechtsnorm leitend waren. Das ist nicht immer einfach, weil an der Gesetzgebung regelmäßig eine Vielzahl von Personen mit unterschiedlichen Interessen beteiligt sind.²³⁵ Schließlich wird mit der **teleologischen** Interpretation versucht, aus dem Sinn und Zweck der Regelung auf deren Sinngehalt zu schließen.²³⁶ Dazu gehört zum einen die Gleichbehandlung gleichgelagerter Fälle, zum anderen die Vermeidung von Wertungswidersprüchen gegenüber anderen gesetzlichen Regeln.²³⁷ Ein weiteres Auslegungsprinzip wird vom Bundesverfassungsgericht als ‚**verfassungskonforme Auslegung**‘ bezeichnet: Solange sie möglich ist, braucht ein Gesetz nicht als verfassungswidrig aufgehoben zu werden.²³⁸

Wegen der Bedeutung, dem Rang und der Eigenart des Verfassungsrechts spielt die Verfassungsauslegung in der juristischen Hermeneutik eine besondere Rolle.²³⁹ Dabei sind folgende Besonderheiten zu beachten:

- Die Verfassungsrechtssätze verkörpern die Grundordnung des Staats- und Gemeinschaftslebens.
- Verfassungsrechtssätze sind häufig weit, unbestimmt und unvollständig formuliert.
- sie determinieren das politische Geschehen.

²³² Patzelt, Werner: Einführung in die Politikwissenschaft, 1992, S. 217ff.; 7. Aufl. 2013, S. 176f.

²³³ Larenz, Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Aufl. 1983, S. 196

²³⁴ Ebenda S. 305ff., 310ff.; Patzelt, Werner: Einführung in die Politikwissenschaft, 1992, S. 217ff.; 7. Aufl. 2013, S. 176f.

²³⁵ Larenz, Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Aufl. 1983, S. 313ff.

²³⁶ Ebenda S. 305ff.; Patzelt, Werner: Einführung in die Politikwissenschaft, 1992, S.217f.; 7. Aufl. 2013, S. 176

²³⁷ Larenz, Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5.Aufl. 1983, S. 321ff.

²³⁸ Larenz, Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5.Aufl. 1983, S. 325ff.

²³⁹ Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 1977, S.102ff.

- sie enthalten Folgerungen für die Rechtsprechung der Fachgerichte.
- ihre verbindliche Auslegung ist den Verfassungsgerichten vorbehalten.²⁴⁰

Zu den bedeutsamen Auslegungsbegriffen des Bundesverfassungsgerichts gehört das Argument der „Einheit der Verfassung“²⁴¹ sowie die Forderung nach Harmonisierung von Normen, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen: Konrad Hesse nennt dies das Verfahren der ‚praktischen Konkordanz‘.²⁴² Demgegenüber weisen Böckenförde und Ridder richtigerweise darauf hin, dass die Verfassung kein geschlossenes Ganzes darstellt, sondern nur eine Rahmenordnung, die nicht ohne weiteres Einzelfallentscheidungen bereithält.²⁴³

Friedrich Müller wirft dem Bundesverfassungsgericht einen vorherrschenden Pragmatismus vor, indem sich seine Rechtsprechung zu den oben genannten juristischen Auslegungsregeln bekenne, sie im Einzelfall aber ohne Begründung durchbreche.²⁴⁴ Ausgehend von dieser Kritik entwickelt Friedrich Müller eine eigene juristische Methodik:²⁴⁵ Der Normtext wird anhand des Normprogramms nach einer Normbereichsanalyse konkretisiert, wobei auch hierbei die oben aufgeführten Auslegungsmethoden zum Zuge kommen.²⁴⁶

2.5. Die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft

Schon Aristoteles kam zu Bewertungen von Regierungssystemen durch den Vergleich verschiedener Staats- und Regierungsformen.²⁴⁷ Die methodische Perspektive des Vergleichs ermöglicht die kritische Überprüfung politischer Verhältnisse und Institutionen.²⁴⁸ Mit der Differenzmethode können im paarweisen Vergleich ähnlicher Fälle die entscheidenden Differenzvariablen herausgearbeitet werden.²⁴⁹ Demgegenüber versucht die Konkordanzmethode, verschiedene Faktoren auszusondern und einen Kernbereich von Gemeinsamkeiten zu ermitteln.²⁵⁰ Aber auch die intensive Untersuchung eines Einzelfalls mit der Verwendung sozialwissenschaftlicher Konzepte

²⁴⁰ Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1977, S. 103

²⁴¹ Ebenda S. 107

²⁴² Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl. 1993, S. 27

²⁴³ Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die Methoden der Verfassungsinterpretation – Bestandsaufnahme und Kritik, NJW 1976, S. 2089ff., 2090f.; Ridder, Helmut: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes. Leitfaden zu den Grundrechten einer demokratischen Verfassung, Opladen 1975, S. 51, 98

²⁴⁴ Müller, Friedrich: Juristische Methodik, 4. Aufl. Berlin 1990, S. 61f.; Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die Methoden der Verfassungsinterpretation, NJW 1976, S. 2089ff., 2090, insbes. Fußn. 4

²⁴⁵ Müller, Friedrich: Juristische Methodik, 4. Aufl. 1990, S. 276ff.

²⁴⁶ Müller, Friedrich: Juristische Methodik, 4. Aufl. 1990, S. 280ff.

²⁴⁷ Aristoteles: Politik. Schriften zur Staatstheorie, Stuttgart 1989, besonders 4. Buch

²⁴⁸ Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand: Einführung. Entwicklung und Stellenwert der vergleichenden Politikwissenschaft, in: Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch, 4. Aufl., Wiesbaden 2003, S. 13ff.

²⁴⁹ Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand, a.a.O., S. 17

²⁵⁰ Ebenda S.17

kann einen Anwendungsfall der vergleichenden Methode darstellen (z.B. Alexis de Toqueville: Die Demokratie in Amerika).²⁵¹

2.5.1. Vergleich von Regierungssystemen

Hierbei ist es, wie überhaupt beim Vergleich, von entscheidender Bedeutung, aussagekräftige und differenzierende Kategorien zu bilden. So wurde z.B. der Grad der Gewaltenteilung oder das Verhältnis zwischen zentralen und föderativen Elementen als Differenzierungskategorie verwendet oder die Unterscheidung zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen.²⁵² Hier spielen weitere Unterscheidungskriterien eine Rolle, z.B. das Selbstaufhebungsrecht des Parlaments, die Abhängigkeit der Regierung von der Mehrheit im Parlament etc.²⁵³ Auch der Vergleich von Wahlsystemen und der Zusammenhang mit dem Parteiensystem ist Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung.²⁵⁴

Für die vorliegende Arbeit wird der Vergleich der in den verschiedenen Verfassungsentwürfen vorgesehenen Grundrechte und der institutionellen Regelungen von Bedeutung sein. Hierzu können die vorliegenden Studien zum Vergleich von Regierungssystemen Anhaltspunkte für den Mechanismus und die Wirkung von institutionellen Regelungen liefern.

2.5.2. Vergleich von Verfassungen

Über den Vergleich von Institutionen hinaus geht der Vergleich von Demokratien. Hierbei werden demokratische Systeme unter anderem unter folgenden Gesichtspunkten verglichen:

- Machtkonzentration – Machtverteilung,
- Mehrheits- oder Konsensdemokratie,
- Zweiparteiensystem – Mehrparteiensystem.²⁵⁵

Dabei wird anhand dieser und weiterer Kriterien untersucht, ob und in welchem Umfang Staaten als demokratisch charakterisiert werden können.²⁵⁶

²⁵¹ Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand, a.a.O. S.17

²⁵² Hartmann, Jürgen: Vergleichende Regierungslehre und vergleichende Politikwissenschaft, in: Berg-Schlosser; Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft, 4. Aufl. 2003, S. 31ff., 32f.

²⁵³ z.B. bei Beyme, Klaus von: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1970, 1025 S., 2. Aufl. 1973, 1025 S.

²⁵⁴ z.B. Nohlen, Dieter: Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen. Ein Handbuch, München-Zürich 1978; Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie der Wahlsysteme (utb 1527), 4. Aufl. Opladen 2004; Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme (utb 1527), 5. Aufl. Opladen und Farmington Hills 2007

²⁵⁵ Abromeit, Heidrun; Stoiber, Michael: Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme. Lehrbuch, Wiesbaden 2006, S. 46ff.;

Der Verfassungsvergleich vergleicht die Rechtsqualität von Verfassungen, in welchem Umfang Grundrechte enthalten sind, wie die Machtverteilung geregelt ist etc.²⁵⁷ Ein Beispiel für einen Vier-Länder-Vergleich stellt die Studie von Francois Venter dar, der den Vorrang der Verfassung, die Grundrechte und die Gewaltenteilung in Japan, Deutschland, Kanada und Südafrika vergleicht.²⁵⁸

Ein weiteres Beispiel stellt die Arbeit von Sven Leunig dar, der die Verfassungen der 16 deutschen Bundesländer vergleicht und dabei das Parlament, die Wahlsysteme, die Rolle und die Rechte der Abgeordneten, die Regierungen, die Verfassungsgerichtsbarkeit und die Verflechtung von Parlament, Regierung und Verfassungsgericht untersucht. Für den Vergleich der Verfassungen in den ostdeutschen Ländern liefert Leunig Arbeit bereits wertvolle Vorarbeit.²⁵⁹

Prittwitz, Volker von: Vergleichende Politikanalyse (UTB Politikwissenschaft 2871), Stuttgart 2007, S. 74ff.

²⁵⁷ Venter, Francois: Constitutional Comparison. Japan, Germany, Canada and South Africa as Constitutional States, Lansdowne 2000, 274 S.

²⁵⁸ Venter, Francois, a.a.O.

²⁵⁹ Leunig, Sven: Die Regierungssysteme der deutschen Länder im Vergleich (UTB Politikwissenschaft 2844), Opladen und Farmington Hills 2007, 309 S.

3. Zur Theorie des demokratischen Verfassungsstaates

Um einen Maßstab zu gewinnen, an dem Verfassungstexte und die hier konkret behandelten Verfassungsentwürfe gemessen werden können, ist ein Blick auf die theoretischen Grundlagen des demokratischen Verfassungsstaates erforderlich.

3.1. Die Integration moderner Gesellschaften:

Sozialwissenschaftliche Zugänge

Wie können sich moderne Gesellschaften, gekennzeichnet (meist) durch eine kapitalistische Produktionsweise in einer globalen Konkurrenzsituation, durch pluralistische Wertvorstellungen und durch ein vom Staat beanspruchtes Gewaltmonopol, zu einem Staat bzw. einer Nation integrieren? Welche Rolle spielt die Verfassung dabei? Welche Rolle spielt ihr Entstehungsprozess, die Konstruktion ihrer Institutionen, die Garantie individueller und sozialer Freiheitsrechte, die Vorkehrungen und Verfahrensweisen zu ihrem Schutz? Diese Fragen stellten sich erneut im Vereinigungsprozess der beiden deutschen Staaten, von denen die Bundesrepublik durch eine kapitalistische Produktionsweise charakterisiert ist, eine durch den Markt gesteuerte Verteilung der Güter, demokratisch nicht legitimierte Entscheidungsträger im ökonomischen und finanziellen Sektor, ein Mehrparteiensystem, eine Vielfalt von Verbänden, Weltanschauungen und Religionen, ein föderales System mit eigenen Wahl- und Entscheidungsträgern auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sowie einer Öffentlichkeit, die von einer Vielzahl konkurrierender Medien geprägt wird. Demgegenüber hatte die DDR ein staatliches Entscheidungsmonopol sowohl in politischer als auch in ökonomischer Hinsicht, die Entscheidungsträger wurden zwar gewählt, aber ohne eine echte Alternative sowohl in personeller als auch programmatischer Hinsicht.

Mehrere Wissenschaftsdisziplinen, die praktische Philosophie, die Politikwissenschaft, die Makrosoziologie, die allgemeine Staatslehre, die Staatsrechtswissenschaft und die Geschichtswissenschaft beschäftigen sich mit der Rolle und der Funktion der Verfassung für die Integration moderner Gesellschaften.

3.1.1. Die Systemtheorie

Zentrales Forschungsthema für Niklas Luhmann ist die Frage: „Wie ist soziale Ordnung möglich?“²⁶⁰ Luhmann versucht, Gesellschaft als in sich geschlossene Teilsysteme zu

²⁶⁰ Luhmann, Niklas: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie (suhrkamp taschenbuch wissenschaft 666), 4. Aufl. Frankfurt am Main 1993, S. 164; Hülst, Dirk: Gesellschaftstheorie in der neueren deutschen Soziologie, in: Neumann, Franz (Hg.): Handbuch Politische Theorien und Ideologien, Band 2, 2. Aufl. Opladen 2000, S. 282ff., 321; Reese-Schäfer, Walter: Luhmann zur Einführung, 6. Aufl. Hamburg 2011, S.13, 60

analysieren.²⁶¹ Diese Teilsysteme (Rechtssystem, politisches System, Wirtschaft, Wissenschaft, Religion etc.) seien dadurch charakterisiert, dass sie ihre Elemente, Prozesse und Strukturen selbst erzeugen.²⁶² Er verwendet dafür den Begriff „Autopoiesis“. Mit dem Konzept der „Autopoiesis“ wendet er sich gegen andere Erklärungsformen (z.B. Erzeugung der Systeme durch äußere oder mythologische Kräfte, einen höheren Sinn etc.).²⁶³ Die Systeme haben nach dem Konzept Luhmanns die Fähigkeit, eigene Prozesse und Strukturen zu erzeugen. Sie sind in sich geschlossen, können aber Anstöße von außen (Umwelt) verarbeiten.²⁶⁴ In einem „autopoetischen“ System wird in einem geschlossenen Prozess fortwährend Kommunikation produziert.²⁶⁵ Innerhalb des Systems findet eine weitgehende Arbeitsteilung statt (in der Begrifflichkeit Luhmanns: „funktionale Differenzierung“).²⁶⁶

Die Verfassung ist Teil des Rechtssystems²⁶⁷, das – wie andere Systeme in der Gesellschaft auch – die Funktion hat, „Komplexität zu reduzieren“ und für die Menschen auf einige wenige überschaubare Handlungsalternativen zurück-zuführen.²⁶⁸ Das Rechtssystem nimmt zwar Impulse aus seiner Umwelt auf, verarbeitet diese aber mit systemimmanenten Abläufen.²⁶⁹

Das Rechtssystem stellt normative Verhaltenserwartungen auf;²⁷⁰ soweit sie in komplexen Zusammenhängen wirken, führen sie zur Institutionalisierung. In Luhmanns Definition soll Recht die Struktur eines sozialen Systems (bzw. der Gesellschaft) sein, die auf kongruenter Generalisierung normativer Verhaltenserwartungen beruhe.²⁷¹ In der Neuzeit erreiche das Rechtssystem die Stufe des positiven Rechts.²⁷² Es gelte, weil es in einem geregelten Verfahren zustande gekommen sei, nicht, weil es in Einklang mit höheren Normen stehe.²⁷³ Es gelte darüber hinaus, weil es jederzeit mit physischer Gewalt durchgesetzt werden könne (z.B. mit der Polizei, mit Zwangsvollstreckung,

²⁶¹ Luhmann, Niklas: Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main 1997, S. 12

²⁶² Luhmann, Niklas: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, 4. Aufl. 1993, S. 24ff.

²⁶³ Luhmann, Niklas: Soziale Systeme, 4. Aufl. 1993, S. 27f.; Hülst, Dirk: Gesellschaftstheorie in der neueren deutschen Soziologie, 2000, S. 326

²⁶⁴ Luhmann, Niklas: Soziale Systeme, 4. Aufl. 1993, S. 30ff., 34ff.; Hülst, Dirk, Gesellschaftstheorie in der neueren deutschen Soziologie, 2000, S. 326

²⁶⁵ Luhmann, Niklas: Die Gesellschaft der Gesellschaft, 1997, S. 13ff., 190ff.; Luhmann, Niklas: Soziale Systeme, 4. Aufl. 1993, S. 192ff.; Hülst, Dirk, Gesellschaftstheorie in der neueren deutschen Soziologie, 2000, S. 328; Reese-Schäfer, Walter: Luhmann zur Einführung, 6. Aufl. 2011, S. 117ff.

²⁶⁶ Luhmann, Niklas: Soziale Systeme, 4. Aufl. 1993, S. 624ff.; Luhmann, Niklas: Die Gesellschaft der Gesellschaft, 1997, S. 42ff., 131f., 707ff., 743ff.; Hülst, Dirk, Gesellschaftstheorie in der neueren deutschen Soziologie, 2000, S. 332

²⁶⁷ Luhmann, Niklas: Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt am Main 1993, S. 95ff.

²⁶⁸ Luhmann, Niklas: Soziale Systeme, 4. Aufl. 1993, S. 12; Luhmann, Niklas: Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 147ff.

²⁶⁹ Luhmann, Niklas: Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 143ff.

²⁷⁰ Luhmann, Niklas: Rechtssoziologie, 4. Aufl. Wiesbaden 2008, S. 43ff.; Luhmann, Niklas: Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 132ff.

²⁷¹ Luhmann, Niklas: Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 136ff., 145f., 152ff., 555ff. 562f.; Luhmann, Niklas: Rechtssoziologie, 4. Aufl. 2008, S. 105

²⁷² Luhmann, Niklas: Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 257ff.; Luhmann, Niklas: Rechtssoziologie, 4. Aufl. 2008, S. 190ff.

²⁷³ Luhmann, Niklas: Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 98-110

durch Verhängung von Geld- und Freiheitsstrafen).²⁷⁴ Das Rechtssystem enthalte die Regeln seiner Abänderung und könne damit leicht an die veränderte Umwelt angepasst werden.²⁷⁵ Die Trennung von Gesetzgebung (die im politischen System erfolge) und Rechtsprechung (im Rechtssystem) entlaste das Rechtssystem auch von der Verantwortung für die Folgen seiner Entscheidungen.²⁷⁶

Niklas Luhmann sieht die Funktion der Verfassung in der strukturellen Koppelung des Rechtssystems mit dem politischen System. Er definiert Verfassung als positives Gesetz, das das positive Recht selbst begründe und bestimme, wie politische Macht organisiert und in Rechtsform mit rechtlich gegebenen Beschränkungen ausgeübt werden könne.²⁷⁷ Der moderne Verfassungsstaat werde die Interpretation der Souveränität als Willkür durch das Prinzip der Gewaltenteilung beenden und differenziere damit das Rechtssystem vom politischen System.²⁷⁸ Alle Rechtsprinzipien werden nach Luhmann systemabhängig. „Ihre Letztformulierung muss dann ersetzt werden durch die Regel von der Unformulierbarkeit der Regel, die die Einheit des Systems konstituiert“.²⁷⁹

Bei Luhmann spielt die Legitimation durch Verfahren eine entscheidende Rolle.²⁸⁰ Sowohl im Gerichtsverfahren als auch im Wahlverfahren, im Gesetzgebungsprozess und in der Verwaltung werde der Einzelne beteiligt und habe damit bestimmte Einfluss- und Mitwirkungsrechte, die dazu dienen sollen, eine negative Entscheidung für ihn akzeptierbar zu machen;²⁸¹ dies trage ganz entscheidend zur Stabilität des Systems bei. In der Wahl trage die Aufstellung der Kandidaten, und die Notwendigkeit, Alternativen zu formulieren, zur Reduktion von Komplexität bei. Die aktive Teilnahme des Wählers, die geheime Wahl und der ungewisse Wahlausgang bewirkten eine Absorption von Protesten und erzeugten einen Lernprozess, an dessen Ende die Erwartung stehe, dass das Wahlergebnis akzeptiert werde.²⁸² Auch im Gesetzgebungsprozess würden vor den Augen der Öffentlichkeit Alternativen sichtbar gemacht, weniger mehrheitsfähige würden ausgeschieden, Proteste absorbiert und der Eindruck vermittelt, jede Stimme komme zu Wort und alle beteiligten Interessen fielen ins Gewicht.²⁸³ Die Geschlossenheit und Entwicklungsfähigkeit des Systems „Verfassungsstaat“ werde

²⁷⁴ Luhmann, Niklas: Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 134ff., 152ff.

²⁷⁵ ebenda S. 103 ff.; Luhmann, Niklas: Rechtssoziologie, 4. Aufl. 2008, S. 243ff.

²⁷⁶ Luhmann, Niklas: Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 426ff.; Raiser, Thomas: Grundlagen der Rechtssoziologie (UTB Bd. 2904), 6. Aufl. Tübingen 2013, S. 130ff.

²⁷⁷ Luhmann, Niklas: Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 470

²⁷⁸ Ebenda S. 477

²⁷⁹ ebenda, S. 477

²⁸⁰ ebenda S. 99ff., 146, 208ff.; Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren (suhrkamp taschenbuch wissenschaft 443), Frankfurt am Main 1983 (1. Aufl. 1969), S. 11ff., 38ff.

²⁸¹ Luhmann, Niklas: Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 410f.; 470ff.; Luhmann, Niklas: Die Politik der Gesellschaft, hg. von André Kieserling, Frankfurt am Main 2000, S. 365ff.; Raiser, Thomas: Grundlagen der Rechtssoziologie, 6. Aufl. 2013, S. 132ff.

²⁸² Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren, 1983, S. 155ff.

²⁸³ Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren, 1983, S. 174ff.

durch die Gegensätze Regierung und Opposition sowie von rechtmäßig und unrechtmäßig bestimmt.²⁸⁴

Indem Luhmann bestimmte historische Strukturmerkmale der bürgerlich-parlamentarischen Herrschaftsform zu Systemmerkmalen qualifiziert, verabsolutiert er den bürgerlichen Staat: „Die funktionale Ausgewogenheit ... des Verfassungsstaats verdient, auch und gerade dann, wenn man sie systemtheoretisch nachanalysiert, höchste Bewunderung.“²⁸⁵ Für Luhmann ist das Nebeneinander in sich geschlossener Teilsysteme in der Gesellschaft charakteristisch (z.B. Rechtssystem, ökonomisches System, Wissenschaftssystem u.a.) sowie das Fehlen eines gesellschaftsumfassenden Steuerungszentrums.²⁸⁶

Bei Luhmanns Ausprägung der Systemtheorie fällt auf, dass sie unhistorisch an die Beschreibung der Funktionsweise der Gesellschaft herangeht. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland ist geprägt durch die Erfahrung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft und knüpft darüber hinaus an die politischen Auseinandersetzungen des 19. und 20. Jahrhunderts, insbesondere des Ost-West-Konflikts, an. Eine exakt bestimmbare Konstellation der politischen Parteien und der Kräfteverhältnisse im Parlamentarischen Rat²⁸⁷ hat das Institutionengefüge des Grundgesetzes konstruiert und Sicherungen gegen den Missbrauch politischer Gewalt, insbesondere durch die Verankerung der Grundrechte und ihren Schutz durch das Bundesverfassungsgericht, eingebaut. Die Stellung des Bundespräsidenten, das konstruktive Misstrauensvotum, aber auch das Fehlen von Volksentscheiden, sind direkt zurückzuführen auf die Erfahrungen mit der Auflösung der Weimarer Republik;²⁸⁸ der föderale Aufbau hat darüber hinaus eine lange, jedenfalls bis ins frühe 19. Jahrhundert zurückreichende Tradition. Die Parteien in der Bundesrepublik haben dem politischen System ihren Stempel aufgedrückt, indem sie sowohl im Bund und in den Ländern als auch in den Landkreisen und Kommunen ihre Basis gebildet haben und ihre Politik, wenn auch nicht ungebrochen, auf allen Ebenen durchgesetzt haben und zum Funktionieren beigetragen haben. Dasselbe gilt auch für das Bundesverfassungsgericht,

²⁸⁴ Luhmann, Niklas: Die Politik der Gesellschaft, 2000, S. 94ff.; Heide, Elisabeth: Staatstheorien: Politische Herrschaft und bürgerliche Gesellschaft, in: Neumann, Franz (Hg.): Handbuch Politische Theorien und Ideologien, Band 1 (UTB 1810), 2. Aufl. 1998, S. 381ff., 438

²⁸⁵ Luhmann, Niklas: Soziologische Aufklärung Bd. 4, Opladen 1987, S. 92

²⁸⁶ Luhmann, Niklas: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München 1981, S. 22; vgl. Heide, Elisabeth: Staatstheorien, 1998, S. 438

²⁸⁷ Sörgel, Werner: Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1985 (1. Aufl. 1969), S. 95ff., 113ff., 205 ff.; Hartwich, Hans-Hermann: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo (Schriften zur politischen Wirtschafts- und Gesellschaftslehre Bd. 1), Köln und Opladen 1970, S. 49ff., 101ff.; Niclaß, Karlheinz: Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945-1949 (UTB 2058), Paderborn-München-Wien-Zürich, 1998, S. 317 ff.; Stammen, Theo; Maier, Gerold: Der Prozeß der Verfassungsgebung, in: Becker, Josef; Stammen, Theo; Waldmann, Peter (Hg.): Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zwischen Kapitulation und Grundgesetz, München 1979, S. 381ff., 398ff., 400ff., 408ff.; 2. Aufl. 1987, S. 391-429

²⁸⁸ Stammen, Theo; Maier, Gerold: Der Prozeß der Verfassungsgebung, 1979, S. 381ff., 398ff.; 2. Aufl. 1987, S.391-429

das, als zunächst neue Institution, erheblich an Gewicht gewonnen, im politischen System eigene Akzente gesetzt und sowohl zur Weiterentwicklung als auch zur Integration beigetragen hat.²⁸⁹

Es fällt in der Systemtheorie Luhmanns weiterhin auf, dass sie völlig subjektlos konstruiert erscheint. Wer hat das System konstruiert, in Gang gesetzt und wer ist für das Gesamtsystem oder jedenfalls für die Teilsysteme verantwortlich? Bei Luhmann ist diese Frage völlig bedeutungslos, sie hat in seiner Theorie keinen Platz.²⁹⁰ Es bleibt aber festzuhalten, dass die Menschen ihre Geschichte immer noch selbst machen, wenn auch unter bestimmten ökonomischen und historischen Bedingungen.²⁹¹ Wenn dies auch in langen Phasen gesellschaftlichen Daseins nicht bewusst wahrgenommen wird, so wird dies doch an historischen Wendepunkten deutlich, wie z.B. der hier behandelten Revolution von 1989.

Das Luhmannsche Gesellschaftsverständnis negiert jeden kritischen Begriff von Herrschaft; aufgrund des Systemzusammenhangs erscheinen die vorgegebenen Herrschaftsfunktionen als unerlässlich und unveränderbar.²⁹² Infolge des affirmativen Denkansatzes erscheinen die historisch gewachsenen Formen der modernen Gesellschaft als überhistorische Systemgesetzmäßigkeiten.²⁹³ Die Theorie ist historisch blind gegenüber den von ihr geschaffenen gesellschaftlichen Beziehungen.²⁹⁴

Wolf-Dieter Narr charakterisiert Luhmanns Theorie des Rechtssystems selbst als geschlossenes System, das über das Zustandekommen der Judikative, die Schwierigkeiten der Autonomie des Richters und der Unabhängigkeit der Justiz schweigt.²⁹⁵ Recht wird nicht als Teil und Ausdruck moderner Herrschaft behandelt.²⁹⁶ Die Systemtheorie dient ihrer Anwendung auf die Praxis, kann aber die Praxis nicht mehr erklären, obwohl dies gerade Aufgabe einer sozialwissenschaftlichen Theorie ist.²⁹⁷ Viele brennende Probleme tauchen in der Systemtheorie Luhmanns gar nicht auf, z.B. das Problem zunehmender Migration und Flucht, das Problem der Ökonomie von Profit und Macht und das Problem der Geltung von Menschenrechten.²⁹⁸

²⁸⁹ Stein, Ekkehart: Staatsrecht, 16. Aufl. Tübingen 1998, S. 177ff.; Hesse, Joachim Jens; Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 8. Aufl. Opladen- Wiesbaden 1997, S. 410ff.; 10. Aufl. Baden-Baden 2012, S. 549ff.

²⁹⁰ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main 1992, S. 67ff.

²⁹¹ Vgl. Marx, Karl: Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte (1852), in: Marx, Karl; Engels, Friedrich: Werke (MEW), Band 8, Berlin 1973, S. 115; Engels, Friedrich: Brief an Joseph Bloch vom 21.9.1890, in: Marx, Karl; Engels, Friedrich: Werke (MEW), Band 37, Berlin 1974, S. 462ff., 463

²⁹² Heidt, Elisabeth: Staatstheorien, 1998, S. 381ff., 437

²⁹³ Ebenda S. 438

²⁹⁴ Heidt, Elisabeth: Staatstheorien, 1998, S. 381ff., 437, 440f.

²⁹⁵ Narr, Wolf-Dieter: Recht-Demokratie-Weltgesellschaft. Habermas, Luhmann und das systematische Versäumnis ihrer großen Theorien (Teil 2), in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 1995, S. 324ff., 327

²⁹⁶ Narr, Wolf-Dieter: Recht - Demokratie - Weltgesellschaft, 1995, S. 330

²⁹⁷ Ebenda S. 336

²⁹⁸ ebenda S. 343

Stefan Machura beschäftigt sich mit dem für die Luhmannsche Theorie wichtigen Begriff der ‚Legitimation durch Verfahren‘.²⁹⁹ Als Grundlage der Legitimität sehe Luhmann Gewalt und Verfahren. Gewalt sei notwendig, reiche allein aber nicht, um Herrschaft aufrecht zu erhalten.³⁰⁰ Allerdings funktioniere die Legitimation durch Verfahren nicht, wenn nicht ein grundsätzliches Systemvertrauen vorhanden sei.³⁰¹

Nachdem nunmehr einige wesentliche Gesichtspunkte der Systemtheorie Niklas Luhmanns in Bezug auf den Verfassungsstaat dargestellt wurden, ist zu fragen, wie sich die Vereinigung zweier Staaten mit unterschiedlichen Wirtschafts-, Gesellschafts- und Staatsformen nach dieser Theorie auswirke:

- Kann die Systemtheorie die dabei auftretenden Prozesse mit ihrer Begrifflichkeit hinreichend analysieren?
- Wie muss die Vereinigung gestaltet werden, damit ein integriertes neues System zustande kommt? Welche Elemente sind dazu notwendig?

Trotz der historischen Defizite und der Unfähigkeit, das Wirken historischer Subjekte angemessen zu beschreiben, kann man als Leistungen der Systemtheorie verbuchen, dass sie die Legitimationswirkung von demokratischen und juristischen Verfahren für das politische System herausgearbeitet hat.³⁰² Niklas Luhmann hat darüber hinaus die Bedeutung der Kommunikation für die verschiedenen Teilsysteme betont und sie als die wesentliche Produktion und Reproduktion des Systems bezeichnet.³⁰³

Diese Leistungen werden in der Diskurstheorie von Jürgen Habermas mit aufgenommen, mit der wir uns im Folgenden beschäftigen.

3.1.2. Die Diskurstheorie (Jürgen Habermas)

Jürgen Habermas‘ „Theorie des kommunikativen Handelns“³⁰⁴ ist methodenpluralistisch angelegt im Zusammenhang von Rechtstheorie, Rechtssoziologie, Rechtsgeschichte, Moral- und Gesellschaftstheorie.³⁰⁵ Das Problem wird von Habermas so beschrieben: Wie kann „die Geltung einer sozialen Ordnung stabilisiert werden ..., in der sich autonom gewordene kommunikative Handlungen von strategischen Interaktionen aus der Sicht der Akteure selber klar voneinander differenzieren“?³⁰⁶

²⁹⁹ Machura, Stefan: Niklas Luhmanns „Legitimation durch Verfahren“ im Spiegel der Kritik, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 1993, S. 97-114

³⁰⁰ Ebenda S. 101

³⁰¹ ebenda S. 103

³⁰² Luhmann, Niklas: Die Politik der Gesellschaft, 2000, S. 124ff.; Luhmann, Niklas: Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 99ff.

³⁰³ Luhmann, Niklas: Die Gesellschaft der Gesellschaft, 1997, S. 13ff., 190ff.

³⁰⁴ Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bände (edition suhrkamp Neue Folge 502), Frankfurt am Main 1981, 4. Aufl. 1987, 1988

³⁰⁵ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main 1992, S. 9

³⁰⁶ Ebenda S. 42

In einer säkularisierten Gesellschaft müssen normative Ordnungen ohne metaphysische Garantien aufrechterhalten werden. Die pluralisierten lebensweltlichen Gewissheiten bieten für dieses Defizit keinen hinreichenden Ausgleich.³⁰⁷ Wenn sich Interaktionszusammenhänge nicht allein aus der gegenseitigen Einwirkung von Akteuren zu stabilen Ordnungen ergeben, „muss die Gesellschaft *letztlich* über kommunikatives Handeln integriert werden.“³⁰⁸ Zwischen der Alternative Kommunikationsabbruch und Austragung eines ungelösten Konflikts gibt es nur einen Ausweg: normative Regelung strategischer Interaktionen, auf die sich die Akteure verständigen.³⁰⁹

Die gesuchten Normen müssen nach Habermas folgende Bedingungen erfüllen:

- Faktische Beschränkungen darstellen, so dass sich der Bürger zur Anpassung seines Verhaltens genötigt fühlt;
- sozialintegrative Kraft entfalten, die den Adressaten Verpflichtungen auferlegt.³¹⁰

Beides ist nur auf der Grundlage subjektiv anerkannter Geltungsansprüche möglich: Die gesuchten Normen müssen durch faktischen Zwang und legitime Geltung Folgebereitschaft bewirken.³¹¹ Habermas weist auf den Doppelaspekt der Rechtsgeltung hin: Zu der sozialen und faktischen Geltung muss die Legitimität des Rechts kommen. Diese ergibt sich erst durch das Zustandekommen in einem rationalen Gesetzgebungsverfahren.³¹²

Die politischen Teilnahme- und Kommunikationsrechte (Meinungs- und Pressefreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Freiheit zur Gründung von Parteien) sind für ein legitimationswirksames Gesetzgebungsverfahren konstitutiv.³¹³ Das demokratische Verfahren der Rechtssetzung begründet die Vermutung der rationalen Akzeptabilität des gesetzten Rechts, weil sich die Normadressaten in ihrer Gesamtheit als Urheber der Norm begreifen.³¹⁴ Habermas kritisiert an den objektivistischen Gesellschaftstheorien (z.B. der Systemtheorie) die Entwertung des Rechts, weil es allein unter funktionalen Gesichtspunkten der Stabilisierung von Verhaltenserwartungen begriffen wird. Damit

³⁰⁷ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 43

³⁰⁸ ebenda S. 43

³⁰⁹ ebenda S. 44

³¹⁰ ebenda S. 44

³¹¹ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 44f.

³¹² Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 46ff.

³¹³ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 50f.; dies wurde schon von Helmut Ridder in dem Beitrag „Meinungsfreiheit“ (1954) vertreten, in: Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, hg. von Neumann, Franz L.; Nipperdey, Hans C.; Scheuner, Ulrich, Band 2, Berlin 1954, S. 243-290; hier zit. nach Deiseroth, Dieter; Derleder, Peter; Koch, Christoph; Steinmeier, Frank-Walter (Hg.): Helmut Ridder. Gesammelte Schriften, Baden-Baden 2010, S. 228ff., 234ff., und von Jürgen Habermas übernommen; vgl. Schmalz-Bruns, Rainer: Demokratie, in: Brunkhorst, Hauke; Kreide, Regina; Lafont, Cristina (Hg.): Habermas-Handbuch. Leben-Werk-Wirkung, Stuttgart 2009, S. 75ff., 77ff.

³¹⁴ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 50ff.

werde das Recht von anderen Handlungssystemen entkoppelt und sein normatives Selbstverständnis ausgelöscht.³¹⁵ Durch die Aufteilung der Gesellschaft in Subsysteme stelle sich die Frage, wie das politische System die ganze Gesellschaft integrieren könne.³¹⁶

Das System der subjektiven Rechte gewähre den Individuen gleiche Handlungsfreiheiten und lege damit die Grenzen fest, innerhalb derer die Individuen ihren Willen frei betätigen könnten.³¹⁷ Entscheidend für die Rechtsordnung sei die gegenseitige Anerkennung.³¹⁸ Im Gesellschaftsvertrag werde das Menschenrecht auf gleiche subjektive Handlungsfreiheit mit dem Prinzip der Volkssouveränität verschränkt.³¹⁹ Habermas beschreibt die Grundlage des Diskursprinzips folgendermaßen: Das Diskursprinzip ist fundiert in „symmetrischen Anerkennungsverhältnissen kommunikativ strukturierter Lebensformen“.³²⁰ Das Demokratieprinzip lege ein Verfahren legitimer Rechtssetzung durch ein System von Rechten fest, das jedem die gleiche Teilhabe am kommunikativen Prozess der Rechtssetzung sichere.³²¹ Das gesetzte Recht selbst abstrahiere

- von der Fähigkeit, den Willen zu binden, und
- von der Motivation der Rechtsbefolgung.³²²

Die Grundrechte garantierten einen Bereich privater Freiheit, in dem das Subjekt nicht öffentlich Rede und Antwort stehen muss. Dazu gehören nach Habermas:

1. „Grundrechte, die sich aus der politisch autonomen Ausgestaltung des Rechts auf das größtmögliche Maß gleicher subjektiver Handlungsfreiheiten ergeben“,
2. „Grundrechte, die sich aus der politisch autonomen Ausgestaltung des Status eines Mitglieds in einer freiwilligen Assoziation von Rechtsgenossen ergeben“,
3. „Grundrechte, die sich unmittelbar aus der Einklagbarkeit von Rechten und der politisch autonomen Ausgestaltung des individuellen Rechtsschutzes ergeben“,
4. „Grundrechte auf die chancengleiche Teilnahme an Prozessen der Meinungs- und Willensbildung, worin Bürger ihre politische Autonomie ausüben und wo-durch sie legitimes Recht setzen“,
5. „Grundrechte auf die Gewährung von Lebensbedingungen, die in dem Maße sozial, technisch und ökologisch gesichert sind, wie dies für eine chancengleiche Nutzung

³¹⁵ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 68ff.

³¹⁶ ebenda S. 407

³¹⁷ ebenda S. 109f.

³¹⁸ ebenda S. 117

³¹⁹ ebenda S. 123

³²⁰ ebenda S. 140

³²¹ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 140ff.

³²² Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 143

der (1) bis (4) genannten bürgerlichen Rechte unter gegebenen Verhältnissen jeweils notwendig ist“.³²³

Auf Dauer bedarf die gegenseitige Zuerkennung von Rechten der Errichtung und funktionalen Indienstnahme staatlicher Gewalt. Für die Ausübung und Kanalisation staatlicher Gewalt ist Legitimation erforderlich.³²⁴

Die Verfassung soll das demokratische Verfahren der Gesetzgebung gewährleisten und die Teilnahme aller Bürger am öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess sichern.³²⁵ Das Verfassungsgericht habe die Aufgabe, den Normgebungsprozess und dessen Ergebnis an der höherrangigen Verfassung zu messen und zu überprüfen.³²⁶ Nicht nur die staatlich administrative Macht bedürfe einer rechtsstaatlichen Disziplinierung, sondern auch die wirtschaftliche und die soziale Macht.³²⁷

Habermas betont die außerordentliche Rolle der politischen Öffentlichkeit als Kommunikationsstruktur, die über die zivilgesellschaftliche Basis in der Lebenswelt verankert ist.³²⁸ „Die Strukturen einer vermachteten Öffentlichkeit schließen fruchtbare und klärende Diskussionen aus.“³²⁹

Grundlage sei die Zivilgesellschaft, die heute die Ökonomie nicht mehr einschließe und insbesondere auf nichtstaatlichen und nichtökonomischen Assoziationen auf freiwilliger Basis beruhe.³³⁰ Garantiert werden müsse diese Sphäre der Zivilgesellschaft durch die Grundrechte, u. a. der Versammlungsfreiheit und der Vereinigungsfreiheit sowie der Meinungsfreiheit, die zum Prozess der öffentlichen Meinungsbildung beitrage.³³¹

Die Verfassung erinnert einerseits an den Gründungsakt der verfassten Gesellschaft, andererseits artikuliert sie den Erwartungshorizont einer gerechten Gesellschaft.³³² Im Prozess fortgesetzter Verfassungsgebung gewinnt das demokratische Verfahren seine ausgezeichnete Bedeutung.³³³ Die Verfassung ist der Rahmen für die allgemeinen Integrationsprobleme, die durch die Politik bearbeitet werden und für die die Gesellschaft als Ganzes zuständig ist.³³⁴

Die Analysen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen leitet Jürgen Habermas aus einer sorgfältigen geschichtlichen Analyse her. Er kommt damit über die zuweilen unhistorische Argumentationslinie der Systemtheorie hinweg und begründet seine Argumente in ständiger Auseinandersetzung mit Einwänden anderer Autoren.

³²³ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 155f.

³²⁴ ebenda S. 166

³²⁵ ebenda S. 169 ff.

³²⁶ ebenda S. 320 ff., 334ff.

³²⁷ ebenda S. 320

³²⁸ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 435ff.

³²⁹ Ebenda S. 438

³³⁰ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 440ff.

³³¹ ebenda S. 443ff.

³³² ebenda S. 464ff.

³³³ ebenda S. 465

³³⁴ ebenda S. 464ff.

Wir können zusammenfassend festhalten: Verfassungen haben erst dann und nur dann eine Chance auf Anerkennung und beziehen daraus ihre Legitimität, wenn sie in einem nachvollziehbaren Verfahren unter Beteiligung aller Bürger, auch am Entstehungs- und Diskussionsprozess, zustande gekommen sind. Sie müssen darüber hinaus die private Sphäre der Staatsbürger gegen staatliche Eingriffe absichern, durch Grundrechte, deren Geltung nicht von Mehrheitsentscheidungen abhängig ist, und die vor Gericht auch von allen Bürgern, ohne Rücksicht auf ihre ökonomische Lage, durchgesetzt werden können. Dazu gehören die Grundrechte auf Beteiligung am öffentlichen Meinungsbildungsprozess, wie Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, Verbot der Zensur, Informationsfreiheit, aber auch Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie die Freiheit, politische Parteien zu gründen. Aber es gehören auch soziale Grundrechte dazu, die dem einzelnen Bürger auch soziale Existenz soweit garantieren, dass er eine realistische Chance hat, seine partizipatorischen Rechte wahrzunehmen.

3.1.3. Die soziale Ordnung des Grundgesetzes (Helmut Ridder)

Jürgen Habermas bezieht sich in seinem Konzept der bürgerlichen Öffentlichkeit auch auf die Beiträge von Helmut Ridder zur Meinungsfreiheit.³³⁵ Helmut Ridder unterscheidet die „klassische Freiheit der Meinungsäußerung“ von der „öffentlichen Meinungsfreiheit“.³³⁶ Damit soll die ungehinderte Bildung der öffentlichen Meinung gewährleistet werden, insbesondere durch die Pressefreiheit.³³⁷ Die Notwendigkeit einer besonderen Sicherung des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses begründet Helmut Ridder damit, dass sich die öffentliche Meinung nicht mehr durch einzelne Beiträge einzelner Bürger bilde, sondern vor allem in Presseorganen und Medien eine institutionelle Form gefunden habe.³³⁸ An der institutionellen öffentlichen Meinungsfreiheit seien unter anderem auch die Parteien beteiligt („Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“, Art. 21 Abs. 1 GG). Damit sich keine Monopole bei der Meinungs- und Willensbildung ergeben, müsse die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen (Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG) und sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel und über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft ablegen (Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG).³³⁹

Dieses Strukturprinzip sei nicht nur auf Parteien anzuwenden, sondern gelte für alle institutionellen Teilnehmer am öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess,

³³⁵ Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft (1962), 4. Aufl. Frankfurt am Main 1995, S. 296ff., 309ff., 328ff.; Ridder, Helmut: Meinungsfreiheit, hier zitiert nach: Deiseroth, Dieter u. a. (Hg.): Helmut Ridder: Gesammelte Schriften, Baden-Baden 2010, S. 228-273

³³⁶ Ridder, Helmut: Meinungsfreiheit, a.a.O., S. 228ff., S. 234ff.

³³⁷ Ebenda S. 238ff.

³³⁸ ebenda S. 235ff.

³³⁹ ebenda S. 239ff.

also auch für die Presse und für die Gewerkschaften.³⁴⁰ Helmut Ridder begründet dies in dem Gutachten über die verfassungsrechtliche Stellung der Gewerkschaften mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG).³⁴¹ In Massenorganisationen besteht die Gefahr einer Bürokratisierung und Oligarchisierung, deshalb müsse die verbandsinterne Demokratie mit Oppositions- und Meinungsfreiheit sichergestellt werden; Hebel dafür sei das Sozialstaatsprinzip, das sich insoweit über den staatlichen Bereich hinaus auch auf die gesellschaftliche Sphäre erstreckt (wie bei den Parteien schon festgelegt, vgl. Art. 21 Abs. 1 S. 3 u. 4 GG).³⁴² Das Sozialstaatsprinzip habe zum einen die Bedeutung einer Staatsgrundentscheidung, die auch gegen eine Verfassungsänderung gesichert sei (Art. 20 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG) und stehe damit neben den Grundentscheidungen für die Demokratie und den Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 GG).³⁴³ Eine weitere Bedeutung habe das Sozialstaatsprinzip in der Beschreibung des leistenden, vorsorgenden, verteilenden, ausgleichenden, wohlfahrtsfördernden Staates.³⁴⁴ Dieser beschränkt sich nicht auf die materielle Güterverteilung, sondern garantiert auch die ideelle Teilhabe an den Kulturgütern der Nation, z. B. im Schulrecht.³⁴⁵ Helmut Ridder leitet aber eine dritte Dimension des Sozialstaatsgebots aus dem therapeutischen Selbstverständnis des Grundgesetzes ab: Weil die Republik von Weimar nicht an staatsorganisatorischen Unzulänglichkeiten, sondern an der fehlenden demokratischen Durchdringung der Gesellschaft gescheitert sei, lege das Grundgesetz mit dem Sozialstaatsgebot fest, dass auch gesellschaftliche Organisationen nach demokratischen Strukturen aufzubauen seien.³⁴⁶

Für die Parteien als gesellschaftliche Organisationen, die an der politischen Willensbildung mitwirken, ist dies ausdrücklich in Art. 21 Abs. 1 GG normiert.³⁴⁷ Die Parteien wirken aber an der politischen Willensbildung nur mit; damit wird vorausgesetzt, dass auch noch andere Assoziationen an der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung mitwirken.³⁴⁸ Auch diese unterliegen damit dem Sozialstaatsgebot in seiner dritten Dimension, ihre innere Ordnung müsse also ebenfalls demokratischen Grundsätzen entsprechen, und sie seien zu verpflichten, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel und über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft abzulegen (vgl. Art. 21 Abs. 1 S. 3 u. 4 GG).³⁴⁹ Zu diesen Assoziationen gehörten auch die

³⁴⁰ Ridder, Helmut: Meinungsfreiheit, a.a.O., S. 240ff.

³⁴¹ Ridder, Helmut: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1960), in: Deiseroth, Dieter u.a. (Hg.): Helmut Ridder: Gesammelte Schriften, Baden-Baden 2010, S. 291-337, 308ff.

³⁴² Ridder, Helmut: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1960), 2010, S. 309ff.

³⁴³ Ridder, Helmut: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften, 2010, S. 295ff.

³⁴⁴ Ebenda S. 299ff.

³⁴⁵ ebenda S. 300

³⁴⁶ ebenda S. 306ff.

³⁴⁷ ebenda S. 310ff.

³⁴⁸ ebenda S. 311ff.

³⁴⁹ ebenda S. 314ff.

Gewerkschaften, die den demokratischen Aufbau in ihren Satzungen festgelegt hätten.³⁵⁰ Weiterhin gehöre dazu auch die Presse, die ebenfalls durch monopolistische Tendenzen und auf Grund ihrer kapitalistischen ökonomischen Struktur gefährdet sei.³⁵¹

Die Verfassung ist nach Ridder also zu einer Gesamtverfassung geworden, die nicht nur den staatlichen Bereich, sondern auch die gesellschaftliche Sphäre mit umfasst.³⁵²

Wir können also zusammenfassend festhalten, dass sich aus den Beiträgen von Helmut Ridder Konsequenzen für die verfassungsrechtliche Gestaltung ergeben: Zum einen, wie bei Habermas, der Schutz des öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesses gegen den Einfluss von Kapital und Macht und zum anderen auf Grund der Forderung nach einem demokratischen Aufbau von gesellschaftlichen Organisationen, angefangen bei den Parteien, über Vereine, andere Assoziationen, über die Gewerkschaften bis hin zur Presse, mit der weiteren Verpflichtung, über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen Rechenschaft abzulegen.

Die Argumentationen von Helmut Ridder erhalten ihr besonderes Gewicht durch ihre verfassungsgeschichtliche Herleitung; sowohl in der Analyse als auch in den sich daraus ergebenden Vorschlägen und Konsequenzen lässt sich eine weit-gehende Übereinstimmung mit den Ausführungen von Jürgen Habermas feststellen.³⁵³ Wie oben bereits ausgeführt, hat sich Jürgen Habermas, insbesondere im „Strukturwandel der Öffentlichkeit“, auf Helmut Ridder bezogen.³⁵⁴

3.1.4. Menschenrecht auf soziale Autonomie und Menschenrecht auf Demokratie (Regina Kreide)

Regina Kreide geht in ihrer Habilitationsschrift „Globale Politik und Menschenrechte. Macht und Ohnmacht eines politischen Instruments“³⁵⁵ von den internationalen Menschenrechtsabkommen³⁵⁶ aus und fragt, warum sich trotz immer weiterer Abkommen die Menschenrechtslage nicht verbessert habe. Ihre Forschungsfrage richtet sich auf die Legitimation und die Begründung von Menschenrechten, insbesondere auf soziale und ökonomische Menschenrechte und auf politische Menschenrechte.³⁵⁷ Ihre

³⁵⁰ Ridder, Helmut: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften, 2010, S. 319ff., 332ff.

³⁵¹ Ridder, Helmut: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, S. 86ff.

³⁵² Ridder, Helmut: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, S. 40ff., 47ff.

³⁵³ Vgl. Schmalz-Bruns, Rainer: Demokratie, in: Brunkhorst, Hauke; Kreide, Regina; Lafont, Cristina (Hg.): Habermas-Handbuch. Leben-Werk-Wirkung, Stuttgart 2009, S. 75-81, 77f.

³⁵⁴ Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit, 4. Aufl. 1995, S. 296ff., 309f., 328ff.

³⁵⁵ Kreide, Regina: Globale Politik und Menschenrechte. Macht und Ohnmacht eines politischen Instruments (Campus Forschung Band 929), Frankfurt am Main-New York 2008, 234 S.

³⁵⁶ Insbesondere:

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dez. 1948;
- Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. Nov. 1950;
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dez. 1966;
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dez. 1966;
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18. Dez. 2000

³⁵⁷ Kreide, Regina: Globale Politik und Menschenrechte, 2008, S. 19ff., 39 ff., 142ff.

Untersuchung ist deshalb für die vorliegende Arbeit von besonderer Bedeutung, weil sich die Mitglieder des Runden Tisches auf die internationalen Menschen- und Bürgerrechtsabkommen, insbesondere den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 bezogen haben. Neben den klassischen Menschenrechten auf Freiheit, Leben und Eigentum wurde eine zweite Generation von sozialen und ökonomischen Menschenrechten sowie eine dritte Generation von Rechten auf kollektive Selbstbestimmung und auf saubere Umwelt entwickelt.³⁵⁸ Zu den sozialen Menschenrechten gehören das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, Nahrung, Kleidung und Wohnung sowie auf ausreichende Gesundheitsversorgung, auf soziale Sicherheit und auf Bildung.³⁵⁹ Regina Kreide fasst die sozialen Menschenrechte mit einem Ansatz der „sozialen Autonomie“ zusammen, dazu gehören der Anspruch auf ausreichende medizinische Behandlung, auf Nahrung, sauberes Trinkwasser und angemessene Unterkunft, auf Arbeitsschutz und Begrenzung auf angemessene Arbeitszeit, auf Arbeitslosenhilfe und auf Bildung.³⁶⁰ Anspruchsverpflichtet sollen in erster Linie Staaten, aber auch nicht-staatliche Akteure sowie Verursacher von Mangel sein.³⁶¹

Regina Kreide versucht, die moralische Rechtfertigung und die juristisch verbindliche Kodifizierung in Abkommen und Verfassungen zu verbinden, und bezieht sich auf ein deliberatives Verfahrensmodell, wie es auch Jürgen Habermas vertritt.³⁶²

Als Ergänzung zu den Überlegungen von Jürgen Habermas kann festgehalten werden, dass soziale und ökonomische Menschenrechte erst durch ihre Aufnahme in Verfassungen in eine juristisch verbindliche und gegebenenfalls einklagbare Form gebracht werden können.

3.1.5. Die Integration moderner Gesellschaften (Bernhard Peters)

Peters hat für die Integration moderner Gesellschaften³⁶³ ein Schleusenmodell entwickelt: Danach befinden sich im Kernbereich des politischen Systems Parlament, Regierung und Justiz, an der Peripherie Institutionen mit Selbstverwaltungsrechten, z.B. Universitäten, das Versicherungssystem, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern etc. Nach Peters gehen Initiativen in der Regel von der Peripherie aus, sie müssen dann Schleusen demokratischer und rechtsstaatlicher Verfahren passieren. Dieser Gegenkreislauf zum Normalkreislauf politischer Routine trete in Kraft, wenn Probleme im Normalablauf eintreten. Durch den Gegenkreislauf werde die

³⁵⁸ Regina Kreide: Globale Politik und Menschenrechte, 2008, S. 41ff.

³⁵⁹ Ebenda S. 45ff.

³⁶⁰ ebenda, S. 100ff.

³⁶¹ ebenda S. 112ff., 119ff., 133ff.

³⁶² ebenda S. 190ff., 201ff.

³⁶³ Peters, Bernhard: Die Integration moderner Gesellschaften, Frankfurt am Main 1993, 455 S.

Öffentlichkeit auf ein Problem aufmerksam, in letzter Instanz sei der Gesetzgeber zum Eingreifen gefordert. Die illegitime Verselbständigung administrativer und sozialer Macht werde verhindert, wenn die Peripherie fähig sei und oft genug Anlass habe, Problemlagen zu identifizieren, zu thematisieren und in den politischen Kreislauf einzuführen.³⁶⁴

Das Modell knüpft starke Erwartungen an die Peripherie, da nur sie deliberative Politik anrege. Die Peripherie sei angewiesen auf ihre soziale Verankerung in zivilgesellschaftlichen Assoziationen und ihre Einbettung in politische Kultur und Sozialisation.³⁶⁵

Wie man an dem Beispiel von Peters feststellen kann, bleiben die philosophisch-soziologischen Theoriezugänge, so viel sie zum Verständnis moderner Gesellschaften auch beitragen können, doch relativ allgemein bei der Herausarbeitung konkreter Aufgaben und Funktionen, die von Verfassungen in modernen Gesellschaften erwartet werden können und müssen. Wir wenden uns deshalb zunächst dem staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Begriff der Verfassung zu, bevor wir konkret zu den Aufgaben und Funktionen moderner Verfassungen übergehen.

3.2. Der staatsrechtliche und politikwissenschaftliche Begriff der Verfassung

Mit dem Verfassungsbegriff beschäftigen sich die Staatsrechtslehre und die Politikwissenschaft bereits seit Aristoteles. Zunächst sollen einige Definitionen den Rahmen abstecken.

Aristoteles:

„Die Verfassung ist die staatliche Ordnung, die in den Ämtern und in der Art ihrer Verwaltung zum Ausdruck kommt. Sie bestimmt ferner, in wessen Hand die ausschlaggebende Macht im Staate liegt, und was das Ziel des betreffenden Gemeinwesens ist.“³⁶⁶

Aristoteles hatte 168 antike Verfassungen untersucht und miteinander verglichen; sein Verfassungsbegriff hat neben den institutionellen Regelungen auch das Ziel des Gemeinwesens ins Blickfeld genommen.

Im 18. und 19. Jahrhundert waren Vorbild für den Verfassungsbegriff die im Ausgang des 18. Jahrhunderts entstandenen Verfassungen, die die Legitimation und die Begrenzung staatlicher Herrschaft bezweckten: die geschriebenen normativen Verfassungen (Rechtsverfassungen).³⁶⁷ In der Periode des konstitutionellen Kampfes galt als Verfassung nur, was dem vorgegebenen Idealbild entsprach:

– Gewährleistung bestimmter Freiheitsrechte,

³⁶⁴ Peters, Bernhard: Die Integration moderner Gesellschaften, 1993, S. 322ff.

³⁶⁵ Peters, Bernhard: Die Integration moderner Gesellschaften, 1993, S. 325ff., 337ff.; Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 434

³⁶⁶ Aristoteles: Politik, Band IV p. 1289 a = Hauptwerke, ausgewählt und übersetzt von W. Nestle, Stuttgart 1977, S. 307

³⁶⁷ Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 69ff., 70

- Gewaltenteilung,
- Rechtsstaatlichkeit,
- Festlegung dieser Rechte und Prinzipien in einer geschriebenen Verfassungs-
urkunde.³⁶⁸

Der Rang des Verfassungsgesetzes gegenüber anderen Gesetzen wird in den Definitionen von Georg Jellinek und von Badura betont. Danach besteht das wesentliche rechtliche Merkmal von Verfassungsgesetzen darin, dass sie eine „erhöhte formelle Gesetzeskraft“ besitzen.³⁶⁹ Verfassung im materiellen Sinne sind die Rechtssätze, welche die obersten Organe des Staates bezeichnen, die Art ihrer Bildung und Zusammensetzung, ihr gegenseitiges Verhältnis und ihren Wirkungsbereich festsetzen, ferner die grundsätzliche Stellung des Einzelnen zur Staatsgewalt.³⁷⁰

Bei Badura ist Verfassung „ein durch seine rechtliche Wirkung und die Bedeutung der geregelten Gegenstände im Verhältnis zur übrigen Rechtsordnung ausgezeichnetes Gesetz, das in der Verfassungsurkunde niedergelegt ist.“³⁷¹

Über die formale Definition geht Walter Kägi hinaus. So stellt er fest:

„Die Verfassung ist das System der obersten unverbrüchlichen Rechtsnormen für den Staat. Die Idee der Verfassung ... unverlierbar und unabdingbar die Bestimmung der Staatsordnung ‚von unten‘ ... Ausdruck dieser Idee ist das Prinzip der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes. Diese Idee der Selbstgesetzgebung ist es, was die Staatsverfassung von der (autoritär von oben gesetzten) Staatsordnung unterscheidet. Sie ist ‚der freie Ausdruck der Selbstbestimmung der Nation‘ (Ed. von Simson). ... Die normative Verfassung ist der Ausdruck eines Staatsethos, das den einzelnen nicht nur in seinem staatsfreien Dasein, sondern auch in seiner politischen Existenz als Mitverantwortlichen und Mitentscheidenden ernst nimmt und ihn nicht als bloßes Objekt der Politik betrachtet.“³⁷²

Diese Idee enthält auch die Option für Grundrechte. Die Verfassung gewinnt damit zugleich die Qualität einer Wertordnung. Hermann Heller hatte schon vorher unterschieden zwischen „politischer Verfassung als gesellschaftlicher Wirklichkeit“, „verselbständigter Rechtsverfassung“ und „geschriebener Verfassung“.³⁷³ Eine andere Unterscheidung nahm Carl Schmitt vor: Er unterschied die durch einen Akt der verfassungsgebenden Gewalt getroffene „Gesamtentscheidung über Art und Form der politischen Einheit“ vom geschriebenen Verfassungsgesetz. Die Inhalte der „Gesamtentscheidung“ sollen sein:

- Unverbrüchlichkeit,
- Wichtigkeit,

³⁶⁸ Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 78

³⁶⁹ Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre (1900), 3. Aufl., 7. Neudruck Darmstadt 1960, S. 534;

Badura, Peter: Art. Verfassung, in: Evangelisches Staatslexikon, 3. Aufl. 1987, Sp. 3737ff., 3747

³⁷⁰ Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 72

³⁷¹ Badura, Peter: Art. Verfassung, in: Evangelisches Staatslexikon, 3. Aufl. 1987, Sp. 3737; Badura, Peter: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 6f.; 5. Aufl. 2012, S. 12ff.

³⁷² Kägi, Werner: Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich 1945, S. 41, 49

³⁷³ Heller, Hermann: Staatslehre, hg. von Gerhart Niemeyer (1934), 4. Aufl. Leiden 1970, S. 249ff.

- Ordnung prinzipieller Art,
- politische Einheits- und Beschränkungsfunktion.³⁷⁴

Klaus Stern fasst den formalen Verfassungsbegriff aus staatsrechtlicher Hinsicht zusammen: Verfassung ist der Inbegriff von in der Regel in einer Verfassungsurkunde niedergelegten Rechtssätzen höchsten Ranges, die die Ordnung des Staates hinsichtlich der grundlegenden Organisation, Form und Struktur regeln sowie das grundlegende Verhältnis zu seinen Bürgern und bestimmte aus Gründen erschwerter Abänderbarkeit in diese übernommenen Gegenstände festlegen oder noch kürzer: „Verfassung ist die höchstrangige normative Aussage über die Grundprinzipien der Herrschafts- und Wertordnung im Staat“.³⁷⁵ Auch bei Klaus Stern bleibt der Verfassungsbegriff eher formal bestimmt und fällt damit hinter Werner Kägi zurück.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht wird der Verfassungsbegriff von Franz Neumann nicht nur formal, sondern auch inhaltlich charakterisiert:

„Grundgesetz eines Staates, das in der Regel in einer Urkunde fixiert ist und Vorrang vor allem anderen Recht (Gesetzen, Verordnungen u.a.) hat. Die Verfassung organisiert die Staatsgewalt, bindet sie an feste Normen (Rechtsstaat) und begrenzt dadurch politische Macht. Sie legt die Struktur, Funktion und Kompetenzen der Staatsorgane fest, häufig durch Trennung von Gewalten in gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt (Gewaltenteilung). Die meisten modernen Verfassungen enthalten Grundrechte (Menschen- und Bürgerrechte), die die Freiheit des Individuums gegenüber der öffentlichen Gewalt schützen sollen. In demokratischen Gesellschaften sollen Verfassungen Ausdruck der Volkssouveränität sein.“³⁷⁶

Im weiteren Verlauf soll über die formalen Definitionen hinaus ein inhaltlich näher bestimmter Verfassungsbegriff, der sich auf die Volkssouveränität in demokratischen Gesellschaften bezieht, zugrunde gelegt werden. Dies wird deutlich bei den Aufgaben und Funktionen, die eine Verfassung zu gewährleisten hat.

3.3. Aufgaben und Funktionen der Verfassung

3.3.1. Integrationsfunktion oder Identitätsbildung

Eine bedeutende Aufgabe von Verfassungen besteht darin, die Inhalte festzuhalten, über die im Staatsvolk Einigkeit besteht.³⁷⁷ Die Verfassung kann zum „Programm der nationalen Integration“ (Herbert Krüger) werden, in dem sich jeder mit seinen verallgemeinerungsfähigen Anliegen wiederfinden kann.³⁷⁸ Hierfür hat der Verfassungsgebungsprozess erhebliche Bedeutung, insbesondere die Mitwirkung aller bedeutenden gesellschaftlichen Gruppen und Parteien.³⁷⁹ Oft führen erst „historische

³⁷⁴ Schmitt, Carl: Verfassungslehre (1928), 9. Aufl. Berlin 2003, S. 4-11, 20ff.

³⁷⁵ Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 78

³⁷⁶ Neumann, Franz: Art. Verfassung, in: Drechsler, Hanno; Hilligen, Wolfgang; Neumann, Franz (Hg.): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 10. Aufl. 2003, S. 992

³⁷⁷ Isensee, Josef: Staat und Verfassung, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg 1987, S. 645 (§ 13 Rz. 138)

³⁷⁸ Isensee, Josef: Staat und Verfassung, 1987, S. 645 (§ 13 Rz. 138)

³⁷⁹ Arenhövel, Mark: Transition und Konsolidierung in Spanien und Chile, 1998, S. 308f.; Arenhövel, Mark: Globales Regieren, 2003, S. 119

Kompromisse' zwischen großen Volksparteien zur notwendigen verfassungsgebenden Mehrheit. Dies kann die Integration der beteiligten Kräfte fördern.

Die staatliche Gemeinschaft benötigt einen Grundkonsens über die Grundformen menschlichen Zusammenlebens; dies hat Entlastungswirkung, um bestimmte Existenzfragen des Gemeinwesens nicht immer wieder neu aufzuwerfen, sondern sie als Voraussetzung von Politik zu akzeptieren.³⁸⁰ Zum Grundkonsens dürfte, nicht nur in Mittel- und Westeuropa, gehören:

- Das Prinzip der Volkssouveränität,
- allgemeine, gleiche und geheime Wahl zum Parlament,
- das Prinzip der Gewaltenteilung,
- Rechtsstaat und unabhängige Gerichte,
- Grundrechte,
- Subordination der Streitkräfte unter die Regierung bzw. das Staatsoberhaupt,
- Pluralismus als Strukturprinzip,
- Bildung und Ausübung parlamentarischer Opposition,
- Existenz mehrerer Parteien,
- Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, Rundfunkfreiheit,
- Verfassungsgerichtsbarkeit (könnte schon fraglich sein),
- Sozialstaatsprinzip bzw. soziale Grundrechte (könnte fraglich sein).

Rudolf Smend unterscheidet zwischen persönlicher, funktioneller und sachlicher Integration, die sich z.B. in Wahlen, parlamentarischen Entscheidungen, politischen Symbolen wie Fahnen, Zeremonien, etc. manifestieren kann.³⁸¹ Oft spiegelt die Präambel das Selbstverständnis des Verfassungsgebers wider und eröffnet den Blick auf den getroffenen Grundkonsens oder die grundlegenden Kompromisse. Kennzeichnend ist der Rückgriff auf gemeinsame historische Erfahrungen, auf die oft auch in der Präambel Bezug genommen wird.

Für die Erfüllung der Integrationsfunktion erscheint es wichtig, dass der Verfassungsgebungsprozess allen gesellschaftlichen Gruppen, auch Minderheiten, zur Mitwirkung offen steht.

3.3.2. Legitimationsfunktion der Verfassung

Moderne Verfassungen leiten ihre Legitimität allein aus der Volkssouveränität ab (z.B. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG: ‚Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus‘). Aus der Volkssouveränität leitet sich die Legitimation jeden staatlichen Handelns ab. Die Volkssouveränität manifestiert sich in Wahlen zum Parlament, in der Konstituierung des Parlaments durch die Gesamtheit der gewählten Abgeordneten, die ‚Vertreter des ganzen Volkes‘ sind, und in Formen unmittelbarer Demokratie (z.B. Volksbegehren

³⁸⁰ Schneider, Hans-Peter: Funkkolleg Recht, 1982, Studienbegleitbrief 4, S. 31f. (in der Begrifflichkeit von Luhmann als ‚Reduktion von Komplexität‘ bezeichnet)

³⁸¹ Smend, Rudolf: Integrationslehre, in: Evangelisches Staatslexikon, 2. Aufl. Stuttgart 1975, Sp. 1026

und Volksentscheid). Die Mitwirkung des Volkes erfolgt aber auch in anderen Selbstverwaltungsorganen sowie in der Mitwirkung der Laienrichter bei der Rechtsprechung. Die Entscheidungen der Gerichte ergehen „Im Namen des Volkes“ und leiten sich damit von der Volkssouveränität als Quelle der staatlichen Gewalt ab. Zu den Garanten der Volkssouveränität gehört auch die Garantie eines öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesses, in dem soziale und politische Konflikte ausgetragen werden können.³⁸² Auch die Verfassungsgerichtsbarkeit, die über Konflikte von Verfassungsorganen in einem öffentlichen, rationalen Verfahren mit einer schriftlichen (und damit nach-prüfbar und kritisierbaren) Entscheidungsbegründung befindet, trägt zur Legitimation staatlichen Handelns bei.³⁸³

Die entscheidende Legitimation erhält die Verfassung im Verfassungsgebungsprozess durch die Zustimmung des Volkes zu dem von einer verfassungsgebenden Versammlung ausgearbeiteten und dem Volk zur Abstimmung vorgelegten Verfassungstext. Gemessen an diesen Anforderungen weist das Grundgesetz, wie schon oft betont, ein legitimatorisches Defizit auf, weil nicht das Volk, sondern nur die Volksvertretungen der Länder – mit Ausnahme Bayerns, dessen Volksvertretung nicht zugestimmt, sich aber der Mehrheitsentscheidung unterworfen hat – zugestimmt haben. Alle Versuche, die Legitimation in der Beteiligung an der Wahl zu dem durch das Grundgesetz konstituierten ersten Bundestag zu sehen, wirken konstruiert und können das legitimatorische Defizit der fehlenden Zustimmung des Volkes nicht ersetzen.

3.3.3. Organisationsfunktion der Verfassung

In der Verfassung werden die Staatsorgane, das Verfahren ihrer Bildung, ihre Kompetenzen und ihr Verhältnis sowie ihr Zusammenwirken mit anderen Staatsorganen festgelegt. Dazu gehören auch Verfahren, die sicherstellen, dass Regierungspersonal friedlich ausgewechselt werden kann, und die außerdem garantieren, dass die Oppositionsparteien die prinzipielle Möglichkeit erhalten, bei der nächsten Wahl selbst Regierungsmacht zu erlangen. Dies soll nachfolgend konkretisiert und auf der Ebene konkreter Maßstäbe anschaulich gemacht werden.³⁸⁴

Wie wird die **parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung** durch-gesetzt? Über Misstrauensvotum? Über Budgetverweigerung? Über Ministeranklage?

Kabinettsbildung: Rolle des Staatsoberhaupt's? Parlamentarische Verantwortlichkeit des Ministerpräsidenten oder auch einzelner Minister?

³⁸² Arenhövel, Mark: Transition und Konsolidierung in Spanien und Chile, 1998, S. 311; Arenhövel, Mark: Globales Regieren, 2003, S. 121f.

³⁸³ Arenhövel, Mark: Transition und Konsolidierung in Spanien und Chile, 1998, S. 311; Arenhövel, Mark: Globales Regieren, 2003, S. 123

³⁸⁴ Vgl. Beyme, Klaus von: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1970, 1025 S.; 2. Aufl. 1973, 1025 S.

Ablösung der Regierung: Durch Misstrauensvotum? Konstruktives Misstrauensvotum?

Parlamentsauflösung: Durch Parlament? Durch Staatsoberhaupt? Durch Regierung?

Verfassungsänderungen: Durch Parlament? Einfache oder qualifizierte Mehrheiten? Zustimmung der Länderkammer? Mehrheiten? Volksentscheid? Beteiligungsquorum? Zustimmungsquorum?

Gesetzgebung: Durch Parlament? Zustimmung der Länderkammer?

Gesetzesinitiative: Parlament? Regierung? Länderkammer? Staatsoberhaupt? Volk?

Vetorechte: Beim Parlament? Welche Mehrheiten? Bei der Länderkammer? Staatsoberhaupt? Regierung? Finanzminister? Volk?

Rechte der Opposition: Misstrauensvotum? Untersuchungsausschuss? Ministeranklage? Anrufung des Verfassungsgerichts?

Verfassungsgericht:

Befugnisse: Aufhebung von Gesetzen? Verfassungsgesetzen? Regierungsakten? Gerichtsentscheidungen? Parteienverbot?

Wahl der Richter: Durch Parlament? Parlamentsausschuss? Staatsoberhaupt? Regierung? Volk?

Staatsoberhaupt:

Wahl: Durch Parlament? Länderkammer? Volk?

Absetzung: Durch Parlament? Verfassungsgericht? Volk?

Befugnisse: Bei Parlamentsbildung? Bei Parlamentsauflösung? Bei Regierungsbildung? Bei Gesetzgebung? Bei Verfassungsänderung? Im Ausnahmezustand? Beim Einsatz des Militärs?

Parlament:

Wahlssystem: Mehrheitswahl? Verhältniswahl? In Einerwahlkreisen? Zweier- oder Mehrwahlkreisen? Sperrklauseln? Wahlkreisgröße und Vergleichbarkeit?

Wahlrechtsgrundsätze: Geheim? Gleich? Zählwert? Erfolgswert? Allgemein? Unmittelbar? Frei?

Funktionen des Parlaments: Bei Regierungsbildung? Verantwortlichkeit der Regierung? Misstrauensvotum? Gesetzgebung? Verfassungsänderung? Kontrolle der Verwaltung? Wahl der Verfassungsrichter? Wahl – Absetzung – Anklage des Staatsoberhaupt?

Länderkammer: (wenn Länder vorhanden)

Legitimation: Durch Landesvolk? Landesparlament? Landesregierung?

Funktionen: Bei Gesetzgebung? Verfassungsänderungen? Regierungsbildung?
Wahl – Absetzung – Anklage des Staatsoberhauptes?

Kontrolle des Militärs: Durch Parlament? Regierung? Staatsoberhaupt?

Mitwirkung des Volkes: Durch Volksinitiative ? Durch Volksbegehren? Durch Volksentscheid

3.3.4. Schutzfunktion der Verfassung

Die Schutzfunktion stellt den ältesten Zweck von Verfassungen dar, nämlich den Schutz vor unbegrenzt ausgeübter staatlicher Macht und vor staatlicher Willkür (vgl. die Magna Charta Libertatis 1215, die Petition of Right 1627, den Habeas Corpus Act 1679). Sie dient auch dem Schutz der Minderheit vor dem Diktat der Mehrheit. Die Schutzfunktion wird durch die Grundrechte sowie im Rechtsschutz durch die Gerichte und das Verfassungsgericht gewährleistet.³⁸⁵

Die Schutzfunktion der Verfassung lässt sich an folgenden Punkten festmachen:

Bindung an die Grundrechte: Gesetzgeber? Regierung und Verwaltung? Gerichte? Nichtstaatliche Akteure? (Drittwirkung der Grundrechte!)

Wie wird der **Rechtsschutz gegen Grundrechtsverletzungen** gewährleistet?

Durch die Gerichte? Durch das Verfassungsgericht? Durch einen Parlamentsausschuss? (Petitionsausschuss; Parlamentarische Kontrollkommission?)

Sind **individuelle Freiheitsrechte** garantiert? Menschenwürde? Recht auf Leben? (Todesstrafe? Abtreibung?) Recht auf Freiheit der Person? Rechtsschutz bei Verhaftung und bei Durchsuchung? Religionsfreiheit? Freizügigkeit? Auslieferungsverbot? Asylrecht?

Sind **politische Freiheitsrechte** garantiert? Meinungsfreiheit? Presse- und Rundfunkfreiheit? Verbot der Zensur? Wissenschafts- und Kunstfreiheit? Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit? Parteigründungsfreiheit?

Sind **wirtschaftliche Freiheitsrechte** garantiert? Eigentum? Erbrecht? Berufsfreiheit? Gewerbefreiheit? Streikrecht?

Sind **Gleichheitsrechte** garantiert? Gleichheit vor dem Gesetz? Gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern? Diskriminierungsverbote: aufgrund Religion? Aufgrund Geschlecht? Aufgrund Volkszugehörigkeit?

Mit den genannten Funktionen sind die wesentlichen Aufgaben von Verfassungen genannt. Die nachfolgend aufgeführten „Momente“³⁸⁶ könnten den obengenannten

³⁸⁵ Schneider, Hans-Peter: Funkkolleg Recht, Studienbegleitbrief 4, Weinheim und Basel 1982, S. 31, 36; Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2.Aufl.1984, S. 82ff.

³⁸⁶ Arenhövel, Mark: Transition und Konsolidierung in Spanien und Chile, 1998, S. 308ff.; Arenhövel, Mark: Globales Regieren, 2003, S. 119ff.

Funktionen zugeordnet werden, da sie aber noch eine darüber hinaus gehende besondere Aufgabe charakterisieren, werden sie, dem Schema von Mark Arenhövel folgend, aufgeführt.

3.3.5. Demokratiethoretisches Moment

Damit soll sichergestellt werden, dass es sich um eine ‚demokratische‘ Verfassung handelt, d.h. dass alle staatliche Gewalt auf die Zustimmung der Regierten zurückgeführt werden kann und die Urheber der Gesetze und ihre Adressaten identisch sind. Unter den Bedingungen der repräsentativen Demokratie gehören dazu auch die Wahl der Abgeordneten durch das Staatsvolk und die Vorschriften über das Wahlverfahren (Wahlrechtsgrundsätze), die vor allem die Chancengleichheit garantieren. Das demokratiethoretische Moment umfasst auch die Garantie der kommunikativen Freiheiten, die den öffentlichen Diskurs ermöglichen.³⁸⁷ Es korrespondiert mit der Legitimationsfunktion der Verfassung.

3.3.6. Kontraktualistisches Moment

Die Verfassung muss sicherstellen, dass alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen an der Entstehung (und der Änderung) der Verfassung beteiligt sind und sich im Verfassungstext mit ihren Vorstellungen wiederfinden. Die Verfassung wird in dieser Vorstellung als Vertrag (Kontrakt) zwischen den bedeutenden gesellschaftlichen Akteuren verstanden, als Kompromiss zwischen den wichtigen gesellschaftlichen Gruppen.³⁸⁸ Das kontraktualistische Moment hat erhebliche Bedeutung für die Integrationsfunktion der Verfassung.

3.3.7. Innovatorisches / teleologisches Moment

Die Verfassung muss die Fähigkeit haben, politischen und sozialen Veränderungen Rechnung zu tragen und darüber hinaus über Erneuerungsfähigkeit verfügen. So war z.B. die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika mit relativ wenigen textlichen Ergänzungen in der Lage, ein Staatswesen über 200 Jahre lang zu konstituieren. Dies zeigt einerseits ihre Stabilisierungsfunktion, andererseits ist es auch Beleg für die Anpassungsfähigkeit der Verfassung an geänderte soziale und politische Verhältnisse.³⁸⁹

³⁸⁷ Arenhövel, Mark: Globales Regieren, 2003, S. 125ff.

³⁸⁸ Arenhövel, Mark: Transition und Konsolidierung in Spanien und Chile, 1998, S. 314ff.

³⁸⁹ Arenhövel, Mark: Transition und Konsolidierung in Spanien und Chile, 1998, S. 317ff.

3.3.8. Reflexives Moment

Damit soll über das staatsorganisatorische Gefüge hinaus eine öffentliche Debatte über Normen und Werte des Gemeinwesens und über die Rationalität und Legitimität demokratischer Politik ermöglicht werden.³⁹⁰ Dies geschieht in erster Linie durch die Garantie der Kommunikationsfreiheiten, also Meinungs- und Pressefreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Dies hat auch Bedeutung für die Integrationsfunktion der Verfassung.

3.3.9. Kontextuelles Moment

Verfassungen dokumentieren auch das Zeitgeschehen zum Zeitpunkt ihrer Entstehung, sie sind damit einer Textanalyse zugänglich. Damit ist auch die Möglichkeit der Auslegung durch alle Akteure und die Möglichkeit der verbindlichen Interpretation, z.B. durch das Verfassungsgericht, eröffnet.³⁹¹ Außerdem können Rechte, die in der Verfassung garantiert sind, in der Regel nur mit qualifizierten Mehrheiten geändert werden, so dass sie durch Aufnahme in die Verfassung eine höhere Rechtsqualität und einen höheren Schutz vor Abänderung erhalten.

Mit diesen Theorien und Kriterien liegt ein Instrumentarium vor, mit dem die hier behandelten Verfassungskonzeptionen und Verfassungstexte analysiert und bewertet werden können.

³⁹⁰ ebenda S. 318ff.; Arenhövel, Mark: Globales Regieren, 2003, S. 164-168

³⁹¹ Arenhövel, Mark: Transition und Konsolidierung in Spanien und Chile, 1998, S. 320ff.

II. Vom Runden Tisch zur Grundgesetzreform 1994

Im Teil II wird untersucht, welche Akteure (Personen, Gruppen, Parteien, Institutionen) an der Entstehung des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches³⁹² beteiligt waren, mit welchen Programmen und mit welchen verfassungspolitischen Vorstellungen sie in diese Tätigkeit hineingingen und wie sich diese weiter entwickelten und veränderten. Es wird weiter untersucht, worauf sie ihre Legitimation gründeten, welche Konstellationen sich bei diesem Vorhaben ergaben, wie Mehrheiten gefunden werden konnten und welche Kompromisse gemacht werden mussten.

Verständlich werden die Handlungen der Akteure nur vor der aktuellen politischen Entwicklung im Herbst 1989, die schließlich zur Konstituierung des Zentralen Runden Tisches führte, und dem Funktionswandel des Runden Tisches vom Machtkampf der Bürgerbewegungen mit dem bisherigen System (Dez. 1989 bis Mitte Jan. 1990) zur Steuerungsinstanz in der ‚Regierung der nationalen Verantwortung‘ (Ende Jan. bis März 1990).³⁹³ Deshalb ist es erforderlich, die zeitgeschichtlichen Ereignisse und die handelnden politischen Kräfte in gebotener Kürze darzustellen. Von entscheidender Bedeutung ist die Wahl zur Volkskammer am 18.3.1990, die man als ‚kritische Wahlen‘ oder ‚Gründungswahlen‘ bezeichnen kann.³⁹⁴ Die vollkommen neu zusammengesetzte Volkskammer beschäftigte sich mit dem Verfassungsentwurf nur noch abwehrend, weil die Frage der Vereinigung der beiden deutschen Staaten inzwischen eine ganz neue zeitliche Dimension erhalten hatte.³⁹⁵

Die Vorstellungen des Verfassungsentwurfs des Zentralen Runden Tisches der DDR wurden – nach der Ablehnung durch die Volkskammer – bereits am 16. Juni 1990 durch das ‚Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund Deutscher Länder‘ aufgegriffen. Die verfassungsrechtlichen Fragen der deutschen Einheit standen auf der

³⁹² Der Verfassungsentwurf, der von der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR ausgearbeitet worden war, ist unter dieser Bezeichnung auch verabschiedet worden und der Volkskammer vorgelegt worden. Zur Vereinfachung wird er im weiteren Verlauf als Verfassungsentwurf des Runden Tisches (abgekürzt – wie Rogner – VE-RT) bezeichnet, obwohl er nicht vom Plenum des Runden Tisches verabschiedet worden ist. Die Unterscheidung hat gerade wegen der Frage nach der Legitimation des Verfassungsentwurfs Bedeutung, vgl. Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 149; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 47. Es ist eine Forschungsfrage in dieser Arbeit, herauszuarbeiten, mit welchen Fragen bereits das Plenum des Runden Tisches befasst war und welche Ergebnisse ausschließlich auf die Arbeitsgruppe und die Redaktionsgruppe zurückgingen.

³⁹³ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Band I: Aufbruch, S. XXII; Thaysen, Uwe; Kloth, Michael: Der Runde Tisch und die Entmachtung der SED. Widerstände auf dem Weg zur freien Wahl, in: Deutscher Bundestag (Hg.): Enquete-Kommission ‚Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland‘ (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), Baden-Baden und Frankfurt/Main 1995, Band VII/2: Widerstand, Opposition, Revolution, S. 1706-1852

³⁹⁴ Merkel, Wolfgang: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, 1999, S. 262, 265, 270, 285f.; 2. Aufl. 2010, S. 91, 110

³⁹⁵ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 134f.

Tagesordnung, insbesondere die Frage der Vereinigung durch Beitritt (Art. 23 a.F. GG) oder Verabschiedung einer neuen Verfassung nach einer Volksabstimmung (Art. 146 a.F. GG). Das Kuratorium begriff sich als erste gesamtdeutsche Bürgerinitiative, die dazu einen Beitrag leisten wollte (dazu Kap. 5).

Der Einigungsvertrag vom 31. Aug. 1990 erhielt im Bundestag die für Verfassungsänderungen erforderliche Zweidrittelmehrheit (Art. 79 Abs. 2 GG) nur, weil in Art. 5 des Einigungsvertrages vorgesehen war, dass die verfassungsgebenden Körperschaften den Auftrag erhielten – nach der Vereinigung – Änderungen des Grundgesetzes und eine Volksabstimmung nach Art. 146 GG zu prüfen. Die dafür eingesetzte Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat überprüfte 1992 und 1993 unter Heranziehung von 59 Sachverständigen etwa die Hälfte aller Grundgesetzartikel auf Änderungen. Dabei wurden die im Verfassungsentwurf des Runden Tisches und die im Kuratoriumsentwurf aufgestellten Positionen eingebracht und diskutiert. Die dabei handelnden Akteure, ihre Positionen und die erzielten Ergebnisse auf Bundesebene werden in Kap. 6 behandelt.

Das Ergebnis dieser Verfassungsdiskussion auf Bundesebene schlug sich im Grundgesetzreformgesetz von 1994 nieder, neben der Wehrverfassung, der Notstandsverfassung und der Vereinigung eine der bedeutendsten Verfassungsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland (dazu Kap. 7).

Die forschungsleitende Frage, ob und in welchem Umfang sich die verfassungsrechtlichen Ideen und Konzeptionen, die am Runden Tisch erarbeitet wurden, auf der Bundesebene, also bei der Verfassung des vereinigten Deutschland durchsetzen konnten, wird in diesem Teil II behandelt und beantwortet werden.

4. Die Entstehung des Verfassungsentwurfs der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR

4.1. Die politische Situation in der DDR im Herbst 1989

„*Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben!*“³⁹⁶

Ob Michail Gorbatschow bei dem Besuch zum 40. Jahrestag der DDR am 6. Okt. 1989 dies wörtlich zu Honecker sagte, konnte nicht verifiziert werden.³⁹⁷ Das Gorbatschow zugeschriebene geflügelte Wort charakterisiert aber die Stimmung zwischen der reformorientierten Führung der Sowjetunion und der Staats- und Parteiführung der DDR.

Die DDR-Führung war mit einer **Fülle von Problemen** (nachfolgend 4.1.1. bis 4.1.7.) konfrontiert, die zum Verständnis des Machtverlustes der Staats- und Partei-Führung der DDR bzw. der SED skizziert werden und die für das Verständnis der Durchsetzungskraft der Bürgerbewegung notwendig erscheinen.

4.1.1. Die Fluchtbewegung aus der DDR

Die **Fluchtbewegung** aus der DDR stieg von Januar 1989 bis einschließlich Oktober 1989 auf 167.204 Personen an (davon 65.257 ohne Ausreisegenehmigung);³⁹⁸ von Januar 1989 bis zum Jahresende 1989 waren es sogar 343.854 Personen. Besondere Aufmerksamkeit erhielt die illegale Fluchtbewegung, die seit dem **Abbau des Stacheldrahtes** an der Grenze zwischen Ungarn und Österreich am 2.5.1989³⁹⁹ und noch mehr nach der Grenzöffnung für DDR-Bürger zwischen Ungarn und Österreich ab dem 11.9.1989⁴⁰⁰ zugenommen hatte, durch die Besetzungen der bundesdeutschen Botschaften in Budapest, Prag, Warschau und der Ständigen Vertretung in Ost-Berlin. Über die Grenze von Ungarn nach Österreich flohen innerhalb von drei Tagen etwa

³⁹⁶ Zit. nach Fischer-Weltalmanach 1991, Frankfurt/M., 1990, S. 230;

Nach Heinrich August Winkler: Der lange Weg nach Westen, Band II. Deutsche Geschichte 1933-1990, (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 463), München 2000/ Bonn 2004, S. 501, soll der Sprecher des sowjetischen Außenministeriums, Gennadij Gerassimow, Gorbatschows Mahnung in einem Satz wiedergegeben haben, den der Dolmetscher übersetzte: „Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben.“

³⁹⁷ Görtemaker, Manfred: Der Weg zur Einheit (Informationen zur politischen Bildung Nr. 250, hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn), München 2005, S. 25 zitiert (ohne Quellenangabe) die Äußerungen Gorbatschows folgendermaßen:

„Ich halte es für sehr wichtig, den Zeitpunkt nicht zu verpassen und keine Chance zu vertun ... Wenn wir zurückbleiben, bestraft uns das Leben sofort ...“; vgl. auch Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen II, 2004, S. 501

³⁹⁸ Schumann, Karl F.: Flucht und Ausreise aus der DDR insbesondere im Jahrzehnt ihres Untergangs, in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien der Enquete-Kommission ‚Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland‘, Baden-Baden und Frankfurt/M. 1995, Band V/3, S. 2359ff., 2401 (zum Vergleich: 1988: 39.832 Übersiedler, davon 9.705 ohne Genehmigung)

³⁹⁹ Görtemaker, Manfred: Der Weg zur Einheit, 2005, S. 21

⁴⁰⁰ Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen Band II, 2004, S 489ff.

15.000 DDR-Bürger, über die deutsche Botschaft in Prag fanden am 30. Sept. 1989 Massenausreisen von 5.500 DDR-Bürgern, am 1. und 4. Okt. nochmals jeweils zwischen 6.000 und 7.000 DDR-Bürgern aus Tschechien statt, und zwar unter dem außerordentlichen Inter-esse der Massenmedien (deren Informationen, insbesondere der westdeutschen Nachrichtensendungen, auch in der DDR rege Verbreitung fanden).

Die Übersiedlungs- und Fluchtbewegung hatte unterschiedliche Ursachen, die auch vom Ministerium für Staatssicherheit aufmerksam beobachtet wurden.⁴⁰¹ So wurden als ursächlich ermittelt u.a. Unzufriedenheit über die Versorgungslage, Verärgerung über unzureichende Dienstleistungen, Mängel in der medizinischen Betreuung und Versorgung, eingeschränkte Reisemöglichkeiten in der DDR und ins Ausland, unbefriedigende Arbeitsbedingungen und Diskontinuität im Produktionsablauf, Unzulänglichkeiten bei der Anwendung des Leistungsprinzips und Unzufriedenheit mit der Lohn- und Gehaltsentwicklung, Verärgerung über bürokratisches Verhalten von Leitern und Mitarbeitern staatlicher Organe und die unzureichende und fehlerhafte Information durch die DDR-Medien.⁴⁰²

4.1.2. Die Massendemonstrationen in der DDR

Die **Massendemonstrationen**, insbesondere die Montagsdemonstrationen in Leipzig, erregten – auch infolge der Verbreitung durch westdeutsches Fernsehen – erhebliches Aufsehen. So kam es nach den Montagsgebeten in der Leipziger Nikolaikirche zu anschließenden Demonstrationen, vor allem ab dem 25. Sept. 1989, zunächst mit 8.000 bis 10.000 Personen. Die Staatsmacht hielt sich erst einmal zurück, vermutlich, weil sie vor dem 40. Jahrestag der DDR am 6. Okt. 1989 keine öffentliche Gewaltanwendung provozieren wollte.

Am 2. Okt. 1989 waren es auf der Montagsdemonstration in Leipzig schon ca. 20.000 Personen, bei der jetzt auch die Parole „Wir bleiben hier“ gerufen wurde.⁴⁰³

⁴⁰¹ Ministerium für Staatssicherheit, ZAIG, Nr. 3933/89: Information über die Lage und Entwicklungstendenzen der ständigen Ausreise von Bürgern der DDR nach der BRD und Westberlin sowie des ungesetzlichen Verlassens der DDR in der Zeit vom 1. Januar bis 30. Juni 1989, in: Mitter, Armin; Wolle, Stefan (Hg.): Ich liebe euch doch alle! Befehle und Lageberichte des MfS Januar - November 1989, 3. Aufl. Berlin 1990, S. 82-92

⁴⁰² Ministerium für Staatssicherheit, ZAIG, 0/225 (Berlin 9. 9. 1989): Hinweise auf wesentliche motivbildende Faktoren im Zusammenhang mit Anträgen auf ständige Ausreise nach dem nicht-sozialistischen Ausland und dem ungesetzlichen Verlassen der DDR, in: Mitter, Armin; Wolle, Stefan (Hg.): Ich liebe euch doch alle! Befehle und Lageberichte des MfS Januar - November 1989, 3. Aufl. 1990, S. 141-147; vgl. auch: Schumann, Karl F.: Flucht und Ausreise aus der DDR insbesondere im Jahrzehnt ihres Untergangs, 1995, S. 2400, der aus einer Befragung von Übersiedlern 1983-1986 noch weitere Gründe, nämlich Familienzusammenführung, Opfer von Konflikten mit dem Partei- und Staatsapparat, und den Wunsch, das eigene Leben zu gestalten, aufführt; Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen II, (2000), 2004, S. 89

⁴⁰³ Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen II, 2004, S. 498

Am Abend des 7. Okt. 1989 fanden in Ost-Berlin nach dem Gorbatschow-Besuch Demonstrationen statt, die von der Polizei gewaltsam niedergeknüppelt wurden und mit 547 vorläufig Festgenommenen endeten.⁴⁰⁴

4.1.2.1. Die Montagsdemonstration am 9. Okt. 1989 in Leipzig

Am 9. Okt. 1989 fand in Leipzig eine weitere Montagsdemonstration statt, an der sich ca. 70.000 Menschen beteiligten.⁴⁰⁵ Die Parolen wurden erweitert: „Wir sind das Volk – wir sind keine Rowdys“, „Keine Gewalt“, „Freiheit, freie Wahlen“, „Wir bleiben hier“, „Wir wollen Reformen“, „Gorbi, Gorbi“. Es wurden insgesamt 8.000 Mann an Truppen, Polizeikräften und Betriebskampfgruppen aufgeboten, um die bevorstehende Montagsdemonstration zu verhindern bzw. aufzulösen; schon die aufgebotenen Kräfte mit Schützenpanzerwagen und Maschinenpistolen dürfte eine provozierend- abschreckende Wirkung entfaltet haben.⁴⁰⁶ In vier Kirchen wurde ein Aufruf von Kurt Masur, dem weltbekannten Dirigenten des Gewandhausorchesters in Leipzig, dem Pfarrer Dr. Zimmermann und dem Kabarettisten Lange sowie drei Sekretären der SED-Bezirksleitung verlesen, der zum friedlichen Dialog über die Weiterführung des Sozialismus, auch mit der Regierung, aufforderte.⁴⁰⁷ Auch die Pfarrer in den vier Kirchen sowie weitere Redner riefen zur Gewaltlosigkeit auf und warnten vor Provokateuren. Nach dem Ende der Friedensgebete versammelten sich die Teilnehmer aus allen vier beteiligten Kirchen mit den weiteren Demonstranten und setzten sich mit Sprechchören, die zur Gewaltlosigkeit aufriefen, in Bewegung.

Der Einsatzleiter der Volkspolizei, Straßburg, gab schließlich, nachdem die Demonstration mit insgesamt 70.000 Teilnehmern nicht mehr zu stoppen war, den Befehl zum Rückzug, um eine Eskalation zu verhindern. Trotzdem bestand der Befehl, zur Eigensicherung notfalls von der Schusswaffe Gebrauch zu machen; dazu kam es aber nicht.⁴⁰⁸

⁴⁰⁴ Ebenda S. 502f.; Der Spiegel Nr. 42 vom 16. Okt. 1989, S. 19

⁴⁰⁵ Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen II, 2004, S. 502; Ministerium für Staatssicherheit, ZAIG Nr. 452/89: Information über eine Demonstration und Zusammenkünfte oppositioneller Kräfte in Leipzig, Dresden und Magdeburg vom 9.10.1989, in: Mitter, Armin; Wolle, Stefan (Hg.): Ich liebe Euch doch alle! Befehle und Lageberichte des MfS Januar - November 1989, 3. Aufl. 1990, S. 216ff.; Der Spiegel Nr. 42 vom 16. Okt. 1989, S. 19, berichtet von 50.000 Demonstranten.

⁴⁰⁶ Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch. Die Bürgerbewegung in der DDR 1989, 2000, S. 179ff.

⁴⁰⁷ Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch, 2000, S. 181f.; Rein, Gerhard (Hg.): Die Opposition in der DDR. Entwürfe für einen anderen Sozialismus. Texte, Programme, Statuten von Neues Forum u.a., mit Beiträgen von Ibrahim Böhme u.a., Berlin 1989, S. 171; Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution. Die Geschichte der Jahre 1989/90, München 2008, S. 136f.; Ministerium für Staatssicherheit, ZAIG, Nr. 452/89: Information über eine Demonstration und Zusammenkünfte oppositioneller Kräfte in Leipzig, Dresden und Magdeburg, in: Mitter, Armin; Wolle, Stefan (Hg.): Ich liebe Euch doch alle! Befehle und Lageberichte des MfS Januar - November 1989, 1990, S. 216-219

⁴⁰⁸ Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch, 2000, S. 184ff.

Zum Rückzug hatte neben der Gewaltlosigkeit der Demonstranten beigetragen, dass auch drei Sekretäre der SED-Bezirksleitung ihre Bereitschaft zum Dialog erklärt hatten und dass die Forderungen der Demonstranten nicht gegen die Polizeikräfte gerichtet waren, sondern diese mit einbezogen („Wir sind ein Volk – wir sind keine Rowdys“; „Polizisten, schließt Euch an.“).⁴⁰⁹ Gegenüber der Losung „Wir wollen raus“ gab es die Gegensprechchöre „Wir bleiben hier“ und „Wir sind das Volk“.⁴¹⁰

Es wurde deutlich, dass die Befehlshaber in der Polizei und im Militär, aber auch die verantwortlichen SED-Leiter ein Blutbad vermeiden wollten und eine ‚chinesische Lösung‘, wie sie durchaus als Möglichkeit im Raume stand, aus Verantwortungsbewusstsein ablehnten.⁴¹¹

Die Montagsdemonstration vom 9. Okt. 1989 stellte einen Wendepunkt dar. Hier wurde erstmals deutlich, dass die vorhandenen militärischen und polizeilichen Gewaltmittel trotz der eingetretenen Zuspitzung nicht eingesetzt wurden, sei es aus Verantwortungsbewusstsein, sei es wegen der nicht absehbaren Konsequenzen. Diese Erfahrung führte zu einem neuen Selbstbewusstsein der Bürgerbewegungen und ermutigte viele Menschen, sich an weiteren friedlichen Protesten zu beteiligen.⁴¹²

4.1.2.2. Weitere Demonstrationen im Oktober und November 1989

Weitere friedliche Demonstrationen fanden im Oktober und November 1989 statt, am 4. Nov. 1989 in Berlin mit etwa 500.000 Teilnehmern. Die Leipziger Montagsdemonstrationen waren, insbesondere nach der Absetzung Honeckers als Vorsitzender des Politbüros und des Staatsrats der DDR am 18. Okt. 1989, Vorbild für viele Demonstrationen in anderen Städten, z.B. in Rostock, Dresden, Magdeburg, Schwerin u.a..⁴¹³

⁴⁰⁹ Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch, 2000, S. 185ff.; Neubert, Ehrhart: Geschichte der Opposition in der DDR 1949-1989 (Bundeszentrale für politische Bildung Schriftenreihe Bd. 346), 2. Aufl. Bonn 2000, S. 853ff.

⁴¹⁰ Ministerium für Staatssicherheit, ZAIG Nr. 452/89: Information über eine Demonstration und Zusammenkünfte oppositioneller Kräfte in Leipzig, Dresden und Magdeburg, in: Ich liebe Euch doch alle! – Befehle und Lageberichte des MfS Januar - November 1989, 1990, S. 216ff.

⁴¹¹ Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch, 2000, S. 188ff.

⁴¹² Ebenda S. 190ff.; Fiedler, Wilfried: Die deutsche Revolution von 1989: Ursachen, Verlauf, Folgen, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII: Die Einheit Deutschlands-Entwicklung und Grundlagen, 1995, S. 12ff.; Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen Bd. II, 2004, S. 502f.; Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution, 2008, S. 137f.; Schuller, Wolfgang: Die deutsche Revolution 1989, Berlin 2009, S. 117ff.; Kowalczyk, Ilko-Sascha: Endspiel. Die Revolution von 1989 in der DDR, München 2009, S. 401ff.; Opp, Karl-Dieter: DDR 89. Zu den Ursachen einer spontanen Revolution, in: Joas, Hans; Kohli, Martin (Hg.): Der Zusammenbruch der DDR. Soziologische Analysen (edition suhrkamp Neue Folge Bd. 777), Frankfurt am Main 1993, S. 194-221; Links, Christoph; Nitsche, Sybille; Taffelt, Antje: Das wunderbare Jahr der Anarchie. Von der Kraft des zivilen Ungehorsams 1989/90, 2004, S. 31-37

⁴¹³ Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch, 2000, S. 33ff.; Görtemaker, Manfred: Der Weg zur Einheit, 2005, S. 27

Die Forderungen auf den Demonstrationen lassen sich auf vier gemeinsame Nenner bringen:

1. Forderungen nach demokratischen Reformen innerhalb des Systems, wie freie Wahlen, Meinungs-, Presse-, Demonstrations- und Vereinigungsfreiheit sowie Reisefreiheit.
2. Zulassung oppositioneller Gruppen, wie z.B. das ‚Neue Forum‘.
3. Kritik an der SED und ihren führenden Vertretern.
4. Kritik an der Staatssicherheit und den Sicherheitskräften.⁴¹⁴

Im Oktober 1989 wurde aber die DDR als Staat noch nicht in Frage gestellt, es ging um Reformen in der DDR als Alternative zur Ausreise oder zur Flucht.⁴¹⁵

In einer Reihe von Städten kam es unter dem Druck der Demonstrationen zu Gesprächen von **Vertretern der Demonstranten** mit Repräsentanten der örtlichen Verwaltungen und Parteileitungen, so z.B. in Dresden, Plauen, Halle, Leipzig und Karl-Marx-Stadt. In der SED wurde nach dem 18. Okt. 1989, als Egon Krenz zum neuen Staatsrats- und Parteivorsitzenden bestimmt wurde, die Parole „Dialog ist unsere Politik!“ ausgegeben.⁴¹⁶ Auf den Demonstrationen wurden Delegierte gewählt, teilweise durch Akklamation.⁴¹⁷ In Dresden kam es am 26. Okt. 1989 zu einer offenen Diskussionsveranstaltung, auf der sich Modrow und Berghofer den Fragen von etwa 100.000 Teilnehmern stellten.⁴¹⁸

Die örtlichen Repräsentanten der Stadtverwaltungen, aber auch der SED-Stadt- und Bezirksverwaltungen, waren ihrerseits auf Ansprechpartner angewiesen, um mit ihnen z.B. Kompromisse aushandeln zu können.⁴¹⁹ Die Vertreter der Demonstranten saßen bei Dialogveranstaltungen auf dem Podium; teilweise brachten sie lautstarken Protest oder Pfeifkonzerte zum Verstummen, um auch den SED-Vertretern das Wort zu geben.⁴²⁰

Damit waren die Vertreter der Bürgerbewegungen als Gesprächspartner akzeptiert worden, ja, sie waren sogar notwendig geworden und erhielten oft Rederecht, z.B. auch in Stadtverordnetenversammlungen.⁴²¹ Vertreter der Blockparteien setzten sich für die Anerkennung des „Neuen Forums“ als politische Gruppe ein.⁴²² In diesem Dialog lässt sich schon die Konstellation zwischen gesprächsbereiten Repräsentanten der bisherigen Verwaltungs- und Parteiführung sowie den Sprechern des Massenprotestes, zu denen

⁴¹⁴ Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch, 2000, S. 238ff.; Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution, 2008, S. 166-169

⁴¹⁵ Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch, 2000, S. 240; Neubert, Ehrhart: Geschichte der Opposition in der DDR 1949-1989, 2. Aufl. 2000, S. 856, 871f.

⁴¹⁶ Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution, 2008, S. 142ff.; Neubert, Ehrhart: Geschichte der Opposition in der DDR 1949-1989, 2. Aufl. 2000, S. 864f.

⁴¹⁷ Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch, 2000, S. 240ff.

⁴¹⁸ Ebenda S. 249; Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution, 2008, S. 176

⁴¹⁹ Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch, 2000, S. 253ff.; Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution, 2008, S. 160-164

⁴²⁰ Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch, 2000, S. 270ff.

⁴²¹ Fiedler, Wilfried: Die deutsche Revolution von 1989. Ursachen-Verlauf-Folgen, 1995, S. 13ff.

⁴²² Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch, 2000, S. 274ff.

sich die Bürgerbewegungen entwickelt hatten, erkennen, die charakteristisch für den Zentralen Runden Tisch wurde.⁴²³

4.1.3. Die DDR-Politik der Sowjetunion

Die **Sowjetunion** hatte im Laufe des Jahres 1989 deutlich gemacht, dass sie in die inneren Angelegenheiten der DDR nicht eingreifen werde. So erklärte Gorbatschow am 7. Juli 1989 im Europarat in Straßburg, jede Einmischung in die inneren Angelegenheiten, auch von Verbündeten, sei unzulässig.⁴²⁴ Damit wurde die Breschnew-Doktrin,⁴²⁵ die 21 Jahre vorher noch zum Einmarsch in die CSSR geführt hatte, aufgegeben.⁴²⁶

Bei seinem Besuch zum 40. Jahrestag der DDR am 6. Oktober 1989 sprach Gorbatschow die Notwendigkeit von Reformen in der DDR an. Die DDR-Führung unter Honecker ignorierte die Reformaufforderungen Gorbatschows völlig. Man konnte vermuten und hoffen, dass die sowjetische Führung zögern würde, ihre Truppen für ein reformunwilliges Partnerland einzusetzen, wie sie es am 17. Juni 1953 in der DDR und am 21. Aug. 1968 in der CSSR noch vorgenommen hatte.⁴²⁷

Auf der anderen Seite übte die Reformpolitik in der UdSSR einen erheblichen Reformdruck auf die DDR-Führung aus. Die Sowjetunion war die Führungsmacht, von der die anderen Staaten des Warschauer Paktes sowohl militärisch als auch wirtschaftlich abhängig waren und an der sich die anderen Staaten auch ideologisch orientierten. Die Möglichkeit, dass sich das kommunistische System von innen heraus reformieren würde, weckte Hoffnungen auch in den anderen Ländern, wie Polen und Ungarn. Auch einzelne Gruppen in der DDR, aber auch reformorientierte Mitglieder der SED, setzten Hoffnungen auf diesen Reformprozess.⁴²⁸

4.1.4. Die außenpolitische Situation der DDR

Auch außenpolitisch war die DDR immer mehr isoliert. Nach Polen und Ungarn verfolgte auch die Sowjetunion eine Politik der Reformen. Allein die DDR blieb neben Rumänien auf ihrem bisherigen Kurs, Reformen und eine Öffnung abzulehnen.⁴²⁹ Das führte zu einer Distanz zu den Bruderländern, die letztlich die Möglichkeit eines

⁴²³ Fiedler, Wilfried: Die deutsche Revolution von 1989. Ursachen-Verlauf-Folgen, 1995, S. 13ff.;

Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch, 2000, S. 274ff.

⁴²⁴ Görtemaker, Manfred: Der Weg zur Einheit, 2005, S. 17

⁴²⁵ Dazu Drechsler, Hanno: Art. Breschnew-Doktrin, in: Drechsler, Hanno; Hilligen, Wolfgang; Neumann, Franz (Hg.): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 10. Aufl. 2003, S. 128

⁴²⁶ Fiedler, Wilfried: Die deutsche Revolution von 1989, 1995, S. 3-33, 25 Rz. 45; Rödder, Andreas: Die Bundesrepublik Deutschland 1969-1990 (Oldenbourg Grundriss der Geschichte Bd. 19 A), München 2004, S. 96

⁴²⁷ Görtemaker, Manfred: Der Weg zur Einheit, 2005, S. 17f., 25f.

⁴²⁸ Görtemaker, Manfred: Der Weg zur Einheit, 2005, S. 26f.

⁴²⁹ Ebenda S. 18f.

militärischen Eingreifens immer unwahrscheinlicher werden ließ. Andererseits führte dies bei vielen Menschen in der DDR dazu, dass sie in der DDR keine Perspektive mehr sahen und sich zur Flucht entschlossen. Dabei spielte die Existenz der Bundesrepublik mit ihrem höheren Lebensstandard, in der DDR-Bürger jederzeit mit einem Begrüßungsgeld willkommen geheißen wurden und in der dieselbe Sprache gesprochen wurde, eine wichtige Rolle.⁴³⁰

4.1.5. Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland

Weil die Verlautbarungen in den Massenmedien der DDR für jeden offensichtlich parteiisch waren, spielten die Informationen durch das Fernsehen der Bundesrepublik eine einflussreiche Rolle. Viele Demonstrationen konnten im westdeutschen Fernsehen gezeigt werden, was Einzelnen und Gruppen Bestätigung und ihnen die Rückmeldung gab, dass sie nicht vereinzelt waren, sondern Teil einer sich entwickelnden Massenbewegung. Die Bundesrepublik Deutschland, die bisher die Politik der „menschlichen Erleichterungen“ verfolgt hatte⁴³¹ und über diplomatische Wege den Besetzern der bundesdeutschen Botschaften in Prag, Budapest, Warschau und Ost-Berlin eine Ausreise ermöglicht hatte, nahm im November 1989 einen Kurswechsel vor. Helmut Kohls Zehn-Punkte-Plan vom 28. November 1989 zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas bot eine Vertragsgemeinschaft zwischen beiden deutschen Staaten an, forderte aber auch freie Wahlen und Reformen des Wirtschaftssystems.⁴³² Diese sollte in einen gesamteuropäischen Prozess eingebettet werden, an dessen Ende die deutsche Einheit in freier Selbstbestimmung stehen könne.⁴³³

4.1.6. Die wirtschaftliche Situation in der DDR

Die gesamte **wirtschaftliche Lage**, insbesondere die Versorgungslage, wurde von der DDR-Regierung als schwierig eingeschätzt. Es wurde die Notwendigkeit eines weiteren Milliarden-Kredits durch die BRD erörtert.⁴³⁴ Verglichen mit den anderen sozialistischen Staaten galt die DDR aber als weit entwickelt. Ihre prekäre ökonomische Situation wurde erst im Verlauf des Umbruchs immer deutlicher. Es wurden immer

⁴³⁰ Rödder, Andreas: Die Bundesrepublik Deutschland 1969-1990, 2004, S. 96

⁴³¹ Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982-1989 (Geschichte der deutschen Einheit Bd. 1), Stuttgart 1998, S. 417ff.

⁴³² Rödder, Andreas: Die Bundesrepublik Deutschland 1969-1990, 2004, S. 96ff.; Görtemaker, Manfred: Der Weg zur Einheit, 2005, S. 36ff.

⁴³³ Görtemaker, Manfred: Der Weg zur Einheit, 2005, S. 36f.

⁴³⁴ Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung. Der innerdeutsche Prozess der Vereinigung 1989/90 (Geschichte der deutschen Einheit Bd. 3), Stuttgart 1998, S. 24f., 28f., 36ff.

wieder Versorgungsengpässe einzelner Güter deutlich, die die Unzufriedenheit erhöhten und die Bereitschaft zur Flucht bzw. Ausreise nährten.⁴³⁵

4.1.7. Die innenpolitische Lage in der DDR

Am 4. Nov. 1989 fand in Berlin eine Demonstration mit über 500.000 Teilnehmern statt, die im DDR-Fernsehen direkt übertragen wurde. Als Redner traten bekannte Bürgerrechtler wie Jens Reich, Friedrich Schorlemmer und Marianne Birthler, Schriftsteller wie Christa Wolf und Stefan Heym, aber auch Manfred Gerlach (Vorsitzender der LDPD), Gregor Gysi, Markus Wolf und Günter Schabowski auf. Obwohl die SED ihre Mitglieder zur Teilnahme aufgefordert hatte, stellte sich auf der Demonstration heraus, dass die Mehrheit der Teilnehmer, darunter auch viele SED-Mitglieder und -Anhänger, die Forderungen nach freien Wahlen, nach Meinungsfreiheit und nach Zulassung von Oppositionsparteien unterstützten. Eine nicht unerhebliche Zahl von Demonstranten forderte den Rücktritt der Regierung.⁴³⁶

Seit dem 18. Okt. 1989, dem Sturz Honeckers, bis zum 4. Nov. 1989 war nahezu das gesamte frühere Politbüro zurückgetreten, ebenso die bisherigen Vorsitzenden der Blockparteien. Die auf dieser Demonstration auftretenden SED-Redner machten deutlich, dass sie für Reformen und eine Öffnung des bisherigen Systems eintraten.⁴³⁷

Besonders drängend wurden die Probleme um die Ausreise aus der DDR. Der Ministerrat legte am 6. November 1989 den Entwurf eines Reisegesetzes vor, der den meisten Bürgern (Ausnahme: Geheimnisträger) eine 30tägige Ausreise aus der DDR gestattete, aber die Ausreise von einer vorherigen Genehmigung abhängig machte.⁴³⁸ Auf öffentliche Proteste hin lehnte der Rechtsausschuss der Volkskammer den Entwurf ab und forderte den generellen Verzicht auf eine Visumpflicht sowie eine Regelung des Zugangs zu Devisen.⁴³⁹

Auf diese Kritik hin beschäftigte sich das Zentralkomitee in seiner laufenden Sitzung vom 8. bis 10. November 1989 mit der Reiseregelung und beschloss, Reisen in die Bundesrepublik und in das Ausland – auch **ohne** Vorliegen von Reiseanlässen und Verwandtschaftsverhältnissen – kurzfristig zu genehmigen.⁴⁴⁰

Günter Schabowski, der an der ZK-Sitzung nicht teilgenommen hatte, wurde beauftragt, diese Regelung bekannt zu geben, obwohl sie noch nicht förmlich im Ministerrat

⁴³⁵ Fiedler, Wilfried: Die deutsche Revolution von 1989, 1995, S. 28

⁴³⁶ Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen II, 2004, S. 507; Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution, 2008, S. 177ff.

⁴³⁷ Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen II, 2004, S. 507ff.; Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution, 2008, S. 177ff.

⁴³⁸ Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen II, 2004, S. 508ff.

⁴³⁹ Ebenda, S. 509f.; Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution, 2008, S. 186

⁴⁴⁰ Hertle, Hans-Hermann: Der Fall der Mauer. Die unbeabsichtigte Selbstauflösung des SED-Staates, 2. Aufl. Opladen/Wiesbaden 1999, S. 164ff.; Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution, 2008, S. 214f.

verabschiedet worden war und noch nicht mit der Sowjetunion abgestimmt war. Auf einer Pressekonferenz am 9. November 1989 las er auf die Frage des Reporters Riccardo Ehrman (von der italienischen Nachrichtenagentur ANSA) die ihm von Egon Krenz in die Hand gedrückte Reiseregulation vor und erklärte auf Nachfrage, dass sie seines Wissens sofort in Kraft trete.⁴⁴¹

Als Folge dieser Mitteilung kam es am Abend des 9. November 1989 zu einem Ansturm von Ost-Berlinern an die Grenzübergänge, um die neue Reisefreiheit auszuüben. Die Grenzbeamten waren völlig überrascht; nach teilweise vergeblichen Versuchen, eindeutige Weisungen ihrer Vorgesetzten zu erhalten, öffneten sie schließlich die Grenzen.⁴⁴²

Damit hatte die innenpolitische Situation eine neue Dynamik erhalten und der SED sowie dem Ministerrat immer mehr das Heft des Handelns aus der Hand genommen. Ausreisen, die seit dem 1. November 1989 über die CSSR unter einfacher Vorlage eines Personalausweises zugelassen waren,⁴⁴³ wurden nunmehr direkt von Ost- nach West-Berlin möglich. Damit hatte zwar die Staats- und Parteiführung ein drängendes Problem sozusagen über Nacht gelöst bzw. gelöst bekommen, der Autoritätsverlust und das Problem der Fluchtbewegung wurden damit aber noch einmal verstärkt.

Am 7. November 1989 trat die Regierung Stoph zurück. Am 13. November 1989 wählte die Volkskammer den Dresdener SED-Bezirkssekretär Hans Modrow zum neuen Vorsitzenden des Ministerrates.⁴⁴⁴ Der neuen Regierung gehörten neben 16 SED-Mitgliedern 12 Mitglieder der anderen Blockparteien an. Modrow stellte die neue Regierung und sein Regierungsprogramm am 17. November 1989 in der Volkskammer vor. Er stellte eine Verantwortungs- und Vertragsgemeinschaft mit der Bundesrepublik in Aussicht. Inzwischen hatte das Zentralkomitee der SED auf seiner Tagung vom 8. bis 10. November 1989 Modrow in das Politbüro gewählt.⁴⁴⁵

Am 1. Dezember 1989 beschloss die Volkskammer im Wege einer Verfassungsänderung, den Führungsanspruch der SED aus der Verfassung zu streichen.⁴⁴⁶ Am 3. Dezember 1989 traten das bisherige Zentralkomitee und das Politbüro der SED unter Egon Krenz zurück; dieser legte am 6. Dezember 1989 auch sein Amt als

⁴⁴¹ Hertle, Hans-Hermann: Der Fall der Mauer, 1999, S. 168ff.; Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution, 2008, S. 218f.

⁴⁴² Hertle, Hans-Hermann: Der Fall der Mauer, 1999, S. 176-202

⁴⁴³ Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen II, 2004, S. 508

⁴⁴⁴ Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 49

⁴⁴⁵ Ebenda S. 49ff.

⁴⁴⁶ Art. 1 Abs. 1 der DDR-Verfassung 1974 lautete:

„Die Deutsche Demokratische Republik ist ein sozialistischer Staat der Arbeiter und Bauern. Sie ist die politische Organisation der Werktätigen in Stadt und Land *unter Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei.*“

Der kursiv markierte letzte Halbsatz wurde am 1. Dez. 1989 gestrichen (GBl. DDR 1989, S. 265); vgl. Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 73

Staatsratsvorsitzender nieder. Es wurde ein neues Zentralkomitee gewählt, Vorsitzender wurde der Rechtsanwalt Gregor Gysi.⁴⁴⁷

Damit war sowohl die Staatsführung als auch die Parteiführung der SED seit dem 18. Oktober 1989 vollständig ausgetauscht worden. Am 3. Dezember 1989 wurden Erich Honecker, Werner Krolkowski, Horst Sindermann, Willi Stoph, Harry Tisch und Alexander Schalck-Golodkowski aus dem Zentralkomitee und aus der Partei ausgeschlossen. Gegen die bisherigen Mitglieder Günter Mittag, Honecker, Mielke, Stoph, Krolkowski, Axen und Kleiber wurde wegen Korruption ermittelt, sie wurden am 8. Dezember 1989 vorläufig festgenommen, Honecker erhielt Haftverschonung.⁴⁴⁸ Dem waren Presseberichte über die Devisenbeschaffungspolitik des Staatssekretärs Alexander Schalck-Golodkowski sowie über den luxuriösen Lebensstil einiger führender Mitglieder der Staatsführung und des Politbüros vorausgegangen.⁴⁴⁹

Das Zehn-Punkte-Programm Kohls, das dieser am 28. November 1989 im Bundestag vorstellte, hatte Überlegungen Modrows zu einer Vertragsgemeinschaft aufgenommen.⁴⁵⁰ Es veranlasste aber sowohl die **neue Führung der DDR** und der SED als auch die Mitglieder der **Bürgerbewegungen**, die die ersten weit reichenden Änderungen der von ihnen angestoßenen Reformen feststellen konnten, sich klar für eine **eigenständige** DDR auszusprechen.⁴⁵¹

Auf der Sitzung des Zentralkomitees der SED vom 8. bis 10. November 1989 wurde die Parteiführung von den ZK-Mitgliedern Ehrensperger und Schürer über die hohe Verschuldung der DDR (ca. 20 Mrd. US-Dollar) und die katastrophale wirtschaftliche Lage informiert.⁴⁵²

Im Oktober und November 1989 setzten sich die Demonstrationen fort, insbesondere die regelmäßig in Leipzig stattfindenden Montagsdemonstrationen.⁴⁵³ Nach Öffnung der Mauer tauchten auf den Demonstrationen auch Losungen auf, die in Richtung Vereinigung wiesen („Wir sind ein Volk“).⁴⁵⁴ Millionen von DDR-Bürgern nutzten die

⁴⁴⁷ Görtemaker, Manfred: Der Weg zur Einheit, 2005, S. 36; Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 205ff.

⁴⁴⁸ Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen II, 2004, S. 528

⁴⁴⁹ Vgl. z.B. Der Spiegel vom 20.11.1989, S. 49ff.; Der Spiegel vom 11.12.1989, S. 30ff.;

Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch, 2000, S. 318ff.

⁴⁵⁰ Kohl, Helmut: Ich wollte Deutschlands Einheit, dargestellt von Kai Diekmann und Ralf Georg Reuth, Berlin 1996, S. 163

⁴⁵¹ Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 59ff., 71ff.

⁴⁵² Grosser, Dieter: Das Wagnis der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion. Politische Zwänge im Konflikt mit ökonomischen Regeln (Geschichte der deutschen Einheit Bd. 2), Stuttgart 1998, S. 48ff., 99ff.

⁴⁵³ Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch, 2000, S. 291ff.; Opp, Karl-Dieter: DDR 89. Zu den Ursachen einer spontanen Revolution, in: Joas, Hans; Kohli, Martin (Hg.): Der Zusammenbruch der DDR, 1993, S. 194-221, 195

⁴⁵⁴ Neubert, Ehrhart: Unsen Revolution, 2008, S. 239ff.; Lindner, Bernd: Die demokratische Revolution in der DDR 1989/90 (Bundeszentrale für politische Bildung), Bonn 1998, S. 112ff.; Görtemaker, Manfred: Der Weg zur Einheit, 2005, S. 28ff.

Grenzöffnung zu einem Besuch im Westen und wurden dort mit einem sog. „Begrüßungsgeld“ von 100 DM empfangen.⁴⁵⁵

Im September, Oktober und November 1989 hatten sich die Bürgerrechtsgruppen „Neues Forum“ (am 9.9.1989), „Demokratie Jetzt“ (am 12.9.1989), „Demokratischer Aufbruch“ (am 1.10.1989), und die „Sozialdemokratische Partei“ (SDP) (am 7.10.1989) konstituiert.⁴⁵⁶ Damit entstanden politische Gruppen, in denen sich die aktiven Teilnehmer der Demonstrationen organisierten, um die Forderungen nach politischen Freiheiten, nach Offenlegung der wirtschaftlichen Lage und des Zustandes der Umwelt durchzusetzen. Sie wurden immer mehr zu Sprechern auf Demonstrationen und auf den vielen Podiumsveranstaltungen, die nunmehr stattfanden.⁴⁵⁷

Die verschiedenen Organisationen der Bürgerbewegung versuchten, über eine Kontaktgruppe in Berlin ihre Aktivitäten abzustimmen. Die Kontaktgruppe erarbeitete einen Grundkonsens in den Forderungen nach Abschaffung der führenden Rolle der SED in der Verfassung, nach freien und geheimen Wahlen und nach Versammlungs-, Vereinigungs- und Pressefreiheit.⁴⁵⁸ Dabei wurde auch die Einrichtung eines Runden Tisches, entsprechend dem Vorbild in Polen,⁴⁵⁹ erörtert⁴⁶⁰ und öffentlich gefordert.⁴⁶¹

4.2. Der Zentrale Runde Tisch der DDR

Der Zentrale Runde Tisch der DDR kam zum ersten Mal am 7. Dezember 1989 auf Einladung des Sekretariats des Bundes der Evangelischen Kirchen in Berlin zusammen: Eingeladen waren die neuen oppositionellen Gruppierungen sowie die Blockparteien und -partner. Im Einladungsschreiben wurde das Selbstverständnis formuliert:

„Die Teilnehmer des Runden Tisches treffen sich aus tiefer Sorge um unser in eine Krise geratenes Land, **seine Eigenständigkeit** und seine dauerhafte Entwicklung. Sie fordern die Offenlegung der ökologischen, wirtschaftlichen und finanziellen Situation in unserem Land.

Er versteht sich als Bestandteil der öffentlichen Kontrolle in unserem Land. Geplant ist, seine Tätigkeit bis zur Durchführung freier, demokratischer und geheimer Wahlen fortzusetzen.“⁴⁶²

⁴⁵⁵ Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution, 2008, S. 237ff.; Lindner, Bernd: Die demokratische Revolution in der DDR, 1998, S. 109ff.

⁴⁵⁶ Neubert, Ehrhart: Geschichte der Opposition in der DDR 1949-1989, 2000, S. 835ff.

⁴⁵⁷ Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch, 2000, S. 302ff.

⁴⁵⁸ Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution, 2008, S. 199f.

⁴⁵⁹ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 15

⁴⁶⁰ Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution, 2008, S. 199; Hahn, André: Der Runde Tisch. Das Volk und die Macht – Politische Kultur im letzten Jahr der DDR, Berlin 1998, S. 56ff.; Semtner, Klemens: Der Runde Tisch in der DDR (Tuduv-Studien Reihe Politikwissenschaften Band 52), München 1992, S. 17ff.

⁴⁶¹ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 30; Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution, 2008, S. 250; Hahn, André: Der Runde Tisch, 1998, S. 57

⁴⁶² Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, Bonn 1990, S. 23; Thaysen, Uwe; Kloth, Hans Michael: Der Runde Tisch und die Entmachtung der SED. Widerstände auf dem Weg zur freien Wahl, in: Deutscher Bundestag (Hg.): Enquete Kommission ‚Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland‘, Band VII/2: Widerstand, Opposition,

(Hervorhebung von mir – G.F.)

Für die Bürgerbewegung bestand die Gefahr, in einer Zusammenarbeit mit der bisherigen Führung zum Bestandteil des alten politischen Systems zu werden und diesem mit zusätzlicher Legitimation den Machterhalt zu sichern. Zum anderen bot aber eine Mitarbeit die Möglichkeit zu einer effektiven Kontrolle der Regierung, aber auch, die Forderungen nach mehr Demokratie und Mitsprache zu realisieren.⁴⁶³

Die bisherigen Blockparteien, vor allem die SED, litten unter galoppierendem Legitimationsverlust. Die SED hatte noch die Befehlsgewalt über die Streitkräfte, die Polizei und die Betriebskampfgruppen sowie das gesamte Staatssicherheitssystem. Seit der Konfrontation am 9. Oktober 1989 in Leipzig, bei der sich die Sicherheitskräfte zurückgehalten hatten, und seit der Maueröffnung am 9. November 1989, als die militärische Grenzsicherung faktisch eingestellt wurde, hatten sich die Kräfteverhältnisse in erheblichem Maße zuungunsten des bisherigen Partei- und Staatsapparates entwickelt, so dass jeder konfrontative Einsatz zur gewaltsamen Gegenreaktion führen konnte, abgesehen von der Frage, wie zuverlässig sich Militär und Polizei im Sinne der bisherigen Staatsdoktrin verhalten würden. Gerade die Reformer in der SED, die nach dem 3. Dezember 1989 die Führung vollständig übernommen hatten, waren um Dialog bemüht und deshalb an einem institutionalisierten Rahmen zur Debatte über die drängenden Fragen interessiert.⁴⁶⁴

In der ersten Sitzung des Zentralen Runden Tisches am 7. Dezember 1989 waren die neuen Bürgerbewegungen durch 15 Delegierte vertreten:

- 2 Vertreter des ‚Demokratischen Aufbruch‘,
- 2 Vertreter von ‚Demokratie Jetzt‘,
- 2 Vertreter der ‚Grünen Partei‘,
- 2 Vertreter der ‚Initiative Frieden und Menschenrechte‘,
- 3 Vertreter des ‚Neuen Forum‘,
- 2 Vertreter der ‚Sozialdemokratischen Partei‘,
- 2 Vertreter der ‚Vereinigte Linke‘.

Hinzu kommen 15 Vertreter der etablierten Blockparteien der ‚Nationalen Front‘:

- 3 Vertreter der CDU,
- 3 Vertreter der Demokratischen Bauernpartei,
- 3 Vertreter der LDPD,
- 3 Vertreter der NDPD,
- 3 Vertreter der SED.⁴⁶⁵

Revolution, Baden-Baden und Frankfurt/M., 1995, S. 1706ff., 1721f.; Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 50f.; Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 370f.

⁴⁶³ Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 370

⁴⁶⁴ Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 379

⁴⁶⁵ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 31ff.

Damit waren die oppositionellen Kräfte und die etablierten Parteien mit gleicher Sitzzahl (je 15) vertreten.⁴⁶⁶ In der ersten und zweiten Sitzung erzwangen sich Vertreter des FDGB und der Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe (VdgB) sowie Vertreter des unabhängigen Frauenverbandes (UFV) und der ‚Grünen Liga‘ Zutritt zum Runden Tisch, so dass dieser sich schließlich aus 19 Vertretern der etablierten Kräfte und 19 Vertretern der oppositionellen Gruppen zusammensetzte.⁴⁶⁷ Die Leitung bzw. Moderation blieb bei 3 Vertretern der Kirchen, die kein Stimmrecht hatten.⁴⁶⁸

4.3. Die beteiligten Parteien und Gruppen und ihre verfassungspolitischen Vorstellungen

Nachfolgend sollen die am Runden Tisch beteiligten Parteien und Gruppen, ihre wesentlichen Repräsentanten und ihre Programme, vor allem aber ihre verfassungspolitischen Vorstellungen kurz dargestellt werden. Die Schwierigkeiten bestehen zum einen darin, dass die Programme der Gruppen, vor allem bei Beginn ihrer öffentlichen Aktivitäten, zum großen Teil **sehr allgemein** für Demokratie, soziale Gerechtigkeit und ökologische Verträglichkeit eintraten. Zum anderen **änderten sich die Einstellungen** bei fortlaufendem Erosionsprozess der staatlichen Gewalten in der DDR und dem zunehmenden Einfluss der Parteien und Kräfte aus der Bundesrepublik. Trotzdem sind bis zur Volkskammerwahl am 18. März 1990 einige unterscheidbare Entwicklungen festzustellen.

Die Forschungsfragen lauten:

- Welche verfassungspolitischen Positionen hatten die Gruppen und Parteien am Runden Tisch?
- Welche Positionen finden sich im Verfassungsentwurf des Runden Tisches wieder?

4.3.1. Die Bürgerbewegungen und Oppositionsgruppen

4.3.1.1. Demokratischer Aufbruch (DA)

Bereits bei einem Kolloquium der Evangelischen Kirche am 21./22. Juni 1989 in Berlin verabredeten u.a. Ehrhart Neubert, Thomas Sell, Wolfgang Schnur und Rainer Eppelmann ein Treffen für den 21./22. August 1989 in Dresden, bei dem dann die Gründung des ‚Demokratischen Aufbruchs‘ beschlossen wurde.⁴⁶⁹ Mit einem ‚Flugblatt für die Demokratie‘ trat der Demokratische Aufbruch am 14. September 1989 an die

⁴⁶⁶ Ebenda S. 30ff.

⁴⁶⁷ ebenda S. 42ff.

⁴⁶⁸ ebenda S. 33ff.; Schaubild S. 31; Liste aller Teilnehmer auf S. 202ff.

⁴⁶⁹ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, in: Deutscher Bundestag (Hg.): Enquete-Kommission ‚Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland‘ (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), Frankfurt am Main und Baden-Baden 1995, Band VII/1, S. 667ff., 717f.

Öffentlichkeit. Der Erfurter Theologe Edelbert Richter trat darin für eine sozialistische Gesellschaftsordnung auf demokratischer Basis ein. Das Flugblatt forderte die Verwirklichung aller in der Verfassung garantierten, aber auch der international deklarierten Menschenrechte. Die Mitglieder des ‚Demokratischen Aufbruchs‘ wehrten sich im Flugblatt gegen „die Unterstellung, die DDR in kapitalistische Verhältnisse zurückreformieren zu wollen“.⁴⁷⁰

Die Gründungsversammlung des ‚Demokratischen Aufbruchs‘ fand am 1. Oktober 1989 in Berlin im Königin-Elisabeth-Hospital statt.⁴⁷¹ Der veröffentlichte Gründungsaufwurf vom 2. Oktober 1989⁴⁷² setzte sich für eine demokratische Umgestaltung ein, forderte Meinungsfreiheit und Medienvielfalt und die Offenlegung des Ausmaßes der ökologischen Schäden. Gefordert wurde eine schnelle demokratische Reform von unten, verbunden mit einer Reform von oben. Im Einzelnen wurden folgende Reformschritte für notwendig erachtet:

- Trennung von Staat und Parteien,
- Entwicklung einer freien Öffentlichkeit und der ungehinderte Zugang zur Öffentlichkeit,
- die freie Willensbildung und der öffentliche Ausdruck des Willens mit politischen Mitteln,
- die Trennung von Staat und Gesellschaft und die gesellschaftliche Kontrolle des Staates,
- die Vergesellschaftung des Eigentums an Produktionsmitteln,
- das Zusammenspiel von Plan und Markt,
- die Gesellschaft als Solidargemeinschaft,
- der ökologische Umbau der Industriegesellschaft.⁴⁷³

Am 29./30. Oktober 1989 fand der Gründungsparteitag in Berlin statt. Im Parteistatut (§ 2) heißt es:

„Die Partei ‚Demokratischer Aufbruch - sozial, ökologisch‘ vereint Menschen sozialistischer, sozialdemokratischer, religiöser, liberaler und ökologischer Prägung, die an einer demokratischen Umgestaltung in der DDR mitarbeiten möchten und für eine Reform des sozialen und politischen Systems eintreten.“⁴⁷⁴

In der ‚Vorläufigen Grundsatzserklärung‘ vom 29. Oktober 1989 bezeichnete sich der ‚Demokratische Aufbruch‘ (abgekürzt: DA) als eine politische Vereinigung, die sich zur Partei entwickeln will. Ziel sei der demokratische Aufbruch in eine leistungsfähige Industriegesellschaft mit ökologischer und sozialer Grundrichtung. Gefordert wurde ein Mehrparteiensystem, eine Gewaltenteilung zwischen gesetzgebender und ausführender Gewalt sowie eine unabhängige Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit zum Schutz der Grundrechte gegenüber der Staatsmacht. Das Staatseigentum sollte sich auf die Großindustrien beschränken, Kleinindustrie und Dienstleistungen könnten

⁴⁷⁰ Rein, Gerhard (Hg.): Die Opposition in der DDR. Entwürfe für einen anderen Sozialismus, 1989, S. 46-48: Text des Flugblatts, undatiert; Stark, Isolde: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der Zeit vom Sommer 1989 bis zum Oktober 1990, in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien der Enquete-Kommission ‚Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit‘ (13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), Frankfurt/M. und Baden-Baden 1999, Teilband III/3, S. 2631ff., 2638;

⁴⁷¹ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 667ff., 717f.

⁴⁷² Rein, Gerhard (Hg.): Die Opposition in der DDR, 1989, S. 34-37

⁴⁷³ Ebenda, S.34ff.

⁴⁷⁴ ebenda S. 43ff.

genossenschaftlich oder privat organisiert werden. Außenpolitisch setzte der DA große Hoffnung auf die Errichtung des gemeinsamen ‚Europäischen Hauses‘. Er ging von der deutschen Zweistaatlichkeit aus, unterstützte aber ein aktives Aufeinander-Zugehen der beiden deutschen Staaten.⁴⁷⁵

Auf dem Leipziger Parteitag am 16./17. Dezember 1989 lehnte die Mehrzahl der Delegierten ein **links-ökologisches** Programm ab und sprach sich für die schnelle Herstellung der deutschen Einheit aus.⁴⁷⁶ Zwar wurde am 3. Januar 1990 das Wahlbündnis mit ‚Demokratie Jetzt‘ (DJ), der ‚Initiative für Frieden und Menschenrechte‘ (IFM), ‚Neues Forum‘ (NF), SDP und ‚Vereinigte Linke‘ (VL) erneuert.⁴⁷⁷ Der Vorstand beschloss aber am 5. März 1990 den Zusammenschluss mit der Ost-CDU und DSU zur ‚Allianz für Deutschland‘.⁴⁷⁸

Wichtige Vertreter des ‚Demokratischen Aufbruchs‘ waren u.a.:

- Rainer Eppelmann, Pfarrer der Evangelischen Samaritergemeinde in Ost-Berlin, der später in der CDU wichtige Funktionen bekleidete,
- Wolfgang Schnur, dessen Mitarbeit bei dem Ministerium für Staatssicherheit noch vor den Märzahlen 1990 publik wurde,
- Friedrich Schorlemmer, ebenfalls Pfarrer, der den DA aber Anfang 1990 verließ,
- Ehrhart Neubert, Theologe und Soziologe, 1989 Mitarbeiter in der Theologischen Studienabteilung beim Bund der Evangelischen Kirchen in der DDR in Ost-Berlin.⁴⁷⁹

4.3.1.2. Bürgerbewegung ‚Demokratie Jetzt‘ (DJ)

Die Bürgerbewegung ‚Demokratie Jetzt‘ wurde am 12. Sept. 1989 aus einem christlich-sozialen Ansatz her gegründet. Sie forderte eine breite Demokratisierung des öffentlichen Lebens auf basisdemokratischer Grundlage.⁴⁸⁰ Der Gründungsaufwurf

⁴⁷⁵ Rein, Gerhard (Hg.): Die Opposition in der DDR, 1989, S. 43-45

⁴⁷⁶ Neubert, Ehrhart: Der ‚Demokratische Aufbruch‘, in: Kuhrt, Eberhard; Buck, Hannsjörg F.; Holzweißig, Gunter (Hg.): Opposition in der DDR von den 70er Jahren bis zum Zusammenbruch der SED-Herrschaft (Am Ende des realen Sozialismus. Beiträge zu einer Bestandsaufnahme der DDR-Wirklichkeit in den 80er Jahren, Band 3), Opladen 1999, S. 537ff., 549ff.

⁴⁷⁷ Stark, Isolde: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der Zeit vom Sommer 1989 bis zum Oktober 1990, in: Materialien der Enquete-Kommission ‚Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit‘, Band III/3, 1999, S. 2630-2715, 2670

⁴⁷⁸ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 717-718. Bei der Volkskammerwahl erreichte der DA 106.146 Stimmen und 4 Mandate in der Volkskammer, vgl. Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1990, S. 641

⁴⁷⁹ Am Plenum des Zentralen Runden Tisches waren u.a. folgende Vertreter für den ‚Demokratischen Aufbruch‘ tätig:

- Rainer Eppelmann (an 5 Sitzungen),
- Brigitte Kögler (an der 9. und der 16. Sitzung),
- Ehrhart Neubert (an der 4. und 9. Sitzung),
- Günter Nooke (an der 8. und 10. Sitzung),
- Dr. Wolfgang Schnur (an 9 Sitzungen).

In der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ waren für den DA tätig: Rainer Hannemann (an 3 Sitzungen), vgl. Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 203ff.; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 213ff.

⁴⁸⁰ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 717

„Aufruf zur Einmischung in eigener Sache“ vom 12. September 1989 trug u.a. die Unterschriften von Ulrike Poppe, Dr. Wolfgang Ullmann und Konrad Weiß.⁴⁸¹ Er forderte eine friedliche, demokratische Erneuerung des Sozialismus. Es müssten aber Alternativen zur westlichen Konsumgesellschaft erhalten bleiben, deren Wohlstand die übrige Welt bezahlen müsse. Die Initiatoren hofften auf ein Bündnis aller reformfreudigen Kräfte, auch von Christen und kritischen Marxisten.⁴⁸²

In den ‚Thesen für eine demokratische Umgestaltung in der DDR‘ vom 12. September 1989 wurde die Fortführung der sozialistischen Entwicklung verlangt: Die Gesellschaft solle zur Sache aller mündigen Bürger werden. Weiter wurde die Freigabe der Marktwirtschaft, verbunden mit ökologischen Forderungen, angestrebt. Zur deutschen Frage wurde ausgeführt, dass die Deutschen in der BRD auf eine Umgestaltung ihrer Gesellschaft hinwirken sollten, um eine neue Einheit des deutschen Volkes in der Hausgemeinschaft der europäischen Völker zu ermöglichen.⁴⁸³

Am 14. Dezember 1989 legte ‚Demokratie Jetzt‘ (DJ) den maßgeblich von Konrad Weiß erarbeiteten „Drei-Stufen-Plan der nationalen Einigung“ vor. Darin sprach sich DJ für die Einführung einer rechtsstaatlich am Gemeinwohl gebundenen Marktwirtschaft aus, für die Vorbereitung eines Volksentscheides zur staatlichen Einheit und der Schaffung einer einheitlichen deutschen Staatsbürgerschaft.⁴⁸⁴

Drei Gründe wurden für die Abkehr von reformsozialistischen Forderungen genannt:

- Aufdeckung der ökologischen und ökonomischen Krise,
- politische und moralische Distanz zur SED/PDS.
- Die Vorschläge für alternative Wirtschaftsordnungen verloren immer mehr Anhänger zugunsten einer schnellen Einigung.⁴⁸⁵

Uwe Thaysen bezeichnet diese Veränderung als „Realismus-Ruck“ von DJ.⁴⁸⁶

Zu den Volkskammerwahlen am 18. März 1990 bildete die Bürgerbewegung ‚Demokratie Jetzt‘ zusammen mit dem „Neuen Forum“ und der „Initiative für Frieden und Menschenrechte“ das Wahlbündnis „Bündnis 90“, das sich im Jahre 1991 mit der

⁴⁸¹ Das Papier soll auf Hans-Jürgen Fischbeck zurückgehen, der im April 1987 eine Schrift: ‚Antrag auf Absage an Praxis und Prinzip der Abgrenzung‘ in der Berlin-Brandenburger Synode eingebracht haben soll; vgl. Thaysen, Uwe: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches (1989/90), in: Deutscher Bundestag (Hg.): Enquete-Kommission ‚Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit‘, Frankfurt/M. und Baden-Baden 1999, Band III/3, S. 2716ff., 2746

⁴⁸² Rein, Gerhard (Hg.): Die Opposition in der DDR, 1989, S. 59-61

⁴⁸³ Ebenda S. 62-64

⁴⁸⁴ Thaysen, Uwe: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches (1989/90), 1999, S. 2716ff., 2750

⁴⁸⁵ Thaysen, Uwe: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches (1989/90), 1999, S. 2750; Wielgoths, Jan; Müller-Enbergs, Helmut: Die Bürgerbewegung Demokratie Jetzt, in: Wielgoths, Jan; Müller-Enbergs, Helmut (Hg.): Von der Illegalität ins Parlament. Werdegang und Konzept der neuen Bürgerbewegungen, Berlin 1991, S. 105

⁴⁸⁶ Thaysen, Uwe: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches (1989/90), 1999, S. 2750

bundesrepublikanischen Partei „Die Grünen“ zum „Bündnis 90 / Die Grünen“ zusammenschloss.

Bekannte Vertreter der Bürgerbewegung ‚Demokratie Jetzt‘ waren u.a.:

- Konrad Weiß, Regisseur,
- Ulrike Poppe,
- Gerd Poppe,
- Dr. Wolfgang Ullmann, Kirchenhistoriker und Pfarrer, später der einzige Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen in der Gemeinsamen Verfassungskommission,
- Dr. Regine Hildebrandt, später SPD-Ministerin in Brandenburg,
- Jan Wielgohs, Sozialwissenschaftler,
- Helmut Müller-Enbergs, Sozialwissenschaftler.⁴⁸⁷

4.3.1.3. Grüne Partei (GP) / Grüne Liga

Aus verschiedenen Umweltgruppen entstand 1986 die „Umweltbibliothek des Friedens- und Umweltkreises der Zionsgemeinde Berlin“. Die „Umweltblätter“ wurden an etwa 200 Umweltgruppen in der DDR versandt.⁴⁸⁸

Im Januar 1988 wurde das grün-ökologische Netzwerk ‚Arche‘ gegründet, eine Verbindung von etwa 15 Umweltgruppen. Das Netzwerk war basisdemokratisch organisiert.⁴⁸⁹ Das Netzwerk ‚Arche‘ beabsichtigte eine „vernetzte Gesamtorganisation“ der Umweltgruppen. Die Mehrheit der Mitglieder der Umweltbibliothek lehnte zu diesem Zeitpunkt (1988) jede Zentralisierung ab und bestand auf der Autonomie der örtlichen Basisgruppen. Das Netzwerk ‚Arche‘ wurde infolgedessen im Mai 1988 aus der Umweltbibliothek ausgeschlossen.⁴⁹⁰

⁴⁸⁷ Am Plenum des Zentralen Runden Tisches war die Bürgerbewegung ‚Demokratie Jetzt‘ durch folgende Mitglieder vertreten:

- Ulrike Poppe (13 Sitzungen),
- Stecklina (Berater in der 16. Sitzung),
- Dr. Wolfgang Ullmann (10 Sitzungen),
- Dr. Gerhard Weigt (1 Sitzung),
- Konrad Weiß (10 Sitzungen).

In der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ war DJ vertreten durch:

- Gruhl (Teilnahme an 10 Sitzungen),
- Stecklina, L. (11 Sitzungen),
- Stecklina, G. (1 Sitzung),
- Weigt (11 Sitzungen),
- Ullmann (1 Sitzung).

In der Redaktionsgruppe war DJ durch Weigt und Gruhl vertreten; vgl. Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 203ff.; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 213ff.

⁴⁸⁸ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 667ff., 708ff.

⁴⁸⁹ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 709

⁴⁹⁰ Thaysen, Uwe: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches (1989/90), 1999, S. 2716ff., 2757; Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 667ff., 709

Anlässlich der Kommunalwahl am 7. Mai 1989 versuchten einzelne Aktivisten des Netzwerks ‚Arche‘ die Aufstellung grüner Listen und bestritten damit als erste Gruppierung öffentlich den Alleinvertretungsanspruch der SED.⁴⁹¹

Im Gründungsaufwurf vom 5. November 1989 gingen die Initiatoren der Grünen Partei davon aus, dass für die Erneuerung der Gesellschaft die Umgestaltung der zerstörten Umwelt entscheidende Bedeutung habe. Wichtige Forderungen waren: Demokratie, Freiheit, ein konsequenter ökologischer Umbau sowie eine voll-ständige, allgemeine Abrüstung.⁴⁹² Die Partei sollte ökologisch, feministisch und gewaltfrei sein. Die Natur sei um ihrer selbst willen vor der ungehemmten Entfaltung des Menschen zu schützen. Die Initiatoren wollten vor allem verhindern, dass die gegenwärtige Erneuerungsbewegung unter dem Druck unvernünftigen, materiellen Nachholbedarfs eine Gesellschaft der Ellbogenfreiheit, der Verschwendung und der Wegwerfmentalität entstehen ließ.⁴⁹³

Am 24. November 1989 konstituierte sich in Berlin aus Mitgliedern des Netzwerks ‚Arche‘ und anderer Ökologiegruppen die Grüne Partei.⁴⁹⁴

Im Hallenser Programm vom 9./11. Februar 1990 wurde eine Vereinigung beider deutscher Staaten nur als Teil einer gesamteuropäischen Vereinigung bei Auflösung der Militärblöcke und vollständiger Entmilitarisierung im Rahmen des KSZE-Prozesses für möglich und erstrebenswert gehalten.⁴⁹⁵

In der Wahlplattform, die gemeinsam mit dem ‚Unabhängigen Frauenverband‘ veröffentlicht wurde, wurde ein rascher, unkontrollierter Zusammenschluss beider deutscher Staaten abgelehnt, u.a. mit dem Hinweis, dass der bei einem Anschluss an die BRD notwendige tief greifende Strukturwandel auch Verlierer haben würde. Die Vereinigung müsse mit einem längeren Prozess mit Verringerung der Umweltzerstörung, Ausbau der sozialen Netze, Demokratisierung der Gesellschaft und Förderung alternativer Lebensweisen verbunden sein.⁴⁹⁶

Die programmatische Verwandtschaft mit den West-Grünen lässt sich im Wesentlichen bei den Themengebieten Ökologie, Sozialpolitik, Basisdemokratie und Gewaltlosigkeit feststellen.⁴⁹⁷ Im Ergebnis befürworteten die Mitglieder der Grünen Partei einen

⁴⁹¹ Thaysen, Uwe: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches (1989/90), 1999, S. 2758; Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 714f.

⁴⁹² Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 727f.

⁴⁹³ Rein, Gerhard (Hg.): Die Opposition in der DDR, 1989, S. 119ff.

⁴⁹⁴ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 714f.

⁴⁹⁵ Ebenda S. 728

⁴⁹⁶ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 714f., 728

⁴⁹⁷ Thaysen, Uwe: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches (1989/90), 1999, S. 2716ff., 2759

„Dritten Weg“ zwischen Markt- und Planwirtschaft in Form eines völlig neuen ökologisch-sozialen Wirtschaftsmodells. Zu den programmatischen Aussagen gehörte die Forderung nach Erhalt der sozialen Errungenschaften der DDR, Besteuerung nach Rohstoffverbrauch und Umweltschädigung, weitgehende Selbstverwaltung der Betriebe, Vielfalt von Eigentumsformen an Produktionsmitteln, insbesondere gesellschaftliches Eigentum, Abschluss einer Sozialcharta und eine neue basisdemokratisch erarbeitete Verfassung.⁴⁹⁸ Thaysen stuft die ‚Grüne Partei‘ zwischen der Bürgerbewegung ‚Demokratie Jetzt‘ und dem ‚Neuen Forum‘ als Vertreterin eines „Dritten Weges“ ein.^{499 500}

Bei der Volkskammerwahl am 18.3.1990 erreichte das Wahlbündnis Grüne Partei / UFV insgesamt 226.932 Stimmen und damit 8 Mandate in der Volkskammer.⁵⁰¹

4.3.1.4. Initiative für Frieden und Menschenrechte (IFM)

Im Januar 1985 gründete sich die ‚Initiative für Frieden und Menschenrechte‘ (IFM) als erste oppositionelle Gruppe, die sich nicht in kirchlichen Räumen traf. Die Initiative setzte sich für Abrüstung und gegen die politische Verfolgung Andersdenkender ein.⁵⁰²

Rainer Eppelmann verfasste 1986, zum UNO-Jahr des Friedens, die Grundforderungen der Initiative:

- Schrittweise Einführung der Reisefreiheit,
- Aufhebung der strafrechtlichen Verfolgung von politischer Tätigkeit,
- Demokratisierung des Wahlrechts,
- Versammlungs-, Kundgebungs- und Vereinigungsfreiheit,
- Einführung eines zivilen Wehersatzdienstes,
- öffentlicher Dialog zu diesen Themen.⁵⁰³

⁴⁹⁸ Thaysen, Uwe: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches (1989/90), 1999, S. 2716ff., S. 2761ff.

⁴⁹⁹ Eebenda S. 2763f.

⁵⁰⁰ Am Zentralen Runden Tisch war die Grüne Partei u.a. vertreten durch:

- Carlo Jordan (Teilnahme an allen 16 Sitzungen),
- Matthias Platzeck (13. Sitzung),
- Dr. Christine Weiske (15. Sitzung),
- Christina Wolff (16. Sitzung),
- Wilfried Wolff (15. Sitzung),
- Vera Wollenberger (5. Sitzung als Beraterin).

In der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ nahmen folgende Vertreter der Grünen Partei teil:

- Hohmann (6 Sitzungen),
- Johnson (3 Sitzungen),
- Weiske (8 Sitzungen),
- Wetzel (5 Sitzungen),
- Vera Wollenberger (7 Sitzungen),

vgl. Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 203ff.; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 231ff.

⁵⁰¹ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 715; Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1990, S. 641

⁵⁰² Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 709ff.

Die Antragsteller auf Ausreise organisierten sich ab 1987 in der IFM. Es wurden weitergehende Forderungen nach unabhängigen Gerichten und die Einführung von Verwaltungsgerichten erhoben sowie Beendigung der Telefon- und Postüberwachung ohne richterlichen Beschluss und das Ende der präventiven Festnahmen. Darüber hinaus wurde das Streikrecht sowie Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gefordert.⁵⁰⁴

Bereits am 11. März 1989 veröffentlichte die IFM einen Aufruf zur landesweiten Zusammenarbeit kritischer Bürger, insbesondere der isoliert voneinander arbeitenden Friedens-, Ökologie-, Menschenrechts- und Dritte-Welt-Gruppen. Die IFM forderte Freizügigkeit, freie Meinungsäußerung, Abrüstung und Gewaltverzicht, eine ökologisch orientierte Wirtschaftspolitik, die Reform des Bildungssystems sowie vor allem die Trennung von Partei, Staat und Gesellschaft.⁵⁰⁵

Der DDR-weite Zusammenschluss erfolgte am 28. Oktober 1989. Kernpunkte des Programms waren die Unteilbarkeit der Menschenrechte und die Zusammengehörigkeit von äußerem und innerem Frieden, zu dem die Kritik an der DDR kam. Die IFM befürwortete dezentrale und selbstverwaltete Strukturen überall in der Gesellschaft, Mitbestimmung und öffentliche Kontrolle müsse in allen Bereichen gewährleistet sein.⁵⁰⁶ Wichtiger Vertreter der IFM war **Gerd Poppe**, der später Sprecher der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches wurde.⁵⁰⁷ ⁵⁰⁸ Bei der Volkskammerwahl am 18. März 1990 trat die IFM zusammen mit dem ‚Neuen Forum‘ und ‚Demokratie Jetzt‘ als „Bündnis 90: Bürger für Bürger“ an. Das Bündnis errang 336.074 Stimmen und damit 12 Mandate in der Volkskammer.⁵⁰⁹

⁵⁰³ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 710

⁵⁰⁴ Ebenda S. 710, 722ff.

⁵⁰⁵ ebenda S. 710, 723

⁵⁰⁶ Stark, Isolde: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der Zeit vom Sommer 1989 bis zum Oktober 1990, 1999, S. 2630ff., 2636f.

⁵⁰⁷ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 723f.

⁵⁰⁸ Die Initiative Frieden und Menschenrechte war im Plenum des Zentralen Runden Tisches vertreten durch:

- Gerd Poppe (Teilnahme an allen 16 Sitzungen),
- Wolfgang Templin (11 Sitzungen),
- Reinhard Weißhuhn (3 Sitzungen),
- Dr. Armin Mitter (2 Sitzungen als Berater).

An der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ nahmen folgende Vertreter der IFM teil:

- Gerd Poppe (an 8 Sitzungen),
- Wolfgang Templin (an 8 Sitzungen),
- Tesch (an 2 Sitzungen);

Vgl. Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 203ff.; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 213ff.

⁵⁰⁹ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 710f.; Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1990, S. 641

4.3.1.5. Neues Forum (NF)

Das von Bärbel Bohley, Rolf Henrich, Sebastian Pflugbeil, Jens Reich u.a. unterzeichnete Gründungsmanifest des Neuen Forum entstand am 9./10. September 1989 im Gartenhaus des verstorbenen Robert Havemann in Grünheide bei Berlin.⁵¹⁰

Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die in der DDR-Verfassung von 1974 garantierte Vereinigungsfreiheit (Art. 29) wurde am 19. September 1989 die offizielle Registrierung beantragt, vom Staatsminister des Inneren aber zunächst abgelehnt. Erst am 8. November 1989 konnte die Registrierung durchgesetzt werden.⁵¹¹ Grundlegende Ziele waren das Eintreten für Gerechtigkeit, Demokratie, Frieden sowie Schutz und Bewahrung der Natur.⁵¹²

Einer der Mitinitiatoren, Rolf Henrich, hatte im Frühjahr 1989 eine Auseinandersetzung mit dem Realsozialismus unter dem Titel „Der vormundschaftliche Staat“ veröffentlicht. Als ersten Schritt aus dem „Gehäuse der Hörigkeit“ forderte er einen permanenten öffentlichen Diskurs. Er kritisierte den lähmenden Einfluss des überdimensionalen Sicherheitsapparats und hielt demgegenüber die Einführung der Selbstverwaltung für erforderlich.⁵¹³

In einer Erklärung zum 40. Jahrestag der DDR ging das ‚Neue Forum‘ von der **Zweistaatlichkeit** aus und forderte „eine öffentliche Diskussion der gesellschaftlichen Bedingungen unseres Lebens“.⁵¹⁴

Nach dem Fall der Mauer forderte das ‚Neue Forum‘ politische Reformen: freie Wahlen, Streichung der Führungsrolle der SED, ein Verfassungsgericht, Meinungs- und Pressefreiheit und eine schonungslose Offenlegung der Wirtschaftslage.⁵¹⁵

Das ‚Neue Forum‘ beschäftigte sich – im Gegensatz zu anderen Bürgerbewegungen – intensiv mit Fragen der Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik. Auf der ersten Wirtschaftskonferenz des ‚Neuen Forums‘ am 25./26. November 1989 und im ersten Programmentwurf zur Gründungskonferenz des ‚Neuen Forums‘ am 18. Dezember 1989 sprach sich die Mehrheit für einen sozialistischen und demokratischen Rechtsstaat, für die Schaffung einer sozialistischen Marktwirtschaft, für gesellschaftliches Eigentum an allen Betrieben mit mehr als 300 Mitarbeitern und die Kontrolle des gesellschaftlichen Eigentums durch die Volkskammer aus. Andererseits sollte sich die staatliche Planung auf Staatshaushalt, Großbetriebe und Banken

⁵¹⁰ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 710f, 715f.

⁵¹¹ ebenda S. 715f.

⁵¹² Rein, Gerhard (Hg.): Die Opposition in der DDR, 1989, S. 13-14

⁵¹³ Henrich, Rolf: Der vormundschaftliche Staat. Vom Versagen des real existierenden Sozialismus, Reinbek bei Hamburg 1989, 317 S.

⁵¹⁴ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 730f.; Rein, Gerhard (Hg.): Die Opposition in der DDR, 1989, S. 15f.

⁵¹⁵ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 731

beschränken und Eingriffe des Staates in die Wirtschaft sollten nur über steuer- und finanzpolitische Instrumente oder beschränkte Subventionen erfolgen. Gefordert wurde ein Recht auf Arbeit sowie starke Gewerkschaften und Betriebsräte.⁵¹⁶

Erst am 27./28. Januar 1990 wurden auf einer Delegiertenkonferenz endgültig Statut und Programm beschlossen.⁵¹⁷ Dort trat nunmehr die Mehrheit für eine **Marktwirtschaft nach dem Vorbild der BRD** ein. Die Mehrheitsverhältnisse hatten sich gewandelt, bzw. die Mehrheit hatte ihre Einstellung zur Marktwirtschaft geändert. Es fehlten Aussagen zur staatlichen Eigenständigkeit der DDR und zur Durchsetzung sozialer Interessen der Bevölkerung.⁵¹⁸

Als Reaktion gab die auf dem Gründungsparteitag überstimmte Minderheit am 10. Februar 1990 ein Positionspapier „Vertrauen in die eigene Kraft“ heraus. Darin wurde ein Vetorecht der Betriebsräte gegenüber der Betriebsleitung gefordert sowie paritätisch besetzte Aufsichtsräte. Das ‚Neue Forum‘ erklärte sich ausdrücklich auch zum Anwalt der sozialen Interessen. Diese Minderheitsposition wurde von der Mehrheit angenommen und fand Eingang in das Wahlprogramm sowie die Positionen, die vom ‚Neuen Forum‘ am Zentralen Runden Tisch vertreten wurden.^{519 520}

Das ‚Neue Forum‘ schloss sich bei der Volkskammerwahl am 18.3.1990 mit IFM und DJ zum Bündnis 90 zusammen, das insgesamt 336.074 Stimmen erhielt und damit 12 Abgeordnete in der Volkskammer stellte.⁵²¹

⁵¹⁶ Thaysen, Uwe: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches (1989/90), 1999, S. 2741f.

⁵¹⁷ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 715

⁵¹⁸ Thaysen, Uwe: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches (1989/90), 1999, S. 2742f.

⁵¹⁹ Thaysen, Uwe: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches (1989/90), 1999, S. 2742ff.

⁵²⁰ Am Zentralen Runden Tisch war das ‚Neue Forum‘ vertreten durch:

- Ingrid Köppe (10 Sitzungen),
- Werner Schulz (6 Sitzungen),
- Rolf Henrich (5 Sitzungen),
- Sebastian Pflugbeil (5 Sitzungen),
- Dr. Ingrid Brandenburg (4 Sitzungen),
- Bärbel Bohley (14. Sitzung),
- Klaus Wolfram (14. Sitzung).

In der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ war das ‚Neue Forum‘ vertreten durch:

- Kessler (2 Sitzungen),
- Schulz (6 Sitzungen),
- Wolfram (12 Sitzungen).

In der Redaktionsgruppe, die am 7.3.1990 gebildet wurde, war das ‚Neue Forum‘ durch Wolfram vertreten; vgl. Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 203ff.; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 213ff.

⁵²¹ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 715f.; Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1990, S. 641

4.3.1.6. Sozialdemokratische Partei (SDP)

Martin Gutzeit und Markus Meckel, beide Theologen, verfassten zwischen Januar und März 1989 einen ersten Entwurf für eine Initiative zur Gründung einer Sozialdemokratischen Partei. Am 24. Juli 1989 wurde der Aufruf zur Bildung einer Initiativgruppe veröffentlicht, Unterzeichner waren Martin Gutzeit, Markus Meckel, Ibrahim Böhme⁵²² und Arndt Noack. Sie forderten eine politische Alternative, die an die Traditionen von Demokratie, sozialer Gerechtigkeit und Sozialismus anknüpfen sollte. Sie setzten sich für eine ökologisch orientierte soziale Demokratie ein und forderten einen Rechtsstaat mit strikter Gewaltenteilung, eine parlamentarische Demokratie, Parteienpluralismus, soziale Marktwirtschaft, freie Gewerkschaften, eine freie Presse sowie Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit. Zur deutschen Frage findet sich die Formulierung der „Anerkennung der Zweistaatlichkeit Deutschlands als Folge der schuldhaften Vergangenheit“.⁵²³ In dem Aufruf vom 12. Sept. 1989 wurde explizit die Gründung einer sozialdemokratischen Partei gefordert.⁵²⁴

Am 7. Oktober 1989 wurde die SDP illegal in Schwante gegründet. Zum Vorstand wurden Stephan Hilsberg, Markus Meckel und Angelika Barbe gewählt, Ibrahim Böhme wurde zum Geschäftsführer gewählt.⁵²⁵ Im Gründungsstatut sind insbesondere folgende wirtschaftspolitische Grundpositionen hervorzuheben:

- Dezentralisierung und Demokratisierung des Wirtschaftslebens,
- ökologisch orientierte soziale Marktwirtschaft mit demokratischer Kontrolle ökonomischer Macht,
- Förderung von Gemeinwirtschaft und Genossenschaften sowie gleichberechtigte Privatwirtschaft.⁵²⁶

Zusammengefasst kann die Position der SDP als Orientierung zur sozialen Marktwirtschaft charakterisiert werden.⁵²⁷

Die SED erkannte bei dieser Gründung sofort den gegen ihr Selbstverständnis als einzige Vertreterin der Arbeiterklasse gerichteten Anspruch und versuchte, die offizielle Registrierung als Partei zu verhindern.⁵²⁸

Die Delegiertenversammlung vom 13. und 14. Januar 1990 in Berlin beschloss die Namensänderung von SDP in SPD in der DDR.⁵²⁹

⁵²² Er wurde später als 'Informeller Mitarbeiter' (IM) des Ministeriums für Staatssicherheit entlarvt; vgl. dazu: Lahann, Birgit: Genosse Judas. Die zwei Leben des Ibrahim Böhme, Berlin 1992, Taschenbuchausgabe: Reinbek bei Hamburg 1994, 247 S.

⁵²³ Rein, Gerhard (Hg.): Die Opposition in der DDR, 1989, S. 87f. (Unterstreichung von mir – GF)

⁵²⁴ Ebenda S. 88f.

⁵²⁵ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 714; Rein, Gerhard (Hg.): Die Opposition in der DDR, 1989, S. 89-94

⁵²⁶ Rein, Gerhard (Hg.): Die Opposition in der DDR, 1989, S. 90ff.; Thaysen, Uwe: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches (1989/90), 1999, S. 2729

⁵²⁷ Thaysen, Uwe: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches (1989/90), 1999, S. 2726-2739

⁵²⁸ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 726f.

Der Leipziger Parteitag vom 22. bis 25. Februar 1990 beschloss schließlich das Grundsatzprogramm und das Wahlprogramm für die Volkskammerwahlen.^{530 531}

Bei der Volkskammerwahl am 18. März 1990 erhielt die SPD 2.525.534 Stimmen und damit 88 Mandate in der Volkskammer.⁵³²

4.3.1.7. Vereinigte Linke (VL)

Die ‚Vereinigte Linke‘ entstand im September 1989 als linkes Aktionsbündnis und in Opposition zum spätstalinistischen System in der DDR.⁵³³ Am 4. September 1989 fand in Böhlen ein Treffen von engagierten Christen und kritischen SED-Mitgliedern statt, die einen Aufruf „Für eine vereinigte Linke in der DDR“ veröffentlichten.⁵³⁴ Ihre Anhänger setzten auf Reformen im Sozialismus, die seit der Wahl Gorbatschows zum Generalsekretär der KPdSU nicht mehr ausgeschlossen schienen.⁵³⁵ Es wurde ein linkes, alternatives Konzept für eine Wende angesichts der Diskreditierung der sozialistischen Perspektive angemahnt. Die DDR stehe vor einer historischen Chance radikaler Erneuerung des sozialistischen Gesellschaftskonzepts. Gemeinsame Basis sollte sein:

- Das gesellschaftliche Eigentum an Produktionsmitteln,
- Ausbau der Selbstbestimmung der Produzenten,
- konsequente Verwirklichung des Prinzips der sozialen Sicherheit und Gerechtigkeit für alle Gesellschaftsmitglieder,
- politische Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und konsequente Verwirklichung der ungeteilten Menschenrechte,
- freie Entfaltung der Individualität jedes Gesellschaftsmitglieds,
- ökologischer Umbau der Industriegesellschaft.

⁵²⁹ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 727

⁵³⁰ ebenda S. 727

⁵³¹ Zum Zentralen Runden Tisch entsandte die SDP/SPD folgende Vertreter:

- Martin Gutzeit (Teilnahme an 11 Sitzungen), - Ibrahim Böhme (10 Sitzungen),
- Christoph Matschie (10 Sitzungen), - Markus Meckel (5 Sitzungen),
- Steffen Reiche (2 Sitzungen), - Angelika Barbe (14. Sitzung),
- Erich Fischer (Berater in der 15. Sitzung), - Richard Schröder (Berater in der 15. Sitzung).

In die Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ entsandte die SDP/SPD folgende Vertreter:

- Erich Fischer (12 Sitzungen), - Richard Schröder (5 Sitzungen),
- Elsner (2 Sitzungen), - Markus Meckel (1 Sitzung),
- Ziel (1 Sitzung).

In der Redaktionsgruppe war die SDP/SPD durch Erich Fischer vertreten,

vgl. Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 203ff.; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 213ff.

⁵³² Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 714; Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1990, S. 641

⁵³³ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 719

⁵³⁴ Stark, Isolde: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der Zeit vom Sommer 1989 bis zum Oktober 1990, 1999, S. 2637; Rein, Gerhard (Hg.): Die Opposition in der DDR, 1989, S. 105-109

⁵³⁵ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 738ff.

Die Werktätigen sollten sich in Betriebsräten selbst organisieren und die Betriebe in das Eigentum der Arbeitnehmer übernehmen.⁵³⁶

Die ‚Vereinigte Linke‘ trat am 13. Oktober 1989 mit weitgehenden Forderungen nach sofortigem Rücktritt des Politbüros und der Regierung, Demokratisierung der Presse und Veröffentlichung sämtlicher Daten über den tatsächlichen Zustand von Wirtschaft und Gesellschaft an die Öffentlichkeit. Es wurde Reisefreiheit gefordert. Die parlamentarische Demokratie als Ziel wurde abgelehnt, jedoch sollte das Volk seine Souveränität durch freie Wahlen wiederherstellen. Die stalinistischen Verbrechen sollten untersucht, die Opfer rehabilitiert und entschädigt werden.⁵³⁷

Ende Februar 1990 forderte die ‚Vereinigte Linke‘ im Wahlprogramm für die Volkskammerwahl ein Bündnis aller Kräfte, „die sich gegen die Preisgabe der DDR und seiner Bürger wenden“.⁵³⁸ Die Souveränität der DDR sollte gegen die Unterwerfung unter das politische und wirtschaftliche System des Kapitalismus verteidigt werden. Bei gegenseitiger Anerkennung sollten die Beziehungen zur BRD nach dem Grundsatz ‚Zwei Staaten – eine Nation‘ ausgestaltet werden.^{539 540}

In der Volkskammerwahl am 18.3.1990 errang das Aktionsbündnis ‚Vereinigte Linke‘ gemeinsam mit der später gegründeten Partei „Die Nelken“ 20.342 Stimmen und damit ein Mandat in der Volkskammer.⁵⁴¹

4.3.1.8. Unabhängiger Frauenverband (UFV)

Der UFV hat seinen Ursprung in den Frauenfriedensgruppen, in verschiedenen kirchlichen Gruppen, in der Lesbenbewegung und im Engagement einzelner Wissenschaftlerinnen. Aufgrund eines Aufrufes des Initiativkomitees zur Gründung eines autonomen Frauenverbandes in der DDR vom 26. November 1989 beschlossen

⁵³⁶ Rein, Gerhard (Hg.): Die Opposition in der DDR, 1989, S. 106-109

⁵³⁷ Rein, Gerhard (Hg.): Die Opposition in der DDR, 1989, S. 109

⁵³⁸ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 739, unter Bezugnahme auf: Müller-Enbergs, Helmut: Was will die Bürgerbewegung, Augsburg 1992, S. 142

⁵³⁹ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 739f.

⁵⁴⁰ In das Plenum des Runden Tisches entsandte die Vereinigte Linke u.a. folgende Vertreter:

- Jutta Braband,
- Bernd Gehrke.

In der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ war die Vereinigte Linke durch Bernd Gehrke vertreten, der an 14 Sitzungen teilnahm; vgl. Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 203ff.; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 213ff.

⁵⁴¹ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 719; Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1990, S. 641

am 3. Dezember 1989 etwa zwölfhundert Frauen in der Berliner Volksbühne die Gründung des Unabhängigen Frauenverbandes.⁵⁴²

Am 17. Februar 1990 folgte der offizielle Gründungskongress. Anspruch war, Dachverband für alle Frauen zu sein und deren Interessen über Parteigrenzen hinaus durchzusetzen.⁵⁴³ Der UFV erkämpfte sich nachträglich Sitz- und Stimmrecht am Zentralen Runden Tisch.^{544 545}

Bei der Volkskammerwahl am 18.3.1990 errang der UFV in einem Wahlbündnis mit der Grünen Partei insgesamt 226.932 Stimmen und 8 Mandate in der Volkskammer.⁵⁴⁶

4.3.1.9. Grüne Liga

Die Grüne Liga war das Sammelbecken aller umweltorientierten Kräfte, die die Gründung einer Partei ablehnten. Die Grüne Liga konstituierte sich am 26. November 1989. Ihr Organisationsprinzip war ein Netzwerk lokal arbeitender Basisgruppen.⁵⁴⁷

Die Grüne Liga konnte sich nachträglich Sitz- und Stimmrecht am Runden Tisch erkämpfen. Dort arbeitete sie mit der Grünen Partei zusammen.^{548 549} An der Volkskammerwahl beteiligte sich die Grüne Liga nicht, da zu der Wahl nur Parteien zugelassen waren.⁵⁵⁰

⁵⁴² Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 718f.

⁵⁴³ Ebenda, S. 718f.; Thaysen, Uwe: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches (1989/90), 1999, S. 2767

⁵⁴⁴ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 42ff.

⁵⁴⁵ Der UFV war am Plenum des Zentralen Runden Tisches u.a. vertreten durch:

- Tatjana Böhm (Teilnahme an 3 Sitzungen),
- Dr. Ina Merkel (Teilnahme an 4 Sitzungen),

In der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ war der UFV vertreten durch:

- Tatjana Böhm (8 Sitzungen),
- Frohner (1 Sitzung);

vgl. Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 203ff.; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 213ff.

⁵⁴⁶ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 719; Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1990, S. 641

⁵⁴⁷ Bruckmeier, Karl: Die Bürgerbewegungen der DDR im Herbst 1989, in: Haufe, Gerda; Bruckmeier, Karl (Hg.): Die Bürgerbewegungen in der DDR und in den ostdeutschen Ländern, Opladen 1993, S. 29-77, 56

⁵⁴⁸ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 42ff.

⁵⁴⁹ Im Plenum des Zentralen Runden Tisches war die Grüne Liga u.a. vertreten durch:

Matthias Platzeck (5 Sitzungen).

In der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ war die Grüne Liga durch Frau Löber vertreten.

Vgl. Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 203ff.; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 213ff.

⁵⁵⁰ Stark, Isolde: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der Zeit vom Sommer 1989 bis zum Oktober 1990, 1999, S. 2673

4.3.1.10. Zwischenergebnis

Aus der Entstehungsgeschichte der oppositionellen Gruppen lassen sich deren verfassungspolitische Vorstellungen sehr gut nachvollziehen. Alle Gruppen hatten die Überwachung durch das Staatssicherheitssystem erfahren, viele Mitglieder hatten am eigenen Leib Festnahme und Haftstrafen erlebt. Daraus ergaben sich folgerichtig die Forderungen nach Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie nach Reisefreiheit. Alle Gruppen wandten sich gegen den Führungsanspruch der SED, wie er in Art. 1 der DDR-Verfassung 1974 enthalten war.

Alle Gruppen wandten sich gegen die Wahlfälschungen, zuletzt der Kommunalwahlen am 7. Mai 1989, und verlangten Neuwahlen, um eine ausreichende Legitimation herbeizuführen; die Legitimation der gewählten Vertreter in den Städten, Gemeinden und Kreisen wurde – wegen der Wahlfälschungen – bestritten.

In weiteren Forderungen sind deutlich die unterschiedlichen Wurzeln zu erkennen. So lässt sich bei der Grünen Partei und der Grünen Liga eine ökologische Orientierung nachweisen, bei dem Unabhängigen Frauenverband standen frauenpolitische Forderungen im Mittelpunkt.

Unterschiedlich sind insbesondere die wirtschaftspolitischen Vorstellungen, die von einer Übernahme der Marktwirtschaft (Demokratischer Aufbruch) bis zur Vergesellschaftung des Produktiveigentums (Vereinigte Linke) reichen. Unterschiedlich sind auch die Positionen zur Frage einer Annäherung oder Vereinigung mit der Bundesrepublik. Gerade in den beiden letztgenannten Fragen (Wirtschaftspolitik, deutsche Frage) sind auch die stärksten Veränderungen im Verlaufe des politischen Prozesses bis zur Volkskammerwahl zu beobachten.

Am Runden Tisch waren die oppositionellen Parteien und Gruppen aber nur mit der Hälfte der Mitglieder vertreten, die andere Hälfte bestand aus Vertretern der Blockparteien und der ihnen zuzurechnenden Massenorganisationen. Deren Positionen sollen, soweit sie sich feststellen lassen, in gebotener Kürze untersucht werden, ebenfalls unter der Fragestellung, welchen Einfluss sie auf den Verfassungsentwurf des Runden Tisches hatten.

4.3.2. Die Blockparteien und Massenorganisationen

Die politischen Parteien der DDR waren in der Nationalen Front zusammengeschlossen (vgl. Art. 3 DDR-Verfassung 1974).⁵⁵¹ Bei den Volkskammerwahlen 1986

⁵⁵¹ Art. 3 DDR-Verfassung 1974 lautete:

„Abs. 1: Das Bündnis aller Kräfte des Volkes findet in der Nationalen Front der Deutschen Demokratischen Republik seinen organisierten Ausdruck.

Abs. 2: In der Nationalen Front der Deutschen Demokratischen Republik vereinigen die Parteien und Massenorganisationen alle Kräfte des Volkes zum gemeinsamen Handeln für die Entwicklung der sozialistischen Gesellschaft. Dadurch verwirklichen sie das Zusammenleben aller Bürger in

erhielten die Parteien der Nationalen Front 99,94% der Stimmen.⁵⁵² Die SED trat zusammen mit der CDU, LDPD, NPD und DBD sowie mit Massenorganisationen wie FDGB, FDJ u.a. als Nationale Front an und vereinbarte bereits vorab die Verteilung der Abgeordnetensitze.⁵⁵³ Danach erhielt die SED 127 Sitze, die anderen Blockparteien CDU, LDPD, NPD und DBD jeweils 52 Sitze. Die Massenorganisationen FDGB erhielt 61, die FDJ 37 Sitze; da deren Mitglieder in der Regel Parteimitglieder der SED waren, sicherte sich die SED auf diesem Wege den entscheidenden Einfluss. Insgesamt waren damit 276 von 500 Abgeordneten SED-Mitglieder.⁵⁵⁴

Nach dem Konstruktionsprinzip des Runden Tisches sollte die andere Hälfte der Teilnehmer mit Vertretern der Blockparteien und Massenorganisationen besetzt werden.⁵⁵⁵ Deren verfassungspolitische Ziele sollen nachstehend ebenfalls kurz dargestellt werden.

4.3.2.1. Sozialistische Einheitspartei / Partei des demokratischen Sozialismus (SED / PDS)

Mit dem Sturz Erich Honeckers in der Sitzung des Politbüros am 17. und 18. Oktober 1989 reagierte die SED-Führung auf die tiefe Krise, in der nach dem 9. Oktober 1989 in Leipzig und der Zurückhaltung der sowjetischen Truppen eine militärische Option nicht mehr angesagt war. Zum Nachfolger Honeckers als Generalsekretär wurde Egon Krenz gewählt, wenige Tage später wurde Krenz von der Volkskammer auch zum Vorsitzenden des Staatsrats gewählt.

Am 7. November 1989 trat die Regierung Stoph zurück, am 3. Dezember 1989 wurden Honecker, Mielke, Sindermann, Stoph, Harry Tisch und Alexander Schalck-Golodkowski aus der SED ausgeschlossen und wenige Tage später verhaftet. Das gesamte Politbüro mit Krenz an der Spitze und das gesamte ZK traten am 3. Dezember 1989 zurück.⁵⁵⁶

der sozialistischen Gemeinschaft nach dem Grundsatz, dass jeder Verantwortung für das Ganze trägt.“

⁵⁵² Richter, Michael: Die DDR in den achtziger Jahren, in: Geschichte der DDR (Informationen zur politischen Bildung Nr. 231), hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1991, S. 24-32, 27

⁵⁵³ „Leidenschaftliches Bekenntnis für Einheit und Frieden. Einmütiger Beschluss des Demokratischen Blocks zur Oktoberwahl“, vom 7. Juli 1950, in: Neues Deutschland vom 8. 7. 1950, zit. nach: Judt, Matthias (Hg.): DDR-Geschichte in Dokumenten. Beschlüsse, Berichte, interne Materialien und Alltagszeugnisse, (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 350), Bonn-Berlin 1998, S. 63f., Dokument P 22; Thomas, Rüdiger: DDR: Politisches System, in: Weidenfeld, Werner; Korte, Karl-Rudolf (Hg.): Handbuch zur deutschen Einheit 1949-1989-1999 (Bundeszentrale für politische Bildung – Schriftenreihe Bd. 363), Bonn 1999, S. 176ff., 181

⁵⁵⁴ Richter, Michael: Die DDR in den achtziger Jahren, 1991, S. 24-32, 27

⁵⁵⁵ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 31, 45

⁵⁵⁶ Neugebauer, Gero; Stöss, Richard: Die PDS. Geschichte, Organisation, Wähler, Konkurrenten (Analysen Bd. 54), Opladen 1996, S. 35ff.; Staritz, Dietrich: Geschichte der DDR (edition suhrkamp Neue Folge Bd. 260), Frankfurt/M. 1996, S. 370ff., 379ff., 391ff.; Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen II, 2004, S. 505ff., 528ff.

Auf dem außerordentlichen Parteitag am 8. Dezember 1989 gab es Stimmen, die Partei aufzulösen.⁵⁵⁷ Die SED hatte 1987 noch 2,3 Mill. Mitglieder, davon verließen zwischen Oktober und Dezember 1989 etwa 1 Mill. die Partei; bis Februar 1990 stieg die Zahl der Austritte auf 1,6 Mill.⁵⁵⁸ Vor allem stützte sich die SED-Führung auf insgesamt etwa 1,2 Mill. Funktionäre, die als Parteimitglieder maßgebliche Funktionen in Staat, Militär und Gesellschaft ausübten.⁵⁵⁹

Der Führungsanspruch der SED in der Verfassung (Art. 1 Abs. 1 DDR-Verfassung 1974) wurde am 1. Dez. 1989 gestrichen. Damit wandelte sich die SED von einer Partei, die die gesamte DDR durchdrungen und damit beherrscht hatte, zu einer Partei, die sich der Konkurrenz mit anderen Parteien stellen musste.

Auch in der SED hatte es immer wieder Gruppen gegeben, die sich Gedanken über einen anderen Kurs machten. An der Berliner Humboldt-Universität existierte eine „Arbeitsgruppe Friedensforschung“, zu der u.a. André Brie und Rosemarie Will gezählt wurden.⁵⁶⁰ Rosemarie Will wurde von der SED/PDS in die Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ entsandt und spielte dort eine wichtige Rolle.^{561 562}

Auf dem außerordentlichen Parteitag vom 8. und 16. Dezember 1989 wurde der Name der Partei von SED in SED/PDS geändert und es wurde mit Gregor Gysi ein neuer Vorsitzender gewählt, der nicht zur bisherigen Führungsebene gehört hatte; mit Hans Modrow und Wolfgang Berghofer wurden Funktionäre, die als gesprächsbereit galten, in den Parteivorstand gewählt.⁵⁶³

Im Januar 1990 verlangte eine Gruppe aus Dresden um Wolfgang Berghofer die Auflösung der SED / PDS und trat dann, als sie sich nicht durchsetzen konnte, aus der Partei aus.⁵⁶⁴ In der Folge wurde der alte Parteiname ‚SED‘ abgelegt, die Partei benannte sich in ‚Partei des Demokratischen Sozialismus‘(PDS) um. Die Partei profilierte sich im Wahlkampf zur Volkskammerwahl, in dem sie die Verteidigung der DDR-Erreungenschaften auf ihre Fahnen schrieb. Die deutsche Vereinigung sollte schrittweise vollzogen und die Werte und Leistungen der DDR-Gesellschaft sollten bewahrt werden.⁵⁶⁵

⁵⁵⁷ Staritz, Dietrich: Geschichte der DDR, 1996, S. 395

⁵⁵⁸ Schroeder, Klaus: Der SED-Staat. Partei, Staat und Gesellschaft 1949-1990, München-Wien 1998, S. 406ff., 414

⁵⁵⁹ Schroeder, Klaus: Der SED-Staat, 1998, S. 406ff., 407

⁵⁶⁰ Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 667ff., 719ff., 740ff.

⁵⁶¹ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 46f., 56ff., 63ff., 114ff.

⁵⁶² Eckert, Rainer: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, 1995, S. 740f.; nach Ansicht von Eckert soll die AG Friedensforschung keine Rolle im Reformprozess gespielt haben.

⁵⁶³ Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 206ff.

⁵⁶⁴ Ebenda S. 210f.

⁵⁶⁵ Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 213

Am Runden Tisch war die SED/PDS u.a. durch Wolfgang Berghofer, Lothar Bisky und Gregor Gysi vertreten, in der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung‘ durch Tatjana Ansbach, Günter Böhme und Karl Friedrich Gruel. Der Einfluss ist aber erheblich größer, als man aus den drei Sitzen schließen kann. Denn auch Klaus Emmerich vom FDGB war SED/PDS Mitglied; er leitete das Sekretariat des Runden Tisches; in der 16köpfigen Redaktionsgruppe, die die Endfassung des Verfassungsentwurfs vornahm, waren 4 SED/PDS-Mitglieder.⁵⁶⁶

4.3.2.2. *Christlich-Demokratische Union (CDU-Ost)*

Die CDU(-Ost) gehörte zu den Blockparteien in der Nationalen Front und war – wie die anderen Blockparteien – mit 52 Sitzen in der Volkskammer vertreten. Die Partei zählte 1987 etwa 140.000 Mitglieder.⁵⁶⁷

Allerdings setzte sich die CDU, nachdem ihr bisheriger Vorsitzender Götting am 2. November 1989 zurückgetreten war, unter ihrem neuen Vorsitzenden Lothar de Maizière am 28. November 1989 von der Nationalen Front ab und befürwortete die Teilnahme am Runden Tisch.⁵⁶⁸

Der neue Vorsitzende sprach sich zunächst für einen Sozialismus aus christlicher Verantwortung aus und kritisierte die schrankenlose Ellenbogengesellschaft.⁵⁶⁹ Die Partei forderte freie Wahlen, einen Dialog aller gesellschaftlichen Kräfte am Runden Tisch und sprach sich für eine Konföderation beider deutscher Staaten aus.⁵⁷⁰ Auf dem Parteitag am 15. und 16. Dezember 1989 in Berlin forderte de Maizière strikte Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und die Herstellung der alten Länderstruktur.⁵⁷¹ Auf diesem Parteitag bekannte sich die Partei zur Marktwirtschaft.⁵⁷²

Am Runden Tisch war die CDU – wie die anderen Blockparteien – mit 3 Mitgliedern vertreten, in der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung‘ mit 4 Vertretern.⁵⁷³

4.3.2.3. *Liberaldemokratische Partei Deutschlands (LDPD)*

Auch die LDPD war mit 52 Abgeordneten in der Volkskammer vertreten, ihre Mitgliederzahl betrug 1987 etwa 104.000.⁵⁷⁴ Die LDPD sprach sich zunächst für einen

⁵⁶⁶ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 213ff., 217; Gruel, Emmerich, Rosemarie Will und Teich; vgl. auch Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 203ff.

⁵⁶⁷ Schroeder, Klaus: Der SED-Staat, 1998, S. 414

⁵⁶⁸ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 121ff.

⁵⁶⁹ Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 220f.

⁵⁷⁰ Ebenda S. 221

⁵⁷¹ ebenda S. 223

⁵⁷² Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution, 2008, S. 350

⁵⁷³ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 213; Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 203

⁵⁷⁴ Schroeder, Klaus: Der SED-Staat, 1998, S. 414

Sozialismus mit humanem Antlitz aus, ab Dezember 1989 forderte sie eine ökologische und soziale Marktwirtschaft⁵⁷⁵ und distanzierte sich vom Sozialismus.⁵⁷⁶ Auf dem Parteitag am 9. und 10. Februar 1990 sagte sich die LDPD klar vom Sozialismus los und bekannte sich zu Parlamentarischer Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft sowie zur deutschen Einheit.⁵⁷⁷

Am Runden Tisch war die LDPD mit 3 Sitzen vertreten, in der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung‘ mit einem Vertreter.⁵⁷⁸

4.3.2.4. Demokratische Bauernpartei Deutschlands (DBD)

Die Demokratische Bauernpartei Deutschlands war in der Volkskammer ebenfalls mit 52 Sitzen vertreten. Am 4. November 1989 verlangte die Demokratische Bauernpartei ein neues Wahlgesetz, ein Parteiengesetz und ein Mediengesetz.⁵⁷⁹ Sie verließ, wie die anderen Blockparteien, am 5. Dezember 1989 die Nationale Front.⁵⁸⁰ Auf ihrem Außerordentlichen Parteitag am 27. und 28. Januar 1990 forderte die Parteiführung:

- eine antifaschistische, demokratische und humanistische Gesellschaft,
- soziale Sicherheit für alle Bürger und eine gleichberechtigte Entwicklung von Stadt und Land,
- Frieden und Völkerverständigung,
- Demokratie und Rechtsstaatlichkeit,
- Schutz der Umwelt,
- eine Wirtschaftsreform mit marktwirtschaftlicher Orientierung.⁵⁸¹

Als Vertreter der privaten Landwirte und Gärtner setzte sich die Demokratische Bauernpartei für die Erhaltung der Existenzgrundlagen der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) ein und forderte eine Garantie der Ergebnisse der Bodenreform. Eine Vereinigung durch einen Beitritt zur BRD nach Art. 23 GG lehnte die Demokratische Bauernpartei ab.⁵⁸² Sie war am Runden Tisch mit 3 Sitzen, in der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung‘ ebenfalls mit 3 Sitzen vertreten.⁵⁸³

4.3.2.5. Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NDPD)

Die NDPD wurde 1948 gegründet, um u.a. die ehemaligen NSDAP-Mitglieder in die Politik der Blockparteien zu integrieren. Die Mitgliederzahl lag 1989 bei ca. 101.000.⁵⁸⁴

⁵⁷⁵ Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen II, 2004, S. 534; Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 237

⁵⁷⁶ Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution, 2008, S. 354f.

⁵⁷⁷ Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 238f.

⁵⁷⁸ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 215; Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 205f.

⁵⁷⁹ Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 241

⁵⁸⁰ Ebenda S. 242

⁵⁸¹ Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 243

⁵⁸² ebenda S. 243

⁵⁸³ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 214; Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 45, 203

⁵⁸⁴ Frölich, Jürgen: Transmissionsriemen, Interessenvertretung des Handwerks oder Nischenpartei? Zu Rolle, Bedeutung und Wirkungsmöglichkeiten der NDPD, in:

Die Partei stützte sich vor allem auf Handwerker und Kleingewerbetreibende sowie auf Angestellte.⁵⁸⁵ Bei der Volkskammerwahl 1986 hatte die NDPD 52 Sitze erhalten.⁵⁸⁶

Am 10. Dezember 1989 wurde der bisherige langjährige Vorsitzende Homann abgesetzt und aus der Partei ausgeschlossen,⁵⁸⁷ ein Vorgang, wie er sich ähnlich auch bei den anderen Blockparteien abgespielt hatte. Die NDPD forderte die Einführung eines demokratischen Rechtssystems und eines gemischten Wirtschaftssystems mit staatlichen, halbstaatlichen, genossenschaftlichen und privaten Strukturen.⁵⁸⁸ Bereits Mitte November 1989 brachte der neue Vorsitzende Hartmann den Gedanken einer Konföderation mit der BRD ins Spiel.⁵⁸⁹

Am Runden Tisch trat die NDPD kaum mit eigenen Anträgen hervor.⁵⁹⁰ Ebenso wenig sind eigene Initiativen in der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung‘ festzustellen.⁵⁹¹

4.3.2.6. Freier Deutscher Gewerkschaftsbund (FDGB)

Der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund hatte 9,6 Mill. Mitglieder und stellte in der Volkskammer 61 Abgeordnete.⁵⁹² Die Funktionäre waren überwiegend SED-Mitglieder.⁵⁹³ Forderungen, die über die von der SED / PDS erhobenen Vorstellungen hinausgingen, sind nicht bekannt geworden.

Am Runden Tisch stellte der FDGB zwei Vertreter, in der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung‘ drei Mitglieder, darunter mit Klaus Emmerich den Sekretär der Arbeitsgruppe.⁵⁹⁴

Deutscher Bundestag (Hg.): Enquete-Kommission ‚Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland‘, Baden-Baden und Frankfurt/M. 1995, Band II/2, S. 1542-1578, 1554

⁵⁸⁵ Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 246f.

⁵⁸⁶ Richter, Michael: Die DDR in den achtziger Jahren, 1991, S. 27

⁵⁸⁷ Frölich, Jürgen: Transmissionsriemen, Interessenvertretung des Handwerks oder Nischenpartei? Zu Rolle, Bedeutung und Wirkungsmöglichkeiten der NDPD, 1995, S. 1572

⁵⁸⁸ Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 247f.

⁵⁸⁹ Ebenda S. 247

⁵⁹⁰ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, Band 1 bis 5, Wiesbaden 2000

⁵⁹¹ In der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung‘ sind zwei Vertreter der NDPD erwähnt, vgl. Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 215.

Die NDPD erhielt bei den Volkskammerwahlen am 18.3.1990 44.000 Stimmen und damit 2 Sitze in der Volkskammer; vgl. Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, 1990, S. 641. Sie vollzog am 28. 3. 1990 den kooperativen Beitritt zum Bund Freier Demokraten, vgl. Frölich, Jürgen, a.a.O., S. 1573

⁵⁹² Schroeder, Klaus: Der SED-Staat, 1998, S. 418; Richter, Michael: Die DDR in den achtziger Jahren, 1991, S. 27

⁵⁹³ Schroeder, Klaus: Der SED-Staat, 1998, S. 418

⁵⁹⁴ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 45, 203ff.; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 214

4.3.2.7. Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe (VdgB)

Die Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe war ebenfalls eine Massenorganisation, die Mitte der 80er Jahre etwa 640.000 Mitglieder aufwies. Sie war die Interessenvertretung der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften.⁵⁹⁵ Auch ihre Führung bestand im Wesentlichen aus SED-Funktionären.⁵⁹⁶ Die Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe erhielt 2 Sitze am Runden Tisch. In der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung‘ war sie mit 4 Mitgliedern vertreten.⁵⁹⁷

4.3.3. Die verfassungspolitischen Vorstellungen der Gruppen am Zentralen Runden Tisch der DDR im Vergleich

Uwe Thaysen hat die wirtschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen der Oppositionsgruppen im Zeitraum Dezember 1989 bis März 1990 anhand deren Parteiprogramme und Wahlplattformen gegenübergestellt und daraus folgende Skala entwickelt:⁵⁹⁸

Planwirtschaft		Dritter Weg		Marktwirtschaft	
1	2	3	4	5	6
Plan-	wirtschaft	Dritter	Weg	Markt-	wirtschaft
Zentralist.	Demokrat.	Sozialist.	Wirtschafts-	Soziale	Freie
Sozialist.	Humanist.	Markt-	demokratie	Markt-	Markt-
Planwirt-	Pluralist.	Wirtschaft		wirtschaft	wirtschaft
schaft	Reformierter				
	Sozialismus				
VL	UFV	DJ, GP	NF, IFM	SDP/SPD	DA

Zur Erläuterung: Die Spalten 1 und 2 enthalten planwirtschaftliche Vorstellungen, wobei Spalte 1 eine zentralistische sozialistische Planwirtschaft bezeichnet, während Spalte 2 Formen eines demokratischen, humanistischen und reformorientierten Sozialismus charakterisiert. In Spalte 1 ist die Vereinigte Linke zu verorten, in Spalte 2 der Unabhängige Frauenverband.

Spalten 3 und 4 enthalten Formen des sog. „Dritten Weges“, wobei Spalte 3 Formen sozialistischer Marktwirtschaft umfasst, während Spalte 4 Modelle der Wirtschaftsdemokratie erfasst. In Spalte 3 ist die Bewegung „Demokratie Jetzt“ und die Grüne Partei, in Spalte 4 das „Neue Forum“ und die „Initiative für Frieden und Menschenrechte“ angesiedelt.

In Spalte 5 ist die soziale Marktwirtschaft aufgeführt, darunter kann die SDP/SPD subsumiert werden; in Spalte 6 ist die freie Marktwirtschaft aufgeführt, dazu ist der Demokratische Aufbruch zu rechnen.

⁵⁹⁵ Kleinfeld, Ralf: Verbände, in: Weidenfeld, Werner; Korte, Karl-Rudolf (Hg.): Handbuch zur deutschen Einheit 1949-1989-1999, 1999, S. 765-780, 767

⁵⁹⁶ Schroeder, Klaus: Der SED-Staat, 1998, S. 418

⁵⁹⁷ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 45, 208f.; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 215

⁵⁹⁸ Thaysen, Uwe: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches (1989/90), 1999, Bd. III/3, S. 2716-2805, 2778

Auch hier ist zu berücksichtigen, dass die Positionen nicht statisch zu verstehen sind, sondern sich im Laufe der Beratungen am Runden Tisch und im Wahlkampf zur Volkskammerwahl veränderten.

Erhebliche Unterschiede zwischen den Gruppen am Zentralen Runden Tisch gab es auch in der Frage der deutschen Einheit. Während im November und Dezember 1989 alle Gruppen eine Vertragsgemeinschaft oder eine Konföderation beider deutscher Staaten befürworteten, differenzierte sich das Bild im Wahlkampf zur Volkskammerwahl.

CDU(-Ost) und Demokratischer Aufbruch sprachen sich für eine schnelle Wiedervereinigung durch Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland über Art. 23 GG aus. Alle anderen Parteien wollten – in unterschiedlichen Schritten – eine schrittweise Annäherung vereinbaren, an deren Ende die Vereinigung bzw. Wiedervereinigung stehen sollte.

Es gab im Dezember 1989 zwischen allen Parteien Einvernehmen über eine Vielzahl verfassungspolitischer Positionen, wobei die SED/PDS, deren Führungsgruppe im November/Dezember 1989 vollständig ausgetauscht wurde, manche Positionen erst im Verlaufe dieses Prozesses übernahm:

Demokratische Wahlen und neues Wahlgesetz,
Gewaltenteilung,
Rechtsstaat,
Meinungs- und Pressefreiheit,
Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit.

4.4. Der Zentrale Runde Tisch und sein Einfluss auf die Politik in der DDR

Nach dem oben zitierten Selbstverständnis des Zentralen Runden Tisches sollte er ein Organ der öffentlichen Kontrolle bis zur Durchführung demokratischer Wahlen sein.⁵⁹⁹

Folgende Aufgaben nahm er sich vor:

- Offenlegung der ökologischen, wirtschaftlichen und finanziellen Situation,
- Vorschläge zur Überwindung der Krise,
- Forderung nach Information und Einbeziehung in politische Entscheidungen,
- Öffentliche Kontrolle.⁶⁰⁰

Die SED und die von ihr geführte Regierung gingen auf das Angebot eines politischen Dialogs ein:⁶⁰¹

- Ihre formale Legitimation war offensichtlich unzureichend, denn die einzige Legitimation, nämlich durch Wahlen, war brüchig, weil die bisherigen Wahlen ohne eine Wahlalternative stattgefunden hatten und die Wahlfälschungen in der Vergangenheit, zuletzt bei den zurückliegenden Kommunalwahlen am 7. Mai 1989, inzwischen offenkundig geworden waren,

⁵⁹⁹ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990: S. 49-52; Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen II, 2004, S. 529; Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 369-371

⁶⁰⁰ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, Band I Aufbruch, 2000, S. 62; Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 23; Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 49-52

⁶⁰¹ Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen II, 2004, S. 530

- die bisherige ideologische Legitimation war zusammengebrochen, nachdem die wirtschaftliche Katastrophe und das Ausmaß der ökologischen Missstände allgemein bekannt geworden waren und der persönliche Lebensstil von Spitzenfunktionären öffentlich geworden war.

Mit der Einrichtung des Runden Tisches verlagerte sich die Revolution teilweise von der Straße an den Runden Tisch, wobei der Druck durch Demonstrationen nach wie vor erforderlich war, um in den Verhandlungen am Runden Tisch Positionen der Bürgerbewegungen durchzusetzen.⁶⁰²

Mit Uwe Thaysen kann die Tätigkeit des Runden Tisches in folgende Phasen eingeteilt werden:⁶⁰³

Phase 1 vom 7.12.1989 bis 15.1.1990: Machtkampf mit der SED bis zur Stürmung des Hauptquartiers des Staatssicherheitsdienstes; Kontrollinstanz gegen-über der Regierung und Verwaltung.

Phase 2 vom 18.1.1990 bis 12.3.1990: Eintritt in die ‚Regierung der nationalen Verantwortung‘ und damit Steuerungsinstanz für Gesetzgebung und Verwaltung.

Der Runde Tisch hat die Auflösung der bisherigen SED-Herrschaft beschleunigt, aber auch den Massenprotest kanalisiert und zu der gewaltlosen Ablösung der bisher Herrschenden beigetragen.⁶⁰⁴ Die bisher im Untergrund wirkenden Oppositionsgruppen wurden als Gesprächspartner anerkannt und die Gründung neuer Parteien wurde ermöglicht.⁶⁰⁵ Schließlich wurde am Zentralen Runden Tisch, unter den Augen der Öffentlichkeit, der politische Dialog und das Ringen um Positionen praktiziert, was beispielhaft für viele weitere Runde Tische in allen Teilen der DDR wurde.⁶⁰⁶

Nach Eintritt in die ‚Regierung der nationalen Verantwortung‘ unter dem Ministerpräsidenten Hans Modrow am 28./29. Januar 1990 wurde der Zentrale Runde Tisch zum Vertreter der Verteidigung einer neuen DDR-Identität; so wurde am Runden Tisch u. a. beschlossen, im Wahlkampf keine westdeutschen Redner zuzulassen,⁶⁰⁷ was allerdings letztlich nicht durchzuhalten war. Ein wesentliches Verdienst des Zentralen Runden Tisches liegt darin, die ersten freien Wahlen erzwungen zu haben, die schließlich am 18. März 1990 stattfanden.⁶⁰⁸

Die Legitimationsfrage blieb das Hauptproblem des Zentralen Runden Tisches, denn die Oppositionsgruppen waren ebenso wenig demokratisch legitimiert wie die bisherigen Blockparteien. Das Legitimationsproblem war in der Selbstverständniserklärung am Beginn der Tätigkeit des Zentralen Runden Tisches eindeutig

⁶⁰² Fiedler, Wilfried: Die deutsche Revolution von 1989: Ursachen-Verlauf-Folgen, 1995, S. 3-33, S. 16f.

⁶⁰³ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 152f.

⁶⁰⁴ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 150ff.; Fiedler, Wilfried: Die deutsche Revolution von 1989, 1995, S. 18; Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 375f.

⁶⁰⁵ Fiedler, Wilfried: Die deutsche Revolution von 1989, 1995, S. 18; Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 375f.

⁶⁰⁶ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 154f.

⁶⁰⁷ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 172f.

⁶⁰⁸ Fiedler, Wilfried: Die deutsche Revolution von 1989, 1995, S. 18f.; Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 373

angesprochen worden (die Arbeit sollte nur für eine Übergangszeit bis zu einem frei gewählten Parlament fortgeführt werden), wirkte sich aber stärker aus, als die Vertreter der Runden Tisches Regierungsverantwortung übernahmen.⁶⁰⁹

Der Zentrale Runde Tisch kann deshalb als Kontrollorgan, später auch als Steuerungsorgan in der Übergangsperiode charakterisiert werden.⁶¹⁰

4.5. Der Zentrale Runde Tisch und eine neue Verfassung für die DDR

In der ersten Sitzung des Zentralen Runden Tisches am 7. Dezember 1989 wurde beschlossen, sofort mit der Erarbeitung des Entwurfs einer neuen Verfassung zu beginnen. Der Beschluss lautet:

- „1. Die Teilnehmer des Runden Tisches stimmen überein, sofort mit der Erarbeitung des Entwurfs einer neuen Verfassung zu beginnen.
2. Sie berufen dafür eine paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppe, die umgehend mit der Arbeit beginnt und nach Notwendigkeit weitere Bürgerinnen und Bürger einbezieht.
3. Die Teilnehmer des Runden Tisches haben Übereinstimmung darüber, dass die Bestätigung dieser neuen Verfassung nach Neuwahlen zur Volkskammer in einem Volksentscheid 1990 erfolgt.
4. Die für die Durchführung von Neuwahlen erforderlichen Verfassungsänderungen sind unverzüglich zu erarbeiten.
5. Die Teilnehmer des Runden Tisches nehmen das Angebot zur Mitwirkung an einem entsprechenden Volkskammerausschuß zur Kenntnis und bestimmen eigenständig ihre Mitarbeit.“⁶¹¹

Der Zentrale Runde Tisch legte gleich in der ersten Sitzung am 7. Dezember 1989 den Wahltermin auf den 6. Mai 1990 fest.⁶¹² Im Plenum des Runden Tisches wurde das Wahlgesetz sehr ausführlich diskutiert.⁶¹³ Kontrovers wurde diskutiert, ob nur Parteien oder auch weitere Gruppen zur Wahl zugelassen werden.⁶¹⁴ Der Vorschlag des Runden Tisches, die Wahl zur Volkskammer nach dem Verhältniswahlrecht und ohne Sperrklausel durchzuführen,⁶¹⁵ wurde von der Volkskammer so beschlossen, und als Gesetz über die Wahlen zur Volkskammer am 20. Feb. 1990 verkündet.⁶¹⁶

⁶⁰⁹ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 43 ff., 46 ff.; Fiedler, Wilfried: Die deutsche Revolution von 1989, 1995, S. 18; Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen II, 2004, S. 558

⁶¹⁰ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 150ff.; Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen II, 2004, S. 558; Fiedler, Wilfried: Die deutsche Revolution von 1989, 1995, S. 16ff.

⁶¹¹ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Bd. I, S. 48-50; Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 24 mit geringfügigen Abweichungen im Text;

⁶¹² Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch. Wortprotokoll und Dokumente, Bd. I, 2000, S. 60

⁶¹³ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch. Wortprotokoll und Dokumente, Bd. II, 2000, S. 393-404, 448-449, 529-545; Bd. III, S. 624-630, 861-868; Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 58, 70, 103, 106, 146, 184 f.

⁶¹⁴ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch. Wortprotokoll und Dokumente, Bd. II, 2000, S. 393-404, 448-449, 529-545; Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 58, 70

⁶¹⁵ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch. Wortprotokoll und Dokumente, Bd. II, 2000, S. 393-394; Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 58, 70

⁶¹⁶ Gesetz über die Wahlen zur Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik am 18. März 1990, GBl. DDR 1990, S. 60-65

Der Runde Tisch unterbreitete einen Gesetzesvorschlag zum Parteiengesetz, der unter anderem die Veröffentlichung von Spenden über 10.000 Mark anordnete, und ausländische Spenden verbot.⁶¹⁷ Insbesondere die Finanzierung der Parteien und die Offenlegung der Finanzen wurden ausführlich erörtert.⁶¹⁸ Als Parteien wurden definiert:

„...politische Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit in der Deutschen Demokratischen Republik auf die politische Willensbildung Einfluß nehmen und sich mit eigenen Kandidaten an Wahlen beteiligen.“ (§ 2 Abs. 2 Parteiengesetz)

Das Parteiengesetz wurde in der vom Runden Tisch vorgeschlagenen Form am 21. Februar 1990 im Gesetzblatt verkündet.⁶¹⁹

Im Plenum des Runden Tisches wurde auch das Vereinigungsgesetz erörtert.⁶²⁰ Grundlegende Bestimmung war § 2, wonach die Gründung von Vereinigungen frei war und keiner Genehmigung bedurfte. Der vom Plenum des Runden Tisches verabschiedete Vorschlag⁶²¹ wurde von der Volkskammer als Vereinigungsgesetz verabschiedet.⁶²²

In der Sitzung des Plenums des Zentralen Runden Tisches am 18. Januar 1990 wurde zur Mediengesetzgebung ein Gesetzentwurf vorgelegt, der folgende Rechte enthielt:

- Recht auf freie Meinungsäußerung (später Art. 15 I S. 1 VE-RT),
- Informationsfreiheit (später Art. 15 I 1 VE-RT),
- Verbot der Kriegshetze, Aufruf zur Gewalt, Glaubens-, Rassen- und Völkerhass, Verbot militaristischer, faschistischer, revanchistischer und antihumanistischer Propaganda (später, aber kürzer Art. 15 III S. 3 VE-RT),
- Verbot von Veröffentlichungen, die Menschenwürde verletzen oder Jugendlichen- und Kinderschutz gefährden (später Art. 15 III S. 2 VE-RT).
- Aus freier und öffentlicher Meinungsäußerung dürfen Bürgern keine Nachteile erwachsen (später Art. 15 I 2 VE-RT: Geltung in Dienst- und Arbeitsverhältnissen).
- Bürger haben Recht auf wahrhaftige, vielfältige und ausgewogene Informationen,
- Recht auf Gegendarstellung bei Tatsachenbehauptungen,
- Verbot der Zensur (später Art. 15 VI VE-RT),
- Rundfunk, Fernsehen und ADN sind unabhängige öffentliche Einrichtungen, die im Volkseigentum stehen, (später Art. 15 IV 1 VE-RT: öffentlich-rechtliche Anstalten),
- demokratische Mitbestimmung der journalistischen und künstlerischen Mitarbeiter (später Art. 15 IV 3 VE-RT: innere Ordnung durch Gesetz).⁶²³

⁶¹⁷ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch. Wortprotokoll und Dokumente, Bd. III, 2000, S. 631 f., 674-676, 720-733; Band V S. 209-219 Dokument 11/3; Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 126-134

⁶¹⁸ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch. Wortprotokoll und Dokumente, Bd. III, 2000, S. 728-733; Band V S. 333-341 Dokument 12/7; Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 135-146

⁶¹⁹ Gesetz über Parteien und andere politische Vereinigungen – Parteiengesetz – vom 21. 2. 1990, GBl. DDR 1990, S.66-68

⁶²⁰ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch. Wortprotokoll und Dokumente, Bd. III, 2000, S. 732; Band V S. 333-341 Dokument 12/7; Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 135-146

⁶²¹ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch. Wortprotokoll und Dokumente, Bd. III, 2000, S. 732; Band V S. 333-341; Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 135-146

⁶²² Gesetz über Vereinigungen–Vereinigungsgesetz–vom 21. Feb. 1990, GBl. DDR 1990, S.75-78

⁶²³ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Bd. II, S. 405-408, 419-430, 547, Bd. III, S. 565; Band V S. 103-106; Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 62-66

Dieser Beschluss des Zentralen Runden Tisches, der bis zum Erlass einer neuen Verfassung und eines Mediengesetzes die Gewährleistung der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit regeln sollte, wurde von der Volkskammer nahezu wörtlich übernommen und als Beschluss mit Gesetzeskraft im Gesetzblatt der DDR veröffentlicht.⁶²⁴

Das Plenum des Zentralen Runden Tisches beschäftigte sich auch mit den in der Volkskammer behandelten Verfassungsänderungen.

Die Volkskammer beschloss am 12. Januar 1990 eine Änderung der DDR-Verfassung, wonach Privateigentum auch an Bodenschätzen, Bergwerken, Kraftwerken, Talsperren, Industriebetrieben etc. erworben werden konnte, und die Gründung von Unternehmen auch mit ausländischer Beteiligung zulässig gemacht wurde.⁶²⁵ Der Runde Tisch missbilligte die Entscheidung, da sie ohne vorherige Erörterung im Plenum des Runden Tisches getroffen worden war.⁶²⁶

Weitere Verfassungsänderungen erfolgten dann erst nach Erörterung am Runden Tisch. Eine Verfassungsänderung betraf die Einführung des aktiven kommunalen Wahlrechts für ausländische Bürger, die in der DDR lebten (Art. 22 DDR-Verfassung 1974).⁶²⁷ Eine weitere Verfassungsänderung betraf die Stellung der Gewerkschaften, die nunmehr als überparteiliche und unabhängige Vertreter von Werktätigen charakterisiert wurden, und mit der das Streikrecht verfassungsrechtlich verankert wurde.⁶²⁸

Am 5. März 1990 verabschiedete das Plenum des Runden Tisches die ‚Sozialcharta‘ mit der Aufforderung an die Regierung der DDR, diese Forderungen in die Verhandlungen über die Bildung einer Wirtschafts- und Währungsunion einzubeziehen.⁶²⁹ Mit der Sozialcharta wurden vom Plenum des Zentralen Runden Tisches soziale Grundrechte und Staatsziele formuliert, die in dem einen Monat später fertig gestellten Verfassungsentwurf Aufnahme fanden.⁶³⁰ Die Sozialcharta wurde nach ausführlicher Diskussion am 5. März 1990 mit der Mehrheit des Plenums des Zentralen Runden Tisches beschlossen.

⁶²⁴ Beschluss der Volkskammer vom 5. 2. 1990, GBl. DDR 1990, S. 39-40

⁶²⁵ Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. Jan. 1990, GBl. DDR 1990, S. 15: Änderung von Art. 12 u. 14 der DDR-Verfassung

⁶²⁶ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch. Wortprotokoll und Dokumente, Bd. II, 2000, S. 350 f.; Band V S. 76; Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 71

⁶²⁷ Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 20. Feb. 1990, GBl. DDR 1990, S. 59 (Aufhebung von Art. 3-Nationale Front-; Art. 22-Kommunalwahlrecht für ausländische Bürger-)

⁶²⁸ Gesetz zur Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. 3. 1990, GBl. DDR 1990, S. 109

⁶²⁹ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, Wiesbaden 2000, Band IV S. 963-974, Band V Dokumente, S. 495-498; Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 140; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 39-43; Text der Sozialcharta bei: Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 238-262

⁶³⁰ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Band IV S. 964

Die **Sozialcharta** sah folgende Rechte und Rechtsansprüche vor:

1. Recht auf Arbeit:

(später: Art. 27 I VE-RT: Recht auf Arbeit oder Arbeitsförderung)

- Aktive staatliche Beschäftigungspolitik, möglichst hoher Beschäftigungsgrad (später: Art. 27 III 3 VE-RT: Wirtschaftspolitik mit dem Ziel der Vollbeschäftigung),
- Tarifautonomie und Streikrecht (später: Art. 39 IV, V VE-RT),
- Aussperrungsverbot (später: Art. 39 VI VE-RT lösende Aussperrung verboten),
- Kündigungsschutz (später: Art. 27 V VE-RT: Erweiterter Kündigungsschutz für spezielle Gruppen),
- Anspruch auf Aus- und Weiterbildung und Umschulung (später: Art. 27 III 5 VE-RT: Bei Arbeitslosigkeit Vorrang der Weiterbildung und Umschulung vor Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe),
- Arbeitszeitregelungen der Tarifpartner, Ablehnungsrecht von Überstunden (später: Art. 27 III 1 VE-RT),
- Recht auf Erholung, freies Wochenende und Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 40 Stunden und darunter (später: Art. 27 III 2 VE-RT: Förderung des Rechts, Arbeitskraft zur Führung eines menschenwürdigen Lebens zu verwenden).

2. Demokratisierung und Humanisierung des Arbeitslebens:

- Mitbestimmungsrecht (später: Art. 28 VE-RT),
- ungehinderte Tätigkeit von Gewerkschaften (später: Art. 39 I und II VE-RT),
- Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit (später: Art. 27 III 1 VE-RT),
- betriebliche Kinderbetreuung in Kinderkrippen und -gärten (später: Art. 22 III 3 VE-RT).

3. Gleichstellung der Geschlechter und Erziehung der Kinder:

- Jede Frau und jeder Mann muss die Möglichkeit haben, ihren/seinen Lebensunterhalt durch frei übernommene Tätigkeit zu verdienen: aktive Beschäftigungspolitik und bedarfsdeckendes Netz an Kinderbetreuungs- und Versorgungseinrichtungen (später: Art. 3 II VE-RT: Allgemeines Gleichstellungs- und Förderungsgebot),
- gleiches Recht auf Berufsbildung,
- gleiches Recht auf beruflichen Aufstieg,
- gleiche Arbeitsbedingungen (allgemeines Gleichstellungs- und Förderungsgebot in Art. 3 II VE-RT),
- Recht auf selbstbestimmte Schwangerschaft und kostenlosen Schwangerschaftsabbruch (später Art. 4 III VE-RT).

4. Recht auf Aus- und Weiterbildung:

- ungehinderter Zugang zu allen Formen der Bildung (später: Art. 24 III 1 VE-RT),
- allgemeiner Zugang zu Fach- und Hochschulstudium mit Stipendium (später: Art. 24 V VE-RT: staatliche Ausbildungsförderung).

5. Recht auf gesundheitliche Betreuung:

- Pflichtversicherung für alle Bürger und Chancengleichheit bei Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen (später: Art. 23 II, III 1 VE-RT),
- unentgeltliche Gesundheitsversorgung.

6. Fürsorge der Gesellschaft für ältere Bürger:

- durch soziale Integration, materielle Sicherstellung und umfassende gesundheitliche und soziale Betreuung und Befriedigung geistig-kultureller Bedürfnisse (knapper: Art. 23 I, II VE-RT).

7. Soziale Integration von Behinderten:

- Sicherung des rechtlichen Status und Bereitstellung geeigneter Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten sowie komplexer Rehabilitations- und Betreuungsmaßnahmen (knapper: Art. 23 I, II VE-RT).

8. Recht auf Wohnen:

- Grundrecht auf Wohnung und wirksamer Mieterschutz ist unabhängig von allen Eigentumsformen für alle Bürger zu garantieren (vgl. Art. 25 I 1 u. 2 VE-RT),

- Neuschaffung und Rekonstruktion von staatlichem, genossenschaftlichem, betrieblichem und privatem Wohnraum, (vgl. Art. 25 II VE-RT: sozialer Wohnungsbau).

9. Recht auf soziales Versicherungssystem:⁶³¹

- Vgl. Art. 23 II – V VE-RT.

Auf die Übernahmen in die Endfassung des Verfassungsentwurfs wird noch eingegangen werden. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich nicht nur die Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ mit Verfassungsfragen beschäftigte, auch das Plenum des Runden Tisches erörterte sehr intensiv die anstehenden Verfassungsfragen und kam zu gemeinsamen Beschlüssen. Nach den Angaben von Tatjana Böhm (Unabhängiger Frauenverband-UFV- und Ministerin im Kabinett Modrow II), die die Sozialcharta im Plenum des Runden Tisches vorstellte, sei ihr Text mit der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung‘ abgestimmt worden.⁶³²

Gerd Poppe (Initiative für Frieden und Menschenrecht-IFM, ebenfalls Minister im Kabinett Modrow II) erklärte bei der Vorstellung der Sozialcharta, die Regelungen sollten über das Grundgesetz hinausreichen.⁶³³ Tatjana Böhm⁶³⁴ bezog sich bei den Forderungen in der Sozialcharta ausdrücklich auf die „Verordnung“ der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und auf die UN-Charta gegen Diskriminierung und zur Förderung der Frau⁶³⁵ sowie auf die UN-Charta über die Rechte der Kinder.⁶³⁶

Über die Sozialcharta wurde am Runden Tisch ausführlich diskutiert und eine Reihe von Ergänzungsanträgen eingebracht, die ebenfalls als „Verhandlungsmaterial“ mit beschlossen wurden. Der Beschluss dazu lautete:

„Die Regierung der DDR wird aufgefordert, die Sozialcharta als Standpunkt der DDR in die Verhandlungen der Kommission über die Bildung einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion mit einzubeziehen.“⁶³⁷

Die Sozialcharta ist gegenüber dem späteren Text des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches sehr viel konkreter und präziser. Das erklärt sich zum einen aus ihrem Charakter als Forderungskatalog bei den Verhandlungen mit der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über eine Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion. Die Vorgespräche zwischen der Bundesrepublik und der DDR hatten zunächst eine

⁶³¹ Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 238-251; Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Bd. IV S. 966f.

⁶³² Tatjana Böhm, in: Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Bd. IV, S. 963f.

⁶³³ Gerd Poppe, in: Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Bd. IV, S. 967f.

⁶³⁴ Tatjana Böhm, in: Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Bd. IV, S. 968

⁶³⁵ Übereinkommen von New York über die politischen Rechte der Frau vom 31. 3. 1953, BGBl. II S. 1930, 1970 II S. 46; Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau vom 18. 12. 1979, BGBl. II 1985 S. 648

⁶³⁶ Übereinkommen über die Rechte der Kinder vom 20. 11. 1989, BGBl. II 1992 S. 122

⁶³⁷ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Bd. IV, S. 974; Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 238ff.

Wirtschaftsunion mit Währungsgemeinschaft zum Gegenstand.⁶³⁸ Die Sozialcharta dürfte mit dazu beigetragen haben, dass der erste Staatsvertrag die Bezeichnung „Staatsvertrag zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion“ erhielt.

An konkreten Forderungen, die **nicht** in den Verfassungsentwurf übernommen wurden, sind hervorzuheben:⁶³⁹

1. zum „Recht auf Arbeit“:
 - Ablehnungsrecht von Überstunden durch die Werktätigen,
 - Recht auf Erholung und auf das freie Wochenende,
 - Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 40 Stunden und darunter.
2. zu „Demokratisierung und Humanisierung des Arbeitslebens“:
 - betriebliche Gemeinschaftsverpflegung, vollwertige warme Hauptmahlzeit und angemessene Pausenversorgung,
 - Betriebliche Kinderbetreuung in Kinderkrippen, -gärten und -ferienlagern.
3. Zur „Gleichstellung der Geschlechter und Erziehung der Kinder“:
 - Gleiche Arbeitsbedingungen für Frau und Mann einschließlich besonderer arbeitsschutzrechtlicher Bestimmungen für Frauen, insbesondere Schwangerschaft und Mutterschaft, die den Frauen die Teilnahme am Erwerbsleben garantieren und sichern.
4. Zum „Recht auf Aus- und Weiterbildung“:
 - Berufsausbildung mit Gewährung des Lehrlingsentgelts,
 - allgemeiner Zugang zum Fach- und Hochschulstudium mit der Gewährung eines angemessenen Stipendiums,
 - Aufbau eines wirksamen Systems der Umschulung zur Sicherung des Rechts auf Arbeit bei Strukturveränderungen,
 - Vervollkommnung des Systems der Weiterbildung entsprechend der Anforderungen des Arbeitsprozesses,
 - Anerkennung der in der DDR erworbenen Abschlüsse in der Berufsausbildung und aus einem Fach- oder Hochschulstudium.
5. zum „Recht auf gesundheitliche Betreuung“:
 - ein bürgernahes, modernes und pluralistisch organisiertes Gesundheitswesen ohne Vernachlässigung der öffentlichen Gesundheitsdienste.
6. zur „Fürsorge der Gesellschaft für ältere Bürger“:
 - Sicherung und Erweiterung des Systems einer unentgeltlichen Hauswirtschaftspflege,
 - Ausbau eines gewerkschaftlichen und privaten Systems von Seniorenkuren und –reisen sowie des Altensports,
 - flexible Ruhestandsregelungen und die Möglichkeit der Teilzeitarbeit in den letzten Berufsjahren.
7. Zur „sozialen Integration von Behinderten“:
 - Förderung von Modellen des Zusammenlebens mit Behinderten in der Gemeinschaft,
 - Förderung, Bildung und Erziehung behinderter Kinder und Jugendlicher einschließlich integrativer Modelle von Schulen und anderen Einrichtungen.
 - Interessenvertretung Behinderter auf allen Ebenen der demokratischen Mitbestimmung,
 - behindertengerechte Ausstattung von Wohnungen, öffentlichen Gebäuden, Straßen und Verkehrsmitteln.
8. Zum „Recht auf Wohnen“:
 - staatliche Aufsicht über Mietpreisbildung und öffentliche Kontrolle,

⁶³⁸ Grosser, Dieter: Das Wagnis der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, Stuttgart 1998, S. 211 ff.

⁶³⁹ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Bd. IV, S. 964-967; Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 238ff.

- Demokratisierung der Wohnungspolitik durch Förderung von Interessenvereinigungen der Mieter
- Das Eigentum von Bürgern der DDR an Wohnhäusern, Erholungsbauten und an Nutzungsrechten ist weiter gesetzlich zu schützen.

9. Zum „Recht auf ein soziales Versicherungssystem“:

- regelmäßige dynamische Anpassung der Renten und Heranführen der Altrenten an das neue Rentenniveau,
- Beibehaltung und Erhöhung der Grundrenten entsprechend der Anzahl der Arbeitsjahre bei niedrigem Arbeitseinkommen in Abhängigkeit von den Lebenshaltungskosten und dem Grundbedarf,
- bei der künftigen Gestaltung der Hinterbliebenenrente von ihrer sozialen Funktion auszugehen.⁶⁴⁰

Die Sozialcharta einschließlich der Ergänzungsanträge verschiedener Gruppen erhielt im Plenum des Runden Tisches eine Mehrheit.⁶⁴¹ Der Beschluss und die Ergänzungsanträge wurden dann zwei Tage später in der Volkskammer verabschiedet.⁶⁴²

4.6. Die Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘

Die Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ wurde bereits am 7. Dezember 1989 durch einen Beschluss des Zentralen Runden Tisches gebildet.⁶⁴³ Gerd Poppe (Initiative für Frieden und Menschenrechte) und Michael Koplanski (Demokratische Bauernpartei Deutschlands - DBD) erklärten sich bereit, den Vorsitz der Arbeitsgruppe zu übernehmen.⁶⁴⁴ Die Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ tagte einmal wöchentlich; insgesamt fanden 16 Sitzungen statt. Daneben fanden Sitzungen der 5 Unterarbeitsgruppen statt.⁶⁴⁵

Die Unterarbeitsgruppe I hatte die Aufgabe, die Grund- und Menschenrechte zu formulieren. Dazu gehörten auch die sozialen Grundrechte. Außerdem war ihr die Formulierung der Präambel zugewiesen. Die Unterarbeitsgruppe II hatte das Thema „Gesellschaftliche und politische Willensbildung“ zu bearbeiten, dazu gehörte u.a. das Thema Volksbegehren. Die Unterarbeitsgruppe III beschäftigte sich mit der Eigentums- und Wirtschaftsordnung, die Unterarbeitsgruppe IV mit Staatsgrundsätzen, Staatsaufbau

⁶⁴⁰ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Bd. IV, S. 964-967; Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 238ff.

⁶⁴¹ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Bd. IV, S. 974

⁶⁴² Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runde Tisches der DDR, 1993, S. 39 ff.

⁶⁴³ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Bd. I, S. 48-50; Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 24 f.

⁶⁴⁴ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Bd. I, S. 51; Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 99

⁶⁴⁵ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 99; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 213 ff.; Fischer, Erwin: Vom Runden Tisch zum Grundgesetz, in: Fischer, Erwin; Künzel, Werner (Hg.): Verfassungsdiskussion und Verfassungsgebung 1990 bis 1994 in Deutschland. Kommentare und Dokumente, Schkeuditz 2005, Band 1, S.9-52, 14ff.

und Kommunalautonomie. Die Unterarbeitsgruppe V hatte das Aufgabengebiet Staatsorganisation.⁶⁴⁶

In der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ und in den Unterarbeitsgruppen arbeiteten sowohl Mitglieder der Fraktionen des Runden Tisches mit als auch von den Arbeitsgruppen berufene Experten, und zwar Verfassungsrechtler aus der Bundesrepublik Deutschland (die Professoren Wolf-Dieter Narr, Axel Azzola, Bernhard Schlinck, Alexander von Brünneck, Ulrich K. Preuß und Christian Müller sowie Helmut Simon, ehemaliger Bundesverfassungsrichter), aber auch aus der DDR (die Professoren Karl-Heinz Schöneburg, Rosemarie Will, Jens-Uwe Heuer und Gerhard Riege).⁶⁴⁷

Über die Arbeit in der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ und in den Unterarbeitsgruppen liegen keine vollständigen Protokolle vor, so dass die Diskussion und der Weg zu Arbeitsergebnissen nur teilweise nachvollzogen werden kann.⁶⁴⁸

4.7. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ im Plenum des Zentralen Runden Tisches

In der ersten Sitzung des Zentralen Runden Tisches war geplant, die Neuwahlen zur Volkskammer am 6. Mai 1990 stattfinden zu lassen.

Bei der letzten Sitzung des Zentralen Runden Tisches am 12. März 1990 waren etwa zwei Drittel der Artikel formuliert und redigiert worden.⁶⁴⁹

Die Untergruppe I (Grundrechte) legte eine schriftliche Tischvorlage vor, die von Gerhard Voigt (Demokratie Jetzt) erläutert wurde. Klaus Emmerich (FDGB) trug den Stand der Beratungen der Untergruppe II (Gesellschaftliche und Politische Willensbildung) mündlich vor. Klaus Wolfram (Neues Forum) stellte die Ergebnisse der Untergruppe III (Eigentums- und Wirtschaftsordnung) mündlich vor. Karl Friedrich Gruel (PDS) legte für die Untergruppe IV (Staatsgrundsätze, Staatsaufbau, Kommunalautonomie) eine schriftliche Tischvorlage vor.⁶⁵⁰

Bei dem ursprünglich ins Auge gefassten Wahltermin (6. Mai 1990) wäre der Verfassungsentwurf in der Arbeitsgruppe verabschiedet und dem Plenum des Runden

⁶⁴⁶ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 45-47

⁶⁴⁷ Ebenda S. 45-47, 213f.; Fischer, Erwin: Vom Runden Tisch zum Grundgesetz, 2005, S. 14f.

⁶⁴⁸ Bundesarchiv Berlin: Protokolle der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR, DA 3/36 – DA 3/42; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 45-47; Fischer, Erwin: Vom Runden Tisch zum Grundgesetz, 2005, S. 14ff.

⁶⁴⁹ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 144; Fischer, Erwin: Vom Runden Tisch zum Grundgesetz, 2005, S. 15: nach Angaben von Erwin Fischer konnten ca. 90 % des Verfassungstextes präsentiert werden, lediglich die Finanzverfassung und die Übergangsbestimmungen hätten noch nicht vorgelegen

⁶⁵⁰ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Bd. IV, S. 1097-1112; Bd. V, S. 668-712; Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 145, 148; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 45f.

Tisches zur Beschlussfassung vorgelegt worden.⁶⁵¹ Die Verfassung hätte dann in einem Volksentscheid verabschiedet werden sollen.

Auf Grund des vorgezogenen Wahltermins (18. März 1990) konnte dieses Vorhaben nicht mehr durchgeführt werden, sondern es blieb bei der zweistündigen Schlussberatung des Runden Tisches am 12. März 1990. Das Plenum des Runden Tisches musste sich deshalb auf die Verabschiedung von Leitlinien „Zur Arbeit an einer neuen Verfassung“ beschränken.⁶⁵²

- „1. Die vorgelegten und in Arbeit befindlichen Teile des Entwurfs der neuen Verfassung der DDR sollen von der Arbeitsgruppe zu einem Gesamtentwurf bearbeitet werden.
2. Der Runde Tisch beauftragt die Arbeitsgruppe, diesen Verfassungsentwurf im April 1990 der Öffentlichkeit zur Diskussion zu übergeben.
3. Der Runde Tisch empfiehlt der neugewählten Volkskammer, die Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ dann in die Tätigkeit des zu bildenden Verfassungsausschusses einzubeziehen, wenn er die Ergebnisse der öffentlichen Verfassungsdiskussion auswertet.
4. Der Runde Tisch schlägt der neu gewählten Volkskammer vor, für den 17. Juni 1990 einen Volksentscheid über die Verfassung der DDR auszuschreiben.
5. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches ist in die Debatte um eine neue deutsche Verfassung gemäß Präambel und Artikel 146 Grundgesetz einzubeziehen.“⁶⁵³

In dieser Abschlussitzung erläuterte Gerd Poppe als Vorsitzender der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ die Hauptanliegen des Verfassungsentwurfs: Die Kompetenz zum Erlass einer Verfassung liege unmittelbar beim Volk. Die basisdemokratischen Elemente sollten gestärkt werden; die Vereinigung solle als paritätischer Vorgang zwischen zwei selbständigen, demokratischen Staaten vorgesehen werden. Wolfgang Ullmann (Demokratie Jetzt) sprach sich für eine Vereinigung über die Anwendung des Art. 146 GG aus. Richard Schröder (SPD) wollte erreichen, dass die neu gewählte Volkskammer die Verfassungsvorgaben des Runden Tisches beachte.⁶⁵⁴

4.8. Die Arbeitsgruppe und die Redaktionsgruppe – Die Endfassung des Verfassungsentwurfs der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘

Die Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ stellte auf Grund der am 12. März 1990 verabschiedeten Leitlinien den Verfassungsentwurf fertig. Im März 1990 wurde eine Redaktionsgruppe gebildet, die in 14 tägiger Tag- und Nacharbeit den Verfassungsentwurf fertig stellen und im April 1990 der Öffentlichkeit übergeben

⁶⁵¹ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 143f.

⁶⁵² Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Bd. IV, S. 1097-1112; Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 145; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 48; Fischer, Erich: Verfassungsgeschichte der DDR 1990, in: Kritische Justiz 1990, 413ff., 416f.

⁶⁵³ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Bd. IV, S. 1097, 1112

⁶⁵⁴ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Bd. IV, S. 1097-1112; Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 145ff.

sollte.⁶⁵⁵ Die Redaktionsgruppe traf sich am 18.3., 22.3., 27.3. und 31.3.1990. In der Sitzung der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ am 4.4.1990 wurde der Verfassungsentwurf dann einstimmig verabschiedet und am selben Tage mit einem Begleitschreiben an die neu gewählte Volkskammer gesandt, und zwar als Entwurf der „Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches“.⁶⁵⁶ Das Begleitschreiben lautete:

„Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Runden Tisches hat in ihrer Plenarsitzung am 4. April 1990 einen Gesamtentwurf der Verfassung der DDR einstimmig verabschiedet. Der Entwurf hat damit die Zustimmung der Repräsentanten all jener Parteien und Vereinigungen gefunden, die den Runden Tisch bildeten und die in der neu gewählten Volkskammer eine verfassungsgebende Mehrheit besitzen. Der Runde Tisch hat uns durch seinen Beschluß vom 12. März 1990 beauftragt, den Entwurf der Öffentlichkeit zu übergeben.

Wir übergeben Ihnen, sehr geehrte Abgeordnete, den Gesamtentwurf der Verfassung mit der Bitte, sich dafür einzusetzen, dass die Volkskammer der Inkraftsetzung dieses Verfassungsentwurfs der Beschlussfassung über verfassungsändernde Einzelgesetze den Vorzug gibt. Wir sind überzeugt, dass wir für die Probleme, denen sich unser Land gegenübersteht, sachgerechte und am Standard modernen Verfassungsdenkens orientierte Verfassungsregelungen gefunden haben. Wir möchten unterstreichen, dass der Entwurf eine in sich zusammenhängende und aufeinander abgestimmte Regelung darstellt, die für Aufbau und Arbeitsweise eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates und für die Sicherheit seiner Bürger erforderlich ist. Wir glauben, dass die Verabschiedung dieses Verfassungsentwurfs der weiteren Entwicklung unseres Landes auf dem Weg zur deutschen Einheit und insbesondere auch dem Willen der Volkskammer eine gute Grundlage geben würde.

Die Arbeitsgruppe erklärt sich bereit und bittet darum, an der Arbeit des Verfassungsausschusses der Volkskammer beratend mitzuwirken.

Berlin-Niederschönhausen, 4.4.1990

Mitglieder der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘⁶⁵⁷

⁶⁵⁵ Fischer, Erich: Verfassungsgeschichte der DDR 1990, in: Kritische Justiz 1990, S. 413ff., 416f.; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 47f., 217.

Der Redaktionsgruppe gehörten an:

CDU: Doz. B. Hellner; Dr. D. Meltzer,

SPD: Dr. Erwin Fischer,

Neues Forum: K. Wolfram

Demokratie Jetzt: Dr. G. Weigt; R. Gruhl

PDS: Dr. sc. K. F. Gruel

Evangelische Kirche: Oberkirchenratspräsident Dr. P. Müller

Gewerkschaften: Dr. K. Emmerich (Sekretär der Arbeitsgruppe)

Sachverständige: Frau Prof. Dr. R. Will und Dr. H. J. Will;

Christa Wolf verfasste die Präambel.

Vgl. Fischer, Erich: Verfassungsgeschichte der DDR 1990, in: Kritische Justiz 1990, S. 416;

Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 217

⁶⁵⁶ Häberle, Peter: Der Entwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Runden Tisches (1990), in: JöR N.F., Bd. 39 (1990), S. 319ff., 323; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 133ff.; Thaysen, Uwe: Zur Verfassungspolitik in der DDR 1989/90, in: Hartmann, Jürgen; Thaysen, Uwe (Hg.): Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Winfried Steffani zum 65. Geburtstag, Opladen 1992, S. 299ff., 313; Fischer, Erich: Verfassungsgeschichte der DDR 1990, Kritische Justiz 1990, S. 417; Fischer, Erich: Vom Runden Tisch zum Grundgesetz, 2005, S. 16f.

⁶⁵⁷ Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Runden Tisches (Hg.): Entwurf Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1990, S. 76f.; Häberle, Peter: Der Entwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Runden Tisches (1990), 1990, S. 323

Der Verfassungsentwurf wurde von 16 Mitgliedern der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ unterschrieben, die 14 Gruppen am Runden Tisch vertraten (von insgesamt 16 Gruppen am Runden Tisch).⁶⁵⁸ Es haben also auch nach der Wahl vom 18. März 1990 nahezu alle Gruppen, die am Runden Tisch vertreten waren, den Verfassungsentwurf verabschiedet.

Uwe Thaysen zieht die Schlussfolgerung, einen Verfassungsentwurf des Runden Tisches habe es nicht gegeben, sondern lediglich einen Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘, denn ein wichtiger Bestandteil, die Finanzverfassung, habe noch gefehlt.⁶⁵⁹ Erwin Fischer widerspricht dieser These, und zieht aus der Zustimmung des Zentralen Runden Tisches zu den am 12. 3. 1990 präsentierten Vorlagen, sowie aus der Bevollmächtigung der Mitglieder der Redaktionsgruppe durch die am Runden Tisch beteiligten Parteien und politischen Vereinigungen den Schluss, dass der Runde Tisch sich den Verfassungsentwurf zu eigen gemacht habe.⁶⁶⁰

4.9. Die Wahl zur Volkskammer am 18. März 1990 und ihre Ergebnisse

Der Zentrale Runde Tisch hatte bereits in seiner ersten Sitzung am 7. Dezember 1989 den Termin für Neuwahlen der Volkskammer auf den 6. Mai 1990 festgelegt.⁶⁶¹ Der Wahltermin wurde später auf den 18. März 1990 vorgezogen.⁶⁶²

Seit Februar 1990 fand der Wahlkampf statt. Am Runden Tisch wurde intensiv um das Wahlgesetz gerungen. Zum einen wollten die Bürgerbewegungen ausreichende Chancen zur Wahlvorbereitung erhalten, zum anderen waren sie gegenüber den Parteien, die Schwesterparteien im Westen hatten (wie die CDU und die SPD) benachteiligt, weil die westlichen Parteien einen organisierten Apparat zur Verfügung stellen konnten (Wahlkampfbroschüren, Werbung in Zeitungen und Fernsehen). Deshalb versuchten die nur im Osten tätigen Bürgerbewegungen, zumindest das Auftreten westdeutscher Gastredner zu verhindern.⁶⁶³ Dies ließ sich aber nicht durchhalten, ohne gegen das Parteiengesetz und Versammlungsgesetz zu verstoßen. So

⁶⁵⁸ Häberle, Peter, a.a.O., S. 323f.; Unterschriften erfolgten von Vertretern von CDU, Demokratie Jetzt, Demokratische Bauernpartei Deutschlands, FDGB, Grüne Liga, Grüne Partei, Initiative für Frieden und Menschenrechte (IFM), Neues Forum, PDS, SPD, Unabhängiger Frauenverband, Vereinigte Linke. Darüber hinaus folgten Unterschriften von P. Schindler (Bauernverband e.V. der DDR) und E. Künstler (Bund Freier Demokraten), beides Gruppen, die am Runden Tisch nicht vertreten waren. Es fehlten Unterschriften des Demokratischen Aufbruchs und der Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe (VdgB) sowie der NDPD, vgl. Häberle, Peter: Der Entwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Runden Tisches, 1990, S. 323f.

⁶⁵⁹ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 145

⁶⁶⁰ Fischer, Erwin: Vom Runden Tisch zum Grundgesetz, 2005, S. 15ff.

⁶⁶¹ Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, Bd. I, 2000, S. 56-60; Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 53

⁶⁶² Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 106f.

⁶⁶³ Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 106f.

wurde der Wahlkampf durch die westdeutschen Partnerparteien (CDU, SPD, CSU, FDP, Grüne) professionalisiert; die ohne westdeutschen Partner antretenden Parteien waren dadurch benachteiligt.

Es traten insgesamt 24 Listen an, die größeren waren SED/PDS, CDU(-Ost) und LDPD, Neues Forum, Demokratie Jetzt, Initiative Frieden und Menschenrechte und Demokratischer Aufbruch sowie die SDP/SPD. Zur Wahl stellten sich 5 Wahlbündnisse:

- Allianz für Deutschland (CDU, DSU, DA),
- Grüne Partei mit Unabhängigem Frauenverband,
- Bündnis 90 (Neues Forum, Demokratie Jetzt, Initiative Frieden und Menschenrechte),
- SDP/SPD,
- Bund Freier Demokraten (FDP).⁶⁶⁴

Das Wahlgesetz wurde mit einem reinen Verhältniswahlssystem verabschiedet.⁶⁶⁵

Die ‚Allianz für Deutschland‘ setzte sich für eine sofortige Währungsunion und die schnellstmögliche Vereinigung ein.⁶⁶⁶

Wahlergebnisse:

<u>Partei</u>	<u>Stimmen</u>	<u>Prozent</u>	<u>Mandate</u>
CDU	4.710.598	40,8%	163
DSU	727.730	6,3%	25
DA	106.146	0,9%	4
SPD	2.525.534	21,9%	88
PDS	1.892.381	16,4%	66
BFD	608.935	5,3%	21
Bündnis90	336.074	2,9%	12
DBD	251.226	2,2%	9
Grüne-UFV	226.932	2,0%	8
<u>Partei</u>	<u>Stimmen</u>	<u>Prozent</u>	<u>Mandate</u>
NDPD	44.292	0,4%	2
DFD	38.192	0,3%	1

⁶⁶⁴ Jung, Matthias: Parteiensystem und Wahlen in der DDR. Eine Analyse der Volkskammerwahl vom 18. 3. 1990 und der Kommunalwahlen vom 6. 5. 1990, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1990, B 27, S. 3ff.

⁶⁶⁵ Jung, Matthias: Parteiensystem und Wahlen in der DDR, 1990, S. 6

⁶⁶⁶ Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung, 1998, S. 402

AVL	20.342	0,2%	1
Sonstige	52.773	0,4%	

Die Wahlbeteiligung lag bei 93,4%, was das außerordentlich große politische Interesse bei diesen Wahlen ausdrückt.⁶⁶⁷

Die ‚Allianz für Deutschland‘ (CDU, DSU und DA) erhielt 48% der Stimmen und damit nahezu eine absolute Mehrheit.

Die Wahlergebnisse zeigten ein deutliches Nord-Süd-Gefälle, das mit einem Links-Rechts-Gefälle korrespondiert (Norden = Links, Süden = Rechts). Dieter Roth erklärte dies mit dem sozialstrukturellen Gefälle von Süden (reich) nach Norden (arm).⁶⁶⁸ Die Arbeiter hätten – im Gegensatz zur Erwartung aus den westlichen Ländern – überwiegend CDU bzw. ‚Allianz für Deutschland‘ gewählt und nur unterdurchschnittlich die PDS.⁶⁶⁹

Bei einer Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen in der DDR im März 1990 stach hervor, dass insgesamt 91% die Vereinigung beider deutscher Staaten befürworteten, auch die Mehrheit der PDS-Wähler.⁶⁷⁰ Die Wähler der ‚Allianz für Deutschland‘ waren überwiegend der Meinung, eine schnelle Vereinigung bringe Vorteile. Die PDS- und SPD-Wähler setzten überwiegend auf langfristige Vorteile.⁶⁷¹ Nach Dieter Roth waren die Wähler vor allem an Sachfragen orientiert und wählten die Partei bzw. Gruppierung, von der sie sich die meisten materiellen Vorteile versprachen.⁶⁷²

4.10. Die Volkskammer und der Entwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches

In der am 18.3.1990 neu gewählten Volkskammer wurde der Entwurf am 19.4.1990 diskutiert.⁶⁷³ Brigitta Kögler (Demokratischer Aufbruch) bestritt die Notwendigkeit einer neuen DDR-Verfassung. Schwarz (DSU) empfahl den Rückgriff auf die DDR-Verfassung von 1949. Becker (CDU) erklärte, dass die Menschen zum Grundgesetz gehen würden, wenn es nicht zu ihnen komme. Für Ortleb (Bund Freier Demokraten)

⁶⁶⁷ Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1990, S. 641

⁶⁶⁸ Roth, Dieter: Die Wahlen zur Volkskammer in der DDR. Der Versuch einer Erklärung, in: PVS 1990, S. 369-393, 372f.; Jung, Matthias: Parteiensystem und Wahlen in der DDR, 1990, S. 3-15

⁶⁶⁹ Roth, Dieter: Die Wahlen zur Volkskammer in der DDR, PVS 1990, S. 376f.

⁶⁷⁰ Ebenda S. 383

⁶⁷¹ ebenda S. 383ff.

⁶⁷² ebenda S. 390f.

⁶⁷³ Deutscher Bundestag (Hg.): Protokolle der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik, 10. Wahlperiode (vom 5.4.-3.10.1990), Nachdruck, Berlin 2000 (Zur Sache 1/2000), Band 1, S. 41ff., 51ff. (3. Tagung am 19.4.1990)

stellte der Verfassungsentwurf nur die positive Umformulierung der DDR-Verfassung dar.

Richard Schröder (SPD) wollte Teile des Entwurfs in ein Staatsorganisationsgesetz einbeziehen. Bündnis 90 und Abgeordnete der PDS verteidigten hingegen den Entwurf und stellten ihn in die Tradition demokratischer Verfassungen seit 1848.

Nach der Volkskammerwahl vom 18.3.1990, in der die Parteien der ‚Allianz für Deutschland‘ (CDU, DA, DSU) zusammen 48% der gültigen Stimmen erhalten hatten, hatten sich die politischen Kräfteverhältnisse entscheidend zugunsten dieser Koalition (mit der CDU als bestimmendem Faktor) verschoben. Die ‚Allianz für Deutschland‘ trat für einen schnellen Beitritt zur BRD ein. Die Bürgerbewegungen hatten nur 2,9% der Stimmen erhalten. Bei vielen Abgeordneten der neuen Mehrheit bestand die Befürchtung, die Verabschiedung einer neuen Verfassung der DDR werde den deutschen Einigungsprozess verzögern.⁶⁷⁴

Am 26.4.1990 fand die Abstimmung über den Entwurf statt. Die Volkskammer lehnte mit 179 zu 167 Stimmen ab, den Entwurf zur Beratung an die Ausschüsse zu überweisen.⁶⁷⁵

⁶⁷⁴ Thaysen, Uwe: Zur Verfassungspolitik in der DDR 1989/90, 1992, S. 299ff., 313f.;

Fischer, Erich: Verfassungsgeschichte der DDR 1990, Kritische Justiz 1990, S. 419

⁶⁷⁵ Protokolle der Volkskammer der DDR, 10. Wahlperiode, Band 1, 5. Tagung am 26.4.1990, S. 123-126; kritisch dazu: Erich Fischer: Vom Runden Tisch zum Grundgesetz, 2005, S. 25-31

5. Der Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder

In diesem Kapitel soll versucht werden, folgende Fragen zu klären:

- Hat das Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder den Verfassungsentwurf des Runden Tisches übernommen?
- Wenn ja, in welchen Bereichen und in welchem Umfang?
- In welchem Umfang bestand eine personelle Identität zwischen den Mitgliedern des Zentralen Runden Tisches, der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ und dem Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder?
- Welche Kräfte am Runden Tisch waren auch im Kuratorium tätig, welche nicht?
- Welche Kräfte / Personen / Gruppen sind beim Kuratorium neu hinzu-gekommen?
- Welche neuen Regelungen sind beim Kuratoriumsentwurf hinzugekommen?
- Lassen sich die Gründe und die Personen dafür feststellen?

5.1. Entstehungsgeschichte des Kuratoriumsentwurfs

Das Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder setzte sich aus Mitgliedern der Bürgerbewegungen in der ehemaligen DDR und in der BRD zusammen und trat von Beginn an für eine **neue** Verfassung für das vereinigte Deutschland ein. Das Kuratorium wurde am 16. Juni 1990 im Berliner Reichstag gegründet. Nach weiteren Kongressen (16. Sept. 1990 unter dem Motto ‚Verfassung mit Volksentscheid‘; 8. Dez. 1990 in Potsdam mit der Potsdamer Erklärung unter dem Titel ‚Verfassung für Deutschland‘) wurde der Kuratoriumsentwurf am 15./16. Juni 1991 in der Frankfurter Paulskirche verabschiedet.⁶⁷⁶ Das Kuratorium schaltete sich damit in die öffentliche Verfassungsdiskussion ein, die auch nach dem Inkrafttreten des Einigungsvertrages am 3.10.1990 andauerte. Im Einigungsvertrag war den gesetzgebenden Körperschaften aufgegeben, sich mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zu befassen, u.a. mit der Frage der Anwendung des Art. 146 GG und in deren Rahmen mit einer Volksabstimmung (Art. 5 Einigungsvertrag).⁶⁷⁷

Eine Reihe von Mitgliedern des Kuratoriums hatte bereits am Verfassungsentwurf des Runden Tisches mitgearbeitet (Rosemarie Will, Erich Fischer, Tatjana Böhm, Wolfgang Ullmann, Wolfgang Templin, Ulrich K. Preuß, Birgit Laubach); andere Mitglieder waren Staatsrechtler und Sozialwissenschaftler (Ute Gerhard, Wolf-Dieter Narr, Hans-Peter Schneider, Jürgen Seifert), eine weitere Gruppe setzte sich aus

⁶⁷⁶ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland. Manifest-Texte-Plädoyers, München-Wien 1991, 299 S.; Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder (Hg.): Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung. Denkschrift und Verfassungsentwurf, Baden-Baden 1991, 212 S.; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 140ff.

⁶⁷⁷ Art. 5 Einigungsvertrag; Rogner, Klaus Michael, a.a.O., S. 143ff.

Mitgliedern der Grünen (Lukas Beckmann, Gerald Häfner) zusammen. Das Kuratorium verstand sich als gesamtdeutsche Bürgerinitiative, die mit dem Kuratoriumsentwurf eine breite öffentliche Verfassungsdiskussion anzuregen versuchte. Der Kuratoriumsentwurf wurde am 16. Juni 1991 zusammen mit einer Denkschrift, die die Motive der Verfasser erläuterte, veröffentlicht.⁶⁷⁸

Der Einfluss des Verfassungsentwurfs des Zentralen Runden Tisches ergibt sich aus der personellen Identität vieler Autoren: Acht von achtzehn Mitgliedern der Redaktionsgruppe des Kuratoriumsentwurfs waren Mitglieder des Runden Tisches bzw. der AG ‚Neue Verfassung der DDR‘ bzw. der Redaktionsgruppe für den Entwurf der AG ‚Neue Verfassung der DDR‘.⁶⁷⁹

Motive und Beweggründe

Die Autoren des Kuratoriumsentwurfs waren von folgenden Motiven geleitet, die in der Denkschrift zum Verfassungsentwurf dargestellt werden:⁶⁸⁰ Das Grundgesetz war als Provisorium verabschiedet worden und enthielt in Art. 146 GG a.F. den Auftrag zur Verfassungsgebung.⁶⁸¹ Nach der Vereinigung könnten nunmehr auch die Deutschen, „denen die Mitwirkung bei der Verabschiedung des Grundgesetzes versagt war“,⁶⁸² bei der Verabschiedung einer gesamtdeutschen Verfassung mitstimmen. Ziel solle die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Ost und West sowie der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sein.⁶⁸³ Die Verfassung solle auch die gewandelte Rolle und Stellung der Frau in der Gesellschaft aufnehmen und betonen.⁶⁸⁴ Ein weiteres Ziel war die Stärkung der Demokratie und der unmittelbaren Mitwirkungsrechte der Bürger sowie die Stärkung der Gemeinden und der Länder gegen die Tendenz zur Zentralisierung und die Stärkung des Parlaments gegen die Exekutive.⁶⁸⁵ Staatsziel müsse auch die radikale Abrüstung und der Aufbau einer neuen Friedensordnung mit internationaler Zusammenarbeit, Solidarität und gegenseitiger Hilfe sein.⁶⁸⁶

Die Verfassungsgebung könne ein Motor für die Einheit werden und den Bürgern der neuen Bundesländer die Gelegenheit geben, sich über die Verfassungsdiskussion den

⁶⁷⁸ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, 299 S.; Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder (Hg.): Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung. Denkschrift und Verfassungsentwurf, Baden-Baden 1991, 212 S.

⁶⁷⁹ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 141, insbes. Fußn. 14

⁶⁸⁰ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 21-99; Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder (Hg.): Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung. Denkschrift und Verfassungsentwurf, Baden-Baden 1991, S. 9-64

⁶⁸¹ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.), a.a.O., S. 24

⁶⁸² Präambel des Grundgesetzes 1949

⁶⁸³ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 25f.

⁶⁸⁴ Ebenda, S. 26

⁶⁸⁵ ebenda, S. 26f.

⁶⁸⁶ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 27

demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Gehalt selbstbewusst anzueignen und ihre eigenen Erfahrungen und Vorstellungen in die Verfassungsgebung mit einzubringen.⁶⁸⁷

Der Weg zur Verfassungsreform

Die Verfassung könne nur von der Bevölkerung erarbeitet und beschlossen werden.⁶⁸⁸ Die Vorstellungen der Bundesregierung in der Denkschrift zum Einigungsvertrag (Nr. 6 zu Art. 4 EV), die Arbeiten zur Novellierung der Verfassung sollten im Rahmen des Art. 79 GG mit der dort vorgesehenen Zweidrittelmehrheit erfolgen, wurden vom Kuratorium abgelehnt, da eine neue Verfassungsgebung erforderlich sei und nicht nur eine Änderung verschiedener Grundgesetzartikel.⁶⁸⁹

Das Kuratorium wollte eine offene Diskussion über eine neue Verfassung initiieren. Das Verfahren der Verfassungsgebung als Prozess der öffentlichen Auseinandersetzung und Verständigung habe einen erheblichen demokratischen Eigenwert und eine bedeutende gesellschaftliche Integrationswirkung. Erforderlich sei ein Verfassungsrat, in dem Männer und Frauen in gleicher Anzahl vertreten sein müssten, um einen Verfassungsentwurf auszuarbeiten.⁶⁹⁰ Nach öffentlicher Diskussion sollte der Entwurf schließlich vom Volk verabschiedet werden.⁶⁹¹

Der Kuratoriumsentwurf spielte in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat (GVK), die 1992 bis 1993 Vorschläge für Reformen des Grundgesetzes ausarbeitete, eine nicht unerhebliche Rolle; insbesondere Wolfgang Ullmann als Vertreter von Bündnis 90/ Die Grünen in der GVK bezog sich bei seinen Anträgen immer wieder auf den Kuratoriumsentwurf.⁶⁹²

5.2. Die Grundsätze des Verfassungsentwurfs

Der Kuratoriumsentwurf orientierte sich am Grundgesetz und stellte seine Vorschläge den Grundgesetzartikeln in synoptischer Form gegenüber. Darüber hinaus war der Verfassungsentwurf des Runden Tisches die wichtigste Vorlage für den Kuratoriumsentwurf.⁶⁹³ Der Entwurf verwendet durchgängig die weiblichen und männlichen Bezeichnungen für die Funktionsträger (z.B. Art. 62: „Die Bundes-

⁶⁸⁷ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 27f.

⁶⁸⁸ Ebenda S. 28f.

⁶⁸⁹ ebenda S. 29f.

⁶⁹⁰ Die Forderung nach einem Verfassungsrat wurde 1991 von der SPD, PDS und Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag aufgegriffen und zum Antrag erhoben; vgl. Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 143f.

⁶⁹¹ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 29ff.

⁶⁹² Rogner; Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 145ff.

⁶⁹³ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 34, 37f.

regierung besteht aus der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler und den Bundesministerinnen und Bundesministern“).⁶⁹⁴

Grundgedanke des Entwurfs war die Stärkung der demokratischen Informations-, Mitwirkungs- und Teilhaberechte, die Festigung der Gewaltenteilung, Dezentralisierung und Kontrolle der Macht und das Zurückdrängen demokratiegefährdender Tendenzen durch die Übermacht der Exekutive, wirtschaftlicher Macht und Verbandsmacht.⁶⁹⁵ Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Stärkung der Rechte der Frauen und auf der Ausweitung der Menschen-, Bürger- und Freiheitsrechte sowie auf der Stärkung der sozialen Rechte der einzelnen und der sozialen Verpflichtungen des Staates und der Gemeinschaft.⁶⁹⁶ Betont wurde die Verantwortung auch für die ökologischen Zusammenhänge und die Verantwortung für künftige Generationen.⁶⁹⁷

Menschen- und Bürgerrechte

Abtrennung der Bürgerrechte von der Staatsangehörigkeit

Nach der Konzeption des Grundgesetzes stehen Menschenrechte allen Menschen zu, also auch Ausländern (z.B. Art. 4 Religionsfreiheit; Art. 5 Meinungsfreiheit; Art. 6 Schutz von Ehe und Familie). Bürgerrechte stehen nur Staatsbürgern, also nur den deutschen Staatsangehörigen zu (z.B. Art. 8 Versammlungsfreiheit; Art. 9 Vereinigungsfreiheit; Art. 38 Wahlrecht).

Nach dem Kuratoriumsentwurf (KuratE) sollten alle Ausländer, die seit mindestens 5 Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet wohnen, Anspruch auf die Rechtsstellung als Bürger erlangen (Art. 116 KuratE). Ihnen stünden dann die Bürgerrechte zu.⁶⁹⁸

„Alle erkennen einander als gleiche in ihrer Würde an“ (Art. 1 I 2 KuratE)

Bei dieser Akzentuierung des Gleichheitssatzes lässt sich das Vorbild im Verfassungsentwurf des Runden Tisches deutlich nachweisen.⁶⁹⁹

Drittwirkung der Grundrechte

Die Grundrechte sollten nicht nur gegenüber dem Staat, sondern auch gegenüber Dritten, also auch im Privatrechtsverkehr, gelten.⁷⁰⁰

⁶⁹⁴ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 37ff. Die Schreibweise, zunächst belächelt, ist – jedenfalls in Hessen – in die Gesetzes- und Verordnungssprache übernommen worden.

⁶⁹⁵ ebenda S. 38

⁶⁹⁶ ebenda S. 38f.

⁶⁹⁷ ebenda S. 39f.

⁶⁹⁸ Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches sah die Versammlungsfreiheit und die Vereinigungsfreiheit als Menschenrecht vor (Art. 16 und 17 VE-RT) und gewährte Ausländern und Staatenlosen mit ständigem Wohnsitz ein Wahlrecht auf kommunaler Ebene (Art. 21 II VE-RT); vgl. Rogner: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches, 1993, S. 147f.

⁶⁹⁹ Art. 1 II 1 VE-RT: „Jeder schuldet jedem die Anerkennung als Gleicher“, vgl. Rogner, S. 148

⁷⁰⁰ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 43; vgl. auch Art. 40 I VE-RT

Abschaffung der lebenslangen Freiheitsstrafe

Neben der Todesstrafe, die schon im Grundgesetz abgeschafft worden ist (Art. 102 GG), sollte auch die lebenslange Freiheitsstrafe abgeschafft werden (Art. 102 KuratE).⁷⁰¹

Abschiebungsverbote

Ausländer sollten nicht mehr in Länder abgeschoben werden dürfen, in denen ihnen die Todesstrafe oder die Verletzung der Menschenwürde drohte (Art. 16 II KuratE).⁷⁰² Die einfachgesetzliche Regelung aus dem Ausländergesetz (§ 51 AuslG 1991; § 60 AufenthG 2005) sollte hier Verfassungsrang erhalten.

Diskriminierungsverbot auf Grund sexueller Orientierung

Benachteiligung auf Grund sexueller Orientierung sollte zukünftig untersagt sein (Art. 3 III KuratE).⁷⁰³

Ethnische Minderheiten

Das Recht ethnischer Minderheiten auf Erhaltung und Pflege ihrer kulturellen Eigenart und Sprache sollte geschützt werden (Art. 16a KuratE).⁷⁰⁴

Verwirkung von Grundrechten

Die Verwirkung von Grundrechten (Art. 18 GG) sollte ersatzlos abgeschafft werden.⁷⁰⁵

Schutz der Privatsphäre

Jeder Mensch sollte einen Anspruch auf Schutz seines privaten Lebensbereichs geltend machen können. Dazu sollte mit Art. 2a KuratE ein neues Grundrecht auf Schutz der Privatheit und auf Datenschutz eingeführt werden. Die Vertraulichkeit nichtöffentlicher Mitteilungen in Wort, Schrift und Bild sollte unverletzlich sein, die bisher im Grundgesetz eingeführten Einschränkungen sollten entfallen (Art. 10 und 13 KuratE). Jeder Mensch sollte ein Recht an seinen persönlichen Daten und auf Einsicht in ihn betreffende Akten erhalten (Art. 2a KuratE).⁷⁰⁶

⁷⁰¹ Dies sah auch Art. 12 V VE-RT vor.

⁷⁰² Dies ist schon in Art. 7 II VE-RT garantiert.

⁷⁰³ So auch schon Art. 1 II VE-RT.

⁷⁰⁴ Im Verfassungsentwurf des Runden Tisches war ein ausführlicher Artikel (Art. 34 VE-RT) zum Schutz der Rechte der Sorben vorgesehen mit Autonomierechten, Pflege der Sprache und Kultur und dem Recht, die sorbische Sprache vor Gerichten und Behörden zu nutzen.

⁷⁰⁵ Im Verfassungsentwurf des Runden Tisches war eine Verwirkung von Grundrechten nicht vorgesehen.

⁷⁰⁶ Vorbild hierfür war Art. 8 VE-RT, der seinerseits die Aussagen des Volkszählungsurteils des BVerfG (vom 15.12.1983 – BVerfGE 65, S. 1-72) als Grundrecht verankerte.

Gewissensfreiheit

Wer aus Gewissensgründen Rechtspflichten nicht erfüllen konnte, sollte die Möglichkeit erhalten, gleichbelastende oder gleichwertige Leistungen zu erbringen (Art. 4 III KuratE).⁷⁰⁷

Demokratische Teilhabe

Als Grundrecht neben der allgemeinen Handlungsfreiheit sollte jeder Mensch das Recht haben, in Staat und Gesellschaft seine Belange durch demokratische Teilhabe zu wahren (Art. 2 III KuratE).⁷⁰⁸ Weitere demokratische Teilhaberechte finden sich in Art. 9a (Bürgerinitiativen, Bürgerbewegungen), 5 III (innere Pressefreiheit), 5b III (Selbstverwaltung der Hochschulen), Art. 12b II (Mitbestimmung in Heimen) und Art. 9b KuratE (Recht auf Mitbestimmung, Tarifautonomie, Streikrecht).

Recht auf Bildung

Der Kuratoriumsentwurf sah ein Grundrecht auf Bildung (Art. 7 I KuratE) und ein Recht auf freie Wahl der Schule vor (Art. 7 II KuratE).

Soziale Grundrechte

An sozialen Grundrechten sah der Kuratoriumsentwurf das Recht auf Arbeit (Art. 12a KuratE), das Recht auf soziale Sicherung (Art. 12b KuratE) und das Recht auf Wohnung (Art. 13 KuratE) vor.⁷⁰⁹

Rogner kritisiert, dass die sozialen Rechte ohne jeden Gesetzesvorbehalt formuliert seien, d.h. also durch die Verwaltung oder die Gerichte zu unmittelbar geltendem Recht werden könnten.⁷¹⁰

Frauen und Männer

Ziel ist nicht nur die Herstellung rechtlicher, sondern auch sozialer Gleichheit. Dazu sollte der Staat verpflichtet werden, die gleichberechtigte Teilhabe der Geschlechter in allen gesellschaftlichen Bereichen herzustellen und zu sichern.⁷¹¹ Dem diene u.a. die Forderung nach paritätischer Besetzung mit Frauen und Männern im öffentlichen Dienst (Art. 33 III KuratE; bei obersten Bundesgerichten Art. 94 I, 95 II KuratE; auf Wahlvorschlagslisten, Art. 21 I KuratE).

Das Recht auf selbstbestimmte Schwangerschaft bzw. auf Schwangerschaftsunterbrechung war im Kuratorium offensichtlich sehr umstritten, so dass drei

⁷⁰⁷ Dies geht auf Art. 11 II VE-RT zurück.

⁷⁰⁸ In Art. 21 I VE-RT wurde das Recht auf politische Mitgestaltung festgeschrieben, das die Ausgestaltung durch Verfassung und Gesetz vorsah.

⁷⁰⁹ Gegenüber dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches sind die sozialen Grundrechte im Kuratoriumsentwurf als nicht einklagbare Rechte ausgestaltet, vgl. Rogner: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 148ff.

⁷¹⁰ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 150f.

⁷¹¹ Im Verfassungsentwurf des Runden Tisches war nur die Verpflichtung festgelegt, auf die Gleichstellung hinzuwirken, Art. 3 II VE-RT.

Alternativ-Fassungen im Entwurf aufgeführt wurden (Art. 3a KuratE: Alternativen A, B, C).⁷¹²

Lebensgemeinschaften und Kinder

Neben der Familie (Art. 6 GG) sollten auch Lebensgemeinschaften mit Kindern unter dem Schutz der Verfassung stehen (Art. 6 KuratE).⁷¹³ Dazu diente u.a. die Verpflichtung zur Bereitstellung angemessener Betreuungseinrichtungen für Kinder (Art. 6 IV KuratE).⁷¹⁴

Ökologie

Der Berücksichtigung ökologischer Forderungen dienten eine Reihe von Vorschlägen: So sollte in der Präambel die Forderung „die Grundlagen allen Lebens zu wahren“ aufgenommen werden, die Staatsgrundsätze sollten um den „ökologischen Bundesstaat“ erweitert werden (Art. 20 I KuratE) und in einem gesonderten Art. 20a (KuratE) sollte der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Staatsziel festgeschrieben werden.⁷¹⁵

Auch die Eigentumsgarantie sollte neben der Sozialpflichtigkeit (Art. 14 II GG) eine weitere Einschränkung erhalten, wenn dies zum Schutz natürlicher Lebensgrundlagen erforderlich werde (Art. 14 III KuratE). Darüber hinaus sollten Forschungen, die mit besonderen Risiken verbunden sind, öffentlich anzuzeigen sein und gesetzlichen Beschränkungen unterliegen, wenn sie geeignet seien, die Menschenwürde zu verletzen oder die natürlichen Lebensgrundlagen zu zerstören (Art. 5b Abs. 2 KuratE).⁷¹⁶

Dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sollte auch ein neu einzurichtender Bundestagsausschuss für Technikfolgenabschätzung dienen (Art. 45 KuratE) sowie ein Vetorecht des Bundesumweltministers bei ökologisch bedeutsamen Vorhaben.⁷¹⁷ Ein Ökologischer Rat, bestehend aus unabhängigen Sachverständigen, sollte bei Gesetzgebung und Verwaltung mitwirken (Art. 54b KuratE).⁷¹⁸ Darüber hinaus war ein Verbandsklagerecht für Umweltverbände vorgesehen (Art. 19 V KuratE).

⁷¹² Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 55ff.

⁷¹³ Im Verfassungsentwurf des Runden Tisches hatten andere auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften Anspruch auf Schutz vor Diskriminierung, Art. 22 II VE-RT.

⁷¹⁴ Im Verfassungsentwurf des Runden Tisches war ausdrücklich vorgesehen, dass der Staat die Einrichtung von Kinderkrippen, Kinderhorten und Schulhorten fördert, Art. 24 III VE-RT.

⁷¹⁵ So schon Art. 33 I VE-RT

⁷¹⁶ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 154f.

⁷¹⁷ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 66

⁷¹⁸ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 154f., weist darauf hin, dass der Ökologische Rat wie eine Dritte Kammer fungiert, das Gesetzgebungsverfahren also noch langwieriger macht.

Demokratie

Volksbegehren und Volksentscheid

Die direkte Mitwirkung des Volkes sollte über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid ermöglicht werden, und zwar als Ergänzung zur parlamentarischen Gesetzgebung (Art. 82a KuratE).⁷¹⁹

Wenn mindestens 100.000 Wahlberechtigte eine „Volksinitiative“ unterstützen, müsse sich das Parlament mit der Initiative beschäftigen. Für ein Volksbegehren sollten mindestens 1 Million Wahlberechtigte erforderlich sein. Wenn das Volksbegehren zustandekomme, solle dessen Inhalt dem Volk zum Volksentscheid vorgelegt werden. Die Unterstützer des Volksbegehrens sollten, entsprechend der Wahlkampfkostenerstattung für politische Parteien, Anspruch auf Mittel für Öffentlichkeitsarbeit erhalten.

Grenzen der Gesetzgebung durch Volksentscheid sollten sein:

- Eine Verfassungsänderung kann nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen erfolgen.
- Grundrechte dürfen nicht in ihrem Wesensgehalt angetastet werden.⁷²⁰
- Der Staatshaushalt ist von der Volksgesetzgebung nicht ausgeschlossen, wie es noch in Art. 98 VE-RT, aber auch in Art. 73 IV der Weimarer Reichsverfassung (WRV) vorgesehen war.

Demokratische Teilhaberechte in Staat und Gesellschaft

Der demokratischen Teilhabe in Staat und Gesellschaft dienen folgende Verfahrensrechte:

- Akteneinsichtsrecht für Bürger (Art. 5 IV KuratE),⁷²¹
- Akteneinsichtsrechte für Vereinigungen und Bürgerbewegungen (Art. 9a Abs. 2 KuratE),⁷²²
- Akteneinsichtsrechte für Bürgerbeauftragte, Wehrbeauftragte, für Datenschutzbeauftragte und für Ausländerbeauftragte (Art. 45b II KuratE),⁷²³
- Akteneinsichtsrecht für Abgeordnete (Art. 38b II KuratE).

Demokratische Innenstruktur gesellschaftlicher Vereinigungen

Der innere Aufbau muss demokratischen Grundsätzen entsprechen:

- bei Parteien (Art. 21 KuratE),⁷²⁴
- bei Vereinigungen und Bürgerinitiativen (Art. 9a KuratE),⁷²⁵
- bei der Presse (Art. 5 III KuratE).

Selbstverwaltungsgarantie

Die Selbstverwaltung bzw. Mitwirkung der Betroffenen ist garantiert:

- bei staatlichen Hochschulen, Art. 5b III KuratE,⁷²⁶

⁷¹⁹ Vgl. Art. 98 VE-RT, der nur Volksbegehren und Volksentscheid vorsieht.

⁷²⁰ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 68ff.

⁷²¹ So schon Art. 8 II VE-RT

⁷²² In eingeschränkterer Form schon Art. 35 II VE-RT für Bürgerbewegungen

⁷²³ Vgl. Art. 65 VE-RT: Akteneinsichtsrechte für Bürgeranwalt und für Beauftragte für Gleichstellung, für Strafvollzug und für Ausländer

⁷²⁴ Wie Art. 21 II GG und Art. 37 II VE-RT

⁷²⁵ Art. 36 II VE-RT für Vereinigungen

- bei der Schule, Art. 7 III KuratE,
- durch das Recht auf Mitbestimmung, Art. 9b II KuratE,⁷²⁷
- in Kirchen und Religionsgemeinschaften, Art. 9c I KuratE,
- für Alte und Behinderte in Heimen, Art. 12b II KuratE.⁷²⁸

Abkehr vom Konzept der „wehrhaften“ Demokratie

Der Kuratoriumsentwurf lehnt das Konzept der „wehrhaften“ Demokratie ab und sieht deshalb folgende verfassungsrechtliche Änderungen vor:

- Streichung des Verfassungsschutzes aus der Verfassung (vgl. Art. 73 Nr. 10, 87 I GG),
- Streichung des Bundesgrenzschutzes,
- kein Einsatz der Bundeswehr im inneren Notstand (vgl. Art. 87a GG).

Parlament und Regierung

Stärkung der Abgeordnetenstellung

Das Rede-, Antrags-, Frage- und Stimmrecht werden verfassungsrechtlich garantiert,⁷²⁹ ebenso das Zugangsrecht zu Behörden und das Akteneinsichtsrecht (Art. 38a KuratE).

Stärkung des Parlaments gegenüber der Exekutive

- Recht der Opposition auf Chancengleichheit (Art. 39 II KuratE),⁷³⁰
- Selbstbefassungsrecht der Ausschüsse (Art. 43c II, III KuratE),
- öffentliche Ausschusssitzungen,⁷³¹
- Selbstauflösungsrecht des Bundestages mit Zwei-Drittel-Mehrheit (Art. 39a II KuratE).⁷³²

Unabhängige Beauftragte mit Akteneinsichtsrechten

Nach dem Vorbild des Wehrbeauftragten und des Datenschutzbeauftragten sollte nach dem Kuratoriumsentwurf künftig noch ein Ausländerbeauftragter und ein Bürgerbeauftragter bestellt werden (Art. 45b II KuratE).⁷³³

Stärkung der Minderheitsrechte im Parlament

Ein Fünftel der Abgeordneten hätte verlangen können:

- Aktenvorlage durch die Bundesregierung (Art. 43b II KuratE),⁷³⁴
- Einsetzung eines Untersuchungsausschusses oder einer Enquetekommission (Art. 44 und 44a KuratE).⁷³⁵

⁷²⁶ Vgl. Art. 19 III VE-RT

⁷²⁷ So auch Art. 28 VE-RT

⁷²⁸ So schon Art. 23 V VE-RT

⁷²⁹ So schon Art. 52 III VE-RT

⁷³⁰ Vgl. auch Art. 57 II VE-RT: gleiche Redezeit für Opposition

⁷³¹ So schon Art. 59 I, III VE-RT: öffentliche Ausschusssitzungen als Regelfall

⁷³² Wie Art. 55 III VE-RT

⁷³³ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 76f.; in Art. 65 VE-RT war ein Bürgeranwalt sowie Beauftragte für Gleichstellung, Strafvollzug und Ausländer vorgesehen.

⁷³⁴ In Art. 62 II VE-RT ist ein Ausschuss für Beschwerden vorgesehen, dem dieses Recht zusteht (wohl vergleichbar mit dem Petitionsausschuss nach Art. 45c GG)

⁷³⁵ Im Verfassungsentwurf des Runden Tisches reichen 5% der Abgeordneten (Art. 63, 57 VE-RT); zum Vergleich: nach Art. 44 GG sind 25 % der Abgeordneten erforderlich

Föderalismus

Der Kuratoriumsentwurf strebte die Stärkung des Föderalismus an, weil die Länder näher am Bürger seien und ein Gegengewicht zur Zentralgewalt im Sinne von „checks and balances“ bildeten. Außerdem bildeten sie ein Gegengewicht zum Nationalstaatsmodell.⁷³⁶ Die Verfassung als ‚Bund deutscher Länder‘ (Präambel, Art. 19a, 20 KuratE) sollte den Bundesstaatscharakter betonen. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel, die Länderkompetenzen zu stärken, und dem weiteren Ziel, möglichst einheitliche Lebensverhältnisse herzustellen, wurde gesehen. Die Länder sollten durch die Streichung der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG) folgende Gesetzgebungskompetenzen zurückerhalten:

- Öffentlicher Dienst der Länder,
- Hochschulrecht,
- Presse- und Filmrecht,
- Naturschutz, Raumordnung und Landschaftspflege.⁷³⁷

Bei der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74, 74a GG) sollte der Bund nur tätig werden, wenn die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nur durch bundesgesetzliche Regelung erreichbar sei. Bundesgesetze sollten nur die unerlässlichen Regelungen treffen, das Weitere sollten die Länder regeln (Art. 74, 74a KuratE). Alle Gesetze sollten nach dem Kuratoriumsentwurf künftig der Zustimmung des Bundesrates bedürfen (Art. 77 II KuratE), also auch die Gesetze, die bisher der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes unterliegen.⁷³⁸ Der Bund sollte in der Ausführung der Gesetze nur die Rechts-, nicht auch die Fachaufsicht ausüben (Art. 84 III KuratE; vgl. Art. 84, 85 GG).

Weitergehende Grundrechte der Landesverfassungen sollten durch die Bundesverfassung nicht außer Kraft gesetzt werden können, wie dies bisher durch den Vorrang des Bundesrechts vor dem Landesrecht vorgesehen ist (Art. 31, 142 GG; Art. 31 I 2 KuratE). Auf die Einschränkung der föderativen Ordnung durch die Einführung eines Volksentscheides weist Rogner hin, weil die vom Volk beschlossenen Gesetze nicht der Zustimmung des Bundesrats bedurften (im Gegensatz zu allen anderen Gesetzen).⁷³⁹

Friedensstaatlichkeit

Das Gebot der Friedensstaatlichkeit als Staatsziel, das aus dem Verfassungs-entwurf des Runden Tisches übernommen worden ist (Präambel, Art. 41 I, 43, 45 VE-RT), wurde im Kuratoriumsentwurf durch folgende Bestimmungen konkretisiert:

⁷³⁶ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 80ff.

⁷³⁷ Ebenda S. 81ff.

⁷³⁸ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 151f.; das war im Verfassungsentwurf des Runden Tisches nicht so weitgehend geregelt, vgl. Art. 96 u. 97 VE-RT

⁷³⁹ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 152

- In der Präambel wird als Ziel der Verfassung vorgeschrieben: „dem Frieden und der Zusammenarbeit der Völker zu dienen.“
- Die Grundsatznorm des Art. 20 I GG wird ergänzt um den Satz: „Er (d.h. der Staat) ist der Wahrung des Friedens verpflichtet“ (Art. 20 I S. 2 KuratE).
- Es wird eine Abrüstungsverpflichtung und ein Verbot von ABC-Waffen sowie von Waffenexporten verfassungsrechtlich festgeschrieben (Art. 26 KuratE).
- Der Einsatz der Bundeswehr im Inneren wird untersagt.⁷⁴⁰

5.3. Kritik

Der Kuratoriumsentwurf hat nicht nur von konservativer Seite Kritik erhalten. Karl-Heinz Ladeur sah in dem Kuratoriumsentwurf ein Konglomerat heterogener Verfassungsprinzipien, deren Spannungen letztlich nicht bewältigt würden.⁷⁴¹ Der Entwurf sei von einem übertriebenen Misstrauen gegen den demokratischen Gesetzgeber geprägt, aber andererseits von einem grenzenlosen Vertrauen in den Sozialschutz gewährenden Gesetzgeber.⁷⁴² Die Drittwirkung der Grundrechte gegenüber Privaten sei durch die unklare Formel „im Rahmen der verfassungsmäßigen Rechtsordnung eingeschränkt“ und somit nicht justitiabel.⁷⁴³

Ladeur kritisierte die weitgehenden Teilhaberechte, die damit auch die Entwicklung und Planung von Produktionsstandorten umfassen würden.⁷⁴⁴ Die Mitbestimmungsrechte, das Streikrecht und andere Formen des Arbeitskampfes wurden von ihm als zu weitgehend bewertet, zumal die Aussperrung verboten wurde (Art. 9b III KuratE).

Man sieht an dieser Kritik Ladeurs, die wohl nicht zufällig in der Zeitschrift „liberal“ veröffentlicht worden ist, dass die Mitbestimmungsrechte, die ja nur die Mitbeteiligung der demokratischen Gesellschaft auch z.B. an Entscheidungen über Produktionsstandorte gewährleisten sollten, den Befürwortern der Eigentumsgarantie ein Dorn im Auge waren. Auch unter Umweltgesichtspunkten muss die Gesellschaft ein Mitspracherecht an Produktionsstandorten einfordern. Das wird mit dem Kuratoriumsentwurf zumindest versucht.

Ladeur kritisiert auch die Verpflichtung im Kuratoriumsentwurf, dass die innere Ordnung der Medien demokratischen Grundsätzen entsprechen müsse (vgl. Art. 5 III KuratE).⁷⁴⁵ Dies ermögliche dem Staat unkontrollierte Eingriffsrechte.

Die sozialen Grundrechte auf Arbeit, soziale Sicherung und auf Wohnung gehen Ladeur zu weit. Er fragt sich, wie sich dies auf die Bereitschaft zur Arbeit auswirke.⁷⁴⁶ Positiv

⁷⁴⁰ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 92ff.

⁷⁴¹ Ladeur, Karl-Heinz: Vom Grundgesetz zur Deutschen Verfassung? Zur Kritik des Verfassungsentwurfs des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund Deutscher Länder, in: liberal Heft 1/1992, S. 79ff.

⁷⁴² Ladeur, Karl-Heinz: Vom Grundgesetz zur Deutschen Verfassung?, 1992, S. 79

⁷⁴³ Ebenda S. 80

⁷⁴⁴ ebenda S. 80f.

⁷⁴⁵ Ladeur, Karl-Heinz: Vom Grundgesetz zur Deutschen Verfassung?, 1992, S. 81

⁷⁴⁶ Ebenda S. 82f.

bewertete Ladeur den Einbau sozialer Rechte auf Arbeitsförderung, auf berufliche Weiterbildung und das Recht auf Bildung, weil hier der Gesichtspunkt der Hilfe zur Selbsthilfe die Anknüpfung an liberale Traditionen ermögliche.⁷⁴⁷

Ladeur kritisierte an der Volksgesetzgebung, dass nicht einmal finanziell wirksame Anträge ausgenommen werden und befürchtet eine Vermischung der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft. Dieses Problem sieht er auch in der Bestellung von Beauftragten (Art. 45b KuratE), die keine Entscheidungskompetenz hätten.⁷⁴⁸ Mit der Bezeichnung „Bund deutscher Länder“ vermieden die Autoren die Aussage, dass es sich um eine Verfassung für Deutschland handle.⁷⁴⁹

Uwe Günther kritisierte die Formulierung von sozialen Grundrechten, die eigentlich eher Staatsziele seien und nur mit schwer zu überwindenden Schwierigkeiten einklagbar seien.⁷⁵⁰ Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Staatsziel (Art. 20a KuratE) sei zu unbestimmt. Die Verfahrensvorschriften zum Verbandsklagerecht seien zu begrüßen, der Ökologische Rat bringe gegenüber dem Umweltausschuss des Bundestages keine wesentliche Verbesserung, denn die Parteipolitik schlage sich auch in einem solchen Gremium nieder.⁷⁵¹

Für die Durchsetzung der Ziele des Verfassungsentwurfs verlangte Uwe Günther einen Vorschlag, wie damit verfassungsändernde Mehrheiten zu gewinnen seien.⁷⁵² Die Kritik Uwe Günthers bezog sich u.a. auf die Umsetzungschancen des Projektes Kuratoriumsentwurf. Dazu ist zu bemerken, dass sich gerade der stark kritisierte Art. 20a KuratE als Art. 20a GG (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen) in der Grundgesetzreform 1994 durchgesetzt hat.

Wolf-Dieter Narr, der selbst im Arbeitsausschuss des Kuratoriums mitgearbeitet hat, vermisst dennoch den „großen Wurf“.⁷⁵³ Der Entwurf sei von einer „emphatischen Staatsbezogenheit“ charakterisiert.⁷⁵⁴ Die Unterscheidung zwischen Staatszielen und einklagbaren Grundrechten sei nicht immer gewährleistet. Er sah aber die Chance, die notwendige Verfassungsdebatte mit diesem Entwurf anzustoßen.⁷⁵⁵

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Kuratoriumsentwurf wesentliche Bestimmungen des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches inhaltlich übernommen und an den Text des Grundgesetzes herangeführt hat. Über den Kuratoriumsentwurf ist so

⁷⁴⁷ Ladeur, Karl-Heinz: Vom Grundgesetz zur Deutschen Verfassung?, 1992, S. 83

⁷⁴⁸ ebenda S. 84f.

⁷⁴⁹ ebenda S. 85

⁷⁵⁰ Günther, Uwe: Verfassungsreform, Verfassungsslyrik und Politik. Anmerkungen zum Verfassungsentwurf des ‚Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder‘, in: Kritische Justiz 1991, S. 369-374, 369f.

⁷⁵¹ Günther, Uwe: Verfassungsreform, Verfassungsslyrik und Politik, 1991, S. 371f.

⁷⁵² Günther, Uwe: Verfassungsreform, Verfassungsslyrik und Politik, 1991, S. 373f.

⁷⁵³ Narr, Wolf-Dieter: Es fehlt die Leidenschaft. Zum Verfassungsentwurf des Kuratoriums ‚Bund deutscher Länder‘, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1991, S. 874-882, 876

⁷⁵⁴ ebenda S. 878f.

⁷⁵⁵ ebenda S. 882

der Entwurf des Runden Tisches in die bundesrepublikanische Verfassungsdiskussion eingeflossen. Dazu hat auch beigetragen, dass ein Teil der Autoren des Kuratoriumsentwurfs bereits beim Verfassungsentwurf des Runden Tisches mitgearbeitet hat. Beim Kuratoriumsentwurf waren die Mitglieder der SED/PDS, die am Runden Tisch noch erheblichen Einfluss hatten, nicht mehr vertreten. Dafür waren Vertreter der bundesdeutschen grünen Partei sowie Staatsrechtler und Sozialwissenschaftler stärker vertreten.

Beim Kuratoriumsentwurf ist die Forderung nach Gleichstellung von Frauen und Männern noch stärker als im Runden-Tisch-Entwurf betont worden; das Föderalismusprinzip als herrschaftsbegrenzendes Moment ist im Kuratoriumsentwurf noch deutlich stärker ausgearbeitet. Der Kuratoriumsentwurf enthält Regelungen, die eine – gegenüber dem Grundgesetz – deutlich sozialere und demokratischere Verfassung ermöglichen.

6. Die Gemeinsame Verfassungskommission

6.1. Auftrag und Verfahren

Der Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik⁷⁵⁶ enthielt u.a. folgende wichtige Bestimmungen: Mit dem Wirksamwerden des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik nach Art. 23 GG werden die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Länder der Bundesrepublik Deutschland (Art. 1 Einigungsvertrag). Das Grundgesetz tritt mit Wirksamwerden des Beitritts in den neuen Bundesländern in Kraft (Art. 3 Einigungsvertrag). Die Präambel⁷⁵⁷ des Grundgesetzes wurde geändert, Art. 23 GG (der den Beitritt regelte) wurde aufgehoben, die Stimmenverhältnisse im Bundesrat wurden geändert und Art 146 GG wurde angepasst.⁷⁵⁸ (Art. 4 Einigungsvertrag).

Darüber hinaus enthielt Art. 5 des Einigungsvertrages den Auftrag, sich innerhalb von zwei Jahren mit den aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen:

„Die Regierungen der beiden Vertragsparteien empfehlen den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der Deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen, insbesondere

- in Bezug auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern entsprechend dem Gemeinsamen Beschluss der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990,
- in Bezug auf die Möglichkeit einer Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 des Grundgesetzes durch Vereinbarung der beteiligten Länder,

⁷⁵⁶ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag - vom 31. 8. 1990, BGBl. II S. 889

⁷⁵⁷ Die Neufassung lautet (Änderungen kursiv - GF):

„Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.

Die Deutschen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, *Berlin, Brandenburg*, Bremen, Hamburg, Hessen, *Mecklenburg-Vorpommern*, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, *Sachsen, Sachsen-Anhalt*, Schleswig-Holstein und *Thüringen* haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.“

Die seit 1949 gültige Fassung lautete (weggefallene Teile unterstrichen - GF):

„Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat das Deutsche Volk in den Ländern Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern, um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben, kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen. Es hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war. Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.“

⁷⁵⁸ Die Neufassung von Art. 146 GG lautet (Änderungen kursiv - GF):

„Dieses Grundgesetz, *das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt*, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

Die bisherige Fassung hatte folgenden Wortlaut:

„Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

- mit den Überlegungen zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz sowie
- mit der Frage der Anwendung des Artikels 146 des Grundgesetzes und in deren Rahmen einer Volksabstimmung.“

Für die Umsetzung dieses Beschlusses schlug Bündnis 90/ Die Grünen vor,⁷⁵⁹ einen Verfassungsrat aus 160 Mitgliedern (je zur Hälfte Männer und Frauen) zu bilden, der sich zur Hälfte aus von den Landesparlamenten gewählten Vertretern (auf jedes Land entfielen 5 Vertreter) zusammensetzen sollte. Die beiden großen Fraktionen im Bundestag sollten das Vorschlagsrecht für 20 Vertreter, die anderen Gruppen und Fraktionen für je 10 Vertreter erhalten. Der Bundespräsident sollte berechtigt sein, aus den von Bürgern vorgelegten Vorschlägen 20 Vertreter zu ernennen, die verbleibenden Sitze sollten auf Grund der Vorschläge der Bürger durch Los ermittelt werden. Der vom Verfassungsrat entworfene Verfassungsentwurf sollte durch einen Volksentscheid verabschiedet werden.

Dieser Vorschlag geht zurück auf den Kuratoriumsentwurf, der in Art. 146a/b ebenfalls einen Verfassungsrat aus 160 Mitgliedern vorgeschlagen hatte, allerdings 4/5 (statt der Hälfte) der Mitglieder durch von den Landesparlamenten gewählte Vertreter bestimmen wollte.⁷⁶⁰ Der Vorschlag von Bündnis 90/ Die Grünen zielte darauf ab, auch parteiunabhängige Mitglieder in den Verfassungsrat zu wählen.

Die SPD-Fraktion schlug einen Verfassungsrat mit 120 Mitgliedern vor (je zur Hälfte Männer und Frauen), die von der Bundesversammlung mit 2/3-Mehrheit gewählt werden sollten.⁷⁶¹ Auch hier sollten hervorragende Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft, Gewerkschaften und anderen Bereichen des öffentlichen Lebens gewählt werden. Die Vorschläge sollten auch den Verfassungsentwurf des Runden Tisches mit einbeziehen und schließlich in einer Volksabstimmung als neue Verfassung beschlossen werden.

Gegen die CDU/CSU-FDP-Koalition, die die Mehrheit im Bundestag hatte, waren diese Vorschläge nicht durchsetzbar.

Es kam schließlich zur Bildung der Gemeinsamen Verfassungskommission aus 64 Mitgliedern, die je zur Hälfte (also 32) aus Vertretern der Landesregierungen (für jedes Bundesland zwei Vertreter) und zur Hälfte (also 32) von den Fraktionen des Bundestages bestimmt wurden (CDU 15, SPD 11, FDP 4, PDS/LL 1 und Bündnis90/Die Grünen 1 Vertreter). Die Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission sollten mit 2/3-Mehrheit verabschiedet werden entsprechend dem

⁷⁵⁹ Antrag der Gruppe Bündnis 90/ Die Grünen: Vom Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung – Einrichtung und Aufgaben eines Verfassungsrates – Deutscher Bundestag 12. Wahlperiode, BT-Drucksache 12/563 vom 13.5.1991

⁷⁶⁰ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, Art. 146a/b

⁷⁶¹ Antrag der Fraktion der SPD: Weiterentwicklung des Grundgesetzes zur Verfassung für das geeinte Deutschland – Einsetzung eines Verfassungsrates, Deutscher Bundestag 12. Wahlperiode, BT-Drucksache 12/415 vom 24.4.1991

Zwei-Drittel-Erfordernis bei Verfassungsänderungen (Art. 79 Abs. 2 GG).⁷⁶² Damit sollten nur Empfehlungen verabschiedet werden, die auch eine realistische Chance der Verabschiedung im Bundestag und Bundesrat hatten.⁷⁶³ Die Gemeinsame Verfassungskommission wurde durch Einsetzungsbeschlüsse des Bundestages vom 28. Nov. 1991 und des Bundesrates vom 29. Nov. 1991 konstituiert.⁷⁶⁴ Einer der beiden Vorsitzenden gehörte dem Bundestag (Rupert Scholz, CDU), der zweite Vorsitzende dem Bundesrat an (Henning Voscherau, Bürgermeister von Hamburg, SPD).

Mit der Einsetzung der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) war die Verfassungsdiskussion und die Frage einer neuen Verfassung in das parlamentarische Verfahren zu Verfassungsänderungen (Art. 79 GG) geleitet worden mit der Konsequenz, dass Verfassungsänderungen oder auch eine Verabschiedung einer neuen Verfassung einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Bundestages und einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Bundesrates bedurfte (Art. 79 Abs. 2 GG). Die GVK setzte sich aus 26 Mitgliedern der CDU/CSU, 28 der SPD, 6 der FDP, 2 von Bündnis 90/Die Grünen und 1 Mitglied der PDS/LL zusammen.⁷⁶⁵ Für eine Zwei-Drittel-Mehrheit waren 43 Stimmen erforderlich, bzw. mit 22 Stimmen konnten 2/3-Mehrheiten und damit die Verabschiedung von Empfehlungen verhindert werden. Die CDU/CSU hatte 26 Mitglieder, hatte also eine Vetomacht gegen Verfassungsänderungen.

Die Grundlage für diese Kräfteverhältnisse lag im Einigungsvertrag. Da der Einigungsvertrag Änderungen des Grundgesetzes erforderlich machte, war dafür auch eine Zwei-Drittel-Mehrheit von Bundestag und Bundesrat erforderlich (Art. 79 Abs. 2 GG). Die notwendige Zustimmung der SPD konnte nur erreicht werden, indem auf eine Streichung des Art. 146 GG verzichtet wurde und die Frage einer Verfassungsneugestaltung den gesetzgebenden Körperschaften überlassen wurde.⁷⁶⁶

Die Möglichkeiten einer neuen gesamtdeutschen Verfassung waren bereits durch die institutionelle Struktur einerseits und die Position der CDU/CSU, möglichst wenig am Grundgesetz zu ändern, andererseits, vorgezeichnet und hingen davon ab, ob die CDU/CSU ihre Vetoposition ausspielte.⁷⁶⁷

Indem sich die GVK ausschließlich aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates zusammensetzte, wurde die Erörterung eventueller Verfassungsänderungen ausschließlich in die Hände von Parteipolitikern gelegt.⁷⁶⁸ Da die Frage von Verfassungsänderungen keine Gewissensfrage war (bei denen man von der

⁷⁶² Deutscher Bundestag: Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission v. 5.11.1993, Drucksache 12/6000, S. 7-9 (künftig: Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission)

⁷⁶³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 9

⁷⁶⁴ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 119

⁷⁶⁵ Ebenda S. 7

⁷⁶⁶ Schäuble, Wolfgang: Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, 1991, S. 213ff.; Batt, Helge-Lothar: Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit. Akteure, politischer Prozeß und Ergebnisse, 1996, S. 21ff.

⁷⁶⁷ Batt, Helge-Lothar, a.a.O., S. 55ff., 67ff.

⁷⁶⁸ Ebenda S. 167

Fraktionsdisziplin absehen konnte), waren alle Mitglieder in ihre Fraktionsdisziplin eingebunden und verließen diese auch nicht.

Im Folgenden soll untersucht werden, in welchem Umfang die Verfassungsvorschläge des Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs in die Gemeinsame Verfassungskommission eingebracht wurden, bei welchen Vorschlägen einfache Mehrheiten erzielt wurden und welche Vorschläge in Empfehlungen der GVK (also mit 2/3-Mehrheit) umgesetzt werden konnten. Im nächsten Kapitel (Kap. 7) wird untersucht, welche der Empfehlungen letztlich in Änderungen des Grundgesetzes umgesetzt wurden. Soweit Vorschläge in der GVK einfache Mehrheiten erreichten, könnte dies – bei aller Vorsicht – als Indiz dafür gewertet werden, dass eine Mehrheit im Volk für neue Verfassungsinhalte, d.h. für mehr Demokratie und mehr Sozialstaat, vorhanden gewesen wäre.

6.2. Gleichheitsrechte

6.2.1. Gleichberechtigung von Mann und Frau

In der Weimarer Reichsverfassung (WRV), die 1919 das Wahlrecht für Frauen brachte,⁷⁶⁹ hieß es zur Gleichberechtigung:

„Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten“.
(Art. 109 Abs. 2 WRV)

Bei den Beratungen im Parlamentarischen Rat wurde zunächst die Formulierung aus der Weimarer Verfassung übernommen. Die SPD-Abgeordneten Frau Nadig und Frau Dr. Selbert schlugen als Ergänzung die Formulierung „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ vor. Im Parlamentarischen Rat wurde von verschiedenen Abgeordneten die Problematik des gleichen Lohns für gleiche Arbeit thematisiert. Schließlich konnte man sich auf die Endfassung einigen:

„Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Die Gesetzgebung hat dies auf allen Rechtsgebieten zu verwirklichen.“⁷⁷⁰

Es dauerte, obwohl das Grundgesetz die Anpassung bis 31.3.1953 vorschrieb,⁷⁷¹ bis 1957, bis das Gleichberechtigungsgesetz, das insbesondere im Familienrecht zu weit reichenden Änderungen führte, verabschiedet wurde.⁷⁷² In der Folgezeit erklärte das Bundesverfassungsgericht in einer Vielzahl von Entscheidungen Vorschriften,

⁷⁶⁹ Art. 22 Abs. 1 WRV: „Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über zwanzig Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt.“

⁷⁷⁰ von Doemming, Klaus-Berto; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Band 1 (1951), S. 1-926, 66-72

⁷⁷¹ Art. 117 Abs. 1 GG: „Das dem Artikel 3 Absatz 2 entgegenstehende Recht bleibt bis zu seiner Anpassung an diese Bestimmung des Grundgesetzes in Kraft, jedoch nicht länger als bis zum 31. März 1953.“

⁷⁷² Stein, Ekkehart: Lehrbuch des Staatsrechts, Tübingen 1968, S. 208f.; 16. Aufl. 1998, S. 403ff.

insbesondere im Internationalen Privatrecht, nach und nach für verfassungswidrig, weil sie dem Gleichheitssatz entgegenstanden.⁷⁷³

Damit wurde zunächst die rechtliche Gleichheit, d.h. die Gleichbehandlung von Männern und Frauen durch den Gesetzgeber, durchgesetzt. Die Gerichte waren auch in der Lage, die gleiche Anwendung des Gesetzes zur Geltung zu bringen.

Auch in Tarifverträgen wurde die Ungleichbehandlung von Männern und Frauen aufgehoben, entgegenstehende tarifvertragliche Regelungen wurden als Verstoß gegen den Gleichheitssatz aufgehoben.⁷⁷⁴

An der ungleichen Verteilung von Männern und Frauen auf die verschiedenen Lohngruppen (z.B. in die sog. Leichtlohngruppen, in denen überwiegend 'ungelernte' Frauen beschäftigt waren) konnte die gesetzliche Regelung aber nichts ändern.

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches griff die schon in den 80er Jahren geführte Diskussion um 'Quotenregelungen'⁷⁷⁵ auf und schrieb eine Verpflichtung des Staates vor, auf die Gleichstellung der Frau hinzuwirken.⁷⁷⁶

Der Kuratoriumsentwurf ging noch darüber hinaus, indem er eine Verpflichtung des Staates vorschrieb,

„die gleichberechtigte Teilhabe der Geschlechter in allen gesellschaftlichen Bereichen herzustellen und zu sichern“ (Art. 3 Abs. 2 S. 2 KuratE).

Inzwischen hatte das Bundesverfassungsgericht 1992 geurteilt:

„Faktische Nachteile, die typischerweise Frauen betreffen, dürfen wegen des Gleichberechtigungsgesetzes des Art. 3 Abs. 2 GG durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden.“⁷⁷⁷

Während der Vertreter der PDS den Vorschlag aus dem Kuratoriumsentwurf wörtlich übernahm⁷⁷⁸ und ergänzend dazu vorschlug, „zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten seien Maßnahmen zur Förderung von Frauen wie Quotierungen und Förderpläne zulässig“, bestanden die Mitglieder der SPD auf der Verpflichtung des Staates, die „Gleichstellung der Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen“ zu gewährleisten und Maßnahmen zur Förderung von Frauen zuzulassen.⁷⁷⁹

⁷⁷³ Badura, Peter: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, München 1986, S. 100ff., C 46; 4. Aufl. 2010, S. 178ff. C 48f.; 5. Aufl. 2012, S. 174ff., C 48F.

⁷⁷⁴ Ebenda S. 101, C 46

⁷⁷⁵ Osterloh, Lerke: Art. 3, in: Sachs, Michael (Hg.): Grundgesetz. Kommentar, 2. Aufl. München 1999, Art. 3 S. 263- 271 Rz. 258-290; 5. Aufl. 2009, S. 222-229 Rz. 258-290

⁷⁷⁶ Art. 3 Abs. 2 VE-RT: „Der Staat ist verpflichtet, auf die Gleichstellung der Frau in Beruf und öffentlichem Leben, in Bildung und Ausbildung, in der Familie sowie im Bereich der sozialen Sicherung hinzuwirken.“

⁷⁷⁷ BVerfG, Urt. v. 28. 1. 1992, BVerfGE 85, S. 191ff., 207 – 'Nachtarbeitsverbot'

⁷⁷⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 143, Kommissionsdrucksache Nr. 20

⁷⁷⁹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, Kommissionsdrucksache Nr. 13 u. 79, S. 142, 157; Bericht S. 50f.

Um die Frauenförderung umzusetzen, einigten sich die Berichterstatter aller Fraktionen in der GVK schließlich auf eine abgeschwächte Formulierung, wonach der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung fördere und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirke.⁷⁸⁰ Diese Formulierung wurde von der Gemeinsamen Verfassungskommission mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit verabschiedet.⁷⁸¹

Die damit verabschiedete Fassung sollte eine Chancengleichheit sicherstellen, aber keine Ergebnisgleichheit vorschreiben. Letztere hätte zur Ungleichbehandlung von Männern führen können und seinerseits den Gleichheitssatz verletzt.⁷⁸²

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die Formulierung im Runden-Tisch-Entwurf, nämlich die Hinwirkungspflicht des Staates auf die Gleichstellung, im endgültigen Empfehlungstext ihren Niederschlag gefunden hat und weitergehende Forderungen keine Zwei-Drittel-Mehrheit finden konnten.

6.2.2. Geschlechtsneutrale Bezeichnungen im Grundgesetz

Der Kuratoriumsentwurf sah erstmals vor, die männlichen Funktionsbezeichnungen durch die weibliche Funktionsbezeichnung zu ergänzen (Art. 65 Abs. 1 KuratE: „Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik ...“).

Die SPD-Mitglieder in der GVK stellten zwei Anträge, die Bundesregierung aufzufordern, zu einer Umformulierung des Grundgesetzes Stellung zu nehmen, und zwar

- zur Vermeidung maskuliner Bezeichnungen für Frauen,
- zur Verwendung geschlechtsneutraler Personen- und Funktionsbezeichnungen,
- und im Übrigen zur Verwendung voll ausgeschriebener femininer und maskuliner Bezeichnungen.⁷⁸³

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass Frauen sich übergangen fühlten, wenn die Funktionsbezeichnungen nur die männliche Form enthielten.

Dem wurde entgegengehalten, dass das Grundgesetz in Teilen unleserlich werden könne, wenn umständliche Formulierungen gebraucht würden, um beide Geschlechter auch sprachlich zu berücksichtigen.

⁷⁸⁰ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 49-51: Die Empfehlung der GVK

⁷⁸¹ Die Empfehlung der GVK lautet: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

⁷⁸² Zapfe, Dirk: Gleichberechtigung durch die Verfassung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/1993 v. 24.12.1993, S. 11-15; Neumann, Franz: Verfassungsdiskussion in Deutschland II, 1994, S. 12-19; Kloepfer, Michael: Verfassungsänderung statt Verfassungsreform. Zur Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, 2. Aufl. 1996, S. 66ff.; Wilhelmi, Ruth: Gleichstellung und Gleichberechtigung von Frauen und Männern, in: Konegen, Norbert; Nitschke, Peter (Hg.): Revision des Grundgesetzes? Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, 1997, S. 121-139

⁷⁸³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 51f.; Kommissionsdrucksache Nr. 71, S. 155

Beide Anträge erhielten lediglich eine relative Mehrheit und nicht die für die GVK vorgeschriebene Zwei-Drittel-Mehrheit und wurden somit nicht als GVK-Empfehlung verabschiedet.⁷⁸⁴

6.2.3. Benachteiligungsverbote für Behinderte

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches erweiterte die in Art. 3 des Grundgesetzes aufgeführten Benachteiligungs- bzw. Diskriminierungsverbote um ein Verbot der Benachteiligung wegen Behinderung.⁷⁸⁵ Der Kuratoriumsentwurf enthielt lediglich eine Schutzklausel:

„Alte und Behinderte genießen den besonderen Schutz des Staates.“ (Art. 12b Abs. 2 KuratE)

Die SPD-Mitglieder brachten einen Antrag ein, der lautete:

„Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“⁷⁸⁶

Der Verfassungsgesetzgeber müsse damit ein Signal in der Öffentlichkeit setzen. Viele Gruppen, die im Dritten Reich diskriminiert worden seien, seien in Art. 3 Abs. 3 GG aufgeführt, die Behinderten habe man nicht berücksichtigt. Um aber zu vermeiden, dass Gesetze zum Schutz und zur Förderung Behinderter nicht gegen den Gleichheitssatz verstießen, sei es erforderlich, das Benachteiligungsverbot in einem gesonderten Satz an Art. 3 Abs. 3 anzufügen.⁷⁸⁷

Die Gegner einer verfassungsrechtlichen Ergänzung sahen keinen Handlungsbedarf, da Behinderte über das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und die Sozialgesetzgebung umfassend geschützt seien. Die Probleme von Behinderten seien im Gesetzesvollzug bzw. im normalen mitmenschlichen Umgang, nicht auf der Verfassungsebene zu lösen.⁷⁸⁸

⁷⁸⁴ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 52; Kommissionsdrucksache 71; 28 Ja-, 22 Nein-Stimmen; Antrag vom 1.7.1993: 31 Ja-, 20 Nein-Stimmen. Zur Fernwirkung der Vorschläge sei darauf hingewiesen, dass jedenfalls die hessische Justizverwaltung in ihrem Mitteilungsorgan Justizministerialblatt schon seit mehreren Jahren für alle Funktionsbezeichnungen die feminine und die maskuline Form benutzt.

⁷⁸⁵ Art 1 Abs. 2 VE-RT: „Jeder schuldet jedem die Anerkennung als Gleicher. Niemand darf wegen seiner Rasse, Abstammung, Nationalität, Sprache, seines Geschlechtes, seiner sexuellen Orientierung, seiner sozialen Stellung, seines Alters, seiner Behinderung, seiner religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung benachteiligt werden.“

⁷⁸⁶ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucksache 12/6000, S. 52f. und S. 155, Kommissionsdrucksache Nr. 67

⁷⁸⁷ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 52f.; Art. 3 Abs. 3 GG lautet: „Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“;

Neumann, Franz: Verfassungsdiskussion in Deutschland II, 1994, S. 28ff.

⁷⁸⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 52f.

In der Abstimmung am 17.6.1993 erhielt der Antrag der SPD-Fraktion nur eine relative Mehrheit, nicht aber die für GVK-Empfehlungen erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.⁷⁸⁹

6.2.4. Diskriminierungsverbot wegen sexueller Identität

Sowohl der Verfassungsentwurf des Runden Tisches (Art. 1 Abs. 2) als auch der Kuratoriumsentwurf (Art. 3 Abs. 3) enthielten ein Diskriminierungsverbot wegen der sexuellen Orientierung.

Die PDS/LL brachte einen Antrag ein, der dieses Verbot übernahm.⁷⁹⁰ Die SPD-Mitglieder in der GVK übernahmen dieses Verbot mit dem geringfügig abgeänderten Wortlaut:

„Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner sexuellen Identität ... benachteiligt oder bevorzugt werden.“⁷⁹¹

Dadurch werde eine klare Orientierung für den einfachen Gesetzgeber gegeben und im öffentlichen Bewusstsein ein wirksames Signal gegen Diskriminierung gesetzt.⁷⁹²

Die Gegner einer Änderung führten an, dass der allgemeine Gleichheitssatz ausreiche und im Übrigen die Beseitigung von Diskriminierungen Sache des einfachen Gesetzgebers sei. Der Antrag erhielt nur eine relative Mehrheit, nicht aber die in der GVK erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.⁷⁹³

6.2.5. Schutz ethnischer Minderheiten

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches hatte einen eigenen Artikel zu den Rechten der Sorben, die Gewährleistung ihrer Sprache, Kultur und Tradition und den Rechtsanspruch, in der Verwaltung und vor Gerichten ihre Muttersprache zu gebrauchen (Art. 34 VE-RT). Der Kuratoriumsentwurf sah in Art. 16a das Recht ethnischer Minderheiten auf Erhaltung und Pflege ihrer kulturellen Eigenart und Sprache vor.

Wolfgang Ullmann, der Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen in der GVK, übernahm die Formulierung aus dem Kuratoriumsentwurf nahezu wörtlich.⁷⁹⁴

Die SPD brachte einen Antrag gleicher Zielrichtung ein:

⁷⁸⁹ Ebenda S. 53: Der Antrag erhielt 30 Ja- und 22 Nein-Stimmen.

⁷⁹⁰ ebenda, S. 54 und S. 143; Kommissionsdrucksache Nr. 20

⁷⁹¹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 54 und S. 157, Kommissionsdrucksache Nr. 83

⁷⁹² Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 52; Neumann, Franz: Verfassungsdiskussion in Deutschland II, 1994, S. 27

⁷⁹³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 54: 27 Ja-, 22 Nein-Stimmen

⁷⁹⁴ Ebenda S. 71ff., S. 149 Kommissionsdrucksache Nr. 42

„Der Staat achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten. Er schützt und fördert Volksgruppen und nationale Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit.“⁷⁹⁵

Bereits die Paulskirchenverfassung (Art. XIII § 188) und die Weimarer Reichsverfassung (Art. 113 WRV) schrieben den Minderheitenschutz, insbesondere durch Gebrauch der Muttersprache – auch im Unterricht – und Pflege der Kultur vor. Auch internationale Abkommen, denen die BRD beigetreten war, regelten ausdrücklich die Rechte von ethnischen Minderheiten.⁷⁹⁶ Die Bundesrepublik Deutschland versuchte in Verhandlungen mit Nachbarstaaten, die Rechte der deutschen Minderheiten zur Pflege ihrer Sprache und Kultur, zur Geltung zu bringen.⁷⁹⁷ Konsequenterweise sprach deshalb vieles dafür, auch in der eigenen Verfassung, also dem Grundgesetz, eine ausdrückliche Minderheitenschutzklausel zu verankern. In der GVK wurden deshalb auch Angehörige der Sinti und Roma, der dänischen Minderheit, der Sorben und der Friesen angehört.⁷⁹⁸

Dem wurde entgegengehalten, dass der Minderheitenschutz bereits in den jeweiligen Landesverfassungen enthalten sei, das Konzept einer multikulturellen Gesellschaft werde abgelehnt, Zuwanderer müssten sich integrieren. Gerade durch ihre Unterzeichnung internationaler Abkommen und bilateraler Verträge, insbesondere mit den Nachbarstaaten, zeige die BRD die Bedeutung des Minderheitenschutzes.⁷⁹⁹

Die GVK sprach sich mit Zwei-Drittel-Mehrheit dafür aus, eine Empfehlung zur Einfügung eines Art. 20b in das Grundgesetz abzugeben:

„Der Staat achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten.“⁸⁰⁰

Der weitere Satz des SPD-Antrages („Er schützt und fördert Volksgruppen und nationale Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit“) erhielt nur eine relative Mehrheit, nicht aber die für Empfehlungen erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.⁸⁰¹

6.2.6. Wahlrecht für Ausländer

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches sah für Ausländer und Staatenlose mit ständigem Wohnsitz ein Wahlrecht auf kommunaler Ebene vor (Art. 21 Abs. 2 S. 2 VE-RT). Nach dem Kuratoriumsentwurf galt als Bürger, wer die deutsche

⁷⁹⁵ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 145 Kommissionsdrucks. Nr. 27

⁷⁹⁶ Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten angehören, Resolution 47/135 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 18.12.1992, zit. nach: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen (Schriftenreihe Bd. 397), 4. Aufl. Bonn 2004, S. 118ff.; Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen vom 5.11.1992, S. 480ff.

⁷⁹⁷ Deutsch-polnischer Nachbarschaftsvertrag vom 17.6.1991 (BGBl. II 1992 S.118), Art. 2 u. 20

⁷⁹⁸ 9. Öffentliche Anhörung "Rechte ethnischer Minderheiten" vom 6.5.1993, in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, (Zur Sache 2/96), Band 2 Anhörungen und Berichterstattergespräche, S. 617ff., und Band 3 Arbeitsunterlagen und Gesetzesmaterialien, S. 628ff., Arbeitsunterlagen Nr. 113-116

⁷⁹⁹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 74f.

⁸⁰⁰ Ebenda S. 71f.

⁸⁰¹ ebenda, S. 72: 31 Ja-, 25 Nein-Stimmen, 5 Enthaltungen

Staatsangehörigkeit hat oder wer die Rechtsstellung eines Bürgers erlangt hat. Darauf sollten auch Ausländer einen Anspruch haben, wenn sie seit mindestens 5 Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet ihren Wohnsitz genommen haben (Art. 116 Abs. 1 KuratE).

Auf Grund des Vertrages von Maastricht wurde ein kommunales Wahlrecht für EU-Unionsbürger vorgeschrieben. Dies wurde im Zusammenhang mit den Grundgesetzänderungen anlässlich des Maastricht-Vertrages im Grundgesetz verankert (Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG).

Die PDS/LL übernahm den Vorschlag im Kuratoriumsentwurf für ein generelles kommunales Ausländerwahlrecht (nicht nur für EU-Bürger) mit geringfügigen sprachlichen Änderungen.⁸⁰² Die SPD-Mitglieder in der GVK beantragten ein kommunales Wahlrecht für EU-Bürger, das kommunale Wahlrecht für andere Ausländer sollte dem Landesrecht überlassen werden.⁸⁰³

Die Befürworter eines Wahlrechts für Ausländer sahen darin einen Ausdruck des grundsätzlichen Demokratieprinzips, wonach alle der Herrschaft Unterworfenen auch an der Herrschaft Teilhabe finden müssten. Die Integration der Ausländer gelinge einfacher, wenn schon lange hier wohnende Ausländer, zumindest auf kommunaler Ebene, an der Auswahl der Repräsentanten mitwirken könnten. Ansonsten bestehe die Gefahr, dass es zwei Klassen von Ausländern gebe, nämlich die bevorzugten EU-Ausländer und die benachteiligten anderen Ausländer. Die Gegner eines Wahlrechts für Ausländer verwiesen darauf, dass die Staatsgewalt vom Staatsvolk ausgeübt werden müsse, und dazu gehörten nun einmal nur Deutsche (Art. 116 GG).⁸⁰⁴ Wer mitwählen wolle, solle die Einbürgerung beantragen. Bei der anschließenden Abstimmung erhielt der PDS-Antrag lediglich eine Stimme, der SPD-Antrag eine relative Mehrheit, nicht aber die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.⁸⁰⁵

6.3. Schutz der Privatsphäre

6.3.1. Datenschutz

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches sah folgende grundrechtliche Ausprägungen des Datenschutzes vor: (Art. 8 Abs. 2 VE-RT)

- Jeder hat das Recht an seinen persönlichen Daten,
- Recht auf Einsicht in ihn betreffende Akten und Dateien,

⁸⁰² Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, Kommissionsdrucks. Nr. 62, S. 153

⁸⁰³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, Kommissionsdrucks. Nr. 65, S. 154

⁸⁰⁴ Vgl. BVerfG, Urt. v. 31.10.1990, BVerfGE 83, 37-59 – Ausländerwahlrecht; BVerfG, Urt. v. 31.10.1990, BVerfGE 83, 60-81 – Bezirksvertretung Hamburg

⁸⁰⁵ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 97: 27 Ja-, 19 Nein-Stimmen, 4 Enthaltungen

- Datenerhebung, -speicherung, -verarbeitung und -weitergabe nur mit freiwilliger und ausdrücklicher Zustimmung,
- Beschränkungen dieses Rechts nur durch Gesetz,
- Verpflichtung zur Information des Betroffenen.

Der Kuratoriumsentwurf (Art. 2a Abs. 2 u. 3) sah dieselben Rechte vor sowie ein Recht auf Auskunft über die zur eigenen Person gespeicherten Daten.

Bündnis 90/Die Grünen übernahmen die Formulierung im Kuratoriumsentwurf nahezu wörtlich, erweiterten den Anspruch des Bürgers aber auf Auskunft und Benachrichtigung sowohl über die Daten als auch über deren weitere Übermittlung.⁸⁰⁶ Außerdem sollte die Position des Datenschutzbeauftragten und seine Unabhängigkeit im Grundgesetz verankert werden. Sowohl die SPD-Mitglieder in der GVK als auch das Land Hessen brachten eigene Anträge ein.⁸⁰⁷ Der hessische Antrag schrieb dem Gesetzgeber darüber hinaus vor,

„einen gleichwertigen Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts im öffentlichen und im nichtöffentlichen Bereich zu gewährleisten.“ (Art. 2a Abs. 4)⁸⁰⁸

Seit dem Volkszählungsurteil⁸⁰⁹ ist das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung durch die Rechtsprechung anerkannt. Um aber auch die Gesetzgebung und die Verwaltung daran zu binden, z.B. durch das Zitiergebot für Grundrechtseinschränkungen nach Art. 19 I 2 GG, sei seine ausdrückliche Einfügung in das Grundgesetz erforderlich. Dies habe bei der Verabschiedung des Grundgesetzes 1949 noch nicht beachtet werden können, weil es damals noch keine elektronische Datenverarbeitung gab. Auch im privaten Bereich (Versicherungen, Arbeitgeber, Schuldnerdateien) gebe es im großen Umfang Datensammlungen, für die klargestellt werden müsse, dass auch dort der Datenschutz gelte. Zur Kontrolle sei die Position eines unabhängigen Datenschutzbeauftragten erforderlich.⁸¹⁰

Dem hielten Vertreter der CDU entgegen, eine verfassungsrechtliche Regelung sei nicht geboten, da das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung durch das Bundesverfassungsgericht gewährleistet sei und es jetzt Sache des einfachen Gesetzgebers sei, Detailregelungen zu treffen. Der Datenschutzbeauftragte sei im Bundesdatenschutzgesetz ausreichend verankert.⁸¹¹

⁸⁰⁶ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 143, Kommissionsdrucks. Nr. 19

⁸⁰⁷ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, Kommissionsdrucks. 21 und 25

⁸⁰⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 143f, Kommissionsdrucks. Nr. 21

⁸⁰⁹ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983, BVerfGE 65, S. 1-72 (Volkszählung)

⁸¹⁰ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 60ff.; Neumann, Franz: Verfassungsdiskussion in Deutschland I, 1992, S. 25f.

⁸¹¹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 62f.

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung erhielt eine absolute Mehrheit (aber keine 2/3-Mehrheit), die verfassungsrechtliche Verankerung des Datenschutzbeauftragten erhielt ebenfalls eine relative Mehrheit. Ein allgemeines Akteneinsichtsrecht erhielt keine Mehrheit.⁸¹²

6.3.2. Schutz der Wohnung

Der Kuratoriumsentwurf verbot den Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung durch technische Mittel (zur heimlichen Bild- und Tonaufnahme) ausdrücklich (Art. 14 Abs. 4 KuratE).

In der GVK beantragte die bayrische Landesregierung, Art. 13 Abs. 3 GG dahingehend zu ergänzen, dass Einschränkungen auch auf Grund eines Gesetzes zur Strafverfolgung oder aus polizeirechtlichen Gründen möglich sein müssten. Gedacht war an den Einsatz technischer Mittel (Lauschangriff).⁸¹³ Der Antrag kam nicht zur Abstimmung, weil er im Zusammenhang mit der vorgesehenen Änderung der Strafprozessordnung beraten werden sollte.⁸¹⁴

6.4. Rechte für Familien und Kinder

6.4.1. Schutz von auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches sah vor, dass Lebensgemeinschaften, die auf Dauer angelegt sind, Schutz vor Diskriminierung haben sollen (Art. 22 Abs. 2 VE-RT). Wer Kinder erzieht, habe Anspruch auf staatliche Hilfen und gesellschaftliche Rücksichtnahme (Art. 22 Abs. 3 S. 2 VE-RT).

Der Kuratoriumsentwurf sah generell vor, dass Familien und Lebensgemeinschaften mit Kindern oder Hilfsbedürftigen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stehen (Art. 6 Abs. 1 KuratE), schränkte den Schutz also auf Lebensgemeinschaften mit Kindern ein, erweiterte ihn aber auf Lebensgemeinschaften mit Hilfsbedürftigen, also z.B. pflegebedürftigen Angehörigen.

In der GVK übernahm die PDS/LL die Formulierungen aus dem Kuratoriumsentwurf und brachte sie als Kommissionsdrucksache 63 ein.⁸¹⁵ Die SPD-Mitglieder in der GVK brachten einen inhaltlich gleichen, aber abweichend formulierten Antrag ein.⁸¹⁶

⁸¹² Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, Band 1 Bericht und Sitzungsprotokolle (Zur Sache 2/96), 1996, S. 781f.:

Grundrecht auf Informationelle Selbstbestimmung (Antrag Bündnis 90/Die Grünen: 4 Ja-Stimmen; Antrag Hessen: 29 Ja-, 22 Nein-Stimmen; Antrag SPD: 33 Ja-, 23 Nein-Stimmen);
Datenschutzbeauftragter (Antrag Bündnis 90/Die Grünen: 2 Ja-Stimmen; Antrag Hessen 23 Ja-, 23 Nein-Stimmen; Antrag SPD: 29 Ja-, 23 Nein-Stimmen)

⁸¹³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 64

⁸¹⁴ Ebenda, S. 64

⁸¹⁵ ebenda, S. 153 Kommissionsdrucks. Nr. 63

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass inzwischen viele Menschen in einer auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaft lebten. Der Staat greife auf das Institut der Bedarfsgemeinschaft zurück, wenn es um die Gewährung von Sozialleistungen wie Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe gehe, und schreibe eine Einstandspflicht vor, gewähre den unverheiratet zusammenlebenden Partnern aber weder steuerliche Vorteile (wie in der Ehe) noch z.B. ein Zeugnisverweigerungsrecht vor Gericht.⁸¹⁷

Die CDU-Mitglieder in der GVK hielten dem entgegen, dass die Lebensgemeinschaften schwierig abgrenzbar seien und dass das Institut der Ehe mit klar definierten Rechten und Pflichten ausgestattet sei, was auch seine Privilegierung rechtfertige. Eine rechtliche Bindung von nichtehelichen Lebensgemeinschaften sei durch privatrechtliche Verträge möglich. Soweit Kinder erzogen würden, seien diese Lebensgemeinschaften verfassungsrechtlich ausreichend abgesichert.⁸¹⁸

Während der PDS-Antrag nur 1 Ja-Stimme erhielt, erzielte der SPD-Antrag zum Schutz auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaften ein Patt (21 Ja-, 21 Nein-Stimmen, 2 Enthaltungen). Die weiteren Anträge des SPD-Vorschlages erhielten relative Mehrheiten, aber nicht die erforderliche 2/3-Mehrheit.⁸¹⁹

6.4.2. Anerkennung der Erziehungsleistung in der Familie und Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches förderte ausdrücklich die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit und beruflichen Bildung von Erziehenden (Art. 22 Abs. 3 S. 2 VE-RT). Der Kuratoriumsentwurf sah vor, dass Erziehenden gleichwertige Bedingungen und eine den Erwerbstätigen entsprechende Stellung zu gewährleisten sei (Art. 6 Abs. 2 S. 2 KuratE).

Der PDS-Entwurf forderte lapidar:

„Der Staat fördert die Vereinbarkeit von Beruf und Familie.“⁸²⁰

Der SPD-Entwurf formulierte ausführlicher:

„Der Staat fördert ebenso die Möglichkeit für Frauen und Männer, die Erfüllung ihrer Familienpflichten mit der Erwerbstätigkeit und der Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren.“⁸²¹

Damit solle die wirtschaftliche Förderung (Kindergeld), aber auch die ausreichende Anzahl von Betreuungseinrichtungen für Kinder durch den Staat sichergestellt werden. Dem wurde entgegengehalten, dass eine verfassungsrechtliche Regelung nicht

⁸¹⁶ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 54ff., S. 156 Kommissionsdrucks. Nr. 74

⁸¹⁷ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 56f.; vgl. Neumann, Franz: Verfassungsdiskussion in Deutschland II, 1994, S. 19ff.

⁸¹⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 57f.

⁸¹⁹ Ebenda S. 55f.

⁸²⁰ ebenda S. 153, Kommissionsdrucks. Nr. 63

⁸²¹ ebenda S. 156, Kommissionsdrucks. Nr. 74

erforderlich sei, die Verwirklichung sei in erster Linie Sache des einfachen Gesetzgebers.⁸²²

Der Antrag der SPD-Fraktion erhielt eine einfache Mehrheit, aber nicht die in der GVK erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.⁸²³

6.4.3. Kinderrechte in die Verfassung

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches enthielt folgende Rechte für Kinder:

- Einräumung einer Rechtsstellung, die ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit die Anerkennung zunehmender Selbständigkeit folgen lässt,
- Schutz vor körperlicher und seelischer Vernachlässigung und Misshandlung,
- Verbot der Kinderarbeit (Art. 22 Abs. 4 und 5 VE-RT).

Alle drei Forderungen sind im Kuratoriumsentwurf übernommen worden (Art. 6 Abs. 6 S. 2 und 3 und Abs. 7 KuratE).

Die SPD-Mitglieder in der GVK formulierten das Anliegen etwas anders:

- „Kinder haben ein Recht auf Wahrung und Entfaltung ihrer Grundrechte sowie auf Entwicklung zu selbstbestimmten und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten“ (Art. 6 Abs. 4 SPD-Antrag, Kommissionsdrucksache Nr. 76),
- Die wachsende Fähigkeit zu selbständigem und verantwortlichem Handeln ist zu berücksichtigen,
- Kinder sind gewaltfrei zu erziehen,
- staatliche Pflicht für kindgerechte Lebensverhältnisse,
- gleiche Bedingungen für Kinder,
- Verbot von Kinderarbeit, die deren Wohl widerspricht.⁸²⁴

Begründet wurde dieser Antrag mit der unbestrittenen Grundrechtsfähigkeit von Kindern, die auch im Wortlaut der Verfassung ihren Niederschlag finden müsse. Die Forderung nach Gewaltfreiheit solle noch entgegenstehenden Praktiken klar den Schein der Gesellschaftsfähigkeit nehmen. Das Wächteramt des Staates müsse betont werden.⁸²⁵

Dem wurde entgegengehalten, dass kein verfassungsrechtlicher Handlungsbedarf bestehe, weil die Grundrechtsfähigkeit von Kindern verfassungsrechtlich anerkannt sei. Gewalt gegenüber Kindern könne nicht durch die Verfassung, sondern müsse durch gesellschaftliche Praxis eingedämmt werden.⁸²⁶

⁸²² Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 58f.

⁸²³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 56: 25 Ja-, 3 Nein-Stimmen, 15 Enthaltungen; der PDS-Antrag erhielt eine Ja-Stimme bei 2 Enthaltungen.

⁸²⁴ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 156 Kommissionsdrucks. Nr. 76

⁸²⁵ Ebenda S. 59f.; Neumann, Franz: Verfassungsdiskussion in Deutschland II, 1994, S. 24ff.

⁸²⁶ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 60

Der Antrag der SPD erhielt eine relative Mehrheit, aber keine 2/3-Mehrheit.⁸²⁷

6.5. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

6.5.1. Staatsziel Umweltschutz

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches enthielt einen ausführlichen Artikel zum Umweltschutz, in dem u.a. geregelt wurde:

- Schutzpflicht des Staates für die Umwelt,
- Staatliche Umweltpolitik muss Vorsorge treffen,
- gegen Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen,
- für sparsamen Gebrauch und Wiederverwendung von Rohstoffen,
- sparsame Nutzung von Energie,
- Umweltbeeinträchtigungen dürfen nur für überragend wichtige Allgemein-interessen zugelassen werden,
- niemand darf durch Umweltbeeinträchtigungen in seiner Gesundheit verletzt oder gefährdet werden,
- Akteneinsichtsrecht in Umweltdaten,
- Zulässigkeit der Verbandsklage,
- Schadensersatzanspruch bei Umweltschäden,
- Zugang für alle zu Bergen, Wäldern, Feldern, Seen u. Flüssen (Art. 33 VE-RT).

Der Kuratoriumsentwurf stellte die natürlichen Lebensgrundlagen auch der künftigen Generationen und die Natur um ihrer selbst willen unter den besonderen Schutz des Staates (Art. 20a Abs. 1 KuratE) und verpflichtete Bund, Länder und Gemeinden, ökologische Belastungen zu dokumentieren und über alle Vorhaben zu informieren (Art. 20a Abs. 2 KuratE). Außerdem sollte ein Ökologischer Rat eingerichtet (Art. 53b KuratE) sowie das Verbandsklagerecht für Umwelt-verbände eingeführt werden (Art. 19 V KuratE).

In der Gemeinsamen Verfassungskommission übernahm Wolfgang Ullmann, der Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen, den Vorschlag des Kuratoriumsentwurfs wörtlich als eigenen Antrag.⁸²⁸

In der Gemeinsamen Verfassungskommission waren vor allem zwei Punkte Gegenstand der Auseinandersetzungen:

⁸²⁷ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 56, 59f.: 24 Ja-Stimmen, 20 bzw. 22 Nein-Stimmen

⁸²⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 150f.; Kommissionsdrucks. Nr. 45 und 48

- Anthropozentrischer oder nichtanthropozentrischer Ausgangspunkt (Sollen die natürlichen Lebensgrundlagen um des Menschen willen oder um ihrer selbst willen geschützt werden?),
- Gesetzesvorbehalt oder vorbehaltloser Umweltschutz.⁸²⁹

Die CDU-Mitglieder in der GVK verwiesen auf die Bedeutung der Menschenwürde für die verfassungsmäßige Ordnung und darauf, dass der Mensch Mittelpunkt und Maß staatlicher Regelungen sei. Der Umweltschutz müsse anderen Staatszielen, wie z.B. dem Sozialstaatsgebot, aber auch dem Eigentumsrecht, gleichgeordnet bleiben und dürfe keinen Vorrang beanspruchen, um eine vernünftige Verkehrsplanung und die Ansiedlung von Arbeitsplätzen nicht zu gefährden. Deshalb sei auch die nähere Ausgestaltung dem Gesetzgeber zu überlassen, der die verschiedenen Interessenlagen zu einem geordneten Ausgleich zu bringen habe.⁸³⁰

Die anderen Parteien betonten die Bedeutung der Umwelt, die auch um ihrer selbst willen geschützt werden müsse, und ihre überragende Position auch gegenüber anderen Staatszielen. Auch die anderen Staatsziele, wie z.B. das Sozialstaatsgebot, enthielten keinen Gesetzesvorbehalt.⁸³¹

Innerhalb der Gemeinsamen Verfassungskommission einigten sich die Berichterstatter auf Vorschlag von Rupert Scholz zunächst auf folgende Formulierung:

„Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung unter dem Schutz des Staates.“⁸³²

Damit sollte erreicht werden, dass daraus keine individual-rechtlichen Rechtsansprüche hergeleitet werden könnten (z.B. Schadensersatz- oder Schmerzensgeldansprüche bei umweltbeeinträchtigenden Vorhaben), der Bezug zur verfassungsmäßigen Ordnung verweise auch auf die anderen Rechtsgüter und auf die Bedeutung für den Menschen. Dieser Vorschlag erhielt in der Abstimmung am 11. Feb. 1993 nicht die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.⁸³³

Grund dafür war ein Konflikt in der CDU-CSU Bundestagsfraktion. Der parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU Fraktion, Jürgen Rüttgers, hatte den Kommissionsmitgliedern der CDU/CSU gedroht, sie aus der GVK abuberufen, wenn der von ihm geforderte Gesetzesvorbehalt nicht verabschiedet werde. Drei CDU-

⁸²⁹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 65ff.; vgl. Neumann, Franz: Verfassungsdiskussion in Deutschland I, 1992, S. 27ff.

⁸³⁰ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 65ff.

⁸³¹ Ebenda S. 65ff.

⁸³² ebenda S. 66f.

⁸³³ ebenda S. 67; 41 Ja-, 21 Nein-Stimmen, 1 Enthaltung; Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, Bonn 1996, Band I S. 781

Mitglieder blieben deshalb der Abstimmung fern, Scholz ließ den Vorsitz in der GVK aus Protest ruhen.⁸³⁴

Es kam schließlich zu einem Kompromiss, der in der letzten Sitzung der GVK eine Zwei-Drittel-Mehrheit erreichte:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“⁸³⁵

Damit wird der Umweltschutz als objektiv-rechtliches Staatsziel ausgestaltet, das keine subjektiven, d.h. einklagbaren Rechte gewährt. Die verfassungsmäßige Ordnung als Rahmen soll die Gleichordnung des Umweltschutzes mit anderen Verfassungsprinzipien und -rechtsgütern zum Ausdruck bringen. Das Staatsziel richtet sich an den Gesetzgeber, Verwaltung und Gerichte sind an die gesetzlichen Regeln gebunden.⁸³⁶

6.5.2. Weitergehende Verfassungsbestimmungen zum Umweltschutz

Weitergehende Vorschläge, wie eine ökologische Grenze bei der 'freien Entfaltung der Persönlichkeit'⁸³⁷ oder bei der Eigentumsgarantie⁸³⁸ wurden zwar diskutiert, aber mangels Mehrheiten nicht zur Abstimmung gestellt.⁸³⁹

6.5.3. Tierschutz

Zum Tierschutz gab es weder im Verfassungsentwurf des Runden Tisches noch im Kuratoriumsentwurf einen Vorschlag. Welche Bedeutung der Tierschutz im Bewusstsein der Bevölkerung hat, wird an der Zahl von 170.000 Eingaben deutlich, die an die GVK gerichtet wurden.⁸⁴⁰

Die SPD und das Land Hessen stellen den Antrag:

⁸³⁴ Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, Bonn 1996, Band I S. 789;

Batt, Helge-Lothar: Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit, 1996, S. 121f.

⁸³⁵ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 65, 67

⁸³⁶ Ebenda S. 67f.

⁸³⁷ Scherf, Henning: Staatsziele und soziale Grundrechte, hier: Staatsziel Umweltschutz, Bericht der Freien Hansestadt Bremen vom 21. 5. 1992, in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, Band 3, 1996, S. 268, Arbeitsunterlage Nr. 36: „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht *die natürlichen Lebensgrundlagen beschädigt*, die Rechte anderer verletzt und gegen die verfassungsmäßige Ordnung und das Sittengesetz verstößt“; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 68

⁸³⁸ Vorschlag Dr. Ullmann: „Eigentum ist sozialpflichtig. Der Gesetzgeber stellt sicher, dass sein Gebrauch zugleich dem Wohle der Allgemeinheit, insbesondere zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen dient.“ (Kommissionsdrucks. Nr. 45, in: Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 150)

⁸³⁹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 68

⁸⁴⁰ Ebenda S. 69, 125

„Tiere werden als Lebewesen geachtet. Sie werden vor nicht artgemäßer Haltung, vermeidbaren Leiden und Zerstörung ihrer Lebensräume geschützt.“⁸⁴¹

Die FDP-Mitglieder um Dr. Burkhard Hirsch beantragten:

„Tiere werden im Rahmen der geltenden Gesetze vor vermeidbaren Leiden und Schäden geschützt.“⁸⁴²

Die Befürworter einer verfassungsrechtlichen Regelung des Tierschutzes brachten vor, das Tierschutzgesetz von 1986 könne bestimmte Praktiken wie Massentierhaltung, Tiertransporte, Praktiken bei der Tötung von Tieren und die Nutzung als Versuchstiere nicht ausreichend in den Griff bekommen. Erst durch eine verfassungsrechtliche Verankerung bekomme der Tierschutz gegenüber der Wissenschafts- und Forschungsfreiheit, z.B. bei der Nutzung als Versuchstiere, eine gleiche Rechtsposition.⁸⁴³

Die Gegner einer verfassungsrechtlichen Regelung hielten den Tierschutz durch das Tierschutzgesetz ausreichend gewährleistet. Die Werteordnung der Verfassung sei auf den Menschen bezogen, die Aufnahme des Tierschutzes in die Verfassung könne diese Werteordnung beeinträchtigen.⁸⁴⁴

In der Abstimmung erhielt der SPD-Antrag eine relative Mehrheit, der FDP-Antrag sogar eine absolute Mehrheit, aber nicht die für GVK-Empfehlungen erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.⁸⁴⁵

6.6. Soziale Staatsziele

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches sah im Anschluss an die Sozialcharta des Runden Tisches Rechtsansprüche auf soziale Sicherung, auf Arbeit und auf angemessenen Wohnraum vor.⁸⁴⁶ Es folgten dann im Einzelnen Bestimmungen über die sozialen Sicherungssysteme, über Kündigungsschutz einerseits und die Förderungsverpflichtung des Staates andererseits.

⁸⁴¹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission BT-Drucks. 12/6000, S. 69, Kommissionsdrucks. Nr. 29 u. 46

⁸⁴² Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 69, Kommissionsdrucks. Nr. 50

⁸⁴³ Ebenda S. 70f.

⁸⁴⁴ ebenda S. 71

⁸⁴⁵ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 69: SPD-Antrag: 25 Ja-, 24 Nein-Stimmen bei 5 Enthaltungen; FDP-Antrag: 33 Ja-, 19 Nein-Stimmen bei 3 Enthaltungen. 2002 wurde der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG schließlich doch ergänzt um den Schutz für Tiere, G. zur Änderung des Grundgesetzes vom 26.7.2002, BGBl. I S. 2862

⁸⁴⁶ Art. 23 Abs. 2 VE-RT: „Jeder Bürger hat das Recht auf soziale Sicherung gegen die Folgen von Krankheit, Unfall, Invalidität, Behinderung, Pflegebedürftigkeit, Alter und Arbeitslosigkeit.“

Art. 25 Abs. 1 S. 1 VE-RT: „Jeder Bürger hat das Recht auf angemessenen Wohnraum.“

Art. 27 Abs. 1 VE-RT: „Jeder Bürger hat das Recht auf Arbeit oder Arbeitsförderung.“

Im Kuratoriumsentwurf waren die Regelungsziele ebenfalls als Rechtsansprüche formuliert, es war aber deutlich, dass daraus niemand einen Arbeitsplatz oder eine Wohnung einklagen konnte.⁸⁴⁷

In der Gemeinsamen Verfassungskommission wurden deshalb die sozialen Grundrechte als soziale Staatsziele diskutiert.⁸⁴⁸

6.6.1. Staatsziel Arbeit

Bündnis 90/Die Grünen beantragten die Einfügung eines Art. 12a „Recht auf Arbeit“ unter wörtlicher Übernahme der Formulierung im Kuratoriumsentwurf.⁸⁴⁹ Die SPD beantragte eine Ergänzung nach Art. 20 GG, der den Staat zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und eines hohen Beschäftigungsstandes im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verpflichtete.⁸⁵⁰

In dem Ziel, einen hohen Beschäftigungsstandard zu erreichen, waren sich nach ihren Aussagen alle Fraktionen und Gruppen in der GVK einig. Frage war aber, ob dies auf der Ebene der Verfassung durch Formulierung eines Staatsziels erfolgen solle oder ob es sich um eine Aufgabe handele, für die der einfachgesetzliche Gesetzgeber zuständig sei.⁸⁵¹

Soziale Staatsziele seien in die Verfassung aufzunehmen, soweit es sich um die Garantie existentieller Bedürfnisse handele. Der Staat habe nicht nur Sicherheit und Freiheit zu garantieren, sondern in vielen Fällen gehe es um die Teilhabe an staatlichen Leistungen, wie das BVerfG u.a. im Numerus-clausus-Urteil⁸⁵² ausgeführt habe. Die Verwirklichung von grundrechtlich garantierten Positionen, wie z.B. dem Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG) sei nur möglich, wenn der Staat in Bereichen, in denen er ein Ausbildungsmonopol habe wie beim Medizinstudium, allen die gleiche Chance zum Zugang gewähre und die vorhandenen Ausbildungskapazitäten ausschöpfe und ausbaue. Für die Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips sei die Verankerung des Staatsziels ‚Recht auf Arbeit‘ erforderlich.

⁸⁴⁷ Art. 12a KuratE: Recht auf Arbeit

Art. 12b KuratE: Recht auf soziale Sicherung

Art. 13a KuratE: Recht auf Wohnung

⁸⁴⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 75ff.; Neumann, Franz: Verfassungsdiskussion in Deutschland I, 1992, S. 19ff.

⁸⁴⁹ Kommissionsdrucksache Nr. 40, in: Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 149:

Art. 12a Abs. 1 KuratE: „Der Staat schützt das Recht jedes Menschen auf Arbeit, trägt zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen bei und sichert einen hohen Beschäftigungsstandard, soweit dies sozial verantwortlich und ökologisch verträglich ist.“ Art. 12a Abs. 2 KuratE: „Jede Bürgerin und jeder Bürger haben das Recht auf öffentliche Maßnahmen der Arbeitsförderung, der beruflichen Weiterbildung oder der Umschulung sowie im Falle der Arbeitslosigkeit das Recht auf angemessene Lohnersatzleistungen.“

⁸⁵⁰ Kommissionsdrucks. Nr. 24, in: Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 144: „Der Staat trägt zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen bei. Er sichert im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen hohen Beschäftigungsstandard.“

⁸⁵¹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 75ff., 77f.

⁸⁵² BVerfG, Urt. v. 18.7.1972, BVerfGE 33, 303-358 (numerus clausus)

Obwohl über Art. 109 Abs. 2 GG als wirtschaftspolitischem Ziel das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu beachten sei, sei das Ziel der Vollbeschäftigung doch mit einem leichten Vorrang zu versehen.⁸⁵³

Demgegenüber betonten vor allem die CDU/CSU-Mitglieder in der GVK, das Grundgesetz habe – in bewusstem Gegensatz zur Weimarer Verfassung – auf Programmsätze verzichtet, und statt dessen justitiable Rechtsansprüche formulieren wollen. Damit gebe man dem Parlament den notwendigen Gestaltungsspielraum, durch einfachgesetzliche Maßnahmen dem Ziel der Vollbeschäftigung möglichst nahe zu kommen. Durch soziale Staatsziele erwecke man Erwartungen, die der Staat gar nicht erfüllen könne, es sei denn um den Preis dirigistischer Eingriffe in den Markt; dies greife aber in die unternehmerische Freiheit ein. Durch die Konkretisierung von Staatszielen in der Verfassung dränge man zwangsläufig andere Politikziele zurück. Die nicht erfüllbaren Erwartungen verstärkten die Politikverdrossenheit der Bürger. Die Hervorhebung der Vollbeschäftigung könne im Übrigen das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht (Art. 109 Abs. 2 GG) gefährden.⁸⁵⁴

Der Antrag von Bündnis 90/DieGrünen erhielt 2 Stimmen, der Antrag der SPD erhielt eine einfache Mehrheit, aber nicht die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.⁸⁵⁵

6.6.2. Staatsziel Wohnung

Bündnis 90/Die Grünen brachten die Formulierung aus dem Kuratoriumsentwurf in die GVK ein, wonach das Recht jedes Menschen auf eine angemessene Wohnung zu schützen sei und die Förderung des Wohnungsbaus, Sorge für einkommensgerechte Mieten und gesetzlicher Kündigungsschutz gewährleistet werden müsse.⁸⁵⁶ Die SPD beantragte als Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips:

„Der Staat fördert die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum. Er sichert das Wohnrecht von Mietern.“⁸⁵⁷

Genau wie das Eigentum in Art. 14 GG geschützt sei, sei es erforderlich, das Recht auf eine angemessene Wohnung zu sichern, da sie ein elementares Lebensbedürfnis sei.⁸⁵⁸

Dem wurde entgegengehalten, mit der Aufnahme eines Grundrechts oder Staatsziels auf Wohnen werde die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes durchbrochen.⁸⁵⁹

Der Vorschlag von Bündnis 90/ Die Grünen erhielt 2 Stimmen, der Vorschlag der SPD eine einfache, aber nicht die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.⁸⁶⁰

⁸⁵³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 78f.

⁸⁵⁴ Ebenda S. 80f.

⁸⁵⁵ ebenda S. 76f.

⁸⁵⁶ ebenda, Kommissionsdrucks. Nr. 39, S. 149

⁸⁵⁷ ebenda, Kommissionsdrucks. Nr. 23, S. 144

⁸⁵⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 79f.

⁸⁵⁹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 80f.

⁸⁶⁰ Ebenda S. 76f.

6.6.3. Soziale Sicherung

Zum Staatsziel der sozialen Sicherung übernahm Bündnis 90/Die Grünen wiederum die Formulierung aus dem Kuratoriumsentwurf, nach dem der Staat das Recht jedes Bürgers bzw. jeder Bürgerin auf soziale Sicherung schütze und für eine Grundsicherung im Alter, bei Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Obdachlosigkeit und Mittellosigkeit Sorge.⁸⁶¹ Die SPD beantragte eine Ergänzung des Artikels 20 um den Satz:

„Der Staat gewährleistet ein System der sozialen Sicherheit.“⁸⁶²

Der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen erhielt 2 Stimmen, der SPD-Antrag eine relative, aber nicht die in der GVK erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.⁸⁶³

6.6.4. Bildung und Kultur

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches sah das Recht jedes Bürgers auf gleichen und unentgeltlichen Zugang zu öffentlichen Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen vor (Art. 24 Abs. 1 VE-RT) sowie eine staatliche Pflicht zur Kulturförderung (Art. 20 Abs. 2 VE-RT). Auch der Kuratoriumsentwurf schrieb ein Recht auf Bildung und auf unentgeltlichen Schulbesuch (Art. 7 Abs. 1 u. 2 KuratE) sowie eine Kulturförderung vor (Art. 5a Abs. 2 KuratE).

Bündnis 90/Die Grünen übernahmen den Kuratoriumsentwurf als Antrag in die GVK.⁸⁶⁴ Die SPD-Mitglieder formulierten eine Ergänzung zu Art. 20 GG:

„Der Staat schützt und fördert den Zugang eines jeden Menschen zur Bildung. Dieser ist allen Menschen zu Schulen, Hochschulen, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen in gleicher Weise zu eröffnen, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage und politischen Überzeugung. Er schützt und fördert das kulturelle Leben seiner Bürger.“⁸⁶⁵

Die Chancengleichheit beim Zugang zu Bildungseinrichtungen sei in der Verfassung zu verankern, um die hohe Bedeutung der Bildung bei staatlicher Haushaltsplanung zu berücksichtigen. Deshalb sei auch im Grundgesetz ein deutlicher Hinweis auf den Kulturstaat erforderlich.⁸⁶⁶ Dem hielten CDU-Vertreter, aber auch Vertreter der Bundesländer entgegen, dass Bildung und Kultur nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes Ländersache sei, so dass die Einfügung einer speziellen Vorschrift zum Kulturstaat die föderale Ordnung störe und auch nicht erforderlich sei.⁸⁶⁷

⁸⁶¹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000,, Kommissionsdrucks. Nr. 41, S. 149

⁸⁶² Ebenda, Kommissionsdrucks. Nr. 28, S. 145

⁸⁶³ ebenda S. 76f.

⁸⁶⁴ Ebenda, Kommissionsdrucks. Nr. 44, S. 150

⁸⁶⁵ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 148, Kommissionsdrucks. Nr. 34

⁸⁶⁶ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 80

⁸⁶⁷ Ebenda S. 81f.

Bei der Abstimmung erhielt der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen lediglich 2 Stimmen, aber auch der SPD-Antrag wurde mehrheitlich abgelehnt.⁸⁶⁸

6.6.5. Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn

Auf der Grundlage eines SPD-Antrages,⁸⁶⁹ wonach die Bildungsziele Selbstbestimmung und Mitmenschlichkeit in Art. 7 GG aufgenommen werden sollten, entwickelte sich in der GVK eine überparteiliche Initiative, insbesondere des SPD-Abgeordneten Konrad Elmer⁸⁷⁰ und der CDU-Abgeordneten Susanne Rahardt-Vahldieck, nach der ein neuer Art. 2a in das Grundgesetz eingefügt werden sollte:

„Jeder ist zu Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn aufgerufen.“⁸⁷¹

Damit werde ein ethisches Postulat eingefügt und die Werteordnung des Grundgesetzes sinnvoll ergänzt. Genau wie Eigentum sozialpflichtig sei, müsse auch die Gemeinschaftsbezogenheit der Freiheit zum Ausdruck kommen, wobei eine Assoziation mit dem Begriff der Brüderlichkeit (in der französischen Revolution) als legitim empfunden wurde. Gerade für die Integration der neuen Bundesländer sei die Betonung der Gemeinschaftsbezogenheit der neuen Freiheiten sinnvoll.⁸⁷²

Die Kritiker dieses Vorschlages wandten ein, das ethische Verhalten der Bürger untereinander könne nicht Gegenstand verfassungsrechtlicher Regelungen sein. Das Grundgesetz sei eine strikte Rechtsverfassung, kein Tugendkatalog. Die Mitmenschlichkeit sei im Begriff der Menschenwürde bereits mitgedacht.⁸⁷³ Bei der Abstimmung erhielt der Vorschlag immerhin eine absolute Mehrheit von 36 Ja- und 21 Nein-Stimmen, erreichte aber nicht die für GVK-Empfehlungen erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.⁸⁷⁴

6.7. Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches sah ausdrücklich ein Volksbegehren mit einem Quorum von 750.000 Unterstützern (dies entspricht etwa 6,05% der Wahlberechtigten) vor. Nach Erreichen des Quorums musste ein Volksentscheid herbeigeführt werden, wobei Verfahrensregelungen die Vorschrift ergänzten (Neun

⁸⁶⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 77

⁸⁶⁹ ebenda S. 155 Kommissionsdrucks. Nr. 73

⁸⁷⁰ Er war Pfarrer in Ost-Berlin, vgl. Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode 1990, Rheinbreitbach 1991, S. 85

⁸⁷¹ Kommissionsdrucks. Nr. 93, in: Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 159

⁸⁷² Ebenda S. 82f.

⁸⁷³ Ebenda S. 83

⁸⁷⁴ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 82; Elmer-Herzig, Konrad: Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn, in: Fischer, Erich; Künzel, Werner (Hg.): Verfassungsdiskussion und Verfassungsgebung 1990 bis 1994 in Deutschland, Band I, 2005, S. 105-124

Vertrauensleute, Anhörung in der Volkskammer, Werbung in den öffentlich-rechtlichen Massenmedien).⁸⁷⁵

Im Kuratoriumsentwurf war darüber hinaus noch eine Volksinitiative vorgesehen. Bei einer Unterstützung von 100.000 Wahlberechtigten (etwa 0,16% der Wahlberechtigten) hatte sich der Bundestag mit dem Gesetzentwurf zu befassen, die Antragsteller hatten Anhörungsrechte (Art. 82a Abs. 1 KuratE). Für ein Volksbegehren waren mindestens 1 Mill. Wahlberechtigte erforderlich (etwa 1,6% der Wahlberechtigten), diese konnten einen Volksentscheid erzwingen (Art. 82a Abs. 2 bis 4 KuratE).

Bündnis 90/Die Grünen übernahmen die Regelung im Kuratoriumsentwurf inhaltlich als Antrag in die GVK.⁸⁷⁶ Auch die SPD-Mitglieder in der GVK brachten Vorschläge zu Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid ein. Das Quorum für die Volksinitiative sollte 0,5% der Wahlberechtigten betragen, das Quorum für das Volksbegehren 5%.⁸⁷⁷

Die Instrumente von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid wurden als notwendige Ergänzung zur repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes eingebracht, um der zunehmenden Entfremdung von Bürgern und Politikern entgegenzuwirken. Gerade die friedliche Revolution in der DDR sei durch das verantwortungsbewusste direkte Handeln der Menschen zustande gekommen. Die Weimarer Republik sei nicht an den Volksentscheiden gescheitert, wie man schon daran sehe, dass diese erfolglos geblieben seien.⁸⁷⁸

Die Gegner von direkter Beteiligung des Volkes führten an, durch die Möglichkeiten von Volksentscheiden könne das Parlament geschwächt werden, weil z.B. die Flucht in den Volksentscheid möglich sei, statt doch noch Kompromisse zu finden. Gerade die Form der Kompromissfindung, wie sie im parlamentarischen Betrieb die Regel sei, sei beim Volksentscheid nicht gegeben, wenn dieser einmal auf den Weg gebracht sei. Schließlich seien stark stimmungsabhängige Entscheidungen, die durch die größeren Einflussmöglichkeiten der Massenmedien gegenüber Weimar noch gesteigert seien, möglich und zu erwarten. Mit Plebisziten könnten aktive Minderheiten ihre Positionen durchsetzen. Schließlich würde die Mitwirkung der Länder bei der Bundesgesetzgebung durch Volksentscheide eingeschränkt.⁸⁷⁹

Der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen erhielt nur 4 Ja-Stimmen, der SPD-Antrag zur Volksinitiative erhielt eine knappe relative Mehrheit (29 Ja, 27 Nein), der Antrag auf Volksbegehren und Volksentscheid erhielt ebenfalls lediglich eine knappe relative

⁸⁷⁵ Art. 98 VE-RT

⁸⁷⁶ Kommissionsdrucks. Nr. 32, Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 147

⁸⁷⁷ Ebenda S. 84, Kommissionsdrucks. Nr. 35

⁸⁷⁸ ebenda S. 83ff.

⁸⁷⁹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 84-86

Mehrheit (28 Ja, 27 Nein), aber nicht die für GVK-Empfehlungen notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit.⁸⁸⁰

6.8. Parlamentsrechte

6.8.1. *Selbstauflösungsrecht des Bundestages*

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches sah ein Selbstauflösungsrecht des Parlaments mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit vor (Art. 55 Abs. 3 VE-RT), ebenso der Kuratoriumsentwurf (Art. 39a Abs. 2 KuratE), der verlangte, dass mit dem Auflösungsbeschluss gleich der Termin der Neuwahl zu bestimmen sei.

Bündnis 90/Die Grünen brachten einen Antrag ein, der ein Selbstauflösungsrecht des Bundestages vorsah, wenn ein Viertel der Abgeordneten den Antrag stellten und eine Drei-Viertel-Mehrheit zustimme.⁸⁸¹ Der SPD-Antrag schlug ein Selbstauflösungsrecht bei einer Zwei-Drittel-Mehrheit vor.⁸⁸²

Anlass für die Diskussion über ein Selbstauflösungsrecht war die Auflösung des Bundestages nach dem inszenierten Misstrauensvotum gegen Helmut Kohl am 17.12.1982, das den Geruch der Manipulation hatte, weil Kohl über ausreichende Mehrheiten von CDU und FDP verfügte. Zwar hatte das Bundesverfassungsgericht die Auflösung des Bundestages und die Ansetzung von Neuwahlen mit dem Urteil vom 16. Feb. 1983 gebilligt, aber nur mit einer Mehrheit von 5 zu 3 Stimmen.⁸⁸³ Mit einem Selbstauflösungsrecht, das nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit, also in der Regel nur mit der Opposition gemeinsam ausgeübt werden könne, bestehe die Möglichkeit, von einer „manipulierten“ Vertrauensfrage Abstand zu nehmen.⁸⁸⁴

Die Gegner eines Selbstauflösungsrechts beriefen sich auf die engen Grenzen, in denen das Grundgesetz eine Auflösung des Parlaments vor Ablauf der Wahlperiode zulasse. Ausgangspunkt dafür waren die Erfahrungen aus der Weimarer Republik, in der das Parlament nur einmal bis zum Ende der Wahlperiode tätig war und im Übrigen durch negative Mehrheiten Regierungen stürzen und Neuwahlen auslösen konnte. Das vom Grundgesetz eingeführte konstruktive Misstrauensvotum (Art. 67 GG) sollte das verhindern.⁸⁸⁵

Der Antrag der SPD erhielt zwar eine einfache Mehrheit, aber nicht die für die GVK-Empfehlungen erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.⁸⁸⁶

⁸⁸⁰ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 84

⁸⁸¹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 153, Kommissionsdrucks. Nr. 61

⁸⁸² Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 152f., Kommissionsdrucks. Nr. 59

⁸⁸³ BVerfG, Urt. v. 16. 2. 1983, BVerfGE 62, 1-64 (Bundestagsauflösung)

⁸⁸⁴ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 86ff.

⁸⁸⁵ Ebenda S. 87f.

⁸⁸⁶ Ebenda S. 87

6.8.2. Rechte der Opposition

Im Verfassungsentwurf des Runden Tisches war festgelegt, dass die Opposition bei den Redezeiten nicht benachteiligt werden dürfe (Art. 57 Abs. 2 S. 2 VE-RT). Der Kuratoriumsentwurf enthielt eine ausdrückliche Vorschrift über die Aufgaben der Opposition:

„Die Opposition ist wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Sie hat insbesondere die Aufgabe, die Regierung zu kritisieren und zu kontrollieren. Sie steht der Regierung als Alternative gegenüber und hat das Recht auf Chancengleichheit sowie Anspruch auf die zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben erforderliche Ausstattung.“⁸⁸⁷

Der Antrag wurde von der PDS/LL zum Teil übernommen, soweit es die Rolle der Opposition und die Chancengleichheit anging.⁸⁸⁸ Der SPD-Antrag sprach auch die Rolle der Fraktionen ausdrücklich an:

„Abs. 1: Die Fraktionen sind freiwillige Zusammenschlüsse von Abgeordneten. Sie wirken an der parlamentarischen Willensbildung mit. Art. 38 Abs. 1 bleibt unberührt. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

Abs. 2: Das Recht auf Bildung und Ausübung parlamentarischer Opposition wird gewährleistet.“⁸⁸⁹

Der SPD-Antrag erhielt nur eine relative Mehrheit, aber nicht die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.⁸⁹⁰

6.8.3. Abgeordnetenrechte

Im Kuratoriumsentwurf war festgeschrieben, dass die Bundesregierung Fragen von Abgeordneten „nach bestem Wissen unverzüglich, vollständig und wahrheitsgemäß“ zu beantworten habe (Art. 43b Abs. 1 KuratE). PDS/LL übernahmen diesen Antrag.⁸⁹¹ Die SPD-Mitglieder stellten einen ähnlich lautenden Antrag. Beide Anträge wurden mehrheitlich abgelehnt.⁸⁹²

6.9. Bund und Länder

6.9.1. Gesetzgebungskompetenzen und -verfahren

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches sah ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes vor (z.B. für Bürgerliches Recht und Strafrecht, Währung,

⁸⁸⁷ Art. 39 Abs. 2 KuratE

⁸⁸⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 145ff., Kommissionsdrucks. Nr. 30

⁸⁸⁹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 152, Kommissionsdrucks. Nr. 55

⁸⁹⁰ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 89: 20 Ja-, 17 Nein-Stimmen, 3 Enthaltungen

⁸⁹¹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 146, Kommissionsdrucks. Nr. 30

⁸⁹² Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 91 und S. 152 Kommissionsdrucks. Nr. 56

Wirtschaftsrecht, Verteidigung, Eisenbahn und Post, aber auch Kriminalpolizei, Art. 96 VE-RT) und ausschließliche Zuständigkeiten der Länder (z.B. Gefahrenabwehr, Kommunalrecht, Raumordnung, Baurecht und Naturschutz, Errichtung von Universitäten, Art. 97 VE-RT). Bei zustimmungspflichtigen Gesetzen (z.B. Steuerverteilung, Raumordnung und Planung des Bundes und Verwaltungsverfahren) war die Zustimmung der Länderkammer erforderlich (Art. 91 VE-RT), bei allen anderen Bundesgesetzen konnte die Länderkammer Einspruch einlegen, der aber mit absoluter Mehrheit der Volkskammer zurückgewiesen werden konnte (Art. 92 VE-RT).

Der Kuratoriumsentwurf sah eine Zustimmungspflicht des Bundesrats für alle Bundesgesetze vor, der Bundesrat hatte die Letztentscheidungsbefugnis, ob im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ein Bundesgesetz zulässig sei. Die Rahmengesetzgebung des Bundes sollte abgeschafft werden (Art. 72, 77 KuratE).

Die GVK gab im Wesentlichen einstimmig die Empfehlung ab, die Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern stärker zu trennen:

- Dazu sollten die Länder zur konkurrierenden Gesetzgebung zuständig bleiben, solange der Bund auf dem Gebiet kein Gesetz erlassen habe (Art. 72 I GG).
- Der Bund solle bei der konkurrierenden Gesetzgebung von seiner Gesetzgebungsbefugnis nur Gebrauch machen können, wenn eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich sei (Art. 72 II GG); falle die Erforderlichkeit nachträglich weg, werde sie durch Landesrecht ersetzt (Art. 72 III GG).
- Rahmengesetze des Bundes dürften nur ausnahmsweise Detailregelungen oder unmittelbar geltende Regelungen erhalten (Art. 75 II GG).
- Zur konkurrierenden Gesetzgebung gehöre die Staatshaftung, die Regelung bedürfe der Zustimmung des Bundesrats (Art. 74 I Nr. 25, 74 II GG).
- Das Bundesverfassungsgericht entscheide über das Vorliegen der Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes (Art. 93 I Nr. 2a GG).⁸⁹³

Darüber hinaus wurden einzelne Gesetzgebungszuständigkeiten aus der konkurrierenden Gesetzgebung herausgenommen (Erschließungsbeiträge, Art. 74 I Nr. 18 GG), andere in Rahmengesetzgebung überführt (Schutz deutschen Kulturguts, Art. 74 I Nr. 5 GG), andere neu aufgenommen (Staatshaftung, Gentechnik und Transplantation, Art. 74 I Nr. 25 u. 26 GG). Schließlich gab die GVK die Empfehlung ab, bestimmte Zuständigkeiten in der Rahmengesetzgebung des Bundes zu beschränken (Hochschulrecht: auf Zulassung zum Studium, Studiengänge, Prüfungen, Hochschulgrade und Personal, Art. 75 I Nr. 1a GG) bzw. herauszunehmen (Zuständigkeit für Film, Art. 75 I Nr. 2 GG).⁸⁹⁴

Die GVK gab noch weitere Empfehlungen ab:

⁸⁹³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 30ff.

⁸⁹⁴ Ebenda S. 30ff.

- die Fristen für Stellungnahmen des Bundesrates und der Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren auf Verlangen auf 9 Wochen zu verlängern (Art. 76 II und III GG),
- die Verpflichtungen von Bundestag und Bundesrat, Vorlagen der anderen Gesetzgebungsorgane innerhalb angemessener Frist zu beraten und zu entscheiden (Art. 76 III, 77 II a GG),
- ein Initiativrecht des Bundesrates zur Vorlage von Rechtsverordnungen zu verankern (Art. 80 III GG),
- den Ländern das Recht zu geben, Regelungsermächtigungen sowohl durch Gesetze als auch durch Rechtsverordnungen auszufüllen (Art. 80 IV GG).⁸⁹⁵

Damit sollte das eigenständige staatliche Handeln der Länder gestärkt und einer Tendenz zu immer stärkeren Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen auf den Bund entgegengewirkt werden.

6.9.2. Neugliederung des Bundesgebiets

Der Kuratoriumsentwurf setzte für die Neugliederung einen Staatsvertrag voraus und die Zustimmung in den beteiligten Ländern durch einen Volksentscheid (Art. 29 I KuratE) sowie die Bestätigung durch Bundesgesetz (Art. 29 II KuratE).

In der GVK wurde mit Zwei-Drittel-Mehrheit die Empfehlung beschlossen, Gebietsänderungen durch Staatsvertrag zu regeln, der eines Volksentscheides jedenfalls in den betroffenen Landesteilen bedurfte.⁸⁹⁶ Der Volksentscheid sollte ein Quorum von 25% der Wahlberechtigten erreichen und müsse durch Bundesgesetz bestätigt werden. Diese „kleinen“ Gebietsänderungen sollten bei einer betroffenen Einwohnerzahl von 50.000 zustande kommen (bisher: 10.000 Einwohner).

Weitergehende Änderungen (also bei mehr betroffenen Einwohnern) sollten nur durch Bundesgesetz mit Volksentscheid in den betroffenen Ländern zulässig sein (wie bisher Art. 29 Abs. 1 - 6 GG).

6.9.3. Kommunale Selbstverwaltung

Sowohl der Verfassungsentwurf des Runden Tisches als auch der Kuratoriums-entwurf sahen eine Stärkung der Selbstverwaltungsgarantie vor (Art. 50 VE-RT; Art. 28 KuratE).

In der GVK wurde der Antrag

„Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.“

⁸⁹⁵ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 31ff.

⁸⁹⁶ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 43ff.

mit Zwei-Drittel-Mehrheit angenommen.⁸⁹⁷ Damit sollte dem Bestreben entgegen gewirkt werden, den Kommunen immer mehr Aufgaben zuzuweisen, ohne sie mit ausreichenden finanziellen Mitteln auszustatten.

6.10. Staatsziel Frieden und die Rolle der Bundeswehr

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches betonte an mehreren Stellen den Grundsatz der Friedensstaatlichkeit: In der Präambel wird die Absicht,

„als friedliche, gleichberechtigte Partner in der Gemeinschaft der Völker zu leben“,

zum Ausdruck gebracht. Bei den Staatsgrundsätzen bekannte sich der Verfassungsentwurf

„zu dem Ziel der Schaffung einer gesamteuropäischen Friedensordnung“ (Art. 41 Abs. 1 S. 2 VE-RT).

Als Staatswappen wurde das Symbol der Friedensbewegung „Schwerter zu Pflugscharen“ ausgewählt (Art. 43 S. 2 VE-RT).⁸⁹⁸ Der Beitritt zu einem System kollektiver Sicherheit im Rahmen einer europäischen Friedensordnung wurde ausdrücklich vorgesehen (Art. 44 Abs. 2 VE-RT). Als weitere Staatsgrundsätze wurden die Förderung aller Abrüstungsmaßnahmen, das Verbot des Angriffskrieges und die Einschränkung des Waffenexports festgelegt (Art. 45 VE-RT). Der Kuratoriumsentwurf knüpfte daran an und schrieb in die Präambel das Ziel,

„dem Frieden in der Welt und der Zusammenarbeit der Völker zu dienen.“

Als Staatsgrundsatz wurde festgeschrieben:

„Er ist der Wahrung des Friedens verpflichtet“ (Art. 20 Abs. 1 S. 2 KuratE).

Dies wurde in einem eigenen Artikel „Friedensstaatlichkeit“ noch einmal betont:

„Der Staat hat dem Frieden in der Welt zu dienen, Kriege zu verhüten und auf ein friedliches Zusammenleben der Völker hinzuwirken, das Streitkräfte auf Dauer überflüssig macht. Er ist zur Abrüstung verpflichtet ...“ (Art. 26 Abs. 1 S. 1 u. 2 KuratE).

Angriffskriege wurden für verfassungswidrig erklärt. Die Herstellung, Lagerung, Beförderung, Aufstellung und Anwendung von Massenvernichtungswaffen wurde verboten. Der Rüstungsexport wurde stark eingeschränkt. (Art. 26 Abs. 2 - 4 KuratE).

In der Gemeinsamen Verfassungskommission wurden wesentliche Teile des Kuratoriumsentwurfs in sprachlich veränderter Form von PDS/LL als Kommissionsdrucksache Nr. 64 eingebracht.⁸⁹⁹ Die SPD-Mitglieder brachten Entwürfe ein, die den Einsatz von Streitkräften für friedenserhaltende Maßnahmen unter UN-Führung

⁸⁹⁷ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 46ff.

⁸⁹⁸ Zur zeitgeschichtlichen und zur kulturhistorischen Herkunft des Symbols vgl.: Freiling, Gerhard: Schwerter zu Pflugscharen als Staatssymbol, in: Freiling, Gerhard; Schäfer-Pohlmann, Günter (Hg.): Geschichte und Kritik. Beiträge zu Gesellschaft, Politik und Ideologie in Deutschland, Gießen 2002, S. 127ff.

⁸⁹⁹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 153f.

zuließen⁹⁰⁰ und den Grundsatz der Friedensstaatlichkeit mit einer Anlehnung an den Kuratoriumsentwurf formulierten.⁹⁰¹ Weitere SPD-Anträge knüpften den Bundeswehreinsatz im Bündnisfall an eine Zwei-Drittel-Mehrheit und beabsichtigten, die Kriegsdienstverweigerung von einer Gewissensprüfung unabhängig zu machen und den Zivildienst auf die tatsächliche Dauer des Wehrdienstes zu begrenzen, um Ungleichbehandlungen auszuschließen.⁹⁰² Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Bundeswehreinsätze 'out of area' auf eine sichere Rechtsgrundlage gestellt werden müssten und nur unter UN-Kommando zugelassen werden dürften.⁹⁰³

Der PDS-Antrag zielte hingegen auf ein Verbot der Auslandseinsätze außerhalb des Verteidigungsfalls.⁹⁰⁴ Die Friedenspflicht müsse an herausgehobener Stelle in der Verfassung verankert werden.⁹⁰⁵

Die CDU/CSU-Mitglieder hielten dem entgegen: Art. 24 Abs. 2 GG (Einordnung in ein System kollektiver Sicherheit) gebe eine ausreichende Rechtsgrundlage für Auslandseinsätze der Bundeswehr. Der Friedenswille der Bundesrepublik sei durch die Präambel und durch das Verbot des Angriffskrieges (Art. 26 GG) ausreichend dokumentiert. Der Export von Kriegswaffen dürfe aus Bündnisnotwendigkeiten nicht weiter eingeschränkt werden. Es dürfe keine Wahlfreiheit zwischen Wehrdienst und Zivildienst begründet werden, durch Wehrübungen und die Heranziehung im Verteidigungsfall seien die Wehrpflichtigen stärker belastet als Zivildienstleistende, dies müsse durch eine geringfügig längere Zivildienstzeit ausgeglichen werden.⁹⁰⁶

Der Antrag der PDS erhielt lediglich eine Stimme.⁹⁰⁷

Die Anträge der SPD zur Friedensstaatlichkeit und zur Kriegsdienstverweigerung erhielten einfache Mehrheiten, die Anträge zu Auslandseinsätzen und zum Bündnisfall erhielten keine Mehrheiten.⁹⁰⁸

6.11. Staat und Kirche

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches sah im I. Kapitel (Menschen- und Bürgerrechte) und 4. Abschnitt (Gesellschaftliche Gruppen und Verbände) die Gewährleistung der Freiheit der Kirchen und Religionsgemeinschaften vor (Art. 38 VE-RT), ihre Selbstverwaltungsgarantie, aber auch die Garantien des allgemeinen Arbeits-

⁹⁰⁰ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 141, Kommissionsdrucks. Nr. 8

⁹⁰¹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 158, Kommissionsdrucks. Nr. 87

⁹⁰² Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 159, Kommissionsdrucks. Nr. 90 und 91

⁹⁰³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 101ff.

⁹⁰⁴ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 102ff.

⁹⁰⁵ Ebenda S. 104

⁹⁰⁶ ebenda S. 102ff.

⁹⁰⁷ ebenda S. 102

⁹⁰⁸ ebenda S. 102

und Sozialrechts für kirchliche Arbeitnehmer. Eine Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts, ihre Förderung für ihre sozialen Tätigkeiten und ihr kulturelles Erbe war vorgesehen, ebenso die Möglichkeit, durch Vereinbarung gegen Erstattung der Verwaltungskosten die Mitgliedsbeiträge einzuziehen.

Der Kuratoriumsentwurf schrieb ebenfalls eine Trennung von Staat und Kirche vor sowie die Aufhebung der Kirchenartikel aus der Weimarer Reichsverfassung, die über Art. 140 GG Bestandteil des Grundgesetzes geworden waren.⁹⁰⁹

Wolfgang Ullmann, der Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen, übernahm die Bestimmungen des Kuratoriumsentwurfs als Antrag für die GVK.⁹¹⁰ Der Antrag wurde nach dem Ausscheiden Ullmanns von der PDS wörtlich übernommen.⁹¹¹

Die Anträge erreichten bei der Abstimmung lediglich zwischen 2 und 5 Ja-Stimmen und wurden damit mehrheitlich abgelehnt.⁹¹²

6.12. Präambel und neue Verfassung

6.12.1. Präambel

Sowohl nach dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches als auch nach dem Kuratoriumsentwurf sollte die im Grundgesetz enthaltene Bezugnahme auf die „Verantwortung vor Gott und den Menschen“ durch die „Verantwortung aller Deutschen für ihre Geschichte“ (VE-RT) bzw. durch die „Verantwortung vor der deutschen Geschichte und gegenüber künftigen Generationen“ ersetzt werden (KuratE).

Bündnis 90/Die Grünen und PDS beantragten, die Bezugnahme auf Gott in der Verfassung zu streichen.⁹¹³ Der Antrag erhielt 4 Ja-Stimmen und wurde damit mehrheitlich abgelehnt.⁹¹⁴

Ein Antrag der SPD, in die Präambel den Satz aufzunehmen

„der Gerechtigkeit und Solidarität in der Welt zu dienen“,⁹¹⁵

⁹⁰⁹ Art. 9c KuratE

⁹¹⁰ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 149, Kommissionsdrucks. Nr. 37

⁹¹¹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 158f., Kommissionsdrucks. Nr. 89

⁹¹² Protokoll der 25. Sitzung der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 1.7.1993, S. 49, in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Band 1, S. 1127; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 106ff.

⁹¹³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 149 u. 158, Kommissionsdrucks. Nr. 37 und 89

⁹¹⁴ Protokoll der 25. Sitzung der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 1.7.1993, S. 47, in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Band 1, S. 1125

⁹¹⁵ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 155, Kommissionsdrucks. Nr. 68

erhielt eine absolute Mehrheit, nicht aber die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.⁹¹⁶
Ein weiterer SPD-Antrag, in die Präambel aufzunehmen,

„das Bestreben, die innere Einheit Deutschlands zu vollenden,“⁹¹⁷

erhielt ebenfalls eine absolute Mehrheit, aber keine Zwei-Drittel-Mehrheit, wie sie für GVK-Empfehlungen vorgesehen war.⁹¹⁸

6.12.2. Neue Verfassung nach Art. 146 GG

Sowohl nach dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches als auch nach dem Kuratoriumsentwurf sollte die neue Verfassung nach Verabschiedung in den Gesetzgebungskörperschaften mit Zwei-Drittel-Mehrheit durch einen Volksentscheid verabschiedet werden.⁹¹⁹

In der GVK wurde kein Antrag auf Verabschiedung einer neuen Verfassung durch Volksentscheid gestellt. Die Mehrheit war der Meinung, wegen der geringen Zahl der verfassungsändernden Vorschriften „lohne sich ein Verfassungsreferendum nicht.“⁹²⁰

⁹¹⁶ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 109: 36 Ja-, 26 Nein-Stimmen, 2 Enthaltungen

⁹¹⁷ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 155, Kommissionsdrucks. Nr. 68

⁹¹⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 109

⁹¹⁹ Art. 135 VE-RT; Art. 146 KuratE

⁹²⁰ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 11f.

7. Die Grundgesetzreform 1994

Im folgenden Kapitel soll untersucht werden, welche Einflüsse und Auswirkungen des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs auf die Grundgesetzreform 1994 festzustellen sind.

Die Grundgesetzreform 1994 wurde durch die Vorgabe im Einigungsvertrag zwischen der BRD und der DDR veranlasst, wonach sich die gesetzgebenden Körperschaften mit einigungsbedingten Fragen zu befassen hatten, insbesondere in Bezug auf das Bund-Länder-Verhältnis, die Neugliederung Berlin-Brandenburgs, mit der Aufnahme von Staatszielbestimmungen und mit der Anwendung des Art. 146 GG und einer Volksabstimmung (Art. 5 Einigungsvertrag mit der Überschrift: „Künftige Verfassungsänderungen“). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinsame Verfassungskommission (GVK) die Vorschläge zur Grundgesetzreform zu bündeln hatte und dass die Empfehlungen der GVK schon mit Zwei-Drittel-Mehrheit verabschiedet werden sollten, also die für eine Verfassungsänderung notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat (Art. 79 Abs. 2 GG) schon vorweggenommen werden sollten. Obwohl die Gemeinsame Verfassungskommission mit erheblichem Aufwand, u.a. der Anhörung von insgesamt 59 Sachverständigen, eine Anzahl von Empfehlungen verabschiedet hatte, hatte deren Behandlung im Bundestag und Bundesrat in der Zeit des Vorwahlkampfes bzw. Wahlkampfes 1994 doch eine eigene Dynamik.

Bereits zu Beginn ihrer Amtsperiode hatte die GVK die durch den Maastricht-Vertrag notwendig gewordenen Grundgesetzänderungen beraten und die Endfassung der Europaartikel im Grundgesetz vorbereitet.⁹²¹ In die parlamentarischen Beratungen wurden die oben behandelten Empfehlungen der GVK (Kap. 6) durch einen Gesetzesantrag des Landes Rheinland-Pfalz vom 3.12.1993 in den Bundesrat eingebracht.⁹²² Einen gleichlautenden Gesetzesantrag, nämlich die Übernahme der Empfehlungen der GVK, brachten auch die Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP in den Bundestag ein.⁹²³ Parallel dazu brachten sowohl SPD als auch PDS als auch Bündnis 90/Die Grünen eigene Gesetzentwürfe ein.

⁹²¹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 15ff., 19ff.

⁹²² Gesetzesantrag des Landes Rheinland-Pfalz vom 3.12.1993, BR-Drucks. 886/83, auch abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Band 3, S. 935ff.; der Antrag wurde über den Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 1 GG eingebracht.

⁹²³ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP vom 20.1.1994, BT-Drucks. 12/6633, auch abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Band 3, S. 1057ff.

Der SPD-Entwurf enthielt die schon in der GVK eingebrachten Vorschläge:⁹²⁴

- Zur Präambel,
- zum Recht auf Datenschutz und den Datenschutzbeauftragten,
- zum Diskriminierungsverbot wegen sexueller Identität und wegen Behinderung,
- zur Kriegsdienstverweigerung,
- zum allgemeinen Akteneinsichtsrecht,
- zum Schutz auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaften,
- zu den Kinderrechten,
- zur Achtung ethnischer Minderheiten,
- zu den Staatszielen Arbeit, Wohnung und soziale Sicherheit,
- zum Tierschutz,
- zur Friedensverpflichtung und zur Einschränkung des Waffenexports,
- zum allgemeinen Ausländerwahlrecht in Kommunen,
- zur Massenpetition und zu Volksbegehren und Volksentscheid.⁹²⁵

Auch die PDS/Linke Liste brachte am 12.1.1994 einen eigenen Entwurf mit einer vollständig ausgearbeiteten neuen Verfassung ein, die nach Zustimmung durch Bundesrat und Bundestag mit einem Volksentscheid in Kraft gesetzt werden sollte.⁹²⁶ Dieser Entwurf bezog sich ausdrücklich auf den Verfassungsentwurf des Runden Tisches und den Kuratoriumsentwurf.⁹²⁷

Schließlich brachte auch Bündnis 90/Die Grünen am 27.1.1994 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes ein, denen sie am 1.2.1994 noch einen Gesetzentwurf zur Durchführung eines Verfassungsreferendums folgen ließen.⁹²⁸ Dieser Entwurf bezog sich sowohl auf den Kuratoriumsentwurf als auch auf die Anträge von Bündnis 90/Die Grünen, die in die GVK eingebracht worden waren. Er enthielt u.a.:

- In der Präambel: die deutsche Verantwortung vor der Geschichte und den künftigen Generationen,
- In der Präambel: die Bezugnahme auf Gott sollte entfallen,
- Datenschutz und Informationsfreiheit erhielten Verfassungsrang,
- die Gleichstellung der Frauen in allen gesellschaftlichen und staatlichen Bereichen wird angestrebt,
- das Diskriminierungsverbot in Art. 3 Abs. 3 GG wird auf Homosexuelle und auf Behinderte ausgedehnt,
- Abschaffung von Wehrpflicht und Ersatzdienst,
- Schutz aller Lebensgemeinschaften mit Kindern,
- Kinderrechte erhalten Verfassungsrang,
- ein Grundrecht auf Bildung wird verankert,

⁹²⁴ BT-Drucks. 12/6323 vom 1.12.1993, auch abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Band 3, S. 975ff.

⁹²⁵ Ebenda, BT-Drucks. 12/6323

⁹²⁶ Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Band 3, S. 1005-1055, BT-Drucks. 12/6570 vom 12.1.1994

⁹²⁷ Ebenda, Band 3, S. 1005ff., 1040ff., BT-Drucks. 12/6570, Begründung Teil B

⁹²⁸ Ebenda, Band 3, S. 1069-1088, BT-Drucks. 12/6686 v. 27.1.1994; Band 3, S. S.1095-1097, BT-Drucks. 12/6716 v. 1.2.1994

- die Trennung von Staat und Kirche wird durch die Streichung der Kirchenartikel der Weimarer Reichsverfassung und die Streichung des Religionsunterrichts umgesetzt,
- soziale Staatsziele durch Recht auf Arbeit, Recht auf Wohnung und Recht auf soziale Sicherung,
 - Schutz ethnischer Minderheiten,
 - Staatsziel: Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Tierschutz,
- die Bundesländer und die Landtage erhalten im Gesetzgebungsverfahren stärkeres Gewicht,
 - Staatsziel: Friedensstaatlichkeit mit Verbot von ABC-Waffen,
 - direkte Wahl des Bundespräsidenten (im Gegensatz zum Kuratoriumsentswurf!),
 - Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid,
- alle Nichtdeutschen mit einem Niederlassungsanspruch erwerben nach 5 Jahren alle Bürgerrechte einschließlich des Wahlrechts auf allen Ebenen.

Ein Vergleich der Entwürfe, die von den drei Oppositionsparteien eingebracht wurden, zeigt in vielen Bereichen übereinstimmende Ziele in der Sache, allerdings in wichtigen Punkten auch Unterschiede.

Konrad Elmer brachte einen überparteilichen Antrag auf Einfügung von „Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn“ ein.⁹²⁹

In der ersten Lesung im Bundestag am 4.2.1994 ergaben sich Zweifel am erreichten Kompromiss in der GVK. Die Entwürfe wurden in den Rechtsausschuss verwiesen, der auf Grund aufgetretener Differenzen den gemeinsamen Entwurf in vier Pakete aufteilte.⁹³⁰

Paket 1: Art. 3 II 2 (Förderung der Gleichberechtigung), 20a (Umweltschutz), 28 II 3 (Selbstverwaltungsgarantie für Kommunen), Art. 29 VII u. VIII, 118a (Neugliederung Bundesgebiet u. Berlin/Brandenburg). Außerdem wurde – über die GVK-Empfehlungen hinaus – ein Diskriminierungsverbot für Behinderte mit vorgeschlagen, Art. 3 III 2.

Paket 2: Änderungen der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74).

Paket 3: Änderungen in Art. 72 werden abgelehnt, Änderungen der Rahmengesetzgebung wurden im Hochschulrecht abgeändert, die Änderungen im Gesetzgebungsverfahren blieben.

Paket 4: Schutz ethnischer Minderheiten (Art. 20b).

Aus dem SPD-Entwurf wurden folgende Einzelartikel herausgenommen und ihre Annahme empfohlen:

- Präambel mit den Teilen „die innere Einheit Deutschlands zu vollenden“,
- Art. 6 Abs. 1: Achtung anderer auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaften,
- Art. 20 I 2: Tiere werden nach Maßgabe der Gesetze vor vermeidbaren Leiden geschützt.

⁹²⁹ BT-Drucks. 12/6708 vom 3.1.1994, auch abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Band 3 S. 1089-1094

⁹³⁰ BT-Drucks. 12/8165 vom 28.6.1994, abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Band 3, S. 1171-1227

Aus der Begründung der Stellungnahme des Rechtsausschusses ergibt sich, dass die CDU/CSU den Schutz ethnischer Minderheiten, wie er in der GVK beschlossen worden war, nicht mehr mittrug. Auf Veranlassung der FDP wurde aber der Tierschutz, die Achtung anderer Lebensgemeinschaften und das Ziel, die innere Einheit zu vollenden, in die Empfehlung mit aufgenommen.⁹³¹ Eine Neufassung des Art. 72 GG wurde nunmehr von CDU/CSU und FDP wegen der Unklarheit der Bedürfnisklausel und zur Erhaltung der Handlungsfähigkeit des Bundes abgelehnt.⁹³²

Der Bundestag beriet am 30.6.1994 in der zweiten und dritten Lesung die Gesetzentwürfe und stimmte den Paketen 1, 2 und 3 mit Zwei-Drittel-Mehrheit zu. Das Paket 4 (Ethnische Minderheiten) erhielt keine Zwei-Drittel-Mehrheit.⁹³³ Die beschlossenen Teile bedurften der Zustimmung des Bundesrats (Art. 79 Abs. 2 GG). Dieser beschloss in seiner Sitzung am 26. Aug. 1994 einstimmig, den Vermittlungsausschuss gemäß Art. 77 Abs. 2 GG anzurufen, weil der Bundestag nicht alle zu den Gesetzgebungskompetenzen vorgelegten Vorschläge der GVK verabschiedet habe.⁹³⁴ Der Vermittlungsausschuss legte daraufhin am 2.9.1994 den Vorschlag vor, die Grundgesetzänderungen in vier neu geschnittene Pakete aufzuteilen, die jeweils nur einheitlich angenommen oder abgelehnt werden konnten:

- Vermittlungspaket 1: Art. 2a: Jeder ist zu Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn aufgerufen.
- Vermittlungspaket 2: Art. 3, 20a (Umweltschutz), 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118a GG in der Fassung der GVK, allerdings mit dem Diskriminierungsverbot für Behinderte und einer redaktionellen Änderung in Art. 125a.
- Vermittlungspaket 3: Art. 20b: Staat achtet ethnische Minderheiten (wie GVK).
- Vermittlungspaket 4: Art. 75 I Nr. 1a Rahmengesetzgebung für das Hochschulwesen mit Ausnahme der Organisation und Verwaltung der Hochschulen.⁹³⁵

Der Bundestag stimmte in seiner Sitzung am 6.9.1994 dem Vermittlungspaket 2 mit Zwei-Drittel-Mehrheit zu, die drei anderen Vermittlungspakete erhielten keine Zwei-Drittel-Mehrheit, wobei im Protokoll festgehalten wurde, dass sowohl die CDU/CSU-Fraktion als auch die FDP-Fraktion nicht geschlossen, sondern unterschiedlich

⁹³¹ BT-Drucks. 12/8165, Stellungnahme des Rechtsausschusses vom 28.6.1994, abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Band 3, S. 1171ff., 1193, 1196

⁹³² Ebenda Band 3, S. 1194 f.

⁹³³ Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Prot. v. 30.6.1994, S. 21029ff.; abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Band 3, S. 1261ff., 1347ff.

⁹³⁴ Bundesrat, Stenographischer Bericht von der 673. Sitzung am 26. Aug. 1994, Plenarprotokoll 673, S. 479, abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, Bd. 3, S. 1371ff., 1389

⁹³⁵ Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses vom 2.9.1994, BT-Drucks. 12/8423, abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1397ff.

abstimmten.⁹³⁶ Dieser Grundgesetzänderung wurde am 23.9.1994 durch den Bundesrat mit den Stimmen aller Länder, ausgenommen Schleswig-Holstein, zugestimmt.⁹³⁷ Die Grundgesetzänderung wurde am 27.10.1994 ausgefertigt und verkündet (Art. 82 GG); sie trat am 15.11.1994 in Kraft.⁹³⁸

7.1. Gleichheitsrechte und Minderheitenschutz

7.1.1. Gleichberechtigung von Mann und Frau

Wie aus der kurzen Übersicht über das Gesetzgebungsverfahren zur Grundgesetzänderung 1994 ersichtlich geworden ist, hat der in der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) erzielte Kompromiss, wonach der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung fördert und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirkt (Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG), im gesamten Gesetzgebungsverfahren Bestand behalten und wurde von allen beteiligten Fraktionen und Gruppen unterstützt.

7.1.2. Diskriminierungsverbot für Behinderte

Das Diskriminierungsverbot für Behinderte hatte in der GVK zwar eine einfache, aber keine Zwei-Drittel-Mehrheit erhalten und wurde deshalb auch nicht in die Empfehlungen der GVK aufgenommen.⁹³⁹

In der ersten Verfassungsdebatte des Bundestages am 4.2.1994 lehnte die CDU/CSU und die FDP die Aufnahme eines Diskriminierungsverbotes für Behinderte noch ab.⁹⁴⁰ Zur Begründung wurde angeführt, die Gruppe sei nicht eindeutig abgrenzbar und man könne nicht für jede Gruppe der Gesellschaft Sonderregeln in die Verfassung schreiben.⁹⁴¹

Im Rechtsausschuss sprach sich aber die Mehrheit dafür aus, das Benachteiligungsverbot wegen Behinderung aufzunehmen. Dadurch könne eine Signalwirkung

⁹³⁶ Deutscher Bundestag, Prot. v. 6.9.1994, Plenarprotokoll 12/241, S. 21283ff., 21287f., abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1411ff., 1414

⁹³⁷ Bundesrat, Stenographischer Bericht, 674. Sitzung vom 23.9.1994, Plenarprotokoll 674 S. 508, abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1415ff., 1420

⁹³⁸ Bundesgesetzblatt Teil I 1994, S. 3146-3148

⁹³⁹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 53

⁹⁴⁰ Gerhard Friedrich (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode Prot. v. 4.2.1994, Plenarprotokoll 12/209, S. 18087ff., 18127, abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3., S. 1101ff., 1141ff.

⁹⁴¹ Ulrich Irmer (FDP), Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Prot. v. 4.2.1994, S. 18129ff., abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1143ff., 1146ff.

zum Schutz von Behinderten entstehen.⁹⁴² Diese Änderung wurde in allen weiteren Lesungen bestätigt und erhielt sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.⁹⁴³

7.1.3. Schutz ethnischer Minderheiten

Der Schutz ethnischer Minderheiten war in der GVK noch mit der dort erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit verabschiedet worden.⁹⁴⁴ Bereits in der Verfassungsdebatte des Bundestages am 4.2.1994 erklärten mehrere Vertreter der CDU/CSU, an dem in der GVK erzielten Kompromiss nicht mehr festhalten zu wollen, da er auch auf den Schutz ausländischer Minderheiten in Deutschland ausgedehnt werden könne.⁹⁴⁵ Im Rechtsausschuss wurde deshalb der Schutz ethnischer Minderheiten abgetrennt, um darüber gesondert abstimmen zu können.⁹⁴⁶ Während sich die FDP-Fraktion weiterhin für die Verabschiedung des Minderheitenschutzes in der Fassung der GVK-Empfehlung aussprach⁹⁴⁷, bestand nach Ansicht der CDU/CSU kein verfassungspolitischer Handlungsbedarf, da für die Kulturhoheit die Länder zuständig seien. Ausländer sollten sich in die Gesellschaft integrieren, man wolle ein Nebeneinander verschiedener Kulturen vermeiden.⁹⁴⁸ Dies vertrat die CDU/CSU auch in der weiteren Plenarsitzung des Bundestages am 30.6.1994.⁹⁴⁹ Die Abgeordneten der FDP sprachen sich, genauso wie die Abgeordneten der anderen Fraktionen und Gruppen, für die Aufnahme des Schutzes ethnischer Minderheiten aus.⁹⁵⁰ In der Abstimmung erhielt der nunmehr gesonderte Entwurf zur Einfügung eines Art. 20b ‚Schutz ethnischer Minderheiten‘

⁹⁴² Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses vom 28.6.1994, BT-Drucks. 12/8165, abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1171ff., 1198f.

⁹⁴³ Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1411, 1420

⁹⁴⁴ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 15, 71ff.

⁹⁴⁵ Friedrich-Adolf Jahn, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Prot. v. 4.2.1994, Plenarprotokoll 12/209, S. 18105ff., abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1099ff., 1118ff.

⁹⁴⁶ Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses vom 28.6.1994, BT-Drucks. 12/8165, Anlage 4, abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1171ff., 1187

⁹⁴⁷ Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses vom 28.6.1994, BT-Drucksache 12/8165, S. 34ff., 41f., abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Band 3, S. 1204ff., 1211f.

⁹⁴⁸ Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses vom 28.6.1994, BT-Drucks. 12/8165, Anlage 4, abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1171 ff., 1204ff.

⁹⁴⁹ Friedrich-Adolf Jahn, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Prot. v. 30.6.1994, S. 20950ff., abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1261ff., 1267ff.

⁹⁵⁰ Detlef Kleinert (FDP), in: Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Prot. v. 30.6.1994, S. 20947ff., 20961ff.; abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1261ff., 1279ff.

lediglich 323 Ja- und 299 Nein-Stimmen und damit nicht die für eine Grundgesetzänderung notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit.⁹⁵¹

7.2. Schutz der Umwelt

In der GVK hatte das Staatsziel „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ letztlich in einer Kompromissfassung eine Zwei-Drittel-Mehrheit erhalten.⁹⁵² Dieser Kompromiss wurde im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht mehr angetastet und erhielt sowohl eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag als auch im Bundesrat.⁹⁵³

7.3. Soziale Staatsziele

Die Einführung sozialer Staatsziele, wie Recht auf Arbeit, Recht auf Wohnung und Recht auf soziale Sicherheit, hatten in der GVK keine Zwei-Drittel-Mehrheit erhalten.⁹⁵⁴ Obwohl die Vorschläge sowohl von der SPD als auch von Bündnis 90/Die Grünen als auch der PDS erneut eingebracht wurden, erhielten sie in keiner der drei Lesungen eine Mehrheit.⁹⁵⁵

7.4. Bund, Länder und Gemeinden

7.4.1. Gesetzgebungskompetenzen und -verfahren

Zu den Gesetzgebungskompetenzen und zum Gesetzgebungsverfahren gab es in der GVK Empfehlungen, um die Selbständigkeit der Länder gegen eine immer mehr ausufernde Bundesgesetzgebung zu stärken. Bereits in der Verfassungsdebatte am 4.2.1994 deutete sich an, dass die Änderung der Gesetzgebungskompetenzen von der CDU/CSU problematisiert wurde.⁹⁵⁶ Im Rechtsausschuss ergab sich dann keine Empfehlung mehr für die Stärkung der Länderrechte im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung.⁹⁵⁷ Zur Begründung wurde ausgeführt, die vorgeschlagene Fassung

⁹⁵¹ Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Prot. v. 30.6.1994, S. 20947ff., 21033, abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1261ff., 1351

⁹⁵² Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 15, 65ff.

⁹⁵³ Deutscher Bundestag 12. Wahlperiode, 241. Sitzung, Protokoll vom 6. 9. 1994, S. 21278ff., 21283; Bundesrat, 674. Sitzung vom 23. Sept. 1994, Protokoll S. 505ff., 508; beide abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1405ff., 1411 u. 1415ff., 1420

⁹⁵⁴ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 75ff.

⁹⁵⁵ Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1261ff., 1346ff.

⁹⁵⁶ Friedrich-Adolf Jahn (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Prot. v. 4.2.1994, S. 18087ff., 18104ff.; Dr. Wolfgang Freiherr von Stetten (CDU/CSU): a.a.O., S. 18139ff., beide abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1099ff., 1118; 1153ff.

⁹⁵⁷ Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses vom 28.6.1994, BT-Drucks. 12/8165, abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1171ff., 1176f., 1183ff.

beeinträchtigt die Handlungsfähigkeit des Bundes, insbesondere auf europäischer Ebene. Es müsse sonst letztlich immer wieder das Bundesverfassungsgericht über die Bedürfnisklausel entscheiden. Der Bundestag verabschiedete am 30.6.1994 die vom Rechtsausschuss vorgeschlagene Fassung, d.h. also ohne den in der GVK mit den Ländern erarbeiteten Kompromiss.⁹⁵⁸

Der Einspruch des Bundesrats und die Anrufung des Vermittlungsausschusses erfolgten vor allem wegen der Übergehung des Kompromisses in der GVK. Der Vermittlungsausschuss empfahl deshalb, die ursprüngliche Empfehlung der GVK zu übernehmen und zu verabschieden.⁹⁵⁹ Das dann vom Vermittlungsausschuss zusammengestellte Paket 2 enthielt also die ursprüngliche Empfehlung der GVK und wurde vom Bundestag und vom Bundesrat mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit verabschiedet.⁹⁶⁰

7.4.2. Neugliederung des Bundesgebietes

Die in der GVK mit Zwei-Drittel-Mehrheit getroffenen Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets wurden in das Gesetzgebungsverfahren übernommen und sowohl in erster als auch zweiter und dritter Lesung vom Bundestag und vom Bundesrat mit Zwei-Drittel-Mehrheit angenommen und verabschiedet.⁹⁶¹

7.4.3. Selbstverwaltung der Gemeinden

Die in der GVK mit Zwei-Drittel-Mehrheit getroffenen Vorschläge zur Stärkung der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden wurden in das Gesetzgebungsverfahren übernommen und sowohl in erster als auch zweiter und dritter Lesung vom Bundestag und vom Bundesrat mit Zwei-Drittel-Mehrheit angenommen und verabschiedet.⁹⁶²

⁹⁵⁸ Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Plenarprotokoll 12/238 vom 30.6.1994, S. 20947ff., 21028ff., abgedruckt in Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1265ff, 1346ff.

⁹⁵⁹ Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses vom 2.9.1994, BT-Drucks. 12/8423, abgedruckt in Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1397ff.

⁹⁶⁰ Deutscher Bundestag 12. Wahlperiode, 241. Sitzung, Protokoll vom 6. 9. 1994, S. 21278ff., 21283; Bundesrat, 674. Sitzung vom 23. Sept. 1994, Protokoll S. 505ff., 508; beide abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1405ff., 1411 u. 1415ff., 1420

⁹⁶¹ Deutscher Bundestag 12. Wahlperiode, 241. Sitzung, Protokoll vom 6. 9. 1994, S. 21278ff., 21283; Bundesrat, 674. Sitzung vom 23. Sept. 1994, Protokoll S. 505ff., 508; beide abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1405ff., 1411 u. 1415ff., 1420

⁹⁶² Deutscher Bundestag 12. Wahlperiode, 241. Sitzung, Protokoll vom 6. 9. 1994, S. 21278ff., 21283; Bundesrat, 674. Sitzung vom 23. Sept. 1994, Protokoll S. 505ff., 508; beide abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 3, S. 1405ff., 1411 u. 1415ff., 1420

7.5. Verfassungsinitiativen und Grundgesetzreform auf Bundesebene – eine Zwischenbilanz

Ein Vergleich der verfassungspolitischen Initiativen im Verfassungsentwurf des Runden Tisches und im Kuratoriumsentwurf mit den Erörterungen in der Gemeinsamen Verfassungskommission und der 1994 verabschiedeten Grundgesetzreform ergibt, dass nur wenige Vorschläge in der Grundgesetzreform verabschiedet wurden. Eine verfassungsändernde Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat (gemäß Art. 79 Abs. 2 GG) erhielten nur:

- Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG 1994),⁹⁶³
- Benachteiligungsverbot wegen Behinderung (Art. 3 Abs. 3 S. 3 GG 1994),
- Kommunales Wahlrecht für Ausländer, allerdings beschränkt auf Ausländer aus der Europäischen Union (Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG 1992),⁹⁶⁴
- Umweltschutz als Staatsziel (Art. 20a GG 1994),
- Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung durch ausreichende finanzielle Ausstattung (Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG 1994),
- Stärkung der Ländergesetzgebungskompetenzen und deutlichere Abgrenzung zu den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes (Art. 72, 74, 75, 93, 125a GG 1994).

Obwohl in der Gemeinsamen Verfassungskommission mit Zwei-Drittel-Mehrheit als Empfehlung verabschiedet, erhielt das Staatsziel „Schutz der Identität von ethnischen Minderheiten“ bei der Verabschiedung der Grundgesetzreform keine verfassungsändernde Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag.

Eine erhebliche Zahl von Veränderungsvorschlägen aus dem Runden-Tisch-Entwurf und dem Kuratoriumsentwurf erhielten immerhin einfache Mehrheiten in der Gemeinsamen Verfassungskommission, so u.a.:

- Diskriminierungsverbot wegen der sexuellen Identität,⁹⁶⁵
- Ausländerwahlrecht für alle Ausländer mit ständigem Wohnsitz,⁹⁶⁶
- Verwendung geschlechtsneutraler Sprache im Grundgesetz,⁹⁶⁷
- Anspruch schwangerer Frauen auf Schutz und Fürsorge,⁹⁶⁸
- Schutz für auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften – über Ehe und Familie hinaus,⁹⁶⁹
- Kinderrechte auf Wahrung und Entfaltung ihrer Grundrechte und auf Entwicklung zu selbstbestimmten und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten,⁹⁷⁰

⁹⁶³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Okt. 1994 (BGBl. I 1994, S.3146-3148 (künftig als GG 1994 abgekürzt)

⁹⁶⁴ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992, BGBl. I 2086 (abgekürzt: GG 1992)

⁹⁶⁵ Art. 1 II VE-RT; Art. 3 III KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 54; Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. 1, S. 1070

⁹⁶⁶ Art. 21 II 2 VE-RT; Art. 116 I KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 97; Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. I S. 1070

⁹⁶⁷ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 52f.; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 51f.

⁹⁶⁸ Art. 4 III VE-RT; Art. 6 III KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 55f.; Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. I S. 1070

⁹⁶⁹ Art. 22 Abs. 2 VE-RT; Art. 6 I KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 55f.; Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. I S. 1071

- Kinderrecht auf gewaltfreie Erziehung,⁹⁷¹
- Anspruch auf kindgerechte Lebensverhältnisse,⁹⁷²
- Grundrecht auf Datenschutz,⁹⁷³
- Bestellung eines Datenschutzbeauftragten,⁹⁷⁴
- Staatsziel Recht auf soziale Sicherheit,⁹⁷⁵
- Staatsziel Recht auf Arbeit,⁹⁷⁶
- Staatsziel Recht auf Wohnen,⁹⁷⁷
- Staatsziel Schutz und Förderung der Kultur,⁹⁷⁸
- Volksinitiative,⁹⁷⁹ Volksbegehren,⁹⁸⁰
- Volksentscheid,⁹⁸¹
- Verpflichtung zu Gerechtigkeit und Solidarität in der einen Welt (in der Präambel),⁹⁸²
- Verpflichtung, innere Einheit Deutschlands zu vollenden (in der Präambel),⁹⁸³
- Staatsziel Friedensstaatlichkeit,⁹⁸⁴
- Recht auf Kriegsdienstverweigerung – gleiche Dauer des zivilen Ersatzdienstes und des Wehrdienstes,⁹⁸⁵
- Selbstauflösungsrecht des Bundestages,⁹⁸⁶

⁹⁷⁰ Art. 22 Abs. 4 VE-RT; Art. 6 Abs. 7 KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 55f.

⁹⁷¹ Art. 22 Abs. 5 VE-RT; Art. 6 Abs. 6 KuratE;

⁹⁷² Art. 22 III-V VE-RT; Art. 6 II, V KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 55f.

⁹⁷³ Art. 8 II VE-RT; Art. 2a II, III KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 60ff.

⁹⁷⁴ Art. 45b KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 60ff.

⁹⁷⁵ Art. 23 II VE-RT; Art. 12b KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 75ff.; Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. I S. 779f.

⁹⁷⁶ Art. 27 I VE-RT; Art. 12a I KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 75ff.

⁹⁷⁷ Art. 25 I VE-RT; Art. 13a KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 75ff.

⁹⁷⁸ Art. 20 II VE-RT; Art. 5a II KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 75ff., 80ff.; Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungs-diskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. I S. 779f.

⁹⁷⁹ Art. 82a KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 83ff.; Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. I S. 783ff.

⁹⁸⁰ Art. 98 VE-RT; Art. 82a II-IV KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 83ff.

⁹⁸¹ Art. 98 VE-RT; Art. 82a II-IV KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 83ff.

⁹⁸² Präambel VE-RT; Präambel KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 108ff.; Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. I S. 1125

⁹⁸³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 108ff.; Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. I S. 1125

⁹⁸⁴ Präambel VE-RT; Art. 41 I 2, 45 I VE-RT; Präambel KuratE; Art. 26 KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 101ff.; Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. I S. 1153

⁹⁸⁵ Art. 11 II VE-RT; Art. 4 III KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 101ff.; Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. I S. 1153

- Fraktionsrechte,⁹⁸⁷
- Anerkennung der parlamentarischen Opposition.⁹⁸⁸

Damit ist anhand der Untersuchung der Verfassungsdiskussion der einzelnen Verfassungsartikel aufgezeigt, dass die verfassungspolitischen Vorschläge des Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs in die Gemeinsame Verfassungskommission eingebracht und diskutiert worden sind und hinsichtlich der vorstehend aufgeführten Bestimmungen sogar einfache Mehrheiten erhielten, aber letztlich im Bundestag und Bundesrat keine verfassungsändernde Mehrheiten erhalten haben. Dies lässt sich mit der Vetomacht der CDU/CSU im Bundestag und Bundesrat erklären, die mit ihren Abgeordneten bzw. Bundesratsvertretern eine verfassungsändernde Zwei-Drittel-Mehrheit verhindern konnte.⁹⁸⁹ Mit ihrem Ziel, Verfassungsänderungen im Rahmen der deutschen Einigung auf das Notwendigste zu beschränken und weitergehende Forderungen möglichst abzuwehren, konnten sich CDU/CSU mit dem Verfahren durchsetzen, indem sie die Verfassungsänderungen durch den Einigungsvertrag auf die staatsrechtlich und außenpolitisch erforderlichen Änderungen von Präambel, Art. 23 und 146 GG sowie des Verfahrens im Bundesrat beschränkte und weitergehendere Verfassungsänderungen in die Hände der parlamentarischen Körperschaften Bundestag und Bundesrat gab.⁹⁹⁰ Dort war eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag und Bundesrat erforderlich (Art. 79 Abs. 2 GG), die gegen CDU und CSU nicht erreicht werden konnte.⁹⁹¹

Es bleibt der Untersuchung in Teil III vorbehalten, zu überprüfen, inwieweit die Vorschläge und Initiativen des Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs auf der Ebene der neuen Landesverfassungen erörtert und umgesetzt werden konnten.

⁹⁸⁶ Art. 55 III VE-RT; Art. 39a II KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 86ff.; Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. I S. 1071f.

⁹⁸⁷ Art. 57 VE-RT; Art. 44 II KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 89ff.; Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. I S. 1071f.

⁹⁸⁸ Art. 51 II VE-RT; Art. 39 II KuratE; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 89ff.; Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Bd. I S. 1071f.

⁹⁸⁹ Vgl. Neumann, Franz: Verfassungsdiskussion in Deutschland II, 1994, S. 3ff.;

Batt, Helge-Lothar: Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit, 1996, S. 80ff., 143ff.

⁹⁹⁰ Schäuble, Wolfgang: Der Vertrag, 1991, S. 213ff.; Stern, Klaus: Die Wiederherstellung der staatlichen Einheit, in: Stern, Klaus; Schmidt-Bleibtreu, Bruno (Hg.): Einigungsvertrag und Wahlvertrag mit Vertragsgesetzen, Begründungen, Erläuterungen und Materialien, München 1990, S. 5ff., 46ff.; Scholz, Rupert: Deutschland – in guter Verfassung?, München 2004, S. 5ff.

⁹⁹¹ Batt, Helge-Lothar: Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit, 1996, S. 80ff., 143ff.

III. Die Landesverfassungen in den neuen Bundesländern

Im Teil III soll untersucht werden, welchen Einfluss der Verfassungsentwurf des Runden Tisches und der Kuratoriumsentwurf auf die Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern hatten.

Bereits die Volkskammer der DDR hatte die ehemaligen Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen durch das Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik vom 22.7.1990 (Ländereinführungsgesetz) mit Wirkung ab 14. Okt. 1990 wieder eingeführt.⁹⁹² In § 23 Abs. 2 des Ländereinführungsgesetzes wurde bestimmt, dass die ersten Landtage auch die Aufgabe von verfassungsgebenden Versammlungen wahrzunehmen haben und neue Landesverfassungen ausarbeiten und verabschieden sollten.

Am 14. Okt. 1990 fanden in allen neuen Bundesländern die ersten Landtags-wahlen statt (in Gesamt-Berlin erst am 2.12.1990, zusammen mit der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl). Dabei ergaben sich folgende Regierungsmehrheiten:

Brandenburg:	SPD - Grüne - FDP
Mecklenburg-Vorpommern:	CDU - FDP
Sachsen:	CDU (absolute Mehrheit)
Sachsen-Anhalt:	CDU - FDP
Thüringen:	CDU - FDP ⁹⁹³

Für die Verfassungsgebung gaben sich die Landtage eigene Verfahrensvorschriften, die folgende Voraussetzungen für die Verabschiedung der neuen Landesverfassungen vorschrieben: Brandenburg: Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag und Volksentscheid.⁹⁹⁴ Mecklenburg-Vorpommern: Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag und Volksentscheid.⁹⁹⁵ Sachsen: Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag⁹⁹⁶ oder Volksentscheid.⁹⁹⁷ Sachsen-Anhalt: keine qualifizierte Mehrheit vorgeschrieben, ein Volksentscheid war nicht vorgesehen.

⁹⁹² Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik (Ländereinführungsgesetz) vom 22.7.1990, GBl. DDR I, S. 955

⁹⁹³ Statistisches Bundesamt (Hg.): Datenreport 1992. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland (hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Bd. 309), Bonn 1992, S. 177ff.

⁹⁹⁴ § 3 des Gesetzes zur Erarbeitung einer Verfassung für das Land Brandenburg vom 13. Dez. 1990, GVBl. Brandenburg Nr. 4 vom 10.4.1991, S. 26; Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Die brandenburgische Landesverfassung. Verfassungsgebung in einem neuen Bundesland als Teil der gesamtdeutschen Verfassungsdiskussion, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Neue Folge Bd. 42 (1994), S. 111ff., 125ff.

⁹⁹⁵ Jünger, Erwin: Mecklenburg-Vorpommern, in: Hartmann, Jürgen (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt 1997, 3. Aufl. Bonn 1997 (hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung), S. 306ff., 321ff.

⁹⁹⁶ Patzelt, Werner; Amm, Joachim: Sachsen, in: Hartmann, Jürgen (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer, 1997, S. 503ff., 521ff.

⁹⁹⁷ Patzelt, Werner; Amm, Joachim: Sachsen, in: Hartmann, Jürgen (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer, 1997, S. 503ff., 521ff

Thüringen: keine qualifizierte Mehrheit vorgeschrieben.⁹⁹⁸ Erst die vom Landtag verabschiedete Verfassung von Thüringen enthielt die Bestimmung (Art. 106), dass die Verfassung einer Zustimmung von zwei Dritteln der Abgeordneten und der Zustimmung durch Volksentscheid bedürfe.⁹⁹⁹ Wie bereits bei der Verabschiedung des Einigungsvertrages, spielten das Verfahren und die erforderlichen Mehrheiten eine entscheidende Rolle für den Inhalt der verabschiedeten Verfassungen. Dies wird in der Literatur meines Erachtens bisher nicht ausreichend berücksichtigt.

Im vorliegenden Teil III soll untersucht werden, ob und in welchem Umfang der Verfassungsentwurf des Runden Tisches und der daraus hervorgegangene Kuratoriumsentwurf Einfluss auf die Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern hatten. Auf Bundesebene sind Änderungen des Grundgesetzes nur mit verfassungsändernder Zwei-Drittel-Mehrheit (Art. 79 II GG) zulässig. Der regierenden CDU/CSU reichte somit eine Sperrminorität von einem Drittel plus einem Abgeordneten aus, um Änderungen der bestehenden Verfassung zu verhindern. Bei den Wahlen zum 12. Deutschen Bundestag am 5. Dez. 1990, den ersten gesamtdeutschen Bundestagswahlen, erhielt die CDU/CSU-Fraktion 319¹⁰⁰⁰ Abgeordnetensitze von 662, also deutlich mehr als ein Drittel der Sitze. Ein Drittel hätte bei 221 Abgeordnetensitzen gelegen.

In den neuen Bundesländern standen die neu gewählten Landtage nach den Landtagswahlen vom 14. Oktober 1990 vor der Aufgabe, neue Landesverfassungen zu verabschieden. Die Landtage als verfassungsgebende Landesversammlungen verlangten dafür Zwei-Drittel-Mehrheiten in den Landesparlamenten sowie – in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen – Volksabstimmungen (wobei die Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreichte). Mit einer reinen Veto-Politik, wie sie auf Bundesebene ausreichte, um Änderungen des Grundgesetzes zu verhindern, konnte man keine neuen Verfassungen beschließen, denn die CDU verfügte in keinem der neuen Bundesländer über eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Abgeordnetensitze im Landtag. Selbst in Sachsen, wo die CDU eine absolute Mehrheit im Landtag hatte, benötigte sie die Zustimmung weiterer Fraktionen, um die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit zu erreichen.

Im Folgenden wird zunächst das Verfahren zur Verfassungsgebung untersucht. Sodann wird überprüft, welche personellen Kontinuitäten zwischen dem Runden Tisch und den Verfassungsautoren der neuen Landesverfassungen bestanden. Danach werden die textlichen Einflüsse des Runden-Tisch-Entwurfs und des Kuratoriumsentwurfs auf die Entwürfe und die letztlich verabschiedeten Landesverfassungen untersucht. Schließlich

⁹⁹⁸ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland. Impulse aus der deutschen Einheit, Marburg 1996, S. 186f.

⁹⁹⁹ Linck, Joachim; Jutzi, Siegfried; Hopfe, Jörg: Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden 1994, S. 41

¹⁰⁰⁰ Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistisches Jahrbuch 1991 für das vereinte Deutschland, Wiesbaden 1991, S. 101, 103

werden die Verfassungskompromisse auf dem Hintergrund der Bildung erforderlicher Mehrheiten unter die Lupe genommen. Schon auf Grund der Notwendigkeit, Zwei-Drittel-Mehrheiten für die Verabschiedung neuer Verfassungen zu erlangen, aber auch auf Grund des stärkeren Einflusses der Bürgerbewegungen und der PDS in den neuen Bundesländern – verglichen mit dem Einfluss auf Bundesebene – wird die Hypothese aufgestellt, dass sich die Einflüsse des Runden Tisches auf die Entstehung der neuen Landesverfassungen in stärkerem Umfang nachweisen lassen werden als auf der Bundesebene. Im Folgenden soll versucht werden, die Hypothese durch nachweisbare Tatsachen zu überprüfen.

8. Der Verfassungsgebungsprozess in Brandenburg

8.1. Das Verfahren der Verfassungsgebung

Die erste Landtagswahl nach der Bildung des Landes Brandenburg fand am 14. Okt. 1990 statt und ergab folgende Ergebnisse:¹⁰⁰¹

	Wähler	Stimmen in Prozent der gültigen Stimmen	Mandate
Wahlberechtigte:	1.955.400		
Abgegebene Stimmen:	1.312.100		
Wahlbeteiligung in Prozent:	67,1%		
CDU	374.600	29,4%	27
SPD	487.100	38,2%	36
FDP	84.500	6,6%	6
Bündnis 90/ Die Grünen	81.700	6,4%	6
<u>PDS/ Linke Liste</u>	<u>170.800</u>	<u>13,4%</u>	<u>13</u>
<u>Summe</u>			88
Absolute Mehrheit			45
Zwei-Drittel-Mehrheit			59

Die erste Landesregierung wurde von einer SPD - FDP - Bündnis 90/Die Grünen - Koalition gebildet. Sie hatte somit 48 von 88 Sitzen, also eine deutliche absolute Mehrheit, aber keine Zwei-Drittel-Mehrheit. Die CDU ihrerseits hatte im ersten brandenburgischen Landtag weniger als 1/3 der Sitze, konnte also auch eine Zwei-Drittel-Mehrheit nicht blockieren.

Der brandenburgische Landtag verabschiedete am 1. Nov. 1990 das Gesetz über die vorläufige Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Landtages und der Regierung des Landes Brandenburg, in dem die Verfassungsorgane, ihre Bildung, Zusammensetzung und Arbeitsweise sowie das Gesetzgebungsverfahren vorläufig bis zum Inkrafttreten der Landesverfassung geregelt wurden.¹⁰⁰² In dem Gesetz zur vorläufigen Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Landtages vom 1. Nov. 1990 wurde bestimmt, dass Änderungen dieses Gesetzes nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit erfolgen dürfen und dass zur Erarbeitung der Landesverfassung ein Verfassungsausschuss nach Maßgabe eines noch – mit Zwei-Drittel-Mehrheit – zu verabschiedenden Gesetzes einzuberufen sei (§ 42). Dieses Gesetz zur Erarbeitung einer Verfassung für das Land Brandenburg wurde am 13. Dez. 1990 verabschiedet.¹⁰⁰³ Es schrieb einen **Verfassungsausschuss** aus dreißig Mitgliedern vor – 15 parlamentarische und 15 nichtparlamentarische Mitglieder –, der entsprechend der Fraktionsstärke der Parteien besetzt wurde (§ 2). Der Verfassungsausschuss hatte seinen Entwurf dem Landtag zuzuleiten, der ihn veröffentlichte, innerhalb einer Drei-

¹⁰⁰¹ Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistisches Jahrbuch 1991 für das vereinte Deutschland, 1991, S. 104; Statistisches Bundesamt (Hg.): Datenreport 1992, S. 179

¹⁰⁰² GVBl. Brandenburg 1990, S. 2

¹⁰⁰³ GVBl. Brandenburg 1991, S. 26

Monats-Frist Anregungen aus dem Volk entgegennahm, diese beriet und dann mit Zwei-Drittel-Mehrheit über den Verfassungsentwurf zu entscheiden hatte (§ 4 u. 5). Zur Annahme bedurfte es schließlich eines Volksentscheids (§ 6). Damit waren die Regeln für die Verfassungsgebung klar vorgegeben. In den **Verfassungsausschuss** wurden berufen:¹⁰⁰⁴

Fraktion	parlamentarische Vertreter	nichtparlamentarische Vertreter	Gesamt
SPD	6	4	10
CDU	5	5	10
PDS-LL	2	2	4
FDP	1	2	3
Bündnis 90	1	2	3
Summe	15	15	30

In den Verfassungsausschuss wurden von der SPD u.a. Helmut Simon entsandt, ehemaliger Richter am BVerfG, von der CDU u.a. Klaus Finkelnburg, Rechtsanwalt und später Präsident des Berliner Verfassungsgerichts, von der PDS u.a. Karl-Heinz Schöneburg. Helmut Simon und Karl-Heinz Schöneburg waren bereits als Berater bei der Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches beteiligt gewesen.¹⁰⁰⁵

Der Verfassungsausschuss verständigte sich darauf, unter Einbeziehung des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches eine Vollverfassung (mit Grundrechtskatalog) zu erarbeiten und die verfassungspolitischen Impulse der friedlichen Revolution in der DDR aufzugreifen.¹⁰⁰⁶ Dem Verfassungsausschuss lag ein erster Entwurf einer Verfassung des Landes Brandenburg vom 23. 4. 1990 vor, der parallel zum Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches und im Einvernehmen mit den Runden Tischen der Bezirke Potsdam, Cottbus und Frankfurt/Oder entstanden war.¹⁰⁰⁷

Daraus wurde unter Einbeziehung von Stellungnahmen aus dem Volk ein zweiter überarbeiteter Entwurf der Verfassung für das Land Brandenburg entwickelt.¹⁰⁰⁸ Der vom Verfassungsausschuss ausgearbeitete Verfassungsentwurf vom 31.5.1991 wurde

¹⁰⁰⁴ Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Entstehung und wesentliche Strukturmerkmale der Landesverfassung, in: Simon, Helmut; Franke, Dietrich; Sachs, Michael (Hg.): Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden 1994, S. 57ff., 60; Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Die brandenburgische Landes-verfassung, 1994, S. 111ff., 125

¹⁰⁰⁵ Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Entstehung und wesentliche Strukturmerkmale der Landesverfassung, 1994, S. 60; Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Die brandenburgische Landesverfassung, 1994, S. 125; Rogner, Klaus-Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 212

¹⁰⁰⁶ Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Entstehung und wesentliche Strukturmerkmale der Landesverfassung, 1994, S. 61

¹⁰⁰⁷ Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Entstehung und wesentliche Strukturmerkmale der Landesverfassung, 1994, S. 59; abgedruckt in JÖR NF 39 (1990), S. 387-399; Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen Länder, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IX: Die Einheit Deutschlands-Festigung und Übergang, Heidelberg 1997, S. 353ff., 359

¹⁰⁰⁸ Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Entstehung und wesentliche Strukturmerkmale der Landesverfassung, 1994, S. 59; abgedruckt in JÖR NF 40 (1991), S. 366-378; Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen Länder, 1997, S. 353ff., 359

im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht, um zur Diskussion in der Bevölkerung anzuregen.¹⁰⁰⁹ Mit etwa 400 Stellungnahmen aus der Bevölkerung wurde der Entwurf des Verfassungsausschusses zusammen mit einem ausführlichen Bericht der Landesregierung im Landtag beraten. Ergebnis war der Verfassungsentwurf vom 13.12.1991, der nach parlamentarischer Beratung an einen neu gebildeten Verfassungsausschuss überwiesen wurde.¹⁰¹⁰

Im neu zusammengesetzten Verfassungsausschuss wurde ein Kompromiss mit der CDU gesucht und der daraus erarbeitete Entwurf dem Landtag überwiesen. Im Landtag erhielt dieser Kompromissentwurf in der Schlussabstimmung am 14.4.1992 eine Mehrheit von 72 Stimmen; 10 Abgeordnete der CDU stimmten dafür, 11 Abgeordnete der CDU dagegen, 4 Abgeordnete der CDU enthielten sich, ein Abgeordneter der CDU blieb der Abstimmung fern.¹⁰¹¹ Im Volksentscheid am 14.6.1992 stimmten 94,04% für die Annahme der Verfassung – allerdings beteiligten sich nur 47,93% der wahlberechtigten Bevölkerung an der Abstimmung.¹⁰¹²

8.2. Inhalte der Verfassungsberatung

8.2.1. Gleichheits- und Freiheitsrechte

Der allgemeine Gleichheitssatz wird in der brandenburgischen Landesverfassung durch das Verbot der Willkür und sachwidriger Ungleichbehandlung ergänzt (Art. 12 Abs. 1 LV Brandenburg), eine Bestimmung, die von Art. 2 des Verfassungsentwurfs des Zentralen Runden Tisches (VE-RT) übernommen wurde. Die Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 12 Abs. 3 LV Brandenburg) wird ergänzt durch ein Gleichstellungsgebot für Frau und Mann im Beruf, öffentlichen Leben, Bildung und Ausbildung, Familie und im Bereich der sozialen Sicherung, eine Vorschrift, die ebenfalls vom Runden Tisch übernommen wurde (Art. 3 Abs. 2 VE-RT). Die Diskriminierungsverbote wegen Rasse, Abstammung, Sprache, religiöser und politischen Anschauungen, die schon im Grundgesetz verankert waren (Art. 3 Abs. 3 GG), wurden – wie im Verfassungsentwurf des Runden Tisches – ergänzt um Benachteiligungsverbote auf Grund der sexuellen Identität, der sozialen Herkunft und Stellung, wegen Behinderung und wegen der weltanschaulichen Überzeugung (Art. 12 Abs. 2 LV Brandenburg).¹⁰¹³

¹⁰⁰⁹ Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Entstehung und wesentliche Strukturmerkmale der Landesverfassung, 1994, S. 60-62; GVBl. Brandenburg 1991 Nr. 9 vom 7. Juni 1991; abgedruckt auch in JöR NF 40 (1991), S. 378-396

¹⁰¹⁰ Landtag Brandenburg-Drucks. 1/625 vom 13.12.1991; Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Entstehung und wesentliche Strukturmerkmale der Landesverfassung, 1994, S. 64-65

¹⁰¹¹ Landtag Brandenburg 1. Wahlperiode, Plenarprotokoll 45. Sitzung vom 14.4.1992, S. 3213ff., 3236; Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen Länder, 1997, S. 362; Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Entstehung und wesentliche Strukturmerkmale der Landesverfassung, 1994, S. 66-67

¹⁰¹² Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Entstehung und wesentliche Strukturmerkmale der Landesverfassung, 1994, S. 66-67; GVBl. Brandenburg 1992, S. 206

¹⁰¹³ Ebenso Art. 1 Abs. 2 VE-RT

Zentrale politische Grundrechte wie Vereinigungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Recht auf politische Mitgestaltung wurden – in Weiterentwicklung gegenüber dem Grundgesetz, in dem sie als Deutschenrechte ausgestaltet sind (Art. 8 und 9 GG) – als Menschenrechte formuliert, um auch Ausländer in ihren Schutzbereich einzubeziehen (Art. 17 LV Brandenburg: Freizügigkeit; Art. 20 LV Brandenburg: Vereinigungsfreiheit; Art. 23 LV Brandenburg: Versammlungsfreiheit).¹⁰¹⁴

Ausländer (im Verfassungstext als „Einwohner“ bezeichnet – zur Unterscheidung von „Bürgern“) können sich schon auf Grund der Verfassung an Volksinitiativen und Bürgeranträgen beteiligen; an Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheiden wird ihnen dies erst zugestanden, sobald das Grundgesetz dies zulässt (Art. 22 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2 LV Brandenburg). Auch hier knüpft die brandenburgische Landesverfassung an den Verfassungsentwurf des Runden Tisches an, wobei letzterer schon ein Ausländerwahlrecht auf kommunaler Ebene vorsah (Art. 21 Abs. 2 S. 2 VE-RT).

Die Rechte der sorbischen Volksgruppe sind in einem gesonderten 4. Abschnitt (wie schon beim Runden Tisch) garantiert in Form des Schutzes, der Erhaltung und Pflege der nationalen Identität in den angestammten Siedlungsgebieten (Art. 25 LV Brandenburg – wie schon Art. 34 VE-RT).

8.2.2. Schutz der Privatsphäre

Anknüpfend an die Regelungen im Verfassungsentwurf des Runden Tisches sieht die brandenburgische Landesverfassung die Achtung der Würde im Sterben vor (Art. 8 Abs. 1 S. 1 LV Brandenburg – Art. 4 Abs. 1 S. 1 VE-RT) sowie ein Verbot von medizinischen und wissenschaftlichen Versuchen, soweit nicht ausdrücklich freiwillig zugestimmt wurde (Art. 8 Abs. 3 LV Brandenburg – Art. 4 Abs. 2 VE-RT).

Der Datenschutz ist – wie in Art. 8 Abs. 2 VE-RT – in der brandenburgischen Landesverfassung als eigenständiges Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ausgestaltet (Art. 11 LV Bbg.). Ergänzt wird der Datenschutz durch ein Recht auf Akteneinsicht in alle Akten und Datensammlungen, die persönliche Daten enthalten (Art. 11 Abs. 1 LV Bbg. – Art. 8 Abs. 2 VE-RT).¹⁰¹⁵

8.2.3. Politische Gestaltungsrechte

Die brandenburgische Landesverfassung fasst in einem eigenen Abschnitt die politischen Gestaltungsrechte zusammen und stellt das Recht auf politische Mitgestaltung (Art. 21 LV Brandenburg) an die Spitze. Ausdrücklich erwähnt die brandenburgische Landesverfassung, dass eine Entlassung oder Disziplinierung wegen einer Beteiligung in Bürgerinitiativen, Verbänden, Religionsgemeinschaften oder

¹⁰¹⁴ Wie schon Art. 16 VE-RT (Versammlungsfreiheit), Art. 17 VE-RT (Vereinigungsfreiheit); Franke, Dieter; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Die brandenburgische Landesverfassung, 1994, S. 111ff., 117

¹⁰¹⁵ Brünneck, Alexander von: Die Verfassung des Landes Brandenburg von 1992, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Band 52 (2004), S. 259ff., 267ff.

Parteien unzulässig ist (Art. 21 Abs. 2 S. 2 LV Bbg.). Das Recht, sich in Bürgerinitiativen zusammenzuschließen, wird ausdrücklich erwähnt (Art. 21 Abs. 3 LV Bbg. – Art. 35 VE-RT: Bürgerbewegungen). Bürgerinitiativen haben Informationsansprüche gegenüber öffentlichen Stellen (Art. 21 Abs. 3 - 5, LV Bbg. – Art. 35 Abs. 2 VE-RT). In Art. 22 regelt die brandenburgische Landesverfassung das Wahlrecht und das Recht, sich an Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden zu beteiligen. Hervorzuheben ist, dass für das Wahlverfahren eine Verbindung von Persönlichkeitswahl und Verhältniswahl in der Verfassung vorgeschrieben ist und das Wahlsystem somit dem einfachen Gesetzgeber grundsätzlich entzogen ist (Art. 22 Abs. 3 LV Bbg.). Darin unterscheidet sich die brandenburgische Landesverfassung vom Grundgesetz (Art. 38 GG, insbesondere Abs. 3, der einen Gesetzesvorbehalt für das Wahlgesetz vorsieht), aber auch vom Verfassungsentwurf des Runden Tisches (Art. 21 Abs. 2 VE-RT).

8.2.4. Rechte für Familien und Kinder

Die brandenburgische Landesverfassung regelt in einem eigenen (5.) Abschnitt die Rechtsverhältnisse von Ehe, Familie, Lebensgemeinschaften und Kindern (Art. 26-27 LV Bbg.). Darin wird die Schutzbedürftigkeit auch anderer auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaften anerkannt (Art. 26 Abs. 2 LV Bbg. – Art. 22 Abs. 2 VE-RT: Schutz vor Diskriminierung).

Ausdrücklich werden in der brandenburgischen Landesverfassung die Opfer von psychischer und physischer Gewalt erwähnt und ihnen ein Anspruch auf Hilfe und Schutz gewährt (Art. 26 Abs. 3 LV Bbg.).

Hausarbeit, Erziehungsarbeit, häusliche Pflege Bedürftiger und Berufsarbeit werden gleichgeachtet (Art. 26 Abs. 4 LV Bbg.).

Kinder haben nach der brandenburgischen Landesverfassung ein Recht auf Achtung ihrer Würde (Art. 27 Abs. 1 LV Bbg.). Ihnen ist eine Rechtsstellung einzuräumen, die ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit gerecht wird (Art. 27 Abs. 4 LV Bbg. – wie Art. 22 Abs. 4 VE-RT). Wer Kinder erzieht, hat Anspruch auf angemessene staatliche Hilfen und gesellschaftliche Rücksichtnahme (Art. 27 Abs. 3 S. 2 LV Bbg. – 22 Abs. 3 S. 2 VE-RT). Brandenburg sieht „nach Maßgabe des Gesetzes“ einen Anspruch auf Erziehung und Betreuung in einer Kindertagesstätte vor (Art. 27 Abs. 6 u. 7 LV Bbg.) – in Weiterentwicklung von Art. 24 Abs. 3 VE-RT, der ein staatliches Fördergebot für Kinderkrippen, Kindergärten und Schulhorte vorschrieb, ohne einen eigenen Rechtsanspruch zu gewähren.

8.2.5. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Die brandenburgische Landesverfassung trifft in einem eigenen (8.) Abschnitt Regelungen über Natur und Umwelt. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wird als Staatsziel verankert (Art. 39 Abs. 1 LV Bbg. – wie Art. 33 VE-RT).

Art. 39 Abs. 2 LV Bbg. gibt jedem ein Recht auf Unversehrtheit vor Verletzungen und unzumutbaren Gefährdungen, also ein individuelles Klagerecht vor Gerichten – wie Art. 33 Abs. 3 VE-RT.

Ein Schritt in Richtung eines nicht-anthropozentrischen Weltbildes stellt Art. 39 Abs. 3 LV Bbg. dar, der bestimmt: „Tier und Pflanze werden als Lebewesen geachtet“, und der insoweit ohne Vorbild ist.¹⁰¹⁶ Die an den Staat adressierte Verpflichtung, die Umwelt vor Schäden zu bewahren (Art. 39 Abs. 5 LV Bbg.), wird dadurch ergänzt, dass Eigentum eingeschränkt werden kann, wenn durch seinen Gebrauch rechtswidrig die Umwelt schwer geschädigt oder gefährdet wird (Art. 39 Abs. 5 S. 3 LV Bbg.). Diese Regelungen werden erweitert durch ein Beteiligungsrecht und eine Verbandsklage von Umweltverbänden bei Vorhaben, die die Umwelt betreffen (Art. 39 Abs. 8 LV Bbg. – wie Art. 33 Abs. 3 S. 3 VE-RT). Die öffentlichen Körperschaften sind verpflichtet, beim Abbau von Bodenschätzen der schonenden Nutzung des Bodens gerecht zu werden (Art. 40 Abs. 2 LV Bbg. – Art. 32 Abs. 3 VE-RT). Der Allgemeinheit ist der Zugang zu Bergen, Wäldern, Seen und Flüssen zu gewährleisten (Art. 40 Abs. 3 LV Bbg. – Art. 33 Abs. 5 VE-RT).¹⁰¹⁷

8.2.6. Soziale Staatsziele

Die brandenburgische Landesverfassung schreibt ein ausdrückliches Grundrecht auf Bildung vor (Art. 29 Abs. 1 LV Bbg.) und geht insoweit über den Verfassungsentwurf des Runden Tisches hinaus, der lediglich ein Recht auf gleichen und unentgeltlichen Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen vorsah (Art. 24 Abs. 1 VE-RT).

Während der Runde Tisch noch ein Recht auf Arbeit oder Arbeitsförderung vorschrieb (Art. 27 Abs. 1 VE-RT), schreibt die brandenburgische Landesverfassung nur ein Staatsziel vor, durch eine Politik der Vollbeschäftigung für die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit zu sorgen (Art. 48 Abs. 1 LV Bbg.).

Ebenso schrieb der Runde-Tisch-Entwurf noch ein „Recht auf angemessenen Wohnraum“ vor (Art. 25 Abs. 1 S. 1 VE-RT). In der Brandenburgischen Landesverfassung wird der Staatszielcharakter stärker betont, wenn dem Land auferlegt wird, durch Förderung des sozialen Wohnungsbaus und durch Mieterschutzvorschriften für die Verwirklichung des Rechts auf eine angemessene Wohnung zu sorgen (Art. 47 Abs.

¹⁰¹⁶ Vgl. dazu die ausführliche Übersicht über die philosophischen und theologischen Grundlagen eines nicht-anthropozentrischen Weltbildes bei: Rinas, Bernd-Udo: *Veganismus – ein postmoderner Anarchismus bei Jugendlichen?*, Berlin 2012, S. 62ff., 74ff.

¹⁰¹⁷ Vorbild dafür ist Art. 141 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung vom 2.12.1946

1 LV Bbg.). Darüber hinaus wird das Land verpflichtet, „im Rahmen seiner Kräfte“ für die Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherung zu sorgen (Art. 45 Abs. 1 LV Bbg.). Der Runde Tisch legte noch ein Recht auf soziale Sicherung fest (Art. 23 Abs. 2 VE-RT). Dieser Entwicklung vom sozialen Grundrecht im Verfassungsentwurf des Runden Tisches zum sozialen Staatsziel in der brandenburgischen Landesverfassung liegt die Erkenntnis zugrunde, dass der Staat Arbeitsplätze und Wohnungen vorhalten müsste, um das Recht auf Arbeit bzw. das Recht auf Wohnen zu verwirklichen. Durch die Formulierung als Staatsziel wird nur eine Verpflichtung des Staates festgelegt, durch politische Regelungen für die Verwirklichung zu sorgen.

8.2.7. Volksbegehren und Volksentscheid

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches hat den Anstoß dazu gegeben, über Volksbegehren und Volksentscheide eine unmittelbare Mitwirkung des Volkes bei der Gesetzgebung herbeizuführen (Art. 98 VE-RT). Im Runden-Tisch-Entwurf war für das Volksbegehren auf Einbringung eines Gesetzes ein Quorum von 750.000 Bürgern vorgeschrieben, d.h. es mussten mindestens 750.000 Wahlberechtigte mit ihrer Unterschrift das Volksbegehren unterstützen, damit ein Volksentscheid über ein bestimmtes Thema eingeleitet werden konnte. Das entspricht einem relativen Quorum von 6.04% der Wahlberechtigten.¹⁰¹⁸ Der Runde-Tisch-Entwurf schloss einen Volksentscheid über den Staatshaushalt aus (Art. 98 Abs. 2 VE-RT). Wenn die Volkskammer nicht innerhalb von 3 Monaten dem eingeleiteten Volksbegehren zustimmte, musste ein Volksentscheid angesetzt werden, der mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen entschied (Art. 98 Abs. 5 VE-RT).

Die brandenburgische Landesverfassung nahm diese Vorschläge auf und schaltete eine so genannte **Volksinitiative** vor, mit der der Landtag gezwungen werden konnte, sich mit bestimmten Vorschlägen zu beschäftigen. Voraussetzung für eine Volksinitiative sind mindestens 20.000 Unterschriften, dies entspricht ca. 1% der Wahlberechtigten (Art. 76 LV Bbg.).¹⁰¹⁹ Stimmt der Landtag nicht innerhalb von 4 Monaten zu, so kann ein Volksbegehren eingeleitet werden. Voraussetzung dafür sind 80.000 Unterschriften (das entspricht etwa 4% der Wahlberechtigten) innerhalb von vier Monaten (Art. 77 Abs. 3 LV Bbg.). Entspricht der Landtag dem Volksbegehren nicht, so ist innerhalb von 3 Monaten ein Volksentscheid durchzuführen. Dieser wird Gesetz, wenn er eine einfache Mehrheit gefunden hat, sich aber mindestens 25% der Stimmberechtigten beteiligt haben (Art. 78 Abs. 2 LV Bbg.). Verfassungsänderungen bedürfen einer 2/3-Mehrheit und einer Beteiligung von mind. 50% der Stimmberechtigten (Art. 78 Abs. 3

¹⁰¹⁸ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 55. Um die Anzahl der Wahlberechtigten, die für die Unterstützung eines Volksbegehrens notwendig sind, mit den Regelungen in anderen Verfassungen vergleichen zu können, muss geprüft werden, wie viel Prozent der Wahlberechtigten erforderlich sind, um ein Volksbegehren einzuleiten.

¹⁰¹⁹ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 270f.

LV Bbg.). Man sieht daran, dass die brandenburgische Landesverfassung das Recht der Volksinitiative neu aufgenommen hat und das Recht des Volksbegehrens und des Volkstentscheids neu und praktikabel geregelt hat, wobei das Vorbild des Runden-Tisch-Entwurfs deutlich zu erkennen ist.¹⁰²⁰

8.2.8. Parlamentsrechte

Auch in den parlamentarischen Verfahrensabläufen hat der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR die Rechte der Opposition und der parlamentarischen Minderheit deutlich zu stärken versucht. Die Rolle der Opposition wird betont und ihr wird Chancengleichheit gewährt (Art. 51 Abs. 2 VE-RT). Die Rechte von Abgeordneten, Fragen zu stellen, das Rederecht und das Mitwirkungs- und Rederecht in Ausschüssen wird klar betont (Art. 52 Abs. 3 VE-RT). Auf Antrag einer Fraktion muss ein Untersuchungsausschuss eingerichtet werden (Art. 63 VE-RT).

Über den Wehrbeauftragten des Grundgesetzes hinaus (Art. 45b GG) wurden im Runden-Tisch-Entwurf noch ein Bürgeranwalt, ein Beauftragter für die Gleichstellung von Mann und Frau sowie Beauftragte für Strafvollzug und für Ausländer eingerichtet, ebenfalls mit Akteneinsichtsrechten und einer Berichtspflicht im Parlament (Art. 65 VE-RT).

Die brandenburgische Landesverfassung betont ebenfalls die effektive Mitwirkung parlamentarischer Minderheiten und umfassende Kontrollrechte des Landtags gegenüber der Regierung.¹⁰²¹ Wie im Entwurf des Runden Tisches wird die Opposition als wesentlicher Bestandteil des parlamentarischen Systems hervorgehoben und das Recht auf Chancengleichheit begründet (Art. 55 Abs. 2 LV Bbg.). Die Fraktionen werden als Träger eigener Rechte hervorgehoben (Art. 67 LV Bbg.). Durch Informationsrechte wird der einzelne Abgeordnete gestärkt (Art. 56 Abs. 3 LV Bbg.), ebenso durch das Rederecht im Landtag und in Ausschüssen (Art. 56 Abs. 2 LV Bbg.). Auch die brandenburgische Landesverfassung sieht Beauftragte vor, u.a. für den Datenschutz (Art. 74 LV Bbg.).

8.2.9. Staatsziel Friedensordnung

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches hat die Friedensverpflichtung des Staates an mehreren Stellen betont. Als Staatsgrundsätze wurden neben dem Rechtsstaat, der Demokratie, dem Sozialstaat und dem Bundesstaat das Ziel der Schaffung einer europäischen Friedensordnung aufgenommen (Art. 41 Abs. 1 VE-RT). Als Staatssymbol wurde das Motto „Schwerter zu Pflugscharen“ gewählt (Art. 43 S. 2 VE-RT). In Art. 45 VE-RT wurde eine Abrüstungsverpflichtung aufgenommen, die

¹⁰²⁰ Art. 98 VE-RT

¹⁰²¹ Franke, Dieter; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Die brandenburgische Landesverfassung, JöR NF 42 (1994), S. 111, 121

Führung eines Angriffskrieges verboten (wie in Art. 26 GG) und der Waffenexport stark eingeschränkt (Art. 45 VE-RT). Bestimmungen, die in die gleiche Richtung führen, finden sich auch in der brandenburgischen Landesverfassung. Als Staatsgrundsatz wird die Verpflichtung zu Frieden und Gerechtigkeit betont (Art. 2 Abs. 1 LV Bbg.). Als Staatsziel wird vorgesehen, dass auf dem Landesgebiet keine atomaren, biologischen und chemischen Waffen entwickelt, hergestellt oder gelagert werden sollen (Art. 39 Abs. 9 LV Bbg.) und dass militärisch genutzte Liegenschaften verstärkt einer zivilen Nutzung zugeführt werden sollen (Art. 40 Abs. 5 LV Bbg.).

8.3. Zusammenfassende Beurteilung

Wie aus den dargestellten Verfassungsbestimmungen ersichtlich ist, hat der Verfassungsentwurf des Runden Tisches in seinen Reaktionen auf das vorher bestehende Staatssicherheitssystem durch Stärkung von Individualgrundrechten, die Sicherung des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses durch politische Grundrechte und insbesondere durch die Stärkung von Bürgerbewegungen neue Akzente in der Verfassungsgebung gesetzt. Ich habe mich bei der Darstellung auf die Rechte und Vorschriften beschränkt, die vom Grundgesetz abweichen, bzw. darüber hinausgehen. Wie wir sehen konnten, hat die brandenburgische Landesverfassung von den neuen Elementen des Runden-Tisch-Entwurfs viele Normen übernommen und diese behutsam weiterentwickelt, z.T. in einer stärkeren Konkretisierung, z.T. zu einer praktikableren Handhabung. Der Einfluss des Verfassungsentwurfs des Zentralen Runden Tisches ist bei der brandenburgischen Landesverfassung sehr deutlich zu erkennen; sie nimmt mehr Formulierungen aus dem Runden-Tisch-Entwurf auf als andere Landesverfassungen.¹⁰²² Bereits die Präambel bezieht sich auf „die friedlichen Veränderungen im Herbst 1989“.¹⁰²³

Neben den herkömmlichen Grundrechten werden neue Grundrechte geschaffen (Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung in Art. 11 LV Bbg.; Grundrecht auf politische Mitgestaltung in Art. 21 LV Bbg.); ihr Geltungsanspruch wird ausgeweitet, indem ansatzweise eine Drittwirkung angeordnet wird (Art. 19 Abs. 1 S. 2 LV Bbg.: Meinungsfreiheit in Dienst- und Arbeitsverhältnissen).¹⁰²⁴ Mit neuen Staatszielen werden Vorgaben an den Gesetzgeber erteilt, z.B. Förderung der kulturellen Identität der Sorben (Art. 25 LV Bbg.); Schutz und Förderung von Ehe, Familie, Lebensgemeinschaften und Kindern (Art. 26 u. 27 LV Bbg.); Grundsätze der Erziehung und Bildung (Art. 28 LV Bbg.); Förderung von Bildung (Art. 29 LV Bbg.), Kunst und

¹⁰²² Brünneck, Alexander von: Die Verfassung des Landes Brandenburg von 1992, JöR NF Bd. 52 (2004), S. 260; Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Entstehung und wesentliche Strukturmerkmale der Brandenburgischen Landesverfassung, 1994, S. 57ff., 68

¹⁰²³ Brünneck, Alexander von: Die Verfassung des Landes Brandenburg von 1992, JöR NF Bd. 52 (2004), S. 262

¹⁰²⁴ Brünneck, Alexander von: Die Verfassung des Landes Brandenburg von 1992, JöR NF Bd. 52 (2004), S. 261

Kultur (Art. 34 LV Bbg.) und Sport (Art. 35 LV Bbg.). Weitere Staatsziele betreffen den Bereich Umwelt und Natur (Art. 39 und 40 LV Bbg.) sowie Wirtschaft (Art. 44 LV Bbg.: Strukturförderung), Wohnraum (Art. 47 LV Bbg.), Arbeitsförderung und Vollbeschäftigung (Art. 48 LV Bbg.).¹⁰²⁵

Die direkte Mitwirkung des Volkes bei der Gesetzgebung durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid wird erleichtert durch Mitwirkungsquoten, die bundesweit zu den niedrigsten gehören, also eine vergleichsweise geringe Schwelle für die Mitwirkung vorsehen (Art. 76 - 78 LV Bbg.).¹⁰²⁶

In Brandenburg ist also in einer intensiven Verfassungsdebatte unter weitreichender Mitwirkung der Bevölkerung eine neue Verfassung verabschiedet worden, die über soziale Grundrechte und Staatsziele zu einer Betonung und Konkretisierung des Sozialstaatsgebots und zu einer Stärkung der demokratischen Mitgestaltungsrechte der Bevölkerung über die Parteiendemokratie hinaus geführt hat. Dabei hat der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches als Vorbild eine entscheidende Rolle gespielt.

¹⁰²⁵ Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Entstehung und wesentliche Strukturmerkmale der Brandenburgischen Landesverfassung, 1994, S. 57ff., 68; Brünneck, Alexander von: Die Verfassung des Landes Brandenburg von 1992, JöR NF Bd. 52 (2004), S. 261, 264

¹⁰²⁶ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 270f.; Brünneck, Alexander von: Die Verfassung des Landes Brandenburg von 1992, JöR NF Bd. 52 (2004), S. 261, 288f.; Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Entstehung und wesentliche Strukturmerkmale der Brandenburgischen Landesverfassung, 1994, S. 57ff., 68f.

9. Der Verfassungsgebungsprozess in Sachsen

9.1. Das Verfahren der Verfassungsgebung

Die erste Landtagswahl nach der Wiederentstehung des Landes Sachsen fand – wie in den anderen neuen Bundesländern – am 14. Okt. 1990 statt. Sie brachte folgendes Ergebnis:

Landtagswahl in Sachsen am 14.10.1990

	<u>Wähler</u>	<u>Wählerstimmen</u>	<u>Mandate</u>
	absolute Zahl	in Prozent der gültigen Stimmen	Anzahl
Wahlberechtigte	3.709.200		
Abgegebene Stimmen	2.699.700		
<u>Wahlbeteiligung in Prozent</u>		<u>72,8%</u>	
CDU	1.417.300	53,8%	92
SPD	502.700	19,1%	32
FDP	138.400	5,3%	9
PDS	269.400	10,2%	17
Neues Forum-Bündnis 90-Grüne		5,6%	10
<u>Sonstige</u>		<u>6,1%</u>	
Summen		100%	160 ¹⁰²⁷
Absolute Mehrheit			81
Zwei-Drittel-Mehrheit			107
Ein-Drittel-Sperrminorität			54

Der sächsische Landtag verabschiedete noch in der konstituierenden Sitzung am 27. Okt. 1990 das „Gesetz zur Herstellung der Arbeitsfähigkeit des Sächsischen Landtages und der Sächsischen Landesregierung (Vorschaltgesetz)“,¹⁰²⁸ das die Funktionen von Landtag, Landesregierung und das Verfahren der Gesetzgebung und der Verabschiedung der Verfassung enthielt. Das Verfahren zur Verfassungsgebung war nicht eindeutig geregelt, es war die Möglichkeit der Verabschiedung mit Zwei-Drittel-Mehrheit des Landtages und alternativ die Bestätigung durch einen Volksentscheid vorgesehen; es blieb dem neuen Landtag als verfassungsgebende Versammlung vorbehalten, das Verfahren endgültig selbst zu bestimmen.¹⁰²⁹ Bei diesem Verfahren ist zu kritisieren, dass die Regeln erst im Laufe des Verfahrens aufgestellt werden, statt die Arbeit an der Verfassung nach vorgegebenen Regeln durchzuführen.

¹⁰²⁷ Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistisches Jahrbuch für das vereinte Deutschland, 1991, S. 104; Patzelt, Werner J.; Amm, Joachim: Sachsen, in: Hartmann, Jürgen (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer, 3. Aufl. 1997, S. 503ff., 532

¹⁰²⁸ Kunzmann, Bernd; Haas, Michael; Baumann-Hasske, Harald: Die Verfassung des Freistaats Sachsen. Kommentierte Textausgabe, 2. Aufl. Berlin 1997, Einleitung S. 56f.

¹⁰²⁹ Kunzmann, Bernd; Haas, Michael; Baumann-Hasske, Harald, a.a.O., S. 57f.

Bereits in der dritten Sitzung des Sächsischen Landtags am 15. Nov. 1990 brachten CDU/FDP,¹⁰³⁰ Linke Liste/PDS¹⁰³¹ und Bündnis 90/Grüne¹⁰³² je einen Verfassungsentwurf in den Landtag ein. Dem CDU/FDP-Entwurf lagen zwei Verfassungsentwürfe zugrunde: Zunächst der Verfassungsentwurf der „Gruppe der 20“ vom 26.3.1990.¹⁰³³ Die „Gruppe der 20“ war eine auf einer Demonstration in Dresden am 8. Okt. 1989 gewählte Gruppe, die mit dem Oberbürgermeister und dem Rat über die Forderungen der Opposition verhandeln sollte.¹⁰³⁴ Sie arbeitete im März 1990 einen Entwurf für eine Verfassung des Landes Sachsen aus, der am 23.3.1990 veröffentlicht wurde;¹⁰³⁵ eine weitere Version wurde am 26.3.1990;¹⁰³⁶ eine weitere Version am 30.3.1990¹⁰³⁷ vorgelegt. Diese wurde von einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitgliedern der „Gruppe der 20“ und aus Mitgliedern der baden-württembergischen Staatsverwaltung, die im Tagungsort Gohrisch in der sächsischen Schweiz tagte, als „Gohrischer Entwurf“ weiterentwickelt.¹⁰³⁸ Unterzeichnet wurde der am 5. Aug. 1990 veröffentlichte Gohrische Entwurf von Stefan Heitmann, dem späteren Justizminister Sachsens, und Arnold Vaatz, dem Stellvertreter des Regierungsbeauftragten für die Bildung des Landes Sachsen.¹⁰³⁹ Dieser Gohrische Entwurf wurde in den darauf folgenden Wochen nach Auswertung von Zuschriften noch einmal überarbeitet und am 23.10.1990 als zweiter Gohrischer Entwurf veröffentlicht.¹⁰⁴⁰ Parallel dazu arbeitete eine Gruppe von Leipziger Hochschullehrern den sog. Leipziger Hochschullehrerentwurf aus, der sich am Verfassungsentwurf des Runden Tisches und der neuen Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung orientierte.¹⁰⁴¹ Auf den Hochschullehrerentwurf wurde insbesondere von der Linken Liste/PDS bei deren Verfassungsentwurf Bezug genommen.¹⁰⁴²

¹⁰³⁰ Drucksache des Sächsischen Landtags DS 1/25

¹⁰³¹ LT-Drucks. Sachsen DS 1/26

¹⁰³² LT-Drucks. Sachsen DS 1/29

¹⁰³³ Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge (JöR NF) Bd. 39 (1990), S. 427-439

¹⁰³⁴ Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution 2008, S. 142f.; Dietrich, Christian; Jander, Martin: Die Ausweitung zum Massenprotest in Sachsen und Thüringen, in: Kuhrt, Eberhard; Buck, Hannsjörg F.; Holzweißig, Gunter (Hg.): Opposition in der DDR von den 70er Jahren bis zum Zusammenbruch der SED-Herrschaft, 1999, S. 737ff., 754f.; Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch, 2000, S. 240ff.; Neubert, Ehrhart: Geschichte der Opposition in der DDR 1949-1989, 2. Aufl. Bonn 2000, S. 853; vgl. auch: http://de.wikipedia.org/wiki/Gruppe_der_20 (Ausdruck 9.2.2010)

¹⁰³⁵ JöR NF Bd. 40 (1991/92), S. 413-425

¹⁰³⁶ JöR NF Bd. 39 (1990), S. 427-439

¹⁰³⁷ Kunzmann, Bernd; Haas, Michael; Baumann-Hasske, Harald: Die Verfassung des Freistaats Sachsen, 2. Aufl. 1997, S. 52

¹⁰³⁸ JöR NF Bd. 39 (1990), S. 439-455

¹⁰³⁹ A.a.O. S. 439

¹⁰⁴⁰ Kunzmann, Bernd; Haas, Michael; Baumann-Hasske, Harald: Die Verfassung des Freistaats Sachsen, 2. Aufl. 1997, S. 54; abgedruckt in JöR NF Bd. 40 (1991/92), S. 425-441

¹⁰⁴¹ Kunzmann, Bernd; Haas, Michael; Baumann-Hasske, Harald: Die Verfassung des Freistaats Sachsen, 2. Aufl. 1997, S. 54; abgedruckt in JöR NF Bd. 42 (1994), S. 253-274. Mitglieder der Arbeitsgruppe waren u.a. die Juristen Prof. Dr. Ekkehard Lieberam, Prof. Dr. Karl Bönninger und Prof. Dr. Manfred Premßler, die Theologen Dr. Peter Zimmermann und Dr. Speck, sowie Cornelia Matzke und Dr. Beate Heumann.

¹⁰⁴² LT-Drucks. Sachsen 1/26; Kunzmann, Bernd; Haas, Michael; Baumann-Hasske, Harald: Die Verfassung des Freistaats Sachsen, 2. Aufl. 1997, S. 60f.

Im Verfassungs- und Rechtsausschuss des Sächsischen Landtags wurden die eingebrachten Entwürfe beraten und im Juni 1991 in einer Synopse veröffentlicht, indem dem Gohrischen Entwurf ein Zwischenentwurf gegenübergestellt wurde und die Dissenspositionen, insbesondere der Linken Liste/PDS und von Bündnis 90/Die Grünen, danebengestellt wurden.¹⁰⁴³ Auf diese Veröffentlichung gingen etwa 1300 Zuschriften ein; parallel dazu fanden im Juli 1991 Anhörungen von Sachverständigen und Verbänden statt. In einem zweiten Schritt wurden die Zuschriften und Anhörungen im Verfassungs- und Rechtsausschuss von Januar bis April 1992 ausgewertet und schließlich am 5. April 1992 ein Verfassungsentwurf als Beschlussempfehlung des Verfassungsausschusses verabschiedet.¹⁰⁴⁴

Sowohl die SPD-Fraktion als auch die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen und auch die Fraktion Linke Liste / PDS beantragten, die Verfassung mit Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag zu verabschieden und dann einem Volksentscheid zu unterwerfen. Die Anträge wurden von der CDU-FDP-Mehrheit im Landtag abgelehnt und stattdessen beschlossen, die Verfassung mit Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag zu verabschieden.¹⁰⁴⁵

Der vom Verfassungsausschuss verabschiedete Verfassungstext wurde am 26. Mai 1992 im Sächsischen Landtag von 132 Abgeordneten (von 151) angenommen, bei 15 Gegenstimmen (Linke Liste / PDS) und 4 Enthaltungen (1 CDU, 2 Bündnis 90/Die Grünen, 1 PDS). Die Verfassung trat am 6. Juni 1992 in Kraft.

9.2. Der Inhalt der Verfassungsberatung

9.2.1. Freiheits- und Gleichheitsrechte

Genau wie im Entwurf des Runden Tisches (Art. 3 II) enthält auch die sächsische Landesverfassung ein Gebot zur Förderung der „rechtlichen und tatsächlichen“ Gleichstellung von Frauen (Art. 8 LV Sachsen).

Charakteristisch für den Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches waren die verstärkten Garantien gegen Übergriffe des Staates in die Freiheit des Einzelnen. Daran knüpft auch die sächsische Landesverfassung an. Der Grundrechtskatalog beginnt mit dem Schutz der Menschenwürde (Art. 14 LV Sachsen) und enthält unter der Überschrift „Körperliche Unversehrtheit“ das Verbot grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe und das Verbot von wissenschaftlichen und anderen Experimenten ohne freiwillige und ausdrückliche Zustimmung (Art. 16 Abs. 2 LV Sachsen), eine Formulierung, die wörtlich dem Art. 4 Abs. 2 VE-RT entnommen

¹⁰⁴³ Abgedruckt JÖR NF Bd. 41 (1993), S. 137-205; Kunzmann, Bernd; Haas, Michael; Baumann-Hasske, Harald: Die Verfassung des Freistaats Sachsen, 2. Aufl. 1997, S. 64

¹⁰⁴⁴ Kunzmann, Bernd; Haas, Michael; Baumann-Hasske, Harald: Die Verfassung des Freistaats Sachsen, 2. Aufl. 1997, S. 64-67

¹⁰⁴⁵ Kunzmann, Bernd; Haas, Michael; Baumann-Hasske, Harald, a.a.O., S. 63, 67

worden ist. Der Datenschutz ist als eigenes Grundrecht ausgestaltet (Art. 33 LV Sachsen), eine Vorschrift, die dem Art. 8 Abs. 2 VE-RT nachgebildet ist.

Die sozialen Grundrechte auf Arbeit, Wohnung und soziale Sicherung (Art. 27 I, 25 I 1, 23 II VE-RT) sind in der sächsischen Landesverfassung als Staatsziele ausgestaltet (Art. 7 Abs. 1, Art. 13 LV Sachsen), ebenso die Verpflichtung, alte und behinderte Menschen zu unterstützen (Art. 7 Abs. 2 LV Sachsen; vgl. Art. 23 I VE-RT). Das Recht jedes Kindes auf eine gesunde seelische, geistige und körperliche Entwicklung wird anerkannt (Art. 9 I LV Sachsen).

Genau wie der Verfassungsentwurf des Runden Tisches (Art. 34 VE-RT) enthält auch die sächsische Landesverfassung einen eigenen Artikel zur Achtung und Förderung der Interessen der Sorben (Art. 6 LV Sachsen): Dazu gehört das Recht auf Bewahrung ihrer Identität und Pflege ihrer Sprache, Kultur und Überlieferung (Art. 6 I, 5 I-III LV Sachsen).

Wie im Verfassungsentwurf des Runden Tisches ist das Wahlrecht für alle Bürger, die im Lande wohnen oder sich gewöhnlich dort aufhalten, garantiert (Art. 4 II LV Sachsen; vgl. Art. 21 II 2 VE-RT: Wahlrecht für Ausländer und Staatenlose auf kommunaler Ebene).

9.2.2. Umweltschutz

Der Umweltschutz und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wird – wie im Verfassungsentwurf des Runden Tisches (Art. 33 VE-RT) – als Staatsziel formuliert (Art. 10 LV Sachsen). Ergänzt wird dies – wie beim Runden Tisch – durch das Gebot des sparsamen Gebrauchs von Rohstoffen und Energie. Zur Durchsetzung des Umweltschutzes wird ein Auskunftsanspruch auf Umweltdaten verfassungsrechtlich garantiert (Art. 34 LV Sachsen; Art. 33 III 2 VE-RT), ebenso eine Verbandsklage für anerkannte Naturschutzverbände.

9.2.3. Volksbegehren und Volksentscheid

Über den Verfassungsentwurf des Runden Tisches hinaus sieht die sächsische Landesverfassung einen Volksantrag vor, der 40.000 Unterschriften (entspricht 1,1% der Wahlberechtigten) erfordert (Art. 71 LV Sachsen). Wird der Volksantrag nicht innerhalb von sechs Monaten vom Landtag beraten, kann ein Volksbegehren eingeleitet werden, das 450.000 Unterschriften voraussetzt (entspricht 12,6% der Wahlberechtigten; Art. 72 LV Sachsen). Im Verfassungsentwurf des Runden Tisches waren 750.000 Unterschriften vorgeschrieben (entspricht 6,04% der Wahlberechtigten, Art. 98 VE-RT). Innerhalb von drei bis sechs Monaten findet dann ein Volksentscheid statt, wenn nicht vorher der Landtag dem Volks-begehren stattgibt (Art. 72 LV Sachsen, Art. 98 VE-RT). Durch Volksentscheid kommt ein Gesetz zustande, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt (Art. 98 VE-RT; Art. 72 LV Sachsen).

9.2.4. Parlamentsrechte

Wie im Verfassungsentwurf des Runden Tisches ist auch in der Sächsischen Landesverfassung die Opposition und ihr Anspruch auf Chancengleichheit ausdrücklich garantiert (Art. 51 II VE-RT; Art. 40 LV Sachsen). Untersuchungsausschüsse können mit einem Fünftel der Abgeordneten durchgesetzt werden (Art. 54 LV Sachsen; Art. 63, 57 VE-RT: mind. 5% der Abgeordneten).

9.3. Zusammenfassende Beurteilung

Insbesondere die Verfassungsentwürfe der „Gruppe der 20“ und der Hochschullehrerentwurf verdeutlichen die personelle Verbindung des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches mit den Entwürfen im Verfassungsgebungsprozess des Landes Sachsen. In den Entwürfen wird darüber hinaus auf den Verfassungsentwurf des Runden Tisches ausdrücklich Bezug genommen. Auch die inhaltliche Gegenüberstellung zeigt den Einfluss des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches auf den Verfassungsgebungsprozess in Sachsen. Selbst in der verabschiedeten Verfassung lassen sich eine Reihe von Grundrechten und organisatorischen Regelungen nachweisen, die vom Runden Tisch herrühren. Besonders auffällig ist dies an rechtlichen Positionen, wie sozialen Grundrechten und Volksbegehren und Volksentscheid, die auf der Bundesebene keine verfassungsändernden Mehrheiten erzielen konnten, in Sachsen aber trotz einer absoluten Mehrheit der CDU in die Verfassung aufgenommen wurden.

10. Die Entstehung der Landesverfassung von Sachsen-Anhalt

10.1. Die handelnden politischen Kräfte

Bei der Landtagswahl am 14.10.1990 ergaben sich folgende Mehrheiten:

	Anzahl der Stimmen	Prozent der gültigen Stimmen	Mandate
Wahlberechtigte	2.235.000		
Abgegebene Stimmen	1.455.600		
<u>Wahlbeteiligung</u>	<u>65,1%</u>		
CDU	550.800	39,0%	48
SPD	367.300	26,0%	27
FDP	190.800	13,5%	14
PDS	169.300	12,0%	12
Bündnis 90/ Grüne		5,3%	5
Sonstige		4,2%	
<i>Summe</i>		100,0%	106 ¹⁰⁴⁶
Absolute Mehrheit			54
Zwei-Drittel-Mehrheit			71
Ein-Drittel-Sperrminorität			36

Es kam zu einer Koalition zwischen CDU und FDP unter dem CDU-Ministerpräsidenten Werner Münch. Mit Gesetz vom 28.10.1990 wurde eine vorläufige Ordnung der Regierungsgewalt erlassen, in der die Arbeit des Landtags und die Bildung der Regierung geregelt wurden.¹⁰⁴⁷

10.2. Die Verfassungsentwürfe der Arbeitsgruppen und Fraktionen

10.2.1. Der Verfassungsentwurf der Unterarbeitsgruppe Landesverfassung vom 29.6.1990

Bereits am 29. Juni 1990 wurde ein Entwurf der Unterarbeitsgruppe Landesverfassung vorgelegt, der das Land Sachsen-Anhalt als „Gliedstaat der föderativen deutschen Republik“ bezeichnet.¹⁰⁴⁸ Landeshauptstadt, Landesfarben und Landeswappen waren noch offengelassen. In diesem frühen Stadium, vor der offiziellen Konstituierung der neuen Länder, zeigt der Entwurf damit aber ein eindeutiges Bekenntnis zur föderalen Struktur und zur deutschen Einheit. Der Verfassungsentwurf formuliert als Staatsgrundsätze das Demokratieprinzip, das Sozialstaatsprinzip und das Rechtsstaatsprinzip und das Ökologieprinzip (Art. 2 VerfE AG Landesverf. 29.6.90).

¹⁰⁴⁶ Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistisches Jahrbuch für das vereinigte Deutschland, 1991, S. 104; Boll, Bernhard; Holtmann, Everhard: Sachsen-Anhalt, in: Hartmann, Jürgen (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer, 3. Aufl. 1997, S. 546ff., 569

¹⁰⁴⁷ GVBl. Sachsen-Anhalt 1990, S. 1; Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen Länder, 1997, S. 353, 358; Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen deutschen Länder. Eine vergleichende Untersuchung, Heidelberg 1994, S. 6

¹⁰⁴⁸ Abgedruckt in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Band 39 (1990), S. 455-468; Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen Länder, 1997, S. 353, 358; Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen deutschen Länder, 1994, S. 6

Das Prinzip der Volkssouveränität wird um zwei sehr interessante Akzente erweitert: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus **und hat ihm zu dienen.**“ (Art. 2 Abs. 2 VerfE AG LV 29.6.90; Hervorhebung G.F.), also eine gelungene Beschreibung des Demokratieprinzips als Regierung des Volkes für das Volk. Weiter heißt es dazu: „Sie wird vom Volke in Wahlen, anderen Abstimmungen, durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung **sowie durch Mitwirkung an staatlicher Tätigkeit ausgeübt.**“ (Art. 2 Abs. 2 S. 2 VerfE AG LV 29.6.90 Hervorhebung G.F.). Auch hier wird die Mitwirkung des Volkes an der Ausübung staatlicher Gewalt hervorgehoben, ein Punkt, der sich in dem Recht auf politische Mitgestaltung (Art. 21 VerfE AG LV 29.6.90) wiederfindet. Das Vorbild des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches ist offensichtlich; auch dieser sah ein Recht auf politische Mitgestaltung (Art. 21 VE-RT) vor.

Schließlich wird als Staatsgrundsatz noch die Verpflichtung auf das Gemeinwohl und die Freiheit des Einzelnen „im Rahmen einer gerechten Sozialordnung“ vorgeschrieben (Art. 2 Abs. 4 VerfE AG LV 29.6.90). Der Staat hat die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu fördern und „sichert eine ausgewogene sozial und ökologisch orientierte Wirtschaftsentwicklung“ (Art. 2 Abs. 4 S. 2 und 3 VerfE AG LV 29.6.90). Nach dem Schutz der Menschenwürde (Art. 4) folgen der zweite Hauptteil mit den Grundrechten (Art. 5 - 24), ein dritter Hauptteil mit der Ordnung des Gemeinschaftslebens (Art. 25 - 48) und ein vierter Hauptteil mit der Staatsorganisation (Art. 49 - 94).

Im Grundrechtsteil fällt auf, dass das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit mit der Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen verbunden wird. Außerdem wird die Achtung der Würde im Sterben gefordert (Art. 7 Abs. 1 VerfE AG LV 29.6.90). Beide Rechte sind schon im Verfassungsentwurf des Runden Tisches zu finden (Art. 33 Abs. 3 VE-RT: „Niemand darf durch nachteilige Veränderungen der natürlichen Lebensgrundlagen in seiner Gesundheit verletzt oder unzumutbar gefährdet werden.“; Art. 4 Abs. 1 VE-RT: „Achtung seiner Würde im Sterben“). Auch das Recht auf selbstbestimmte Schwangerschaft, das im Entwurf des Runden Tisches verbunden wird mit: „Der Staat schützt das ungeborene Leben durch das Angebot sozialer Hilfen“ (Art. 4 Abs. 3 VE-RT), findet sich als ein Alternativvorschlag im Verfassungsentwurf der AG Landesverfassung (29.6.90). Der Alternativvorschlag 2 steht dem allerdings konträr gegenüber: „Das ungeborene Leben steht unter dem besonderen Schutz des Landes. Eine Schwangerschaft kann nur unter besonderen gesetzlich geregelten Voraussetzungen abgebrochen werden.“ Offensichtlich sollte die Letztentscheidung über die Abtreibung noch offen gehalten werden.

Auch das Verbot medizinischer oder wissenschaftlicher Experimente ohne ausdrückliche und freiwillige Zustimmung (Art. 8 Abs. 4 VerfE AG LV 29.6.90) stammt aus dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches (Art. 4 Abs. 2 VE-RT). Das gilt auch

für das Grundrecht auf Datenschutz verbunden mit dem Anspruch auf Akteneinsicht in die den einzelnen betreffenden Akten und Dateien (Art. 8 Abs. 2 VE-RT und Art. 12 Abs. 1 u. 2 VerfE AG LV 29.6.90). Verbunden wird dies im Verfassungsentwurf der AG Landesverfassung aber mit einem Gesetzesvorbehalt und einer Benachrichtigungspflicht sowie mit der verfassungsmäßigen Einrichtung eines Datenschutzbeauftragten (Art. 12 Abs. 3 u. 4 VerfE AG LV 29.6.90).

Die Meinungsfreiheit wird ergänzt durch die Einrichtung öffentlich-rechtlicher Medien durch die Landesverfassung (Art. 16 Abs. 2 S. 2 VerfE AG LV 29.6.90). Ein eigener Artikel schützt die Freiheit der schöpferischen Betätigung: „Niemand darf in seinem geistigen oder künstlerischen Schaffen und in der Verbreitung seiner Werke behindert werden“; ergänzt wird dies durch den verfassungsrechtlichen Schutz der Urheber- und Erfinderrechte (Art. 17 VerfE AG LV 29.6.90), eine Vorschrift, die über die Kunstfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG noch hinausgeht, die aber, soweit es den Urheberschutz angeht, schon in Art. 19 Abs. 4 des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches zu finden war.

Eine Besonderheit stellt das Vereinsverbot für verfassungswidrige Vereine dar, das vom Verfassungsgericht ausgesprochen werden kann (Art. 19 Abs. 2 VerfE AG LV 29.6.90).

Von Bedeutung ist das bereits erwähnte „gleiche Recht jedes Bürgers auf Mitgestaltung des politischen Lebens im Lande.“ (Art. 21 Abs. 1 S. 1 VerfE AG LV 29.6.90). Ausgeübt wird dies durch Wahlen, wobei Ausländer und Staatenlose nach fünfjährigem Aufenthalt im Land das Kommunalwahlrecht erhalten (Art. 21 Abs. 2 S. 2). Darüber hinaus haben Bürger das Recht auf Verfahrensbeteiligung, soweit ihre Rechte oder Belange durch öffentliche Planung von Vorhaben berührt werden (Art. 21 Abs. 3 VerfE AG LV 29.6.90). Auch der Entwurf des Runden Tisches hatte sowohl ein Recht auf politische Mitgestaltung als auch auf Verfahrensbeteiligung sowie ein Kommunalwahlrecht für Ausländer „mit ständigem Wohnsitz“ vorgesehen (Art. 21 Abs. 1, 2 u. 4 VE-RT).

Im vorliegenden Verfassungsentwurf der AG Landesverfassung ist das Recht auf politische Mitgestaltung noch mit der Pflicht zur Treue gegenüber der Verfassung und der Verpflichtung, öffentliche Ehrenämter zu übernehmen, verbunden (Art. 21 Abs. 4 VerfE AG LV 29.6.90) – eine überlegenswerte Ergänzung zu dem vorgesehenen Mitgestaltungsrecht, weil dies deutlich macht, dass auch ein Engagement der Bürger gefordert wird, das oft in nicht vergüteten Ehrenämtern ausgeübt wird. Fraglich ist allerdings, ob und wie die Pflicht durchgesetzt wird oder werden kann oder ob es sich um eine Norm mit mehr appellativem Charakter handelt.

Zu den Grundrechten ist anzumerken, dass sie generell auch für Ausländer und Staatenlose gelten sollen, es sei denn, sie seien ausdrücklich Deutschen oder Personen mit Wohnsitz im Lande vorbehalten (Art. 6 Abs. 3 VerfE AG LV 29.6.90).

Nach dem Vorbild des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches (Art. 40 Abs. 1 VE-RT) ist die Drittwirkung der Grundrechte vorgesehen, „wenn sich dies aus ihrem Wesen ergibt“ (Art. 24 Abs. 1 VerfE AG LV 29.6.90). Einschränkungen dürfen nur verhältnismäßig sein (Art. 24 Abs. 3 VerfE AG LV 29.6.90);¹⁰⁴⁹ gegen Verletzungen ist der Rechtsweg gegeben,¹⁰⁵⁰ einschließlich des Rechts der Verfassungsbeschwerde (Art. 24 Abs. 4 VerfE AG LV 29.6.90).

Der dritte Hauptteil „Ordnung des Gemeinschaftslebens“ (Art. 25 - 48) beginnt mit einer umfassenden Gleichstellungsverpflichtung der Frau (Art. 25 Abs. 1 VerfE AG LV 29.6.90), die in Abs. 2 durch eine Verpflichtung des Staates, „auf die Gleichstellung der Frau in Beruf und öffentlichem Leben, in Bildung und Ausbildung, in der Familie sowie im Bereich der sozialen Sicherung hinzuwirken“, ergänzt und konkretisiert wird.¹⁰⁵¹ Auch der Anspruch auf Schutz vor Diskriminierung von anderen auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften (Art. 26 Abs. 2 VerfE AG LV 29.6.90) findet sich bereits im Verfassungsentwurf des Runden Tisches.¹⁰⁵²

Der zweite Abschnitt „Arbeit, Wirtschaft, Soziales und Umwelt“ (Art. 28 - 34) im dritten Hauptteil „Ordnung des Gemeinschaftslebens“ beginnt mit einer programmatischen Staatszielbestimmung zur Wirtschaftsordnung:

„Art. 28 (Ordnung des Wirtschaftslebens)

Abs. 1: Die Ordnung des Wirtschaftslebens hat den Grundsätzen einer sozialen und der Ökologie verpflichteten Marktwirtschaft zu entsprechen und den Ausgleich zwischen Vollbeschäftigung, Wirtschaftsentwicklung, sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Ver-träglichkeit anzustreben.

Abs. 2: Im Rahmen dieser Grundsätze und der Gesamtheit der verfassungsmäßigen Ordnung ist die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen und seiner Verbände gewährleistet.“

Damit wird die auch im Grundgesetz vorgeschriebene Sozialpflichtigkeit des Eigentums für die Wirtschaftspolitik konkretisiert. Neben die soziale Marktwirtschaft tritt die der Ökologie verpflichtete Marktwirtschaft. Das so genannte magische Viereck des Stabilitätsgesetzes:¹⁰⁵³

1. Vollbeschäftigung,
2. wirtschaftliches Wachstum,
3. Geldwertstabilität,
4. ausgeglichene Außenhandelsbilanz

wird in den Positionen 3 und 4 ersetzt durch:

3. soziale Gerechtigkeit und
4. ökologische Verträglichkeit,

– ein bemerkenswerter Paradigmenwechsel, der aber versucht, das Ziel der Wirtschaftspolitik in einen verfassungsrechtlichen Rahmen zu bringen. Man wird darin

¹⁰⁴⁹ Vgl. Art. 40 Abs. 2 S. 1 VE-RT

¹⁰⁵⁰ Vgl. Art. 40 Abs. 4 VE-RT

¹⁰⁵¹ Insoweit wörtlich aus Art. 3 Abs. 2 VE-RT übernommen.

¹⁰⁵² Art. 22 Abs. 2 VE-RT

¹⁰⁵³ Vgl. Art. 109 Abs. 2 GG: gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht

wohl eine Staatszielbestimmung sehen müssen, die nicht justiziabel ist. Die Bestimmung ist, soweit ersichtlich, ohne konkretes textliches Vorbild.

Bei den weiteren Bestimmungen in diesem zweiten Abschnitt „Arbeit, Wirtschaft, Soziales und Umwelt“ ist der Verfassungsentwurf des Runden Tisches als Vorbild deutlich zu erkennen:

Art. 29 Abs. 1: VerfE AG LV 29.6.90: Recht auf Arbeit oder Arbeitsförderung.¹⁰⁵⁴

Art. 29 Abs. 2: Bei Arbeitslosigkeit Anspruch auf Arbeitsförderung.¹⁰⁵⁵

Art. 29 Abs. 3: Erweiterter Kündigungsschutz für Lehrlinge, Schwangere, Alleinerziehende, Kranke, Behinderte und ältere Beschäftigte.¹⁰⁵⁶

Art. 29 Abs. 4: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit.¹⁰⁵⁷

Art. 30 Abs. 1: Recht jedes Beschäftigten auf Mitbestimmung in wirtschaftlichen, sozialen und personellen Angelegenheiten des Unternehmens.¹⁰⁵⁸

Art. 30 Abs. 2: Streikrecht der Gewerkschaften.¹⁰⁵⁹

Hier stellt sich die Frage, warum das Streikrecht nichtorganisierter Arbeiter nicht ausdrücklich mitgarantiert wird.

Art. 30 Abs. 3: Schadensersatz bei Arbeitskämpfen und Aussperrung ist unzulässig.¹⁰⁶⁰

Der Anspruch auf menschenwürdiges Dasein ist als eigenständiges soziales Grundrecht ausgestaltet (Art. 32 Abs. 1 S. 3 VerfE AG LV 29.6.90). Die Achtung des Alters und der Respekt vor Behinderung (Art. 32 Abs. 1 S. 1 u. 2 VerfE AG LV 29.6.90) sind wiederum wörtlich aus dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches entnommen,¹⁰⁶¹ ebenso das Recht auf soziale Sicherung¹⁰⁶² und der Anspruch auf Sozialfürsorge bei besonderen Notlagen.¹⁰⁶³

Die Eigentumsgarantie in Art. 15 VerfE AG LV 29.6.90 wird ergänzt durch die Möglichkeit der Vergesellschaftung (Art. 33 Abs. 2 VerfE AG LV 29.6.90),¹⁰⁶⁴ entsprechend Art. 15 GG. Die Verpflichtung, der Allgemeinheit die Zugänge zu Bergen, Wäldern, Seen und Flüssen freizuhalten und freizumachen (Art. 33 Abs. 4 VerfE AG LV 29.6.90), ist nahezu wörtlich vom Verfassungsentwurf des Runden Tisches übernommen (Art. 33 Abs. 5 VE-RT), hat aber ihren Ursprung in der Bayrischen Verfassung von 1946.¹⁰⁶⁵ Der Schutz der natürlichen Umwelt (Art. 34 VerfE AG LV

¹⁰⁵⁴ Wie Art. 27 Abs. 1 VE-RT

¹⁰⁵⁵ Wie Art. 27 Abs. 3 S. 4 VE-RT

¹⁰⁵⁶ Wie Art. 27 Abs. 5 VE-RT

¹⁰⁵⁷ Wie Art. 27 Abs. 4 VE-RT

¹⁰⁵⁸ Vgl. Art. 28 S. 1 VE-RT, dort noch beschränkt auf Unternehmen, die eine besondere Bedeutung für das Gemeinwesen haben.

¹⁰⁵⁹ Wie Art. 39 Abs. 5 VE-RT

¹⁰⁶⁰ Vgl. Art. 39 Abs. 5 S. 2 VE-RT

¹⁰⁶¹ Art. 23 Abs. 1 VE-RT

¹⁰⁶² Art. 32 Abs. 2 VerfE AG LV 29.6.90, vgl. Art. 23 Abs. 2 VE-RT

¹⁰⁶³ Art. 32 Abs. 3 VerfE AG LV 29.6.90, wie Art. 23 Abs. 4 VE-RT

¹⁰⁶⁴ Vgl. Art. 31 Abs. 1 VE-RT

¹⁰⁶⁵ Art. 141 Abs. 3 BayVerf

29.6.90) ist dem Art. 33 VE-RT nachgebildet und enthält das Staatsziel Umweltschutz, Vorgaben für die staatliche Umweltpolitik (Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen, sparsamer Einsatz von Ressourcen und Wiederverwendung nicht erneuerbarer Rohstoffe), einen Auskunftsanspruch über Umweltdaten und eine Haftungsverpflichtung für Umweltschäden.

Im dritten Abschnitt „Bildung, Wissenschaft, Kunst und Kultur“ (Art. 35 - 40) ist die Verpflichtung des Staates enthalten, Bildung, Wissenschaft, Kunst und Kultur zu fördern (Art. 35 VerfE AG LV 29.6.90).¹⁰⁶⁶ Bei der Wissenschaftsfreiheit können Mittel und Methoden gesetzlich beschränkt werden (Art. 38 Abs. 1 S. 2 VerfE AG L 29.6.90), wie schon in Art. 19 Abs. 2 VE-RT vorgesehen. Die Selbstverwaltung der Universitäten und Hochschulen ist garantiert,¹⁰⁶⁷ ebenso der Anspruch von Schülern, Lehrlingen und Studenten auf Ausbildungsförderung.¹⁰⁶⁸ Der dritte Abschnitt wird mit einer generellen Verpflichtung abgeschlossen, das Kulturerbe zu entfalten, zu pflegen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.¹⁰⁶⁹

Im vierten Abschnitt „Kirchen und Religionsgemeinschaften“ (Art. 41 - 48) ist die Trennung von Staat und Kirche ausdrücklich als Grundsatz normiert (Art. 41 VerfE AG LV 29.6.90),¹⁰⁷⁰ ihre Selbstverwaltungsgarantie,¹⁰⁷¹ ihr Vermögen¹⁰⁷² und ihre bisherigen Leistungen¹⁰⁷³ werden verfassungsrechtlich garantiert.¹⁰⁷⁴

Im vierten Hauptteil „Staatsorganisation“ wird zunächst der Landtag behandelt (Erster Abschnitt Art. 49 - 63). Hier ist hervorzuheben, dass der Landtag mit Zwei-Drittel-Mehrheit seine Auflösung beschließen kann;¹⁰⁷⁵ auch ein Volksbegehren, das von einem Drittel der Wahlberechtigten unterstützt wird, kann die Auflösung des Landtages beantragen (Art. 63 VerfE AG LV 29.6.90).

An Formen unmittelbarer Demokratie sieht der Verfassungsentwurf eine Volksbefragung vor, die vom Landtag beschlossen werden kann.¹⁰⁷⁶ Zehn Prozent der Wahlberechtigten können ein Volksbegehren initiieren, sie müssen dafür neun Vertrauensleute benennen und einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf vorlegen. Ausgeschlossen davon sind der Haushaltsplan, Abgaben und Besoldungsgesetze (Art. 67 VerfE AG LV 29.6.90).

¹⁰⁶⁶ Vgl. Art. 20 VE-RT

¹⁰⁶⁷ Art. 38 Abs. 3 VerfE AG LV 29.6.90, vgl. auch Art. 19 Abs. 3 VE-RT

¹⁰⁶⁸ Art. 39 VerfE AG LV 29.6.90, wie Art. 24 Abs. 5 VE-RT (nur Schüler und Studenten)

¹⁰⁶⁹ Art. 40 VerfE AG LV 29.6.90

¹⁰⁷⁰ Eine ausdrückliche Trennung von Staat und Kirche findet sich im Verfassungsentwurf des Runden Tisches nicht, vermutlich mit Rücksicht auf den erheblichen Einfluss von evangelischen und katholischen Pfarrern auf die demokratische Revolution in der DDR.

¹⁰⁷¹ Art. 42 VerfE AG LV 29.6.90, wie schon Art. Art. 38 Abs. 1 S. 2 VE-RT

¹⁰⁷² Art. 44 VerfE AG LV 29.6.90

¹⁰⁷³ Art. 45 VerfE AG LV 29.6.90

¹⁰⁷⁴ Art. 48 VerfE AG LV 29.6.90, vgl. Art. 38 Abs. 3 VE-RT

¹⁰⁷⁵ So auch schon Art. 55 Abs. 3 VE-RT für die Auflösung der Volkskammer

¹⁰⁷⁶ Art. 68 VerfE AG LV 29.6.90

Der Verfassungsentwurf sieht ein Landesverfassungsgericht vor, das über Verfassungsbeschwerden gegen Grundrechtsverletzungen entscheidet und Organstreitverfahren und Normenkontrollverfahren durchführt.¹⁰⁷⁷

Der Verfassungsentwurf sieht die Verabschiedung der Verfassung durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Abgeordneten und einen nachfolgenden Volksentscheid vor.¹⁰⁷⁸

10.2.2. Der Verfassungsentwurf der Unterarbeitsgruppe Landesverfassung vom Oktober 1990

Gegenüber dem Entwurf vom 29.6.1990 fallen folgende Änderungen auf: Das Land Sachsen-Anhalt wird als „Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland“ bezeichnet.¹⁰⁷⁹ Als Landeshauptstadt wird Magdeburg festgelegt.¹⁰⁸⁰ Die sozialen Grundrechte werden noch um ein Recht auf Wohnraum erweitert und eine Verpflichtung des Staates zur Förderung sozialen Wohnungsbaus konstituiert.¹⁰⁸¹ Darüber hinaus ist noch eine Vorschrift über Gesundheitsbetreuung eingeführt worden, mit der Land und Kommunen eigene Gesundheitseinrichtungen unterhalten.¹⁰⁸² Die Vorschriften über Kirchen und Religionsgemeinschaften wurden auf Weltanschauungsgemeinschaften ausgedehnt.¹⁰⁸³ Neu aufgenommen wurde eine Vorschrift über Verfassungsänderungen, die einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Landtages bedürfen oder, bei einem Volksentscheid, der Mehrheit aller Wahl-berechtigten (Art. 70 VerfE AG LV Okt 90).

10.2.3. Der Verfassungsentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen¹⁰⁸⁴

Der Verfassungsentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wurde als erster Entwurf der im Landtag vertretenen Parteien eingebracht. Er orientierte sich am Text der Unterarbeitsgruppe Landesverfassung. Nachfolgend stelle ich lediglich die augenfälligsten Änderungen bzw. Ergänzungen dar. Sie beginnen bereits mit Art. 1 Abs. 1, mit dem das Land Sachsen-Anhalt als Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland und als „Bestandteil der europäischen Völkergemeinschaft“ definiert wird, eine Bestimmung, die sich auch in der späteren Landesverfassung findet.

Noch stärker betonte der Verfassungsentwurf Bündnis 90/Die Grünen die Friedensverpflichtung und bezog sich damit noch einmal direkt auf den Verfassungsentwurf des Runden Tisches. Die Staatsgrundsätze erwähnten neben der Freiheit, Demokratie und Sozialstaat auch den „dem Frieden und der Ökologie verpflichteten Rechtsstaat“ (Art. 2 Abs. 1 VerfE B90/Grüne). Die Landesorgane sollten

¹⁰⁷⁷ Art. 88 u. 89 VerfE AG LV 29.6.90

¹⁰⁷⁸ Art. 94 VerfE AG LV 29.6.90

¹⁰⁷⁹ Art. 1 VerfE AG LV Okt. 90

¹⁰⁸⁰ Art. 1 Abs. 3 VerfE AG LV Okt. 90

¹⁰⁸¹ Art. 32 Abs. 2 VerfE AG LV Okt. 90

¹⁰⁸² Art. 32 Abs. 5 VerfE AG LV Okt. 90

¹⁰⁸³ Art. 49 VerfE AG LV Okt. 90

¹⁰⁸⁴ Drucks. des Landtags von Sachsen-Anhalt 1/78, abgedruckt in JöR Bd. 41 (1993), S. 205-219

darauf hinwirken, dass auf dem Landesgebiet keine atomaren, chemischen und biologischen Waffen gelagert werden und dass freiwerdende Militärobjekte der friedlichen Nutzung zugeführt werden.¹⁰⁸⁵ Verfassungsrechtlich sollte festgeschrieben werden, dass das Land keinen Geheimdienst einrichtet.¹⁰⁸⁶ Diese weitgehende Forderung ist auf die Erfahrungen mit dem Staatssicherheitssystem der DDR zurückzuführen, die damit immerhin geeignet ist, eine Debatte über die Notwendigkeit von Geheimdiensten anzustoßen.

Zur Abtreibung übernahm der Verfassungsentwurf von B90/Die Grünen die Formulierung aus dem Entwurf des Runden Tisches, wonach Frauen das Recht auf selbstbestimmte Schwangerschaft haben und das Land das ungeborene Leben durch das Angebot sozialer Hilfen und gezielter Aufklärung schützt.¹⁰⁸⁷ Der Entwurf enthielt die Abschaffung der Todesstrafe.¹⁰⁸⁸

Bei den wirtschaftlichen Grundrechten und Einrichtungsgarantien wurde der Missbrauch wirtschaftlicher Macht und Bevormundung des Kultur- und Geisteslebens für unzulässig erklärt. Produktions- und Konsumentenvereinigungen sollten gefördert werden, die Landwirtschaft erhalten und zu langfristig naturfördernden Produktionsweisen angehalten werden.¹⁰⁸⁹ Das Recht auf Wohnraum wurde ergänzt durch einen „Räumungsschutz, solange keine andere Wohnung zur Verfügung steht“.¹⁰⁹⁰ Das Land hatte Bodenspekulation entgegenzuwirken, Bodenverkauf an Ausländer sollte genehmigungspflichtig werden.¹⁰⁹¹

Der Schutz der natürlichen Umwelt wurde konkretisiert durch die Achtung von Tier und Pflanze als Lebewesen, die Verpflichtung zu artgerechter Haltung und Pflege und die Einschränkung von Tierversuchen und Genmanipulationen auf Ausnahmefälle dringender medizinischer Notwendigkeit.¹⁰⁹² Die Mülleinfuhr zur Endlagerung sollte nur ausnahmsweise zulässig sein.¹⁰⁹³

Jedes Kind ab 3 Jahren sollte einen Anspruch auf einen Kindergartenplatz haben.¹⁰⁹⁴

Für risikobehaftete Forschung sollte der Landtag einen Beauftragten berufen. In der Entwicklung der Fachgebiete sollten die Universitäten und Hochschulen die jeweils alternativen Richtungen angemessen berücksichtigen.¹⁰⁹⁵ Bei der Förderung von Kunst

¹⁰⁸⁵ Art. 2 Abs. 6 VerfE B90/Grüne

¹⁰⁸⁶ Art. 2 Abs. 7 VerfE B90/Grüne

¹⁰⁸⁷ Art. 7 Abs. 2 VerfE B90/Grüne und Art. 4 Abs. 3 VE-RT

¹⁰⁸⁸ Art. 8 Abs. 4 VerfE B90/Grüne

¹⁰⁸⁹ Art. 28 Abs. 4 u. 5 VerfE B90/Grüne

¹⁰⁹⁰ Art. 32 Abs. 2 VerfE B90/Grüne

¹⁰⁹¹ Art. 33 Abs. 4 VerfE B90/Grüne

¹⁰⁹² Art. 34 Abs. 2 VerfE B90/Grüne

¹⁰⁹³ Art. 34 Abs. 4 VerfE B90/Grüne

¹⁰⁹⁴ Art. 36 VerfE B90/Grüne

¹⁰⁹⁵ Art. 38 Abs. 4 VerfE B90/Grüne

und Kultur sind nichtinstitutionelle Aktivitäten und Nachwuchskünstler entsprechend zu berücksichtigen.¹⁰⁹⁶

Man kann den Verfassungsentwurf von B90/Die Grünen zusammenfassend dahingehend charakterisieren, dass er die Entwürfe der Unterarbeitsgruppe Landesverfassung aufgegriffen und in die parlamentarischen Beratungen eingebracht hat, wobei verschiedene Rückgriffe auf den Entwurf des Runden Tisches erfolgten.

10.2.4. Der Verfassungsentwurf der Koalitionsfraktionen CDU und FDP¹⁰⁹⁷

Der Verfassungsentwurf der Koalitionsfraktionen CDU und FDP orientierte sich in seinem Aufbau ebenfalls an den bisherigen Entwürfen in Sachsen-Anhalt, ist aber sehr viel stärker von der Übernahme von Artikeln des Grundgesetzes gekennzeichnet. Dies fing schon mit der kompletten Übernahme der Grundrechte des Grundgesetzes an,¹⁰⁹⁸ und setzte sich fort mit der Übernahme der Kirchenartikel des Grundgesetzes und der einbezogenen Artikel der Weimarer Reichsverfassung (Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 bis 139 u. 141 WRV).¹⁰⁹⁹ Immerhin wurden auch die Artikel zur Förderung der Gleichstellung von Frauen¹¹⁰⁰ und der Artikel zum Umweltschutz mit einer Haftungsklausel für Umweltschäden¹¹⁰¹ übernommen. Vorschriften zur unmittelbaren Demokratie fehlten allerdings.

10.2.5. Der Verfassungsentwurf der SPD-Fraktion vom 12.3.1991¹¹⁰²

Der Verfassungsentwurf der SPD-Fraktion enthielt viele Grundrechte und Artikel aus dem Entwurf der Unterarbeitsgruppe Landesverfassung, der oben bereits erörtert wurde. In der Staatsgrundlagentextnorm wurde das Land Sachsen-Anhalt als demokratischer, sozialer und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichteter Rechts- und Kulturstaat bezeichnet (Art. 2 Abs. 1 VerfE SPD). Im Grundrechtsteil ist das Grundrecht auf Privatheit und auf Datenschutz hervorzuheben (Art. 4 Abs. 2 VerfE SPD).¹¹⁰³ Der Staat hatte die Gleichstellung der Frau zu fördern (Art. 5 VerfE SPD).

Die Wirtschaftsordnung sollte dem Gemeinwohl dienen, die natürlichen Lebensgrundlagen schonen und einem Ausgleich zwischen hohem Beschäftigungsstand, angemessener sozial und ökologisch verträglicher Wirtschaftsentwicklung, sozialer Gerechtigkeit und ausreichender Versorgung aller Menschen mit Gütern und Dienstleistungen dienen (Art. 15 VerfE SPD).

¹⁰⁹⁶ Art. 40 Abs. 2 VerfE B90/Grüne

¹⁰⁹⁷ LT-Drucks. Sachsen-Anhalt 1/253, abgedruckt in JöR Bd. 41 (1993), S. 219-228

¹⁰⁹⁸ Art. 3 VerfE CDU/FDP

¹⁰⁹⁹ Art. 13 VerfE CDU/FDP

¹¹⁰⁰ Art. 4 Abs. 1 S. 2 VerfE CDU/FDP

¹¹⁰¹ Art. 16 S. 2 VerfE CDU/FDP

¹¹⁰² LT-Drucks. Sachsen-Anhalt 1/260, abgedruckt in JöR Bd. 41 (1993), S. 228-245

¹¹⁰³ Wie Art. 8 VE-RT

Die sozialen Grundrechte auf Arbeit und Wohnung wurden als Staatsziele auf Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen und auf Förderung des Wohnungsbaus gestaltet (Art. 16 u. 17 VerfE SPD). Der Verfassungsentwurf der SPD enthielt auch das Recht auf politische Mitgestaltung, auch durch Mitwirkung in Bürgerbewegungen (Art. 18 VerfE SPD).

Der Landtag hatte einen Bürgerbeauftragten und einen Datenschutzbeauftragten zu bestellen, die beide unabhängig und nicht weisungsgebunden sein sollten und dem Landtag jährlich berichten sollten (Art. 46 u. 47 VerfE SPD).¹¹⁰⁴

Der SPD-Entwurf sah eine Volksinitiative vor, die den Landtag dazu zwingen konnte, einen Gesetzentwurf zu behandeln. Voraussetzung war die Unterschrift von 20.000 Wahlberechtigten (Art. 51 VerfE SPD). Ein Drittel der Landtagsabgeordneten sollte eine Volksbefragung erzwingen können (Art. 52 VerfE SPD: Volksenquete). Für ein Volksbegehren waren 75.000 Unterschriften von Wahlberechtigten erforderlich. Übernahm der Landtag das Anliegen nicht, dann musste ein Volksentscheid stattfinden (Art. 53 VerfE SPD).

10.2.6. Der Beschluss des Verfassungsausschusses vom 24.9.1991¹¹⁰⁵

Der Verfassungsausschuss hatte die Aufgabe, aus den vorgelegten Verfassungsentwürfen einen Gesamttext zu erarbeiten. Dabei erfolgte sehr oft ein Kompromiss dahingehend, dass der Text des Grundgesetzes einfach übernommen wurde oder doch zumindest inhaltlich zugrunde gelegt wurde. Dadurch blieben die vom Verfassungsentwurf des Runden Tisches herkommenden Textteile in vielen Fällen auf der Strecke. Der so gewonnene Text bildete dann fast durchgehend die Grundlage für den endgültigen Verfassungstext. Immerhin blieben doch noch Bestimmungen erhalten, deren Herkunft aus dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches zu erkennen ist und die die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Länder zu eigenständiger Gestaltung im Rahmen des Homogenitätsprinzips des Art. 28 GG ausschöpften. Andererseits sind Texte, die aus dem Entwurf des Runden Tisches für eine Bundesverfassung herrührten, für die zu erarbeitende Landesverfassung unberücksichtigt geblieben, weil das Land in der durch das Grundgesetz vorgegebenen Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 72 bis 75 GG) dafür nicht zuständig war (z.B. der Bereich Frieden und Abrüstung, weil dafür der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz hat).¹¹⁰⁶ Immerhin blieben neue Elemente, die sich vom Grundgesetz abheben, in den Beratungen des Verfassungsausschusses erhalten.

Das Land Sachsen-Anhalt versteht sich als Gliedstaat der Bundesrepublik und Teil der europäischen Völkergemeinschaft¹¹⁰⁷ und bezeichnete als Staatsgrundsatz den dem

¹¹⁰⁴ Wie Art. 65 VE-RT

¹¹⁰⁵ Abgedruckt in JöR Bd. 41 (1993), S. 245-260

¹¹⁰⁶ Art. 73 Nr. 1 GG

¹¹⁰⁷ Art. 1 Abs. 1 Verf.ausschuss und Art. 1 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt

Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichteten Rechtsstaat.¹¹⁰⁸ Die Wissenschaftsfreiheit wurde gewährleistet, die Freiheit der Forschung entbinde aber nicht von der Achtung der Menschenwürde und der Wahrung der natürlichen Lebensgrundlagen.¹¹⁰⁹ Die Vereinigungsfreiheit umfasste auch das Recht, sich an Bürgerbewegungen zu beteiligen.¹¹¹⁰ Im Rahmen der Unverletzlichkeit der Wohnung wurden Maßnahmen der optischen und akustischen Ausspähung (sog. Großer Lauschangriff) nur zur Abwehr gemeiner Gefahren oder Lebensgefahr für zulässig erklärt.¹¹¹¹ Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) wurde auch unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen betont.¹¹¹² Die Vergesellschaftung in Gemeineigentum wurde aus Art. 15 GG übernommen.¹¹¹³

Dass sich Grundrechtseinschränkungen am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientieren müssen, ist im Grundgesetz zwar vorausgesetzt und wird als Teil des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) betrachtet; in dem Entwurf des Verfassungsausschusses wurde der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aber ausdrücklich als Begrenzung von Grundrechtseingriffen aufgeführt,¹¹¹⁴ im Anschluss an den Verfassungsentwurf des Runden Tisches.¹¹¹⁵

Die Bereitstellung ausreichender Kinderbetreuungseinrichtungen wurde zum Staatsziel erklärt.¹¹¹⁶ Ein ausführlicher Artikel erklärte die Entwicklung zur freien Persönlichkeit im Geist der Toleranz zum Erziehungsziel.¹¹¹⁷ Die Förderung von Kunst, Kultur und Sport und die öffentliche Zugänglichkeit von Museen, Theatern und Sportstätten sowie die Denkmalpflege wurde ausdrücklich zum Staatsziel erklärt.¹¹¹⁸ Auch die Erwachsenenbildung wurde ausdrücklich durch die Verfassung garantiert,¹¹¹⁹ ebenso die Selbstverwaltung der Hochschulen.¹¹²⁰

Die Trennung von Staat und Kirche wurde ausdrücklich – im Gegensatz zum Grundgesetz und zum Verfassungsentwurf des Runden Tisches – als Verfassungssatz deklariert.¹¹²¹ Abgesehen davon folgte die Regelung des Verhältnisses Staat und

¹¹⁰⁸ Art. 2 Abs. 1 Verf.ausschuss und Art. 2 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt

¹¹⁰⁹ Art. 8 Abs. 3 Verf.ausschuss und Art. 10 Abs. 3 LV Sachsen-Anhalt

¹¹¹⁰ Art. 11 Abs. 1 Verf.ausschuss und Art. 13 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt

¹¹¹¹ Art. 15 Abs. 4 Verf.ausschuss und Art. 17 Abs. 4 LV Sachsen-Anhalt

¹¹¹² Art. 16 Abs. 2 Verf.ausschuss und Art. 18 Abs. 2 LV Sachsen-Anhalt

¹¹¹³ Art. 16 Abs. 4 Verf.ausschuss und Art. 18 Abs. 4 LV Sachsen-Anhalt

¹¹¹⁴ Art. 18 Abs. 2 Verf.ausschuss und Art. 20 Abs. 2 LV Sachsen-Anhalt

¹¹¹⁵ Art. 40 Abs. 2 VE-RT

¹¹¹⁶ Art. 22 Abs. 2 Verf.ausschuss und Art. 24 Abs. 2 LV Sachsen-Anhalt, beides im Anschluss an Art. 24 Abs. 3 VE-RT

¹¹¹⁷ Art. 25 Abs. 2 Verf.ausschuss und Art. 27 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt

¹¹¹⁸ Art. 30 Verf.ausschuss und Art. 36 LV Sachsen-Anhalt im Anschluss an Art. 20 Abs. 2 VE-RT

¹¹¹⁹ Art. 28 Abs. 2 Verf.ausschuss und Art. 30 Abs. 2 LV Sachsen-Anhalt

¹¹²⁰ Art. 29 Abs. 2 Verf.ausschuss und Art. 31 Abs. 2 LV Sachsen-Anhalt im Anschluss an Art. 19 Abs. 3 VE-RT

¹¹²¹ Art. 31 Abs. 1 Verf.ausschuss und Art. 32 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt

Kirchen dem Muster des Grundgesetzes einschließlich der Übernahme der Kirchenartikel aus der Weimarer Reichsverfassung.¹¹²²

Die Gleichstellung von Männern und Frauen wurde in einem eigenen Verfassungsartikel zum Staatsziel erklärt.¹¹²³ Das gilt auch für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, bei dem ausdrücklich erwähnt wurde, dass jeder Einzelne dazu beizutragen hat und mit Rohstoffen sparsam umzugehen und Abfall zu vermeiden hat.¹¹²⁴

Aus dem Recht auf Arbeit (Art. 27 VE-RT) ist jetzt ein Staatsziel geworden, allen die Möglichkeit zu geben, ihren Lebensunterhalt durch freie Arbeit zu verdienen.¹¹²⁵ Aus dem Recht auf angemessenen Wohnraum (Art. 25 VE-RT) ist in dem Entwurf des Verfassungsausschusses die Förderung des Wohnungsbaus geworden, wobei Land und Kommunen dafür zu sorgen haben, dass niemand obdachlos wird.¹¹²⁶ Der Datenschutz wurde in dem Entwurf des Verfassungsausschusses als Staatsziel definiert;¹¹²⁷ daraus wurde aber in der verabschiedeten Landesverfassung ein ausdrückliches Grundrecht auf Datenschutz.¹¹²⁸ Der Schutz kultureller, ethnischer und regionaler Minderheiten und die heimatbezogenen Einrichtungen wurden ausdrücklich durch die Verfassung garantiert.¹¹²⁹

Im staatsorganisatorischen Teil wurde hinsichtlich des Wahlrechts von Ausländern und Staatenlosen ausdrücklich auf das Grundgesetz verwiesen.¹¹³⁰ Die Rechte der Fraktionen¹¹³¹ und der Anspruch der Opposition auf Chancengleichheit¹¹³² wurden ausdrücklich in der Verfassung erwähnt.

Das Selbstaufhebungsrecht des Landtages (mit Zwei-Drittel-Mehrheit)¹¹³³ unterschied sich vom Grundgesetz, das über den Weg der Vertrauensfrage gehen muss (Art. 68 GG). Darüber hinaus sah der Entwurf des Verfassungsausschusses die Einrichtung eines Datenschutzbeauftragten vor, dessen Stellung dem Wehrbeauftragten im Grundgesetz nachgebildet ist.¹¹³⁴ Auch der Verfassungsausschuss sah das konstruktive Misstrauensvotum¹¹³⁵ sowie die Vertrauensfrage¹¹³⁶ vor, ebenso ein Landesverfassungsgericht.¹¹³⁷

¹¹²² Art. 31 Verf.ausschuss und Art. 32 LV Sachsen-Anhalt

¹¹²³ Art. 33 Verf.ausschuss und Art. 34 LV Sachsen-Anhalt, im Anschluss an Art. 3 Abs. 3 VE-RT

¹¹²⁴ Art. 34 Verf.ausschuss und Art. 35 LV Sachsen-Anhalt, im Anschluss an Art. 33 VE-RT

¹¹²⁵ Art. 35 Verf.ausschuss und Art. 39 LV Sachsen-Anhalt

¹¹²⁶ Art. 36 Verf.ausschuss und Art. 40 LV Sachsen-Anhalt

¹¹²⁷ Art. 37 Verf.ausschuss

¹¹²⁸ Art. 6 LV Sachsen-Anhalt, im Anschluss an Art. 8 Abs. 2 VE-RT

¹¹²⁹ Art. 38 Verf.ausschuss und Art. 37 LV Sachsen-Anhalt

¹¹³⁰ Art. 40 Abs. 2 Verf.ausschuss und Art. 42 Abs. 2 LV Sachsen-Anhalt

¹¹³¹ Art. 46 Verf.ausschuss und Art. 47 LV Sachsen-Anhalt

¹¹³² Art. 47 Verf.ausschuss und Art. 48 LV Sachsen-Anhalt

¹¹³³ Art. 59 Verf.ausschuss und Art. 60 LV Sachsen-Anhalt

¹¹³⁴ Art. 62 Verf.ausschuss und Art. 63 LV Sachsen-Anhalt, vgl. Art. 65 VE-RT und Art. 45b GG

¹¹³⁵ Art. 71 Verf.ausschuss und Art. 72 LV Sachsen-Anhalt

¹¹³⁶ Art. 72 Verf.ausschuss und Art. 73 LV Sachsen-Anhalt

¹¹³⁷ Art. 73 - 75 Verf.ausschuss und Art. 74 - 76 LV Sachsen-Anhalt

10.3. Die Landesverfassung von Sachsen-Anhalt

Die Landesverfassung von Sachsen-Anhalt wurde im Wesentlichen auf der Grundlage des Entwurfs des Verfassungsausschusses erarbeitet. Die endgültige Gliederung trennt strikt zwischen Grundrechten (Art. 4 bis 23), Einrichtungsgarantien (Art. 24 bis 33) und Staatszielen (Art. 34 bis 40). Nur Grundrechte geben einklagbare Rechte vor den Gerichten bis hin zum Verfassungsgericht. In die endgültige Fassung der Landesverfassung wurde noch der Schutz älterer Menschen und Menschen mit Behinderung als Staatsziel eingefügt (Art. 38 LV Sachsen-Anhalt). Aufgenommen wurde auch die Volksinitiative (Quorum: 35.000 Wahlberechtigte, entspricht 1,6% der Wahlberechtigten), das Volksbegehren (Quorum: 250.000 Wahlberechtigte, entspricht 11,6% der Wahlberechtigten) und der Volksentscheid.¹¹³⁸

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Einflüsse des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches bei den ersten, von der Unterarbeitsgruppe Landesverfassung erarbeiteten Verfassungsentwürfen, sowie dem von Bündnis 90/Grüne eingebrachten Entwurf am stärksten nachzuweisen ist. Im Verlauf der weiteren Beratungen bleiben unter dem Einfluss des Grundgesetzes und dessen Zuständigkeitsvorgaben einzelne Regelungsbereiche (z.B. Frieden und Abrüstung) auf der Strecke. Darüber hinaus ist die Verfassungsgebung beeinflusst von der Homogenitätsvorgabe des Grundgesetzes, wonach die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates des Grundgesetzes entsprechen muss (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG). Entgegenstehendes Landesrecht kann nach dem Vorrang des Grundgesetzes („Bundesrecht bricht Landesrecht“, Art. 31 GG) verfassungswidrig sein. Um das zu vermeiden, hat sich der Landesverfassungsgeber stark an das Grundgesetz angelehnt, ohne die verfassungsrechtlichen Spielräume für Landesverfassungen auszuschöpfen.¹¹³⁹ Trotzdem kann gezeigt werden, dass der Einfluss des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches in wichtigen Neuerungen nachweisbar ist und sich in der Struktur der Verfassung niedergeschlagen hat.

Die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt wurde am 16.7.1992 mit Zwei-Drittel-Mehrheit verabschiedet. Sie trat am Tage nach ihrer Verkündung (17.7.1992), also am 18.7.1992, in Kraft.¹¹⁴⁰

¹¹³⁸ Art. 80 und 81 LV Sachsen-Anhalt; Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 270f.

¹¹³⁹ Häberle, Peter: Die Schlussphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern, in JÖR NF Bd. 43 (1995), S. 355ff., 393

¹¹⁴⁰ Starck, Christian: Verfassungen der neuen Länder, 1997, S. 353ff., 363; Reich, Andreas: Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt. Kommentar, 2. Aufl. Bad Honnef 2004, Art. 101 Rz. 1

11. Die Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern

11.1. Zur Entstehung der Landesverfassung

In Mecklenburg-Vorpommern führte die Landtagswahl am 14.Okt.1990 zu folgenden Ergebnissen:¹¹⁴¹

	Stimmen	in Prozent	Sitze
Wahlberechtigte	1.431.000		
Wähler	926.200	64,7%	
CDU	343.400	38,3%	29
SPD	242.100	27,0%	21
FDP	49.100	5,5%	4
Grüne	19.900	2,2%	--
PDS	140.400	15,7%	12
Sonstige (u.a. B90)	101.000	11,3%	--
Summe			66
Absolute Mehrheit			34
Zwei-Drittel-Mehrheit			45
Ein-Drittel-Sperrminorität			23

Nur auf Grund des Fraktionswechsels eines SPD-Abgeordneten erhielten CDU und FDP eine Mehrheit von 34 Stimmen und konnten den Ministerpräsidenten und die Regierung stellen.¹¹⁴²

In seiner konstituierenden Sitzung am 26.10.1990 verabschiedete der Landtag das „Vorläufige Statut für das Land Mecklenburg-Vorpommern“, in dem bis zum Inkrafttreten der Landesverfassung die parlamentarische Arbeit organisiert wurde: Wahl des Ministerpräsidenten (§ 1 u. 4), Rechte der Abgeordneten (§ 2), Aufstellung des Haushaltsplans (§ 6) und das Gesetzgebungsverfahren.¹¹⁴³ Das Verfahren der Verfassungsgebung war darin allerdings nicht geregelt.

Nach dem Ländereinführungsgesetz vom 22.7.1990, das noch von der Volkskammer verabschiedet worden war, sollten die neu zu wählenden Landtage gleichzeitig als verfassungsgebende Versammlungen für die neu zu erarbeitenden Landesverfassungen tätig werden (§ 23 Abs. 2 LändereinführungsgG). Der Landtag bildete deshalb mit Beschluss vom 23.Nov.1990 eine Verfassungskommission, die aus 20 gleichberechtigten Mitgliedern bestand:

CDU: 5 Abg.

SPD: 3 Abg.

PDS: 2 Abg.

FDP: 1 Abg.

¹¹⁴¹ Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistisches Jahrbuch für das vereinte Deutschland, 1991, S. 104; das Statistische Bundesamt rundet die Zahlen auf 100 auf bzw. ab.

¹¹⁴² März, Wolfgang: Die Verfassungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, in Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Bd. 54 (2006), S. 175-306, 186

¹¹⁴³ Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen Länder, 1997, S. 353-402, 358; Text in: JöR N.F., Bd. 40 (1991/92), S. 396-398

Sachverständige:

Prof. Dr. Christian Starck (als Sachverständiger für die CDU).

Prof. Dr. Albert von Mutius (als Sachverständiger für die SPD).

Zwei weitere Sachverständige.

Zwei Vertreter für die Grünen und die Bürgerbewegungen.

Ein Mitglied des Regionalausschusses.

Ein Mitglied der Arbeitsgruppe „Vorläufige Verfassung“.

Der Justizminister als Vertreter der Landesregierung (ohne Stimmrecht).¹¹⁴⁴

Aus dieser Zusammensetzung wird deutlich, dass CDU und FDP über 6 Stimmen (bzw. 7 Stimmen, wenn man den Sachverständigen Starck noch dazu zählt) verfügten, damit aber noch keine Mehrheit verbunden war. Um einen gemeinsamen Verfassungsentwurf zu verabschieden, waren somit Kompromisse erforderlich. Da für die Verabschiedung der Verfassung eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Land-tag im Gespräch war, wurde ein Konsens der Regierungsparteien CDU und FDP jedenfalls mit der SPD erforderlich.¹¹⁴⁵

Als Material für die Verfassungskommission wurden zwei Entwürfe des Regionalausschusses im Auftrage der Bezirksverwaltungsbehörden Schwerin, Rostock und Neubrandenburg herangezogen. Der Entwurf vom Juli 1990 wurde von einer Arbeitsgruppe der drei Runden Tische in den Bezirken Rostock, Schwerin und Neubrandenburg ausgearbeitet.¹¹⁴⁶ Dieser Entwurf war noch als Landesverfassung für Mecklenburg-Vorpommern „als Gliedstaat der Deutschen Demokratischen Republik“ konzipiert (Art. 1 II Juli-Entwurf). Er wurde von der Arbeitsgruppe überarbeitet und in abgeänderter Fassung im Oktober 1990 vorgelegt (Oktober-Entwurf).¹¹⁴⁷ In beiden Entwürfen lässt sich der Einfluss des Verfassungsentwurfs des Zentralen Runden Tisches vom 4.4.1990 deutlich nachweisen.

So wird schon in der Präambel der Wille deutlich,

„sich mit allen Menschen in Deutschland gemeinsam einen Frieden zu wahren, der Gerechtigkeit und Menschenrecht für alle Völker und jeden einzelnen einschließt.“

Der Gedanke des Umweltschutzes wurde ebenfalls schon in der Präambel angesprochen, und zwar mit den Worten:

„erkennend, dass Menschen die Natur nie beherrschen können, vielmehr Teil des lebenserhaltenden Kreislaufs sind und es bleiben, wenn sie ihn nicht zerstören, sondern achten.“

Schließlich wurde die aktive Mitgestaltung der Bürger eingefordert mit den Worten:

„wissend, dass das demokratische Gemeinwesen seine innere Kraft nicht allein aus dem Verfassungstext gewinnt, sondern erst durch den lebendigen Willen des einzelnen für die Beteiligung am Ganzen.“

Der Grundsatz der Friedensstaatlichkeit, der den Verfassungsentwurf des Runden Tisches als roter Faden durchzieht (Präambel und Art. 41 VE-RT: europäische

¹¹⁴⁴ Landtag Mecklenburg-Vorpommern: Zwischenbericht der Kommission für die Erarbeitung einer Landesverfassung (Verfassungskommission), LT- Drucks. 1/2000 vom 30.4.1992, S. 6; Der Text des Zwischenberichts ist auch abgedruckt in: JöR N.F., Bd. 42 (1994), S. 218-253

¹¹⁴⁵ Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen Länder, 1997, S. 358ff.; März, Wolfgang: Die Verfassungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, JöR NF Bd. 54 (2006), S. 175ff., 189ff.

¹¹⁴⁶ Abgedruckt in: JöR N.F., Bd. 39 (1990), S. 399-417, im Folgenden als Juli-Entwurf bezeichnet.

¹¹⁴⁷ Abgedruckt in: JöR N.F., Bd. 40 (1991), S. 399-413, im Folgenden als Oktober-Entwurf bezeichnet.

Friedensordnung; Art. 43 VE-RT Staatswappen: Schwerter zu Pflugscharen; Art. 45 VE-RT: Abrüstungsverpflichtung, Verbot des Angriffskrieges und Waffenexportverbot), fand seinen Niederschlag im Abschnitt II. „Staatsziele und Aufgaben“ gleich an erster Stelle:

„Der innere und äußere Friede ist Ziel und Aufgabe des Landes ...“
(Art. 5 Juli-Entwurf; Art. 28 Oktober-Entwurf)

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen folgte als zweites Staatsziel mit der bemerkenswerten, über den Runden Tisch hinausgehenden Formulierung:

„Tier und Pflanze werden als Lebewesen geachtet. Art und artgerechter Lebensraum werden erhalten und geschützt. Artgerechte Haltung und Pflege sind geboten ...“
(Art. 6 II Juli-Entwurf; Art. 30 II Oktober-Entwurf)

Die Formulierung weist auf ein nicht-anthropozentrisches¹¹⁴⁸ Verständnis der Umwelt hin, wie es später beim Umweltartikel des Grundgesetzes (Art. 20a GG) diskutiert wurde. Der Umweltartikel enthielt darüber hinaus das Staatsziel zur Erforschung umweltverträglicher Energieformen (wie Art. 33 VE-RT), sparsamen Gebrauch von Naturschätzen (wie Art. 33 I VE-RT) und die Haftung für Umweltschäden (wie Art. 33 IV VE-RT).

Die Nutzung von Grund und Boden und ihre Veräußerung sollte staatlich eingeschränkt werden können, wenn dies für die Allgemeinheit erforderlich werden sollte (Art. 32 VE-RT; Art. 9 Juli-Entwurf, Art. 35 Oktober-Entwurf).

Aus dem Runden-Tisch-Entwurf wurde das Recht auf Arbeit und das wirtschafts-politische Ziel der Vollbeschäftigung entnommen (Art. 27 VE-RT; Art. 7 Juli-Entwurf; Art. 31 Oktober-Entwurf), ebenso der besondere Kündigungsschutz für Lehrlinge, Schwangere u. a. (Art. 27 VE-RT; Art. 7 III Juli-Entwurf) und das Recht auf soziale Sicherung (Art. 23 VE-RT; Art. 7 IV Juli-Entwurf). Auch das Recht auf Wohnen sowie das Staatsziel, den sozialen Wohnungsbau zu fördern, hat seine Wurzeln im Verfassungsentwurf des Runden Tisches.¹¹⁴⁹

Die Eigentumsgarantie im Entwurf des Zentralen Runden Tisches enthielt den besonderen Schutz des persönlich genutzten Eigentums und des genossenschaft-lichen Eigentums (Art. 29 VE-RT). Die beiden Verfassungsentwürfe des Regionalausschusses deklarierten ebenfalls den Schutz von allen Eigentumsformen (Art. 8 III Juli-Entwurf).

Die Förderung der rechtlichen Gleichstellung von Männern und Frauen wurde ebenfalls dem Runden-Tisch-Entwurf entnommen.¹¹⁵⁰ Die Forderung aus dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches

„Jeder schuldet jedem die Anerkennung als Gleicher.“

¹¹⁴⁸ Vgl. dazu die ausführliche Übersicht über die philosophischen und theologischen Grundlagen eines nicht-anthropozentrischen Weltbildes bei: Rinas, Bernd-Udo: Veganismus – ein postmoderner Anarchismus bei Jugendlichen?, 2012, S. 62ff., 74ff.

¹¹⁴⁹ Art. 25 VE-RT; Art. 10 Juli-Entwurf; Art. 34 Oktober-Entwurf

¹¹⁵⁰ Art. 3 II VE-RT; Art. 11 Juli-Entwurf; Art. 7 Oktober-Entwurf

wurde sowohl im Juli-Entwurf (Art. 19 I 2) als auch im Oktober-Entwurf (Art. 7 I 2) übernommen.

Auch das Recht auf Achtung und Schutz seiner Persönlichkeit und Privatheit, verbunden mit dem Grundrecht auf Datenschutz und dem Einsichtsrecht in Akten ist direkt auf den Runden Tisch zurückzuführen.¹¹⁵¹

Das Recht auf politische Mitgestaltung aus Art. 21 VE-RT ist in die beiden Verfassungsentwürfe übernommen worden.¹¹⁵² In diesem Zusammenhang ist die Aktivität von Bürgerbewegungen und deren Mitwirkung bei der politischen Willensbildung zu erwähnen, die schon im Runden-Tisch-Entwurf festgelegt wurde.¹¹⁵³

Im staatsorganisatorischen Teil sind das Recht der Opposition auf Chancengleichheit¹¹⁵⁴ und die Fraktionsrechte¹¹⁵⁵ zu erwähnen, die ebenfalls auf den Verfassungsentwurf des Runden Tisches zurückgehen. Schließlich gehen die Volksinitiative, das Volksbegehren und der Volksentscheid eindeutig auf den Verfassungsentwurf des Runden Tisches zurück, wenn auch Detailregeln, z.B. Beteiligungsquoten, den Zahlenverhältnissen im Land angepasst worden sind.¹¹⁵⁶

Das Justizministerium, obwohl in der Verfassungskommission vertreten, veröffentlichte am 5.5.1991 einen Verfassungsentwurf, der aber lediglich einen Organisationsteil enthielt und nicht einmal den Grundrechtsteil des Grundgesetzes einbezog, so dass er in den Verfassungsberatungen keinen Einfluss erhielt.¹¹⁵⁷

Die Verfassungskommission erarbeitete in 26 Sitzungen von Nov. 1991 bis April 1993 einen Verfassungsentwurf, zu dem am 30.4.1992 ein Zwischenbericht veröffentlicht wurde.¹¹⁵⁸ Der Zwischenbericht enthält in synoptischer Form zum einen den von der Mehrheit gebilligten Text, zum anderen Alternativvorschläge zur Ergänzung des Textes. Dieser Zwischenbericht wurde veröffentlicht, um Eingaben der Bevölkerung zu ermöglichen.¹¹⁵⁹ Auf der Grundlage des Zwischenberichts wurde am 30.4.1993 von der Verfassungskommission der Entwurf einer „Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ mit den Stimmen von CDU, FDP, SPD und den Bürgerbewegungen verabschiedet, während sich PDS und die Vertreterin des Regionalausschusses enthielten.¹¹⁶⁰ Im Landtag wurde dieser Entwurf dann am 12.5.1993 mit 53 Ja- gegen 9

¹¹⁵¹ Art. 8 VE-RT; Art. 22 Juli-Entwurf; Art. 10 Oktober-Entwurf

¹¹⁵² Art. 20 Juli-Entwurf; Art. 8 Oktober-Entwurf

¹¹⁵³ Art. 35 VE-RT; Art. 5 Oktober-Entwurf

¹¹⁵⁴ Art. 51 II VE-RT, Art. 51 Juli-Entwurf; Art. 46 Oktober-Entwurf

¹¹⁵⁵ Art. 57 VE-RT; Art. 50 Juli-Entwurf

¹¹⁵⁶ Art. 98 VE-RT; Art. 67 u. 68 Juli-Entwurf; Art. 62 u. 63 Oktober-Entwurf

¹¹⁵⁷ Abgedruckt in: JöR N.F., Bd. 41 (1993), S. 130-137; dazu auch kritisch: Häberle, Peter: Die Verfassungsbewegung in den fünf neuen Bundesländern Deutschlands 1991 bis 1992, JöR NF Bd. 42 (1994), S. 150-200, 189ff.

¹¹⁵⁸ Abgedruckt in: JöR N.F., Bd. 42 (1994), S. 218-253; LT-Drucksache 1/2000, 83 S.

¹¹⁵⁹ März, Wolfgang: Die Verfassungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, JöR N.F. Bd. 54, (2006), S. 192ff.

¹¹⁶⁰ Ebenda S. 194

Nein-Stimmen beschlossen und am 23.5.1993 vorläufig in Kraft gesetzt. Erst mit einem Volksentscheid, der zusammen mit der nächsten landesweiten Wahl stattfand, wurde die Verfassung dann am 12.Juni 1994 verabschiedet und trat am 15. Nov. 1994, mit dem Zusammentritt des neugewählten Landtags, in Kraft.¹¹⁶¹ Der Volksentscheid zur Abstimmung über die Verfassung brachte 60,1% Zustimmung (bei einer Wahlbeteiligung von 65,5%), aber 39,9% ablehnende Stimmen.¹¹⁶² Die Legitimation für die neue Landesverfassung gründet sich somit auf ca. 38% der Wahlbevölkerung, eine schwache Legitimation, die sich in Krisenzeiten nachteilig auswirken kann.

11.2. Die Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern

11.2.1. Gleichheitsrechte

Auch die Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern enthält das Staatsziel auf Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern und fordert dies insbesondere für die Besetzung von öffentlich-rechtlichen Beratungs- und Beschlussorganen (Art. 13 LV M-V).¹¹⁶³

11.2.2. Individuelle Grundrechte

Die Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern bezog die im Grundgesetz festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte als unmittelbar geltendes Recht in die Verfassung ein (Art. 5 III LV M-V). Deshalb ist der Grundrechtsteil in der Landesverfassung sehr knapp gehalten, zeigt aber auch, wo die Verfassungsgeber noch Regelungsbedarf über das Grundgesetz hinaus sahen.

In Art. 6 I der Landesverfassung ist das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten festgelegt worden, es folgt ein Recht auf Auskunft über personenbezogene Daten (Art. 6 II LV M-V). Damit nimmt die Landesverfassung aus der Verfassungsdiskussion, die mit dem Entwurf des Runden Tisches begonnen hat, das Grundrecht auf Datenschutz auf (schon Art. 8 II VE-RT). Der grundsätzliche „Anspruch auf Achtung und Schutz seiner Persönlichkeit und Privatheit“, wie ihn der Runde Tisch in Art. 8 I VE-RT niedergelegt hatte, wurde aber, obwohl im Juli-Entwurf (Art. 22 I) und im Oktober-Entwurf (Art. 10 I) noch enthalten, nicht übernommen.

11.2.3. Politische Grundrechte

Die Freiheit von Kunst und Wissenschaft wurde in der Landesverfassung ausdrücklich als Grundrecht normiert (Art. 7 LV M-V), mit einer Regelung zu den Schranken der

¹¹⁶¹ März, Wolfgang: Die Verfassungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, JöR N.F. Bd. 54, (2006), S. 194-196

¹¹⁶² ebenda S. 196

¹¹⁶³ Vgl. Art. 3 II VE-RT; Art. 11 Zwischenbericht enthielt den letzten Halbsatz noch nicht; allerdings enthielt der Zusatzantrag von SPD u. Grüne zu Art. 11 diesen Satz, so dass davon auszugehen ist, dass diese auf der Aufnahme dieser Bestimmung bestanden und dies auch durchsetzen konnten.

Forschungsfreiheit (Art. 7 II LV M-V: bei Verletzung der Menschenwürde und bei Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen). Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches stand dabei Pate (vgl. Art. 19 II VE-RT: Beschränkung von Mitteln und Methoden; Informationspflichten bei besonders risikobehafteter Forschung). Über den Juli-Entwurf (Art. 38 II) und über eine Alternativformulierung von SPD, Bürgerbewegung und Grüne (zum Zwischenbericht vom 30.4.1992) fand dies Eingang in den verabschiedeten Verfassungstext. Das gilt auch für die Selbstverwaltungsgarantie der Hochschulen und ihre Organisation als Körperschaft des öffentlichen Rechts.¹¹⁶⁴

Von dem umfassenden Recht auf politische Mitgestaltung (Art. 21 I VE-RT) ist im Demokratieartikel der Verfassung immerhin noch die Formulierung geblieben: „Parteien und Bürgerbewegungen wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“ (Art. 3 IV LV M-V; Unterstreichung von mir – G.F.)

11.2.4. Grundrechte im Kulturbereich

Die Landesverfassung hat ausdrücklich ein Grundrecht auf Chancengleichheit im Bildungswesen formuliert (Art. 8 LV M-V), das jedem nach seiner Begabung das Recht auf freien Zugang zu allen öffentlichen Bildungseinrichtungen gewährt, unabhängig von der wirtschaftlichen und sozialen Lage und der weltanschaulichen oder politischen Überzeugung. Vorläufer dafür war Art. 24 I VE-RT und Art. 36 I Juli-Entwurf („Recht auf Bildung“). Im Zwischenbericht der Verfassungskommission war dieses Recht nicht aufgeführt, lediglich als Alternativvorschlag von SPD, Bürgerbewegung und Grüne mit der Bezeichnung Art. 9 c, das aber die Aufnahme in die endgültig verabschiedete Landesverfassung erreichen konnte.

Zu Kirchen und Religionsgemeinschaften sieht die Verfassung lediglich die Übernahme der Weimarer Kirchenartikel (Art. 136 - 139 u. 141 WRV) vor (Art. 9 LV M-V) sowie den selbstverständlichen Hinweis, dass Fragen von gemeinsamen Belangen, z.B. die Einrichtung theologischer Fakultäten, durch Vertrag geregelt werden können (Art. 9 II u. III LV M-V).

11.2.5. Staatsziele

An die Spitze der Staatsziele stellt die Verfassung das Ziel, die europäische Integration zu verwirklichen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern (Art. 11 LV M-V), ein Gedanke, der sich in den früheren Verfassungsentwürfen nicht findet. Anklänge finden sich in der Präambel des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches, wo der Wille Ausdruck findet, „als friedliche, gleichberechtigte Partner in der Gemeinschaft der Völker zu leben, am Einigungsprozess Europas beteiligt“ zu sein.

¹¹⁶⁴ Art. 19 III VE-RT; Art. 14 II Juli-Entwurf; Art. 7 II Zwischenbericht Verfassungskommission mit Alternativvorschlag von SPD, Bürgerbewegung und Grüne zu Art. 7 II u. III

Ein weiteres Staatsziel ist der Umweltschutz als Schutz der natürlichen Grundlagen jetzigen und künftigen Lebens (Art. 12 I LV M-V; noch deutlicher: Art. 33 VE-RT) sowie Schutz und Pflege der Landschaft mit ihren Naturschönheiten (Art. 12 II LV M-V), zu denen der freie Zugang zu gewährleisten ist (wie schon Art. 141 III der Bayerischen Verfassung von 1946, auf den die Formulierung zurückgeht). In der verabschiedeten Fassung der Landesverfassung hat der Umweltschutz lediglich Appellcharakter („Jeder ist gehalten, zur Verwirklichung der Ziele ... beizutragen“, Art. 12 III LV M-V), genauso wie die Aufforderung zum sparsamen Umgang mit Naturgütern, zur Vermeidung von Eingriffen und zum Ausgleich bzw. zur Behebung von Schäden. Hier hatte der Verfassungsentwurf des Runden Tisches noch die Haftung des Verursachers für Umweltschäden und die Verbandsklage normiert, Verfahrensregeln, die dazu beitragen können, den Umweltschutz auch verfahrensmäßig, d.h. vor den Gerichten, durchzusetzen (Art. 33 I - IV VE-RT, ihm folgend Art. 6 V u. VI Juli-Entwurf und 30 VI Oktober-Entwurf).

Nach Art. 14 II LV M-V wirken Land, Kreise und Gemeinden darauf hin, dass für Kinder Betreuungseinrichtungen zur Verfügung stehen, eine Forderung, die schon im Runden-Tisch-Entwurf aufgestellt wurde (Art. 24 III VE-RT). Die Landesverfassung formuliert ausdrücklich umfassende Erziehungsziele:

- Entwicklung zur freien Persönlichkeit,
- Ehrfurcht vor dem Leben,
- Geist der Toleranz,
- Verantwortung für die Gemeinschaft mit anderen Menschen und Völkern,
- Verantwortung gegenüber künftigen Generationen (Art. 15 IV LV M-V).

Im Unterschied zu anderen Verfassungen enthält die mecklenburgische Verfassung eine Verpflichtung zur Förderung von Kultur und Wissenschaft, Sport, Kunst, der niederdeutschen Sprache, der Hochschulen und Einrichtungen der Jugend- und Erwachsenenbildung (Art. 16 LV M-V; so schon Art. 19 u. 20 VE-RT).

Statt eines Rechts auf Arbeit (wie Art. 27 VE-RT) verpflichtet die Landesverfassung zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen (Art. 17 I LV M-V). Von den umfassenden sozialen Grundrechten des Runden Tisches (Art. 23 u. 25 VE-RT) sind in der mecklenburgischen Landesverfassung noch der Schutz für Alte und Behinderte geblieben und das sozialhilferechtliche Ziel, das Leben gleichberechtigt und eigenverantwortlich zu gestalten (Art. 17 II LV M-V). Und aus dem Recht jeden Bürgers auf angemessenen Wohnraum (Art. 25 VE-RT) ist das Staatsziel geworden, angemessenen Wohnraum zu sozial tragbaren Bedingungen zur Verfügung zu stellen (Art. 17 III LV M-V).

Immerhin ist in den Verfassungstext noch der Schutz der kulturellen Eigenständigkeit ethnischer und nationaler Minderheiten von Bürgern deutscher Staatsangehörigkeit

hineingekommen (Art. 18 LV M-V); als Vorbild könnte der Abschnitt „Rechte der Sorben“, Art. 34 VE-RT, gedient haben.

Bemerkenswert und neu ist die staatliche und kommunale Förderung von Initiativen, die auf das Gemeinwohl gerichtet sind und der Selbsthilfe und dem solidarischen Handeln dienen (Art. 19 I LV M-V), eine Vorschrift, für die ich keine Vorläufer gefunden habe.

11.2.6. Parlamentsrechte

Die ausdrückliche Erwähnung der parlamentarischen Opposition und ihr Recht auf Chancengleichheit (Art. 26 LV M-V) sowie die Erwähnung der Fraktionen mit eigenen Rechten (Art. 25 LV M-V) findet ihr Vorbild ebenfalls im Verfassungsentwurf des Runden Tisches (Art. 51 II VE-RT: Oppositionsrechte; Art. 57 VE-RT: Fraktionsrechte).

11.2.7. Volksbegehren und Volksentscheid

Über die Regelungen zur direkten Beteiligung der Bürger bei politischen Entscheidungen hinaus, wie sie im Verfassungsentwurf des Runden Tisches festgelegt sind, sieht die mecklenburgische Landesverfassung noch das Instrument der Volksinitiative vor (Art. 59 LV M-V). Mit der Volksinitiative kann der Landtag dazu gezwungen werden, sich mit einem Gesetzentwurf zu befassen. Voraussetzung ist die Unterstützung durch 15.000 Wahlberechtigte, also von ca. 1% der Wahlberechtigten. Dieses Quorum entspricht ungefähr der Stimmenzahl, die ein Abgeordneter des Landtages benötigt, um gewählt zu werden. Auch jeder Abgeordnete hat das Recht, Gesetzentwürfe in den Landtag einzubringen.

Zu einem Volksbegehren, das auf Verabschiedung eines Gesetzes gerichtet ist, ist die Unterstützung durch 140.000 Wahlberechtigte erforderlich, also von ca. 10% der Wahlberechtigten (Art. 60 LV M-V). Für die Verabschiedung des Gesetzes durch Volksentscheid ist die Mehrheit der gültigen Stimmen erforderlich, die aber mindestens 1/3 der Wahlberechtigten umfassen muss (Art. 60 IV LV M-V). Der Runde Tisch sah für das Volksbegehren ein Quorum von ca. 6% der Wahlberechtigten vor, beim Volksentscheid nur die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 98 VE-RT), er machte dem Volk also die direkte Beteiligung leichter.

11.3. Die Verfassungsgebung in Mecklenburg-Vorpommern – eine Zwischenbilanz

Eine Betrachtung des Verfassungsgebungsprozesses in Mecklenburg-Vorpommern zeigt den nach wie vor nachzuweisenden Einfluss des Verfassungstextes des Runden Tisches auf wichtige Bestimmungen der Landesverfassung. Man kann zusammenfassend feststellen, dass der Einfluss des Runden Tisches auf die ersten Verfassungsentwürfe erheblich stärker und prägender war (Juli-Entwurf und Oktober-Entwurf). Dies hängt

sicherlich damit zusammen, dass diese Entwürfe ebenfalls von lokalen Runden Tischen angestoßen waren, und dass der Zentrale Runde Tisch ein Muster für einen Verfassungstext abgab, der die Vorstellungen der Bürgerbewegungen widerspiegelte. Der Einfluss ging im weiteren Verlauf der Verfassungsberatungen zurück, zum einen, weil andere politische Kräfte, wie CDU und FDP, auch ihre Vorstellungen zu verwirklichen suchten, zum anderen, weil einige Bestimmungen des Runden Tisches für die gesamtstaatliche Verfassung der DDR bestimmt waren (Friedensstaatlichkeit, Wehrmacht, Länderkammer, Präsident), die für eine Landesverfassung nicht mehr erforderlich waren. Außerdem führte sicherlich auch die Beratung durch westdeutsche Hochschullehrer dazu, Bestimmungen zu vermeiden, die die Länderkompetenzen offensichtlich überschritten. Das könnte auch erklären, warum Bildung und Kultur als spezifische Länderkompetenz¹¹⁶⁵ einen vergleichsweise breiten Raum einnehmen.

Der Einfluss des Verfassungsentwurfs der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR ist noch an einer Vielzahl von Bestimmungen der verabschiedeten Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern nachzuweisen. Dies ist auch auf die Mehrheitsverhältnisse im Landtag und in der Verfassungskommission zurückzuführen. Im Gegensatz zur Grundgesetzreform, bei der das Veto der CDU/CSU reichte, um Verfassungsänderungen zu verhindern, war bei der Verabschiedung der mecklenburgischen Landesverfassung eine Mehrheit von 2/3 der Abgeordneten erforderlich, die nur durch einen breiten Verfassungskompromiss von CDU, SPD und FDP erzielt werden konnte, der aber auch zur Übernahme von Vorstellungen der SPD und der Bürgerbewegungen führte.

¹¹⁶⁵ Nach Art. 73 und 74 GG hat der Bund im Bildungs- und Kulturbereich keine Gesetzgebungskompetenz, sondern gemäß Art. 75 GG lediglich eine Kompetenz zur Rahmengesetzgebung im Hochschulwesen sowie zu Presse und Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung ins Ausland.

12. Die Verfassungsgebung in Thüringen

12.1. Der Verfassungsgebungsprozess

Das Land Thüringen wurde, wie die anderen neuen Bundesländer, ebenfalls durch das Ländereinführungsgesetz vom 22. Juli 1990, gebildet. Der erste am 14. Okt. 1990 gewählte Landtag hatte zugleich die Aufgabe einer verfassungsgebenden Versammlung (§ 23 Abs. 2 Ländereinführungsgesetz). Bei der Landtagswahl vom 14. Okt. 1990 ergab sich folgende Sitzverteilung im thüringischen Landtag:

Landtagswahl in Thüringen am 14. Okt. 1990:

	Stimmen	in Prozent der Wahlberechtigten
Wahlberechtigte	2.010.400	
Abgegebene Stimmen	1.441.200	71,7%
Gültige Stimmen	1.403.400	

Von den gültigen Stimmen entfielen auf:

	Stimmen	in Prozent der gültigen Stimmen	Sitze
CDU	637.100	45,4%	44
SPD	319.400	22,8%	21
FDP	130.000	9,3%	9
PDS	136.500	9,7%	9
Neues Forum - Die Grünen - Demokratie Jetzt:			6

Gesamtzahl der Sitze	89
Absolute Mehrheit	45 Sitze
Zwei-Drittel-Mehrheit	60 Sitze
Ein-Drittel-Sperrminorität	30 Sitze ¹¹⁶⁶

Der Landtag verabschiedete am 7. Nov. 1990 als erstes Gesetz die „Vorläufige Landessatzung für das Land Thüringen“, in dem die Grundrechte des Grundgesetzes als unmittelbar geltendes Recht bezeichnet wurden, und die Rechte und die Organisation von Landtag, Landesregierung und das Gesetzgebungsverfahren einschließlich der Haushaltsgesetzgebung geregelt wurden.¹¹⁶⁷ Außer dem Hinweis, dass die Vorläufige Landessatzung am 31.12.1992, spätestens aber beim Inkrafttreten der verabschiedeten Verfassung außer Kraft tritt, enthält dieses Gesetz keine Regeln für das Verfahren zur Verfassungsgebung.¹¹⁶⁸

Die erste Regierung wurde von CDU und FDP gebildet, am 8.11.1990 wurde Josef Duchac (CDU) als erster Ministerpräsident gewählt.¹¹⁶⁹

¹¹⁶⁶ Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistisches Jahrbuch 1991 für das vereinte Deutschland, 1991, S. 104 (Die Zahlen des Statist. Bundesamtes sind auf 100 gerundet.)

¹¹⁶⁷ GVBl. Thüringen Nr. 1 vom 7.11.1990, S. 1; abgedruckt auch in: JöR N.F. Bd. 42 (1994), S. 319-323

¹¹⁶⁸ Der Termin musste durch Gesetz vom 15.12.1992 (GVBl. 1992, S. 575) verlängert werden bis zum Inkrafttreten der verabschiedeten Landesverfassung.

¹¹⁶⁹ Edinger, Michael; Lembcke, Oliver; Lange, Erhard H. M.: Thüringen, in: Hartmann, Jürgen (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer, 3. Aufl. Bonn 1997, S. 613-653, 629

Der erste Entwurf für eine thüringische Landesverfassung wurde bereits im Mai 1990 von **Gerhard Riege**, einem Hochschullehrer für Rechtswissenschaften an der Universität Jena, und seiner Arbeitsgruppe vorgelegt.¹¹⁷⁰ In dem Entwurf Riege sind wichtige Bestimmungen enthalten, die schon den Verfassungsentwurf des Runden Tisches prägten. So enthält Art. 2 Abs. 2 des Riege-Entwurfs eine Pflicht des Staates zur Frauenförderung,¹¹⁷¹ ein Diskriminierungsverbot wegen sexueller Orientierung (Art. 2 Abs. 3 Riege-Entwurf),¹¹⁷² ein umfassendes Recht an den persönlichen Daten (Art. 3 Abs. 3 Riege-Entwurf)¹¹⁷³ und das Recht auf „Achtung der Würde im Sterben“ (Art. 4 Abs. 1 Riege-Entwurf).¹¹⁷⁴ Weiter enthält der Riege-Entwurf das Recht der Frauen, über ihre Schwangerschaft zu entscheiden (Art. 4 Abs. 1 Riege-Entwurf).¹¹⁷⁵ Schon an vorderer Stelle im Grundrechtskatalog findet sich im Riege-Entwurf das gleiche Recht jeden Bürgers auf politische Mitgestaltung (Art. 6 Abs. 1),¹¹⁷⁶ ergänzt um die Wahlrechtsgrundsätze, das Kommunalwahlrecht für Ausländer nach zweijährigem Aufenthalt (Art. 6 Abs. 2 Riege-Entwurf)¹¹⁷⁷ und auf Verfahrensbeteiligung bei Großprojekten.¹¹⁷⁸ Nach der Religionsfreiheit und dem Schutz der Kirchen für ihr Vermögen enthält der Riege-Entwurf den Grundsatz der Trennung von Staat und Kirche (Art. 10 Abs. 3 Riege-Entwurf).

Der Riege-Entwurf enthält das Recht auf Arbeit und Arbeitsförderung (Art. 17 Riege-Entwurf)¹¹⁷⁹ und auf angemessenen Wohnraum und Mieterschutz (Art. 20 Abs. 3 Riege-Entwurf).¹¹⁸⁰ Der Entwurf enthält eine Garantie des Streikrechts der Gewerkschaften (Art. 18 Abs. 2 Riege-Entwurf)¹¹⁸¹ und einen Anspruch auf Mitwirkung in betrieblichen Vertretungsorganen unter Beteiligung der Gewerkschaften (Art. 18 Abs. 3 Riege-Entwurf).¹¹⁸² Darüber hinaus sieht der Riege-Entwurf ein Bürgerrecht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen vor (Art. 24 Abs. 1 S. 1 Riege-Entwurf)¹¹⁸³ und einen Anspruch auf staatliche Ausbildungsförderung (Art. 24 Abs. 4 Riege-Entwurf).¹¹⁸⁴ Die Zulässigkeit von Mitteln und Methoden der Forschung sollte gesetzlich eingeschränkt werden können (Art. 26 Abs. 2 Riege-Entwurf),¹¹⁸⁵ das Recht der Selbstverwaltung in akademischen Angelegenheiten sollte verfassungsrechtlichen

¹¹⁷⁰ In: JöR N.F. Bd. 39 (1990), S. 468-479; Prof. Dr. Gerhard Riege wurde später für die PDS in den ersten gesamtdeutschen Bundestag gewählt.

¹¹⁷¹ wie Art. 3 Abs. 2 VE-RT

¹¹⁷² wie Art. 1 Abs. 2 VE-RT

¹¹⁷³ wie Art. 8 Abs. 2 VE-RT

¹¹⁷⁴ wie Art. 4 Abs. 1 VE-RT

¹¹⁷⁵ wie Art. 4 Abs. 3 VE-RT

¹¹⁷⁶ wie Art. 21 VE-RT

¹¹⁷⁷ wie Art. 21 Abs. 2 VE-RT

¹¹⁷⁸ wie Art. 21 Abs. 4 VE-RT

¹¹⁷⁹ wie Art. 27 VE-RT

¹¹⁸⁰ wie Art. 25 VE-RT

¹¹⁸¹ vgl. Art. 39 Abs. 5 VE-RT

¹¹⁸² vgl. Art. 28 VE-RT

¹¹⁸³ vgl. Art. 24 Abs. 1 S. 1 VE-RT

¹¹⁸⁴ vgl. Art. 24 Abs. 5 VE-RT

¹¹⁸⁵ vgl. Art. 19 Abs. 2 VE-RT

Schutz erhalten (Art. 26 Abs. 3 S. 2 Riege-Entwurf).¹¹⁸⁶ Der Umweltschutz ist ebenfalls im Grundrechtsteil geregelt, der mit „Grundrechte und Grundpflichten“ überschrieben ist (Art. 21 Abs. 1 u. 2 Riege-Entwurf).¹¹⁸⁷

Das Land Thüringen wird als demokratischer und sozialer Rechtsstaat bezeichnet (Art. 28 Riege-Entwurf) und als gleichberechtigtes Mitglied der „föderativen deutschen Republik“ (Art. 32 Riege-Entwurf). Vorgesehen ist eine aktive Teilnahme der Bürger; Bürgerbewegungen werden ausdrücklich als Formen demokratischer Willensbildung und Mitgestaltung anerkannt (Art. 30 Abs. 2 Riege-Entwurf);¹¹⁸⁸ ihnen werden Anhörungsrechte im Landtag und Auskunftsrechte gegenüber der Verwaltung eingeräumt (Art. 31 Riege-Entwurf).¹¹⁸⁹

Art. 35 des Riege-Entwurfs gewährleistet die Chancengleichheit für gesellschaftliches, kollektives und persönliches Eigentum und sieht die Förderung genossenschaftlichen Eigentums vor (Art. 35 Abs. 2).¹¹⁹⁰ Die Ergebnisse der Bodenreform von 1945 werden den Landwirten garantiert (Art. 37 Riege-Entwurf).¹¹⁹¹

Der Riege-Entwurf sieht die direkte Mitwirkung des Volkes durch einen Volksentscheid (Art. 58 - 60: Antrag von mind. 10% der Wahlberechtigten) und durch eine Volksbefragung (Art. 61) vor.¹¹⁹² Die Verabschiedung der neuen Verfassung sollte mit Zwei-Drittel-Mehrheit der Abgeordneten und einer Bestätigung durch Volksentscheid erfolgen (Art. 95 Riege-Entwurf).

Im Aug. 1990 legte der **Unterausschuss Verfassung** des politisch-beratenden Ausschusses zur Bildung des Landes Thüringen einen eigenen Verfassungsentwurf für das Land Thüringen vor. Dem Ausschuss gehörte auch Gerhard Riege an.¹¹⁹³ Die Präambel bezieht sich auf die friedliche Revolution von 1989, die die Voraussetzungen für die Entstehung des Landes Thüringen geschaffen habe. Auch dieser Entwurf behandelte zunächst die „Grundrechte und Grundpflichten“ und enthält ebenfalls einen Artikel zur Frauenförderung (Art. 5 Abs. 2). Zum Schwangerschaftsabbruch sah der Entwurf drei Alternativen vor (Art. 6 Abs. 2):

- a) Selbstentscheidung der Frau,
- b) Selbstentscheidung „unter Berücksichtigung medizinischer und sozialer Voraussetzungen“

¹¹⁸⁶ vgl. Art. 19 Abs. 3 S. 2 VE-RT

¹¹⁸⁷ vgl. Art. 33 VE-RT

¹¹⁸⁸ vgl. Art. 21 Abs. 1 VE-RT

¹¹⁸⁹ vgl. Art. 35 VE-RT

¹¹⁹⁰ vgl. Art. 29 VE-RT

¹¹⁹¹ vgl. Art. 131 VE-RT

¹¹⁹² vgl. Art. 98 VE-RT: Volksentscheid auf Antrag von 750.000 Wahlberechtigten (= 6,04%); vgl.

Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 55

¹¹⁹³ Abgedruckt in: JöR N.F., Bd. 39 (1990), S. 481-493; als Autoren sind aufgeführt: Giesler, Hoefert, Dr. Kulke, Kinzel, Ladstätter, Lenk, Martin, Migge, Mühling, Müller, Dr. Riege, Roth, Schäfer, Schuster, Dr. Storz, Weinrich

- c) keine Aufnahme in Verfassung.

Der Entwurf enthielt, wie der Riege-Entwurf, ein „Recht an seinen persönlichen Daten“ (Art. 11). Der Entwurf des Unterausschusses Verfassung enthielt ein umfassendes Recht auf soziale Sicherung (Art. 19),¹¹⁹⁴ das Recht auf Wohnraum (Art. 20), das Recht auf Arbeit (Art. 22) sowie die Gewährleistung des Streikrechts und der Arbeitnehmervertretung in Betrieben und Institutionen (Art. 23). Weiterhin gewährleistete der Entwurf das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen und auf staatliche Ausbildungsförderung (Art. 27).

Auch im Entwurf des Unterausschusses Verfassung sind Mitwirkungsrechte und Anhörungsrechte der Bürgerbewegungen vorgesehen (Art. 27 u. 28). Der Entwurf enthielt ebenfalls die Garantie der Bodenreform bis 1949 (Art. 45).

Im Entwurf des Unterausschusses Verfassung ist die Trennung von Staat und Kirche ebenfalls festgehalten (Art. 51).

Im organisatorischen Teil wird die Rolle der Opposition besonders hervorgehoben (Art. 57 Abs. 4).¹¹⁹⁵ Neu ist die Möglichkeit, einen Abgeordneten anzuklagen, der „in gewinnsüchtiger Absicht seinen Einfluss und sein Wissen als Abgeordneter missbraucht hat.“ (Art. 68 Abs. 4)

Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung sind in dem Entwurf ebenfalls vorgesehen (Art. 71 - 74).

Der Entwurf des Unterausschusses Verfassung ist deutlich von dem Entwurf Riege beeinflusst und geprägt, enthielt aber diesem gegenüber Abschwächungen und zum Teil auch Ergänzungen.

Ein weiterer **Verfassungsentwurf** wurde vom **Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz** im Oktober 1990 vorgelegt. Rheinland-Pfalz und Hessen haben in der Entstehungsphase der neuen Bundesländer mit Thüringen in vielfältiger Weise kooperiert, ein Produkt davon ist der Verfassungsentwurf des Justizministeriums Rheinland-Pfalz.¹¹⁹⁶ Auch dieser Entwurf zeigt, obwohl man dies nicht erwartet hätte, deutliche Spuren des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches und des Entwurfs Riege. So wird auch die Achtung der Würde im Sterben aufgeführt (Art. 3 Entwurf Justizministerium Rheinland-Pfalz), ebenfalls die Verpflichtung zur Frauenförderung (Art. 5 Abs. 2) und das Diskriminierungsverbot wegen sexueller Orientierung (Art. 5 Abs. 3). In den weiteren Grundrechtsbestimmungen orientiert sich der Entwurf aber deutlich am Grundgesetz. Darüber hinaus geht das Recht an den persönlichen Daten (Art. 17). Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist in einem gesonderten Abschnitt garantiert (II. Abschnitt, Art. 21). Die Trennung von Staat und Kirche ist in

¹¹⁹⁴ Wie Art. 23 VE-RT

¹¹⁹⁵ Vgl. Art. 51 Abs.2 VE-RT

¹¹⁹⁶ Abgedruckt in: JöR N.F. Bd. 40 (1991/92), S. 459-470

Art. 29 Abs. 2 statuiert, im Übrigen werden über Art. 140 GG die Kirchenrechtsartikel aus der Weimarer Verfassung einbezogen (Art. 34).

Als Grundsatz für das Wirtschaftsleben wird die Soziale Marktwirtschaft verankert, mit einer gesonderten Verpflichtung, den Mittelstand zu fördern (Art. 35), aber auch einer Garantie des Streikrechts (Art. 36 Abs. 3).

Im organisatorischen Teil werden die Staatsgrundsätze mit demokratischer und sozialer Rechtsstaat bezeichnet (Art. 38). Auch der Entwurf des Justizministeriums Rheinland-Pfalz übernahm das Institut der Abgeordnetenanklage (Art. 55). Volksbegehren und Volksentscheid sind ebenfalls vorgesehen (Art. 69).

Nach der Verabschiedung der vorläufigen Landessatzung legten die im Landtag vertretenen Fraktionen nacheinander jeweils eigene Verfassungsentwürfe vor.¹¹⁹⁷

Der **Verfassungsentwurf der CDU-Fraktion** vom 10. April 1991¹¹⁹⁸ bezieht sich in der Präambel auf die friedliche Revolution 1989, die Voraussetzung für das Entstehen des Landes Thüringen gewesen sei. Als Staatszweck wurde die Achtung und der Schutz des Lebens und der Menschenwürde, die Sicherung der Grundrechte und die Verwirklichung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bezeichnet (Art. 2 Verfassungsentwurf CDU-Fraktion). Das Land Thüringen sollte als republikanischer, demokratischer und sozialer Rechtsstaat konstituiert werden (Art. 3 Verfassungsentwurf CDU-Fraktion). Die Staatsgewalt wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen (Volksbegehren und Volksentscheid) ausgeübt (Art. 4), aktives und passives Wahlrecht haben volljährige deutsche Staatsbürger (Art. 5 Abs. 2). Immerhin enthielt der Entwurf ein Widerstandsrecht (Art. 7, in Anlehnung an Art. 20 IV GG). Der Entwurf enthielt eine Verpflichtung zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern (Art. 9 Abs. 4 Verfassungsentwurf CDU-Fraktion). Auch das Grundrecht auf Datenschutz wurde verankert (Art. 12 Verfassungsentwurf CDU-Fraktion), ebenso das Staatsziel auf Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 19). Der Grundrechtskatalog ist stark am Grundgesetz orientiert, wobei auch der Sozialisierungsartikel (Art. 23 mit Hinweis auf Art. 15 GG) mit aufgeführt wird. Bemerkenswert ist das Staatsziel der Förderung angemessenen Wohnraums (Art. 21), ohne aber ein Grundrecht auf Wohnen festzulegen. Die Kulturförderung und die Erziehungsziele sowie das Schulwesen nehmen einen eigenen Abschnitt (Kultur und Bildung, Art. 30 - 35) ein. Zur Wirtschaftsordnung wurden die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft in Bezug genommen (Art. 36 Verfassungsentwurf CDU-Fraktion). Formal wurde eine Trennung von Staat und Kirche ausgesprochen (Art. 40

¹¹⁹⁷ Häberle, Peter: Die Verfassungsbewegung in den fünf neuen Bundesländern Deutschlands 1991 bis 1992, in: JöR N.F. Bd. 42 (1994), S. 149-200, 180ff.; Linck, Joachim; Hopfe, Jörg: Gang der Verfassungsberatungen, in: Linck, Joachim; Jutzi, Siegfried; Hopfe, Jörg: Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 1994, S. 35ff.; Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen Länder, 1997, S. 353ff., 360f.; Huber, Peter M.: Die Entwicklung des Landesverfassungsrechts in Thüringen, in: JöR N.F. Bd. 52 (2004), S. 323-345, 326

¹¹⁹⁸ LT-Drucks. 1/285, abgedruckt auch in: JöR N.F. Bd. 40 (1991/92), S. 481f.

Verfassungsentwurf CDU-Fraktion), ansonsten aber Art. 140 GG und die Kirchenartikel der Weimarer Reichsverfassung (Art. 136, 138 - 139 und 141 WRV) einbezogen (Art. 39 Verfassungsentwurf CDU-Fraktion).

Die staatsorganisatorischen Regelungen orientierten sich an anderen Landesverfassungen, abweichend ist das Institut der Abgeordnetenanklage (Art. 49) und die eigenständige Rolle der Opposition hervorzuheben (Art. 50 Verfassungsentwurf CDU-Fraktion). Ernennung und Entlassung eines Ministers bedurften der Zustimmung des Landtags (Art. 62).

Vorgesehen ist ein Volksbegehren bei einer Unterstützung von 20% der Stimmberechtigten (Art. 77). Lehnt der Landtag das Volksbegehren ab, sollte ein Volksentscheid stattfinden, der mit einfacher Mehrheit entscheiden sollte, aber eine Beteiligung von 33% der Wahlberechtigten erforderte (Art. 77 Verfassungsentwurf CDU-Fraktion).

Die **FDP-Fraktion** veröffentlichte am 25. April 1991 einen Verfassungsentwurf.¹¹⁹⁹ Dieser enthielt neben einem Frauenförderungsgebot (Art. 3 Abs. 2) auch ein Diskriminierungsverbot wegen sexueller Orientierung (Art. 3 Abs. 3). Das ungeborene Leben wurde sowohl durch Aufklärung als auch durch soziale Hilfen geschützt (Art. 4 S. 2), Frauen wurde aber das Recht eingeräumt, über die Austragung der Schwangerschaft nach Beratung über die medizinischen Risiken und die sozialen Probleme selbst zu entscheiden (Art. 6 Abs. 4). Darüber hinaus übernahm der Grundrechtskatalog die Grundrechte des Grundgesetzes, sah allerdings ein Recht an den persönlichen Daten vor (Art. 17) sowie ein Widerstandsrecht (Art. 20). In einem II. Abschnitt „Staatsziele“ (Art. 21 - 23) wurde der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 21), die Erhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes (Art. 22) und die Förderung künstlerischen und kulturellen Schaffens (Art. 23 und 28) festgelegt. In einem IV. Abschnitt „Kirchen und Religionsgemeinschaften“ wurde die Trennung von Staat und Kirche verankert (Art. 30 Abs. 2). Im V. Abschnitt „Die Wirtschaftsordnung“ wurden die Grundsätze einer sozialen und der Ökologie verpflichteten Marktwirtschaft festgeschrieben (Art. 31 Abs. 1), aber auch das Streikrecht gewährleistet (Art. 32 Abs. 2).

Im staatsorganisatorischen Teil wird Thüringen als demokratischer und sozialer Rechtsstaat in der Bundesrepublik Deutschland charakterisiert (Art. 33 Abs. 1).

Der Verfassungsentwurf sah auch ein Volksbegehren (mind. 20% Unterstützer) und einen Volksentscheid vor (Art. 63).

Die **SPD-Fraktion** legte ihren Verfassungsentwurf am 9. Juli 1991 vor.¹²⁰⁰ Dieser bezog sich in der Präambel ausdrücklich auf die friedliche Revolution 1989. Das Land

¹¹⁹⁹ LT-Drucksache 1/301, abgedruckt in: JöR N.F. Bd. 40 (1991/92), S. 470-481

¹²⁰⁰ LT-Drucksache 1/590; abgedruckt in: JöR N.F. Bd. 41 (1993), S. 260-272

Thüringen wurde als demokratischer, sozialer und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichteter Rechtsstaat charakterisiert (Art. 3 Abs. 1). Wahlberechtigt sollte jeder volljährige Bürger sein, der seinen Wohnsitz im Land hat (Art. 4 Abs. 2), also nicht nur deutsche Staatsangehörige. Als Staatsziele wurden der Schutz nationaler Minderheiten (Art. 5), die soziale und ökologische Verantwortung des Eigentums (Art. 6), das Recht auf Arbeit (Art. 7), das Recht auf angemessenen Wohnraum (Art. 8) und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verankert (Art. 9). Als weiteres Staatsziel wurde die Pflicht, die Benachteiligung von Behinderten auszugleichen, in den Verfassungsrang erhoben (Art. 10).

Im Grundrechtsteil war eine Frauenförderverpflichtung vorgesehen (Art. 16 Abs. 3). Die Entscheidung der Frau, ihre Schwangerschaft auszutragen, wurde garantiert, gleichzeitig wurde der Staat verpflichtet, gesellschaftliche Bedingungen zu schaffen, unter denen jede Frau eine Schwangerschaft eigenverantwortlich austragen könne (Art. 17). Das Recht auf politische Mitgestaltung und die Bedeutung von Bürgerbewegungen wurden festgehalten (Art. 18). Darüber hinaus wurde ein Grundrecht auf Persönlichkeits- und Datenschutz festgeschrieben (Art. 19). Im Abschnitt „Schule und Bildung“ wurde das Recht auf Bildung verankert (Art. 33).

Die unmittelbare Mitwirkung des Volkes wurde in der Volksinitiative geregelt, die auf Antrag von 18.000 Stimmberechtigten (ca. 1% der Wahlberechtigten) zustande kommen sollte (Art. 55). Stimmt der Landtag der Volksinitiative nicht zu, konnte mit 50.000 Unterschriften (ca. 2,5% der Wahlberechtigten) ein Volksbegehren eingeleitet werden (Art. 56). Dieses mündete in einer Volksentscheidung, wenn der Landtag dem Volksbegehren nicht zustimmte (Art. 57).

Die Verfassung bedurfte nach dem Verfassungsentwurf der SPD-Fraktion einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag und einer Zustimmung durch Volksentscheid (Art. 93).

Die **Landtagsfraktion „Neues Forum - Grüne - Demokratie Jetzt“** legte am 23. Aug. 1991 einen Verfassungsentwurf vor.¹²⁰¹ Auch dieser Entwurf bezog sich in seiner Präambel auf die friedliche Revolution 1989. Thüringen wird als demokratischer, ökologischer und sozialer Rechtsstaat bezeichnet (Art. 2). Art. 5 enthielt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und den Anspruch auf Schutz des privaten Lebensbereichs. Die Verpflichtung des Staates zur Gleichstellung der Geschlechter in allen gesellschaftlichen Lebensbereichen wurde in Art. 6 festgelegt, das Recht der Frau auf selbstbestimmte Schwangerschaft wurde ebenfalls garantiert (Art. 6 Abs. 3). Das Recht auf Bildung wurde festgehalten (Art. 9).

Der Schutz der Umwelt als Staatsziel wurde sehr ausführlich und detailreich geregelt (Art. 21). Das Recht auf angemessenen Wohnraum (Art. 22) und das Recht auf Arbeit (Art. 23) sowie ein Anspruch auf existenzsicherndes Grundeinkommen (Art. 25)

¹²⁰¹ LT-Drucksache 1/659, abgedruckt auch in: JöR N.F. Bd. 41 (1993), S. 272-286

wurden in dem Verfassungsentwurf festgehalten. Das Recht auf politische Mitgestaltung (Art. 27) mit Mitwirkungsrechten von Bürgerbewegungen enthielt auch das Wahlrecht für Ausländer, mit Wohnsitz in Thüringen.

Im staatsorganisatorischen Teil wurde eine 3% Sperrklausel vorgesehen (Art. 31 Abs. 1), immerhin ein Signal gegen die 5% Sperrklausel, die zum Teil als verfassungswidrig angesehen wird und jedenfalls die Neugründung von Parteien erheblich erschwert.

Auch der Verfassungsentwurf von „Neues Forum - Grüne - Demokratie Jetzt“ enthielt den Vorschlag einer Volksinitiative und eines Volksbegehrens mit anschließendem Volksentscheid (Art. 51).

Schließlich legte auch die **Fraktion Linke Liste / PDS** am 9. Sept. 1991 einen Verfassungsentwurf vor.¹²⁰² Thüringen wurde als gleichberechtigtes Mitglied der föderativen deutschen Republik bezeichnet, das mit Volksentscheid daraus auch wieder austreten können sollte (Art. 1 Abs. 2). Nach der Staatsgrundnorm gestalte das Land Thüringen seine gesellschaftliche und wirtschaftliche Ordnung nach den Grundsätzen eines Rechts-, Kultur- und Sozialstaats und solle zur Einhaltung des Friedens und der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet sein. Die Mitwirkung des Volkes, u.a. auch durch Bürgerbewegungen, wurde festgehalten (Art. 2). Die Todesstrafe und die lebenslange Freiheitsstrafe wurden als unzulässig erklärt (Art. 4 Abs. 2).

In Art. 8 wurde die Formel des Runden Tisches „Jeder schuldet jedem die Anerkennung als Gleicher“ übernommen.¹²⁰³ Frauen und Männer sollten Anspruch auf Gleichstellung erhalten (Art. 10 Abs. 2). Das Recht auf Schutz der persönlichen Daten wurde ebenfalls garantiert (Art. 16).

In Art. 21 wurde das Recht auf politische Mitgestaltung geregelt (vgl. Art. 21 VE-RT), Ausländer sollten nach zweijährigem Aufenthalt das kommunale Wahlrecht und das Wahlrecht zum Landtag erhalten (Art. 21 Abs. 2 Verfassungsentwurf Linke Liste / PDS).

Der Verfassungsentwurf enthielt das Recht auf Arbeit (Art. 31), auf soziale Sicherung (Art. 36), das Recht auf Wohnung (Art. 38) und die Pflicht, die Benachteiligung von Behinderten auszugleichen (Art. 37). Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wurde ebenfalls sehr umfassend und detailreich ausgestaltet (Art. 39).¹²⁰⁴ Auch der Verfassungsentwurf von Linke Liste / PDS enthielt das Institut der Volksinitiative sowie des Volksbegehrens und des Volksentscheides (Art. 85 - 87).

Die fünf Verfassungsentwürfe wurden am 12.9.1991 vom Thüringer Landtag beraten und an den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss verwiesen.¹²⁰⁵ Er setzte sich

¹²⁰² LT-Drucksache 1/678, auch abgedruckt in: JöR N.F. Bd. 41 (1993), S. 287-307

¹²⁰³ Art. 1 Abs. 2 S. 1 VE-RT

¹²⁰⁴ Art. 33 VE-RT

¹²⁰⁵ Thüringer Landtag. 1. Wahlperiode, Plenarprotokoll 1/28 vom 12. Sept. 1991, S. 1679, 1707ff., 1721; Linck, Joachim; Hopfe, Jörg: Der Gang der Verfassungsberatungen, in: Linck, Joachim; Jutzi, Siegfried;

aus 10 Personen zusammen (5 CDU, 1 FDP, 2 SPD, 1 LL-PDS, 1 NF/Grüne/DJ), der von einem fünfköpfigen Unterausschuss (1 Mitglied pro Fraktion) beraten wurde. Darüber hinaus wurde jede Fraktion von Verfassungsjuristen unterstützt.¹²⁰⁶ Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss tagte insgesamt 26 mal und fasste die fünf Entwürfe zu einem neuen Entwurf¹²⁰⁷ zusammen, der dem Landtag vorgelegt und veröffentlicht wurde, mit der Aufforderung, dazu Stellungnahmen abzugeben. Zu diesem Zwecke fanden zwei öffentliche Anhörungen statt, zu denen insgesamt 21 Verbände und Institutionen erschienen; insgesamt 26 schriftliche Stellungnahmen wurden abgegeben.¹²⁰⁸

Die Anregungen aus den Anhörungen und den schriftlichen Stellungnahmen wurden aufgegriffen und eine Reihe von Änderungen in den **Verfassungsentwurf des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses** eingearbeitet.¹²⁰⁹ In zwei langen Sitzungen am 22. und am 25.10.1992 wurden die Abänderungsanträge von PDS und von Bündnis 90/Die Grünen abgearbeitet und der Verfassungsentwurf schließlich am 25.10.1993 in der Wartburg mit Zwei-Drittel-Mehrheit von CDU, FDP und SPD angenommen.¹²¹⁰ Mit Volksentscheid vom 16. Okt. 1994 wurde die Verfassung mit 70,1% der gültigen Stimmen angenommen und trat dann am 26. Oktober 1994 in Kraft.¹²¹¹

12.2. Die Verfassung des Freistaats Thüringen

Auch in der verabschiedeten Landesverfassung von Thüringen lassen sich wichtige Bestimmungen nachweisen, die vom Verfassungsentwurf des Runden Tisches herrühren. Dabei muss der Spielraum des Landesverfassungsgebers berücksichtigt werden. Einerseits legt das Grundgesetz fest: „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 GG). Danach setzt das Bundesrecht das entgegenstehende Landesrecht außer Kraft. Darüber hinaus schreibt Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG vor, die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern habe den Grundsätzen des „republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats“ zu entsprechen. Andererseits schreibt Art. 142 GG vor, dass Grundrechte

Hopfe, Jörg: Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 1994, S. 35ff.; Huber, Peter M.: Entwicklung des Landesverfassungsrechts in Thüringen, in: JöR N.F. Bd. 52 (2004), S. 323ff., 326

¹²⁰⁶ Linck, Joachim; Hopfe, Jörg: Der Gang der Verfassungsberatungen, a.a.O., S. 35ff.;

Huber, Peter M.: Entwicklung des Landesverfassungsrechts in Thüringen, in: JöR N.F. Bd. 52 (2004), S. 323ff., 326

¹²⁰⁷ Linck, Joachim; Hopfe, Jörg: Der Gang der Verfassungsberatungen, a.a.O., S. 35ff.

¹²⁰⁸ Linck, Joachim; Hopfe, Jörg: Der Gang der Verfassungsberatungen, in: Linck, Joachim; Jutzi, Siegfried; Hopfe, Jörg: Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 1994, S. 35ff; 39f.

¹²⁰⁹ Linck, Joachim; Hopfe, Jörg: Der Gang der Verfassungsberatungen, a.a.O., S. 35ff.; 39f.

¹²¹⁰ GVBl. Thüringen 1993, S. 625ff.

¹²¹¹ Bekanntmachung des Ergebnisses des Volksentscheids über die Verfassung des Freistaats Thüringen und über das endgültige Inkrafttreten der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 26. Okt. 1994, GVBl. Thüringen 1994, S. 1194; Linck, Joachim; Hopfe, Jörg: Der Gang der Verfassungsberatungen, in: Linck, Joachim; Jutzi, Siegfried; Hopfe, Jörg: Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 1994, S. 35ff.; 39f.; Huber, Peter M.: Entwicklung des Landesverfassungsrechts in Thüringen, in: JöR N.F. Bd. 52 (2004), S. 323ff., 326;

in Landesverfassungen weitergelten, soweit sie in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz Grundrechte gewährleisten. Schließlich sind die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes zu berücksichtigen, z.B. in auswärtigen Angelegenheiten und in der Verteidigung (Art. 73 GG: ausschließliche Gesetzgebung des Bundes).¹²¹²

Die Präambel bezieht sich auf den „Erfolg der friedlichen Veränderungen im Herbst 1989“ und nimmt damit Bezug auf die Präambel des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches, der „auf der revolutionären Erneuerung“ gründet.¹²¹³

Ebenso sind die Achtung der „Würde im Sterben“ (Art. 1 Abs. 1 S. 2 LV Thüringen),¹²¹⁴ die staatliche Verpflichtung, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens zu fördern und zu sichern (Art. 2 Abs. 2 S. 2 LV Thüringen)¹²¹⁵ und das Diskriminierungsverbot wegen sexueller Orientierung (Art. 2 Abs. 3 LV Thüringen)¹²¹⁶ auf den Verfassungsentwurf des Runden Tisches zurückzuführen. Auch die besondere Schutzklausel für Behinderte und die Verpflichtung, ihre gleichwertige Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu fördern (Art. 2 Abs. 4 LV Thüringen), haben ihre Textgrundlage im Verfassungsentwurf des Runden Tisches.¹²¹⁷

Das Recht auf Achtung und Schutz seiner Persönlichkeit und seines privaten Lebensbereiches (Art. 6 Abs. 1 LV Thüringen) hat seinen Vorläufer in Art 8 Abs. 1 VE-RT.¹²¹⁸ Das gilt auch für den Anspruch auf Schutz der personenbezogenen Daten und auf Auskunft über gespeicherte Informationen und Dateien und auf Einsicht in die personenbezogenen Akten (Art. 6 Abs. 2 u. 4 LV Thüringen).¹²¹⁹

Das Recht auf politische Mitgestaltung durch Ausübung politischer Freiheitsrechte und Mitwirkung in Parteien und Bürgerbewegungen (Art. 9 LV Thüringen) hat seine textliche Grundlage in Art. 21 VE-RT und, soweit es die Bürgerbewegungen betrifft, in Art. 35 VE-RT. Hier ist die politische Mitwirkung des Einzelnen, die im Grundgesetz ausschließlich über Wahlen und über die Parteien vorgesehen ist (Art. 38 und 21 GG), erweitert auf die politischen Freiheitsrechte (Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit,

¹²¹² Jutzi, Siegfried: Verhältnis des Landesverfassungsrechts zum Bundesrecht, in: Linck, Joachim; Jutzi, Siegfried; Hopfe, Jörg: Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 1994, S. 41-49

¹²¹³ Häberle, Peter: Die Schlußphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern, in: JöR NF, Bd. 43 (1995), S. 355ff., 373

¹²¹⁴ Art.4 Abs.1 S.1 VE-RT; Häberle, Peter: Die Schlußphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern, JöR NF Bd. 43 (1995), S. 375

¹²¹⁵ Art. 3 Abs. 2 VE-RT; Häberle, Peter: Die Schlußphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern, JöR NF Bd. 43 (1995), S. 375

¹²¹⁶ Art. 1 Abs. 2 S. 2 VE-RT;

¹²¹⁷ Art. 1 Abs. 2 S. 2 VE-RT: Diskriminierungsverbot wegen Behinderung; Art. 23 Abs. 1 S. 2 VE-RT: Es (d. h. das Gemeinwesen) respektiert Behinderung; Art. 23 Abs. 2 VE-RT: Recht auf soziale Sicherung gegen die Folgen von Behinderung

¹²¹⁸ Art. 8 Abs. 1 VE-RT: Jeder hat Anspruch auf Achtung und Schutz seiner Persönlichkeit und Privatheit; Häberle, Peter: Die Schlußphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern, JöR N.F. Bd. 43 (1995), S. 375

¹²¹⁹ Art. 8 Abs. 2 VE-RT

Vereinigungsfreiheit) und auf die Bürgerbewegungen, also über die Parteien hinaus.¹²²⁰ Die staatliche Gewährleistung der Grundversorgung durch öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Art. 12 LV Thüringen) knüpft an die Art. 15 Abs. 2 und 4 VE-RT an. Das Petitionsrecht mit einem verfassungsrechtlich verankerten Anspruch auf begründeten Bescheid (Art. 14 LV Thüringen) lässt sich in Art. 21 Abs. 5 VE-RT nachweisen.

Das soziale Grundrecht auf Wohnraum (Art. 25 VE-RT) ist in der Thüringischen Verfassung zu einem Staatsziel geworden, das die staatlichen Organe verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass in ausreichendem Maße angemessener Wohnraum zur Verfügung steht (Art. 15 LV Thüringen), ergänzt durch die staatliche Verpflichtung, im Notfall ein Obdach zu sichern (Art. 16 LV Thüringen).¹²²¹

Das Recht auf Bildung und der freie und gleiche Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen wird durch Art. 20 LV Thüringen garantiert.¹²²² Die Selbstverwaltung der Hochschulen wird verfassungsrechtlich sichergestellt (Art. 28 LV Thüringen).¹²²³ Bemerkenswert ist eine Kulturförderungsklausel, die auch Denkmalschutz, Kunst, Brauchtum und Sport umfasst (Art. 30 LV Thüringen).¹²²⁴

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 31 LV Thüringen) hat seinen Vorläufer in Art. 33 VE-RT. Art. 32 LV Thüringen geht über das anthropozentrische Weltbild und den Runden Tisch hinaus, in dem er festlegt: „Tiere werden als Lebewesen und Mitgeschöpfe geachtet.“¹²²⁵

Aus dem sozialen Grundrecht auf Arbeit (Art. 27 VE-RT) macht die thüringische Verfassung ein Staatsziel Arbeit, das den Staat und die Gebietskörperschaften verpflichtet, jedem die Möglichkeit zu schaffen, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte und dauerhafte Arbeit zu verdienen, u.a. durch Wirtschafts- und Arbeitsförderung, berufliche Weiterbildung und Umschulung (Art. 36 LV Thüringen).¹²²⁶ Das Streikrecht und das Recht auf Mitbestimmung in Betrieben und Unternehmen erhält Verfassungsrang (Art. 37 LV Thüringen).¹²²⁷ Die Wirtschaftsordnung soll den Grundsätzen einer sozialen und der Ökologie verpflichteten Marktwirtschaft entsprechen (Art. 38 LV Thüringen).¹²²⁸

¹²²⁰ Häberle, Peter: Die Schlußphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern, JöR N.F. Bd. 43 (1995), S. 375

¹²²¹ Häberle, Peter: Die Schlußphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern, JöR N.F. Bd. 43 (1995), S. 375, 377

¹²²² Wie in Art. 24 VE-RT; Häberle, Peter: Die Schlussphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern, JöR N.F. Bd. 43 (1995), S. 381

¹²²³ Wie in Art. 19 Abs. 4 VE-RT

¹²²⁴ Art. 20 Abs. 2 VE-RT: Kulturförderung und Bereitstellung erforderlicher Haushaltsmittel

¹²²⁵ Häberle, Peter: Die Schlußphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern, JöR N.F. Bd. 43 (1995), S. 377, 384

¹²²⁶ Ebenda S. 377

¹²²⁷ Art. 28 VE-RT: Mitbestimmungsrecht, Art. 39 Abs. 5 VE-RT: Streikrecht

¹²²⁸ Häberle, Peter: Die Schlußphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern, JöR N.F. Bd. 43 (1995), S. 385

Im staatsorganisatorischen Teil wird der Freistaat Thüringen als Land der Bundesrepublik Deutschland und als demokratischer, sozialer und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichteter Rechtsstaat charakterisiert (Art. 44 LV Thüringen). Das Wahl- und Stimmrecht hat jeder volljährige Bürger, der seinen Wohnsitz in Thüringen hat (Art. 46 Abs. 2 LV Thüringen), wobei Bürger nur deutsche Staatsangehörige sind (Art. 104 LV Thüringen). Als Wahlsystem wird die Verhältniswahl verbunden mit einer Personenwahl festgeschrieben, ebenso die Fünf-Prozent-Sperrklausel (Art. 49 Abs. 1 und 2 LV Thüringen).

Neue Wege geht die Diätenregelung für Abgeordnete, die sich an der allgemeinen Preisentwicklung orientiert (Art. 54 Abs. 2 LV Thüringen).¹²²⁹ Die Fraktionen (Art. 58 LV Thüringen) und die Opposition sowie ihr Anspruch auf Chancengleichheit (Art. 59 LV Thüringen) sind verfassungsrechtlich garantiert.¹²³⁰ Auf Antrag eines Fünftels der Abgeordneten muss ein Untersuchungsausschuss eingesetzt werden (Art. 64 LV Thüringen).¹²³¹

Die thüringische Verfassung sieht die Bestellung eines Datenschutzbeauftragten vor (Art. 69 LV Thüringen).¹²³²

Die unmittelbare Mitwirkung des Volkes ist über den Bürgerantrag (Art. 68 LV Thüringen) vorgesehen, wonach auf Antrag von 6% der Stimmberechtigten dem Landtag Gegenstände unterbreitet und Gesetzentwürfe vorgelegt werden können. Mit Volksbegehren, das von 14% der Stimmberechtigten unterzeichnet sein muss, kann sogar ein Volksentscheid erzwungen werden (Art. 82 LV Thüringen).¹²³³ Schließlich ist ein Verfassungsgerichtshof vorgeschrieben, der über Verfassungsbeschwerden und über Normenkontrolle zu entscheiden hat (Art. 79 - 80 LV Thüringen).

12.3. Die Verfassungsgebung in Thüringen – eine Zwischenbilanz

Der Verfassungsentwurf von Gerhard Riege vom Mai 1990 und der Verfassungsentwurf des Unterausschusses Verfassung vom August 1990 waren stark vom Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR geprägt. Auch in den Entwürfen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS sind die Bezüge zum Runden-Tisch-Entwurf deutlich nachzuweisen. Das betrifft im Bereich der Grundrechte die Gleichstellungsverpflichtung für Frauen, das Diskriminierungsverbot wegen sexueller Orientierung und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Die sozialen

¹²²⁹ Häberle, Peter: Die Schlußphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern, JÖR N.F. Bd. 43 (1995), S. 380, 385

¹²³⁰ Art. 51 Abs. 2 VE-RT: Opposition als notwendiger Bestandteil der parlamentarischen Demokratie, und Anspruch auf Chancengleichheit; Art. 57 VE-RT: Rechte der Fraktionen

¹²³¹ Art. 63 VE-RT: auf Antrag einer Fraktion, d.h. von 5% der Abgeordneten (Art. 57 Abs. 1 VE-RT)

¹²³² Art. 65 VE-RT: Bürgeranwalt, Beauftragter für Gleichstellung von Mann und Frau, für Strafvollzug und für Ausländer

¹²³³ Häberle, Peter: Die Schlußphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern, JÖR N.F. Bd. 43 (1995), S. 379

Grundrechte auf Arbeit, auf Wohnen und auf soziale Sicherheit sind ebenfalls auf den Runden Tisch zurückzuführen.

Das Recht auf politische Mitgestaltung, in dessen Zusammenhang immer die Bürgerbewegungen und die Formen direkter Volksbeteiligung erwähnt werden, weist über die im Grundgesetz erwähnte Mitwirkung über die politischen Parteien (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG) hinaus.

Das Staatsziel Umweltschutz und soziale und ökologische Verpflichtung des Eigentums wird in allen Entwürfen mit Verfahrensrechten (Verbandsklage; Auskunftsansprüche) verbunden.

Im Parlamentsrecht sind die Rechte auf Einberufung von Untersuchungsausschüssen, aber auch die ausdrückliche Anerkennung der parlamentarischen Opposition und ihr Anspruch auf Chancengleichheit sowie die ausdrückliche verfassungsrechtliche Anerkennung der Fraktionen und ihrer Verfahrensrechte auf den Runden Tisch zurückzuführen.

Alle Entwürfe enthalten als Formen direkter Demokratie die Volksinitiative, das Volksbegehren und den Volksentscheid mit geringfügig unterschiedlichen Verfahrensvoraussetzungen. Aber auch die Verfassungsentwürfe von CDU und FDP übernehmen zumindest die Gleichstellung von Frauen als Staatsziel, ein Grundrecht auf Datenschutz und das Staatsziel Umweltschutz, aber auch die Möglichkeit von Volksbegehren und Volksentscheid.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass im weiteren Verlauf der Verfassungsberatungen, bei denen auch die westdeutschen Sachverständigen eine Rolle gespielt haben dürften, der direkte Einfluss des Runden Tisches zurückgegangen ist. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches war als Bundesverfassung konzipiert und enthielt dementsprechend Regelungen zur Außenpolitik und zu Verteidigungsfragen (Friedensgebot; Verbot des Waffenexports etc.). Nach der Kompetenzregelung im Grundgesetz (Art. 73 bis 75 GG) sind dies aber eindeutig Bundesangelegenheiten, für die keine Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht. Dies erklärt, warum das Gebot der Friedensstaatlichkeit, das sich durch den Verfassungsentwurf des Runden Tisches zieht, in den Länderverfassungen allenfalls in der Präambel bzw. in den Staatszielbestimmungen vorkommt, aber keine Detailregelungen, z.B. zum Waffenexport, enthält. Die sozialen Grundrechte (Recht auf Arbeit, Recht auf Wohnen) wurden im Laufe der Verfassungsberatungen zu Staatszielen geändert, mit der Begründung, dass der Staat keine Arbeitsplätze und keine Wohnungen zur Verfügung stellen kann, sondern seine Politik auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohnungen zu richten hat.

Obwohl der Einfluss des Runden Tisches im Verlauf der Verfassungsberatungen abgenommen hat, enthält die Landesverfassung von Thüringen noch deutliche

Elemente, die auf den Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR zurückgeführt werden können.

13. Verfassungsinitiativen und Verfassungsgebung auf Länderebene – eine Zwischenbilanz

13.1. Parallelen und Unterschiede in den Verfassungsgebungsprozessen

Es fällt auf, dass die ersten Entwürfe für Landesverfassungen noch in der DDR erarbeitet worden sind, und zwar schon ab April und Mai 1990, also nicht lange nach Veröffentlichung des Verfassungsentwurfs des Zentralen Runden Tisches am 4.4.1990. Zum einen handelte es sich um Entwürfe regionaler runder Tische oder von Ausschüssen und Arbeitsgruppen. Dazu sind zu zählen:

- Verfassungsentwurf der AG Landesverfassung vom April 1990 in Brandenburg,¹²³⁴
- Verfassungsentwurf der Dresdener ‚Gruppe der Zwanzig‘ vom März 1990 in Sachsen.¹²³⁵

Zum anderen handelte es sich um Entwürfe von Arbeitsgruppen oder Ausschüssen aus den bisherigen Bezirksverwaltungen:

- Entwürfe der Regierungsbevollmächtigten der Bezirke Cottbus, Frankfurt/Oder und Potsdam vom Juli 1990 und vom Okt.1990 für eine Verfassung für Mecklenburg-Vorpommern,¹²³⁶
- Entwürfe der Unterarbeitsgruppe Landesverfassung vom Juni 1990 und vom Okt. 1990 für eine Verfassung für Sachsen-Anhalt,¹²³⁷
- Verfassungsentwurf des Unterausschusses Verfassung des politisch-beratenden Ausschusses zur Bildung des Landes Thüringen.¹²³⁸

Weitere Entwürfe stammten von Hochschullehrern in der DDR:

- Entwurf Leipziger Hochschullehrer vom Herbst 1990 für eine Verfassung für das Land Sachsen,¹²³⁹
- Privatentwurf einer Verfassung für das Land Thüringen von Prof. Dr. Gerhard Riege vom Mai 1990.¹²⁴⁰

Die genannten Entwürfe sind vom Verfassungsentwurf des Runden Tisches stark beeinflusst.¹²⁴¹ In vielen Fällen waren sie die Grundlage für die in die Landtage eingebrachten Entwürfe.

¹²³⁴ Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen Länder, in: Isensee, Kirchhof (Hg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 1997, S. 353ff., 359; abgedruckt in JöR NF 39 (1990), S. 387ff.

¹²³⁵ Abgedruckt in JöR NF 40 (1991/92), S. 413ff.

¹²³⁶ Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen Länder, in: Isensee, Kirchhof (Hg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 1997, S. 353ff., 359; abgedruckt in JöR NF 40 (1991/92), S. 366ff., 399ff.

¹²³⁷ Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen Länder, in: Isensee, Kirchhof (Hg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 1997, S. 353ff., 359f; abgedruckt in JöR NF 39 (1990), S. 455ff.; JöR NF 41 (1993), S. 205ff.

¹²³⁸ abgedruckt in JöR NF 39 (1990), S. 480ff.

¹²³⁹ Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen Länder, in: Isensee, Kirchhof (Hg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 1997, S. 353ff., 359f.

¹²⁴⁰ Abgedruckt in JöR NF Bd. 39 (1990), S. 468ff.

Der Entwurf der ‚Gruppe der Zwanzig‘ in Sachsen wurde zu dem sog. Gohrischen Entwurf für eine sächsische Landesverfassung weiterentwickelt; letzterer wurde Grundlage der Verfassungsberatungen im sächsischen Landtag.¹²⁴² Der Entwurf der Unterarbeitsgruppe Verfassung für Sachsen-Anhalt wurde von Bündnis 90/Die Grünen als Entwurf in den Landtag eingebracht.¹²⁴³

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches hat seinen Einfluss zum einen über die frühen Verfassungsentwürfe, die noch vor dem Beitritt in der DDR erarbeitet wurden, ausgeübt. Diese waren z.T. Grundlage für parteiübergreifende Verfassungsentwürfe, die als Grundlage für die Verfassungsberatungen dienten. Zum anderen wurde eine Reihe von Bestimmungen des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches von den Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und PDS aufgenommen und den von ihnen eingebrachten Verfassungsentwürfen zugrunde gelegt. Sie haben auf diesem Wege Einfluss auf die Verfassungsberatungen und letztlich auch auf die verabschiedeten Landesverfassungen genommen. Im nächsten Schritt werden die textlichen Übernahmen in die Landesverfassungen noch einmal nebeneinander gestellt.

13.2. Die Verfassungen der neuen Bundesländer im Vergleich

13.2.1. Gleichheitsrechte

Das Grundgesetz legte in Art. 3 Abs. 2 lediglich die (rechtliche) Gleichberechtigung von Mann und Frau fest und sorgte damit in den letzten 60 Jahren für die Abschaffung einer Reihe von Vorschriften im Familienrecht, die der rechtlichen Gleichberechtigung entgegenstanden, z.B. bei der Bestimmung des Ehenamens etc. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches ging darüber hinaus und bestimmte:

„Der Staat ist verpflichtet, auf die Gleichstellung der Frau in Beruf und öffentlichem Leben, in Bildung und Ausbildung, in der Familie sowie im Bereich der sozialen Sicherung hinzuwirken.“ (Art. 3 Abs. 2 VE-RT)

Damit sollte auch eine **soziale Gleichstellung in allen gesellschaftlichen Bereichen** durchgesetzt werden.

Die Bestimmung des Runden Tisches wurde übernommen:

- in der Brandenburgischen Verfassung in vollem Umfang mit der Textverstärkung: „... durch wirksame Maßnahmen zu sorgen.“¹²⁴⁴
- In Sachsen durch das allgemein gehaltene Staatsziel:
„Die Förderung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ist Aufgabe des Landes.“¹²⁴⁵
- In Mecklenburg-Vorpommern als Staatsziel und Aufgabe von Land, Gemeinden und Kreisen mit der wichtigen Ergänzung:

¹²⁴¹ Vgl. oben S. 237ff. (zu Sachsen-Anhalt), S. 251ff. (zu Mecklenburg-Vorpommern), und S. 261ff. (zu Thüringen)

¹²⁴² Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen Länder, 1997, S. 359f.

¹²⁴³ Ebenda, S.359f.

¹²⁴⁴ Art. 12 Abs. 3 LV Brandenburg

¹²⁴⁵ Art. 8 LV Sachsen

„Das gilt insbesondere für die Besetzung von öffentlich-rechtlichen Beratungs- und Beschlussorganen.“¹²⁴⁶

- In Thüringen mit der weiten Formel:
„die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern.“¹²⁴⁷
- In der Grundgesetzreform 1994 wird eingeschränkt formuliert:
„Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“¹²⁴⁸

Der Anstoß, der im Runden-Tisch-Entwurf gegeben wurde, wurde von den neuen Landesverfassungen aufgenommen, in Brandenburg nahezu unverändert, in den anderen Bundesländern mit abgeschwächtem Nachdruck übernommen und in diesem Einzelfall sogar auf der Bundesebene umgesetzt.

Der Gleichheitssatz wird ergänzt durch **konkrete Benachteiligungsverbote oder Diskriminierungsverbote**. Über die Benachteiligungsverbote im Grundgesetz (Art. 3 Abs. 3 GG) hinaus untersagte der Verfassungsentwurf des Runden Tisches auch Benachteiligungen wegen

- der sexuellen Orientierung,
- der sozialen Stellung,
- des Alters,
- der Behinderung.¹²⁴⁹

Dies wird von der brandenburgischen Landesverfassung wörtlich übernommen (mit der Ausnahme der Altersdiskriminierung),¹²⁵⁰ von der thüringischen Landesverfassung in den zwei ersten Bereichen (wegen sexueller Orientierung und wegen der sozialen Stellung).¹²⁵¹ Die sächsische und die thüringische Verfassung sehen daneben noch ein Staatsziel vor, Menschen mit Behinderungen die gleichwertige Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen.¹²⁵² In der Gemeinsamen Verfassungskommission fanden sich für diese ergänzenden Diskriminierungsverbote keine Mehrheiten, allerdings gelang es in der Grundgesetzreform 1994, das Benachteiligungsverbot wegen Behinderung festzuschreiben.¹²⁵³ Ausgangspunkt war auch hier wieder die Anregung im Runden-Tisch-Entwurf.

13.2.2. Individualgrundrechte

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches formulierte zum ersten Mal ein **Grundrecht auf Datenschutz** und setzte damit die Entscheidung des

¹²⁴⁶ Art. 13 LV Mecklenburg-Vorpommern

¹²⁴⁷ Art. 2 Abs. 2 LV Thüringen

¹²⁴⁸ Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ab 1994

¹²⁴⁹ Art. 1 Abs. 2 VE-RT

¹²⁵⁰ Art. 12 Abs. 2 LV Brandenburg

¹²⁵¹ Art. 2 Abs. 3 LV Thüringen

¹²⁵² Art. 7 Abs. 2 LV Sachsen; Art. 2 Abs. 4 LV Thüringen

¹²⁵³ Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG 1994

Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung vom 15.12.1983¹²⁵⁴ als Grundrecht in einen Verfassungstext um. Das Grundrecht auf Datenschutz besteht aus folgenden Elementen:

- Jeder hat ein Recht an seinen persönlichen Daten,
- Anspruch auf Einsicht in ihn betreffende Akten und Dateien,
- Keine Datenerhebung, -speicherung, -verwendung, -verarbeitung und -weitergabe ohne freiwillige und ausdrückliche Genehmigung,
- Datenverarbeitung nur aufgrund Ermächtigung durch ein Gesetz,
- Kenntnisgabe der Daten an den Berechtigten.¹²⁵⁵

Das Grundrecht auf Datenschutz wird übernommen von:

- Brandenburg in vollem Umfang,¹²⁵⁶
- Sachsen,¹²⁵⁷
- Sachsen-Anhalt,¹²⁵⁸
- Mecklenburg-Vorpommern¹²⁵⁹ und
- Thüringen.¹²⁶⁰

Auf Bundesebene erhielten die Vorschläge zur Verankerung eines Grundrechts auf Datenschutz in der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) keine Zwei-Drittel-Mehrheit und wurden somit auch nicht als Empfehlung der GVK verabschiedet.¹²⁶¹

In dieselbe Richtung zielt das **Grundrecht auf Achtung und Schutz der Persönlichkeit und Privatheit**, das im Verfassungsentwurf des Runden Tisches eingefügt wurde als Antwort auf die Übergriffe des Ministeriums der Staatssicherheit in den persönlichen Lebensbereich.¹²⁶² Dieses Grundrecht wurde nur in Thüringen übernommen,¹²⁶³ in den anderen Landesverfassungen, aber auch bei der Grundgesetzreform, findet sich dazu nichts.

Der Runde Tisch nahm das Recht auf „**Achtung seiner Würde im Sterben**“ in seinen Verfassungsentwurf mit auf.¹²⁶⁴ Dieses Grundrecht wurde lediglich in der brandenburgischen und der thüringischen Landesverfassung übernommen.¹²⁶⁵

¹²⁵⁴ BVerfGE 65, 1-72

¹²⁵⁵ Art. 8 Abs. 2 VE-RT

¹²⁵⁶ Art. 11 Abs. 1 u. 2 LV Brandenburg

¹²⁵⁷ Art. 33 LV Sachsen

¹²⁵⁸ Art. 6 LV Sachsen-Anhalt

¹²⁵⁹ Art. 6 Abs. 1 und 2 LV Mecklenburg-Vorpommern

¹²⁶⁰ Art. 6 Abs. 2 bis 4 LV Thüringen

¹²⁶¹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000 v. 5.11.1993, S. 60ff.

¹²⁶² Art. 8 Abs. 1 VE-RT

¹²⁶³ Art. 6 Abs. 1 LV Thüringen

¹²⁶⁴ Art. 4 Abs. 1 S. 1 VE-RT

¹²⁶⁵ Art. 8 Abs. 1 S. 1 LV Brandenburg; Art. 1 Abs. 1 S. 2 LV Thüringen

13.2.3. Politische Mitwirkungsrechte

Das Grundrecht auf Meinungsfreiheit wurde im Verfassungsentwurf des Runden Tisches um mehrere Elemente ergänzt; damit wurde auf die Gefährdung der Meinungs- und Pressefreiheit durch Pressekonzentration und Monopolbildung reagiert:

- Geltung der Meinungsfreiheit in Dienst- und Arbeitsverhältnissen,
- Sicherstellung durch Verfahrensregelungen, dass die Vielfalt der in der Gesellschaft vorhandenen Meinungen in Presse, Rundfunk und Fernsehen zum Ausdruck kommen kann,
- Kriegspropaganda und menschenwürdeverletzende Diskriminierung ist zu verbieten,
- Vorhandene Hörfunk- und Fernsehsender sind als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten zu errichten,
- Zulassung privater Hörfunk- und Fernsehsender nur, wenn die Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht beeinträchtigt wird,
- Schutz journalistischer Tätigkeit gegen Zeugnispflicht, Beschlagnahme und Durchsuchung.¹²⁶⁶

Diese weit reichenden Ergänzungen von Meinungs- und Pressefreiheit reagieren damit auf die aktuellen Gefährdungen, u.a. durch die Presse- und Medienkonzentration auf wenige Unternehmen, und durch den wirtschaftlichen Druck privater Rundfunk- und Fernsehsender, die mit seichten und oberflächlichen Angeboten versuchen, möglichst viele Werbeminuten zu vermarkten, und untergraben damit die ökonomische Grundlage für seriöse Medien. Der Vorschlag des Runden Tisches ist ein Versuch, das Grundrecht der Meinungs- und Pressefreiheit auch gegenüber diesen Risiken auf die Höhe der Zeit zu bringen.

Diese Textvorschläge werden aufgenommen von

- der Landesverfassung Brandenburg in vollem Umfang,¹²⁶⁷
- der Landesverfassung Thüringen durch die Gewährleistung öffentlich-rechtlicher Rundfunkversorgung und die Ausgewogenheit der Verbreitung zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Anstalten.¹²⁶⁸

Immerhin sind die Anregungen des Runden Tisches in zwei Landesverfassungen aufgegriffen worden, wohingegen auf der Bundesebene Fehlanzeige zu konstatieren ist. Die GVK hat sich mit diesem Problem nicht einmal beschäftigt.

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches hat ein umfassendes **Recht auf politische Mitgestaltung** verankert, das über das Wahlrecht hinausgeht und das ein Verfahrensbeteiligungsrecht bei Großprojekten und ein umfassendes Individual- und

¹²⁶⁶ Art. 15 VE-RT

¹²⁶⁷ Art. 19 LV Brandenburg

¹²⁶⁸ Art. 11, 12 LV Thüringen

Kollektivbeschwerderecht bei allen staatlichen Stellen vorsieht.¹²⁶⁹ Ergänzt wird dieses Recht auf politische Mitgestaltung durch die Rechte für Bürgerbewegungen, nämlich auf Vorbringen ihrer Anliegen in Parlamentsausschüssen und auf Zugang zu Informationen in der öffentlichen Verwaltung.¹²⁷⁰ Dieses Recht auf politische Mitgestaltung wird

- von der Landesverfassung Brandenburg in vollem Umfange übernommen.¹²⁷¹
- Von der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern wird immerhin der Hinweis übernommen, dass neben den Parteien auch die Bürgerbewegungen bei der politischen Willensbildung mitwirken.¹²⁷²
- Von der Landesverfassung Thüringen wird das Recht auf politische Mitgestaltung und die Mitwirkung in Parteien und Bürgerbewegungen ausdrücklich normiert.¹²⁷³

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches vom 4.4.1990 sah ein **Wahlrecht für Ausländer** und Staatenlose mit ständigem Wohnsitz auf kommunaler Ebene vor.¹²⁷⁴

Bei den Verfassungsberatungen für die Landesverfassungen der neuen Bundesländer wirkten sich die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 31. 10. 1990 zum kommunalen Ausländerwahlrecht aus, die das Wahlrecht ausschließlich deutschen Staatsbürgern vorbehielten.¹²⁷⁵

Die brandenburgische Landesverfassung unterscheidet zwischen Bürgern (deutsche Staatsangehörige mit Wohnsitz in Brandenburg) und Einwohnern (alle Personen mit ständigem Wohnsitz in Brandenburg)¹²⁷⁶ und gibt Einwohnern das Wahlrecht, „sobald und soweit das Grundgesetz dies zulässt“.¹²⁷⁷ Die anderen Landesverfassungen haben diesen Bereich nicht aufgegriffen.

13.2.4. Soziale Grundrechte und Staatsziele

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches sah ein **Recht auf Arbeit** oder Arbeitsförderung vor.¹²⁷⁸ Dies wurde mit folgenden Rechten verbunden:

- Freie Verfügung über die Arbeitskraft,
- freie Wahl des Arbeitsplatzes,
- Arbeitssicherheit,
- Arbeitshygiene,
- Arbeitszeitbegrenzung,

¹²⁶⁹ Art. 21 VE-RT

¹²⁷⁰ Art. 35 VE-RT

¹²⁷¹ Art. 21 LV Brandenburg

¹²⁷² Art. 3 Abs. 4 LV Mecklenburg-Vorpommern

¹²⁷³ Art. 9 LV Thüringen

¹²⁷⁴ Art. 21 Abs. 2 S. 2 VE-RT

¹²⁷⁵ BVerfGE 83, 37-59; 83, 60-81

¹²⁷⁶ Art. 3 Abs. 1 LV Brandenburg

¹²⁷⁷ Art. 22 Abs. 1 S. 2 LV Brandenburg

¹²⁷⁸ Art. 27 VE-RT

- Vollbeschäftigung als Staatsziel,
- Anspruch auf Arbeitsförderung, Weiterbildung und Umschulung,
- Anspruch auf Arbeitslosengeld und -hilfe,
- Anspruch auf gleichen Lohn bei gleicher Arbeit,
- Kündigungsschutz für Lehrlinge, Schwangere, Alleinerziehende, Kranke, Behinderte und ältere Werkkräfte.¹²⁷⁹

Dieses Recht wurde in Art. 48 der brandenburgischen Verfassung nahezu wörtlich übernommen. In Sachsen-Anhalt wurde ein Staatsziel „Arbeit“ verankert, das den Staat zur Schaffung und Förderung von Arbeitsplätzen verpflichtet,¹²⁸⁰ ebenso in Mecklenburg-Vorpommern¹²⁸¹ und Thüringen.¹²⁸² Soziale Grundrechte und Staatsziele wurden in der GVK abgelehnt, dahingehende Vorschläge erhielten keine Zwei-Drittel-Mehrheit und wurden damit auch nicht verabschiedet.¹²⁸³

Der Runde Tisch sah in seinem Verfassungsentwurf ein **Recht auf angemessenen Wohnraum** vor.¹²⁸⁴ Dazu gehörte ein gesetzlicher Kündigungsschutz und das Vorhandensein von Ersatzwohnraum bei einer Räumung. Ergänzt wurde das Grundrecht durch die staatliche Verpflichtung, sozialen Wohnungsbau und die Wohnraumerhaltung zu fördern.¹²⁸⁵ Das Grundrecht auf Wohnen wurde von der Landesverfassung in Brandenburg nahezu vollständig übernommen.¹²⁸⁶ In Sachsen wurde immerhin formuliert, dass das Recht auf angemessenen Wohnraum als Staatsziel anerkannt wird,¹²⁸⁷ ebenso in Sachsen-Anhalt,¹²⁸⁸ Mecklenburg-Vorpommern¹²⁸⁹ und Thüringen.¹²⁹⁰

Der Runde Tisch deklarierte darüberhinaus ein **Recht auf soziale Sicherung**, und zwar gegen die Folgen von Krankheit, Unfall, Invalidität, Behinderung, Pflegebedürftigkeit, Alter und Arbeitslosigkeit.¹²⁹¹ Verwirklicht werden soll das Recht durch öffentlich-rechtliche Versorgungssysteme sowie durch einen Anspruch auf Sozialfürsorge bei besonderen Notlagen.¹²⁹² Die Landesverfassung von Brandenburg hat das Recht auf soziale Sicherung nahezu vollständig übernommen.¹²⁹³ In Sachsen wird ein

¹²⁷⁹ Art. 27 VE-RT

¹²⁸⁰ Art. 39 LV Sachsen-Anhalt

¹²⁸¹ Art. 17 LV Mecklenburg-Vorpommern

¹²⁸² Art. 36 LV Thüringen

¹²⁸³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 75-82

¹²⁸⁴ Art. 25 VE-RT

¹²⁸⁵ Art. 25 VE-RT

¹²⁸⁶ Art. 47 LV Brandenburg

¹²⁸⁷ Art. 7 LV Sachsen

¹²⁸⁸ Art. 40 LV Sachsen-Anhalt

¹²⁸⁹ Art. 17 LV Mecklenburg-Vorpommern

¹²⁹⁰ Art. 15, 16 LV Thüringen

¹²⁹¹ Art. 23 VE-RT

¹²⁹² Art. 23 Abs. 3 u. 4 VE-RT

¹²⁹³ Art. 45 LV Brandenburg

dahingehendes Staatsziel verankert.¹²⁹⁴ Auf der Bundesebene wurde die Einführung sozialer Grundrechte und Staatsziele, wie bereits ausgeführt, vollständig abgelehnt.¹²⁹⁵

13.2.5. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Im Verfassungsentwurf des Runden Tisches war erstmals ein umfassendes Staatsziel auf Schutz der natürlichen Umwelt als Lebensgrundlage auch künftiger Generationen formuliert.¹²⁹⁶ Dieses Staatsziel wies folgende Aspekte auf:

- Staatliche Umweltpolitik muss vorsorgen gegen schädliche Umwelteinwirkungen,
- sparsamer Gebrauch und Wiederverwendung von Rohstoffen,
- sparsame Energienutzung,
- Verbot der Gesundheitsverletzung oder -gefährdung durch nachteilige Umweltveränderungen,
- Anspruch auf Auskunft über Umweltdaten,
- Verbandsklage,
- Haftung für Umweltschäden,
- Staat muss Zugänge zu Bergen, Wäldern, Seen und Flüssen freihalten.

Die brandenburgische Verfassung übernimmt diesen umfassenden Umweltschutz vollständig und ergänzt ihn noch durch den Satz:

„Tier und Pflanze werden als Lebewesen geachtet. Art und artgerechter Lebensraum sind zu erhalten und zu schützen.“ (Art. 39 Abs. 3 LV Bbg.)¹²⁹⁷

Aber auch die anderen neuen Landesverfassungen enthalten ein umfassendes Staatsziel „Umweltschutz“.¹²⁹⁸ Auch auf Bundesebene hat man die Notwendigkeit des Umweltschutzes erkannt und deshalb mit Art. 20a GG ein Staatsziel „Umweltschutz“ in das Grundgesetz aufgenommen.

13.2.6. Unmittelbare Mitwirkung des Volkes

Im Verfassungsentwurf des Runden Tisches wurde die unmittelbare Mitwirkung des Volkes bei der Gesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid wieder auf die verfassungspolitische Agenda gesetzt.¹²⁹⁹ Für die Einleitung eines Volksbegehrens waren 750.000 Unterschriften von Wahlberechtigten erforderlich, das entspricht einem Quorum von 6,04% der Wahlberechtigten. Würde dem Volksbegehren nicht durch eine gesetzliche Regelung nachgekommen, sollte es zu einem Volksentscheid kommen, bei dem die Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Verabschiedung des verlangten

¹²⁹⁴ Art. 7 LV Sachsen

¹²⁹⁵ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 77f.

¹²⁹⁶ Art. 33 VE-RT

¹²⁹⁷ Ebenso in Art. 32 LV Thüringen

¹²⁹⁸ Art. 10 LV Sachsen; Art. 35 LV Sachsen-Anhalt; Art. 12 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 31 LV Thüringen

¹²⁹⁹ Art. 98 VE-RT

Gesetzes ausreichen sollte. Ausgenommen vom Volksentscheid war das Gesetz über den Haushaltsplan.

Die Landesverfassungen übernahmen Volksbegehren und Volksentscheide, wobei die Unterschiede in der Höhe der Einleitungsquoten und der Zustimmungsquoten sowie der Fristen und der von Volksentscheiden ausgenommenen Bereiche (neben Staatshaushalt auch Besoldungsgesetze und Steuergesetze) lagen.¹³⁰⁰

Alle neuen Bundesländer sehen darüberhinaus noch das Instrument der Volksinitiative vor,¹³⁰¹ mit der bestimmte Beratungsgegenstände auf die Tagesordnung des Landtages gesetzt werden können.

13.3. Was hat der bisherige Überblick erbracht?

In Teil II der Arbeit wurde die Entstehung des Verfassungsentwurfs des Zentralen Runden Tisches (Kap. 4) untersucht sowie sein Einfluss auf den ihm nachfolgenden Kuratoriumsentwurf (Kap. 5) und der Einfluss beider Entwürfe auf die Beratungen zur Grundgesetzreform in der Gemeinsamen Verfassungskommission (Kap. 6) und auf die Grundgesetzreform 1994 (Kap. 7). Dabei konnte gezeigt werden, dass die CDU/CSU-Fraktion ihre Vetomacht in der GVK und im Bundestag und Bundesrat dahingehend auszuüben vermochte, dass nur wenige Grundgesetzänderungen verabschiedet wurden:

- Staatsziel tatsächliche Gleichstellung der Frauen (Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG 1994),
- Diskriminierungsverbot gegenüber Behinderten (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG 1994),
- Kommunales Wahlrecht für EU-Ausländer (Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG 1994),
- Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG 1994).

In den neuen Bundesländern lag eine andere politische Konstellation vor. Die neugewählten Landtage waren gleichzeitig verfassunggebende Versammlungen.¹³⁰² Für die Verabschiedung von neuen Landesverfassungen mussten Zwei-Drittel-Mehrheiten gefunden werden.¹³⁰³ Dies führte in allen Ländern dazu, dass auch der Verfassungsentwurf des Runden Tisches stärkeren Einfluss gewann: Zum einen über Mitglieder und Berater des Runden Tisches, die auch an der Ausarbeitung der neuen Landesverfassungen mitwirkten;¹³⁰⁴ zum anderen über den nicht zu unterschätzenden Einfluss, den die ersten Entwürfe, die in den neuen Ländern noch vor dem Beitritt

¹³⁰⁰ Art. 77 LV Brandenburg; Art. 72 LV Sachsen; Art. 81 LV Sachsen-Anhalt; Art. 60 Mecklenburg-Vorpommern; Art. 82 LV Thüringen

¹³⁰¹ Art. 76 LV Brandenburg; Art. 72 LV Sachsen; Art. 81 LV Sachsen-Anhalt; Art. 60 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 82 LV Thüringen

¹³⁰² § 23 Abs. 2 Ländereinführungsgesetz vom 22.7.1990 (GBl. DDR I S. 955ff.)

¹³⁰³ § 42 des Gesetzes über die vorläufige Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Landtages und der Regierung des Landes Brandenburg vom 1. Nov. 1990 (GVBl. Brandenburg 1990, S. 2ff.); Gesetz zur Herstellung der Arbeitsfähigkeit des Sächsischen Landtages und der Sächsischen Landesregierung (Vorschaltgesetz) vom 27. Okt. 1990 (GVBl. Sachsen S. 1)

¹³⁰⁴ In Brandenburg: Helmut Simon u. Karl-Heinz Schöneburg

erarbeitet worden waren, für die weiteren Verfassungsberatungen spielten;¹³⁰⁵ schließlich über die Notwendigkeit, zur Verabschiedung der Verfassungen Kompromisse mit zwei Dritteln der Abgeordneten zu erreichen. Dies gelang nur, indem einige wichtige Positionen aus dem Entwurf des Runden Tisches Eingang in die neuen Landesverfassungen fanden. Dies waren, wie oben schon erwähnt:

- Gleichstellung der Frauen im Beruf und im öffentlichen Leben,¹³⁰⁶
- Diskriminierungsverbot wegen sexueller Orientierung,¹³⁰⁷
- Diskriminierungsverbot wegen Behinderung,¹³⁰⁸
- Grundrecht auf Datenschutz,¹³⁰⁹
- Grundrecht auf Achtung und Schutz der Persönlichkeit und Privatheit,¹³¹⁰
- Achtung der Würde im Sterben,¹³¹¹
- Meinungsfreiheit:
 - o Geltung in Dienst- u. Arbeitsverhältnissen,¹³¹²
 - o Sicherstellung der Pressevielfalt und Vielfalt der Meinungen,¹³¹³
 - o Sicherstellung öffentlich-rechtlicher Hörfunk- und Fernsehsender,¹³¹⁴
 - o Zeugnisverweigerungsrecht für Journalisten,¹³¹⁵
- Recht auf politische Mitgestaltung,¹³¹⁶
- Beteiligungs- und Informationsrechte für Bürgerbewegungen,¹³¹⁷
- Kommunales Wahlrecht für Ausländer,¹³¹⁸
- Soziales Grundrecht auf Arbeit bzw. Staatsziel Recht auf Arbeit,¹³¹⁹
- Soziales Grundrecht auf Wohnen bzw. Staatsziel Recht auf Wohnen,¹³²⁰

¹³⁰⁵ Der brandenburgische Verfassungsentwurf vom 23.4.1990 war parallel zum Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches und im Einvernehmen mit den Runden Tischen der Bezirke Potsdam, Cottbus und Frankfurt/Oder entstanden; s. o. Kap. 8

Der sächsische Verfassungsentwurf vom 26.3.1990 wurde von der „Gruppe der Zwanzig“, einer auf der Demonstration vom 8. Okt. 1990 gewählten Sprechergruppe, erarbeitet; dieser wurde zu dem Gohrischen Entwurf vom 5. Aug. 1990 weiterentwickelt, der Grundlage für die Verfassungsberatungen in Sachsen war; s. o. Kap. 9

Der erste Verfassungsentwurf für Mecklenburg-Vorpommern wurde von einer Arbeitsgruppe der drei Runden Tische der Bezirke Rostock, Schwerin und Neubrandenburg ausgearbeitet und im Juli 1990 vorgelegt (Juli-Entwurf), s. o. Kap. 11

Der erste Verfassungsentwurf für Thüringen vom 19.5.1990 stammt von Prof. Dr. Gerhard Riege und bezieht sich an vielen Stellen auf den Verfassungsentwurf des Runden Tisches, s. o. Kap. 12

¹³⁰⁶ Art. 3 II VE-RT; Art. 12 III 2 LV Brandenburg; Art. 8 LV Sachsen; Art. 34 LV Sachsen-Anhalt, Art. 13 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 2 II 2 LV Thüringen

¹³⁰⁷ Art. 1 II 2 VE-RT; Art. 12 II LV Brandenburg; Art. 2 III LV Thüringen

¹³⁰⁸ Art. 1 II 2 VE-RT; Art. 12 II LV Brandenburg; Art. 2 IV LV Thüringen

¹³⁰⁹ Art. 8 II 1 VE-RT; Art. 11 I LV Brandenburg; Art. 33 LV Sachsen; Art. 6 LV Sachsen-Anhalt; Art. 6 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 6 II LV Thüringen

¹³¹⁰ Art. 8 I VE-RT; Art. 6 I LV Thüringen

¹³¹¹ Art. 4 I 1 VE-RT; Art. 8 I 1 LV Brandenburg, Art. 1 I 2 LV Thüringen

¹³¹² Art. 15 I 2 VE-RT; Art. 19 I 2 LV Brandenburg

¹³¹³ Art. 15 II 2 VE-RT; Art. 19 II 2 LV Brandenburg; Art. 12 I LV Thüringen

¹³¹⁴ Art. 15 IV 1 VE-RT; Art. 19 IV LV Brandenburg; Art. 12 LV Thüringen

¹³¹⁵ Art. 15 V VE-RT; Art. 19 V LV Brandenburg

¹³¹⁶ Art. 21 I VE-RT; Art. 21 I LV Brandenburg; Art. 9 LV Thüringen

¹³¹⁷ Art. 35 VE-RT; Art. 21 III LV Brandenburg; Art. 3 IV LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 9 S. 2 LV Thüringen

¹³¹⁸ Art. 21 II 2 VE-RT; Art. 22 I LV Brandenburg; Art. 42 II 2 LV Sachsen-Anhalt

¹³¹⁹ Art. 27 I VE-RT; Art. 48 I LV Brandenburg; Art. 7 I LV Sachsen; Art. 39 I LV Sachsen-Anhalt; Art. 17 I LV Mecklenburg-Vorpommern

¹³²⁰ Art. 25 VE-RT; Art. 47 I LV Brandenburg; Art. 7 I LV Sachsen; Art. 40 I LV Sachsen-Anhalt; Art. 17 III LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 15 LV Thüringen

- Soziales Grundrecht auf soziale Sicherung bzw. Staatsziel Recht auf soziale Sicherung,¹³²¹
- Staatsziel Umweltschutz und Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen,¹³²²
- Volksinitiative,¹³²³
- Volksbegehren,¹³²⁴
- Volksentscheid.¹³²⁵

Dabei erwies sich, dass die brandenburgische Landesverfassung, mit breiter Mitwirkung der Bevölkerung, und schließlich einer Verabschiedung mit Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag und anschließender Zustimmung in einem Volksentscheid, sich als die am weitgehendsten durch das Volk legitimierte Verfassung ergeben hat. Sie hat darüber hinaus eine sehr niedrigschwellige Volksgesetzgebung, umfassende soziale Grundrechte und weitgehende, in die Gesellschaft hineinwirkende grundrechtliche Gewährleistungen verabschiedet, so dass man diese Verfassung als die sozialste und demokratischste Verfassung in Deutschland bezeichnen kann. Aber auch in den anderen Verfassungen der neuen Bundesländer ist der Einfluss des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches und des Kuratoriums in mehr oder weniger großem Umfang nachzuweisen.

Damit können wir resümierend feststellen: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR und der Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen Bund deutscher Länder konnten im Verfassungsänderungsprozess auf Bundesebene, der in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bund und Ländern umfassend erörtert und vorbereitet und in der Grundgesetzreform vom 27. Okt. 1994 vorläufig abgeschlossen wurde, nur in wenigen Bestimmungen Veränderungen bewirken (bei der Gleichstellung der Frau, beim Diskriminierungsverbot für Behinderte, beim Staatsziel Umweltschutz und beim Kommunalwahlrecht für EU-Bürger). Im Gegensatz dazu kann der Einfluss des Verfassungsentwurfs des Zentralen Runden Tisches der DDR und des Kuratoriumsentwurfs in den Landesverfassungen der neuen Bundesländer in erheblich größerem Umfang nachgewiesen werden. Dabei zeigt die brandenburgische Landesverfassung die meisten Einflüsse des Runden Tisches, während die Einflüsse in den vier anderen Landesverfassungen geringer ausfielen, aber immer noch deutlich sichtbar sind.

¹³²¹ Art. 23 II VE-RT; Art. 45 LV Brandenburg; Art. 7 I LV Sachsen

¹³²² Art. 33 VE-RT; Art. 39 I LV Brandenburg; Art. 10 LV Sachsen; Art. 35 LV Sachsen-Anhalt; Art. 31 I LV Thüringen

¹³²³ Art. 76 LV Brandenburg; Art. 71 LV Sachsen; Art. 80 LV Sachsen-Anhalt; Art. 59 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 68 LV Thüringen: Bürgerantrag

¹³²⁴ Art. 98 VE-RT; Art. 77 LV Brandenburg; Art. 72 LV Sachsen; Art. 81 LV Sachsen-Anhalt; Art. 60 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 82 LV Thüringen

¹³²⁵ Art. 98 VE-RT; Art. 78 LV Brandenburg; Art. 72 III LV Sachsen; Art. 81 III Sachsen-Anhalt; Art. 60 IV LV Mecklenburg-Vorpommern.; Art. 82 VI LV Thüringen

IV. Die konkrete Utopie einer demokratischeren und sozialeren Verfassung

In Teil II der Arbeit wurden die Entstehung des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches und die Einflüsse der verschiedenen Gruppen und politischen Kräfte auf den Text des Verfassungsentwurfs untersucht (Kap. 4). Der aus dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches hervorgegangene Kuratoriumsentwurf, seine Entstehung und die dabei beteiligten Personen und Gruppen wurden in Kap. 5 erörtert. Der Einfluss beider Entwürfe auf die Verfassungsdiskussion in der Gemeinsamen Verfassungskommission war Gegenstand von Kap. 6; die sich daran anschließende Grundgesetzreform 1994 wurde in Kap. 7 behandelt.

Als Zwischenergebnis von Teil II konnten wir feststellen, dass die Impulse des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs in der Gemeinsamen Verfassungskommission eingebracht und diskutiert wurden, aber sich nur in wenigen Punkten (Gleichstellung von Frauen, Diskriminierungsverbot für Behinderte, Kommunales Wahlrecht für Ausländer aus Staaten der Europä-ischen Union, Umweltschutz als Staatsziel u.a.) in der Grundgesetzreform 1994 niedergeschlagen haben.

In Teil III der Arbeit wurde der Einfluss des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs auf die Verfassungen der fünf neuen Bundesländer überprüft. Die fünf neuen Bundesländer, die noch durch das von der Volkskammer der DDR verabschiedete Ländereinführungsgesetz gebildet wurden, wählten am 14. Okt. 1990, also wenige Tage nach ihrem Beitritt zur Bundesrepublik, neue Landtage, die gleichzeitig die Aufgabe hatten, neue Landesverfassungen zu verabschieden. Hier konnten wir feststellen, dass der Verfassungsentwurf des Runden Tisches in sehr viel stärkerem Umfang Einfluss auf die Entstehung der neuen Landesverfassungen hatte, und eine ganze Reihe von Bestimmungen des Runden Tisches von den neuen Landesverfassungen aufgegriffen wurden und dort ihren textlichen Niederschlag fanden. Als Erklärungsversuch diente das Konzept des Veto-Players¹³²⁶ oder der Vetomacht, mit der die CDU/CSU auf der Bundesebene weitergehende Grundgesetzänderungen verhindern konnte. Auf der Ebene der Landesverfassungen ging es aber nicht darum, Änderungen zu verhindern, sondern neue Landesverfassungen mit Zwei-Drittel-Mehrheit zu verabschieden. Das führte dazu, dass viel mehr Einflüsse des Runden Tisches zugelassen werden mussten.

¹³²⁶ Abromeit, Heidrun; Stoiber, Michael: Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, 2006, S. 62ff.; Tsebelis, George: Veto Players. How Political Institutions Work, New York und Princeton, New Jersey, 2002, 317 S.; König, Thomas; Tsebelis, George; Debus, Marc (Hg.): Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies, New York u.a., 2010, 283 S.

In Teil IV der Arbeit sollen die verfassungsrechtlichen Neuerungen des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches sowie des Kuratoriumsentwurfs einer näheren verfassungsrechtlichen Überprüfung unterzogen werden und es soll versucht werden, die Frage zu beantworten, ob die Verfassungskonzepte von Runden Tisch und Kuratorium geeignet sind, mehr demokratische Teilhabe und mehr sozialstaatliche Entfaltungschancen zu ermöglichen.

IV.A. Demokratie

14. Gleichheit vor dem Gesetz – Gleiche Chancen in der Gesellschaft: Gleichstellungspolitik und Diskriminierungsverbote

„Ils y doivent travailler devant la majestueuse égalité des lois, qui interdit au riche comme au pauvre de coucher sous les ponts, de mendier dans les rues et de voler du pain.“¹³²⁷

Mit der Forderung nach Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit kämpfte das französische Bürgertum gegen die feudalen Vorrechte des Adels und der Geistlichkeit. Dabei war die Gleichheit vor dem Gesetz ein Dauerthema des gesamten 19. Jahrhunderts, bis hin zur Forderung nach gleichem Wahlrecht für alle Bürger.¹³²⁸ Im 19. Jahrhundert waren damit zunächst die selbständigen männlichen Bürger gemeint, später auch die lohnabhängigen Arbeiter. Im 20. Jahrhundert wurde das Wahlrecht auch für die Frauen durchgesetzt.¹³²⁹

Das Grundgesetz brachte schließlich die Gleichberechtigung von Mann und Frau als Verfassungsnorm.¹³³⁰ Bis diese Verfassungsnorm auch in einfaches Gesetz umgesetzt wurde, brauchte es noch einmal über 40 Jahre: Das Bundesverfassungsgericht erklärte nach und nach Gesetz für Gesetz für verfassungswidrig, das dem Verfassungssatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau widersprach.¹³³¹

Schließlich erweiterte das Bundesverfassungsgericht seinen Blickwinkel, reflektierte auch die soziale Realität und begann, den Gleichheitssatz als Postulat für die Ermöglichung von Chancengleichheit zu interpretieren.¹³³²

Die rechtliche Gleichberechtigung konnte aber soziale Ungleichheiten bisher nicht beseitigen:

- Frauen waren und sind mehr oder weniger überwiegend zuständig für Kindererziehung und Pflege von Angehörigen.¹³³³
- Bei ihnen stellt sich das Problem der Vereinbarkeit von Beruf und Familie oft am stärksten.¹³³⁴

¹³²⁷ Anatole France: *Le lys rouge*, (1894) Paris 1992, S. 129 («Sie müssen arbeiten vor der majestätischen Gleichheit der Gesetze, die den Reichen wie den Armen verbietet, unter Brücken zu schlafen, auf den Straßen zu betteln und Brot zu stehlen.»)

¹³²⁸ Vgl. Neumann, Franz: *Gleichheit (Reihe Grundwerte / Texte zur politischen Bildung)*, Baden-Baden 1980, S. 9ff.

¹³²⁹ Art. 22 WRV: gleiches Wahlrecht für Männer und Frauen

Art. 109 WRV: Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten

¹³³⁰ Art. 3 Abs. 2 GG: Männer und Frauen sind gleichberechtigt

¹³³¹ BVerfGE 10, 59, 72f., 76f.: Der Stichtenscheid des Mannes in Erziehungsfragen wurde für verfassungswidrig erklärt;

BVerfGE 84, 9: Nach § 1355 BGB a.F. wurde der Familienname des Mannes zum Ehenamen, wenn die Ehegatten keinen Ehenamen bestimmten. Diese Vorschrift wurde als verfassungswidrig aufgehoben

¹³³² BVerfGE 85, 191-214: Das Nachtarbeitsverbot gemäß § 19 Arbeitszeitordnung benachteiligt Frauen und verstößt damit gegen Art. 3 II GG

¹³³³ Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 58; Statistisches Jahrbuch 1999 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 64

- Ihre Arbeitseinkommen sind durchschnittlich immer noch niedriger sein als das Arbeitseinkommen von Männern.¹³³⁵
- Ihre Renten betragen durchschnittlich nur 50 - 60% der Rentenhöhe von Männern (u.a. bedingt durch geringere Einzahlungen während der Erziehungszeit).¹³³⁶
- Frauen sind in Führungs- und Leitungspositionen oft noch unterrepräsentiert.
- Bereits in der Erziehung wird bei Mädchen nicht der gleiche Nachdruck auf schulische und berufliche Ausbildung gelegt.
- Das traditionelle Rollenverhalten ist immer noch vorhanden, wobei es Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland geben soll.
- Die Arbeitslosenquote von Frauen soll immer noch höher sein.¹³³⁷

Zur Beseitigung dieser Nachteile schlug der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR vor:

„Der Staat ist verpflichtet, auf die Gleichstellung der Frau in Beruf und öffentlichem Leben, in Bildung und Ausbildung, in der Familie sowie im Bereich der sozialen Sicherung hinzuwirken.“(Art. 3 Abs. 3 VE-RT)

Damit sollte ein Staatsziel verankert werden, das zur Förderung der Gleichstellung verpflichtete. Noch stärker war die Verpflichtung in dem Kuratoriumsentwurf:

„Der Staat ist verpflichtet, die gleichberechtigte Teilhabe der Geschlechter in allen gesellschaftlichen Bereichen herzustellen und zu sichern.“ (Art. 3 Abs. 2 KuratE)

Gegenüber der Aufzählung der gesellschaftlichen Bereiche im Entwurf des Runden Tisches (Beruf, öffentliches Leben, Bildung, Ausbildung etc.) sind im Kuratoriumsentwurf „alle gesellschaftlichen Bereiche“ in Bezug genommen. Auf die Gleichstellung soll nicht nur „hingewirkt“ werden, wie beim Runden Tisch, sondern die „gleichberechtigte Teilhabe“ ist „herzustellen und zu sichern“.

Auch in der Gemeinsamen Verfassungskommission wurden verschiedene Positionen vertreten. Von der SPD-Fraktion wurde folgender Vorschlag eingebracht:

„Der Staat gewährleistet die Gleichstellung der Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen. Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen zur Förderung von Frauen zulässig.“¹³³⁸

In diesem Vorschlag ist eine ausdrückliche Kompensationsklausel vorgesehen, die Förderungsmaßnahmen zugunsten von Frauen zulässt.

¹³³⁴ Statistisches Bundesamt: Datenreport 1992, S. 598ff.; dass.: Datenreport 2013, S. 387ff.

¹³³⁵ Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 504ff.; Statistisches Jahrbuch 1999 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 583ff., 593ff.; Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 533ff., 537

¹³³⁶ Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 422; Statistisches Jahrbuch 1999 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 456; Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 209

¹³³⁷ Diese Vermutung wird allerdings durch die Statistik nur für den Zeitraum von 1991 bis 1999 bestätigt; vgl. Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 91; Statistisches Jahrbuch 1999 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 101, 118ff.; Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 86

¹³³⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 50f., Kommissionsdrucks. Nr. 13

Dagegen wurde eingewendet, dass der Staat nicht in alle gesellschaftlichen Bereiche hineinwirken könne und dass Fördermaßnahmen zugunsten von Frauen nunmehr wieder eine Benachteiligung von Männern nach sich ziehen können – was mit der Gleichberechtigung von Mann und Frau nicht zu vereinbaren sei.¹³³⁹

Die CDU-Frauenunion brachte einen abgemilderten Textvorschlag ein:

„Aufgabe des Staates ist es, Bedingungen für die gleichberechtigte Teilhabe der Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen zu schaffen; Maßnahmen zum Ausgleich bestehender Nachteile sind zulässig.“¹³⁴⁰

In diesem Vorschlag hat der Staat nicht mehr die „Gleichstellung“ „zu gewährleisten“, sondern nur noch die „Bedingungen zu schaffen“ für eine gleichberechtigte Teilhabe. Kompensationsmaßnahmen werden auch nach diesem Vorschlag für zulässig gehalten.

Von der CDU/CSU-Fraktion wurde im Rahmen der Berichterstattergespräche ein weiterer Vorschlag eingebracht:

„Es ist Aufgabe des Staates, die Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und Nachteile abzubauen.“¹³⁴¹

Bei diesem Vorschlag wurde kritisiert, dass hier nur eine staatliche Zuständigkeit geregelt werde, und die Formulierung „Nachteile abzubauen“ das Anliegen zu schwach ausdrücke. Verabschiedet wurde schließlich die Formulierung:

„Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“¹³⁴²

Dieser Text wurde als Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Grundgesetzreformgesetz vom 27.10.1994 verabschiedet. Ergebnis dieses Verfassungskompromisses ist die Formulierung als Staatsziel, aus dem sich kein einklagbarer Individualanspruch ableiten lässt. Der Staat erkennt an, dass eine tatsächliche Benachteiligung besteht. Es wird aber keine starre Quote festgelegt.

Die Positionen in der Gemeinsamen Verfassungskommission können so charakterisiert werden:

Position 1 (entspricht dem SPD-Vorschlag):

Die Neuregelung solle eine bevorzugende Ungleichbehandlung zur Förderung der Frauen zulassen; bei gleicher Eignung und Befähigung lässt diese Position eine Bevorzugung von Frauen zu.

Position 2 (entspricht dem CDU-Vorschlag):

Es werden gleiche Ausgangschancen eingeräumt, aber keine Ergebnisgleichheit hergestellt, also keine Gleichstellung herbeigeführt. Die Neuregelung soll auf die Beseitigung von Nachteilen hinwirken, aber keine Kompensation vorsehen, weil diese wieder neue Ungleichheiten nach sich ziehe.

¹³³⁹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 50f.

¹³⁴⁰ Ebenda S. 51

¹³⁴¹ ebenda S. 51

¹³⁴² ebenda S. 49

Die Verfassungen der neuen Bundesländer bewegen sich im Rahmen der oben dargestellten Positionen.

Die **brandenburgische** Verfassung sieht folgende Formulierung vor:

„Das Land ist verpflichtet, für die Gleichstellung von Frau und Mann in Beruf, öffentlichem Leben, Bildung und Ausbildung, Familie sowie im Bereich der sozialen Sicherung durch wirksame Maßnahmen zu sorgen.“¹³⁴³

Die brandenburgische Landesverfassung orientiert sich im Text am Verfassungsentwurf des Runden Tisches, in dem die gesellschaftlichen Bereiche aufgezählt werden, in denen eine Gleichstellung herbeigeführt werden soll. Statt „hinzuwirken“ heißt es in Brandenburg „durch wirksame Maßnahmen zu sorgen“, was einen stärkeren Handlungsauftrag an den Staat enthält.

In **Sachsen** hat man die Aufgabe erkannt und das Staatsziel in die Verfassung aufgenommen:

„Die Förderung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ist Aufgabe des Landes.“¹³⁴⁴

In **Sachsen-Anhalt** wird die Formulierung etwas konkreter und bezieht neben dem Land auch die Kommunen in die Staatszielverpflichtung mit ein. Unter dem dritten Abschnitt „Staatsziele“ heißt es:

„Art. 34. Gleichstellung von Frauen und Männern. Das Land und die Kommunen sind verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen der Gesellschaft durch geeignete Maßnahmen zu fördern.“

Hier richtet sich die Verpflichtung eindeutig auf alle Bereiche der Gesellschaft, bleibt aber ein Staatsziel, das keinen einklagbaren Rechtsanspruch nach sich zieht.

In **Mecklenburg-Vorpommern** ist die Gleichstellungsförderung ebenfalls im Abschnitt „Staatsziele“ aufgeführt. Hier werden neben dem Land auch die Gemeinden und Kreise und die anderen Träger der öffentlichen Verwaltung in die Pflicht genommen:

„Die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ist Aufgabe des Landes, der Gemeinden und Kreise sowie der anderen Träger der öffentlichen Verwaltung. Dies gilt insbesondere für die Besetzung von öffentlich-rechtlichen Beratungs- und Beschlüssen.“¹³⁴⁵

In dieser Verfassungsbestimmung ist durch die Aufzählung der Beratungs- und Beschlussorgane eine hilfreiche Konkretisierung erfolgt, wie die „Förderung“ umgesetzt werden kann.

Die **thüringische** Landesverfassung übernimmt von Mecklenburg-Vorpommern die angesprochenen Rechtsträger des Staatszieles, nämlich das Land, seine Gebietskörperschaften und andere Träger der öffentlichen Verwaltung. Das ist auch sinnvoll, um klarzustellen, dass die Förderung der Gleichstellung Aufgabe aller öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Behörden ist. Mit anderen Trägern öffentlicher Verwaltung sind z.B. die Selbstverwaltungskörperschaften wie

¹³⁴³ Art. 13 Abs. 3 S. 2 LV Brandenburg

¹³⁴⁴ Art. 12 Abs. 3 S. 2 LV Sachsen

¹³⁴⁵ Art. 13 LV Mecklenburg-Vorpommern

Universitäten, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Rechtsanwaltskammern, aber auch Landesämter und öffentlich-rechtliche Anstalten gemeint.

„Das Land, seine Gebietskörperschaften und andere Träger der öffentlichen Verwaltung sind verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern.“¹³⁴⁶

Bei der verfassungsrechtlichen Bewertung darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Frauenfördermaßnahmen vermieden werden müssen, wenn sich daraus eine Diskriminierung oder Ungleichbehandlung von Männern ergibt.

Der Europäische Gerichtshof hat in zwei grundsätzlichen Entscheidungen die zulässigen Grenzen gezogen. In der Entscheidung vom 17.10.1995¹³⁴⁷ wurde die Vereinbarkeit des bremischen Landesgleichstellungsgesetzes mit der Europäischen Richtlinie des Rats vom 9.2.1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen überprüft.¹³⁴⁸ Die dort entwickelten Grundsätze treffen aber auch auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Gleichberechtigung zu. Das Bremer Gleichstellungsgesetz vom 20.11.1990¹³⁴⁹ sah vor, dass bei der Übertragung einer Tätigkeit in einer höheren Besoldungsgruppe Frauen „bei gleicher Qualifikation ... vorrangig zu berücksichtigen sind, wenn sie unterrepräsentiert sind.“ Diese Vorschrift hielt der Europäische Gerichtshof für unwirksam, weil sie ohne Ausnahme Männer benachteilige und damit gegen den Gleichberechtigungsgrundsatz verstoße. In diesem Falle hatte der Kläger, der als Dipl. Ingenieur seit 1973 im Gartenbauamt tätig war, die Beförderung einer Dipl. Ingenieurin, die seit 1983 im Gartenbauamt beschäftigt war, auf die Stelle eines Sachgebietsleiters angegriffen. Die Qualifikation beider Bewerber wurde als gleich erachtet, so dass das Land Bremen die Frau auf Grund des Gleichstellungsgesetzes bei der Bewerbung bevorzugt hatte.

Im Fall Marschall gegen das Land Nordrhein-Westfalen hatte sich der EuGH¹³⁵⁰ mit dem Landesgleichstellungsgesetz von Nordrhein-Westfalen zu befassen. Die Regelung lautete:

„Soweit im Bereich der für die Beförderung zuständigen Behörde im jeweiligen Beförderungsamt der Laufbahn weniger Frauen als Männer sind, sind Frauen bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung bevorzugt zu befördern, sofern nicht in der Person eines Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen.“¹³⁵¹

¹³⁴⁶ Art. 2 Abs. 2 S. 2 LV Thüringen

¹³⁴⁷ EuGH, Urt. v. 17.10.1995, Rs. C-450/93 (Eckhard Kalanke / Freie Hansestadt Bremen u. Heike Glißmann), NJW 1995, 3109f.

¹³⁴⁸ Richtlinie 76/207/EWG, ABLEG Nr. L 829, S. 40

¹³⁴⁹ Gesetz zur Gleichstellung von Mann und Frau im öffentlichen Dienst des Landes Bremen vom 20.11.1990, BremGBI. 1990, S. 433

¹³⁵⁰ EuGH, Urt. v. 11.11.1997 – Rs. C-409/95 Hellmut Marschall/Land Nordrhein-Westfalen, NJW 1997, 3429f.

¹³⁵¹ Beamtenengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 1.5.1981, GVBl. NRW 1981, S. 234; GVBl. NRW 1995, S.102

Diese Regelung hielt das Gericht für nicht angreifbar, da sie dem männlichen Bewerber garantiere, dass seine Bewerbung Gegenstand objektiver Beurteilung werde, bei der alle Kriterien berücksichtigt würden, und der den weiblichen Bewerbern eingeräumte Vorrang entfalle, wenn eines oder mehrere Kriterien zugunsten des männlichen Bewerbers überwiegen würden.

Die Besonderheit des nordrhein-westfälischen Gleichstellungsgesetzes lag darin, dass eine sog. Öffnungsklausel enthalten war, die die Berücksichtigung des männlichen Bewerbers ermöglicht.

Die vom Europäischen Gerichtshof herausgearbeiteten Unterschiede erscheinen mir geeignet, auch die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu überprüfen. Solange keine starren Quoten enthalten sind, sondern sog. Öffnungsklauseln, stehen sie mit dem Gleichberechtigungsgrundsatz im Einklang.

Die Europäische Grundrechte-Charta aus dem Jahre 2000 geht über die in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG neu verankerte Regelung sogar noch hinaus, in dem sie proklamiert:

„Art. 23: Gleichheit von Männern und Frauen. Die Gleichheit von Frauen und Männern ist in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung sicherzustellen. Der Grundsatz der Gleichheit steht der Beibehaltung oder der Einführung spezifischer Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht nicht entgegen.“

Jedenfalls hat das Bundesverfassungsgericht bereits in mehreren Entscheidungen auch Regelungen, die zu mittelbaren Ungleichbehandlungen führten, aufgehoben, und somit über die rechtliche Gleichheit hinaus auch die faktischen Auswirkungen von Regelungen berücksichtigt.¹³⁵²

¹³⁵² BVerfGE 109, 64 (Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld); BVerfGE 114, 357 (Aufenthaltsrecht eines Kindes)

15. Presse- und Rundfunkfreiheit und die Sicherung der Meinungsvielfalt

„Freiheit ist immer Freiheit der Andersdenkenden“ (Rosa Luxemburg)¹³⁵³

Im folgenden Kapitel soll untersucht werden, mit welchen Verfassungsbestimmungen der Verfassungsentwurf des Runden Tisches und der Kuratoriumsentwurf über das Grundgesetz hinausgehen, welche Motive dafür ausschlaggebend waren und inwieweit die neuen Bestimmungen auch in die Landesverfassungen der neuen Bundesländer eingeflossen sind.

15.1. Meinungsfreiheit

Das Grundrecht auf Meinungsfreiheit und das Verbot der Zensur hat seit der Paulskirchenverfassung einen festen Platz in deutschen Verfassungen.¹³⁵⁴ Auch der Verfassungsentwurf des Runden Tisches hat das Recht auf Meinungsfreiheit deklariert. Ergänzt wurde die Meinungsfreiheit durch das Recht auf Informationsfreiheit „aus allgemein zugänglichen oder anderen, rechtmäßig erschließbaren Quellen“ (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 VE-RT), sicherlich als Reaktion auf die Versuche in der DDR, den Empfang von „Westfernsehen“ und „Westrundfunk“ zu unterbinden bzw. zu erschweren. Einen darüber hinausgehenden Konflikt versucht Art. 15 Abs. 1 Satz 2 VE-RT zu lösen, indem er die Geltung der Meinungsfreiheit in Dienst- und Arbeitsverhältnissen zu sichern versucht und Einschränkungen nur aufgrund eines förmlichen Gesetzes ermöglicht. Damit wird die Wirkung dieses Grundrechts, das zunächst (z.B. in der Paulskirchenverfassung) ausschließlich gegen den Staat gerichtet war, auf die Gesellschaft ausgedehnt; es wird also ein Anfang für eine Drittwirkung dieses Grundrechts gemacht.¹³⁵⁵ Diesen Schritt geht nur die brandenburgische Verfassung mit (Art. 19 Abs. 1 S. 2 LV Brandenburg), die anderen Landesverfassungen beschränken sich auf die Sicherung der Meinungsfreiheit.¹³⁵⁶

Eine ausgedehnte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat sich mit den Schranken der Meinungsfreiheit befasst. Bezugnehmend auf den grundsätzlichen Artikel von Helmut Ridder zur Meinungsfreiheit im „Handbuch der Theorie und Praxis

¹³⁵³ Luxemburg, Rosa: Zur russischen Revolution (1917/18), in: Rosa Luxemburg: Gesammelte Werke Bd. 4, Berlin 1974, S. 332-365, 359 Fußn. 3

¹³⁵⁴ § 143 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 28.3.1849 (Nach dem Ort ihrer Verabschiedung Frankfurter Reichsverfassung oder Paulskirchenverfassung genannt); Art. 118 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919 (nach dem Ort ihrer Verabschiedung Weimarer Reichsverfassung genannt); Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz

¹³⁵⁵ Dabei wurde auf Art. 118 I 2 der Weimarer Reichsverfassung zurückgegriffen, der festlegte: „An diesem Rechte darf ihn kein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis hindern, und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Rechte Gebrauch macht.“

¹³⁵⁶ Art. 20 Abs. 1 LV Sachsen; Art. 10 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt; Art. 11 Abs. 1 LV Thüringen; Mecklenburg-Vorpommern bezieht die Grundrechte des Grundgesetzes als unmittelbar geltendes Recht in die Landesverfassung ein (Art. 5 Abs. 3 LV Mecklenburg-Vorpommern), ohne die Meinungsfreiheit ausdrücklich zu erwähnen.

der Grundrechte“(1954)¹³⁵⁷ hat das Bundesverfassungsgericht im Lüth-Urteil (1958)¹³⁵⁸ die Bedeutung der Meinungsfreiheit für den politischen Willensbildungsprozess betont und „allgemeine Gesetze“ als Schranken der Meinungsfreiheit einschränkend so ausgelegt, dass als Schranken nur Gesetze anzuerkennen sind, die „nicht die rein geistige Wirkung der reinen Meinungsäußerung inhibieren.“¹³⁵⁹

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches greift diese Auslegung der „allgemeinen Gesetze“ auf, indem er konkret formuliert:

„Diese Rechte finden ihre Schranken in Gesetzen, die die Freiheit der Meinung und der Unterrichtung nicht wegen deren geistigen Inhalts oder geistiger Wirkung beschränken dürfen.“ (Art. 15 Abs. 3 S. 1 VE-RT)

Damit hat der Verfassungsentwurf des Runden Tisches in der umstrittenen Auslegungsfrage „der allgemeinen Gesetze“ für eine klare und präzise formulierte Begriffsklärung gesorgt. In diesem Punkt bleiben sowohl der Kuratoriumsentwurf als auch die später formulierten Landesverfassungen hinter dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches zurück.

Über die weiteren Schranken der Meinungsfreiheit hinaus, nämlich den Schutz der Jugend und den Schutz der Ehre, die von allen Verfassungsentwürfen und Landesverfassungen übernommen werden, formuliert der Entwurf des Runden Tisches noch zwei weitere Schranken:

- Kriegspropaganda ist durch Gesetz zu verbieten (Art. 15 Abs. 3 S. 3 VE-RT),
- Öffentliche Bekundung von menschenwürdeverletzender Diskriminierung ist durch Gesetz zu verbieten (Art. 15 Abs. 3 S. 3 VE-RT).

Bei diesen beiden Verboten handelt es sich um Einschränkungen der Meinungsfreiheit, die sich gegen ganz bestimmte Meinungsinhalte richten, die also keine „allgemeinen Gesetze“ im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG sind. Lediglich Brandenburg übernimmt diese weiteren Einschränkungen der Meinungsfreiheit (Art. 19 Abs. 3 S. 2 LV Brandenburg).

So sehr man die Zielrichtung dieser Einschränkung teilen mag, kann sie doch zum Einfallstor für staatliche Einschränkungen der Meinungsfreiheit werden, und ist deshalb kritisch zu beurteilen.

15.2. Pressefreiheit

Neben der Pressefreiheit, die seit der Paulskirchenverfassung zum festen Bestand deutscher Grundrechte gehört, wird im Verfassungsentwurf des Runden Tisches auch

¹³⁵⁷ Ridder, Helmut: Meinungsfreiheit, in: Neumann, Franz Leopold; Nipperdey, Hans Carl; Scheuner, Ulrich (Hg.): Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Band 2, Berlin 1954, S. 243-290; neu abgedruckt in: Deiseroth, Dieter; Derleder, Peter; Koch, Christoph; Steinmeier, Frank-Walter (Hg.): Helmut Ridder: Gesammelte Schriften, 2010, S. 228-273

¹³⁵⁸ Urteil v. 15.1.1958, in BVerfGE 7, 198-230 (Lüth)

¹³⁵⁹ Ridder, Helmut: Meinungsfreiheit, in Deiseroth, Dieter; Derleder, Peter; Koch, Christoph; Steinmeier, Frank-Walter (Hg.): Ridder, Helmut: Gesammelte Schriften, 2010, S. 228ff., 282

die Freiheit des Rundfunks sowie die Freiheit „anderer Massenmedien“ gewährleistet (Art. 15 Abs. 2 S. 1 VE-RT), z.B. des Films (wie in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG), um sie der technischen Entwicklung anzupassen.

Eng mit der Pressefreiheit ist auch das Zensurverbot verknüpft, das ebenfalls seinen Ursprung in der Paulskirchenverfassung hat (§ 143 Abs. 2) und dort aus gegebenem Anlass, nämlich als Reaktion auf die Zensur im Deutschen Bund, insbesondere auch in Preußen und in Österreich, sehr ausführlich ausgearbeitet wurde.¹³⁶⁰ Sowohl die Pressefreiheit als auch das Zensurverbot wurden in alle Landesverfassungen der neuen Bundesländer übernommen.¹³⁶¹

Ein wichtiger ergänzender Aspekt der Pressefreiheit betrifft das strafprozessuale Zeugnisverweigerungsrecht (§ 52 Strafprozessordnung), das im Verfassungsentwurf des Runden Tisches in den Verfassungsrang erhoben worden ist, ausdrücklich das Zeugnisverweigerungsrecht für Journalisten umfasst und Beschlagnahme und Durchsuchung untersagt (Art. 15 Abs. 5 VE-RT).¹³⁶²

15.3. Rundfunkfreiheit

Die Freiheit von Rundfunk und Fernsehen war für DDR-Bürger eine wichtige Errungenschaft, da sich die DDR-Bürger vor dem Rücktritt Honeckers im Oktober 1989 nur durch Empfang von westdeutschen Radio- und Fernsehsendern einigermaßen unabhängig informieren konnten. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten genossen deshalb einen hohen Stellenwert. Bei der Rundfunkfreiheit ist einmal die Freiheit der Berichterstattung zu gewährleisten, andererseits bei der Organisation als öffentlich-rechtliche Anstalt die Staatsferne zu sichern.

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches löst die Problematik zum einen durch die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit (Art. 15 Abs. 2 S. 1 VE-RT), zum anderen durch das Verfassungsgebot, durch Verfahrensregeln sicherzustellen, dass „die Vielfalt der in der Gesellschaft vorhandenen Meinungen ... zum Ausdruck kommen kann“ (Art. 15 Abs. 2 S. 2 VE-RT). Ausdrücklich wird vorgeschrieben, die Hörfunk- und Fernsehsender als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten zu errichten, die durch das Angebot einer Vielfalt von Programmen zur öffentlichen Meinungsbildung beitragen (Art. 15 Abs. 4 S. 1 u. 2 VE-RT). Private Hörfunk- und Fernsehsender dürfen nur durch Gesetz errichtet werden und nur dann, wenn die Aufgaben der öffentlich-

¹³⁶⁰ „Die Pressefreiheit darf unter keinen Umständen und in keiner Weise durch vorbeugende Maßregeln, namentlich Zensur, Konzessionen, Sicherheitsbestellungen, Staatsauflagen, Beschränkungen der Druckereien oder des Buchhandels, Postverbote oder andere Hemmungen des freien Verkehrs beschränkt, suspendiert oder aufgehoben werden.“

¹³⁶¹ Art. 19 II, VI LV Brandenburg; Art. 20 I LV Sachsen; Art. 10 I LV Sachsen-Anhalt; Art. 11 II LV Thüringen; nur in Mecklenburg-Vorpommern wird auf die Grundrechte des Grundgesetzes verwiesen, Art. 5 III LV Mecklenburg-Vorpommern

¹³⁶² Ebenso Art. 15 V LV Brandenburg

rechtlichen Anstalten nicht beeinträchtigt werden (Art. 15 Abs. 4 S. 4 VE-RT). Die berechnete Skepsis gegenüber privaten Rundfunk- und Fernsehsendern wird daraus deutlich; sie wird durch das Niveau dieser auf Quotenmaximierung und ausgedehnte Werbeblöcke orientierten Sender tagtäglich bestätigt. Vielleicht hätte der Entwurf des Runden Tisches, wäre er umgesetzt worden, hier zu einer anderen Fernsehkultur beigetragen.

Eine Gewährleistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Fernsehens enthalten auch die Landesverfassungen von Brandenburg (Art. 19 Abs. 4), Sachsen (Art. 20 Abs.2) und Thüringen (Art. 11).¹³⁶³

15.4. Sicherung der Meinungsvielfalt

War bei der Erarbeitung der Paulskirchenverfassung die Abwehr von staatlichen Eingriffen, insbesondere durch die Vorzensur, von vorrangiger Bedeutung, so ist heute die Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit vor allem durch die Macht weniger privater Konzerne, die den Presse- und Rundfunkmarkt unter sich aufgeteilt haben, gefährdet. In den meisten Städten der Bundesrepublik existiert nur eine lokale Zeitung, die damit darüber entscheidet, welche Informationen publiziert werden und welche nicht, und die Stimmung für oder gegen Lokalpolitiker, Parteien, aber auch Unternehmen und Privatpersonen machen kann und auch ständig macht. Bei den privaten Fernsehsendern haben zwei große Gruppen (RTL-Gruppe und ProSieben-SAT1-Gruppe) den Werbemarkt unter sich aufgeteilt und überbieten sich mit immer niveauloser, aber nach ihrer Meinung quotensteigernden Sensationsbeiträgen, denen gegenüber der Einzelne nahezu machtlos ist, wenn er einmal in die Lage kommt, sich gegen eine unzutreffende Darstellung wehren zu müssen. Diese Problematik wurde schon vor der Herbstrevolution 1989 diskutiert, aber noch nicht gelöst.

Im Verfassungsentwurf des Runden Tisches ist versucht worden, diese Entwicklung zu steuern; deshalb ist vorgeschrieben worden:

„Das Gesetz hat durch Verfahrensregelungen sicherzustellen, dass die Vielfalt der in der Gesellschaft vorhandenen Meinungen in Presse, Hörfunk und Fernsehen zum Ausdruck kommen kann.“ (Art. 15 Abs. 2 S. 2 VE-RT)

Damit ist das Problem der Presse- und Medienkonzentration noch nicht gelöst, aber immerhin ein Verfassungsgebot aufgestellt, um dafür eine Lösung zu erarbeiten.

Für die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten ist die Aufgabe formuliert,

„durch das Angebot einer Vielfalt von Programmen zur öffentlichen Meinungsbildung beizutragen.“ (Art. 15 Abs. 4 S. 2 VE-RT)

¹³⁶³ Dabei hat Thüringen die ausführlichste Regelung getroffen, indem es die Grundversorgung durch öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährleistet und die Ausgewogenheit der Verbreitungsmöglichkeit zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Veranstaltern vorschreibt.

Die innere Ordnung der Rundfunk- und Fernsehanstalten muss durch Gesetz geregelt werden (Art. 15 Abs. 4 S. 3 VE-RT), was auch dem Zweck zu dienen hat, die Vielfalt der Programme und Meinungen sicherzustellen.

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches hat damit das Problem der inneren Pressefreiheit angepackt und eine brauchbare Verfassungsbestimmung geschaffen, eine Leistung, die schon seit den studentischen Protesten gegen den Springerkonzern 1968 gefordert, aber gegen den Widerstand der Presse- und Fernsehkonzerne, die sich auf die Unterstützung der Unionsparteien verlassen konnten, nicht durchgesetzt werden konnte.

Der Kuratoriumsentwurf hat dieses Anliegen aufgegriffen und dafür die Formulierung

„Die innere Ordnung von Presse und Rundfunk muss demokratischen Grundsätzen entsprechen.“
(Art. 5 Abs. 3 KuratE)

aufgenommen, eine Forderung, die Helmut Ridder schon 1960 aus der Sozialstaatsklausel (Art. 20 I GG) hergeleitet hat, in Analogie zu der vergleichbaren Vorschrift des Art. 21 Abs. 1 GG, nach der die innere Ordnung der Parteien, die ja auch an der politischen Willensbildung mitwirken, demokratischen Grundsätzen entsprechen muss.¹³⁶⁴

Die Landesverfassung von Brandenburg hat dies aufgegriffen und die institutionelle Garantie der Meinungsvielfalt mit nahezu identischen Formulierungen wie im Entwurf des Runden Tisches zum Ausdruck gebracht.¹³⁶⁵ Private Sender sind neben öffentlich-rechtlichen Anstalten zuzulassen, wobei noch einmal besonders betont wird:

„Dabei ist ein Höchstmaß an Meinungsvielfalt zu gewährleisten.“ (Art. 19 IV 3 LV Brandenburg)

In Thüringen wird zum einen eine ausgewogene Verbreitungsmöglichkeit zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Anstalten gefordert und zum anderen, wie oben bereits zitiert, die Beteiligung aller politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen in den Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher und privater Veranstalter vorgeschrieben (Art. 12 LV Thüringen).

Als Ergebnis kann man festhalten, dass der Verfassungsentwurf des Runden Tisches die Abwehrfunktion der Kommunikationsgrundrechte Meinungsfreiheit, Pressefreiheit und Rundfunkfreiheit gegen staatliche Eingriffe gestärkt hat, indem die Schranken der Meinungsfreiheit, die im deutschen Verfassungsrecht durch den unscharfen und stark auslegungsbedürftigen Begriff der „allgemeinen Gesetze“ (Art. 5 Abs. 2 GG) bestimmt

¹³⁶⁴ Ridder, Helmut: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1960), zit. nach: Deiseroth, Dieter; Derleder, Peter; Koch, Christoph; Steinmeier, Frank-Walter (Hg.): Helmut Ridder: Gesammelte Schriften, 2010, S. 291-337, 310ff.; Ridder, Helmut: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, S. 53ff., 85ff.

¹³⁶⁵ Art. 19 II 2 LV Brandenburg: „Das Gesetz hat durch Verfahrensregelungen sicherzustellen, dass die Vielfalt der in der Gesellschaft vorhandenen Meinungen in Presse und Rundfunk zum Ausdruck kommt.“
Art. 19 IV 1 LV Brandenburg: „Hörfunk und Fernsehen haben die Aufgabe, durch das Angebot einer Vielfalt von Programmen zur öffentlichen Meinungsbildung beizutragen.“

werden, sehr viel präziser festgelegt wurden.¹³⁶⁶ Darüber hinaus hat der Verfassungsentwurf des Runden Tisches die Probleme der inneren Pressefreiheit und der Medienkonzentration in Angriff genommen und die Bewahrung der Meinungsvielfalt zum Verfassungsgebot erhoben. Schließlich hat der Entwurf das Spannungsverhältnis zwischen öffentlich-rechtlich organisiertem Rundfunk und der Distanz zum Regierungsapparat einerseits sowie die Gefährdung unabhängiger Rundfunkanstalten durch private Medienkonzerne andererseits zu regeln versucht.

Diese Bestimmungen, die dazu dienen, den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess auf eine breite und vielgestaltige Basis zu stellen, wurden von der brandenburgischen Landesverfassung zum einem erheblichen Teil übernommen und finden sich zu einem geringeren Teil auch in den Landesverfassungen von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

¹³⁶⁶ Art. 15 III 1 VE-RT: „Diese Rechte finden ihre Schranken in Gesetzen, die die Freiheit der Meinung und der Unterrichtung nicht wegen deren geistigen Inhalts oder geistiger Wirkung beschränken dürfen.“

16. Das Grundrecht auf politische Mitgestaltung und die Bürgerbewegungen

Im folgenden Kapitel soll untersucht werden, mit welchen Bestimmungen der Runde Tisch die stärkere Mitwirkung der Bürger im politischen Prozess durch institutionelle Regelungen erreichen wollte und die Mitwirkung von Basisbewegungen im politischen Meinungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu gestalten versuchte.

16.1. Das Grundrecht auf politische Mitgestaltung

Im Grundgesetz ist die Mitwirkung des Volkes an der staatlichen Willensbildung zum einen im Demokratiegebot (Art. 20 I GG), das auch für die Länder und Kommunen verbindlich gemacht wird (Art. 28 I GG), geregelt. Institutioneller Ausdruck davon ist das Wahlrecht des Staatsbürgers (Art. 38 I u. II GG), das durch die Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl konkretisiert wird. Das Wahlrecht ist die Form der Mitwirkung am politischen Leben, die mit wenig zeitlichem und intellektuellem Aufwand ausgeübt werden kann.¹³⁶⁷ Der Bürger muss einmal innerhalb von vier Jahren zum Wahllokal gehen und kann dort auf dem Stimmzettel eine Liste oder auch Personen auswählen. Voraussetzung ist, dass er lesen und schreiben kann; aber selbst beim Fehlen dieser Möglichkeiten sehen die Wahlgesetze Hilfspersonen vor, die dem einzelnen Bürger die Stimmabgabe ermöglichen.¹³⁶⁸ Zum anderen sieht das Grundgesetz die Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung vor (Art. 21 I 1 GG). Nach der Konzeption von Gerhard Leibholz, die die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls in den fünfziger Jahren stark beeinflusst hat, ist die Willensbildung über die Parteien die einzige Möglichkeit neben der Ausübung des Wahlrechts, an der staatlichen Willens- und Entscheidungsfindung mitzuwirken.¹³⁶⁹

Wie bereits Helmut Ridder in seiner Auslegung des Demokratie- und des Sozialstaatsgebots ausgeführt hat, beschränkt sich die Mitwirkung an der politischen Willensbildung nicht auf diese beiden Bahnen.¹³⁷⁰ Vielmehr sind Verbände und gesellschaftliche Organisationen demokratisch aufzubauen, und sie müssen in ihrer

¹³⁶⁷ Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme (UTB 1527), 5. Aufl. 2007, S. 28

¹³⁶⁸ § 57 Bundeswahlordnung: Der Wähler kann eine Hilfsperson bestimmen, derer er sich bei der Stimmabgabe bedient.

¹³⁶⁹ Vgl. Neumann, Franz: Demokratietheorien - Modelle zur Herrschaft des Volkes, in: Neumann, Franz (Hg.): Handbuch Politische Theorien und Ideologien Bd. I, 2. Aufl. 1998, S. 1-78, 40ff.

¹³⁷⁰ Ridder, Helmut: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1960), in: Deiseroth, Dieter; Derleder, Peter; Koch, Christoph; Steinmeier, Frank-Walter (Hg.): Helmut Ridder: Gesammelte Schriften, 2010, S. 291-337, 306ff.

inneren Struktur Meinungsfreiheit und Oppositionsfreiheit garantieren.¹³⁷¹ Für die Gewerkschaften wird dies von Helmut Ridder ausdrücklich nachgewiesen und bejaht.¹³⁷² Mit Meinungs- und Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit und der Parteiengründungsfreiheit wird der gesellschaftliche Meinungs- und Willensbildungsprozess gesichert.¹³⁷³

Damit erschöpft sich aber die Mitwirkungsbereitschaft von Staatsbürgern nicht. Wie an den Bürgerinitiativen deutlich wurde, die sich gegen Atomkraftwerke, gegen Nachrüstung und gegen Großprojekte zur Wehr setzten, die über ihre Köpfe hinweg unter Berufung auf angebliche Experten durchgesetzt werden sollten, wurde eine stärkere Bürgerbeteiligung von aktiven Bürgern eingefordert, die bereit waren, sich selbst zu informieren und den offiziellen Experten eigenen kritischen Sachverstand¹³⁷⁴ entgegenzusetzen.¹³⁷⁵ Eine intensivere Beteiligung von aktiven Bürgern war gegenüber dem konzentrierten Informationsvorsprung planender Großunternehmen und genehmigenden spezialisierten Behörden nur möglich über ein arbeitsteiliges Vorgehen, z.B. in Umwelt- und Naturschutzverbänden, in denen sich kritischer professioneller Sachverstand konzentrieren konnte.

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches formulierte deshalb ein umfassendes Recht auf politische Mitgestaltung (Art. 21 Abs. 1 S. 1 VE-RT), wobei die nähere Ausgestaltung der Verfassung und den Gesetzen vorbehalten blieb (Art. 21 I 2 VE-RT). Dieses für ein demokratisches Gemeinwesen im Grunde selbstverständliche Recht wurde hier, soweit ersichtlich, zum ersten Mal als Grundrecht ausgestaltet. Darunter wurde das Wahlrecht, auch für Ausländer mit ständigem Wohnsitz (Art. 21 II VE-RT), das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern (Art. 21 III VE-RT), das Recht auf Verfahrensbeteiligung (Art. 21 IV VE-RT) und ein umfassendes Petitionsrecht gegenüber jeder staatlichen Stelle (Art. 21 V VE-RT) subsumiert.

Insbesondere das als Grundrecht ausgestaltete Recht auf Verfahrensbeteiligung (Art. 21 IV VE-RT) für jeden, dessen

„Rechte und Belange durch die öffentliche Planung von Vorhaben, insbesondere Verkehrswegen und -anlagen, Energieanlagen, Produktionsstätten und Großbauten betroffen werden,“

ist auf Verfassungsebene neu und verallgemeinert und erweitert Beteiligungsrechte Einzelner. Bisher hatten im Prinzip nur unmittelbar Betroffene (also z.B. Eigentümer von Nachbargrundstücken zu Großprojekten) ein subjektives Recht auf

¹³⁷¹ Ridder, Helmut: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1960), in: Deiseroth, Dieter; Derleder, Peter; Koch, Christoph; Steinmeier, Frank-Walter (Hg.): Ridder, Helmut: Gesammelte Schriften, 2010, S. 309ff.

¹³⁷² Ebenda S. 332ff.

¹³⁷³ Ridder, Helmut: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, S.69ff., 75ff.

¹³⁷⁴ Nebelung, Andreas: Herrschaftliche Wissenschaften und periphere Soziologie. Ein landsoziologischer Essay zum ‚kommunikativen Handeln‘ (Habermas) in der ‚Risikogesellschaft‘ (Beck), Wiesbaden 1993, S. 24ff., 115ff.

¹³⁷⁵ Mayer-Tasch, Peter Cornelius: Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem, Reinbek bei Hamburg 1976, 161 S.; 5. Aufl. 1985, 279 S.

Verfahrensbeteiligung und damit auch eine Klagebefugnis vor den Verwaltungsgerichten (§ 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung –VwGO-). Jetzt sollen nicht nur „Rechte“, sondern auch „Belange“ ausreichen, um ein Klagerecht zu ermöglichen. Wichtig ist auch die Erweiterung:

„Dasselbe Recht haben Zusammenschlüsse von Betroffenen“ (Art. 21 IV 2 VE-RT).

Damit wird Bürgerinitiativen von Betroffenen auch ein Klagerecht eingeräumt, was immerhin ermöglicht, die Kosten und Risiken eines Rechtsstreits auf viele Betroffene zu verteilen und gemeinsam kritischen Sachverstand (z.B. externe Sachverständige, auch von Umweltschutzverbänden) heranzuziehen.

Die Landesverfassung von Brandenburg gewährt ebenfalls ein Recht auf politische Mitgestaltung (Art. 21 I LV Brandenburg). Den Anspruch auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern ergänzt die brandenburgische Verfassung noch durch das Verbot:

„Eine Entlassung oder Disziplinierung wegen einer Betätigung in Bürgerinitiativen, Verbänden, Religionsgemeinschaften oder Parteien ist unzulässig.“ (Art. 21 II 2 LV Brandenburg),

eine Bestimmung, die sicherlich ihre Grundlage in den Berufsverbotsverfahren in den 70er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland hatte, aber auch auf Grund leidvoller Erfahrungen, die Mitglieder von Bürgerbewegungen und von Religionsgemeinschaften in der DDR machen mussten.

Das Recht auf Verfahrensbeteiligung wird in Brandenburg ebenfalls unter dem Grundrecht auf politische Mitgestaltung geregelt, vergleichbar der Regelung im Entwurf des Runden Tisches (Art 21 V LV Brandenburg).

Auch Thüringen gewährt ein Recht auf „Mitgestaltung des politischen Lebens im Freistaat“, das im Rahmen der Verfassung in Ausübung politischer Freiheitsrechte und durch Mitwirkung in Parteien und Bürgerbewegungen wahrgenommen werden kann (Art. 9 LV Thüringen).

16.2. Bürgerbewegungen

Ergänzt wird das Recht auf politische Mitgestaltung durch die besondere Stellung, die Bürgerbewegungen in dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches eingeräumt wurden. Im 4. Abschnitt mit der Überschrift „Gesellschaftliche Gruppen und Verbände“ werden gleich im ersten Artikel (Art. 35 VE-RT) die Rechte von Bürgerbewegungen geregelt. Der Artikel beginnt mit einer Legaldefinition der Bürgerbewegungen:

„Vereinigungen, die sich öffentlichen Aufgaben widmen und dabei auf die öffentliche Meinungsbildung einwirken (Bürgerbewegungen), genießen als Träger freier gesellschaftlicher Gestaltung, Kritik und Kontrolle den besonderen Schutz der Verfassung.“ (Art. 35 Abs. 1 VE-RT).

Damit wird die besondere Rolle der Bürgerbewegungen betont, die in den 1980er Jahren in der DDR die Rolle der Opposition und Kritik übernehmen mussten und schließlich mit dazu beigetragen haben, dass die SED ihre Führungsrolle abgeben

musste und demokratische Strukturen durchgesetzt werden konnten. Den Bürgerbewegungen, soweit sie sich mindestens landesweit organisiert haben, werden Anhörungsrechte in den Ausschüssen der Volkskammer und der Landtage eingeräumt sowie Informationsrechte gegenüber der Verwaltung (Art. 35 Abs. 2 S. 1 u. 2 VE-RT).

Die Landesverfassung von Brandenburg gibt „Bürgerinitiativen oder Verbänden zur Beeinflussung öffentlicher Angelegenheit“ ebenfalls Informations- und Anhörungsrechte (Art. 21 III LV Brandenburg). Auch die Verfassung von Sachsen-Anhalt erwähnt die Bürgerbewegungen im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit (Art. 13 I LV Sachsen-Anhalt); die Verfassung von Thüringen im Zusammenhang mit dem Recht auf politische Mitgestaltung (Art. 9 S. 2 LV Thüringen); Mecklenburg-Vorpommern als Mitwirkende (neben den Parteien) bei der politischen Willensbildung (Art. 3 IV LV Mecklenburg-Vorpommern).

16.3. Vereinigungsfreiheit

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches garantiert die Vereinigungsfreiheit zum einen in Art. 17 unter dem I. Kapitel „Menschen- und Bürgerrechte“ im 1. Abschnitt „Würde, Gleichheit, Freiheit, Solidarität“, zum anderen auch im 4. Abschnitt „Gesellschaftliche Gruppen und Verbände“ in Art. 36, also unmittelbar nach der Behandlung der Bürgerbewegungen. In diesem Artikel ist der demokratische Aufbau von Verbänden vorgeschrieben sowie die „ungehinderte Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit“ und „die Freiheit der Gruppenbildung“ sowie die „gleichberechtigte Teilnahme an der innerverbandlichen Willensbildung“ (Art. 36 II VE-RT). Damit sind, soweit ersichtlich, zum ersten Mal in einem Verfassungstext der demokratische Aufbau von Vereinigungen und Verbänden und Mindeststandards demokratischer Willensbildung innerhalb von Verbänden festgelegt worden, also die Demokratisierung über den staatlichen Bereich hinaus in die gesellschaftliche Sphäre vorgeschrieben worden. Die Forderung, die Helmut Ridder als die dritte Dimension des Sozialstaats am Beispiel der Gewerkschaften 1960 erhoben hat, nämlich die Demokratisierung der gesellschaftlichen Vereinigungen,¹³⁷⁶ wurde mit der Verfassung des Runden Tisches umgesetzt. Ergänzt wird dies durch die Verfassungsbestimmung, dass so genannte Monopolverbände¹³⁷⁷ „die Mitgliedschaft nicht aus sachwidrigen Gründen verwehren“ dürfen (Art. 36 III VE-RT).

¹³⁷⁶ Ridder, Helmut: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1960), in: Deiseroth, Dieter; Derleider, Peter; Koch, Christoph; Steinmeier, Frank-Walter (Hg.): Helmut Ridder: Gesammelte Schriften, 2010, S. 291ff., 314ff.; Ridder, Helmut: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, S.48f., 52ff.

¹³⁷⁷ „Verbände, die in ihrem Wirkungsbereich keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt sind“ (Art. 36 II 2 VE-RT)

16.4. Freiheit der Parteien

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches garantiert unter dem 4. Abschnitt „Gesellschaftliche Gruppen und Verbände“ auch die Freiheit der Parteien, an der politischen Willensbildung gleichberechtigt mitzuwirken (Art. 37 I VE-RT), aber, wie sich aus den vorgestellten Artikeln über die Bürgerbewegungen (Art. 35 VE-RT) und die Vereinigungen (Art. 36 VE-RT) ergibt, eben nicht allein, sondern neben diesen. Vorgeschieden wird – wie in Art. 21 I 3 GG –, dass ihre innere Ordnung demokratischen Grundsätzen entsprechen muss. Neu ist aber die ausdrückliche Garantie – wie schon bei der Vereinigungsfreiheit – der innerparteilichen Meinungs- und Versammlungsfreiheit (allerdings „im Rahmen des Parteiprogramms“)¹³⁷⁸ und die gleichberechtigte Teilnahme an der innerparteilichen Willensbildung (Art. 37 II 2 u. 3 VE-RT). Erst die Garantie dieser Rechte kann die demokratische Willensbildung innerhalb der Parteien gewährleisten; ausgeschlossen sind damit innerparteiliche Fraktionsverbote, wie sie in vielen kommunistischen Parteien (auch nach Stalin) noch praktiziert wurden.

Auch die Verfassung von Brandenburg schreibt innerparteiliche Demokratie vor, ohne dies durch detaillierte Verfassungsregelungen zu konkretisieren (Art. 20 III 1 LV Brandenburg).

Bemerkenswert sind die ins Einzelne gehenden Regelungen im Verfassungsentwurf des Runden Tisches zum Verbot von politischen Parteien: Parteien, die

- systematisch und nachhaltig die Menschenwürde angreifen oder
- gegen die Grundsätze des offenen und gewaltlosen Willensbildungsprozesses verstoßen,

können

- von einer Wahl ausgeschlossen oder
- verboten werden. (Art. 37 IV VE-RT).

Vorgeschaltet ist noch eine Verhältnismäßigkeitsklausel:

„sofern Gefahren für den politischen Willensbildungsprozess anders nicht abgewendet werden können“ (Art. 37 IV 1 VE-RT).

Die Entscheidung bleibt dem Verfassungsgericht vorbehalten (dies entspricht Art. 21 II 2 GG). Aber die Folgen werden begrenzt:

- die Wirkung des Parteiverbots ist zeitlich zu begrenzen,
- vor der Entscheidung des Verfassungsgerichts darf keine Benachteiligung der Partei oder ihrer Mitglieder erfolgen,
- die bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte der Mitglieder bleiben unberührt (Art. 37 IV S. 2-4 VE-RT).

¹³⁷⁸ Art. 37 Abs. 2 S. 2 VE-RT

Diese Bestimmung ist eine eindeutige Abgrenzung gegen das KPD-Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Aug. 1956¹³⁷⁹, das den **vom Volk gewählten** Abgeordneten der KPD ihre Parlamentsmandate aberkannte und das in der Folge zu Tausenden von Ermittlungsverfahren und – allein im Zeitraum von 1956 bis 1963 – zu 3.436 Verurteilungen wegen politischer Delikte (inklusive Landesverrat und Agententätigkeit) führte.¹³⁸⁰ Selbst beim Verbot der SPD durch das von Bismarck initiierte sog. Sozialistengesetz im Jahre 1878 behielten die gewählten Abgeordneten der SPD ihre Mandate im Reichstag.¹³⁸¹ Die zeitlich nicht begrenzte Wirkung des KPD-Verbots, die Aberkennung der Mandate vom Volk gewählter Abgeordneter und die Einleitung von Strafverfahren gegen Tausende von KPD-Funktionären und -Mitgliedern, auch wegen ihrer Aktivitäten **zeitlich vor dem Verbotsurteil**, wurden berechtigterweise scharf kritisiert.¹³⁸²

Der Runde Tisch hat hier eine bemerkenswerte Antwort auf der Verfassungsebene gefunden, die der berechtigten Kritik am KPD-Verbotsurteil Rechnung trägt und trotzdem ein handhabbares Parteiverbotsverfahren ermöglicht.

Damit ist gezeigt worden, dass der Verfassungsentwurf des Runden Tisches über eine Verfassung, die nur den staatlichen Bereich regelt, hinausgeht und Grundlagen für eine umfassende demokratische Willensbildung in gesellschaftlichen Verbänden und Vereinigungen gelegt hat. Diese Leistung des Runden Tisches ist in erster Linie von der brandenburgischen Verfassung übernommen worden, hat aber, wie gezeigt werden konnte, auch auf die weiteren Verfassungen der neuen Bundesländer ausgestrahlt.

¹³⁷⁹ Urteil vom 17. 8. 1956, BVerfGE 5, 85ff. (KPD-Verbot)

¹³⁸⁰ Brünneck, Alexander von: Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1968 (edition suhrkamp Bd. 944), Frankfurt/M. 1978, S. 236ff., 272ff.

¹³⁸¹ Born, Karl Erich: Von der Reichsgründung bis zum Ersten Weltkrieg, in: Gebhardt: Handbuch der deutschen Geschichte Band 16, Stuttgart 1970, 3. Aufl. 1978, S. 129ff.; 16. Aufl. 1999, S. 129f.

¹³⁸² Ridder, Helmut: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, S. 63ff.; Ridder, Helmut: Streitbare Demokratie? (1957), in: Deiseroth, Dieter; Derleder, Peter; Koch, Christoph; Steinmeier, Frank-Walter (Hg.): Helmut Ridder: Gesammelte Schriften, 2010, S. 540ff.; Ridder, Helmut: Dreißig Jahre „KPD-Verbot“ (1986), a.a.O., S. 552ff.

17. Volkssouveränität und direkte Demokratie

Volksinitiative – Volksbegehren – Volksentscheid

Im folgenden Kapitel wird untersucht, auf welchen historischen und theoretischen Voraussetzungen die Forderungen nach direkter Demokratie beruhen (Kap. 17.1.) und welche historischen Erfahrungen mit der direkten Mitwirkung des Volkes bei der Gesetzgebung gemacht wurden, insbesondere in der Weimarer Republik (Kap. 17.2.), dem Dritten Reich (Kap. 17.3.) und der Bundesrepublik Deutschland (Kap. 17.4. und 17.5.). Danach wird die Diskussion am Zentralen Runden Tisch der DDR und die Entscheidung im Verfassungsentwurf des Runden Tisches für Volksbegehren und Volksentscheide und die konkrete Ausgestaltung analysiert (Kap. 17.6.) sowie die Fortentwicklung dieser Instrumente im Kuratoriumsentwurf (Kap. 17.7.). Entsprechend dem Forschungsgegenstand der Arbeit wird anschließend die Wirkung und der Einfluss des Verfassungsentwurfs des Zentralen Runden Tisches der DDR und des Kuratoriumsentwurfs auf die weitere Verfassungsentwicklung in Deutschland nach der Vereinigung beleuchtet, zum einen auf der Bundesebene, insbesondere in der Gemeinsamen Verfassungskommission (Kap. 25.8.), zum anderen bei der Entstehung der Landesverfassungen in den neuen Bundesländern (Kap. 25.9.). Abgeschlossen wird das Kapitel mit dem Versuch, den Einfluss des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches und Kuratoriumsentwurfs auf die Verfassungsentwicklung in Deutschland nach der Vereinigung zu bewerten (Kap. 25.10.).

17.1. Historische und theoretische Grundlagen

17.1.1. Jean-Jacques Rousseau: Der Gesellschaftsvertrag

Rousseau suchte nach einer Organisation des Gemeinwesens, die Person und Eigentum des Einzelnen sicherte und ihm zugleich die Freiheit gewährleistete. Er beschrieb dieses Problem:

„Es ist eine Form der Vergesellschaftung (,association‘) zu finden, die mit der gesamten gemeinsamen Kraft die Person und die Habe jedes Teilhabers verteidigt und schützt. In ihr soll sich jeder mit allen vereinigen und dennoch nur sich selbst gehorchen und ebenso frei bleiben wie zuvor.“¹³⁸³

In Rousseaus Modell ist der Einzelne zugleich Souverän, weil er an der Gesetzgebung mitwirkt, und Untertan, weil er auch die Gesetze befolgen muss.¹³⁸⁴

Rousseau sieht in seinem Souveränitätsmodell drei Voraussetzungen vor:

- Die Souveränität soll unveräußerlich sein,

¹³⁸³ Rousseau, Jean-Jacques: Der Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts, Stuttgart 1977 (Originalausgabe: *Du Contrat Social ou principes du droit politique*, Amsterdam 1762), Kap. I, 6

¹³⁸⁴ Neumann, Franz: Demokratietheorien – Modelle zur Herrschaft des Volkes, in: Neumann, Franz (Hg.): *Handbuch Politische Theorien und Ideologien*, Band I, 2. Aufl. 1998, S. 1-78, 23

- die Souveränität kann nicht stellvertretend ausgeübt werden, also nicht durch Abgeordnete,
- die Souveränität soll unteilbar sein.¹³⁸⁵

Zu dem Repräsentationsprinzip äußert er sich kritisch:

„Das englische Volk glaubt, frei zu sein; es täuscht sich gar sehr. Es ist nur während der Wahlen der Parlamentsmitglieder frei; sobald sie gewählt sind, ist es Sklave, ist es nichts.“¹³⁸⁶

Die Voraussetzungen, unter denen die unmittelbare Mitwirkung des Volkes an Gesetzgebung und Verwaltung möglich und praktikabel ist, hat Rousseau in seiner Heimatstadt Genf vorgefunden.¹³⁸⁷

Die Schwierigkeit besteht darin, dieses Modell auf größere Einheiten und auf Flächenstaaten zu übertragen.¹³⁸⁸

17.1.2. Die Pariser Kommune 1871

Die soziale Basis der Pariser Kommune, die sich während des deutsch-französischen Krieges 1871 gegen die monarchische Herrschaft Napoleons III. erhob, bestand aus Kleinbürgern, Angestellten, Kleinhändlern, Angehörigen freier Berufe und mehrheitlich aus Arbeitern.¹³⁸⁹ Charakteristisch sind vor allem die sozial-ökonomischen Dekrete, die sie erließ:

- Erlass der Mietschulden für das letzte halbe Jahr,
- Requirierung verlassener Wohnungen mit amtlicher Feststellung der vorhandenen Einrichtung,
- Abschaffung der Nacharbeit für Bäckergesellen,
- Übergabe der von ihren Eigentümern verlassenen Werkstätten an Arbeitergenossenschaften,
- Verbot von betrieblichen Geldstrafen,
- kostenloses Unterrichtsmaterial an Schulen,

¹³⁸⁵ Rousseau, Jean-Jacques: Der Gesellschaftsvertrag (1762), Kap. II, 1; III, 15; II, 2; Neumann, Franz: Demokratietheorien, in: Neumann, Franz (Hg.): Handbuch Politische Theorien und Ideologien, Bd. I, 2. Aufl. 1998, S. 17f.

¹³⁸⁶ Rousseau, Jean-Jacques: Der Gesellschaftsvertrag (1762), Kap. III, 15; Neumann, Franz: Demokratietheorien, a.a.O., S. 17f.

¹³⁸⁷ Neumann, Franz: Demokratietheorien, a.a.O. S. 21f.; Fetscher, Iring: Rousseaus politische Philosophie. Zur Geschichte des demokratischen Freiheitsbegriffs (suhrkamp taschenbuch wissenschaft Nr. 143), Frankfurt am Main 1975, S. 156

¹³⁸⁸ Fetscher, Iring: Rousseaus politische Philosophie, 1975, S. 175-179; Neumann, Franz: Demokratietheorien, 1998, S. 1-78, 27

¹³⁸⁹ Marx, Karl: Der Bürgerkrieg in Frankreich. Adresse des Generalrats der Internationalen Arbeiter-Assoziation, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Bd. 17, Berlin 1976, S. 313-362, 338ff.; Neumann, Franz: Demokratietheorien, a.a.O., 2. Aufl. 1998, S. 28

- einheitliches Höchstgehalt für alle Angestellte der Kommune.¹³⁹⁰

Die Kommune verzichtete darauf, die Bank von Frankreich in Besitz zu nehmen, was nach Friedrich Engels ein schwerer Fehler war.¹³⁹¹

Anspruch der Kommune war die Selbstverwaltung der Kommune durch das ganze Volk. Die Kompanien wählten Delegierte, diese wiederum Delegierte der Bataillone und diese wählten Delegierte für das Zentralkomitee der Nationalgarde. Die Abgeordneten waren verantwortlich und jederzeit absetzbar. Die Kommune war gesetzgebende und vollziehende Körperschaft zugleich. Das stehende Heer wurde abgeschafft, die auf Lebenszeit ernannten Beamten, Polizisten und Richter wurden durch jederzeit absetzbare Mitglieder der Kommune ersetzt.¹³⁹²

17.1.3. Die Rätedemokratie in der Sowjetunion

Lenin forderte in den Aprilthesen, die er unmittelbar nach seinem Eintreffen in Russland 1917 formuliert hatte, einen Kommune-Staat, d.h. einen Staat nach dem Vorbild der Pariser Kommune.¹³⁹³ Im weiteren Verlauf der russischen Revolution propagierte er eine Doppelherrschaft der Sowjets der Arbeiter- und Soldatendeputierten neben der parlamentarischen Demokratie und der bürgerlichen Bürokratie.¹³⁹⁴ Lenin ging bei den Sowjets aber von Vertretungskörperschaften aus, allerdings mit imperativem Mandat.¹³⁹⁵

17.1.4. Die Rätedemokratie in Deutschland

In den Massenstreiks 1916 und 1917 entwickelten sich die Arbeiterräte, im Verlaufe der Novemberrevolution 1918 kamen die Soldatenräte hinzu.¹³⁹⁶ Die Arbeiter- und

¹³⁹⁰ Haupt, Heinz-Gerhard; Hausen, Karin: Die Pariser Kommune. Erfolg und Scheitern einer Revolution, Frankfurt/M.-New York 1979, 232 S.; Neumann, Franz: Demokratietheorien, in: Neumann, Franz (Hg.): Handbuch Politische Theorien und Ideologien, Bd. I, 2. Aufl. 1998, S. 22ff.

¹³⁹¹ Engels, Friedrich: Einleitung zu: Karl Marx „Der Bürgerkrieg in Frankreich“ (Ausgabe 1891), in: Marx-Engels-Werke (MEW) Bd. 17, Berlin 1976, S. 615ff., 622; Marx, Karl: Der Bürgerkrieg in Frankreich, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Bd. 17, 1976, S. 313-362

¹³⁹² Marx, Karl: Der Bürgerkrieg in Frankreich, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Bd. 17, 1976, S. 313-362, 338ff.; Neumann, Franz: Demokratietheorien, a.a.O., S. 22-26

¹³⁹³ Lenin, Wladimir Iliytch: Über die Aufgaben des Proletariats in der gegenwärtigen Revolution (Aprilthesen), (1917), in: W. I. Lenin: Werke, Band 24, Berlin 1972, S. 1-8; Neumann, Franz: Demokratietheorien, a.a.O., S. 26ff.

¹³⁹⁴ Lenin, Wladimir Iliytch: Staat und Revolution. Die Lehre des Marxismus vom Staat und die Aufgaben des Proletariats in der Revolution (1917), in: W.I.Lenin: Werke, Band 25, Berlin 1974, S. 393-506, 434ff.; Neumann, Franz: Demokratietheorien, a.a.O., S. 26ff.

¹³⁹⁵ Lenin, Wladimir Iliytch: Staat und Revolution (1917), a.a.O., S. 393-506, 437; Neumann, Franz: Demokratietheorien, a.a.O., S. 28

¹³⁹⁶ Kolb, Eberhard: Die Arbeiterräte in der deutschen Innenpolitik 1918/19, (1962); Frankfurt/M.-Berlin-Wien 1978, 424 S.; Oertzen, Peter von: Betriebsräte in der Novemberrevolution, (1963), 2. Aufl. Bonn-Bad Godesberg 1976, 375 S.; Heiber, Helmut: Die Republik von Weimar (dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts Band 3), 8. Aufl. München 1975, S. 15ff.; Miller, Susanne: Die Bürde der Macht. Die deutsche Sozialdemokratie 1918-1920 (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien Band 63), Düsseldorf 1978, S. 119ff.; Winkler, Heinrich August: Von der Revolution zur

Soldatenräte übernahmen ab November 1918 die politische Macht in einer Reihe von Städten und Regionen, nachdem die bisherige kaiserliche Verwaltung zerfallen war.¹³⁹⁷ Auf dem ersten Allgemeinen Kongress der Arbeiter- und Soldatenräte Deutschlands im Dezember 1918 in Berlin beschloss eine große Mehrheit aber die Einberufung einer Nationalversammlung, auf der eine Verfassung für eine parlamentarische Demokratie, nicht für ein Rätensystem, ausgearbeitet werden sollte.¹³⁹⁸

17.1.5. Grundlagen und Prinzipien einer Rätedemokratie

Von der geschichtlich-gesellschaftlichen Ausgangssituation betrachtet, haben Räte den Charakter von Revolutionsorganen. Die Räte stellen sich als Organisationsformen des Proletariats in Verbindung mit Soldaten und Bauern dar. Deren traditionelle Interessenvertretungen (Parteien und Gewerkschaften) werden von den Handelnden als unzureichend betrachtet.¹³⁹⁹ Ziel der Rätedemokratie war in den genannten historischen Ausgestaltungen eine alle Lebensbereiche umfassende proletarische Demokratie, die dem kapitalistischen Wirtschaftssystem und der bürgerlichen repräsentativen Demokratie entgegengesetzt wurde.¹⁴⁰⁰ Die Filterung des Volkswillens durch Parteien, Parlamente und Staatsapparat schließe unmittelbare Demokratie aus.¹⁴⁰¹

Der demokratische Prozess in der Rätedemokratie ist charakterisiert durch ein imperatives Mandat mit Rechenschaftspflicht gegenüber den Wählern, die eine permanente Kontrolle durch jederzeitige Abberufung ermöglicht.¹⁴⁰²

Der auf liberale Forderungen zurückgehende Gewissensvorbehalt des Abgeordneten (z.B. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) wird aufgegeben, zugunsten einer Ämterrotation und einer Verhinderung der Ämterkumulation. Alle öffentlichen Ämter (Beamte, Soldaten,

Stabilisierung. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918 bis 1924, Berlin-Bonn 1984, S. 59ff.,

¹³⁹⁷ Kolb, Eberhard: Die Arbeiterräte in der deutschen Innenpolitik 1918/19, 1978, S. 83ff., 99ff.; Oertzen, Peter von: Betriebsräte in der Novemberrevolution, 1963, 2. Aufl. 1976, S. 58ff.; Schulz, Gerhard: Revolutionen und Friedensschlüsse 1917-1920 (dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts Band 2), 3. Aufl. München 1974, S. 138ff., Heiber, Helmut: Die Republik von Weimar, 8. Aufl. 1975, S. 15ff., Müller, Susanne: Die Bürde der Macht, 1978, S. 119ff.; Winkler, Heinrich August: Von der Revolution zur Stabilisierung, 1984, S. 59ff.

¹³⁹⁸ Kolb, Eberhard: Die Arbeiterräte in der deutschen Innenpolitik 1918/19, 1978, S. 197ff., Heiber, Helmut: Die Republik von Weimar, 8. Aufl. 1975, S. 15ff.; Müller, Susanne: Die Bürde der Macht, 1978, S. 126ff.; Winkler, Heinrich August: Von der Revolution zur Stabilisierung, 1984, S. 100ff.; Erdmann, Karl Dietrich: Die Weimarer Republik (Gebhardt: Handbuch der deutschen Geschichte Band 19), 9. Aufl. München 1989, S. 38; Neumann, Franz: Demokratietheorien, in: Neumann, Franz (Hg.): Handbuch Politische Theorien und Ideologien, Bd. I, 2. Aufl. 1998, S. 28ff.

¹³⁹⁹ Oertzen, Peter von: Betriebsräte in der Novemberrevolution, 2. Aufl. 1976 (1. Aufl. 1963), S. 297ff.; Arnold, Volker: Rätebewegung und Rätetheorien in der Novemberrevolution. Räte als Organisationsformen des Kampfes und der Selbstbestimmung, 2. Aufl. Hamburg 1985; Neumann, Franz: Demokratietheorien, a.a.O., S. 30ff.

¹⁴⁰⁰ Neumann, Franz: Demokratietheorien, a.a.O., S. 30ff.

¹⁴⁰¹ Oertzen, Peter von: Betriebsräte in der Novemberrevolution, 2. Aufl. 1976, S. 300

¹⁴⁰² Oertzen, Peter von: Betriebsräte in der Novemberrevolution, 2. Aufl. 1976, S. 10; Neumann, Franz: Demokratietheorien, in: Neumann, Franz (Hg.): Handbuch Politische Theorien und Ideologien, Bd. I, 2. Aufl. 1998, S. 30ff.

Richter) werden durch Wahl besetzt, so dass sich die demokratische Kontrolle auch auf die Verwaltungsbürokratie, die Justiz und das Militär erstreckt. Der umfassende und permanente Willensbildungsprozess soll den Missbrauch von Amt und Macht verhindern sowie die Verselbstständigung der Gewählten und eine Oligarchisierung.¹⁴⁰³ Räte sind damit direkt demokratische Organe.¹⁴⁰⁴ Die Basis soll möglichst viele Entscheidungen selbst fällen. Die Urwählerschaft hat die Vermutung totaler Kompetenzzuständigkeit. Dazu passen die zentralistisch organisierten Parteien und Gewerkschaften nicht, vielmehr soll die Gewalt an die Basis zurückgegeben werden.¹⁴⁰⁵ Eine Gewaltenteilung ist in diesem Modell nicht vorgesehen, vielmehr soll an Stelle der vertikalen Gewaltenteilung die Kontrolle zwischen den verschiedenen Stufen der Rätehierarchie treten.¹⁴⁰⁶

17.2. Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheiden in der Weimarer Republik

Bei der Diskussion über die Einführung direktdemokratischer Elemente wird immer wieder auf die Rolle der Volksentscheide in der Weimarer Republik Bezug genommen. Deshalb werden die Volksbegehren und Volksentscheide in der Weimarer Republik in einem kurzen Abriss charakterisiert.

17.2.1. Volksbegehren zur Aufwertung 1926

Die Inflation von 1922 und 1923 führte zu einer Vermögensumverteilung in der Größenordnung von 200 Mrd. Goldmark. Staat und Wirtschaft konnten ihre Schulden zurückzahlen (u.a. 60 Mrd. Goldmark an Krieganleihen), Verlierer waren die Gläubiger langfristiger Verbindlichkeiten von Hypotheken, Wirtschaftsobligationen, Wertpapieren und Krieganleihen, also die Sparer, deren Status, deren Lebensunterhalt und deren Altersversorgung von den Kapitaleinkünften abhingen.¹⁴⁰⁷ Durch die Grundsatzentscheidung des Reichsgerichts vom 28.11.1923¹⁴⁰⁸ wurde eine Anpassung von Dauerschuld-verhältnissen an die Inflation ermöglicht, d.h. das Prinzip Mark = Mark wurde aufgegeben.

¹⁴⁰³ Oertzen, Peter von: Betriebsräte in der Novemberrevolution, 2. Aufl. 1976, S. 10; Erdmann, Karl Dietrich: Die Weimarer Republik, 9. Aufl. 1989, S. 31; Neumann, Franz: Demokratietheorien, a.a.O., S. 30ff.

¹⁴⁰⁴ Arnold, Volker: Rätebewegung und Rätetheorien in der Novemberrevolution, 1985, S. 299

¹⁴⁰⁵ Oertzen, Peter von: Betriebsräte in der Novemberrevolution, 2. Aufl. 1976, S. 10; Neumann, Franz: Demokratietheorien, a.a.O., S. 30ff.

¹⁴⁰⁶ Neumann, Franz: Demokratietheorien, a.a.O., S. 30ff.; Arnold, Volker: Rätebewegung und Rätetheorien in der Novemberrevolution, 1985, S. 299

¹⁴⁰⁷ Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik. Die Fälle „Aufwertung“, „Fürstenenteignung“, „Panzerkreuzerverbot“ und „Youngplan“, Frankfurt/M.-New York 1989, S. 15ff.

¹⁴⁰⁸ Reichsgericht, Urteil vom 28.11.1923, Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (RGZ), Bd. 107, S. 78ff.

Mit der Notverordnung vom 14.2.1924 wurden die privaten Verbindlichkeiten um 15% aufgewertet, die öffentlichen Anleihen blieben bestehen.¹⁴⁰⁹

Der Hypothekengläubiger- und Sparererschutzverband für das Deutsche Reich (kurz: Sparerbund), die Interessenorganisation der Sparer, forderte durch ihren Vorsitzenden Dr. Georg Best eine Aufwertung der individuellen Forderungen um 100%. Die Deutsch-Nationale Volkspartei (DNVP) übernahm die Forderung des Sparerbundes und setzte deren Vorsitzenden Dr. Best auf den sicheren fünften Listenplatz. Sie konnte sich bei der Reichstagswahl am 7.12.1924 auf 20,5% der Wählerstimmen (und damit von 95 auf 103 Mandate im Reichstag) verbessern.¹⁴¹⁰ Trotz der Wahlkampforderung beschloss das Kabinett Luther, in dem die DNVP mit 3 Ministern vertreten war, einen Gesetzentwurf, bei dem die privaten Darlehen nur um 25% (statt 100%) aufgewertet werden sollten und um 2,5% bei Kriegsanleihen. Best trat daraufhin aus der Fraktion aus.¹⁴¹¹

Am Tage der Verabschiedung des Gesetzes wurde ein Volksbegehren initiiert, das einen Regelaufwertungssatz von 50% vorsah.¹⁴¹²

Das Volksbegehren wurde mit Bescheid der Reichsregierung vom 18.8.1926 abgelehnt. Die Ablösung öffentlicher Anleihen würde von stärkster und unmittelbarster finanzieller Auswirkung auf die haushaltsplanmäßig festzustellenden Ausgaben des Reichs sein, insbesondere für die Verzinsung und Tilgung der Anleiheschuld des Reichs. Das Gesetz würde einen unmittelbaren Einfluss auf den Gesamtbestand des Haushaltsplans ausüben, und zwar wegen der Höhe der in Betracht kommenden Beträge in einer Weise, die den Haushaltsplan tatsächlich umstoßen würde. Der eingereichte Gesetzentwurf sei deshalb als Gesetz über den Haushaltsplan anzusehen, und damit unzulässig gemäß Art. 73 Abs. 4 WRV.¹⁴¹³

An dieser Rechtsauffassung ist zu kritisieren, dass die vom Volksbegehren ausgenommenen Gesetzgebungsmaterien eng zu interpretieren waren. Mit Haushaltsplan war das Gesetz zum Haushaltsplan gemeint, denn finanzielle Auswirkungen konnte jedes Gesetz haben. Die Regierung hatte damit ihren Plan umgesetzt, den Volksentscheid schon an der Frage der Zulässigkeit scheitern zu lassen.¹⁴¹⁴

Aus diesem Volksbegehren kann man unter politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten die Lehren ziehen, dass das Volksbegehren durch den „Wahlbetrug“ der DNVP provoziert wurde. Bemerkenswert ist weiter, dass die Anhänger einer Aufwertung alle politischen Möglichkeiten, wie z.B. Einflussnahme durch eine Interessenpartei bis hin

¹⁴⁰⁹ Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 17

¹⁴¹⁰ Ebenda S. 17f.

¹⁴¹¹ ebenda S. 18

¹⁴¹² Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 21f.

¹⁴¹³ Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 30ff.

¹⁴¹⁴ Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 30ff.

zum Volksbegehren ausgeschöpft haben, bevor sie zum Mittel des Volksbegehrens griffen.¹⁴¹⁵

17.2.2. Volksbegehren zur Fürstenenteignung

Das Problem: Die Fürstenenteignungen nach der Revolution 1918/19 zogen sich bis in die Mitte der 1920er Jahre hin. Es ging um ein erhebliches Vermögen, machte doch der Grundbesitz z.T. über 20% der Landesfläche aus, in Preußen immerhin über 1600 qkm. Das Gesamtvermögen der Fürsten wurde auf über 300 Mio. Goldmark geschätzt.¹⁴¹⁶

Die nach 1918/19 eingeschlagenen Lösungsvorschläge sahen so aus:

- die 1918/19 erfolgten Enteignungen sollten rechtskräftig werden,
- zum Teil wurde die Vergesellschaftung, d.h. die Verteilung der Ländereien an Bauern vorgeschlagen,
- schließlich sollten die Fürsten dahingehend abgefunden werden, dass die Staatsdomänen aufgeteilt wurden in Privateigentum der Fürsten und in Staatseigentum.¹⁴¹⁷

Die KPD startete am 2.12.1925 eine Initiative zur entschädigungslosen Enteignung der Fürsten. Das dahingehende Volksbegehren benötigte nach Art. 73 Abs. 3 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) die Zustimmung von einem Zehntel der Stimmberechtigten, das waren ca. 4 Mio. Stimmen. Bis März 1926 kamen immerhin 12,5 Mio. Unterschriften zusammen, so dass ein Volksentscheid anzuberaumen war.¹⁴¹⁸ Da eine entschädigungslose Enteignung in die Eigentumsgarantie eingriff, war zugleich eine Verfassungsänderung erforderlich. Dafür sah Art. 76 Abs. 1 WRV vor, dass zumindest die Zustimmung von 50% der Stimmberechtigten, also etwa 20 Mio., notwendig war.

Die KPD und die SPD befürworteten den Volksentscheid, die DNVP, die DVP, die Deutschvölkische Freiheitspartei und die Wirtschaftspartei wandten sich gegen die Ziele des Volksentscheids. Sie wirkten durch eine Propagandaschlacht, bei der auch die Autoritäten miteinbezogen wurden (Brief des Reichspräsidenten Hindenburg, Hirtenbrief), sowie durch eine Abfanggesetzgebung, die dem Volksentscheid den Wind aus den Segeln nehmen sollte, sowie durch massive Boykottaufrufe gegen die Ziele des Volksentscheids.¹⁴¹⁹

Bei der entscheidenden Abstimmung erreichte der Volksentscheid lediglich eine Zustimmung von 14,5 Mio. Stimmen und war damit gescheitert.¹⁴²⁰ Die Erklärung für

¹⁴¹⁵ Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 32ff.

¹⁴¹⁶ ebenda S. 49ff.

¹⁴¹⁷ Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 50ff.

¹⁴¹⁸ Heiber, Helmut: Die Republik von Weimar, 8. Aufl. 1975, S. 181ff; Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 53ff.

¹⁴¹⁹ Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 55ff.

¹⁴²⁰ Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. Aug. 1919, Darmstadt 1965 (Nachdruck der 14. Aufl. 1933), Art. 73 Abschnitt 11; Kolb, Eberhard: Die Weimarer Republik (Oldenbourg Grundriß der Geschichte Bd. 16), München-Wien 1984, S. 82f.; Heiber, Helmut: Die

das Scheitern ist neben der Propagandaschlacht auch in dem enormen Sozialdruck zu sehen; so fand der Volksentscheid in den ostelbischen Gebieten mit großen Ländereien und viel Tagelöhnern nur wenig Zustimmung.¹⁴²¹

Das Thema Fürstenenteignung bot eine optimale Voraussetzung für einen Volksentscheid:

- Es handelte sich um ein abgegrenztes, klares Thema,
- es entstand aus einer spontanen Volksbewegung,
- es gab eine klare Scheidung zwischen Befürwortern und Gegnern der Fürstenenteignung.

Bei dem Volksentscheid sprachen sich mit 14,5 Millionen Bürgern immerhin etwa 50% der aktiven Stimmbürger (die man mit 30 Millionen schätzen kann) für die Fürstenenteignung aus.¹⁴²²

Man kann daraus die Schlussfolgerung ziehen, dass das Beteiligungsquorum von 50% aller Stimmberechtigten zu hoch war, als dass es erfüllt werden konnte.¹⁴²³ Damit reichte ein Boykottaufruf aus, um den Volksentscheid zum Scheitern zu bringen.¹⁴²⁴

17.2.3. Volksbegehren gegen Panzerkreuzerbau

Die Reichsmarine drängte darauf, vier neue Panzerkreuzer Typ A zu bauen, um veraltete Linienschiffe zu ersetzen und eine ausreichende militärische Stärke aufzubauen.¹⁴²⁵ Die SPD wandte sich im Wahlkampf gegen den Panzerkreuzerbau. Nach der Regierungsbildung 1928 gab die SPD den Forderungen des Koalitionspartners DVP nach. Im Kabinett ließen sich die SPD-Minister von den Ministern der Koalitionsparteien überstimmen, um ihr Gesicht zu wahren.¹⁴²⁶ Dagegen initiierte die KPD ein Volksbegehren.¹⁴²⁷

Das Volksbegehren erreichte aber nicht die erforderlichen 4 Mio. Stimmen (10% der Stimmberechtigten nach Art. 73 Abs. 3 WRV), sondern lediglich 1,2 Mio.

Republik von Weimar, 8. Aufl. 1975, S. 182; Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 57

¹⁴²¹ Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 57ff.

¹⁴²² Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 59

¹⁴²³ In der Weimarer Republik lag die Zahl der Stimmberechtigten zwischen 35 Mio. (1920) und 44 Mio. (1932). Nach Art. 76 der Weimarer Reichsverfassung war ein verfassungsändernder Volksentscheid erst dann erfolgreich, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten dem Volksentscheid zustimmten, also mindestens 17,5 Mio. (1920) bzw. 22 Mio (1932). Der Volksentscheid zur Fürstenenteignung enthielt verfassungsändernde Vorschriften, da in das Eigentumsrecht der Fürsten eingegriffen wurde.

¹⁴²⁴ Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 59

¹⁴²⁵ Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 67ff.

¹⁴²⁶ Heiber, Helmut: Die Republik von Weimar, 8. Aufl. 1975, S. 209f.; Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 70ff.

¹⁴²⁷ Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 74ff.

Unterschriften, und war damit gescheitert, bevor es überhaupt zu einem Volksentscheid kam.¹⁴²⁸

17.2.4. Volksentscheid gegen den Young-Plan

Zum Abschluss der im Versailler Vertrag niedergelegten Reparationszahlungen verhandelte der Außenminister Gustav Stresemann mit den Westmächten über den Young-Plan.¹⁴²⁹ Gegen das Zustimmungsgesetz im Reichstag mobilisierte die DNVP zusammen mit der Vereinigung „Stahlhelm“ und der NSDAP zu einem Volksbegehren.¹⁴³⁰ Mit diesem Volksbegehren wurde die NSDAP von den rechtskonservativen Parteien als Bündnispartner anerkannt und damit „hoffähig“ gemacht.¹⁴³¹ Das Volksbegehren erzielte immerhin 4,1 Mio. Unterschriften.¹⁴³²

Der daraufhin anberaumte Volksentscheid brachte am 22. Dez. 1929 5,8 Mio. Ja-Stimmen bei 0,3 Mio. Nein-Stimmen, und erzielte damit nur 13,8% der Stimmberechtigten, also nicht die erforderliche Mehrheit von 50% der Stimmberechtigten.¹⁴³³ Die Mehrheit der Stimmberechtigten war aber nach Art. 75 WRV erforderlich, wenn mit dem Volksentscheid ein Beschluss des Reichstags (in diesem Fall das Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Abkommen) außer Kraft gesetzt werden sollte.¹⁴³⁴

Insbesondere das Volksbegehren und der Volksentscheid zum Young-Plan mit einer Vielzahl von Versammlungen der NSDAP brachte dieser eine erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit und machte sie nach der Meinung vieler hoffähig.¹⁴³⁵

¹⁴²⁸ Heiber, Helmut: Die Republik von Weimar, 8. Aufl. 1975, S. 210; Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 86ff.

¹⁴²⁹ Heiber, Helmut: Die Republik von Weimar, 8. Aufl. 1975, S. 200ff.;

¹⁴³⁰ Heiber, Helmut: Die Republik von Weimar, 8. Aufl. 1975, S. 202ff.; Bracher, Karl Dietrich: Die deutsche Diktatur. Entstehung, Struktur, Folgen des Nationalsozialismus, 6. Aufl. Frankfurt/M.- Berlin-Wien 1979, S. 175

¹⁴³¹ Heiber, Helmut: Die Republik von Weimar, 8. Aufl. 1975, S. 206f.; Erdmann, Karl Dietrich: Die Weimarer Republik, 9. Aufl. 1989, S. 270f.; Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 109ff.

¹⁴³² Bracher, Karl Dietrich: Die deutsche Diktatur, 6. Aufl. 1979, S. 177; Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 119ff.

¹⁴³³ Heiber, Helmut: Die Republik von Weimar, 8. Aufl. 1975, S. 206f.; Bracher, Karl Dietrich: Die deutsche Diktatur, 6. Aufl. 1979, S. 177; Kolb, Eberhard: Die Weimarer Republik, 1984, S. 116; 8. Aufl. 2013, S. 120ff. ; Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 126ff.

¹⁴³⁴ Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919. Kommentar, 1965, Art. 75 Abschnitt 1

¹⁴³⁵ Broszat, Martin: Der Staat Hitlers (dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts Band 9), 3. Aufl. München 1973, S. 16; 15. Aufl. 2000, S. 16; Bracher, Karl Dietrich: Die deutsche Diktatur, 6. Aufl. 1979, S. 177; Kolb, Eberhard: Die Weimarer Republik, 1984, S. 116; 8. Aufl. 2013, S. 120ff.; Erdmann, Karl Dietrich: Die Weimarer Republik, 9. Aufl. 1989, S. 270f.; Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, 1989, S. 128ff.

17.3. Volksentscheide im Dritten Reich

17.3.1. Volksentscheid zum „Austritt aus dem Völkerbund“ 1933

Am 14.7.1933 verabschiedete die Reichsregierung das Gesetz über Volksabstimmung, in dem der Reichsregierung das Recht eingeräumt wurde, „das Volk zu befragen, ob es einer von der Reichsregierung beabsichtigten Maßnahme zustimmt oder nicht.“ Dabei entscheide die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.¹⁴³⁶

Für das Verlassen der Genfer Abrüstungskonferenz und den Austritt aus dem Völkerbund setzte die Regierung unter Hitler zeitgleich mit der Reichstagswahl am 12. Nov. 1933 eine Volksabstimmung an. Bei der Reichstagswahl war nur die Liste der NSDAP zugelassen, die Volksabstimmung sollte auf die Suggestivfrage antworten, der ein längerer Aufruf vorangestellt war:

„Billigst Du, deutscher Mann, und Du, deutsche Frau, diese Politik Deiner Reichsregierung, und bist Du bereit, sie als Ausdruck Deiner eigenen Auffassung und Deines eigenen Willens zu erklären und Dich feierlich zu ihr zu bekennen?

Ja	Nein
()	() ¹⁴³⁷

Von den abgegebenen gültigen Stimmen hatten 95,1% mit „Ja“ gestimmt, 4,9% mit „Nein“.¹⁴³⁸ Das Dritte Reich wertete dieses Ergebnis als Erfolg seiner Politik und als Zustimmung der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung.

17.3.2. Volksabstimmung zum Staatsoberhaupt (1934)

Der bisherige Reichspräsident Hindenburg starb am 2.8.1934. Nach dem Erlass der Reichsregierung vom 2.8.1934 sollte das Amt des Reichspräsidenten mit dem des Reichskanzlers vereinigt werden und die bisherigen Befugnisse des Reichspräsidenten auf den Führer und Reichskanzler Adolf Hitler übergehen. Dazu fand am 19. Aug. 1934 eine Volksabstimmung statt mit der suggestiven Frage:

„Stimmst Du, deutscher Mann, und Du, deutsche Frau, der in diesem Gesetz getroffenen Regelung zu?

Ja	Nein
()	() ¹⁴³⁹

89,9% der abgegebenen gültigen Stimmen lauten auf „Ja“, 10,1% lauteten auf „Nein“. Zwischen 3,7% und 4,4% blieben der Abstimmung fern, zwischen 1,7% und 2,0%

¹⁴³⁶ Gesetz über Volksabstimmung vom 14.7.1933, RGBI. I S. 479; nach dem Ermächtigungsgesetz vom 24.3.1933 (RGBI. I S. 141) konnten Reichsgesetze auch von der Reichsregierung beschlossen werden.

¹⁴³⁷ Jung, Otmar: Plebiszit und Diktatur: die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten. Die Fälle „Austritt aus dem Völkerbund“ (1933), „Staatsoberhaupt“ (1934) und „Anschluß Österreichs“ (1938), Tübingen 1995, S. 37ff., 131f.

¹⁴³⁸ Erdmann, Karl Dietrich: Deutschland unter der Herrschaft des Nationalsozialismus 1933-1939 (Gebhardt Handbuch der deutschen Geschichte Band 20), München 1980, S. 102f.; Jung, Otmar: Plebiszit und Diktatur: die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten, 1995, S. 50ff.

¹⁴³⁹ Jung, Otmar: Plebiszit und Diktatur: die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten, 1995, S. 61ff.,

gaben ungültige Stimmzettel ab.¹⁴⁴⁰ Gegenüber der Volksabstimmung im November 1933 war also die Zustimmung zur nationalsozialistischen Herrschaft gesunken.¹⁴⁴¹

17.3.3. Volksabstimmung zum Anschluss Österreichs (1938)

Nach der Ernennung des den Nationalsozialisten genehmen Innenministers Seyß-Inquart zum österreichischen Bundeskanzler am 11.3.1938 marschierte die Reichswehr in Österreich ein. Der österreichische Ministerrat und die deutsche Reichsregierung beschlossen ein Anschlussgesetz, wonach Österreich Teil des deutschen Reiches werden sollte.¹⁴⁴² Die Reichsregierung unter Hitler setzte über die Frage des Anschlusses eine Volksabstimmung auf den 10.4.1938 an, mit der gleichzeitig eine Reichstagswahl im gesamten Reich verbunden wurde. Die Frage auf dem Stimmzettel lautete:

„Bist Du mit der am 13. März 1938 vollzogenen Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich einverstanden und stimmst Du für die Liste unseres Führers Adolf Hitler?

Ja	Nein
()	() ¹⁴⁴³

Die Abstimmungsbeteiligung lag bei 99,59% (im Deutschen Reich) bzw. bei 99,71% (in Österreich), die Anzahl der Ja-Stimmen bei 99,01% (der gültigen Stimmen im Deutschen Reich) bzw. bei 99,73% (in Österreich).¹⁴⁴⁴

17.4. Volksentscheide nach dem Zweiten Weltkrieg bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes

17.4.1. Der Volksentscheid in Sachsen am 30.6.1946

Mit einem Gesetz über die Übergabe von Betrieben von Kriegs- und Naziverbrechern sollten die betroffenen Betriebe in Eigentum des Volkes überführt werden.¹⁴⁴⁵ Initiatoren waren die SED (nach der Vereinigung von SPD und KPD zur SED), die LDPD, die CDU (-Ost) und der FDGB. Die Vorlage wurde mit 77,6% der Stimmen angenommen.¹⁴⁴⁶

Problematisch an diesem Volksentscheid war zum einen, dass er vor den ersten Wahlen und vor Verabschiedung der Verfassung stattfand. Der Volksentscheid korrigierte also keine Parlamentsentscheidung. Zum anderen war der Doppelcharakter des Gesetzes

¹⁴⁴⁰ Jung, Otmar: Plebiszit und Diktatur: die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten, 1995, S. 67ff.

¹⁴⁴¹ Erdmann, Karl Dietrich: Deutschland unter der Herrschaft des Nationalsozialismus 1933-1939, 1980, S. 102f.; Jung, Otmar: Plebiszit und Diktatur: die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten, 1995, S. 69ff.,

¹⁴⁴² Jung, Otmar: Plebiszit und Diktatur: die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten, 1995, S. 109ff.

¹⁴⁴³ Ebenda S. 114ff., 135

¹⁴⁴⁴ Jung, Otmar: Plebiszit und Diktatur: die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten, 1995, S. 119ff.,

¹⁴⁴⁵ Jung, Otmar: Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! Zum Konzept einer plebiszitären Quarantäne für die junge Bundesrepublik 1948/49, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/92, S. 16ff., 19ff.

¹⁴⁴⁶ Erdmann, Karl Dietrich: Das Ende des Reiches und die Neubildung deutscher Staaten (Gebhardt: Handbuch der deutschen Geschichte Band 22), 6. Aufl. München 1988, S. 181; Weber, Hermann: Die DDR 1945-1990 (Oldenbourg Grundriss der Geschichte Band 20), 5. Aufl. München 2012, S. 14

problematisch, in dem er zum einen die Kriegsverbrecher bestrafen und zum anderen die Umgestaltung der Wirtschaftsordnung einleiten sollte.¹⁴⁴⁷

17.4.2. Direktdemokratische Elemente in den Verfassungen und Verfassungsentwürfen nach 1945

In den nach dem Zweiten Weltkrieg verabschiedeten neuen Landesverfassungen von Hessen (1946)¹⁴⁴⁸, Bayern (1946)¹⁴⁴⁹ und Württemberg-Baden (1946)¹⁴⁵⁰ sowie von Rheinland-Pfalz (1947)¹⁴⁵¹, Bremen (1947)¹⁴⁵², Württemberg-Hohenzollern (1947)¹⁴⁵³ und Baden (1947)¹⁴⁵⁴ sowie dem Saarland (1947)¹⁴⁵⁵ waren direkt-demokratische Verfahren vorgesehen.¹⁴⁵⁶

Im Verfassungsentwurf der SED für Gesamtdeutschland vom 14.11.1946 standen parlamentarische Gesetzgebung und Volksgesetzgebung gleichberechtigt nebeneinander.¹⁴⁵⁷ Im SED-Entwurf für die Landesverfassungen in der damaligen Sowjetisch besetzten Zone (SBZ) war vorgesehen, dass auch Massenorganisationen Entwürfe einbringen konnten. Das privilegierte die SED, weil die ihr nahe stehenden Gewerkschaften damit auch politisch initiativ werden konnten.

In den Landesverfassungen für die Länder in der SBZ bestand Einvernehmen über folgende Punkte in der Volksgesetzgebung:

- Volksgesetzgebung sollte gleichberechtigt neben der Parlamentsgesetzgebung stehen,
- es sollte die Möglichkeit für die Basis geschaffen werden, ein Gesetzgebungsprojekt zu initiieren,
- das Quorum für das Volksbegehren sollte nicht zu hoch sein,
- das Eintragungsverfahren für das Volksbegehren sollte entfallen, wenn starke Parteien als Antragsteller auftraten,

¹⁴⁴⁷ Jung, Otmar: Kein Volksentscheid im Kalten Krieg, 1992, S. 16-30, 19; Jung, Otmar: Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rats gegen Formen der direkten Demokratie, Opladen 1994, 337 S.

¹⁴⁴⁸ Art. 124 LV Hessen

¹⁴⁴⁹ Art. 72-75 LV Bayern

¹⁴⁵⁰ Art. 83-85 LV Württemberg-Baden vom 30.11.1946

¹⁴⁵¹ Art. 109 u. 115 LV Rheinland-Pfalz vom 18.5.1947

¹⁴⁵² Art.69-74 LV der Freien Hansestadt Bremen vom 21.10.1947

¹⁴⁵³ Art. 23, 71-72 Verfassung für Württemberg-Hohenzollern vom 31.5.1947

¹⁴⁵⁴ Art. 93 Verfassung des Landes Baden vom 28.5.1947

¹⁴⁵⁵ Art. 99-100 Verfassung des Saarlandes vom 15.12.1947

¹⁴⁵⁶ Jung, Otmar: Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/1992, S. 16-30, 17f.

¹⁴⁵⁷ Art.2, 81-82, zit. nach: Benz, Wolfgang (Hg.): Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen 1941-1949, München 1979, S. 449-472; Jung, Otmar: Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rats gegen Formen der direkten Demokratie, 1994, S. 152f.; Jung, Otmar: Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/1992, S. 16-30, 20f.

- der Gesetzesentwurf sollte im Volksgesetzgebungsverfahren flexibel gestaltet, also noch einmal abgeändert werden können,
- ausgenommen von der Volksgesetzgebung sollten Finanzgesetze bleiben,
- bei Verfassungsänderungen sollten höhere Quoren vorgesehen werden.¹⁴⁵⁸

Auf der Pariser Außenministerkonferenz (25.4.-16.5.1946 und 16.6.-12.7.1946) forderte Molotow, der sowjetische Außenminister, einen Volksentscheid in ganz Deutschland.¹⁴⁵⁹ Die SED verstand sich als die Partei des Kampfes um die ungeteilte Einheit Deutschlands.¹⁴⁶⁰ Sie initiierte deshalb 1948 ein Volksbegehren für die Einheit Deutschlands und legte dafür folgenden Gesetzesentwurf vor:

„Gesetz über die Einheit Deutschlands.

§ 1 Deutschland ist eine unteilbare demokratische Republik, in der den Ländern ähnliche Rechte zustehen, wie sie die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 enthielt.

§ 2 Dieses Gesetz tritt mit seiner Verkündung in Kraft.“¹⁴⁶¹

Das Volksbegehren wurde vom “Deutschen Volksrat” organisiert. Träger waren SED, LDPD und CDU sowie die sechs Massenorganisationen FDGB, DFD, FDJ, VVN, VdGB und der Kulturbund.¹⁴⁶² Auf Grund erheblichen Werbeaufwandes betrug die Eintragungsquote in den östlichen Ländern zwischen 95 und 97%. 11,7 Mio. Eintragungen in den östlichen Bundesländern, 0,8 Mio. in Gesamtberlin und 2,1 Mio. Eintragungen kamen aus den westl. Bundesländern, das 10%-Quorum der WRV war damit überschritten.¹⁴⁶³

Auf das Volksbegehren folgte aber kein Volksentscheid, da die Arbeiten für den Aufbau eines Oststaates und eines Weststaates bereits verstärkt worden waren.¹⁴⁶⁴

17.4.3. Direktdemokratische Verfahren und die Entstehung des Grundgesetzes

In den Westzonen wurde über die Wahl einer Verfassungsgebenden Versammlung und über eine Volksabstimmung über das Grundgesetz beraten. Die Ministerpräsidentenkonferenz der Weststaaten lehnte am 8. 7. 1948 die direkte Wahl

¹⁴⁵⁸ Art. 3, 38-39 Verfassung des Landes Thüringen vom 20. Dez. 1946; Art. 2, 57-58 Verfassung der Provinz Sachsen-Anhalt vom 10. Jan. 1947; Art. 2, 59-60 Verfassung des Landes Mecklenburg vom 12.3.1947; Art. 2, 36 Verfassung für die Mark Brandenburg vom 6. Feb. 1947; Art. 2, 59 Verfassung des Landes Sachsen vom 15.3.1947; Jung, Otmar: Grundgesetz und Volksentscheid, 1994, S. 154ff.

¹⁴⁵⁹ Jung, Otmar: Kein Volksentscheid im Kalten Krieg!, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/1992, S. 16-30, 20f.

¹⁴⁶⁰ Erdmann, Karl Dietrich: Das Ende des Reiches und die Neubildung deutscher Staaten (Gebhardt Handbuch der deutschen Geschichte Band 22), 6. Aufl. München 1988, S. 272ff.; Morsey, Rudolf: Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969 (Oldenbourg Grundriss der Geschichte Band 19), 3. Aufl. München 1995, S. 22f.

¹⁴⁶¹ Jung, Otmar: Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/1992, S. 16-30, 21ff.

¹⁴⁶² Jung, Otmar: Grundgesetz und Volksentscheid, 1994, S. 176ff.

¹⁴⁶³ Jung, Otmar: Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/1992, S. 16-30, 21ff.

¹⁴⁶⁴ Jung, Otmar: Grundgesetz und Volksentscheid, 1994, S. 189ff.

einer Verfassungsgebenden Nationalversammlung ab.¹⁴⁶⁵ Zum einen würde die Entstehung eines Oststaates und eines Weststaates dadurch begünstigt. Zum anderen wurde die fehlende Aufmerksamkeit im Schatten der Währungsreform befürchtet. Darüber hinaus würde die direkte Wahl länger dauern als die Bestellung von Abgeordneten durch die Landtage der westdeutschen Länder.

Auf dem Verfassungskonvent auf der Insel Herrenchiemsee wurde eine Volksabstimmung zur Annahme des Grundgesetzes verworfen. Insbesondere der hessische Staatssekretär Hermann Brill (SPD) vertrat das Konzept einer sog. „plebiszitären Quarantäne“.¹⁴⁶⁶

Der Entwurf des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee sah vor, dass Verfassungsänderungen nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit von Bundestag und Bundesrat zulässig seien sowie der Zustimmung des Volkes in einem Volksentscheid.¹⁴⁶⁷

In der dritten Sitzung des Plenums des Parlamentarischen Rates am 9.9.1948 wurde das Thema Volksbegehren und Volksentscheid behandelt. Menzel (SPD) sprach sich dafür aus, Volksbegehren und Volksentscheide über Gesetzentwürfe und über die Auflösung des Bundestages zuzulassen.¹⁴⁶⁸ Theodor Heuß (FDP) warnte vor Volksbegehren und Volksentscheid. Die Schweizer Verhältnisse seien nicht ohne weiteres auf Deutschland übertragbar.

“Das Volksbegehren, die Volksinitiative, in den übersehbaren Dingen mit einer staatsbürgerlichen Tradition wohltätig, sei aber in der Zeit der Vermassung und Entwurzelung, in der großräumigen Demokratie die Prämie für jeden Demagogen und führe zu einer dauernden Erschütterung des mühsam erkämpften und noch zu erkämpfenden Ansehens der Gesetzgebungskörper.”¹⁴⁶⁹

Dazu lag ein Antrag der Zentrumsfraktion auf Einfügung eines Art. 111a/a vor, der vorsah, dass ein Volksentscheid stattfinden müsse, wenn 10% der Stimmberechtigten dies verlange. Der ausgearbeitete Gesetzesentwurf müsse mit einer Stellungnahme der Bundesregierung dem Parlament vorgelegt werden. Ein Volksentscheid erübrige sich, wenn der Gesetzesentwurf unverändert angenommen werde. Von der Entscheidung durch Volksentscheid waren ausgenommen: der Haushaltsplan, Abgabengesetze und

¹⁴⁶⁵ Erdmann, Karl Dietrich: Das Ende des Reiches und die Neubildung deutscher Staaten, 6. Aufl. 1988, S. 296ff.; Morsey, Rudolf: Die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 1995, S. 16ff.

¹⁴⁶⁶ Jung, Otmar: Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/1992, S. 16-30, 21ff., 25ff.; Jung, Otmar: Grundgesetz und Volksentscheid, 1994, S. 329ff.; Doemming, Klaus-Berto von; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR N.F. Bd. 1, 1951, S. 1ff., 620ff;

¹⁴⁶⁷ Doemming, Klaus-Berto von; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR N.F. Bd. 1, 1951, Art. 79, S. 574

¹⁴⁶⁸ Doemming, Klaus-Berto von; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR N.F. Bd. 1, 1951, S. 620f.

¹⁴⁶⁹ Heuß, Theodor, zit. nach Doemming, Klaus-Berto von; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR N.F. Bd. 1, 1951, S. 620f.; Niclauß, Karlheinz: Der Parlamentarische Rat und die plebiszitären Elemente, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/1992, S. 3-15, 10ff.

Besoldungsordnungen. Der Gesetzentwurf war angenommen, wenn die Hälfte der Stimmberechtigten ihm zugestimmt habe.¹⁴⁷⁰

Der Antrag der Zentrumsfraktion wurde im Hauptausschuss abgelehnt, ebenso in der zweiten und dritten Lesung des Parlamentarischen Rates.¹⁴⁷¹

Die SPD-Fraktion lehnte einen Volksentscheid über die Verfassung ab. Der Versuch eines Volksbegehrens durch die SED war noch gegenwärtig. Die Gefahr einer kommunistischen Agitation sollte vermieden werden; außerdem wurde eine zeitliche Verzögerung durch ein Verfassungsreferendum befürchtet.¹⁴⁷²

Das Grundgesetz wurde durch die Alliierten genehmigt und durch die Landtage am 18., 20. und 21. Mai 1949 angenommen.¹⁴⁷³ Lediglich der bayerische Landtag lehnte das Grundgesetz ab, erklärte aber auch für diesen Fall seine Geltung.¹⁴⁷⁴

Otmar Jung vertritt die These vom Konzept einer „plebiszitären Quarantäne“.¹⁴⁷⁵ Bis 1948 enthielten alle Landesverfassungen in Ost und West direktdemokratische Elemente. Nach dem Volksbegehren der SED für die deutsche Einheit bestand die Befürchtung, die SED bzw. die KPD (in der BRD) werde das Volksgesetzgebungsverfahren als Tribüne für Kampagnen benutzen. Es wurde als Risiko eingeschätzt, das Volk über das Grundgesetz abstimmen zu lassen, weil befürchtet wurde, die KPD werde eine Kampagne für die Einheit Deutschlands einleiten, und damit die Mehrheiten für das Grundgesetz gefährden.¹⁴⁷⁶

1951 versuchte die KPD noch einmal eine Volksbefragung gegen die Remilitarisierung Deutschlands und für den Abschluss eines Friedensvertrages mit Deutschland.¹⁴⁷⁷

Dieser Vorschlag wurde von der westdeutschen Regierung unter Adenauer abgelehnt.¹⁴⁷⁸

¹⁴⁷⁰ Doemming, Klaus-Berto von; Füßlein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR N.F. Bd. 1, 1951, S. 1ff., 620ff; Niclauß, Karlheinz: Der Parlamentarische Rat und die plebiszitären Elemente, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B45/1992, S. 3-15, 9ff.

¹⁴⁷¹ Doemming, Klaus-Berto von; Füßlein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR N.F. Bd. 1, 1951, S. 1ff., 620ff; Niclauß, Karlheinz: Der Parlamentarische Rat und die plebiszitären Elemente, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B45/1992, S. 3-15, 9ff.

¹⁴⁷² Jung, Otmar: Grundgesetz und Volksentscheid, 1994, S. 280ff.; Niclauß, Karlheinz: Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945-1949, 1998, S. 192-202

¹⁴⁷³ Jung, Otmar: Grundgesetz und Volksentscheid, 1994, S. 322

¹⁴⁷⁴ Vogelsang, Thilo: Das geteilte Deutschland (dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts Band 11), 6. Aufl. München 1975, S. 105f.; Erdmann, Karl Dietrich: Das Ende des Reiches und die Neubildung deutscher Staaten, 6. Aufl. 1988, S. 312f.

¹⁴⁷⁵ Jung, Otmar: Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! Zum Konzept einer plebiszitären Quarantäne für die junge Bundesrepublik 1948/49, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/1992, S. 16-30, 25ff.

¹⁴⁷⁶ Jung, Otmar: Grundgesetz und Volksentscheid, 1994, S. 329ff.

¹⁴⁷⁷ Vogelsang, Thilo: Das geteilte Deutschland, 6. Aufl. 1975, S. 135ff.; Morsey, Rudolf: Die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 1995, S. 34ff.

¹⁴⁷⁸ Morsey, Rudolf: Die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 1995, S. 34ff.; Vogelsang, Thilo: Das geteilte Deutschland, 6. Aufl. 1975, S. 135ff

17.5. Direktdemokratische Initiativen unter dem Grundgesetz

17.5.1. Volksbefragung zur Atombewaffnung 1958

Nachdem die Bundesregierung 1958 die Atombewaffnung der Bundeswehr im Bundestag durchgesetzt hatte und ein von der Opposition geplantes Volksbefragungsgesetz keine Mehrheit erlangt hatte, erließen die Stadtstaaten Hamburg und Bremen Volksbefragungsgesetze, in denen die Bürger nach ihrer Einstellung zur Bewaffnung der Bundeswehr mit Atomwaffen und mit der Lagerung von Atomwaffen auf dem Gebiet der Bundesrepublik befragt werden sollten. Die Bundesregierung reichte Normenkontrollklage gegen beide Gesetze beim Bundesverfassungsgericht ein, das beide Gesetze für verfassungswidrig und damit für nichtig erklärte.¹⁴⁷⁹

Das Bundesverfassungsgericht begründete dies damit, die öffentliche Meinung und politische Willensbildung des Volkes könne nicht mit einer staatlichen Willensbildung durch das Volk als Staatsorgan gleichgesetzt werden. Die Verteidigungspolitik unterliege der ausschließlichen Kompetenz des Bundes. Bundesländer würden schon dann eingreifen, wenn sie durch eine amtlich angeordnete Volksbefragung Druck ausüben wollten.¹⁴⁸⁰

Die Entscheidung schränkt die Willensbildung im Volk und die Meinungsfreiheit unangemessen ein. Das Volk muss sich immer und zu jeder Frage äußern können, auch zu einer vom Land eingerichteten Volksbefragung. Denn eine rechtsverbindliche Entscheidung sollte und konnte die von Hamburg und Bremen angeordnete Volksbefragung ohnehin nicht treffen.¹⁴⁸¹

17.5.2. Enquete-Kommission Verfassungsreform 1976

Der Bundestag setzte 1973 eine Enquete-Kommission Verfassungsreform ein, um zu überprüfen, ob das Grundgesetz reformiert werden müsse. Die Kommission bestand aus 21 Mitgliedern, davon wurden 7 vom Bundestag, 7 von der Länderseite benannt. Hinzu kamen 7 Sachverständige.¹⁴⁸² Dabei beschäftigte sich die Kommission unter dem Kapitel 1 „Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger“ auch mit den Themen Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung. Die Enquete-Kommission kam in ihrem Schlussbericht 1976 zum Ergebnis, dass Volksbefragung, Volksbegehren und Volksentscheid keine geeigneten Instrumente seien, die Legitimation und Handlungsfähigkeit der repräsentativen parlamentarischen

¹⁴⁷⁹ BVerfG, Urt. v. 30.7.1958, BVerfGE 8, 104-122 (Volksbefragung)

¹⁴⁸⁰ BVerfGE 8, 104-122, 117ff. (Volksbefragung)

¹⁴⁸¹ Stein, Ekkehart: Art. 20 I-III Rz. 39f., in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare), Band 1, Neuwied und Darmstadt 1984

¹⁴⁸² Deutscher Bundestag 7. Wahlperiode: Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, 292 S.

Demokratie zu stärken. Vielmehr bestehe die Gefahr, die Bedeutung des Parlaments zu verringern und seine Funktions- und Integrationsfähigkeit zu beeinträchtigen.¹⁴⁸³

17.6. Direktdemokratische Elemente in den Beratungen des Verfassungs-entwurfs des Zentralen Runden Tisches der DDR

17.6.1. Ausgangspunkt der Beratungen am Runden Tisch

In den Beratungen des Runden Tisches bzw. der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ spielte die Aufnahme plebiszitärer Elemente in die neue Verfassung eine bedeutende Rolle. Zum einen waren die Erfahrungen des unmittelbar als Akteur auftretenden Volkes gegenwärtig, das, u.a. durch die Montagsdemonstrationen, den Machtwechsel in der DDR herbeigeführt hatte. Zum anderen wollte man sich von dem „repräsentativen Absolutismus“¹⁴⁸⁴ des Grundgesetzes absetzen.

Waren in den unmittelbar nach 1945 entstandenen Landesverfassungen sowohl in den Ländern der westlichen Besatzungszonen als auch in den Landesverfassungen in den Ländern der sowjetisch besetzten Zone durchaus Möglichkeiten für die unmittelbare Mitwirkung des Volkes vorgesehen, sah das Grundgesetz nur für den Fall der Länderneugliederung eine Volksabstimmung vor (Art. 29, 118 GG). Allerdings erwähnt das Grundgesetz in der Staatsgrundbestimmung des Art. 20 GG in Abs. 2 über die Staatsgewalt:

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ... ausgeübt.“

(Unterstreichung von mir – G.F.)

Die westdeutschen Landesverfassungen sahen hohe Quoren für die Einleitung eines Volksbegehrens vor (10% der Stimmberechtigten in Bayern, Berlin und Niedersachsen, 20% in Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland), so dass von dem Instrument relativ selten Gebrauch gemacht wurde.

¹⁴⁸³ Ebenda S. 12-14; Die 1982 einberufene Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge“ beschäftigte sich mit der Aufnahme von Staatszielen in das Grund-gesetz, erörterte dabei aber keine direktdemokratischen Elemente, vgl. Der Bundesminister des Inneren; Der Bundesminister der Justiz (Hg.): Staatszielbestimmungen – Gesetzgebungsaufträge. Bericht der Sachverständigenkommission 1983, 139 S.

¹⁴⁸⁴ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 108 u. Fußn. 311; und Bendel, Petra: Art. „Parteiendemokratie“ in: Nohlen, Dieter (Hg.): Lexikon der Politik, Bd. 7 Politische Begriffe, München 1998, S. 458f., 459 beziehen sich dabei auf: Wolf-Dieter Narr (Hg.): Auf dem Weg zum Einparteienstaat, Opladen 1977, 249 S.. Allerdings findet sich in dem gesamten Band kein einziges Mal der Begriff „repräsentativer Absolutismus“. Wolf-Dieter Narr hat den Begriff als Einleitungssatz in seinem Beitrag „Strukturdefizite der parteienstaatlich/parlamentarischen Demokratie und mögliche Alternativen“, in Vorgänge 71 (1984), S. 95-111 verwendet: „Wir leben im repräsentativen Absolutismus.“ Das Heft 71 der „Vorgänge“ trägt den thematischen Gesamttitel „Wider den repräsentativen Absolutismus.“

17.6.2. Bürgerbewegungen

In den Beratungen der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches legte Rosemarie Will am 28.2.1990 ein Arbeitspapier zur ‚Politischen Willensbildung‘ vor. Darin sollten die Bürgerbewegungen in Art. 2 eine hervorgehobene Stellung (noch vor den politischen Parteien in Art. 3) erhalten:

„Art.2 Abs. 1:

Demokratische Willensbildung bedarf der aktiven und informierten Bürgerbeteiligung. Deshalb werden verfassungsgemäße und parteiunabhängige Bürgerbewegungen als Voraussetzung einer demokratischen Willensbildung und als Träger freier gesellschaftlicher Kritik- und Kontrollrechte in materieller und finanzieller Hinsicht gefördert.“¹⁴⁸⁵

Folgende Rechte der Bürgerbewegungen waren in dem Entwurf Will vorgesehen:

- Mitwirkung an der politischen Willensbildung und an staatlichen Entscheidungen (Art. 2 Abs. 2),
- Anhörungsrecht in Ausschüssen und Kommissionen der Volksvertretung (Art. 2 Abs. 3),
- Das Recht, dort Einwürfe einzubringen (Art. 2 Abs. 3),
- Nach Ausschöpfung des Rechtswegs sollten sie die Einberufung von „Kontrollräten“ verbindlich verlangen können (Art. 2 Abs. 4),
- Informationspflicht der Staatsorgane für sachliche Anliegen der Bürgerbewegungen (Art. 2 Abs. 5),
- Zwingendes Anhörungsrecht im Gesetzgebungsverfahren, wenn die Bürgerbewegung „glaubhaft machen kann“, dass sie 1/5 der Stimmberechtigten vertritt (Art. 2 Abs. 6),
- Stimmrecht von 10% der Stimmen im federführenden Parlamentsausschuss (Art. 2 Abs. 7),
- Rederecht im Parlament bei der 2. Lesung (Art. 2 Abs. 8).¹⁴⁸⁶

Nach der Einschätzung von Rogner steht hinter diesem Modell der Gedanke einer Perpetuierung des Runden Tisches.¹⁴⁸⁷

In der Vorlage der Redaktionsgruppe vom 22.3.1990 werden einige der oben aufgeworfenen Fragen klargestellt. Die oben erwähnten Kontrollräte sind weggefallen. Die Voraussetzungen, unter denen Bürgerbewegungen im Parlament etwas vorbringen können, sind an die Voraussetzung gebunden, dass sich ihre Tätigkeit über ein Land oder den Bund erstreckt. Sie haben

¹⁴⁸⁵ Bundesarchiv Berlin: Protokolle der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR, DA 3/37, 47-53, 47f.; zit. auch bei: Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 112f.

¹⁴⁸⁶ Bundesarchiv Berlin: Protokolle der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR, DA 3/37, 47-53, 47f.; zit. auch bei: Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 112f.

¹⁴⁸⁷ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S.

- das Recht des Vorbringens, und
- den Anspruch auf sachliche Behandlung ihrer Anliegen in den Ausschüssen der Volkskammer (Art. 32 Entwurf Redaktionsgruppe).¹⁴⁸⁸

Der Informationsanspruch der Bürgerbewegungen wird deutlicher den Interessen des privaten Informationsschutzes gegenübergestellt. Das Informationsrecht für Bürgerbewegungen besteht, soweit

- das Persönlichkeitsrecht und die Privatheit Dritter nicht verletzt werden, und
- nach Abwägung entgegenstehender öffentlicher Interessen.¹⁴⁸⁹

Im endgültigen Text des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches heißt es dann:

„Art. 35 Abs. 1 VE-RT

Vereinigungen, die sich öffentlichen Aufgaben widmen und dabei auf die öffentliche Meinungsbildung einwirken (Bürgerbewegungen), genießen als Träger freier gesellschaftlicher Gestaltung, Kritik und Kontrolle den besonderen Schutz der Verfassung.

Art. 35 Abs. 2 VE-RT:

Bürgerbewegungen, deren Tätigkeit sich auf den Bereich eines Landes oder des Bundes erstreckt, haben das Recht des Vorbringens und der sachlichen Behandlung ihrer Anliegen in den zuständigen Ausschüssen der Volkskammer und der Landtage. Sie haben, soweit die Persönlichkeit und die Privatheit Dritter nicht verletzt werden, nach Abwägung entgegenstehender öffentlicher Interessen Anspruch auf Zugang zu den bei den Trägern öffentlicher Verwaltung vorhandenen Informationen, die ihre Anliegen betreffen.“

17.6.3. Volksbegehren und Volksentscheid

Bereits die Vorlage der Redaktionsgruppe vom 7.3.1990 enthielt die Bestimmung, dass Gesetze entweder durch die Volkskammer oder das Volk beschlossen werden (Redaktionsgruppe: Die Gesetzgebung Art. 1).¹⁴⁹⁰ Für das Volksbegehren waren zunächst 1 Million Unterschriften für erforderlich gehalten worden, im endgültigen Entwurf wurde die Zahl auf 750.000 Stimmberechtigte gesenkt (das entspricht 6.04% der Stimmberechtigten). Die Redaktionsgruppe ließ einen Volksentscheid über den Staatshaushalt nicht zu, im endgültigen Entwurf wurden Volksbegehren und Volksentscheid über den Staatshaushalt ausgeschlossen.¹⁴⁹¹

Im endgültigen Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des Zentralen Runden Tisches der DDR wurde die Gesetzgebung durch Volksentscheide im Einzelnen in Art. 98 VE-RT geregelt.

¹⁴⁸⁸ Bundesarchiv Berlin: Protokolle der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des Zentralen Runden Tisches der DDR, DA 3/41, 9-11; zit. auch bei Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 114

¹⁴⁸⁹ Bundesarchiv Berlin: Protokolle der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des Zentralen Runden Tisches der DDR, DA 3/41, 9-11; zit. auch bei Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 114

¹⁴⁹⁰ Bundesarchiv Berlin: Protokolle der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des Zentralen Runden Tisches der DDR, DA 3/40, 27-28

¹⁴⁹¹ Bundesarchiv Berlin: Protokolle der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des Zentralen Runden Tisches der DDR, DA 3/40, 27-28: Art. 2 Redaktionsgruppe Gesetzgebung; Art. 98 VE-RT

Die Vorlage ist beim Präsidenten der Republik einzubringen. Dies verwundert zunächst, hat der Präsident doch im Gesetzgebungsverfahren keine Funktion erhalten. Insbesondere werden die Gesetze nicht durch den Präsidenten (wie in Art. 82 GG), sondern durch den Präsidenten der Volkskammer ausgefertigt (Art. 99 VE-RT).

In der Weimarer Reichsverfassung war ein Volksbegehren von der Reichsregierung dem Reichstag zu unterbreiten (Art. 73 III WRV). Auch die DDR-Verfassung von 1949 (Art. 87) und die Verfassungen der westdeutschen Länder sehen die Regierung bzw. das Parlament als zuständig für die Annahme des Antrages für ein Volksbegehren an (wobei die Länder neben dem parlamentarisch verantwortlichen Ministerpräsidenten keinen Präsidenten kennen).

Nach dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches sollte der Präsident den Entwurf der Regierung vorlegen. Die Regierung bzw. der Ministerpräsident sollte den Entwurf mit einer Stellungnahme der Volkskammer unterbreiten (Art. 98 IV S. 1 VE-RT). Dem Präsidenten sollte aber ein Prüfungsrecht über die Zulässigkeit des Begehrens verbleiben. Er sollte innerhalb von 4 Wochen die Entscheidung des Verfassungsgerichts beantragen können (Art. 98 III S. 2 VE-RT). Vermutlich war dies der Grund für die Einreichung des Volksbegehrens bei dem Präsidenten, denn die Regierung würde sonst als „Beteiligte“ am Gesetzgebungsverfahren über die Zulässigkeit eines Volksbegehrens entscheiden müssen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Regierung und die Volkskammernmehrheit im Regelfall die Kontrahenten eines Volksbegehrens sind. Denn ein Volksbegehren wird regelmäßig nur dann eingeleitet, wenn die Regierung nicht selbst die Initiative ergreift, sei es, weil sie das Begehren für politisch unzumutbar, unrichtig oder unzulässig ansieht, sei es, weil sie keinen Regelungs- oder Handlungsbedarf sieht. Zwar kann gegen eine die Zulässigkeit ablehnende Entscheidung der Regierung ebenfalls das Verfassungsgericht angerufen werden.¹⁴⁹² Der Präsident ist am weiteren Verfahren des Volksentscheids nicht beteiligt, so dass ihm eher die unparteiliche Funktion der Zulässigkeitsprüfung anvertraut werden konnte. Denn die Regierung wäre hier Richter in eigener Sache geworden.

Folgende Voraussetzungen mussten für ein erfolgreiches Volksbegehren erfüllt werden:

1. Ausgearbeiteter Gesetzesentwurf

Wie in der Weimarer Reichsverfassung muss dem Volksbegehren ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzesentwurf zugrunde liegen (Art. 98 I 2 VE-RT).¹⁴⁹³

¹⁴⁹² Vgl. die Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs gegen die Zulässigkeit des Volksbegehrens „Keine Startbahn West“ im Jahre 1982, NJW 1982, 1141ff.; dazu Rux, Johannes: Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern, Baden-Baden 2008, S. 378

¹⁴⁹³ Art. 73 III WRV

2. Initiativrecht

Im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung steht das Initiativrecht zur Einleitung eines Volksbegehrens aber nur dem Volke (bzw. einer Gruppe von 750.000 Stimmberechtigten) zu, nicht aber dem Reichspräsidenten (Art. 73 I WRV) oder einer qualifizierten Minderheit von Abgeordneten (Art. 73 II WRV: ein Drittel des Reichstags). Gerade damit war die Stellung des Parlaments in der Weimarer Reichsverfassung erheblich geschwächt worden, konnte doch die Opposition (1/3 der Abgeordneten) oder der Reichspräsident die Mehrheitsentscheidung des Parlaments unterlaufen oder sogar den Reichstag auflösen (Art. 25 WRV).

Zwar nimmt auch der Volksentscheid dem Parlament die Letztentscheidungsbefugnis, er bleibt aber immer, schon wegen des Zulässigkeitsquorums, die Ausnahme gegenüber dem regelmäßigen Gesetzgebungsverfahren des Parlaments, dessen Entscheidung durch kein anderes Verfassungsorgan (mit Ausnahme des Verfassungsgerichts – Art. 109-112 VE-RT) in Frage gestellt werden kann.

3. Vertrauensleute

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches bringt ein neues Element in die Volksgesetzgebung ein, indem neun Vertrauensleute benannt werden müssen (Art. 98 I 3 VE-RT). Diese sind bei der Zulässigkeitsprüfung vor dem Verfassungsgericht zu beteiligen, und haben Rederecht in den Ausschüssen bzw. dem Parlament sowie das Recht, nach der Verabschiedung eines Gesetzentwurfs durch die Volkskammer über die Beendigung des Volksgesetzgebungsverfahrens zu entscheiden.

Mit dieser Regelung werden dem Volksgesetzgebungsverfahren einige kritische Einwände genommen, wurde doch vorgeworfen, es sei kein Kompromiss möglich, es könne nur mit „Ja“ oder „Nein“ gestimmt werden. Mit der Benennung von Vertrauensleuten ist ein Verhandlungspartner vorgesehen, der unter gewissen Umständen die Durchführung des Volksgesetzgebungsverfahrens überflüssig machen kann, wenn nämlich das Parlament unter dem Druck des Verfahrens doch eine Entscheidung über den Gesetzesvorschlag trifft.

Die Stellung der Vertrauensleute ist ansonsten nicht näher geregelt, was angesichts des Gesetzesvorbehalts (Art. 98 VI VE-RT) nicht notwendig erscheint. Kritisch bleibt im Verfassungsentwurf ihre Legitimation,¹⁴⁹⁴ ungeklärt bleibt auch, wer die Vertrauensleute ihrerseits wieder kontrolliert.¹⁴⁹⁵ Rogner befürchtet, die Stellung der Vertrauensleute gebe ein ideales Podium für Demagogen.¹⁴⁹⁶

¹⁴⁹⁴ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 118

¹⁴⁹⁵ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S.118

¹⁴⁹⁶ Ebenda, S.118

Dieser Einwand bzw. diese Frage ist sicherlich mit Recht erhoben worden, allerdings kam es nicht zur Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung, in der die Stellung der Vertrauensleute, ihre demokratische Legitimation und gegebenenfalls auch ihre Abwahl näher hätte geregelt werden müssen.

4.Quorum

Das Quorum von 750.000 Stimmberechtigten, das für die Einleitung eines Volksbegehrens notwendig sein soll, entspricht einem Quorum von 6.04% der Stimmberechtigten¹⁴⁹⁷ und ist damit deutlich niedriger als die Quoren in den westdeutschen Landesverfassungen.¹⁴⁹⁸ Erst damit wird das Volksbegehren zu einem praktikablen Instrument. Dies stellt auch die entscheidende Neuerung dar, denn die hohen Quoren in den westdeutschen Landesverfassungen verhinderten die häufige Anwendung. Eine Ausnahme bildet Bayern, das mit einem Quorum von 10% der Stimmberechtigten unter den Quoren der meisten anderen Länder blieb.

5.Fristen

Im Entwurf sind mehrere Fristen vorgesehen:

- 4-Wochen-Frist ab Einreichung für die Prüfung der Zulässigkeit,
- Ministerpräsident legt das Volksbegehren innerhalb eines Monats der Volkskammer vor,
- Drei-Monats-Frist für die Volkskammer, um das Gesetz anzunehmen,
- Zehn-Wochen-Frist nach Ablehnung der Volkskammer für einen Volksentscheid.

Die drei erstgenannten Fristen erscheinen gerade noch ausreichend, die Zehn-Wochen-Frist für die Vorbereitung eines Volksentscheids ist aber entschieden zu kurz, um eine ausreichende Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Außerdem bleibt unklar, innerhalb welcher Frist das Verfassungsgericht entscheidet, wenn es angerufen wird; davon hängt auch der Lauf der weiteren Fristen ab.

6.Werbung in öffentlich-rechtlichen Massenmedien

Ein weiteres neues Element sieht der Verfassungsentwurf des Runden Tisches in Art. 98 Abs. 4 S. 6 VE-RT vor, in dem er den Trägern des Volksbegehrens innerhalb der zehn Wochen bis zur Abstimmung Gelegenheit zur unentgeltlichen Werbung in den Massenmedien gibt. Möglicherweise standen die Wahlwerbesendungen der Parteien vor

¹⁴⁹⁷ Stand der Stimmberechtigten nach der Volkskammerwahl am 18.3.1990: 12,2 Mio., vgl. Fischer Weltalmanach 1991, Sp. 244f.; Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 35

¹⁴⁹⁸ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 149

den Bundestags- und Landtagswahlen Pate für diese Regelung.¹⁴⁹⁹ Mit diesem Vorschlag geht der Entwurf auf die Bedeutung der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung ein, und gibt damit auch Volksbegehren, die aus der Mitte des Volkes kommen und nicht von Parteien getragen werden, eine Möglichkeit zur ausreichenden Darstellung ihres Anliegens.¹⁵⁰⁰

7. Unzulässiges Thema für Volksbegehren: Staatshaushalt

Als unzulässiges Thema für ein Volksbegehren wird der Staatshaushalt aufgeführt (Art. 98 II VE-RT). Der Grund dafür ist in dem Budgetrecht des Parlaments zu sehen. Der Staatshaushalt ist keine isolierte Sachfrage, sondern stellt das Regierungsprogramm der Regierungsparteien, in Zahlen ausgedrückt, dar.¹⁵⁰¹ Man würde mit einem Volksentscheid über den Staatshaushalt der Regierung die Möglichkeit nehmen, ihr Programm umzusetzen, bzw. die Regierung wäre gezwungen, mit einem ihren Präferenzen völlig zuwiderlaufenden Haushalt regieren zu müssen. Das ist nur schwer möglich; dafür wäre die Neuwahl der Regierung sicherlich die zweckmäßigere Alternative.

8. Verfassungsänderungen

Verfassungsänderungen bedürfen neben einer Zwei-Drittel-Mehrheit in der Volkskammer auch der Bestätigung durch einen Volksentscheid, der in diesem Falle von dem Parlament bzw. der Regierung initiiert wird (Art. 100 I VE-RT).

9. Offene Fragen

Es bleiben dennoch Fragen offen:

- Steht dem Parlament ebenfalls das Recht zur Darstellung in den öffentlich-rechtlichen Medien zu?¹⁵⁰²
- Steht dem Parlament das Recht zu, einen Alternativvorschlag zur Abstimmung zu stellen (wie es in Bayern praktiziert wird)?¹⁵⁰³

¹⁴⁹⁹ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 118

¹⁵⁰⁰ Ebenda, S.118

¹⁵⁰¹ Preuß, Ulrich K.: Protokoll der dritten öffentlichen Anhörung der Gemeinsamen Verfassungskommission am 17. 6. 1992; abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung (Zur Sache 2/96), Bd. 2: Anhörungen und Berichterstattengespräche, Bonn 1996, S. 131-188; nachfolgend zitiert GVK-Anhörung III S. 1-54, Zitat Preuß auf S. 42

¹⁵⁰² Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 118

¹⁵⁰³ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 118f.

Nicht geregelt sind im Entwurf des Runden Tisches das Recht zur Volksinitiative sowie die Frage der Kostenerstattung für die Initiatoren des Volksbegehrens, wie es in späteren Entwürfen vorgesehen ist.

Es bleibt dennoch das unbestreitbare, bisher kaum beachtete Verdienst des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches, in einem vollständigen, ausgearbeiteten Verfassungstext die Volksgesetzgebung durch konstruktive innovative Verfahrensvorschläge auf die Tagesordnung der deutschen Verfassungsdiskussion gesetzt zu haben.

Die Darstellung wäre unvollständig, würde man nicht die Rolle des Bürgers und der Bürgerbewegungen, die im Verfassungsentwurf vorgesehen sind, mit berücksichtigen.

So sieht der Verfassungsentwurf des Runden Tisches das Recht jedes Bürgers zur politischen Mitgestaltung vor (Art. 21 VE-RT), wobei das Wahlrecht einschließlich des Kommunalwahlrechts von Ausländern, die Verfahrensbeteiligung jedes Betroffenen, das Beschwerderecht und das Recht auf Gehör und auf begründeten Bescheid ausdrücklich erwähnt werden (Art. 21 IV u. V VE-RT). Weitere Elemente der Bürgerbeteiligung sind die Verbandsklage (Art. 33 III 3 VE-RT) sowie die bereits erörterten Bestimmungen über die Bürgerbewegungen (Art. 35 VE-RT).

17.7. Direkte Demokratie im Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder

Das Demokratiemodell des Kuratoriumsentwurfs ging davon aus, dass sich die Mitwirkung der Bürger nicht im Wahlakt erschöpfe, sondern das Volk als Souverän ständig aktiv an der politischen Willensbildung und Auseinandersetzung beteiligt bleibe. Die repräsentative Demokratie des Grundgesetzes bedürfe deshalb der Ergänzung um Möglichkeiten unmittelbarer Abstimmung durch das Volk.¹⁵⁰⁴ Die gewachsene politische Kultur, die sich insbesondere auch in der friedlichen Revolution in der DDR im Herbst 1989 gezeigt habe, und das gestiegene Bedürfnis der Bürger an aktiver Teilhabe erfordere die Einführung der direkten Beteiligung des Volkes. Damit könne der Politikverdrossenheit sowie militanter Auswege daraus entgegengewirkt werden.¹⁵⁰⁵

Der Kuratoriumsentwurf sah im Art. 82a die Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheiden auf Bundesebene vor. Eine Volksinitiative, die von mindestens 100.000 Stimmberechtigten (das entspricht 0,17% der Wahl- bzw. Stimmberechtigten) unterzeichnet sein musste, hatte Anspruch darauf, vom Parlament behandelt werden.¹⁵⁰⁶ Stimmt das Parlament dem Gesetzentwurf nicht zu, konnte ein

¹⁵⁰⁴ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 53

¹⁵⁰⁵ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang: Eine Verfassung für Deutschland. Manifest-Text-Plädoyers, 1991, S. 26

¹⁵⁰⁶ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 53f.

Volksbegehren beantragt werden. Das Volksbegehren kam zustande, wenn mindestens eine Million Stimmberechtigte innerhalb eines halben Jahres zugestimmt haben (Art. 82a II KuratE). Kam das Volksbegehren zustande, musste innerhalb einer Frist von sechs bis neun Monaten ein Volksentscheid über den Gesetzentwurf herbeigeführt werden (Art. 82a III KuratE). Bei dem anzusetzenden Volksentscheid zählte die Mehrheit der Abstimmenden, es zählten nur Ja- und Nein-Stimmen (Art. 82a III 4 KuratE). Bei Verfassungsänderungen mussten 2/3 der Abstimmenden, mindestens aber die Hälfte der Stimmberechtigten zustimmen, um ein positives Ergebnis zu erzielen (Art. 82a III 3 KuratE). Es wurden weitere Verfahrensregeln eingeführt:

- Die Bundesregierung musste den mit Gründen versehenen Gesetzentwurf veröffentlichen und verbreiten,
- Die Initiatoren erhielten einen Anspruch auf Kostenerstattung, sobald die Volksinitiative erfolgreich war (Art. 82a IV KuratE).

Neu an dem Kuratoriumsentwurf war die Volksinitiative, die mit einem relativ niedrigen Quorum (100.000 Unterschriften, das entspricht 0,17% der Stimmberechtigten) zustande kommen konnte. Das Volksbegehren hatte lediglich ein Quorum von 1 Mio. Unterschriften, das entspricht 1,65% der Wahlberechtigten.¹⁵⁰⁷ Neu war auch der Anspruch auf Kostenerstattung. Bemerkenswert ist ferner, dass kein Gesetzgebungsbereich (z.B. Staatshaushalt, Steuergesetze, Besoldungsgesetze) von der Volksgesetzgebung ausgenommen wurde (Art. 82a KuratE).

Der Kuratoriumsentwurf spielte – neben dem Entwurf des Runden Tisches – auch in den Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) eine wichtige Rolle, weil Bündnis 90/Die Grünen den Entwurf bzw. Teile davon nahezu unverändert in die Beratungen der GVK einbrachten.¹⁵⁰⁸

17.8. Bürgerbeteiligung und Plebiszite in der Gemeinsamen Verfassungskommission

In der Gemeinsamen Verfassungskommission wurden die Argumente und Gegenargumente für eine direkte Beteiligung des Volkes sehr ausführlich unter Mitwirkung von neun Sachverständigen ausgetauscht. Zur Strukturierung der Diskussion wurde ein Fragenkatalog von 28 Fragen versandt, auf den die Sachverständigen schriftlich Stellung nahmen und die in der mündlichen Anhörung am 17.6.1992 noch einmal nachgefragt und erläutert wurden.¹⁵⁰⁹ Zu Beginn der Sitzung überreichte Gerald Häfner

¹⁵⁰⁷ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 53f.

¹⁵⁰⁸ Deutscher Bundestag 12. Wahlperiode: Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5.11.1993, BT-Drucks. 12/6000, S.136ff.

¹⁵⁰⁹ Protokoll der dritten öffentlichen Anhörung der Gemeinsamen Verfassungskommission am 17. 6. 1992, abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung (Zur Sache 2/96), Band 2 Anhörungen und Berichterstattegespräche, Bonn 1996, S. 131-188, nachfolgend zitiert: GVK-Anhörung III S. 1-54

(Bündnis 90/Die Grünen) Unterschriftenlisten von 265.000 Unterschriften, die sich für die Aufnahme von Volksbegehren und Volksentscheid in die Verfassung einsetzten.¹⁵¹⁰

Im Folgenden wird versucht, die wesentlichen Gegenstände und Ergebnisse der Diskussion zusammenzufassen, wobei das Schwergewicht auf den grundsätzlichen Fragen der Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit plebiszitärer Verfahren liegt.¹⁵¹¹

17.8.1. Defizite im politischen System¹⁵¹²

Anlass für die Diskussion um die Aufnahme plebiszitärer Verfahren in die Verfassung ist die Feststellung einer stärker zunehmenden Politikverdrossenheit, d.h. des nachlassenden Vertrauens in die Lösungskompetenz des parlamentarischen und administrativen Systems.¹⁵¹³ Das Politikmonopol der politischen Parteien¹⁵¹⁴ erhielt Konkurrenz durch Bürgerbewegungen und Bürgerinitiativen, die sich für ein Thema engagierten, und zwar außerhalb des politischen Forums der Parteien und Parlamente. Damit einhergehend wird ein Mitgliederverlust der politischen Parteien und sinkende Wahlbeteiligung beklagt.¹⁵¹⁵ Ausdruck dieser Haltung sind immer mehr Äußerungen folgender Art:

- „Auf mich hört ja doch keiner“,
- „Ich kann sowieso nichts machen“,
- „Die Politiker machen doch ohnehin, was sie wollen.“¹⁵¹⁶

Darin drückt sich ein Ohnmachtsgefühl darüber aus, dass sich die Mitwirkung auf eine Teilnahme bei der alle 4 Jahre stattfindenden Wahl beschränkt.¹⁵¹⁷

Die Integrationsfähigkeit und Akzeptanz des überkommenen repräsentativen Systems lässt nach.¹⁵¹⁸ Eckart Klein konstatiert, die Parteien seien nicht mehr in vollem Umfang

¹⁵¹⁰ GVK-Anhörung III S. 1-3

¹⁵¹¹ Frage 1 des Fragenkatalogs an die Sachverständigen (GVK-Anhörung III S. 1-2) lautete: „Halten Sie es für notwendig, zweckmäßig oder wünschenswert, das System der parlamentarischen Demokratie durch erweiterte Möglichkeiten unmittelbarer Bürgerbeteiligung zu ergänzen und zu verstärken?“

¹⁵¹² Frage 3 des Fragenkatalogs an die Sachverständigen: „Gibt es Ihrer Meinung nach Mängel des politischen Systems, die eine abnehmende Akzeptanz, Integrationsfähigkeit und Legitimationskraft indizieren oder signalisieren, und denen durch Möglichkeiten verstärkter Bürgerbeteiligung abgeholfen werden kann? Welche alternativen Maßnahmen innerhalb des Systems der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie – etwa im Parteien- oder Wahlrecht – ließen sich stattdessen erwägen?“

¹⁵¹³ Claus Offe in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung (Zur Sache 2/96), Band 2 Anhörungen und Berichterstattergespräche, Bonn 1996, Gemeinsame Verfassungskommission: Stenographischer Bericht der 3. Öffentlichen Anhörung zum Thema: Bürgerbeteiligung und Plebiszite vom 17. Juni 1992, S. 131-188; im Folgenden zitiert: GVK-Anhörung III S. 1-54, hier: S. 44

¹⁵¹⁴ Tilman Evers: GVK-Anhörung III S. 8; Eckart Klein, S. 15; Uwe Thaysen, S. 24

¹⁵¹⁵ Gerald Häfner: GVK-Anhörung III S. 2; Bruno Kaufmann, S. 11; zur sinkenden Wahlbeteiligung die empirische Untersuchung von Sonja Kock: Ausstieg aus der Demokratie ?, Diss. Gießen 2014 (erscheint demnächst)

¹⁵¹⁶ Gerald Häfner: GVK-Anhörung III S. 2; Bruno Kaufmann, S. 11

¹⁵¹⁷ Uwe Thaysen: GVK-Anhörung III S. 24

¹⁵¹⁸ Edzard Schmidt-Jortzig: GVK-Anhörung III S. 22

in der Lage, ihre „Schwammfunktion“ wahrzunehmen, d.h. unten an der Basis die Auffassungen der Bevölkerung wirklich in sich aufzusaugen, zu filtern und dann weiter zu transportieren.¹⁵¹⁹

Gleichzeitig sind die Bereitschaft, sich politisch zu engagieren, das Wissen und das Interesse an Politik in den letzten vierzig Jahren deutlich gestiegen.¹⁵²⁰ Die Bürger erwarten mehr Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten, auch außerhalb der etablierten Parteien.¹⁵²¹ Das demokratische Selbstbewusstsein ist heute von anderer Qualität als 1949.¹⁵²²

Demgegenüber weist Badura darauf hin, die Politikverdrossenheit sei möglicherweise nicht so groß, wie mehrfach beklagt worden sei, insbesondere könne sie durch plebiszitäre Verfahren weder beseitigt noch gemildert werden.¹⁵²³ Für die Parteien sei vielmehr erforderlich, sich gegenüber Interessen die erforderliche Selbstständigkeit zu bewahren. Der Bundestag solle sich mit den wirklich wichtigen Gesetzgebungsmaterien beschäftigen, dies sei ein notwendiges Reformthema. Die Parteien seien für die Personalauslese der politischen Repräsentanten unverzichtbar.¹⁵²⁴ Auch innerhalb der vier Jahre könne man sich jederzeit an die Volksvertretung wenden.¹⁵²⁵ Darüber hinaus konfrontieren die Konkurrenzparteien und die öffentliche Meinung die Parteien und die Volksvertretung täglich mit Problemen¹⁵²⁶ und zwingen sie zur Reaktion und zum Handeln.

17.8.2. Wege zur aktiven Teilhabe der Bürger

Für die Leistungsfähigkeit des politischen Systems sei dringend erforderlich, die Selbstgestaltungskräfte der Gesellschaft mit heranzuziehen und zu ermutigen.¹⁵²⁷ Sämtliche neuen Ideen in den 70er und 80er Jahren seien von Organisationen außerhalb des politischen Systems gekommen, z.B. von Kirchen, wissenschaftlichen Organisationen, Berufsverbänden, evangelischen Akademien, Bürgerinitiativen etc., und hätten die Amts- und Geschäftsträger zur Rücksichtnahme gezwungen.¹⁵²⁸ Die ehrenamtlichen und freiwilligen Engagements stießen aber immer wieder auf institutionelle Hindernisse ihrer Mitsprachemöglichkeiten.¹⁵²⁹ Deshalb sei eine Öffnung im Bereich der Bürger- und Teilhaberechte dringend erforderlich. Dazu gehörten u.a.:

¹⁵¹⁹ Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 15

¹⁵²⁰ Bruno Kaufmann: GVK-Anhörung III S. 11

¹⁵²¹ Tilman Evers: GVK-Anhörung III S. 8

¹⁵²² Edzard Schmidt-Jortzig: GVK-Anhörung III S. 22

¹⁵²³ Peter Badura: GVK-Anhörung III S. 5

¹⁵²⁴ Peter Badura, GVK-Anhörung III, S. 52

¹⁵²⁵ Ebenda S. 5

¹⁵²⁶ ebenda S. 5

¹⁵²⁷ Tilman Evers: GVK-Anhörung III S. 8

¹⁵²⁸ Claus Offe: GVK-Anhörung III S. 44

¹⁵²⁹ Tilman Evers: GVK-Anhörung III S. 8

- Recht von Verbänden und Bürgerbewegungen auf Akteneinsicht,¹⁵³⁰
- Mitgliedschaft und Anhörungsrecht in Räten, Ausschüssen und Kommissionen,¹⁵³¹
- ein verbessertes Petitionsrecht,¹⁵³²
- die Verbandsklage,¹⁵³³
- die Verlängerung der Legislativkompetenzen nach unten,¹⁵³⁴
- Änderungen im Parteienwesen, insbesondere Stärkung der innerparteilichen Demokratie,¹⁵³⁵
- Änderungen im Verbändewesen,¹⁵³⁶
- Bürgerbonus auch für Verbände.¹⁵³⁷

17.8.3. Einwand: Plebiszitäre Verfahren sind nur andere Formen der Parteipolitik

Peter Badura hält der Forderung nach Einführung weiterer plebiszitärer Elemente entgegen, damit werde der Versuch gemacht, den Parteien sozusagen das Volk in seiner Ursprünglichkeit entgegenzusetzen, als ob eine Million Unterschriften eine reinere, echtere und letzten Endes stärkere demokratische Willensbildung wären.¹⁵³⁸ Tatsächlich seien plebiszitäre Verfahren aber nur andere Wege, mit dem bestimmte Parteien oder Gruppen (die im Parlament keine Mehrheit gefunden haben – GF) ihre Wirksamkeit steigern und möglicherweise Erfolge erzielen können.¹⁵³⁹ Plebiszitäre Verfahren seien die Fortsetzung der Parteiendemokratie mit anderen Mitteln, da ohne ausreichende Organisation, die nur von den Parteien oder Verbänden geleistet werden könne, die erforderlichen Unterschriften gar nicht beizubringen seien.¹⁵⁴⁰ In der Bundesrepublik Deutschland und in der Weimarer Republik sei es noch nicht vorgekommen, dass ein Volksentscheid gegen die Parteien Erfolg hatte.¹⁵⁴¹ Gegenbeispiel ist Dänemark, wo alle großen Parteien für den Maastricht-Vertrag waren, das Volk aber den Beitritt zunächst ablehnte.¹⁵⁴²

¹⁵³⁰ Tilman Evers: GVK-Anhörung III, S. 8

¹⁵³¹ ebenda, S. 8

¹⁵³² Tilman Evers: GVK-Anhörung III S. 8

¹⁵³³ Ebenda, S. 8

¹⁵³⁴ Claus Offe: GVK-Anhörung III S. 44

¹⁵³⁵ Ebenda, S. 8

¹⁵³⁶ ebenda, S. 8

¹⁵³⁷ Claus Offe: GVK-Anhörung III, S. 8

¹⁵³⁸ Peter Badura: GVK-Anhörung III S. 6

¹⁵³⁹ Peter Badura: GVK-Anhörung III S. 6; Hornig, Eike-Christian: Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa, Baden-Baden 2011, hat den Einfluss der Parteien auf Volksentscheide in neun westeuropäischen Ländern untersucht, und einen deutlich messbaren Einfluss der Parteien sowohl bei der Auslösung von Volksbegehren und Volksentscheiden, als auch bei den Abstimmungsempfehlungen der Parteien, und einen nur geringen Respekt bei dem Umgang der Parteien mit den Ergebnissen von Volksentscheiden festgestellt (a.a.O., S. 303ff., 312ff., 318ff.)

¹⁵⁴⁰ Edzard Schmidt-Jortzig: GVK-Anhörung III S. 23

¹⁵⁴¹ Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 47, unter Hinweis auf eine nicht näher bezeichnete Studie von Treutsch

¹⁵⁴² Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 47

Peter Badura:

„Wir müssen uns schon ernsthaft fragen, wem wir solche Waffen wie plebiszitäre Verfahren in die Hand geben.“¹⁵⁴³

Aus dieser Äußerung ist auch die Interessenkonstellation in der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) ersichtlich: Peter Badura wurde in der GVK regelmäßig von der CDU/CSU-Fraktion als Sachverständiger benannt. Als Regierungs- und Mehrheitspartei in der Koalition konnte die CDU/CSU kein Interesse daran haben, den Oppositionsparteien noch weitere Verfahrensmöglichkeiten in die Hand zu geben, mit denen diese versuchen könnten, im Parlament nicht vorhandene Mehrheiten auf dem Wege über die unmittelbare Volksgesetzgebung zu ersetzen, und eventuell getroffene Mehrheitsentscheidungen wieder in Frage zu stellen oder sogar zur Aufhebung zu bringen. Hatte die Regierungspartei es ohnehin schon schwer genug, innerhalb der Koalition eine gemeinsame Linie herbeizuführen, musste diese teilweise gegen die Oppositionsmehrheit im Bundesrat durchgesetzt werden. Es bestand deshalb überhaupt kein Interesse daran, der Opposition noch weitere „Waffen“ in die Hand zu geben. Das hatte die CDU allerdings in der Vergangenheit nicht daran gehindert, selbst Volksbegehren und Volksentscheide zu initiieren, wenn sie in der Opposition war (z.B. bei dem auch in der GVK zur Sprache gekommenen Volksbegehren zur Kooperativen Schule in Nordrhein-Westfalen).¹⁵⁴⁴

17.8.4. Einwand: Plebiszitäre Verfahren bieten eine geringere Richtigkeitsgewähr

Peter Badura stellt die These auf, plebiszitäre Verfahren seien nur andere Formen der mittelbaren Demokratie, aber eine Form, die weniger leistungsfähig sei und eine geringere Richtigkeitsgewähr als die Verfahren der Parteiendemokratie und des Parlamentarismus biete.¹⁵⁴⁵ Politische Entscheidungsverfahren sollten möglichst so organisiert werden, dass sie, soweit das nach menschlichen Organisationsmöglichkeiten denkbar sei, vernünftige und gerechte Ergebnisse hervorbringen.¹⁵⁴⁶

Dem wurde entgegengehalten, dass es nicht bei allen Entscheidungen auf die Richtigkeitsgewähr ankomme. In bestimmten Fällen (z.B. Hauptstadtentscheidung: Bonn oder Berlin? – GF) können beide Entscheidungen richtig sein.¹⁵⁴⁷ Hat nicht auch das Volk das Recht, einmal Fehler zu machen?¹⁵⁴⁸

¹⁵⁴³ Peter Badura: GVK-Anhörung III S. 52

¹⁵⁴⁴ Herbert Schnoor: GVK-Anhörung III S. 26; Burkhard Hirsch: GVK-Anhörung III S. 31

¹⁵⁴⁵ Peter Badura: GVK-Anhörung III S. 6

¹⁵⁴⁶ Peter Badura: GVK-Anhörung III S. 52

¹⁵⁴⁷ Otto Schily: GVK-Anhörung III S. 33

¹⁵⁴⁸ Konrad Elmer: GVK-Anhörung III S. 37

Man fragt sich, wie andererseits bei parlamentarischen Entscheidungen die Richtigkeitsgewähr festgestellt werden soll.¹⁵⁴⁹

17.8.5. Einwand: Plebiszitäre Verfahren greifen nur ein Thema aus dem politischen Entscheidungsprozess heraus

Von ihrem Ausgangspunkt beschäftigen sich plebiszitäre Verfahren regelmäßig mit der Entscheidung einer Sachfrage. Peter Badura sieht die Gefahr, dass man sich eine bestimmte Frage aus der gesamten Bandbreite heraussucht, und durch diese Selektion die Anstrengung vermeidet, alle weiteren in Frage kommenden Gesichtspunkte des Gemeinwohls berücksichtigen zu müssen.¹⁵⁵⁰ Insbesondere bei Gesetzen, die Ausgaben nach sich ziehen, ist zu berücksichtigen, dass der Staatshaushalt nur über einen bestimmten Umfang verfügt, und viele wichtige Aufgaben berücksichtigt und finanziert werden müssen. Der Staatshaushalt muss für alle Pflichtausgaben finanzielle Mittel vorsehen und kann allenfalls bestimmte Prioritäten setzen. Parlamentarische Gesetzentwürfe mit finanziellen Auswirkungen (Finanzvorlagen) müssen deshalb ihre finanziellen Auswirkungen angeben und einen Vorschlag zur Deckung der Mindereinnahmen oder Mehrausgaben enthalten (§ 96 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags). Volksentscheide können unter Umständen mit einer einzigen Frage die Deckung des gesamten Staatshaushalts in Frage stellen.¹⁵⁵¹

Deshalb hatten die Weimarer Reichsverfassung (WRV) und eine Reihe von Landesverfassungen bestimmte Materien, wie z.B. den Haushaltsplan, Finanz- und Steuergesetze und Besoldungsgesetze, von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen.¹⁵⁵²

17.8.6. Einwand: Aktive Minderheiten können die Mehrheit überstimmen

Bei Volksentscheiden besteht das Risiko, dass – wenn keine Mindestbeteiligungen vorgesehen sind – aktive und interessierte Minderheiten die Mehrheit des Volkes überstimmen,¹⁵⁵³ und zwar eine Mehrheit, die die Sache nicht durch das Volk entschieden haben will, sondern diese Entscheidung lieber dem Parlament anvertrauen würde.¹⁵⁵⁴ Es gebe kein Entscheidungsverfahren, das den Einzelnen so sehr entmachte

¹⁵⁴⁹ Uwe Thaysen: GVK-Anhörung III S. 38

¹⁵⁵⁰ Peter Badura: GVK-Anhörung III S. 6

¹⁵⁵¹ Für den Ausschluss von Volksentscheiden über den Staatshaushalt auch Ulrich K. Preuß: GVK-Anhörung III S. 42, weil der Haushalt das in Zahlen gegossene Regierungsprogramm darstelle, und ein Plebiszit in diesem Falle über eine Abwahl der Regierung entscheide; dies sei aber den Parlamentswahlen vorbehalten.

¹⁵⁵² Art. 73 IV WRV: Über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen kann nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen; so auch: Art. 60 VI LV Baden-Württemberg; Art. 73 LV Bayern; Art. 70 LV Bremen; Art. 124 I 2 LV Hessen; Art. 48 I 3 LV Niedersachsen; Art. 68 LV Nordrhein-Westfalen; Art. 109 IV 2 LV Rheinland-Pfalz; Ausnahme: Art. 41, 42 LV Schleswig-Holstein (seit 13.6.1990)

¹⁵⁵³ Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 46; Norbert Geis: GVK-Anhörung III S. 27

¹⁵⁵⁴ Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 46

wie plebiszitäre Verfahren. Bei der Wahl habe man Parteien mit Wahlprogrammen vor sich, die Unterschiede der Parteien seien erkennbar. Bei Volksentscheiden sei dies nicht gegeben.¹⁵⁵⁵ Da bei Volksentscheiden die Abstimmungsbeteiligung oft unter 50% liegt, kann sich diese Befürchtung zumindest auf eine empirische zahlenmäßigen Grundlage stützen.

17.8.7. Willensbildung in repräsentativen Körperschaften

Claus Offe beschreibt folgende verbleibende Vorzüge bei der Entscheidung durch repräsentative Körperschaften:

„1. Gesetz des Wiedersehens: „Jeder Teilnehmer muss in allen seinen Äußerungen damit rechnen, dass er von allen anderen Teilnehmern des Gremiums laufend auf seine Glaubwürdigkeit, Sachkunde, Aufrichtigkeit, Widerspruchsfreiheit und sein Arbeitsengagement geprüft wird. Wer morgen anders redet als heute und drinnen anders als draußen, setzt sich zumindest milden Formen der Mißbilligung aus, deren Antizipation in der Regel für ein Minimum an Seriosität und Disziplin sorgt.“¹⁵⁵⁶

„2. Gremien haben im Vergleich mit Versammlungen und Referenden den Vorteil, eine reichere Kommunikationssituation zu schaffen. Man kann nicht nur ja oder nein sagen, wie bei Referenden, sondern auch in der Zeitdimension operieren, d.h. zwischen früher und später entscheiden, neue Verhandlungsgegenstände einführen, die Kompromissbildung durch Tauschhandlungen erleichtern usw.“¹⁵⁵⁷

„3. Andererseits sind repräsentative Entscheidungskörperschaften durch stummen, zwingenden Imperativ der Machterhaltung und Koalitionserhaltung zu Rücksichten gezwungen, die die genannten Vorteile zunichte machen können.“¹⁵⁵⁸

17.8.8. Die Verantwortung des Parlaments

Das Parlament bzw. die parlamentarische Mehrheit übernimmt mit den von ihr verabschiedeten Gesetzen auch die parlamentarische Verantwortung für die Folgen, die sich daraus ergeben. Mit einer Gesetzgebung direkt durch das Volk würde sich das Parlament der Verantwortung entziehen, bzw. ihm würde die Verantwortung entzogen werden.¹⁵⁵⁹ Das Volk entscheide über eine isolierte Frage in einem plebiszitären Verfahren mit Ja oder Nein, könne aber – im Gegensatz zu den Abgeordneten – für die Ergebnisse und Auswirkungen nicht mehr haftbar gemacht werden.

Diesem Argument hielt Konrad Elmer entgegen, dass für die Folgen der letzten Wahl zur deutschen Einheit alle Bürger mit Steuererhöhungen und mit Arbeitslosigkeit haften, die Auswirkungen also nicht allein von den Parlamentariern, sondern in erster Linie von den betroffenen Bürgern zu tragen sind.¹⁵⁶⁰

¹⁵⁵⁵ Peter Badura: GVK-Anhörung III S. 52

¹⁵⁵⁶ Claus Offe: GVK-Anhörung III S. 18

¹⁵⁵⁷ Ebenda, S. 18

¹⁵⁵⁸ ebenda, S. 18

¹⁵⁵⁹ Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 14

¹⁵⁶⁰ Konrad Elmer: GVK-Anhörung III S. 37

17.8.9. Gefahr der Schwächung des Parlaments¹⁵⁶¹

Es ist Sinn der Wahlen, dass Persönlichkeiten und Gruppen des Vertrauens berufen bzw. abberufen werden.¹⁵⁶² Als Laie überlässt man die Entscheidung einer kniffligen Frage „ganz gern einem Experten, zu dem man natürlich personales Vertrauen haben muss – das spielt ja eine ganz wichtige Rolle –,“ ... „statt sich selbst zu Dingen definitiv äußern zu müssen, von denen man jedenfalls die Folgen nicht endgültig absehen kann. Vieles bei der repräsentativen Demokratie ist ja überhaupt eine Frage des Vertrauens, und zwar des Vertrauens in fremde Problemlösungskompetenz.“¹⁵⁶³

Plebiszite stellen nicht nur eine Meinungsäußerung dar (wie z.B. die Volksbefragungen gegen die Atombewaffnung 1958 in Hamburg und Bremen),¹⁵⁶⁴ sondern wollten eine gegen das Parlament gerichtete Wirkung erzielen, indem eine Mitentscheidungsbefugnis neben dem Parlament vorgesehen sei.¹⁵⁶⁵ Es sei aber zwingend notwendig, dass die Kräfte der Parteiendemokratie und des Parlamentarismus gestärkt werden.¹⁵⁶⁶

Dieser Befürchtung hält Ulrich K. Preuß entgegen, es gehe nicht um eine Schwächung des Parlaments, sondern um die Schaffung von „checks and balances“.¹⁵⁶⁷ Das Parlament bleibe in den Gesetzgebungsprozess mit eingebunden, da es auch (mit eigenen Gesetzentwürfen) die Initiative an sich ziehen könne.¹⁵⁶⁸ Das Repräsentationsprinzip werde sogar eher bestärkt und bekräftigt, wenn die Volksgesetzgebung als seltenes und ausnahmsweises Korrektiv¹⁵⁶⁹ von Parlamentsentscheidungen oder Nichtentscheidungen zur Verfügung stehe. Das Instrument des Volksentscheids erhöhe die Akzeptanz und die Legitimation politischer Entscheidungen.¹⁵⁷⁰ Andererseits kann Volksgesetzgebung auch die Funktion eines innovativen Stachels gegenüber den bestehenden Parteien und Parlamenten ausüben und eine themenspezifische Opposition auf Zeit darstellen.¹⁵⁷¹

¹⁵⁶¹ Im Fragenkatalog an die Sachverständigen lautete die Frage 2: „Welche Auswirkungen hätte die Zulassung von Volksbefragungen und/oder von Volksentscheiden auf Bundesebene für die Grundlagen sowie für die Stabilität der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie? Wären Legitimitätsverluste für die gesetzgebenden Körperschaften sowie für die Bundesregierung zu befürchten?“

¹⁵⁶² Peter Badura: GVK-Anhörung III S. 5

¹⁵⁶³ Edzard Schmidt-Jortzig: GVK-Anhörung III S. 39

¹⁵⁶⁴ Vgl. dazu das Volksbefragungsurteil des Bundesverfassungsgerichts – BVerfGE 8, 104 –, das die Volksbefragungen über die Einführung der Atombewaffnung für verfassungswidrig erklärte, da die Länder auf dem Gebiet der Verteidigung keine Gesetzgebungskompetenzen hätten, und das Volk mit der Volksbefragung Staatsgewalt ausübe, wozu es aber im Grundgesetz keine Länderkompetenz gebe; das Urteil ist u. a. von Helmut Ridder: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, S. 84, kritisiert worden, weil mit den Volksbefragungen lediglich zum öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess beigetragen worden sei

¹⁵⁶⁵ Peter Badura: GVK-Anhörung III S. 5; Norbert Geis: GVK-Anhörung III S. 27

¹⁵⁶⁶ Peter Badura: GVK-Anhörung III S. 5

¹⁵⁶⁷ Ulrich K. Preuß: GVK-Anhörung III S. 17

¹⁵⁶⁸ Uwe Thaysen: GVK-Anhörung III S. 25; Tilman Evers: GVK-Anhörung III S. 9

¹⁵⁶⁹ Tilman Evers: GVK-Anhörung III S. 9; Gerald Häfner: GVK-Anhörung III S. 3

¹⁵⁷⁰ Gerald Häfner: GVK-Anhörung III S. 3, unter Hinweis auf Forschungsergebnisse von Wolfgang

Berger aus Freiburg

¹⁵⁷¹ Tilman Evers: GVK-Anhörung III S. 9

Ulrich K. Preuß spricht sich ebenfalls für einen Wettbewerb der Akteure um die richtige Lösung aus, und erwartet davon einen Zuwachs von Leistungsfähigkeit für das Gesamtsystem.¹⁵⁷² Im Zusammenwirken und in der dialektischen Verbindung repräsentativer und plebiszitärer Elemente liege das Geheimnis der Steigerung einer Zufuhr von moralischen und intellektuellen Ressourcen zum politischen System.¹⁵⁷³

17.8.10. Rolle und Funktion der Parteien

Parteien und andere Großorganisationen haben von ihrer Orientierungsfunktion verloren. Wegen der Komplexität der Entscheidungen und der Vielzahl der zu berücksichtigenden Interessen verlieren diese Akteure an Gestalt und Unterscheidungsvermögen.¹⁵⁷⁴ Die fortschreitende Individualisierung und Differenzierung trockne den Boden für die großen Solidargemeinschaften aus, ihre institutionellen Mittel würden sozusagen entwertet.¹⁵⁷⁵ Andererseits entstehe durch eine Volksgesetzgebung die Gefahr der Verdoppelung der von den Parteien gesteuerten Willensbildung. Damit werde das Parteienmonopol sogar noch verschärft.¹⁵⁷⁶

Wenn die Parteien durch ihr faktisches Politikmonopol und die innerparteilichen Oligarchisierungstendenzen von der Einführung plebiszitärer Verfahren noch profitieren, ist es umso dringender, dass die Reform der Parteien, insbesondere der innerparteilichen Willensbildung, vorangetrieben wird.¹⁵⁷⁷ Dazu wäre auf jeden Fall erforderlich:

- Stärkung der politischen Öffentlichkeit,¹⁵⁷⁸
- interne Demokratisierung der Parteien und Verbände, z.B. durch:
 - stärkerer Einfluss des einfachen Mitglieds auf die Kandidatenauswahl,¹⁵⁷⁹ u.U. durch Vorwahlen (primaries),¹⁵⁸⁰
 - Panaschieren und Kumulieren,¹⁵⁸¹
 - ein Bürgerbonus, mit dem über die Parteienfinanzierung mitentschieden werden kann,¹⁵⁸²
 - Akteneinsichtsrecht von Verbänden,¹⁵⁸³
 - Verbandsklage.¹⁵⁸⁴

¹⁵⁷² Ulrich K. Preuß: GVK-Anhörung III S. 17

¹⁵⁷³ Ebenda, S. 17

¹⁵⁷⁴ Claus Offe: GVK-Anhörung III S. 19

¹⁵⁷⁵ Ebenda, S. 18

¹⁵⁷⁶ Claus Offe: GVK-Anhörung III, S. 18

¹⁵⁷⁷ Uwe Thaysen: GVK-Anhörung III S. 25

¹⁵⁷⁸ Claus Offe: GVK-Anhörung III S. 19

¹⁵⁷⁹ Uwe Thaysen: GVK-Anhörung III S. 38

¹⁵⁸⁰ Ulrich K. Preuß: GVK-Anhörung III S. 41

¹⁵⁸¹ Uwe Thaysen: GVK-Anhörung III S. 38; Ulrich K. Preuß : GVK-Anhörung III S. 41

¹⁵⁸² Ulrich K. Preuß: GVK-Anhörung III S. 41

¹⁵⁸³ Ebenda, S. 41

Plebiszitäre Elemente stellen das Politikmonopol der Parteien in Frage und stehen in Konkurrenz zu den Parteien.¹⁵⁸⁵

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Parteien mit einer aufgebauten Organisationsstruktur und einer Parteispitze, die in den Medien präsent ist, zunächst eine bessere Ausgangsposition im Kampf um die Volksgunst haben, als Basisbewegungen dies vermögen.¹⁵⁸⁶

17.8.11. Gefahr durch finanzstarke Gruppen mit Medieneinfluss

Neben der Gefahr, dass Minderheiten durch den Volksentscheid bei geringer Abstimmungsbeteiligung ihr Anliegen durchsetzen können (siehe oben 17.8.6.), besteht die weitere Gefahr, dass finanzkräftige Interessengruppen über die Medien ein Thema so stark beeinflussen können, dass sie dadurch dauernd parlamentarische Entscheidungen in Frage stellen können. Norbert Geis sieht die Gefahr, dass durch das Fernsehen eine heillose Verkürzung und Vereinfachung stattfindet.¹⁵⁸⁷

Demgegenüber betont Konrad Elmer, durch das Plebiszit finde eine viel deutlichere Klärung der Meinungsbildung in der Gesellschaft statt, es zeige sich, wie stark eine Bürgerinitiative tatsächlich sei.¹⁵⁸⁸ Konrad Elmer geht hier von einer funktionierenden Öffentlichkeit aus, in der alle Gruppen und Personen die gleiche Chance auf Mitwirkung und ausreichendes Gehör erhalten.¹⁵⁸⁹ Er verkennt meines Erachtens, dass Presse- und Medienkonzentration einerseits die Chance von Minderheiten, ihr Anliegen und ihre Position in die öffentliche Diskussion zu bringen, außerordentlich einschränken. Andererseits können einzelne oder Gruppen mit ausreichenden Finanzmitteln Werbe- und Medienkampagnen initiieren und dadurch ihr Gewicht in der öffentlichen Meinung vervielfältigen.

17.8.12. Gefahr von überstürzten emotionalen Entscheidungen

Es gibt keinen unverfälschten, authentischen, unmanipulierten Volkswillen.¹⁵⁹⁰ Es besteht immer die Gefahr der Manipulation des Volkswillens, wobei sich der Volkswille aus einer Vielzahl von unterschiedlichen, teilweise gegensätzlichen Einflussnahmen von Medien, Parteien, Verbänden, Bildungsträgern u.a. zusammensetzt.¹⁵⁹¹ Es kommt darauf an, dass die Verteilung von Informationen und Aufmerksamkeit ausgewogen und

¹⁵⁸⁴ Ulrich K. Preuß: GVK-Anhörung III, S. 41

¹⁵⁸⁵ Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 14

¹⁵⁸⁶ Ebenda, S. 14

¹⁵⁸⁷ Norbert Geis: GVK-Anhörung III S. 26-27; Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 14

¹⁵⁸⁸ Konrad Elmer: GVK-Anhörung III S. 37

¹⁵⁸⁸ Konrad Elmer: GVK-Anhörung III S. 37

¹⁵⁸⁹ Das wird insbesondere von Jürgen Habermas immer wieder gefordert, vgl. Faktizität und Geltung, 1992, S. 50f.

¹⁵⁹⁰ Ulrich K. Preuß: GVK-Anhörung III S. 43

¹⁵⁹¹ Claus Offe: GVK-Anhörung III S. 18

unverzerrt ist. Einerseits kann das Urteilsvermögen der Bürger geschärft werden, andererseits können Entscheidungen zustande kommen, die rückblickend als falsch bewertet werden.¹⁵⁹² Es ist vor dem Irrtum zu warnen, dass durch die direktdemokratischen Verfahren irgendwie authentischere Resultate hervorgebracht werden.¹⁵⁹³

Andererseits muss sich die Vorlage für ein Volksbegehren monatelang dem Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik stellen, und dabei einen Härte-test bestehen, den nicht jede Parlamentsvorlage bestehen würde.¹⁵⁹⁴ Tilman Evers sieht darin eine zuverlässige Sicherung gegen emotionalisierte oder populistische Entscheidungen.¹⁵⁹⁵

Uwe Thaysen weist mit Recht darauf hin, dass auch manche Parlamentsentscheidung emotional getroffen werde.¹⁵⁹⁶

Notwendig sind zweckmäßige und intelligente Verfahren, mit denen einer überstürzten emotionalisierten Entscheidung entgegengewirkt werden kann.¹⁵⁹⁷ In der Frage 17 des Fragenkatalogs an die Sachverständigen ist dieses Problem angesprochen:

„Ist die zeitliche Staffelung des gesamten Volksentscheidungsverfahrens von der Initiative über das Begehren bis zum eigentlichen Volksentscheid, wie sie beispielsweise in der Verfassung des Landes Brandenburg, dem Entwurf der Evangelischen Akademie Hofgeismar oder dem Vorschlag des Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder formuliert ist, geeignet, das öffentliche Informationsniveau in der zur Entscheidung anstehenden Sachfrage so anzuheben, dass überstürzte emotionale Entscheidungen verhindert werden können?“

17.8.13. Überschaubare und beurteilbare Sachverhalte¹⁵⁹⁸

Im Gesetzgebungsverfahren des Bundes stehen oft hochkomplexe Entscheidungen zur Debatte, die in Vorgaben rechtlicher wie systematischer und politisch-praktischer Art eingebunden sind.¹⁵⁹⁹ Oft steht ein Gesamtzusammenhang mit anderen politischen Entscheidungen zur Debatte, aus dem einzelne Fragen nicht als Mosaikstücke herausgerissen werden können.¹⁶⁰⁰

Andererseits steht auch bei Entscheidungen im Bundestag am Ende eines mehr oder weniger langen Diskussionsprozesses eine klare Ja/Nein-Entscheidung an.¹⁶⁰¹

¹⁵⁹² Claus Offe: GVK-Anhörung III S. 18

¹⁵⁹³ Claus Offe: GVK-Anhörung III S. 18

¹⁵⁹⁴ Tilman Evers: GVK-Anhörung III S. 10

¹⁵⁹⁵ Tilman Evers: GVK-Anhörung III S. 10

¹⁵⁹⁶ Uwe Thaysen: GVK-Anhörung III S. 38

¹⁵⁹⁷ Ulrich K. Preuß: GVK-Anhörung III S. 43

¹⁵⁹⁸ Frage 23: „Plebiszite setzen überschaubare und damit beurteilbare Sachverhalte voraus, wenn eine verantwortliche Entscheidung des Einzelnen herbeigeführt und Demagogie vermieden werden soll. Entsprechen die Materien der Bundesgesetzgebung diesen Anforderungen?“

¹⁵⁹⁹ Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 14; Edzard Schmidt-Jortzig: GVK-Anhörung III S. 23

¹⁶⁰⁰ Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 14

¹⁶⁰¹ Tilman Evers: GVK-Anhörung III S. 49; Burkhard Hirsch: GVK-Anhörung III S. 30

17.8.14. Kompromissmöglichkeiten im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren¹⁶⁰²

Gegenüber Verfahren der Volksgesetzgebung wird regelmäßig eingewendet, dass ihnen die im Gesetzgebungsverfahren typische Kompromissmöglichkeit fehle.¹⁶⁰³ In einer Gesellschaft, in der der moralische Konsens immer weiter auseinander falle, sei der Kompromisscharakter von Gesetzen, die Minderheiten mit einschließen, von immer größerer Bedeutung.¹⁶⁰⁴

Da bei einer Entscheidung – sei es durch das Volk, sei es im Parlament – immer nur mit Ja oder Nein geantwortet werden kann, ist das Messverfahren bzw. die zur Entscheidung gestellte Frage und Frageformulierung von entscheidender Bedeutung.¹⁶⁰⁵

Dem wird entgegengehalten, dass im Parlament letztlich auch nur eine Ja- oder Nein-Entscheidung getroffen wird, und teilweise nach weit kürzerer Beratungszeit und -diskussion, als sie ein Volksbegehren oder Volksentscheid zwangsläufig mit sich bringt.¹⁶⁰⁶

17.8.15. Befriedende Wirkung des Volksentscheids

Vom durchgeführten Volksentscheid gehe eine befriedende Wirkung¹⁶⁰⁷ aus, da eine Diskussion beendet und eine Streitfrage entschieden werde, und das Ergebnis, gerade weil es mit der Autorität der Volksmehrheit getroffen worden sei, auch vom unterlegenen Teil akzeptiert werden könne. Manche Gewissensfragen seien besser durch Volksentscheid zu klären als über das Parlament. So hätte in Italien ein Ehescheidungsgesetz nie durch die immer mitregierende Democrazia Cristiana durchgesetzt werden können, weil die Partei in dieser Frage gespalten war. Nachdem das Ergebnis durch Volksentscheid getroffen worden war, konnte es von allen akzeptiert werden.¹⁶⁰⁸

Otto Schily sprach sich ausdrücklich dafür aus, Gewissensfragen durch das Volk entscheiden zu lassen, wozu er auch den Einsatz der Bundeswehr im Ausland zählte, weil dabei auch zu entscheiden sei, ob das Leben von Soldaten aufs Spiel gesetzt werden solle.¹⁶⁰⁹

¹⁶⁰² Frage 26 des Fragenkatalogs an die Sachverständigen lautet: „*Ein Vorteil des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens wird in der Möglichkeit gesehen, den ursprünglichen Gesetzentwurf im Zuge der Beratungen in den Ausschüssen usw. zu verbessern sowie durch Kompromisse mit anderen politischen Kräften (Parteien; Ländern) eine breite Zustimmungsbasis auch in der Bevölkerung zu finden. Müsste auf diese Vorzüge bei einem Verfahren des Volksentscheides verzichtet werden? Welche Rückwirkungen hätte die konkurrierende Zulassung des Volksentscheides insofern auf die beschriebenen Vorzüge des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens?*“

¹⁶⁰³ Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 14

¹⁶⁰⁴ Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 14

¹⁶⁰⁵ Claus Offe: GVK-Anhörung III S. 19

¹⁶⁰⁶ Tilman Evers: GVK-Anhörung III S. 49

¹⁶⁰⁷ Gerald Häfner: GVK-Anhörung III S. 3

¹⁶⁰⁸ Gerald Häfner: GVK-Anhörung III S. 3

¹⁶⁰⁹ Otto Schily: GVK-Anhörung III S. 34

17.8.16. Bedeutung der Diskussion und des Verfahrens der Volksgesetzgebung für das Bewusstsein der Bürger

Beim Volksentscheid ist nicht nur das Ergebnis wichtig, sondern auch der Diskussions- und Entscheidungsprozess und die damit einhergehende Aufhebung der Subjekt-Objekt-Haltung.¹⁶¹⁰

So ließ der Volksentscheid in Bayern zum Müllkonzept eine Bewusstseinsveränderung in weiten Teilen der Bevölkerung stattfinden, die in dieser Weise durch noch so viele Gesetze und Kampagnen von Parteien, Regierungen und Parlamenten nicht hätte erreicht werden können.¹⁶¹¹ Denn die eigene Konfrontation und Betroffenheit durch die Frage habe viele Bürger dazu gebracht, sich mit den zur Entscheidung stehenden Fragen auseinanderzusetzen.

Dasselbe gilt auch für die Volksabstimmung zum Maastricht-Vertrag im Jahre 1992 in Frankreich. In den drei Wochen vor der Abstimmung soll der Maastricht-Vertrag das am meisten nachgefragte Buch in den französischen Buchhandlungen gewesen sein. Eckart Klein betonte ebenfalls die Bedeutung von plebiszitären Verfahren für die Bewusstseinsbildung, gerade z.B. auch beim Maastricht-Vertrag, wies aber darauf hin, dass die Personalkapazität der Politiker, insbesondere in den Führungsgremien, in ungeheurem Maße überfordert sei, zumal noch Bundestagswahlen in 16 Bundesländern, Landtagswahlen in 16 Ländern sowie Kreis- und Gemeindewahlen stattfinden.¹⁶¹²

Norbert Geis hielt entgegen, man könne nicht hinnehmen, dass es nur auf die Entscheidung, aber nicht auf die Richtigkeit der Entscheidung, ankomme.¹⁶¹³

17.8.17. Bedeutung der Existenz der Volksgesetzgebung

Tilman Evers wies auf die Bedeutung der Existenz eines Volksgesetzgebungsverfahrens hin, wobei es gar nicht so sehr auf dessen häufige Anwendung ankomme.¹⁶¹⁴ Allein die Existenz des Volksgesetzgebungsverfahrens zwingt das Parlament, darauf zu achten, dass Gesetze verabschiedet werden, die auch bei einem eingeleiteten Volksbegehren ihre Mehrheit behalten werden.¹⁶¹⁵

17.8.18. Mitwirkungsbereitschaft und politisches Bewusstsein

Die Grundidee der plebiszitären Demokratie fasst Bruno Kaufmann zusammen:

¹⁶¹⁰ Gerald Häfner: GVK-Anhörung III S. 4

¹⁶¹¹ Gerald Häfner: GVK-Anhörung III S. 4

¹⁶¹² Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 14

¹⁶¹³ Norbert Geis: GVK-Anhörung III S. 27

¹⁶¹⁴ Tilman Evers: GVK-Anhörung III S. 9

¹⁶¹⁵ Tilman Evers: GVK-Anhörung III S. 9

„Keine und keiner soll in politischen Umständen leben und von Veränderungen derselben betroffen werden, an deren Mitgestaltung er oder sie nicht zumindest einmal die Chance hatte mitzuwirken.“¹⁶¹⁶

Die meisten Bürger sind heute demokratisch kompetenter als die Bevölkerung zur Zeit der Verabschiedung des Grundgesetzes. Dazu trägt bei:

- Materieller Wohlstand,
- höherer Bildungsstand,
- verbesserter umfangreicher Zugang zur Information,
- wachsendes Bewusstsein für Grenzen und Vernetztheit menschlicher Zivilisation.¹⁶¹⁷

Viele Menschen empfinden es als unbefriedigend und frustrierend, die Zuschauerrolle einnehmen zu müssen.¹⁶¹⁸

Eckart Klein hielt dem entgegen: Wie viele wollen das wirklich? Besteht ein echtes Bedürfnis danach? Die niedrige Beteiligung an direktdemokratischen Abstimmungen lasse Zweifel an dem beschworenen Bedürfnis entstehen.¹⁶¹⁹ Kann sich nicht auch ein Gefühl der fachlichen Überforderung einstellen, wenn die zu entscheidenden Fragen zu kompliziert sind?¹⁶²⁰

Neben den bis dahin erörterten grundsätzlichen Fragen beschäftigte sich die GVK auch mit den Erfahrungen aus der Weimarer Republik, den Beratungen im Parlamentarischen Rat sowie den Erfahrungen in der Schweiz.

17.8.19. Erfahrungen aus der Weimarer Republik¹⁶²¹

Es bestand in der GVK im wesentlichen Einvernehmen darüber, dass ein Schluss von Weimar auf heute nur bedingt möglich sei.¹⁶²² Allerdings weist Badura darauf hin, dass man nach 1918 die Verfassung nicht durch ein Referendum, sondern durch die Nationalversammlung verabschieden ließ.¹⁶²³ Die Wirkungen direkter Demokratie gegen das Parlament seien maßlos überschätzt worden.¹⁶²⁴

¹⁶¹⁶ Bruno Kaufmann: GVK-Anhörung III S. 11

¹⁶¹⁷ Bruno Kaufmann: GVK-Anhörung III S. 11

¹⁶¹⁸ Bruno Kaufmann: GVK-Anhörung III S. 11; Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 13f.

¹⁶¹⁹ Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 13f.

¹⁶²⁰ Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 13f.

¹⁶²¹ Frage 4a des Fragenkatalogs an die Sachverständigen: *Welche Erfahrungen mit Formen und Verfahren unmittelbarer Demokratie liegen vor: Aus der deutschen Verfassungsgeschichte, insbesondere aus der Weimarer Zeit?*

¹⁶²² Peter Badura: GVK-Anhörung III S. 7

¹⁶²³ Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919, (14. Aufl. 1933) Nachdruck Darmstadt 1965, S. 29; Erdmann, Karl Dietrich: Die Weimarer Republik, 9. Aufl. 1989, S. 128f.; Winkler, Heinrich August: Von der Revolution zur Stabilisierung, 1984, S. 241f; Peter Badura: GVK-Anhörung III S. 53

¹⁶²⁴ Burkhard Hirsch: GVK-Anhörung III S. 30

Tilman Evers bewertet die Erträge der direkt-demokratischen Abläufe in Weimar per saldo als nicht schlechter als die des Parlamentarismus in der damaligen Zeit. Beide litten unter den enormen politischen und ökonomischen Zwängen der Zeit.¹⁶²⁵

17.8.20. Die Beratungen im Parlamentarischen Rat

Aus den Beratungen des Parlamentarischen Rats lassen sich keine notwendig bestimmenden Leitlinien für die heutige Diskussion gewinnen.¹⁶²⁶

Vertreter verschiedener Parteien im Parlamentarischen Rat sprachen sich für die plebiszitäre Mitwirkung aus, u.a. Carlo Schmid und Menzel (beide SPD), Hermann von Mangoldt (CDU), andere dagegen (insbesondere Theodor Heuß, FDP) warnten vor Volksbegehren und Volksentscheid. Schweizer Verhältnisse seien nicht ohne weiteres übertragbar. In der großräumigen Demokratie mit Vermassung und Entwurzelung sei sie eine „Prämie für jeden Demagogen“ und führe zu einer dauernden Erschütterung des mühsam erkämpften und noch zu erkämpfenden Ansehens der Gesetzgebungskörperschaften.¹⁶²⁷

Tilman Evers und Uwe Thaysen wiesen auf das von Otmar Jung¹⁶²⁸ vertretene Konzept einer sog. „plebiszitären Quarantäne“ für die entstehende Bundesrepublik hin, wonach wegen des beginnenden Kalten Krieges und der befürchteten Kampagne von SED und KPD für ein wiedervereinigtes Deutschland von einer Volksabstimmung über das Grundgesetz und der Aufnahme von plebiszitären Elementen in das Grundgesetz abgesehen wurde, bis die KPD „domestiziert“ und die Teilung überwunden sei.¹⁶²⁹

17.8.21. Erfahrungen mit plebiszitärer Demokratie in der Schweiz

Gerhard Schmid stellte die Erfahrungen mit direkter Demokratie in der Schweiz und ihre Auswirkungen auf das politische System dar.¹⁶³⁰

Der Ausbau der Institutionen der direkten Demokratie in der Schweiz erfolgte stufenweise: erst in der Gemeinde, dann im Kanton und am Schluss auf Bundesebene. Zunächst wurde ein klassisches Verfassungsreferendum eingeführt, dann erst das Gesetzesreferendum (oder Volksveto in den Kantonen, ab 1891 Gesetzesreferendum im Bund). Erst am Schluss kam es zu den Initiativformen plebiszitärer Demokratie. Das Staatsvertragsreferendum wurde erst im 20. Jahrhundert eingeführt, und erst in den

¹⁶²⁵ Tilman Evers: GVK-Anhörung III S. 9

¹⁶²⁶ Eckart Klein: GVK-Anhörung III S. 13

¹⁶²⁷ Theodor Heuß, vgl. Doemming, Klaus-Berto; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in JöR NF 1(1951), S. 620

¹⁶²⁸ Otmar Jung: Grundgesetz und Volksentscheid, 1994, 359 S.; Otmar Jung: Kein Volksentscheid im Kalten Krieg!, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/1992, S. 16-30

¹⁶²⁹ Tilman Evers: GVK-Anhörung III S. 8; Uwe Thaysen: GVK-Anhörung III S. 24

¹⁶³⁰ Gerhard Schmid: GVK-Anhörung III S. 20-22

letzten Jahrzehnten spezielle Verwaltungsreferenden, z.B. Konzessionen für Kern- und Wasserkraftwerke.

Die Auswirkungen der Volksrechte auf das politische System könnten zusammengefasst wie folgt beschrieben werden:

1. Volksentscheide haben eine höhere legitimierende Wirkung, sie beseitigen die Politikverdrossenheit nicht vollständig.
2. Volksrechte haben Konkordanzzwänge der Parteien entstehen lassen. Innerhalb des Parlaments benötigt man breite Mehrheiten, um danach Volksmehrheiten zu erringen.
3. Die Volksrechte erschweren und begrenzen staatliches Agieren. Staatliches Eingreifen wird dadurch gebremst.
4. Es haben sich spezielle Oppositionsformen entwickelt. Die Schweiz hat keine Alternanzdemokratie. Es gibt keine fest gefügte Oppositionsstruktur, sondern ein System okkasioneller Bereichsopposition.¹⁶³¹

Für die Fundamentalopposition haben Volksrechte eine integrierende Wirkung, weil sie sich zum Gebrauch des Volksrechts hinwendet. Die Linke spricht sogar von einer „Volksrechtsfalle“: Man nimmt keine Systemumstürze in die Hand, sondern muss dauernd sammeln für Initiativen und Referenden, und ist in weitergehenden Bemühungen blockiert.¹⁶³²

Das Referendum (Verfassungs- und Gesetzesreferendum) zwingt zu einer breiten Mehrheitsbildung und zur Einbeziehung von Verbänden und Parteien mit Vetopotential. Diese breite Koalition muss versuchen, die Klippe Volksabstimmung zu umschiffen, was in den letzten Jahren zunehmend Mühe bereitet.

Das Referendum dient den etablierten Kräften zur Durchsetzung und gegenseitigen Abstimmung ihrer Interessen in einem komplexen Aushandlungsprozess untereinander und gegenüber den politischen Behörden.

Die Volksinitiative wird in der Regel von Außenseitergruppen genutzt und arbeitet mit der Doppelwirkung von niederer direkter Erfolgsquote, aber vielfältiger indirekter Wirkung durch dosierte Gegenvorschläge, mit denen man den Initiativen den Wind aus den Segeln nimmt. Das politische System hat eine erhebliche Sensibilität entwickelt, wieweit es nötig ist, einer Initiative zu begegnen, ob mit Zugeständnissen oder ob man sie frontal angehen kann.¹⁶³³

Im Finanzbereich gibt es eine Begrenzungswirkung auf der Einnahmen- und auf der Ausgabenseite. Der Steuerwiderstand ist ein plebiszitärer Widerstand, wenn man für Steuergesetze Volksmehrheiten haben muss. Das Finanzreferendum begrenzt Ausgabengesetze.

¹⁶³¹ Gerhard Schmid: GVK-Anhörung III, S. 20-22

¹⁶³² Gerhard Schmid: GVK-Anhörung III, S. 21

¹⁶³³ Gerhard Schmid: GVK-Anhörung III, S. 21f.

Das Staatsvertragsreferendum hat zu Vermeidungsstrategien geführt, es hat präventiv gewirkt. Es wurde nach dem Zweiten Weltkrieg ausgebaut. Das System ist gekennzeichnet durch größtmögliche Abstinenz, möglicherweise an der Grenze des Machbaren.¹⁶³⁴

Das Parteiensystem ist durch die Volksrechte geprägt. Der Übergang zur Massenpartei erfolgte schon im 19. Jahrhundert. Die Volksrechte sind auch Instrumente der Parteien, eine unterliegende Partei kann ein Referendum wahrnehmen oder eine Initiative einleiten.¹⁶³⁵ Sie begrenzen die Macht der politischen Parteien auf der Ebene der institutionellen Stellung und der finanziellen Unterstützung.¹⁶³⁶

17.9. Die Ausgestaltung der direkten Demokratie in den Verfassungen der neuen und alten Bundesländer

17.9.1. Volksinitiative

Die Volksinitiative kann man definieren als das Recht einer bestimmten Zahl von Stimmberechtigten (oder Einwohnern), bestimmte Themen der politischen Willensbildung dem Parlament zur Beschlussfassung vorzulegen. Sie kann auch auf Gesetzentwürfe beschränkt sein. Den Initiatoren sollte ein Anhörungsrecht im Parlament zustehen. Die Volksinitiative kann die erste Stufe eines Volksgesetzgebungsverfahrens sein.¹⁶³⁷

Initiator der Volksinitiative ist eine Gruppe aus dem Volk, Adressat ist das Parlament. Die Entscheidung über das Begehren trifft das Parlament.

Es werden zwei Formen der Volksinitiative praktiziert:

1. Als Eingangsstufe für ein dreistufiges Volksgesetzgebungsverfahren.¹⁶³⁸ Dies wird auch als Volksantrag bezeichnet.¹⁶³⁹

2. Als eigenständiges Artikulations-, Anhörungs- und Einbringungsrecht bzw. qualifizierte Massenpetition ohne anschließendes Volksbegehren oder Volksentscheid.¹⁶⁴⁰ Wegen der nachlassenden „Schwammfunktion“¹⁶⁴¹ der Parteien kann die Volksinitiative das Parlament dazu zwingen, sich mit einer bestimmten Sache zu befassen. Dadurch kann das Ideenpotential nutzbar gemacht werden, die Verantwortung bleibt beim Parlament.¹⁶⁴²

¹⁶³⁴ Gerhard Schmid: GVK-Anhörung III S. 20-22

¹⁶³⁵ Gerhard Schmid: GVK-Anhörung III S. 21-22; dies wird auch von Eike-Christian Hornig: Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa, 2011, S. 225ff., 268ff., bestätigt

¹⁶³⁶ Gerhard Schmid: GVK-Anhörung III S. 20-22; Bruno Kaufmann: GVK-Anhörung III S. 12

¹⁶³⁷ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 10

¹⁶³⁸ Evers, Tilman: GVK-Anhörung III S. 10; Preuß, Ulrich K.: GVK-Anhörung III S. 41

¹⁶³⁹ Rux, Johannes: Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 41ff.

¹⁶⁴⁰ Klein, Eckart: GVK-Anhörung III S. 15, 47; Schmidt-Jortzig, Edzard: GVK-Anhörung III S. 23

¹⁶⁴¹ Klein, Eckart: GVK-Anhörung III S. 15

¹⁶⁴² Klein, Eckart: GVK-Anhörung III S. 15, 47; Schmidt-Jortzig, Edzard: GVK-Anhörung III S. 23

Einwände gegen das Institut der Volksinitiative (Massenpetition) ohne anschließendes Volksbegehren ergeben sich aus der möglichen Frustration, wenn das Unterschriftenquorum erreicht ist, das Parlament die Sache aber schnell abhandelt. Dann hat man dem mitwirkenden Volk Steine statt Brot gegeben.¹⁶⁴³

17.9.1.1. Zulassungsquorum für die Volksinitiative:

In den Entwürfen und Vorschlägen für Volksinitiativen sind Zulassungsquoren für die Durchführung einer Volksinitiative vorgesehen:

Verfassung für den Bund:¹⁶⁴⁴

- Runder Tisch Entwurf Art. 98a: Volksinitiative nicht vorgesehen
- Kuratoriumsentwurf Art. 82a: 100.000 Wahlberechtigte (= 0,17%)
- Bündnis90/Die Grünen Art. 82a: 100.000 Wahlberechtigte (= 0,17%)
- SPD-Entwurf GVK v. 14.1.1993: 300.000 Wahlberechtigte (= 0,5%)
- Entwurf Landesreg. Schleswig-H. v.4.7.1991: 500.000 Wahlber. (= 0,83%)
- Entwurf Landesreg. NRW v. 9.12.1991: 600.000 Wahlberechtigte (= 1%)¹⁶⁴⁵

Landesverfassungen:¹⁶⁴⁶

- Schleswig-Holstein Verf. 13.6.1990: 20.000 Wahlberechtigte (= 0,9%)
- Brandenburg: 20.000 Wahlberechtigte (= 0,95%)
- Mecklenburg-Vorpommern: 15.000 Wahlberechtigte (= 1%)
- Sachsen: 40.000 Wahlberechtigte (= 1,1%)
- Sachsen-Anhalt: 35.000 Wahlberechtigte (= 1,6%)
- Thüringen: 116.000 Wahlberechtigte (= 6% + 5%
in 50% der Kreise)
- Niedersachsen (seit 1993): 70.000 Wahlberechtigte
- Bremen (seit 1994): 10.000 Wahlberechtigte (= 2%)
- Rheinland-Pfalz (seit 2000): 30.000 Stimmberechtigte (= 1,0%)
- Hamburg (seit 2001): 10.000 Stimmberechtigte (= 0,8%)
- Nordrhein-Westfalen (seit 2002) 65.000 Wahlberechtigte (= 0,5%)

¹⁶⁴³ Badura, Peter: GVK-Anhörung III S. 53; Preuß, Ulrich K.: GVK-Anhörung III S. 41; Schnoor, Herbert: GVK-Anhörung III S. 26; Kappes, Franz-Hermann: GVK-Anhörung III S. 32; Häfner, Gerald: GVK-Anhörung III S. 4

¹⁶⁴⁴ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 55,101,104

¹⁶⁴⁵ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 55,101,104

¹⁶⁴⁶ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 149, 270f.

- Berlin (seit 2006): 20.000 Stimmberechtigte (= 0,8%)¹⁶⁴⁷

Da die Volksinitiative als erste Stufe eines dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahrens in Betracht kommt, ist nur eine relativ einfach zu überwindende Eingangsstufe gerechtfertigt.¹⁶⁴⁸ Das gilt insbesondere, weil die Volksinitiative zugleich ein für sich stehendes Artikulations-, Anhörungs- und Einbringungsinstrument bzw. eine qualifizierte Massenpetition sein kann.¹⁶⁴⁹ Jedenfalls erscheint dafür ein Quorum von 1% der Wahlberechtigten¹⁶⁵⁰, auf Bundesebene wären dies 600.000 Unterschriften¹⁶⁵¹, als eine zu hohe Hürde.

Ein Anhaltspunkt könnte folgende Überlegung geben: Jeder Abgeordnete kann verlangen, dass ein Thema auf die Tagesordnung des Parlaments gesetzt wird.¹⁶⁵² Für die Wahl eines Bundestagsabgeordneten waren 1994 ca. 70.000 bis 90.000 Stimmen erforderlich (60 Mio. Wahlberechtigte bzw. 47 Mio. Wähler geteilt durch 672 Abgeordnete ergibt 89.285 bzw. 69.940). Wenn ein mit 70.000 oder 90.000 Stimmen gewählter Abgeordneter ein Thema auf die Tagesordnung bringen kann, dann sollte einer Volksinitiative mit ebenso viel Stimmen dies auch ermöglicht werden.¹⁶⁵³

17.9.1.2. Themen für die Volksinitiative

Auch für die Volksinitiative wird diskutiert, dass bestimmte Themen ausgeschlossen werden. Dies ist aber bei der Volksinitiative Typ 2¹⁶⁵⁴ (Massenpetition) nicht gerechtfertigt, weil auch jeder Abgeordnete jedes Thema auf die Tagesordnung setzen lassen kann (zumindest soweit das jeweilige Parlament dafür die Gesetzgebungszuständigkeit hat, das ist jedenfalls bei Haushalts-, Finanz- und Besoldungsfragen sowie bei Personalentscheidungen der Fall).¹⁶⁵⁵

¹⁶⁴⁷ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 149, 270f.

¹⁶⁴⁸ Evers, Tilman: GVK-Anhörung III S. 10

¹⁶⁴⁹ Evers, Tilman: GVK-Anhörung III S. 10

¹⁶⁵⁰ So der Vorschlag von NRW, vgl. Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 101

¹⁶⁵¹ Die alle amtlich geprüft oder notariell beglaubigt werden müssen

¹⁶⁵² § 20 der Geschäftsordnung des Bundestages

¹⁶⁵³ Otmar Jung: Welche Regeln empfehlen sich bei der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid (Volksgesetzgebung) auf Bundesebene?, in: Stiftung Mitarbeit; Evangelische Akademie Hofgeismar (Hg.): Direkte Demokratie in Deutschland. Handreichungen zur Verfassungsdiskussion in Bund und Ländern. Mit Entwürfen zur Einführung von Volkbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene („Hofgeismarer Entwurf“), (Brennpunkt-Dokumentation Nr. 12), Bonn 1991, S. 19-59, 23f.;

Tilman Evers spricht sich für ein Quorum von 100.000 Stimmberechtigten auf Bundesebene aus, vgl. Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung (Zur Sache 2/96), Bd. 3 Arbeitsunterlagen und Gesetzesmaterialien, Bonn 1996, S. 365

¹⁶⁵⁴ Volksinitiative Typ 1 ist die Volksinitiative als erste Stufe für Volksbegehren und Volksentscheid

¹⁶⁵⁵ Schmidt-Jortzig, Edzard: GVK-Anhörung III S. 23

17.9.1.3. Beratungsfrist für das Parlament

Als Frist, innerhalb derer das Parlament sich mit dem Thema der Volksinitiative befassen muss, wird überwiegend – im Anschluss an den Kuratoriumsentwurf – eine Frist von sechs Monaten vorgesehen.¹⁶⁵⁶

17.9.2. Volksbegehren

17.9.2.1. Begriffsbestimmung und Verbreitung:

Volksbegehren ist das Recht zur Gesetzesinitiative des Volkes, das durch die Unterstützung einer bestimmten Anzahl von Stimmbürgern zu einer Volksentscheidung führt. Es richtet sich in der Regel auf den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes, und ist zumeist auf einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf beschränkt. Ein Volksbegehren kann jedoch auch um den Antrag auf vorzeitige Parlamentsauflösung oder andere Gegenstände der politischen Willensbildung erweitert werden.¹⁶⁵⁷

Initiator des Volksbegehrens ist eine Gruppe aus dem Volk, Adressat ist das Parlament oder die Regierung. Die Entscheidung erfolgt letztlich (nach erfolgreichem Volksbegehren) durch das Volk in einer Volksentscheidung.

In den nachfolgenden deutschen Verfassungen waren bzw. sind Volksbegehren vorgesehen:

Auf Bundesebene:

- | | |
|--|----------|
| - Weimarer Reichsverfassung (1919) | Art. 73 |
| - Verfassungsentwurf des Runden Tisches (4.4.1990) | Art. 98 |
| - Kuratoriumsentwurf (29.6.1991) | Art. 82a |
| - Entwurf Bündnis 90/Grüne in der GVK (1992) | Art. 82a |
| - Entwurf SPD in der GVK (1992) | Art. 20b |

Auf Landesebene:

- | | |
|-----------------------------|-----------------------|
| - Hessen (1946) | Art. 71, 124 |
| - Bayern (1946) | Art. 71, 74 |
| - Bremen (1947) | Art. 70, 71 |
| - Saarland (1947) | Art. 99, 100 |
| - Rheinland-Pfalz (1947) | Art. 76, 108, 109 |
| - Schleswig-Holstein (1949) | noch nicht vorgesehen |

¹⁶⁵⁶ Art. 82 a Kuratoriumsentwurf; Entwurf Bündnis 90/Die Grünen in der GVK; Antrag SPD in der GVK, vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 147, 148; Art. 71 LV Sachsen; nur vier Monate sehen die Landesverfassungen von Schleswig-Holstein (Art. 42) und Brandenburg (Art. 76) vor.

¹⁶⁵⁷ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 19

- Berlin (1950)	Art. 39
- Nordrhein-Westfalen (1950)	Art. 2, 68
- Niedersachsen (1951)	noch nicht vorgesehen
- Baden-Württemberg (1953)	Art. 60
- Verfassungsentwurf des Runden Tisches (4.4.1990) Art. 98	
- Schleswig-Holstein (13.6.1990)	Art. 42
- Kuratoriumsentwurf (29.6.1991) Art. 82a	
- Brandenburg(14.6.1992)	Art. 77
- Sachsen (26.5.1992)	Art. 72
- Sachsen-Anhalt (16.7.1992)	Art. 81
- Niedersachsen (19.5.1993)	Art. 48, 50, 54 ¹⁶⁵⁸
- Mecklenburg-Vorpommern (12.6.1994)	Art. 60
- Thüringen (16.10.1994)	Art. 82
- Bremen (1994)	Art. 69-74
- Berlin (1995/2006)	Art. 62
- Hamburg (1996/2001)	Art. 50 II
- Rheinland-Pfalz (2000)	Art. 109
- Nordrhein-Westfalen (2002)	Art. 68

Man kann feststellen, dass die Landesverfassungen der alten Bundesländer, die in den Jahren 1946 bis 1950 verabschiedet wurden, zum großen Teil Volksbegehren enthielten. Baden-Württemberg folgte auf Grund des Zusammenschlusses der drei Landesteile Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern im Jahre 1953. Danach gab es für siebenunddreißig Jahre keine Bewegung. Erst die demokratische Revolution in der DDR und der daraus hervorgegangene Verfassungsentwurf des Runden Tisches setzten das Thema Volksbegehren wieder auf die Tagesordnung.¹⁶⁵⁹ Schleswig-Holstein, das bisher keine direktdemokratischen Verfahren vorgesehen hatte, folgte mit der Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in seine neue Verfassung aus dem Jahre 1990. Der Kuratoriumsentwurf vom Juni 1991 nahm die Initiative des Runden Tisches auf, in der Folge nahmen alle neuen Bundesländer Volksbegehren in ihre Verfassung auf (1992-1994). Dies wirkte sogar auf die Verfassung des alten Bundeslandes Niedersachsen ein, das bis dahin kein

¹⁶⁵⁸ Mit Verfassungsneufassung vom 19.5.1993 wurde das Volksbegehren eingeführt.

¹⁶⁵⁹ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 13f.; Rux, Johannes: Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 63ff.

Volksbegehren vorgesehen hatte, und führte im Rahmen der Verfassungsänderung 1993 zur Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid.¹⁶⁶⁰

17.9.2.2. Zulassungsquorum

Mit der Höhe des Zulassungsquorums, also der Anzahl der beizubringenden Unterschriften, bezogen auf die Gesamtzahl der Wahl- bzw. Abstimmungs-berechtigten, entscheidet sich, ob ein Volksbegehren überhaupt in Gang gesetzt werden kann. Hier kann man beobachten, dass das Zulassungsquorum bis 1989 bei den Verfassungen in Deutschland zwischen 10% und 20% der Wahlberechtigten lag.

Verfassung	Jahr der Verabschiedung	Anzahl der Unterschriften in Proz. der Wahlberecht.
- Weimarer Reichsverfassung	(1919)	10%
- Hessen	(1946)	20%
- Bayern	(1946)	10%
- Bremen	(1947)	20%
- Saarland	(1947)	20%
- Rheinland-Pfalz	(1947)	20%
- Schleswig-Holstein	(1949)	noch nicht vorgesehen
- Berlin	(1950)	20%
- Nordrhein-Westfalen	(1950)	20%
- Niedersachsen	(1951)	noch nicht vorgesehen
- Baden-Württemberg	(1953)	16,6% ¹⁶⁶¹

Das änderte sich mit dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches vom 4.4. 1990, der eine Mindestanzahl von 750.000 Unterschriften verlangte, was einem Zulassungsquorum von 6,04% entspricht.¹⁶⁶² Damit waren die hohen, abschreckend wirkenden Zulassungsquoren der westdeutschen Landesverfassungen in Frage gestellt und das Instrument des Volksbegehrens in eine praktikable, handbare Form gebracht.

¹⁶⁶⁰ Rux, Johannes: Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 631ff.

¹⁶⁶¹ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S.149

¹⁶⁶² Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S.55

Verfassung	Jahr der Verabschiedung	Anzahl der Unterschriften	
		absolut /in Proz. der Wahlb.	
-Verf.entw. des Runden Tisches (4.4.1990)		750.000	6,04%
-Schleswig-Holstein	(13.6.1990)	105.000	5%
- Kuratoriumsentwurf (29.6.1991)		1.000.000	1,65%
- Brandenburg	(14.6.1992)	80.000	4%
- Sachsen	(26.5.1992)	450.000	12,6%
-Sachsen-Anhalt	(16.7.1992)	250.000	11,6%
- Mecklenburg-Vorpommern	(12.6.1994)	140.000	10%
- Thüringen	(16.10.1994)	270.000	14%
-Niedersachsen	(1993)	(590.000)	10%
- Bremen	(1994)	(49.000)	10%
- Berlin	(1995/2006)	(173.000)	7%
- Hamburg	(1996/2001)	(60.000)	5%
-Rheinland-Pfalz	(2000)	300.000	9,7%
-Nordrhein-Westfalen	(2002)	(1.043.000)	8% ¹⁶⁶³

Man kann festhalten, dass die hohen, bei 20% der Stimmberechtigten liegenden Zulassungsquoren immerhin ersetzt wurden durch Vorschläge mit erheblich niedrigeren Quoren (zwischen 4% und 14%). Die Hürde für die Einleitung eines Volksbegehrens wurde also in den meisten Bundesländern gesenkt.

Ein angemessener Anhaltspunkt für ein Quorum könnte sich aus der Sperrklausel nach dem Bundeswahlgesetz sowie den meisten Landeswahlgesetzen ergeben, die bei 5% liegt.¹⁶⁶⁴ Erreicht eine Partei 5% der **abgegebenen Stimmen**, dann hat sie die Hürde für den Einzug in das Parlament erreicht. Ein Quorum in Höhe von 5% **der Wahlberechtigten** (das also noch höher ist, als die Sperrklausel, die auf 5% **der abgegebenen Stimmen** abstellt) müsste dann aber jedenfalls ausreichen, um ein Volksbegehren erfolgreich einleiten zu können.¹⁶⁶⁵

17.9.2.3. Frist für die Beibringung der Unterschriften

Eine weitere bedeutende Hürde für die Beibringung der Unterschriften für das Volksbegehren kann in der Beibringungsfrist liegen, wenn eine solche bestimmt ist. Dafür wurden folgende Lösungen gefunden:

¹⁶⁶³ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S.55, 149, 270f.; Rux, Johannes: Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S.427

¹⁶⁶⁴ § 6 Abs. 6 Bundeswahlgesetz

¹⁶⁶⁵ Evers, Tilman: GVK-Anhörung III S. 10, 50, 67ff., 82

1. Keine Beibringungsfrist:

Weimarer Reichsverfassung, Landesverfassung von Hessen, Runder-Tisch-Entwurf, Landesverfassungen von Sachsen-Anhalt und von Mecklenburg-Vorpommern.

2. Frist von sechs Monaten:

Landesverfassungen von Schleswig-Holstein, von Sachsen, SPD-Vorschlag in der GVK, Bündnis 90/Die Grünen Vorschlag in der GVK.

3. Frist von vier Monaten:

Landesverfassungen von Brandenburg und von Thüringen.

Natürlich hängen die Anzahl der Unterschriften und die Beibringungsfrist miteinander zusammen. Je mehr Unterschriften zu sammeln sind, umso länger muss die Frist bemessen sein, um überhaupt eine realistische Chance auch für nichtorganisierte Gruppen zu geben, ein erfolgreiches Volksbegehren anzustoßen. Eine viermonatige Beibringungsfrist für 270.000 Unterschriften (= 14% der Wahlberechtigten), wie sie in Thüringen vorgesehen ist, dürfte eine kaum noch überwindbare Hürde darstellen, die Volksbegehren im Endeffekt verhindert.¹⁶⁶⁶ Daraus könnte man den Schluss ziehen, auf eine Beibringungsfrist zu verzichten.

Dem steht allerdings die Erwägung gegenüber, dass auch Gesetzesvorschläge im Parlament spätestens nach Ablauf der Legislaturperiode ihre Bedeutung verlieren und nach einer Neuwahl neu im Parlament eingebracht werden müssen (Diskontinuitätsgrundsatz). Das spricht dafür, jedenfalls Fristen für die Beibringung der Unterschriften einzuführen, wenn sie auch sechs Monate nicht unterschreiten sollten.

17.9.2.4. Vom Volksbegehren ausgenommene Themen:

17.9.2.4.1. Kein Ausschluss von Themen

Wer das Volk für reif hält, mit Volksbegehren an der Gesetzgebung mitzuwirken, für den ist jeder Themenausschluss willkürlich.¹⁶⁶⁷ Wie will man begründen, dass das Volk für die Abstimmung über bestimmte Themen reif sei und für andere Themen wieder nicht?

Konsequenterweise schließt der Kuratoriumsentwurf keine Themen vom Volksbegehren aus.

17.9.2.4.2. Ausschluss von Finanz- und Abgabengesetzen als Themen für Volksbegehren

Nach deutscher Verfassungstradition unterliegen finanzwirksame Gesetze keinem Volksbegehren und keinem Volksentscheid. Da aber sehr viele bzw. nahezu alle

¹⁶⁶⁶ Rux, Johannes: Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 718ff.

¹⁶⁶⁷ Kaufmann, Bruno: GVK-Anhörung III S. 13; Klein, Eckart: GVK-Anhörung III S. 14, 47

Gesetze finanzwirksam sind, kann dies leicht zum generellen Ausschluss von Volksbegehren führen.¹⁶⁶⁸ Allerdings besteht die Gefahr, dass Bürger ihre Erwerbsinteressen leitend machen für ihre Abstimmungsentscheidung. In Kalifornien sollen die Bürger mehrheitlich gegen Steuergesetze gestimmt haben, so dass keine Staatsaufgaben mehr zu finanzieren waren.¹⁶⁶⁹ Deshalb spricht vieles dafür, Steuer- und Finanzgesetze vom Volksbegehren auszuschließen.¹⁶⁷⁰

17.9.2.4.3. Ausschluss von Haushaltsgesetzen

Viele deutsche Verfassungen schließen Haushaltsgesetze von Volksbegehren und Volksentscheiden aus, so z.B. die Weimarer Reichsverfassung, der Runde-Tisch-Entwurf, die Landesverfassungen von Schleswig-Holstein, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Der Grund liegt darin, dass der Staatshaushalt das in Zahlen gedrängte Regierungsprogramm der regierenden Mehrheit ist, und keine einzelne Sachaussage, zu der eine Alternative denkbar ist. Bei einem Volksbegehren oder einem Volksentscheid über den Staatshaushalt handelt es sich in der Sache um den Versuch einer plebiszitären Abwahl der bisherigen Mehrheit.¹⁶⁷¹ Dies wäre aber Gegenstand einer Parlamentswahl.

17.9.2.4.4. Ausschluss von Besoldungsvorschriften

Die Weimarer Reichsverfassung und die Landesverfassungen von Sachsen, Sachsen-Anhalt und von Mecklenburg-Vorpommern schließen Besoldungsvorschriften als Themen für Volksbegehren aus, die Landesverfassungen von Schleswig-Holstein, Brandenburg und von Thüringen schließen Gesetze über Dienst- und Versorgungsbezüge als Themen für Volksbegehren aus. Gerechtfertigt wird dies mit der Befürchtung, dass das Volk die Besoldung für die Beamten abschaffen oder so weit reduzieren könnte, dass die Verwaltung nicht mehr sinnvoll arbeiten kann.¹⁶⁷²

17.9.2.4.5. Ausschluss von Personalentscheidungen

Die Landesverfassungen von Brandenburg und von Thüringen schließen Personalentscheidungen als Themen für Volksbegehren aus. Die Begründung liegt darin, dass Personalentscheidungen durch Wahlen getroffen werden und Sachentscheidungen durch

¹⁶⁶⁸ Badura, Peter: GVK-Anhörung III S. 7

¹⁶⁶⁹ Offe, Claus: GVK-Anhörung III S. 45

¹⁶⁷⁰ Claus Offe: GVK-Anhörung III S. 45

¹⁶⁷¹ Preuß, Ulrich K.: GVK-Anhörung III S. 42; Evers, Tilman: GVK-Anhörung III S. 49

¹⁶⁷² Rux, Johannes: Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 119ff.

Volksabstimmungen.¹⁶⁷³ Darüber hinaus geht es auch um den Persönlichkeitsschutz für die zur Wahl stehenden Kandidaten.

17.9.2.5. Zulässigkeitsprüfung

Die Zulässigkeitsprüfung eines Volksbegehrens, d.h. die Prüfung, ob eine ausreichende Zahl von bestätigten Unterschriften vorgelegt worden ist und ob das Thema des Volksbegehrens nicht unter die evtl. ausgeschlossenen Sachgebiete fällt, wurde z.B. in der hessischen Verfassung vorgesehen.¹⁶⁷⁴ Die Zulässigkeitsprüfung in Hessen erfolgt durch die Regierung.¹⁶⁷⁵

Dies kann aber dazu führen, dass die Regierung dadurch zum Richter in eigener Sache wird, wie sich z.B. beim Volksbegehren in Hessen gegen die Startbahn West (1982) gezeigt hat.¹⁶⁷⁶ Dies kann man vermeiden, indem die Zulässigkeitsprüfung dem Verfassungsgericht übertragen wird, wie es in dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches, in den Landesverfassungen von Schleswig-Holstein, Brandenburg, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen sowie den Entwürfen der SPD in der GVK vorgesehen ist.

17.9.2.6. Beratungsfrist für das Parlament nach erfolgreichem Volksbegehren

Hier werden unterschiedliche Fristen vorgesehen:

Verfassungsentwurf des Runden Tisches:	3 Monate
Landesverfassung von Brandenburg:	2 Monate
Landesverfassung von Sachsen-Anhalt:	4 Monate
Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern:	6 Monate

17.9.2.7. Eigener Parlamentsentwurf zum Gegenstand des Volksbegehrens

In der Landesverfassung von Schleswig-Holstein sowie im Entwurf der SPD in der GVK ist vorgesehen, dass das Parlament zum Gegenstand des Volksbegehrens einen eigenen Entwurf vorlegen kann oder sogar muss.

17.9.2.8. Frist bis zur Einleitung eines Volksentscheides

Hier werden unterschiedliche Fristen vorgesehen:

Verfassungsentwurf des Runden Tisches:	10 Wochen
--	-----------

¹⁶⁷³ Rux, Johannes: Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 408, 415, 445f.: Nach Art. 41, 42 LV Schleswig-Holstein sind Personalentscheidungen nicht ausgeschlossen

¹⁶⁷⁴ Art. 124 Hess. Verf.; ebenso Art. 81 II LV Sachsen-Anhalt

¹⁶⁷⁵ Art. 124 Hess. Verf

¹⁶⁷⁶ Hess. StGH, NJW 1982, 1141 (Volksbegehren Startbahn West)

Landesverfassung von Brandenburg:	3 Monate
Landesverfassungen von Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern:	3-6 Monate
SPD-Antrag in GVK:	6 Monate
Kuratoriumsentswurf, B 90/Grünen-Antrag in GVK:	6-9 Monate

17.9.3. Volksentscheid

Der Volksentscheid ist die verbindliche Entscheidung des Wahlvolkes zu einem Gesetz oder zu einer Verfassung oder zur Parlamentsauflösung.¹⁶⁷⁷

17.9.3.1. Zustimmungsquorum und Mindestabstimmungsbeteiligung für einfache Gesetze

Mehrheit der abgegebenen Stimmen und

- mindestens 25% der Wahlberechtigten nach den Verfassungen von Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Sachsen-Anhalt,
- mindestens 33% der Wahlberechtigten nach den Verfassungen von Baden-Württemberg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen,
- mindestens 50% der Wahlberechtigten nach den Verfassungen von Bremen und Saarland.¹⁶⁷⁸

17.9.3.2. Zustimmungsquorum und Mindestwahlbeteiligung für Verfassungen und verfassungsändernde Gesetze

- Zwei-Drittel-Mehrheit der gültigen Stimmen und
- mind. 50% der Wahlberechtigten schreiben die Landesverfassungen von Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Sachsen-Anhalt vor,
- Mehrheit der Stimmberechtigten: Landesverfassung von Sachsen und Thüringen,
- Zwei-Drittel-Mehrheit der Abstimmenden, mindestens 50% der Stimmberechtigten; außerdem müssen die Mehrheiten auch in den Ländern entsprechend ihrer Stimmenzahl im Bundesrat erreicht werden (Föderalquorum): Antrag der SPD in der GVK.¹⁶⁷⁹

¹⁶⁷⁷ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 19

¹⁶⁷⁸ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S.55, 149, 270f.

¹⁶⁷⁹ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S.55, 149, 270f.

17.9.3.3. Kostenerstattungsanspruch für die Initiatoren des Volksentscheids (analog der Wahlkampfkostenerstattung)

Kuratoriumsentwurf; Antrag B 90/Die Grünen in der GVK; Landesverfassungen von Schleswig-Holstein, Sachsen und Sachsen-Anhalt.¹⁶⁸⁰

17.9.3.4. Informationsverpflichtung des Parlaments bzw. der Regierung über den Gegenstand des Volksentscheids

Runder Tisch Entwurf Art. 98; Kuratoriums-Entwurf Art. 82a; B 90/Die Grünen: Art. 82a; Landesverfassung von Schleswig-Holstein.¹⁶⁸¹

17.9.4. Volksbefragung

Im Unterschied zum Volksentscheid führt die Volksbefragung nicht zu einer rechtlich verbindlichen Entscheidung. Initiator ist regelmäßig das Parlament oder die Regierung, es ist jedoch auch eine volksinitiierte Volksbefragung denkbar (Volksenquête).¹⁶⁸²

Gerald Häfner ging davon aus, eine Volksbefragung werde die Legitimationskraft politischer Entscheidungen nicht erhöhen, weil das Parlament am Ende doch sagen könne, wir überlegen es uns anders.¹⁶⁸³

Volksbefragungen verpflichten Regierung und Parlament zu nichts. Das Volk erhält nur scheinbar Entscheidungsmacht. Diese Version führt im besten Falle zu einer unverbindlichen breiten Debatte, verstärkt aber im schlimmsten Fall das Gefühl von Machtlosigkeit gegenüber den repräsentativen Organen.¹⁶⁸⁴

17.9.5. Referendum

Das Referendum ist die Abstimmung über ein vom Parlament beschlossenes Gesetz, auf Antrag des Parlaments oder der Regierung (die Initiative geht vom Parlament oder von der Regierung aus, während beim Volksbegehren und Volksentscheid die Initiative vom Volk ausgeht). Bezieht sich das Gesetz auf eine Verfassungsänderung, handelt es sich um ein Verfassungsreferendum.¹⁶⁸⁵

Ein Referendum über die Verfassung wurde von einigen Sachverständigen der Gemeinsamen Verfassungskommission befürwortet, weil die Verfassung die

¹⁶⁸⁰ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 55, 149, 270f.

¹⁶⁸¹ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 55, 149, 270f.

¹⁶⁸² Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 19

¹⁶⁸³ Häfner, Gerald: GVK-Anhörung III S. 4

¹⁶⁸⁴ Kaufmann, Bruno: GVK-Anhörung III S. 12

¹⁶⁸⁵ Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland, 1996, S. 19

gemeinsame Basis von Mehrheit und Minderheit ist, die für die ganze staatliche und gesellschaftliche Ordnung von Bedeutung ist.¹⁶⁸⁶

Demgegenüber hält Peter Badura ein Verfassungsreferendum für einen ausgesprochenen Nachteil, da es sehr unflexibel sei. Eine Verfassung müsse aber flexibel sein, um auf veränderte Umstände reagieren zu können, wie am Zusammenbruch des Sozialismus und der Wiedervereinigung Deutschlands offensichtlich geworden sei.¹⁶⁸⁷ Es sei nachgewiesen, dass Verfassungen, die auf Volksabstimmungen beruhten, keinesfalls stabiler seien als andere Verfassungen.¹⁶⁸⁸

17.10. Der Einfluss des Verfassungsentwurfs des Zentralen Runden Tisches der DDR und des Verfassungsentwurfs des Kuratoriums für einen Bund deutscher Länder auf die Verfassungsentwicklung in Deutschland nach der Vereinigung – Versuch einer Bewertung

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, auf welchen theoretischen und historischen Grundlagen die Forderungen nach mehr direkter Demokratie beruhen. Die Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheiden in Weimar wurden ausführlich beleuchtet, weil sie als historische Erfahrung sowohl im Parlamentarischen Rat als auch unter der weiteren Entwicklung unter dem Grundgesetz eine erhebliche Bedeutung entfalten. Es konnte gezeigt werden, dass die Weimarer Erfahrungen zumindest zwiespältig waren; die in der historischen Forschung bisher vorherrschende These, die Volksentscheide hätten die Nationalsozialisten hoffähig gemacht (K. D. Bracher), muss zumindest relativiert werden. Auch die „Volksentscheide“ im Dritten Reich und ihr manipulativer Charakter prägten die Debatte im Parlamentarischen Rat. Trotzdem sahen die Landesverfassungen nach 1945 zunächst überwiegend Volksbegehren und Volksentscheide vor, allerdings mit relativ hohen Quoren (zwischen 10 und 20%), die für eine aus der Bürgerschaft hervorgehende Initiative nur schwer erreichbar waren. Erst im Parlamentarischen Rat setzten sich die Vorbehalte gegen eine unmittelbare Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung durch, und dabei blieb es auch in den darauf folgenden vierzig Jahren.

Mit der Untersuchung konnte gezeigt werden, dass erst die Volksbewegung in der DDR im Herbst 1989 wieder Bewegung in die Diskussion über direkte Demokratie gebracht hat. Ausdruck der Volksbewegung war der Verfassungsentwurf des Runden Tisches, der mit der Verankerung von Volksbegehren und Volksentscheiden auf Bundesebene, und zwar mit einem Quorum von 6,04% der Stimmberechtigten (also einem Drittel bis zur Hälfte der in den Landesverfassungen vorgeschriebenen Quoten von 10% bis 20%

¹⁶⁸⁶ Klein, Eckart: GVK-Anhörung III S. 15; Schmidt-Jortzig, Edzard: GVK-Anhörung III S. 40; Hirsch, Burkhard: GVK-Anhörung III S. 30

¹⁶⁸⁷ Badura, Peter: GVK-Anhörung III S. 53

¹⁶⁸⁸ Badura, Peter: GVK-Anhörung III S. 53

der Stimmberechtigten), Volksbegehren und Volksentscheide zu einem handbaren Instrument zur unmittelbaren Mitwirkung des Volkes gestaltet hat. Neu waren auch die Benennung von Vertrauensleuten mit Rederecht im Parlament und die Garantie der Werbung in den öffentlich-rechtlichen Massenmedien.

Mit der Arbeit wird gezeigt, dass der Verfassungsentwurf des Runden Tisches eine Katalysatorwirkung entfaltet hat, und dass Volksbegehren und Volksentscheide nur drei Monate später in der neuen Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und in den darauf folgenden vier Jahren in allen Landesverfassungen der neuen Bundesländer verankert wurden, teilweise noch einmal weiterentwickelt über das Instrument der Volksinitiative und weitere Verfahrensregeln. Auswirkungen entfaltete der Verfassungsentwurf des Runden Tisches sogar auf die Verfassungsentwicklung in den alten Bundesländern. So haben Niedersachsen (1993), Berlin (1995 u. 2006), Hamburg (1996 u. 2001) erstmals direkt-demokratische Verfahren eingeführt. Bremen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen haben ihre bereits verfassungsrechtlich verankerten Verfahren noch einmal handhabbarer gemacht, indem sie die Quoren gesenkt, eine Volksinitiative vorgesehen und die Verfahrensregeln (Kostenerstattung, Informations-verpflichtung) bürgerfreundlicher gestaltet haben.

Mit der Arbeit sollen die Auswirkungen des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches untersucht werden, also eine Wirkungsgeschichte des Verfassungsentwurfs initiiert werden. Die fällt in dem wichtigen Instrument der Volksgesetzgebung durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid so aus, dass nach vierzig Jahren Stillstand der Verfassungsentwurf des Runden Tisches (wobei ich nicht behaupten will, dies sei die einzige Ursache gewesen) als Katalysator die Mitwirkungskräfte des Volkes angeregt hat, und innerhalb von zehn weiteren Jahren in fünf neuen und sechs alten Bundesländern neue Verfassungen bzw. Verfassungsänderungen mit erheblich erleichterten Einflussmöglichkeiten für Volksbegehren und Volksentscheide ermöglicht hat.

IV.B. Bürger und Staat

18. Der Schutz der Privatsphäre und das Grundrecht auf Datenschutz

18.1. Das Recht auf Schutz des privaten Lebensbereichs

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches deklarierte in Art. 8 I VE-RT:

„Jeder hat Anspruch auf Achtung und Schutz seiner Persönlichkeit und Privatheit.“

Der Abwehrcharakter gegenüber den ungeheuren Verletzungen persönlicher Privatsphäre durch das Staatssicherheitssystem der DDR mit deren uneingeschränkter Überwachungsabsicht wird in dieser Formulierung greifbar. Aufgenommen wurde dieser Schutz in Art. 2a des Kuratoriumsentwurfs:

„Jeder Mensch hat Anspruch auf Schutz seines privaten Lebensbereichs.“

In der Gemeinsamen Verfassungskommission war kein Antrag auf Verankerung eines ausdrücklich formulierten Grundrechts gestellt worden.¹⁶⁸⁹

In den Verfassungen der neuen Bundesländer ist diese ausdrückliche Garantie – durch ein im Verfassungsdokument verankertes Grundrecht – nur in Thüringen wieder aufgenommen worden:

„Jeder hat das Recht auf Achtung und Schutz seiner Persönlichkeit und seines privaten Lebensbereichs.“ (Art. 6 I LV Thüringen)

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Schutz des privaten Lebensbereichs aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht hergeleitet worden, also aus dem Zusammenhang zwischen Art. 1 I GG (Menschenwürde) und Art. 2 I GG (freie Entfaltung der Persönlichkeit). Dem Staat ist nicht erlaubt, den Menschen nur zum bloßen Objekt im Staat zu machen.¹⁶⁹⁰ Vielmehr muss dem Menschen ein Raum verbleiben,

„in dem er sich selbst besitzt und in den er sich zurückziehen kann, zu dem die Umwelt keinen Zutritt hat, in dem man in Ruhe gelassen wird und ein Recht auf Einsamkeit genießt.“¹⁶⁹¹

Die tief greifenden Verletzungen des privaten Lebensbereichs durch das Staatssicherheitssystem der DDR boten Anlass, ein Grundrecht auf Schutz des privaten Lebensbereichs in den Katalog der Grund- und Menschenrechte aufzunehmen, um es damit Eingriffen des einfachen Gesetzgebers zu entziehen und gegen Änderungen in der Verfassungsgerichtsrechtsprechung immun zu gestalten. Die Problematik stellt sich auch bei der Frage der Telefonüberwachung, der Lauschangriffe und des Datenschutzes, die nachfolgend erörtert werden. Immerhin hat die EU-Grundrechte-Charta zusammenfassend dekretiert:

„Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung, sowie ihrer Kommunikation.“¹⁶⁹²

¹⁶⁸⁹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, 15ff., 60ff.

¹⁶⁹⁰ BVerfGE 27, 1, 6ff.; schon BVerfGE 5, 85, 204 (KPD-Verbot); BVerfGE 7, 198, 205 (Lüth)

¹⁶⁹¹ BVerfGE 27, 1, 6ff.

¹⁶⁹² Art. 7 EU-Grundrechte-Charta

Damit wird das Recht auf Privatleben mit der Unverletzlichkeit der Wohnung und dem Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis in einen Zusammenhang gebracht und auf europäischer Verfassungsebene garantiert.

18.2. Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung

Zum privaten Lebensbereich gehört vor allem auch die Wohnung, die durch Art. 13 GG grundrechtlich geschützt ist. Der Grundrechtsschutz soll durch Verfahrensregelungen (Richtervorbehalt für Wohnungsdurchsuchungen) und die qualifizierten Eingriffsermächtigungen (Abwehr einer gemeinen Gefahr, Lebensgefahr etc.) garantiert werden.

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches hat die Eingriffsmöglichkeiten in die Unverletzlichkeit der Wohnung noch an weitere Voraussetzungen geknüpft:

1. Durchsuchungen:

Gesetzesvorbehalt,

Anordnung nur durch den Richter,

Bei erheblicher Gefahr, und

Bei Verfolgung auf frischer Tat auch durch andere Amtsträger;

„sie unterliegen richterlicher Bestätigung.“

2. Betreten der Wohnung ohne Einwilligung des Inhabers nur:

Aufgrund Gesetzesvorbehalt,

Und nur zur Abwehr gemeiner Gefahr,

Oder Gefahr für Leib und Leben. (Art. 9 Abs. 2 u. 3 VE-RT).

Im Kuratoriumsentwurf wurden die im Grundgesetz vorgesehenen Einschränkungen noch ergänzt durch das Verbot heimlicher Ton- oder Bildaufnahmen (Ausnahme: bei unmittelbarer Gefahr für Leib oder Leben).¹⁶⁹³

In den Verfassungen der neuen Bundesländer wurden die Vorgaben des Grundgesetzes durchgehend übernommen.¹⁶⁹⁴ Lediglich Sachsen-Anhalt geht darüber hinaus und greift die Bestimmung aus dem Kuratoriumsentwurf auf, wonach optische und akustische Ausspähung von Wohnungen nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder Gefahr für Leib und Leben zulässig sein soll.¹⁶⁹⁵

Art. 13 GG wurde 1998 um Regelungen zum kleinen und zum großen Lauschangriff ergänzt.¹⁶⁹⁶ Danach wird der sog. „große Lauschangriff“ bei der Verfolgung von Straftaten (Art. 13 III GG) und bei vorbeugenden polizeilichen Maßnahmen (Art. 13 IV GG) für zulässig erklärt. Bei dem „großen Lauschangriff“ werden Gespräche innerhalb der Wohnung durch „Wanzen“, Richtmikrofone oder andere technische Mittel

¹⁶⁹³ Art. 13 IV KuratE

¹⁶⁹⁴ Art. 15 LV Brandenburg; Art. 30 LV Sachsen; Art. 17 LV Sachsen-Anhalt; Art. 8 LV Thüringen

¹⁶⁹⁵ Art. 17 IV LV Sachsen-Anhalt

¹⁶⁹⁶ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 13) vom 26.3.1998 (BGBl. I 610)

aufgezeichnet.¹⁶⁹⁷ Der sog. „kleine Lauschangriff“ wird ebenfalls zugelassen (Art. 13 V GG). Beim „kleinen Lauschangriff“ werden Gespräche, die z.B. ein verdeckter Ermittler in der Wohnung führt, aufgezeichnet. Rechtliche Voraussetzung für den „großen Lauschangriff“ ist der Verdacht, dass bestimmte besonders schwere Straftaten begangen wurden. Die Anordnung muss durch eine Strafkammer mit drei Richtern getroffen werden und ist zu befristen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Grundsatzentscheidung zum „großen Lauschangriff“ vom 3.3.2004¹⁶⁹⁸ die Einschränkung des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung grundsätzlich für verfassungsgemäß erklärt, aber die einfachgesetzliche Ausgestaltung teilweise aufgehoben. Nicht jede akustische Wohnraumüberwachung verstoße gegen die Menschenwürde (die auch bei Verfassungsänderungen nicht tangiert werden darf);¹⁶⁹⁹ falls intime oder private Gespräche Unbeteiligter aufgenommen würden, seien die aufgenommenen Teile wieder zu löschen.¹⁷⁰⁰ Das gelte auch für Gespräche mit Personen, die im Strafverfahren ein persönliches (Ehegatte, Eltern, Kinder, Geschwister) oder berufliches Zeugnisverweigerungsrecht (Geistliche, Rechtsanwälte, Steuerberater) hätten.¹⁷⁰¹

Mit Recht haben die Verfassungsrichterinnen Jaeger und Hohmann-Dennhardt, die der Entscheidung nicht zugestimmt haben, in ihrer abweichenden Meinung darauf hingewiesen, dass mit der Aufnahme auch höchstpersönlicher Gespräche mit Ehegatten, engsten Familienangehörigen, Geistlichen und Rechtsanwälten bereits die Menschenwürde verletzt worden sei, auch wenn diese Gesprächsinhalte nicht verwertet werden dürften und wieder gelöscht werden müssten.¹⁷⁰²

Soweit eine Benachrichtigung der von der Wohnraumüberwachung betroffenen Personen erst nachträglich erfolgt, und sogar davon abhängig gemacht wird, dass sie ohne Gefährdung der öffentlichen Sicherheit erfolgen kann, nimmt sie den Betroffenen die Möglichkeit eines effektiven Rechtsschutzes,¹⁷⁰³ und macht sie auch damit zum bloßen Objekt staatlicher Strafverfolgungsmaßnahmen.

Mit der Einfügung verfassungsmäßiger Beschränkungen für heimliche Ton- und Bildaufnahmen, wie sie im Kuratoriumsentwurf¹⁷⁰⁴ und in der Landesverfassung von Sachsen-Anhalt¹⁷⁰⁵ vorgesehen waren bzw. sind, konnte der Eingriff in das Grundrecht

¹⁶⁹⁷ Vgl. Freiling, Gerhard: Art. Lauschangriff, in: Drechsler, Hanno; Hilligen, Wolfgang; Neumann, Franz: Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 10. Aufl. 2003, S. 603ff.

¹⁶⁹⁸ BVerfG, Ur. v. 3.3.2004, BVerfGE 109, 279ff = NJW 2004, 999ff.; die Entscheidung erging mit einer Mehrheit von 6:2 Stimmen.

¹⁶⁹⁹ Art. 79 III GG lautet: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche ... die in Art. 1 (Menschenwürde) und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“

¹⁷⁰⁰ BVerfGE 109, 279ff., 324, 332f; NJW 2004, 999ff., 1005

¹⁷⁰¹ BVerfGE 109, 279ff., 324, 332f.; NJW 2004, 999ff., 1005

¹⁷⁰² BVerfG NJW 2004, 999ff., 1020ff.

¹⁷⁰³ BVerfG NJW 2004, S. 999, 1015ff.

¹⁷⁰⁴ Art. 13 IV KuratE

¹⁷⁰⁵ Art. 17 IV LV Sachsen-Anhalt

auf Unverletzlichkeit der Wohnung auf absolute Ausnahmefälle beschränkt werden. Die Verfassungsänderungen von 1998, die den „großen Lauschangriff“ zulassen, haben nach Meinung des Verfassers letztlich zur Einfügung von verfassungswidrigem Verfassungsrecht¹⁷⁰⁶ geführt, mit dem das Bundesverfassungsgericht seine Aufgabe, eine am Grundgesetz orientierte Normenkontrolle durchzuführen (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG), nicht zureichend erfüllt hat.

18.3. Brief-, Post- und Kommunikationsgeheimnis

Das durch Art. 10 GG garantierte Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis wurde im Rahmen der Notstandsgesetze durch einen Absatz 2 ergänzt, der festlegte, dass Beschränkungen eines Gesetzesvorbehalts bedürfen, und dem Betroffenen nicht mitgeteilt zu werden brauchen. Der Rechtsweg wurde ausgeschlossen, und die Kontrolle einem parlamentarischen Kontrollgremium übertragen (Art. 10 II GG).¹⁷⁰⁷ Im Ausschluss des Rechtsweges ist ein Verstoß gegen Art. 19 IV GG (Rechtsweggarantie) und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 III GG) zu sehen. Der Unterschied in den Kontrollinstanzen liegt darin, dass bei einer gerichtlichen Überprüfung der Betroffene am Verfahren als Prozesspartei beteiligt ist, Einsicht in alle Unterlagen erhält, und seinen Standpunkt und seine Motive zu Gehör bringen kann, während der Betroffene im parlamentarischen Kontrollgremium nur Objekt des Verfahrens ist und im Regelfall nicht angehört wird. Darüber hinaus prüfen unabhängige, nur der Verfassung und dem Gesetz verpflichtete Richter die Rechtmäßigkeit eines Eingriffs, während die Parlamentarische Kontrolle in Händen weniger Abgeordneter liegt, die entsprechend der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag eingesetzt werden.

Das Bundesverfassungsgericht, oberste Instanz des Rechtsstaats, hat im Normenkontrollverfahren gegen diese Grundrechtseinschränkung die parlamentarische Kontrolle (statt der gerichtlichen Kontrolle) für ausreichend erachtet und keinen Grundrechtsverstoß konstatiert.¹⁷⁰⁸ Allerdings wurde eine nachträgliche Unterrichtungspflicht festgelegt.

Das Abhörurteil des BVerfG wurde kritisiert, weil es die Überprüfung durch unabhängige Gerichte aufgab zugunsten der parlamentarischen Kontrollkommission, die nichtöffentlich tagt und nur sich selbst Rechenschaft schuldig ist, und der Betroffene am Verfahren nicht beteiligt ist und keine Stellung zu erhobenen Vorwürfen nehmen kann und ihm kein rechtliches Gehör gewährt wird.¹⁷⁰⁹

¹⁷⁰⁶ Sturm, Gerd, in: Sachs (Hg.): Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 93 Rz. 55

¹⁷⁰⁷ Siebzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 24.6.1968 (BGBl. I S.709)

¹⁷⁰⁸ BVerfG, Urt. v. 15.12.1970 – 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68 u. 308/69 – BVerfGE 30, 1-33 (Abhörurteil). Das Urteil erging mit 5 zu 3 Stimmen, die drei unterlegenen Richter haben dem Urteil eine abweichende Meinung beigefügt.

¹⁷⁰⁹ Vgl. Schuppert, Gunnar Folke: Art. 10, in: Wassermann, Rudolf (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Band I (Reihe Alternativkommentare), 1984, Art. 10, Rz. 26-29; Dürig, Günter: Verfassungswidrigkeit des Art. 10 Abs. II Satz 2 GG n.F. und der darauf gestützten

Deshalb nahm der Runde Tisch nur folgende Einschränkungen zum Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis auf:

- Eingriffe nur auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung,
- nur auf Grund richterlicher Anordnung,
- nur bei schwerer, organisierter Kriminalität.¹⁷¹⁰

Damit war die grundsätzliche Überprüfung durch unabhängige Gerichte, die dem Betroffenen rechtliches Gehör gaben und ihm eigene Verfahrensrechte einräumten, wieder vorgesehen. Die systemfremde Kontrolle durch eine Parlamentskommission war damit vom Tisch.

Um so mehr verwundert es, dass in dem Kuratoriumsentwurf (Art. 10 II KuratE) nur die parlamentarische Kontrolle vorgesehen ist, allerdings eine nachträgliche Unterrichtungspflicht mit dann offen stehendem Rechtsweg. In diesem Punkt ist der Kuratoriumsentwurf inkonsequent und fällt deutlich hinter den Runden-Tisch-Entwurf zurück.

Die Landesverfassungen der neuen Bundesländer sehen unterschiedliche Modelle vor. Brandenburg lässt eine parlamentarische oder gerichtliche Kontrolle zu, fordert aber eine mindestens nachträgliche richterliche Kontrolle.¹⁷¹¹ Sachsen-Anhalt hat nur einen einfachen Gesetzesvorbehalt, also wie im Grundgesetz vor 1968, vorgeschrieben.¹⁷¹² Sachsen übernimmt die Formulierung aus der aktuellen Fassung des Grundgesetzes, also lediglich eine parlamentarische Kontrolle.¹⁷¹³ Am deutlichsten wird in Thüringen formuliert: Neben Brief-, Post- und Fernmelde-geheimnis wird auch das Kommunikationsgeheimnis für unverletzlich erklärt. Für Einschränkungen gilt ein Gesetzesvorbehalt mit nachträglicher Unterrichtungspflicht und Rechtsweggarantie.¹⁷¹⁴

Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis ist ein gutes Beispiel dafür, wie Regelungen liberaler und rechtsstaatlicher als unter dem Grundgesetz erfolgen können, und Fehlentwicklungen unter dem Grundgesetz korrigiert werden können. Auch hier hat der Runde Tisch eine Katalysatorfunktion ausgeübt, die zumindest in zwei Landesverfassungen (Brandenburg, Thüringen) zu ergänzenden Regelungen geführt haben.

Vorschriften des Ausführungsgesetzes zu Art. 10 GG, in: Dürig, Günter; Evers, Hans-Ulrich: Zur verfassungsändernden Beschränkung des Post-, Telefon- und Fernmeldegeheimnisses, 1969, S. 6-27, 14ff., 17ff., 27; Stein, Ekkehart: Staatsrecht, 16. Aufl. 1998, S. 294ff.

¹⁷¹⁰ Art. 10 II VE-RT

¹⁷¹¹ Art. 16 II LV Brandenburg

¹⁷¹² Art. 14 LV Sachsen-Anhalt

¹⁷¹³ Art. 27 II LV Sachsen

¹⁷¹⁴ Art. 7 LV Thüringen; Mecklenburg sieht zum Brief- und Fernmeldegeheimnis keine eigenständige Regelung vor.

18.4. Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz

Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil vom 15.12.1983 aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 1 I u. 2 I GG) ein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung hergeleitet.¹⁷¹⁵ Dieses vom BVerfG herausgearbeitete Grundrecht gibt jeder Person die Befugnis, selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden.

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches formulierte das Grundrecht aus und gab ihm folgende Ausprägungen und Folgerechte:¹⁷¹⁶

- Jeder hat das Recht an seinen persönlichen Daten,
- jeder hat Einsichtsrecht in ihn betreffende Akten und Dateien.
- Ohne freiwillige und ausdrückliche Zustimmung dürfen persönliche Daten
 - nicht erhoben,
 - nicht gespeichert,
 - nicht verwendet,
 - nicht verarbeitet,
 - nicht weitergegeben werden.
- Beschränkungen dürfen nur durch Gesetz erfolgen und
- müssen dem Berechtigten bekannt gemacht werden.

Der Kuratoriumsentwurf übernahm diese Regelung in gestraffter Form und gab dem Einzelnen das Recht auf Benachrichtigung über gespeicherte Daten und ein Auskunftsrecht über alle über ihn gespeicherte Daten.¹⁷¹⁷

Die Landesverfassung von Brandenburg übernimmt die vorbildliche und ausführliche Regelung aus dem Runden-Tisch-Entwurf.¹⁷¹⁸ Sachsen übernimmt die Regelung im Grundsatz ebenfalls, aber in kürzerer Form.¹⁷¹⁹ Sachsen-Anhalt folgt der Regelung in der sächsischen Verfassung mit einem sehr detaillierten, qualifizierten Gesetzesvorbehalt.¹⁷²⁰ Eine deutlich schwächere Regelung hat man in Mecklenburg-Vorpommern für ausreichend erachtet. Das Recht auf Schutz personenbezogener Daten soll seine Grenze finden in den Rechten Dritter und den überwiegenden Interessen der Allgemeinheit.¹⁷²¹ Man fragt sich, welcher Schutzgehalt bei einer solchen unter allgemeinem Gesetzesvorbehalt stehenden Regelung noch verbleibt. Das setzt sich fort in Art. 6 Abs. 2, wonach jeder Recht auf Auskunft über ihn betreffende Daten hat, „soweit nicht Bundesrecht, rechtlich geschützte Interessen Dritter oder überwiegende Interessen der Allgemeinheit entgegenstehen.“¹⁷²² Bei diesen Regelungen ist

¹⁷¹⁵ BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, BVerfGE 65, 1-72 (Volkszählung)

¹⁷¹⁶ Art. 8 II VE-RT

¹⁷¹⁷ Art. 2 II u. III KuratE

¹⁷¹⁸ Art. 11 I, II LV Brandenburg

¹⁷¹⁹ Art. 33 LV Sachsen

¹⁷²⁰ Art. 6 LV Sachsen-Anhalt

¹⁷²¹ Art. 6 LV Mecklenburg-Vorpommern

¹⁷²² Art. 6 II LV Mecklenburg-Vorpommern

grundsätzlich zu fragen, warum das Recht an eigenen persönlichen Daten seine Grenzen in Rechten Dritter haben soll. Die überwiegenden Interessen der Allgemeinheit sind ein allgemeines Einfallstor für alle möglichen staatlichen Zwecke, Auskünfte zu verweigern. Mit einer solchen Verfassungsbestimmung ist jedem polizeilichen Handeln und jedem Verwaltungshandeln Tür und Tor geöffnet, Auskünfte zu verweigern. Grundrechtsgerecht wäre nur ein gesetzlich geregelter Vorbehalt, der Auskünfte in laufenden Ermittlungsverfahren vorübergehend oder auch befristet vorenthält, damit der Ermittlungszweck nicht gefährdet wird, und dies der Überprüfung durch Gerichte zugänglich macht. Alle weiteren Einschränkungen entwerten das Grundrecht. Die Landesverfassung von Thüringen hat dies positiv und handhabbar in Art. 6 geregelt: In Absatz 1 wird zunächst das Recht auf Achtung und Schutz der Persönlichkeit und des privaten Lebensbereiches festgelegt. In Absatz 2 wird der Anspruch auf Schutz der personenbezogenen Daten geregelt, und vor allem das Selbstbestimmungsrecht über die Preisgabe und Verwendung solcher Daten. Nach der Regelung des Gesetzesvorbehalts in Abs. 3 wird das Recht auf Auskunft und auf Einsicht in ihn betreffende Akten und Dateien festgelegt (Abs. 4).¹⁷²³

Man kann feststellen, dass sowohl der Runde Tisch als auch der Kuratoriumsentwurf, aber in ihrer Folge auch die Verfassungsgeber der Landesverfassungen, die Notwendigkeit einer grundrechtlichen Regelung des Datenschutzes gesehen und verwirklicht haben, und der Runde Tisch zwar auf das Volkszählungsurteil des BVerfG zurückgegriffen, aber eine eigenständige, als Grundrecht gestaltete Regelung gefunden hat, die beispielhaft für die neuen Landesverfassungen war.

In der Gemeinsamen Verfassungskommission lagen Vorschläge der SPD-Fraktion und des Landes Hessen vor, die einen vergleichbaren Datenschutz in das Grundgesetz aufnehmen wollten.¹⁷²⁴ Die Vorschläge erhielten eine einfache Mehrheit, aber keine Zwei-Drittel-Mehrheit (wie sie für Empfehlungen der GVK erforderlich waren).¹⁷²⁵ Die CDU-Fraktion in der GVK hielt eine grundrechtliche Regelung des Datenschutzes angesichts bestehender Bundes- und Landesdatenschutzgesetze nicht für erforderlich.¹⁷²⁶

Auf europäischer Ebene sah man dies offensichtlich anders, die Erforderlichkeit einer grundrechtlichen Regelung hat ihren Niederschlag in Art. 8 der EU-Grundrechte-Charta gefunden, in dem das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten verankert wurde sowie der Einwilligungsvorbehalt für die Verarbeitung von Daten und das

¹⁷²³ Art. 6 LV Thüringen

¹⁷²⁴ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S.60-63, Kommissionsdruck. Nr. 21 u. 25

¹⁷²⁵ Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetz-änderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Band 1, S. 781f.

¹⁷²⁶ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 62f.

Auskunftsrecht über gespeicherte oder gesammelte Daten inklusive einem Berichtigungsrecht.

Man kann darin eine Spätwirkung der Initiative der Autoren des Runden-Tisch-Entwurfs sehen, die die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung und ihre Formulierung als Grundrecht erkannt und in einen Verfassungstext umgesetzt haben.

19. Rechtsschutz gegen staatliche Eingriffe

19.1. Rechtsschutz bei Verhaftung

Das Grundgesetz wurde nur vier Jahre nach dem Ende einer Gewalt- und Willkürherrschaft, in der die Rechte des Einzelnen ignoriert worden waren, erarbeitet. Es sah deshalb in Art. 104 GG ausführliche Rechtsgarantien bei einer Freiheitsentziehung, der stärksten Einschränkung der Bewegungsfreiheit, vor. Freiheitsbeschränkungen sind nach dem Grundgesetz nur zulässig:

- auf Grund eines **förmlichen Gesetzes**¹⁷²⁷ (z.B. Strafprozessordnung, Polizeigesetze), nicht aber nur auf Grund einer Verordnung; in frischer historischer Erinnerung war noch die Reichstagsbrandverordnung vom 28. Feb. 1933, auf deren Grundlage Tausende von Kommunisten und Sozialdemokraten ohne richterlichen Haftbefehl festgenommen wurden.¹⁷²⁸
- unter Beachtung der im Gesetz vorgeschriebenen Formen,¹⁷²⁹
- Verbot seelischer und körperlicher Misshandlung,¹⁷³⁰
- über Freiheitsentziehung und über Fortdauer entscheidet nur der **Richter**,¹⁷³¹
- bei jeder polizeilichen Festnahme ist Richterentscheidung herbeizuführen,¹⁷³²
- Polizei darf niemanden länger als bis zum Ende des nächsten Tages festhalten (also längstens 47 Std. u. 59 Min.),¹⁷³³
- Vorführung vor Richter spätestens am Tage nach Ergreifung (also längstens innerhalb von 47 Std. u. 59 Min.),¹⁷³⁴
- Richter muss Gründe für Festnahme mitteilen,¹⁷³⁵
- Vernehmung und Anhörung durch den Richter,¹⁷³⁶
- Gelegenheit zu Einwendungen,¹⁷³⁷
- ein Richter hat unverzüglich schriftlichen Haftbefehl mit Gründen zu erlassen¹⁷³⁸ oder freizulassen,¹⁷³⁹
- von der richterlichen Entscheidung ist unverzüglich ein Angehöriger oder eine Person des Vertrauens zu benachrichtigen.¹⁷⁴⁰

Im Verfassungsentwurf des Runden Tisches wurden diese Rechtsgarantien noch um folgende Rechte erweitert:

¹⁷²⁷ Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG

¹⁷²⁸ Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat vom 28.2.1933, RGBl. I S.83

¹⁷²⁹ Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG

¹⁷³⁰ Art. 104 Abs. 1 S. 2 GG

¹⁷³¹ Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG

¹⁷³² Art. 104 Abs. 2 S. 2 GG

¹⁷³³ Art. 104 Abs. 2 S. 3 GG

¹⁷³⁴ Art. 104 Abs. 3 S. 1 GG

¹⁷³⁵ Art. 104 Abs. 3 S. 1 GG

¹⁷³⁶ Art. 104 Abs. 3 S. 1 GG

¹⁷³⁷ Art. 104 Abs. 3 S. 1 GG

¹⁷³⁸ Art. 104 Abs. 3 S. 2 GG

¹⁷³⁹ Art. 104 Abs. 3 S. 2 GG

¹⁷⁴⁰ Art. 104 Abs. 4 GG

- Freiheitsbeschränkungen nur insoweit, als unumgänglich,¹⁷⁴¹
- Betroffener muss unverzüglich über Gründe der Freiheitsbeschränkung informiert werden (nicht erst durch den Richter),¹⁷⁴²
- Vorführung vor Richter innerhalb von 24 Stunden,¹⁷⁴³
- Anspruch auf richterliche Überprüfung der Fortdauer von Freiheitsentziehung,¹⁷⁴⁴
- über jede Freiheitsentziehung ist eine Person des Vertrauens zu benachrichtigen (nicht erst nach richterlicher Anordnung),¹⁷⁴⁵
- Anspruch auf Kontaktaufnahme mit Rechtsanwalt eigener Wahl,¹⁷⁴⁶
- Anspruch auf Schadensersatz bei unrechtmäßiger Freiheitsentziehung.¹⁷⁴⁷

Die im Verfassungsentwurf des Runden Tisches aufgeführten Rechte sind keine völlig neu erfundenen Rechte, sie sind teilweise in der Strafprozessordnung und in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten (EMRK) niedergelegt. Neu ist die Aufnahme in den Verfassungstext, um den Abwehrrechten ein größeres Gewicht zu geben und um Abänderungen zu erschweren: Diese wären nur mit verfassungsändernder Zwei-Drittel-Mehrheit zulässig.¹⁷⁴⁸

In den Landesverfassungen der neuen Bundesländer ist vor allem Brandenburg den Rechtsgarantien im Verfassungsentwurf des Runden Tisches gefolgt:

- Anspruch auf Rechtsbeistand seiner Wahl,¹⁷⁴⁹
- unverzügliche Benachrichtigung einer Person seines Vertrauens,¹⁷⁵⁰
- innerhalb von 24 Std. richterliche Anhörung,¹⁷⁵¹
- innerhalb von 48 Std. richterliche Entscheidung,¹⁷⁵²
- Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung nur durch einen Richter.¹⁷⁵³

Die Landesverfassungen von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen weisen Rechtsgarantien bei Verhaftung aus, die den Regelungen im Grundgesetz entsprechen.¹⁷⁵⁴

¹⁷⁴¹ Art. 12 Abs. 1 S. 3 VE-RT

¹⁷⁴² Art. 12 Abs. 2 S. 1 VE-RT; vgl. auch Art. 5 Abs. 2 EMRK

¹⁷⁴³ Art. 12 Abs. 2 S. 2 VE-RT

¹⁷⁴⁴ Art. 12 Abs. 2 S. 4; vgl. §§ 115 Abs. 4, 117 Strafprozessordnung

¹⁷⁴⁵ Art. 12 Abs. 2 S. 5 VE-RT; vgl. § 114b Strafprozessordnung

¹⁷⁴⁶ Art. 12 Abs. 2 S. 6 VE-RT; vgl. § 136 Abs. 1 S. 2 Strafprozessordnung

¹⁷⁴⁷ Art. 12 Abs. 6 VE-RT; vgl. Art. 5 Abs. 5 EMRK

¹⁷⁴⁸ Art. 100 Abs. 1 VE-RT; Art. 79 Abs. 2 GG

¹⁷⁴⁹ Art. 9 Abs. 2 S. 2 LV Brandenburg

¹⁷⁵⁰ Art. 9 Abs. 2 S. 3 LV Brandenburg

¹⁷⁵¹ Art. 9 Abs. 3 LV Brandenburg

¹⁷⁵² Art. 9 Abs. 3 LV Brandenburg

¹⁷⁵³ Art. 9 Abs. 2 S. 1 LV Brandenburg

¹⁷⁵⁴ Art. 17 LV Sachsen; Art. 23 LV Sachsen-Anhalt; Art. 4 LV Thüringen; Mecklenburg-Vorpommern erklärt die im Grundgesetz festgelegten Grundrechte für unmittelbar bindend (Art. 5 Abs. 3 LV Mecklenburg-Vorpommern)

19.2. Rechte in gerichtlichen Verfahren

Das Grundgesetz schreibt folgende Verfahrensgrundrechte vor:

- Keine Strafe ohne Gesetz,¹⁷⁵⁵
- Rückwirkungsverbot für Strafgesetze,¹⁷⁵⁶
- Verbot der Doppelbestrafung,¹⁷⁵⁷
- Anspruch auf rechtliches Gehör,¹⁷⁵⁸
- Anspruch auf gesetzlichen Richter,¹⁷⁵⁹
- Richterliche Unabhängigkeit,¹⁷⁶⁰
- Rechtsweggarantie,¹⁷⁶¹
- Verfassungsbeschwerde gegen Grundrechtsverletzung zum Bundesverfassungsgericht,¹⁷⁶²
- Petitionsrecht zum Bundestag.¹⁷⁶³

Aus der Erfahrung mit Freiheitseinschränkungen in der DDR sowie dem Fehlen einer unabhängigen Justiz, die viele Mitglieder des Runden Tisches am eigenen Leib erfahren mussten, legten die Autoren des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches erheblichen Wert darauf, dass die Rechte gegenüber der Justiz und dem Polizeiapparat klar und deutlich in der Verfassung verankert würden und nicht nur in den Polizeigesetzen und in der Strafprozessordnung.

Deshalb wurden folgende weitere Verfahrensrechte, die wir als selbstverständlich voraussetzen, ausdrücklich als Grundrechte in der Verfassung festgelegt:

- Unschuldsvermutung,¹⁷⁶⁴
- Öffentliche Verhandlung,¹⁷⁶⁵
- Recht auf faires Verfahren,¹⁷⁶⁶
- Recht auf zügiges Verfahren,¹⁷⁶⁷
- Anwesenheitsrecht bei gerichtlicher Verhandlung,¹⁷⁶⁸
- Anspruch auf Verteidiger eigener Wahl,¹⁷⁶⁹
- Anspruch auf Pflichtverteidigung bei Bedürftigkeit,¹⁷⁷⁰
- Anspruch auf angemessene Vorbereitung der Verteidigung,¹⁷⁷¹

¹⁷⁵⁵ Art. 103 Abs. 2 GG

¹⁷⁵⁶ Art. 103 Abs. 2 GG

¹⁷⁵⁷ Art. 103 Abs. 3 GG

¹⁷⁵⁸ Art. 103 Abs. 1 GG

¹⁷⁵⁹ Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG

¹⁷⁶⁰ Art. 97 Abs. 1 GG

¹⁷⁶¹ Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG

¹⁷⁶² Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG

¹⁷⁶³ Art. 17 GG

¹⁷⁶⁴ Art. 13 Abs. 2 S. 3 VE-RT (schon in Art. 6 Abs. 2 EMRK)

¹⁷⁶⁵ Art. 13 Abs. 1 S. 3 VE-RT (schon Art. 6 Abs. 1 EMRK)

¹⁷⁶⁶ Art. 13 Abs. 1 S. 2 VE-RT (schon Art. 6 Abs. 1 EMRK)

¹⁷⁶⁷ Art. 13 Abs. 1 S. 2 VE-RT; Art. 6 Abs. 1 EMRK

¹⁷⁶⁸ Art. 13 IV Nr. 2 VE-RT

¹⁷⁶⁹ Art. 13 IV Nr. 2 VE-RT

¹⁷⁷⁰ Art. 13 IV Nr. 2 VE-RT

¹⁷⁷¹ Art. 13 IV Nr. 2 VE-RT

- keine Pflicht zur Anzeige anderer Personen,¹⁷⁷²
- Aussageverweigerungsrecht des Beschuldigten,¹⁷⁷³
- Zeugnisverweigerungsrecht für nahe stehende Personen,¹⁷⁷⁴
- Zeugnisverweigerungsrecht für Angehörige von Heilberufen,¹⁷⁷⁵
- Zeugnisverweigerungsrecht für Angehörige von rechtsberatenden Berufen,¹⁷⁷⁶
- Zeugnisverweigerungsrecht für Angehörige von sozialen Diensten,¹⁷⁷⁷
- Zeugnisverweigerungsrecht für Seelsorger,¹⁷⁷⁸
- Abschaffung der Todesstrafe,¹⁷⁷⁹
- Abschaffung der lebenslänglichen Freiheitsstrafe,¹⁷⁸⁰
- Ziel des Strafvollzugs ist Resozialisierung,¹⁷⁸¹
- Anspruch auf Rechtsmittel gegen Strafurteile.¹⁷⁸²

Diese umfangreichen Gewährleistungen in Gerichtsverfahren, insbesondere in Strafverfahren, und ihre Übernahme in den Grundrechtskatalog der Verfassung ist neu, aber verständlich vor den teilweise willkürlichen Behandlungen durch Sicherheitskräfte der DDR. Die Landesverfassungen der neuen Bundesländer haben diese ausführlichen Rechtsgarantien nur zu einem geringen Teil in ihre Verfassungen übernommen.

Insbesondere die Landesverfassung von Brandenburg hat über die im Grundgesetz niedergelegten Abwehrrechte hinaus noch weitere Grundrechte verankert:

- Das Recht, in jedem Stadium des Verfahrens einen Verteidiger seiner Wahl zu bestellen,¹⁷⁸³
- Resozialisierung als Ziel des Strafvollzugs,¹⁷⁸⁴
- Öffentlichkeitsgrundsatz im Gerichtsverfahren.¹⁷⁸⁵

Die sächsische Verfassung hat darüber hinaus noch das Prinzip der Mitwirkung von Schöffen und Geschworenen festgelegt.¹⁷⁸⁶

Aus diesem Überblick ergibt sich, dass der Verfassungsentwurf des Runden Tisches ein besonderes Gewicht auf den Individualrechtsschutz gegen den Staat gelegt hat. Viele Mitglieder der Bürgerbewegungen haben am eigenen Leib Überwachung, Verhaftung

¹⁷⁷² Art. 14 I S. 1 VE-RT

¹⁷⁷³ Art. 14 Abs. 2 VE-RT

¹⁷⁷⁴ Art. 14 Abs. 2 VE-RT

¹⁷⁷⁵ Art. 14 Abs. 3 S. 1 VE-RT

¹⁷⁷⁶ Art. 14 Abs. 3 S. 1 VE-RT

¹⁷⁷⁷ Art. 14 Abs. 3 S. 1 VE-RT

¹⁷⁷⁸ Art. 14 Abs. 3 S. 1 VE-RT

¹⁷⁷⁹ Art. 12 Abs. 5 VE-RT (so schon Art. 102 GG)

¹⁷⁸⁰ Art. 12 Abs. 5 VE-RT

¹⁷⁸¹ Art. 12 Abs. 4 S. 1 VE-RT

¹⁷⁸² Art. 13 Abs. 3 S. 2 VE-RT

¹⁷⁸³ Art. 53 Abs. 4 LV Brandenburg; ebenso Art. 78 Abs. 3 S. 1 LV Sachsen; Art. 88 Abs. 1 S. 3 LV

Thüringen

¹⁷⁸⁴ Art. 54 Abs. 1 LV Brandenburg

¹⁷⁸⁵ Art. 52 Abs. 4 S. 2 LV Brandenburg; ebenso Art. 78 Abs. 3 LV Sachsen

¹⁷⁸⁶ Art. 77 Abs. 3 LV Sachsen

und schikanöse Behandlung erlebt. Eine Wiederholung dieser Behandlung sollte ausgeschlossen sein, und zwar durch Verfassungsgarantien für das Individuum. Viele der festgelegten Rechtsgarantien sind aus der Strafprozessordnung und der Europäischen Menschenrechtskonvention übernommen worden. Wichtig war den Verfassern des Runden-Tisch-Entwurfs, diese Rechte als einklagbare Grundrechte in der Verfassung festzuschreiben, zum einen, um ihre Bedeutung zu unterstreichen, zum anderen, um sie gegen Abschaffung durch eine einfache Parlamentsmehrheit zu sichern. Als Grundrecht in der Verfassung konnten sie nur mit verfassungsändernder Zwei-Drittel-Mehrheit eingeschränkt oder abgeschafft werden. Von den Landesverfassungen in den neuen Bundesländern hat nur die brandenburgische Verfassung wichtige, über das Grundgesetz hinausgehende Grundrechte übernommen, die anderen Landesverfassungen haben sich im Wesentlichen an den Grundrechten des Grundgesetzes orientiert.

IV.C. Sozialer Staat

20. Das Eigentum und seine soziale Verpflichtung

„Le premier qui ayant enclos un terrain s’avisa de dire, *Ceci est à moi*, et trouva des gens assez simples pour le croire, fut le vrai fondateur de la société civile. Que de crimes, de guerres, de meurtres, que de misères et d’horreurs n’eut point épargnés au genre humain celui qui, arrachant les pieux ou comblant le fossé, eut crié à ses semblables: ‘Gardez-vous d’écouter cet imposteur; vous êtes perdus si vous oubliez que les fruits sont à tous, et que la terre n’est à personne!’“ (Jean-J. Rousseau)¹⁷⁸⁷

20.1. Das Eigentum

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches hat im 2. Abschnitt „Arbeit, Wirtschaft, Umwelt“ des 1. Kapitels „Menschen- und Bürgerrechte“ das Eigentum und das Erbrecht grundrechtlich gewährleistet (Art. 29 Abs. 1 VE-RT). Die Leistung des Runden Tisches besteht darin, die verschiedenen Ausprägungen des Eigentums begrifflich präzise zu unterscheiden, weil unter den grundgesetzlichen Eigentumsbegriff (Art. 14 Abs. 1 GG) ganz unterschiedliche Erscheinungsformen subsumiert werden.

So unterscheidet der Verfassungsentwurf des Runden Tisches folgende Formen von Eigentum:

Das persönlich genutzte Eigentum (Art. 29 Abs. 2 S. 1 VE-RT),
das genossenschaftliche Eigentum (Art. 29 Abs. 2 S. 1 u. 2 VE-RT),
die aufgrund eigener Leistung erworbenen Rentenansprüche (Art. 29 Abs. 2 S. 1 VE-RT),
persönliches Eigentum an Wohnungen und Wohngrundstücken (Art. 29 Abs. 2 S. 2 VE-RT),
Eigentum am Boden, also Grundbesitz (Art. 31 Abs. 1 S. 1, Art. 32 Abs. 1 u. 2 VE-RT),
Eigentum an Wirtschaftsunternehmen (Art. 29 Abs. 3, Art. 31 Abs. 1 VE-RT).

An die Unterscheidung knüpfen sich unterschiedliche Rechtsfolgen: Das persönlich genutzte Eigentum, die auf Grund eigener Leistung erworbenen Rentenansprüche und das genossenschaftliche Eigentum stehen unter dem besonderen Schutz der Verfassung; der Erwerb von persönlichem Eigentum an Wohnungen und Wohngrundstücken sowie die Bildung genossenschaftlichen Eigentums werden gefördert (Art. 29 Abs. 2 VE-RT). Das persönlich genutzte Eigentum und das genossenschaftliche Eigentum dürfen nur aus „dringenden Gründen des Gemeinwohls“ enteignet werden; bei ihnen ist der Wertverlust, also die Enteignungsentschädigung, voll auszugleichen (Art. 29 Abs. 3 S. 2 u. 5 VE-RT).¹⁷⁸⁸

¹⁷⁸⁷ Rousseau, Jean-Jacques: Discours sur l’Origine de l’inégalité parmi les Hommes (1755), (Diskurs über den Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen), in: Rousseau, Jean-Jacques: Schriften zur Kulturkritik, eingeleitet, übersetzt und hg. von Kurt Weigand, 4. Aufl. Hamburg 1983, S. 190-193: „Der erste, der ein Stück Land eingezäunt hatte und dreist sagte: „Das ist mein“ und so einfältige Leute fand, die das glaubten, wurde zum wahren Gründer der bürgerlichen Gesellschaft. Wie viele Verbrechen, Kriege, Morde, Leiden und Schrecken würde einer dem Menschengeschlecht erspart haben, hätte er die Pfähle herausgerissen oder den Graben zugeschüttet und seinesgleichen zugerufen: ‚Hört ja nicht auf diesen Betrüger. Ihr seid verloren, wenn ihr vergeßt, dass die Früchte allen gehören und die Erde keinem!‘“

¹⁷⁸⁸ Nach § 154 Baugesetzbuch hat der Eigentümer eines Sanierungsgrundstücks einen Ausgleichsbetrag zu zahlen, der der Bodenwerterhöhung entspricht.

Grundeigentum (soweit nicht persönlich oder als Wohnung genutzt) und Eigentum an Wirtschaftsunternehmen müssen bei einer Enteignung „unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten“, also nicht unbedingt mit vollem Wertausgleich, entschädigt werden (Art. 29 Abs. 3 S. 5 VE-RT). Sie können auch in selbständige Unternehmen der Gemeinwirtschaft überführt werden (Art. 31 Abs. 1 VE-RT). Der Verkauf und die Nutzung von Boden bedarf der Genehmigung (Art. 32 Abs. 1 VE-RT); soweit Grundstücke auf Grund der Aufstellung eines Bebauungsplans eine Wertsteigerung erfahren, kann der Planungswertausgleich abgeschöpft werden (Art. 32 Abs. 2 VE-RT).

Zur Entstehungsgeschichte dieser Bestimmungen zum Eigentum ist ein Blick in die DDR-Verfassungen hilfreich. Die DDR-Verfassung von 1949 enthielt ebenfalls die Eigentumsgarantie mit einer Inhalts- und Schrankenbestimmung (wie Art. 14 I 2 GG), ergänzt um die „sozialen Pflichten gegenüber der Gemeinschaft“ (Art. 22 Abs. 1 DDR-Verfassung 1949). Neben der Enteignung gegen Entschädigung (Art. 23 DDR-Verfassung 1949) sah die DDR-Verfassung auch eine entschädigungslose Enteignung bei „Mißbrauch des Eigentums durch Begründung wirtschaftlicher Machtstellung zum Schaden des Gemeinwohls“ vor (Art. 24 Abs. 2 DDR-Verfassung 1949). Die Betriebe der „Kriegsverbrecher und aktiven Nationalsozialisten sind enteignet und gehen in Volkseigentum über“ (Art. 24 Abs. 3 DDR-Verfassung 1949). Das gilt auch für private Unternehmungen, die sich „in den Dienst einer Kriegspolitik stellen“ (Art. 24 Abs. 3 DDR-Verfassung 1949). Der private Großgrundbesitz (über 100 ha) wird aufgeteilt; den Bauern wird das danach zugeteilte Privateigentum an Grund und Boden gewährleistet (Art. 24 Abs. 5 u. 6 DDR-Verfassung 1949). Bodenschätze, Naturkräfte, Bergbaubetriebe, Eisen- und Stahlbetriebe und Energieunternehmen sind in Volkseigentum zu überführen (Art. 25 DDR-Verfassung 1949).

Die DDR-Verfassungen von 1968 und 1974 unterschieden zwischen persönlichem Eigentum und sozialistischem Eigentum. „Persönliches Eigentum dient der Befriedigung der materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Bürger“ und ist, genauso wie das Erbrecht, durch die Verfassung gewährleistet (Art. 11 Abs. 1 DDR-Verfassung 1974). Sozialistisches Eigentum wurde unterschieden nach:

- Gesamtgesellschaftliches Volkseigentum,
- Genossenschaftliches Eigentum werktätiger Kollektive,
- Eigentum gesellschaftlicher Organisationen (Art. 10 Abs. 1 DDR-Verfassung 1974).¹⁷⁸⁹

Zum „Volkseigentum“ gehörten Bodenschätze, Bergwerke, Kraftwerke, Industriebetriebe, Banken und Versicherungsgesellschaften, die Eisenbahn, Seeschifffahrt, Luftfahrt, Post- und Fernmeldeanlagen (Art. 12 DDR-Verfassung 1974). Privateigentum daran war unzulässig (Art. 12 Abs. 1 S. 2 DDR-Verfassung 1974).

¹⁷⁸⁹ Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, Potsdam-Babelsberg (Hg.): Staatsrecht der DDR. Lehrbuch, Berlin 1978, S. 127f.

Als Genossenschaften wurden die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften, die Produktionsgenossenschaften der Handwerker, Gärtner, Fischer und die Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften geführt (Art. 13 DDR-Verfassung 1974).¹⁷⁹⁰

Mit dem Eigentum gesellschaftlicher Organisationen ist das Eigentum von Massenorganisationen, also der Parteien, des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes und deren Verlage und Druckereien von der Verfassung geschützt.¹⁷⁹¹

In der DDR-Verfassung von 1974 wurden die „auf überwiegend persönlicher Arbeit beruhenden kleinen Handwerksbetriebe und anderen Gewerbebetriebe“ ausdrücklich als förderungswürdig erklärt (Art. 14 Abs. 2 DDR-Verfassung 1974).¹⁷⁹²

Die DDR-Verfassungen unterschieden also zwischen persönlich genutztem Eigentum und Eigentum, das in irgendeiner Form als Produktiveigentum genutzt wurde, also z.B. als genossenschaftliches Eigentum.

In der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ forderte Karl-Heinz Schöneburg¹⁷⁹³ eine plurale Eigentumsordnung, also neben staatlichem Eigentum oder Volkseigentum auch in- und ausländisches privates Eigentum und genossenschaftliches Eigentum.¹⁷⁹⁴

Unter persönlichem Eigentum wird von der Initiativgruppe um Klaus Emmerich¹⁷⁹⁵, die an der Vorbereitung des Kapitels zum Eigentum beteiligt war, das ‚Konsumtionsmitteleigentum, das nicht für wirtschaftliche Zwecke eingesetzt wird‘, verstanden.¹⁷⁹⁶ Umfassender vermögensrechtlicher Schutz wird nur für das persönliche Eigentum gewährt.¹⁷⁹⁷ In der weiteren Ausarbeitung des endgültigen Textes setzte sich die von Gerd Quilitzsch¹⁷⁹⁸ vertretene Auffassung durch, man müsse die verschiedenen Eigentumsformen gleich behandeln.¹⁷⁹⁹

Die Eigentumsfrage gewann erhebliche Bedeutung bei der Frage, wie mit den Enteignungen durch die Sowjetunion 1945 bis 1949 umgegangen werden solle, und wie die Enteignungen in der DDR 1949 bis 1990 behandelt werden sollten.

In Art. 131 VE-RT wurde festgelegt:

¹⁷⁹⁰ Mampel, Siegfried: Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Kommentar, Frankfurt/M. 1982, Art. 13 Rz. 6, 19, 23, 25; Sorgenicht, Klaus; Weichelt, Wolfgang; Riemann, Tord; Semler, Hans-Joachim (Hg.): Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Dokumente, Kommentar, Band 1, Berlin 1969, Art. 13, S. 363-369

¹⁷⁹¹ Mampel, Siegfried: Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Kommentar, 1982, Art. 10 Rz. 24

¹⁷⁹² Roggemann, Herwig: Die DDR-Verfassungen. Einführung in das Verfassungsrecht der DDR. Grundlagen und neuere Entwicklung, (Quellen zur Rechtsvergleichung aus dem Osteuropa-Institut an der Freien Universität Berlin. Die Gesetzgebung der sozialistischen Staaten, hg. von Herwig Roggemann, Einzelausgabe 7), 4. Aufl. Berlin 1989, S. 258ff.; Mampel, Siegfried: Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Kommentar, 1982, Art. 14 Rz. 15, 19ff.

¹⁷⁹³ Professor an der Akademie der Wissenschaften der DDR, als Experte hinzugezogen

¹⁷⁹⁴ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 93

¹⁷⁹⁵ Dr. jur. Klaus Emmerich, FDGB

¹⁷⁹⁶ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 94

¹⁷⁹⁷ Rogner, Klaus Michael, a.a.O., S. 95

¹⁷⁹⁸ Dr. jur. Gerd Quilitzsch, FDGB

¹⁷⁹⁹ Rogner, Klaus Michael, a.a.O., S. 96f.

„Die Bodenreform und die Eigentumsentziehungen, die durch Artikel 24 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949 bestätigt worden sind, sind unantastbar.“

Im Übrigen wurden Enteignungen, die nach DDR-Recht rechtmäßig erfolgten, bestätigt. Die Nutzer sollten Anspruch auf Eigentumserwerb erhalten (Art. 131 Abs. 2 VE-RT). Soweit Eigentum unter Verletzung von DDR-Vorschriften entzogen worden war, erhielten die früheren Eigentümer einen Rückerwerbsanspruch, soweit sich das Objekt noch im Eigentum eines Trägers öffentlicher Gewalt befand (Art. 131 Abs. 3 VE-RT). Soweit keine Rückgabe erfolgte, blieb ein Anspruch auf Entschädigung; keine Entschädigung wurde gewährt, soweit bereits ein Lastenausgleich gewährt worden war (Art. 131 Abs. 4 VE-RT).

Diese Regelung unterscheidet sich deutlich von dem im Einigungsvertrag (Art. 41) niedergelegten Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“, wie er im Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen seine Detailregelung gefunden hat. Die am Runden Tisch getroffene Regelung sollte den derzeitigen Nutzern der Grundstücke grundsätzlich einen Bestandsschutz geben, ihnen den Eigentumserwerb ermöglichen und verwies damit die früheren Eigentümer – von Ausnahmen abgesehen – auf eine Entschädigung. Damit sollte die Leistung der derzeitigen Nutzer, die innerhalb der letzten 40 Jahre darauf schon Vermögenswerte geschaffen hatten, anerkannt und geschützt werden.

Soweit dagegen eingewendet wird, durch eine derartige Regelung greife der Staat in die Eigentumsrechte der früheren Eigentümer ein und sanktioniere als Rechtsstaat die früheren Eigentumsentziehungen, ist dem entgegenzuhalten, dass die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG nur so weit reicht, als der Gesetzgeber Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt. Eine solche Regelung wäre als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) durchaus auch mit der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes in Einklang zu bringen gewesen. Auch die Bestimmung, dass Entschädigungsansprüche ausgeschlossen bleiben, wenn bereits Lastenausgleich gezahlt worden ist, ist nachvollziehbar, denn die Lastenausgleichsregelungen sollten grundsätzlich eine Vollentschädigung für das entzogene Eigentum darstellen.

Die Vorschläge im Verfassungsentwurf des Runden Tisches zum Eigentum greifen auf Vorbilder in früheren Verfassungen zurück. In der Weimarer Reichsverfassung wurde das „Eigentum von der Verfassung gewährleistet.“ Weiter heißt es: „Sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen“ (Art. 153 Abs. 1 WRV). Eine Enteignung durfte nur zum Wohle der Allgemeinheit auf gesetzlicher Grundlage und gegen „angemessene Entschädigung“ erfolgen, „soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt“ (Art. 153 Abs. 2 S. 2 WRV). Wegen der Höhe der Entschädigung ist der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten „offenzuhalten, soweit Reichsgesetze nichts anderes bestimmen“ (Art. 153 Abs. 2 S. 3 WRV). Martin Wolff machte aus dem

Eigentum ein Rechtsinstitut, eine Auffassung, die von einer Reihe von Staatsrechtlern in der Weimarer Republik übernommen wurde;¹⁸⁰⁰ allerdings wies Helmut Ridder den unhistorischen Charakter dieser Auslegung nach, denn die Eigentumsgarantie der Verfassungen des 19. Jahrhunderts wollte kein Rechtsinstitut Eigentum garantieren, sondern lediglich eine Entschädigung für Enteignungen, die aus Gründen des Gemeinwohls erforderlich wurden.¹⁸⁰¹

Immerhin legte Art. 153 Abs. 3 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) fest: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste“, also die Sozialpflichtigkeit, die auch in Art. 14 Abs. 2 des Grundgesetzes ihren Niederschlag gefunden hat.

Nach 1945 legten die neuen Landesverfassungen, insbesondere von Hessen und Bayern, die Möglichkeit von Inhalts- und Schrankenbestimmungen fest. In Art. 45 der hessischen Verfassung wurde das Privateigentum gewährleistet, „Sein Inhalt und seine Begrenzung ergeben sich aus den Gesetzen.“ Gleichzeitig wurde die Verpflichtung gegenüber der Gemeinschaft ausgesprochen (Art. 45 Abs. 2 Hess. Verfassung 1946). Darüber hinaus wurde in Art. 41 der hessischen Verfassung die Überführung der Schwerindustrie, der Energiewirtschaft und der Verkehrsbetriebe in Gemeineigentum ausgesprochen, eine Bestimmung, über die auf Grund von Vorgaben der amerikanischen Besatzungsmacht gesondert abgestimmt wurde, die aber trotzdem eine Mehrheit von über 70% der abgegebenen Stimmen erhielt (Art. 41 der hessischen Verfassung 1946). In staatliche Verwaltung bzw. unter staatliche Aufsicht wurden die Großbanken und Versicherungsunternehmen genommen bzw. gestellt (Art. 41 Abs. 1 Nr. 2 hessische Verfassung 1946).¹⁸⁰²

In den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates wurden die unterschiedlichen Aspekte des Eigentums behandelt. Der Grundsatzausschuss fasste dies zusammen:

„Das der persönlichen Lebenshaltung oder der eigenen Arbeit dienende Eigentum wird zugleich mit dem Erbrecht gewährleistet.“¹⁸⁰³ Carlo Schmid (SPD) unterschied: „Wo das Eigentum wesentlich zum persönlichen Lebensbereich des Menschen gehöre, sei es einerseits ein Substrat ethischen Verhaltens, andererseits aber Element der ökonomischen Verfassung eines Landes geworden.“¹⁸⁰⁴ Nur das erstere der beiden

¹⁸⁰⁰ Wolff, Martin: Reichsverfassung und Eigentum, in: Festgabe der Berliner Juristischen Fakultät für Wilhelm Kahl zum Doktorjubiläum am 19. April 1923, Tübingen 1923, S. IV 3-30; Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 14. Aufl. 1933, Nachdruck 1965, Art. 153, S. 703ff.; Rittstieg, Helmut: Eigentum als Verfassungsproblem. Zur Geschichte und Gegenwart des bürgerlichen Verfassungsstaates, Darmstadt 1975, S. 258f.

¹⁸⁰¹ Ridder, Helmut: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, S. 106, 111ff.

¹⁸⁰² Ähnlich Art. 160 der bayrischen Verfassung 1946

¹⁸⁰³ Doemming, Klaus-Berto von; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in JöR NF Bd. 1 (1951), S. 145

¹⁸⁰⁴ Ebenda S. 146

müsse durch die Verfassung geschützt werden, das letztere könne dem Schutz des Gesetzgebers überlassen werden.¹⁸⁰⁵

Dieser Einschränkung der Eigentumsgarantie auf das der persönlichen Lebenshaltung oder der eigenen Arbeit dienende Eigentum widersprachen der CDU-Abgeordnete Kroll und der FDP-Abgeordnete Theodor Heuß. Kroll wandte sich gegen eine solche eigentumsfeindliche Haltung, man wolle nicht mehr enteignen, als zum Wohle der Allgemeinheit notwendig sei. Heuß kritisierte die Disqualifizierung der Reichtumsentwicklung, „die doch für Wirtschaft und Kultur eine Voraussetzung ist“.¹⁸⁰⁶ Der Begriff der „eigenen Arbeit“ und der Begriff der „persönlichen Lebenshaltung“ sei im Zusammenhang mit dem Eigentum nicht präzise genug abzugrenzen.¹⁸⁰⁷ Der Vorschlag von Carlo Schmid wurde in der Redaktionskommission mit 6 gegen 6 Stimmen abgelehnt, der Vorschlag von Kroll und Heuß mit 6 zu 5 Stimmen angenommen.¹⁸⁰⁸

Der Gewerkschaftsrat der Vereinten Zonen forderte in einer Eingabe an den Parlamentarischen Rat, eine Klausel gegen den Missbrauch des Eigentums zu formulieren. Im Grundsatzausschuss wurde deshalb auf Vorschlag von Hermann von Mangoldt (CDU) und Ludwig Bergsträßer (SPD) formuliert: „Wer sein Eigentum missbraucht, kann sich auf den Schutz dieser Bestimmungen nicht berufen.“¹⁸⁰⁹ Im Grundsatzausschuss wurde auch die Frage diskutiert, ob das Eigentum von Aktiengesellschaften durch die Verfassung geschützt werden solle.¹⁸¹⁰ Dies erfolgte dann im späteren Art. 19 Abs. 3 GG, wonach die Grundrechte auch für inländische juristische Personen gelten sollten. Man kann daraus ersehen, dass die Fragen, die später den Runden Tisch beschäftigten, schon im Parlamentarischen Rat diskutiert wurden, wenn dies aus dem Wortlaut des Art. 14 GG auch nicht im Einzelnen sichtbar wird.

Das Bundesverfassungsgericht musste in seiner Rechtsprechung die Eigentumsgewährleistung einerseits, die Inhalts- und Schrankenbestimmung andererseits und die Abgrenzung zur Enteignung konkretisieren. Grundsätzlich löst nur eine Enteignung eine Entschädigungspflicht aus (Art. 14 Abs. 3 GG). Soweit der Gesetzgeber Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt, führt dies nicht zu einer Entschädigung (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG).

Der Eigentumsgewährleistung nach Art. 14 GG unterliegen auch öffentlich-rechtliche geldwerte Ansprüche, wenn sie auf nicht unerheblichen Eigenleistungen des

¹⁸⁰⁵ Doemming, Klaus-Berto von; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in JöR NF Bd. 1 (1951), S. 146

¹⁸⁰⁶ Ebenda, S. 146

¹⁸⁰⁷ Ebenda, S. 146

¹⁸⁰⁸ Ebenda, S. 146

¹⁸⁰⁹ Doemming, Klaus-Berto von; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in JöR NF Bd. 1 (1951), S. 147

¹⁸¹⁰ Doemming, Klaus-Berto von; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in JöR NF Bd. 1 (1951), S. 147

Versicherten beruhen und der Sicherung seiner Existenz dienen, also z.B. Rentenanwartschaften und Ansprüche auf ärztliche Versorgung auf Grund eingezahlter Krankenversicherungsbeiträge.¹⁸¹¹

Das Bundesverfassungsgericht hat ebenfalls die Funktion des Eigentums gesehen, dem Einzelnen „einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen.“¹⁸¹² In dieser Funktion wird die eigene Leistung als besonderer Schutzgrund für die Eigentümerposition anerkannt.¹⁸¹³ Dagegen wird die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht.¹⁸¹⁴

Auch das Bundesverfassungsgericht unterscheidet also die zwei Funktionen des Eigentums, nämlich die private Nutzung von persönlich zugeordnetem Eigentum und das Eigentum, das in sozialem Bezug und einer sozialen Funktion steht.

Helmut Rittstieg hat als einer der wenigen Verfassungsrechtler die unterschiedlichen Funktionen des Eigentums differenziert, nämlich das persönliche Eigentum an Sachen, insbesondere an Haus- und Grundeigentum einerseits, und das in Produktionsmitteln und Unternehmen enthaltene Eigentum andererseits.¹⁸¹⁵ Da durch die Organe dieser Gesellschaften auch Herrschaft über die im Betrieb tätigen Arbeiter und Angestellten ausgeübt wird, rechtfertigt dies eine weitergehende Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, z.B. durch das Mitbestimmungsgesetz, das die Beteiligung von Arbeitnehmervertretern im Vorstand und im Aufsichtsrat von Kapitalgesellschaften regelt.¹⁸¹⁶

Dieter Eißel hat ebenfalls die zwei Funktionen des Eigentums herausgearbeitet:

- Die Individualfunktion des Eigentums, die eine „wirtschaftliche Voraussetzung der persönlichen Unabhängigkeit darstellt und eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens ermöglicht“.¹⁸¹⁷
- Die Sozialfunktion des Eigentums, die auf die Herrschaftsmacht des Eigentums verweist, wenn es um das Eigentum an Produktionsmitteln geht.¹⁸¹⁸ Das unternehmerische Eigentum ermöglicht über das sog. Direktionsrecht des

¹⁸¹¹ BVerfGE 69, 272, 300 – Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz

¹⁸¹² BVerfGE 50, 290, 339 – Mitbestimmung

¹⁸¹³ BVerfGE 50, 290, 340 – Mitbestimmung

¹⁸¹⁴ BVerfGE 50, 290, 340 – Mitbestimmung

¹⁸¹⁵ Rittstieg, Helmut: Art. 14 Rz. 75-94 und 95-109, in: Wassermann, Rudolf (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe: Alternativkommentare), Band 1, 1984.

¹⁸¹⁶ Rittstieg, Helmut: Art. 14 Rz. 102-107, in: Wassermann, Rudolf (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe: Alternativkommentare), Band 1, 1984

¹⁸¹⁷ Eißel, Dieter: Art. Eigentum, in: Drechsler, Hanno; Hilligen, Wolfgang; Neumann, Franz (Hg.): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 10. Aufl. 2003, S. 265-268, 266.

¹⁸¹⁸ Eißel, Dieter: Art. Eigentum, a.a.O., S. 266; Eißel, Dieter: Eigentum (Reihe Grundwerte Band 2), Baden-Baden 1978, S. 51.

Unternehmers,¹⁸¹⁹ das unwidersprochen als Grundlage des Arbeitsrechts betrachtet wird, die Herrschaft von Menschen über Menschen. Diese Herrschaft muss begrenzt werden, und wird es in vielfacher Hinsicht, z.B. durch arbeitsrechtliche Schutzgesetze, Mindestansprüche an Urlaub, Mitspracherechte durch Betriebsräte und Mitbestimmung auf Unternehmensebene.

Aus diesen Hinweisen auf die verfassungsgeschichtliche Entwicklung des Eigentumsbegriffs, insbesondere unter der Weimarer Reichsverfassung und bei der Beratung im Parlamentarischen Rat über das Grundgesetz sowie auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die verfassungsrechtliche Literatur ergibt sich, dass die verschiedenen Funktionen des Eigentums, nämlich die Individualfunktion und die Sozialfunktion, schon lange gesehen und thematisiert wurden. Sie haben aber im Text des Grundgesetzes keinen unmittelbaren Ausdruck gefunden. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches benennt die verschiedenen Formen und Funktionen des Eigentums ausdrücklich. Der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums wird sehr differenziert gewährt, je nachdem, ob es sich um persönlich genutztes Eigentum oder Unternehmenseigentum handelt.

Der **Verfassungsentwurf des Kuratoriums** hielt sich zunächst an den Wortlaut des Grundgesetzes, erweiterte aber die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums um die Formenbestimmung:

„Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Formen, Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.“ (Art. 14 Abs. 1 KuratE)
(Unterstreichung von mir – G.F.)

Damit darf es dem Gesetzgeber anheim gestellt werden, welche Formen des Eigentums er mit welchen Inhalten und Schranken versieht. Der Satz 2 ist nahezu wörtlich von Art. 29 Abs. 1 S. 2 des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches übernommen. Der Gesetzgeber kann also persönlich genutztes Eigentum anders behandeln als Unternehmenseigentum. Das wird noch einmal unterstrichen durch den nächsten Absatz, der gegenüber dem Grundgesetz völlig neu ist:

„Das persönliche Eigentum steht unter dem besonderen Schutz des Gesetzgebers.“ (Art. 14 Abs. 2 KuratE)

Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums wurde gegenüber dem Grundgesetz noch einmal deutlich erweitert. So heißt es in Abs. 3:

„Eigentum ist sozialpflichtig“ (Art. 14 Abs. 3 S. 1 KuratE)

statt nur:

„Eigentum verpflichtet.“ (Art. 14 Abs. 2 S. 1 GG)

¹⁸¹⁹ Vgl. § 106 Gewerbeordnung; § 12 BAT; Schaub, Günter; Koch, Ulrich; Linck, Rüdiger; Vogelsang, Hinrich: Arbeitsrechtshandbuch. Systematische Darstellung und Nachschlagewerk für die Praxis, 13. Aufl. München 2009, § 45 Rz. 24 ff., S. 416ff.

Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass das Eigentum einen sozialen Bezug hat, und der Eigentümer gegenüber der Gesellschaft auch Pflichten hat. Dies wird im nächsten Satz konkretisiert:

„Der Gesetzgeber stellt sicher, dass sein Gebrauch zugleich dem Wohle der Allgemeinheit, insbesondere zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, dient.“ (Art. 14 Abs. 3 S. 2 KuratE)¹⁸²⁰

Hier ist der Verfassungsauftrag vor allem an den Gesetzgeber gerichtet, der den Gebrauch für das Allgemeinwohl zu regeln hat. Neu ist die Pflicht des Eigentümers, das Eigentum nur so zu gebrauchen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten bleiben. Dies eröffnet dem Gesetzgeber erhebliche Einschränkungen und Grenzen gegenüber dem Unternehmenseigentum, und gibt die Möglichkeit, die Umweltbelastungen, die von Unternehmen ausgehen, so einzuschränken, dass sie mit den Rechtsgütern der Allgemeinheit, also z.B. sauberes Wasser, klare Luft, Vermeidung von Lärm, intakte Felder, Wiesen und Wälder, in Einklang zu bringen sind. Auf das Spannungsverhältnis zwischen dem Eigentum und dem Staatsziel Umweltschutz wird im weiteren Lauf der Arbeit noch einmal eingegangen werden.

Grundsätzlich bleibt auch der Kuratoriumsentwurf bei der Verpflichtung des Staates, bei Enteignungen eine Entschädigung zu leisten, wie schon in Art. 14 Abs. 3 des Grundgesetzes vorgeschrieben wurde. Besonders betont wird aber im Kuratoriumsentwurf die Zulässigkeit der Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit,

„insbesondere zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.“ (Art. 14 Abs. 4 S. 1 KuratE)

Die **Landesverfassungen der neuen Bundesländer** bleiben im Wesentlichen bei den Garantien, die das Grundgesetz bietet. Lediglich die **brandenburgische** Verfassung ergänzt die Eigentumsgarantie durch das Staatsziel der breiten Streuung des Eigentums und der Vermögensbildung von Arbeitnehmern durch Beteiligung am Produktiveigentum (Art. 41 Abs. 3 LV Brandenburg).¹⁸²¹

Sachsen nimmt bei der Sozialpflichtigkeit des Eigentums auch auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen Bezug (Art. 31 Abs. 2 LV Sachsen).¹⁸²² Eine nahezu wortgleiche Formulierung ist auch in die Verfassung von **Sachsen-Anhalt** aufgenommen worden (Art. 18 Abs. 2 LV Sachsen-Anhalt).¹⁸²³

Die Verfassung von **Mecklenburg-Vorpommern** macht die im Grundgesetz festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte zum Bestandteil der

¹⁸²⁰ Demgegenüber Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG: „Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“

¹⁸²¹ Art. 41 Abs. 3 LV Brandenburg: „Das Land fördert eine breite Streuung des Eigentums, insbesondere die Vermögensbildung von Arbeitnehmern durch Beteiligung am Produktiveigentum“; Berlit, Uwe: Eigentum, Wirtschaft, Arbeit und soziale Ordnung, in: Simon, Helmut; Franke, Dietrich; Sachs, Michael (Hg.): Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 9 Rz. 19 S. 161

¹⁸²² Art. 31 Abs. 2 LV Sachsen: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen, insbesondere die natürlichen Lebensgrundlagen schonen.“

¹⁸²³ Art. 18 Abs. 2 LV Sachsen-Anhalt: „Das Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit, insbesondere dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen dienen.“

Landesverfassung und zu unmittelbar geltendem Recht, damit auch die Eigentumsgewährleistung (Art. 5 Abs. 3 LV Mecklenburg-Vorpommern), und verzichtet damit auf eine eigenständige landesverfassungsrechtliche Bestimmung.

Die Landesverfassung von **Thüringen** übernimmt den Eigentumsartikel des Grundgesetzes (Art. 14 GG) nahezu wörtlich in die eigene Landesverfassung (Art. 34 LV Thüringen) und verzichtet in diesem Punkt auf eine individuelle landesrechtliche Regelung.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die differenzierten Regelungen zu den verschiedenen Formen des Eigentums im Verfassungsentwurf des Runden Tisches, an die unterschiedliche Rechtsfolgen in Bezug auf die Inhalts- und Schrankenbestimmung und auf die Möglichkeiten der Enteignung geknüpft werden, schon im Kuratoriumsentwurf nur noch zu einem kleineren Teil ihren Niederschlag gefunden haben, und in den Landesverfassungen der neuen Bundesländer nur zu einem geringen Teil übernommen worden sind. Das kann damit zusammenhängen, dass es sich bei der Eigentumsgewährleistung nicht um eine landesspezifische Materie handelt (wie z.B. Kulturangelegenheiten), aber auch, dass sich für die Regelungen im Entwurf des Runden Tisches in den Landesverfassungen keine Mehrheiten gefunden haben.

20.2. Die Wirtschaftsordnung

Das Grundgesetz gibt keine bestimmte Wirtschaftsordnung vor, sondern überlässt dem Gesetzgeber die Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung. Auf Grund des Art. 15 GG können durch den Gesetzgeber „Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel ... zum Zwecke der Vergesellschaftung ... in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.“ (Art. 15 S. 1 GG). Im Parlamentarischen Rat wurde dies als eigenständige Möglichkeit zur Gestaltung der Wirtschaftsordnung diskutiert und beschlossen.¹⁸²⁴ Im Investitionshilfeurteil vom 20.7.1954 hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„Das Grundgesetz garantiert weder die wirtschaftspolitische Neutralität der Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt noch eine nur mit marktkonformen Mitteln zu steuernde „soziale Marktwirtschaft“. Die „wirtschaftspolitische Neutralität“ des Grundgesetzes besteht lediglich darin, dass sich der Verfassungsgeber nicht aus-drücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden hat. Dies ermöglicht dem Gesetzgeber die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz beachtet. Die gegenwärtige Wirtschafts- und Sozialordnung ist zwar eine nach dem Grundgesetz mögliche Ordnung, keineswegs aber die allein mögliche. Sie beruht auf einer vom Willen des Gesetzgebers getragenen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidung, die durch eine andere Entscheidung ersetzt oder durchbrochen werden kann.“¹⁸²⁵

Dies hat auch Helmut Ridder nachdrücklich betont. Das Grundgesetz ist keine geschlossene einheitliche Verfassung, sondern ist entstanden aus dem Kompromiss der

¹⁸²⁴ Doemming, Klaus-Berto von; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR NF 1 (1951), S. 154-159

¹⁸²⁵ BVerfG, Urt. v. 20.7.1954, BVerfGE 4, 7-27, 18f. (Investitionshilfe)

stärksten Fraktionen in den Bundesländern der westlichen Zonen, nämlich SPD und CDU, auf eine vorläufige Grundordnung, die die Entscheidung über die Wirtschaftsordnung dem Parlament überließ.¹⁸²⁶

Die Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ diskutierte die Frage der Wirtschaftsordnung sehr intensiv. Der oben bereits zitierte Entwurf¹⁸²⁷ von Graefrath¹⁸²⁸ und Mohr wollte mehrere Eigentumsformen und damit auch unterschiedliche Wirtschaftsformen ermöglichen. Neben dem persönlich genutzten Eigentum, das ausdrücklich unter den staatlichen Schutz gestellt wurde, sollte auch das geistige Eigentum geschützt werden. Daneben sollte auch genossenschaftliches Eigentum und Gemeineigentum weiter bestehen bleiben können und vom Staat garantiert werden.¹⁸²⁹

Weiter heißt es in dem Entwurf Graefrath und Mohr:

„Die Ordnung des Wirtschaftslebens in der DDR beruht auf dem Volkseigentum. Sie muß den Grundsätzen sozialer Gerechtigkeit entsprechen und allen ein menschenwürdiges Dasein sichern.“¹⁸³⁰

Eine Initiativgruppe um Klaus Emmerich (FDGB) beschäftigte sich mit dem Eigentum und der Wirtschaftsordnung.¹⁸³¹ In dem „Kurzkomentar zu ausgewählten Verfassungsbestimmungen“ sind drei Eigentumsformen unterschieden, nämlich „persönliches Eigentum“, „geistiges Eigentum“ und „sonstiges Eigentum“.¹⁸³² Das „persönliche Eigentum“ diene der Befriedigung der Lebensbedürfnisse der Bürger und der Entfaltung ihrer Persönlichkeit und werde auch als „Konsumtionsmitteleigentum“ bezeichnet, das nicht für wirtschaftliche Zwecke eingesetzt werde.¹⁸³³ Umfassender

¹⁸²⁶ Ridder, Helmut: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, S. 96ff.; Niclauß, Karlheinz: Der Weg zum Grundgesetz, 1998, S. 342ff.; Sörgel, Werner: Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes, 1985, S. 90ff.; Hartwich, Hans-Hermann: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, 1970, S. 49ff., 3. Aufl. 1978,

¹⁸²⁷ Graefrath/Mohr: Formulierungsvorschlag für den Komplex Grund- und Menschenrechte in einer neuen Verfassung der DDR vom 5.1.1990, in: Protokolle der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR, Bundesarchiv Berlin, DA 3/36, S.54-67; auszugsweise abgedruckt bei Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 195-199

¹⁸²⁸ Prof. Dr. Bernhard Graefrath, Akademie der Wissenschaften der DDR

¹⁸²⁹ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 95ff.

¹⁸³⁰ Graefrath/Mohr: Formulierungsvorschlag für den Komplex Grund- und Menschenrechte in einer neuen Verfassung der DDR vom 5.1.1990, in: Protokolle der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR, Bundesarchiv Berlin, DA 3/36, S.54-67, 65 Art. 25; auszugsweise abgedruckt bei Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 195-199

¹⁸³¹ Akademie der Wissenschaften, Institut der Rechtswissenschaft: Wilfried Ballaschk, Klaus Emmerich, Jürgen Fischer, Andreas Gängel, Jens Köhn, Reinhard Mecklenburg, Gerd Quilitzsch, Olaf Ritter: Vorschläge zu ausgewählten Verfassungsbestimmungen, in: Protokolle der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR, Bundesarchiv Berlin, DA 3/38, S. 71-102, S. 80ff., vgl. auch: Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 94f.

¹⁸³² Kurzkomentar zu ausgewählten Verfassungsbestimmungen, in: Protokolle der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR, Bundesarchiv Berlin, DA 3/39, S. 15-19, vgl. auch: Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 94f.

¹⁸³³ Kurzkomentar zu ausgewählten Verfassungsbestimmungen, in: Protokolle der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR, Bundesarchiv Berlin, DA 3/39, S. 15-19,

verfassungsrechtlicher Schutz werde nur für persönliches Eigentum gewährt.¹⁸³⁴ Unter sonstiges Eigentum fällt privates und öffentliches Eigentum, das der wirtschaftlichen Tätigkeit zur Gewinnerwirtschaftung dient, aber auch privates und öffentliches Eigentum, das gemeinnützigen Zwecken dient.¹⁸³⁵ Es wird verfassungsrechtlich geschützt, soweit es gesellschaftlichen Bezug aufweist, im Interesse der Allgemeinheit steht und damit auch dem einzelnen Bürger nutzt.¹⁸³⁶ Die Verfassung untersagt den Gebrauch des Eigentums zum Schaden der Allgemeinheit. „Ein solcher Gebrauch ist verfassungswidrig und hat damit den Verlust des Eigentumsschutzes zur Folge.“¹⁸³⁷ Das Gemeineigentum wird als Eigentum des Volkes bezeichnet und eine besondere Sozialbindung des Eigentums zugrunde gelegt.¹⁸³⁸ Das Gemeineigentum ist nicht vorrangig zur Gewinnerwirtschaftung einzusetzen, sondern dient vor allem der Sicherung der sozialen Existenz der Bürger und der Befriedigung der geistigen und kulturellen Bedürfnisse.¹⁸³⁹ Rogner folgert, dass das Gemeineigentum deckungsgleich mit dem Volkseigentum sei.¹⁸⁴⁰

Im Verfassungsentwurf des Runden Tisches sind zur Eigentums- und Wirtschaftsordnung einige Bestimmungen eingeführt worden. So wird die Bildung von Kartellen und marktbeherrschenden Unternehmen für unzulässig erklärt (Art. 30 S. 1 VE-RT), allerdings werden Ausnahmen zur Sicherung von Arbeitsplätzen, der Förderung strukturschwacher Regionen und der Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zugelassen (Art. 30 S. 2 VE-RT). Wichtiger ist die Übernahme des Art. 15 GG (Sozialisierung), wonach Boden und Wirtschaftsunternehmen zum

vgl. auch: Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches des DDR, 1993, S. 94f.

¹⁸³⁴ Kurzkomentar zu ausgewählten Verfassungsbestimmungen, in: Protokolle der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR, Bundesarchiv Berlin, DA 3/39, S. 15-19, 15; vgl. auch: Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches des DDR, 1993, S. 94f.

¹⁸³⁵ Kurzkomentar zu ausgewählten Verfassungsbestimmungen, in: Protokolle der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR, Bundesarchiv Berlin, DA 3/39, S. 15-19, 16; vgl. auch: Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches des DDR, 1993, S. 94f.

¹⁸³⁶ Kurzkomentar zu ausgewählten Verfassungsbestimmungen, in: Protokolle der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR, Bundesarchiv Berlin, DA 3/39, S. 15-19, 16; vgl. auch: Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches des DDR, 1993, S. 95

¹⁸³⁷ Kurzkomentar zu ausgewählten Verfassungsbestimmungen, in: Protokolle der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR, Bundesarchiv Berlin, DA 3/39, S. 15-19, 16; vgl. auch: Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches des DDR, 1993, S. 95

¹⁸³⁸ Kurzkomentar zu ausgewählten Verfassungsbestimmungen, in: Protokolle der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR, Bundesarchiv Berlin, DA 3/39, S. 15-19, 19; vgl. auch: Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches des DDR, 1993, S. 95

¹⁸³⁹ Kurzkomentar zu ausgewählten Verfassungsbestimmungen, in: Protokolle der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR, Bundesarchiv Berlin, DA 3/39, S. 15-19, 19; vgl. auch: Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches des DDR, 1993, S. 95

¹⁸⁴⁰ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches des DDR, 1993, S. 95

Zwecke der Vergesellschaftung in selbständige Unternehmen der Gemeinwirtschaft überführt werden können (Art. 31 Abs. 1 S. 1 VE-RT). Dabei ist eine Entschädigung zu leisten, die „unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen ist“ (Art. 31 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 29 Abs. 3 S. 5 VE-RT). Damit wäre eine demokratische Kontrolle der Wirtschaftsunternehmen und der von ihren Vorständen und Geschäftsführern getroffenen Entscheidungen über Investitionen und über Arbeitsplätze möglich.

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches ermöglicht dem Staat und „den Trägern der Kommunalautonomie“, also den Gemeinden und Landkreisen, „zur Erfüllung ihrer Aufgaben am Wirtschaftsleben teilzunehmen“ (Art. 31 Abs. 2 VE-RT). Damit ergibt sich die Möglichkeit, die Wasser- und Energieversorgung, aber auch weitergehende Aufgaben, durch öffentliche Körperschaften, die der demokratischen Mehrheitsentscheidung ihrer Parlamente unterliegen, wieder selbst in die Hand zu nehmen.

Schließlich ist vorgesehen, dass „aus Gründen der zuverlässigen und umfassenden Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen“ Monopole der öffentlichen Hand geschaffen werden können (Art. 31 Abs. 3 VE-RT). Diese Festlegungen ergeben verschiedene Möglichkeiten, den Markt und seine Akteure zu steuern und zu kontrollieren und damit wieder demokratischer Kontrolle und demokratischen Entscheidungen zu unterwerfen, statt von den nicht demokratisch legitimierten und nur an der Renditemaximierung orientierten Entscheidungen Privater abhängig zu sein.

Für die Nutzung des Bodens und der Gewässer kann der freie Markt ebenfalls eingeschränkt werden, der Verkauf an ausländische Personen und Unternehmen ist genehmigungsbedürftig; damit kann die Spekulation an Grund und Boden eingeschränkt und seine Nutzung im Rahmen einer Flächennutzungsplanung gesteuert werden (Art. 32 Abs. 1 VE-RT). Auch die Wertsteigerung von Grund und Boden durch Aufstellung von Bebauungsplänen kann zugunsten der öffentlichen Körperschaften abgeschöpft werden; dies erfolgt in der Regel durch Abgabe eines entsprechenden Anteils von Land, allerdings wieder rechtsstaatlich begrenzt auf die Hälfte der Fläche, für die Bauland hergestellt wird (Art. 32 Abs. 2 VE-RT).¹⁸⁴¹ Mit diesen Vorschriften ist eine gesteuerte Flächennutzungsplanung möglich, und es kann eine planlose Zersiedelung der Landschaft verhindert werden.

Schließlich ist der Abbau von Bodenschätzen von staatlicher Genehmigung abhängig, bei deren Erteilung „dem öffentlichen Interesse an der schonenden Nutzung des Bodens besonderes Gewicht“ beizumessen ist (Art. 32 Abs. 3 VE-RT). Auch an dieser Vorschrift wird das besondere Gewicht, das auf Schonung der Umwelt gerichtet ist,

¹⁸⁴¹ Eine Abschöpfung der Bodenwertsteigerung ist auch in §154 Baugesetzbuch vorgesehen

deutlich. Man kann auch diese Vorschrift als Ausdruck der Sozialpflichtigkeit des Eigentums auffassen.

Dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches ist mit den Vorschriften über die Eigentumsgewährleistung und ihre Grenzen sowie über die Wirtschaftsordnung eine Regelung auf verfassungsrechtlicher Ebene gelungen, die dem demokratischen Gesetzgeber einen weiten Spielraum für die Gestaltung und die Kontrolle der Wirtschaft ermöglicht, und dabei trotzdem das Eigentum gegen willkürliche und unverhältnismäßige Eingriffe schützt, insbesondere durch die Entschädigungsregelungen, die gerichtlicher Nachprüfung unterliegen.

Der **Kuratoriumsentwurf** übernimmt die grundgesetzlichen Regelungen zur Eigentumsgarantie sowie zur Sozialisierung nahezu wörtlich. Eine wichtige Ergänzung ist die Erweiterung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, wonach der Gebrauch zugleich dem Wohle der Allgemeinheit, „insbesondere zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen“, dienen soll (Art. 14 III 2 KuratE). Art. 15 GG über die Sozialisierung wurde wörtlich übernommen, die Überführung von Unternehmen in Gemeinwirtschaft durch ein Gesetz ist also ebenfalls vorgesehen.

Die Landesverfassungen der neuen Bundesländer nehmen die Vorschläge des Runden Tisches zur Eigentums- und Wirtschaftsordnung nur teilweise auf. Die **Landesverfassung von Brandenburg** übernimmt Art. 15 GG (Sozialisierung) als Art. 41 Abs. 5 und sieht als Staatsziel die Förderung einer breiten Streuung des Eigentums, insbesondere die Vermögensbildung von Arbeitnehmern durch Beteiligung am Produktivvermögen vor (Art. 41 Abs. 3 LV Brandenburg). Art. 42 Abs. 1 LV Brandenburg gewährleistet das Recht auf freie Entfaltung wirtschaftlicher Eigeninitiative, soweit nicht die Rechte anderer verletzt werden. Das Wirtschaftsleben soll nach den Grundsätzen einer sozialen gerechten Marktwirtschaft, die dem Schutz der natürlichen Umwelt verpflichtet ist, gestaltet werden (Art. 42 Abs. 2 S. 1 LV Brandenburg). Der Missbrauch wirtschaftlicher Macht ist unzulässig und zu verhindern (Art. 42 Abs. 2 S. 2 LV Brandenburg). Für die Land- und Forstwirtschaft werden die Ziele Standortgerechtigkeit, stabile Ertragsfähigkeit und ökologische Verträglichkeit vorgegeben (Art. 43 Abs. 1 LV Brandenburg). Das Land fördert den Beitrag der Land- und Forstwirtschaft zur Pflege der Kulturlandschaft, zur Erhaltung des ländlichen Raumes und zum Schutz der natürlichen Umwelt (Art. 43 Abs. 2 LV Brandenburg). Damit hat die brandenburgische Landesverfassung die Chance zur Gestaltung der Wirtschaftsordnung ergriffen, die ihr die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes überlässt (Art. 72, 74 u. 75 GG).

Auch die **sächsische Verfassung** und die **Verfassung von Sachsen-Anhalt** übernehmen die Eigentumsgarantie und die Regelungen zur Sozialisierung nahezu wörtlich aus dem Grundgesetz (Art. 14 u. 15 GG; Art. 31 u. 32 LV Sachsen; Art. 18 LV Sachsen-Anhalt), ergänzen aber den Gebrauch des Eigentums dahingehend, dass er

zugleich die natürlichen Lebensgrundlagen schonen soll (Art. 31 Abs. 2 LV Sachsen; Art. 18 Abs. 2 LV Sachsen-Anhalt).

Die **Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern** beschränkt sich auf das Staatsziel, zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen beizutragen und im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen hohen Beschäftigungsstand zu sichern (Art. 17 Abs. 1 LV Mecklenburg-Vorpommern).

Die **Verfassung des Freistaats Thüringen** übernimmt die Eigentumsgarantie aus dem Grundgesetz (Art. 34 LV Thüringen, ohne den Sozialisierungsartikel) und schreibt für das Wirtschaftsleben die Grundsätze einer sozialen und der Ökologie verpflichteten Marktwirtschaft vor (Art. 38 LV Thüringen).

Zusammenfassend kann man feststellen, dass der Verfassungsentwurf des Runden Tisches für die Eigentumsordnung und das Wirtschaftssystem ein differenziertes System aufgestellt hat, das dem parlamentarischen Gesetzgeber auch grundlegende Umgestaltungen der Wirtschaftsordnung ermöglicht. Allerdings, und darauf habe ich einleitend hingewiesen, sieht schon das Grundgesetz in Art. 14 und 15 GG unterschiedliche Gestaltungen des Wirtschaftssystems vor, was hin und wieder in Vergessenheit gerät. Es ist das Verdienst des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches, die sich daraus ergebenden Möglichkeiten wieder auf die Tagesordnung gesetzt zu haben, und die Optionen, die die Verfassung bereithält, wieder ins Gedächtnis gerufen und konkretisiert zu haben.

In den neuen Bundesländern hat vor allem die brandenburgische Verfassung den Spielraum, den das Grundgesetz einräumt (Art. 28, 30, 31, 142 GG), konstruktiv aufgegriffen und ausgefüllt. Auch die sächsische Landesverfassung sowie die Landesverfassung von Sachsen-Anhalt haben die Möglichkeiten, die das Grundgesetz offenhält, als Landesverfassungsrecht übernommen.

21. Soziale Grundrechte

Die Weimarer Reichsverfassung behandelte im Fünften Abschnitt des Zweiten Hauptteils Regelungen zum Wirtschaftsleben (Art. 151 bis 165 WRV). Dazu gehörten zu den bereits erwähnten Bestimmungen über Eigentum (Art. 153 WRV) und Sozialisierung (Art. 156 WRV) die verfassungsrechtliche Garantie der Sozialversicherung „zur Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit, zum Schutz der Mutterschaft und Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Schwäche und Wechselfällen des Lebens ...“ (Art. 161 WRV). Neben der Garantie, staatsbürgerliche Rechte auch in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis als Angestellter oder Arbeiter ausüben zu können (Art. 160 WRV), beschäftigt sich die Weimarer Reichsverfassung auch mit dem Recht auf Arbeit. Art. 163 WRV betont zunächst die sittliche Pflicht zur Arbeit, um dann festzulegen:

„Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben.“ (Art. 163 Abs. 2 S. 1 WRV) Soweit dies nicht möglich ist, „wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt.“ Gerhard Anschütz weist darauf hin, dass eine sittliche Pflicht das Gegenteil einer Rechtspflicht sei, so dass aus dem Artikel weder eine Rechtspflicht zur Arbeit noch ein Rechtsanspruch auf Arbeit hergeleitet werden könne.¹⁸⁴² Die Weimarer Reichsverfassung war dazu übergegangen, dem Gesetzgeber Aufträge für die positive Gestaltung der Sozialordnung zu erteilen.¹⁸⁴³

In den ersten Landesverfassungen nach dem Zweiten Weltkrieg spielten soziale Grundrechte eine bedeutende Rolle. Die Hessische Verfassung vom 1. Dez. 1946 schrieb ein Recht auf Arbeit vor:

„Jeder hat nach seinen Fähigkeiten ein Recht auf Arbeit und, unbeschadet seiner persönlichen Freiheit, die sittliche Pflicht zur Arbeit.“ (Art. 28 Abs. 2 LV Hessen)

Der gesamte Dritte Abschnitt des Ersten Hauptteils der Hessischen Verfassung mit der Überschrift „Die Rechte des Menschen“ befasst sich unter der Abschnittsüberschrift „Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten“ mit sozialen Grundrechten.¹⁸⁴⁴ Das beginnt schon mit dem Programmsatz:

„Die menschliche Arbeitskraft steht unter dem besonderen Schutz des Staates.“ (Art. 28 Abs. 1 LV Hessen)

dem, nach dem Recht auf Arbeit, ein Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung folgt (Art. 28 Abs. 3 LV Hessen). Die hessische Verfassung schreibt Arbeitsbedingungen vor, die Jugendliche, Mutter und Kind nicht gefährden (Art. 30 Abs. 1 u. 2 LV Hessen), sie führt den Achtstundentag als gesetzliche Regel ein (Art. 31 Satz 1 LV Hessen) und fordert ein leistungsentsprechendes Arbeitsentgelt sowie gleichen Lohn für gleiche Arbeit (Art. 33 LV Hessen) und einen Anspruch auf bezahlten Urlaub von mindestens zwölf

¹⁸⁴² Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919, 1965 (Nachdruck der 14. Aufl. 1933), Art. 163 Abschnitt 2 und 3

¹⁸⁴³ Ridder, Helmut: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, S. 38

¹⁸⁴⁴ Hartwich, Hans-Hermann: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, 1970, S. 28ff., 32f.

Arbeitstagen im Jahr (Art. 34 LV Hessen). Das Streikrecht wird anerkannt (Art. 29 Abs. 4 LV Hessen), die Aussperrung als rechtswidrig erklärt (Art. 29 Abs. 5 LV Hessen). Außerdem wird der 1. Mai als Feiertag verfassungsrechtlich festgeschrieben (Art. 32 LV Hessen) und die Koalitionsfreiheit, Betriebsvertretungen und Mitbestimmung verfassungsrechtlich festgelegt (Art. 36, 37 und 38 LV Hessen).¹⁸⁴⁵

Auch die Bayrische Verfassung vom 2. Dez. 1946 garantiert ein Recht auf Arbeit (Art. 166 LV Bayern) und den Schutz der Arbeitskraft (Art. 167 LV Bayern), den Grundsatz des gleichen Lohns für gleiche Arbeit (Art. 168 LV Bayern) sowie die Koalitionsfreiheit (Art. 170 LV Bayern), einen Anspruch auf Sozialversicherung und einen verfassungsrechtlich garantierten Urlaubsanspruch (Art. 174 LV Bayern).

Bei der Beratung des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat legten die Gewerkschaften Wert auf die Aufnahme von sozialen Grundrechten.¹⁸⁴⁶ Georg August Zinn (SPD) riet im Grundsatzausschuss des Parlamentarischen Rates davon ab, weil die Grundrechte dann nur einen höchst heterogenen Niederschlag von verschiedenen Parteiprogrammen darstellen.¹⁸⁴⁷ Carlo Schmid wollte für das Provisorium, für das das Grundgesetz gestaltet werden sollte, keine endgültige Gestaltung der Lebensordnungen versuchen.¹⁸⁴⁸ Die sozialdemokratischen Abgeordneten strebten vor allem zu einer Stärkung der Zentralgewalt, also des Bundes, und legten Wert darauf, dass die Gesetzgebungszuständigkeit für Eigentums-, Wirtschafts- und Sozialfragen für den Bund vorgesehen wurde.¹⁸⁴⁹ Im Parlamentarischen Rat war die Charakterisierung des Staates als „demokratischer und **sozialer** Bundesstaat“ (Art. 20 Abs. 1 GG) unumstritten.¹⁸⁵⁰ Im weiteren Verlauf der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland wurde aber kontrovers diskutiert, welche Folgerungen aus dem Sozialstaatsprinzip zu ziehen seien. Dabei geht es um das zentrale Problem der „Verteilung von ökonomischem Besitz und gesellschaftlichen Privilegien sowie in der staatlichen Verantwortlichkeit für die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozesse, die den tatsächlichen Abhängigkeiten der Industriegesellschaft Rechnung trägt“.¹⁸⁵¹ Dabei stehen zwei Alternativen zur Diskussion:

1. Die „Verwirklichung von Sozialstaatlichkeit auf der Basis der gegebenen Besitz- und Statusverhältnisse mit sozialpolitischen Korrekturen und Ausgleichsinterventionen für alle Teile der Gesellschaft.“¹⁸⁵²

¹⁸⁴⁵ Ridder, Helmut: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, S. 44f.

¹⁸⁴⁶ Vorschläge des Deutschen Gewerkschaftsbundes (britische Zone) für „sozialrechtliche Bestimmungen im Grundgesetz“ und in den Verfassungen der Länder der britischen Zone, in: Sörgel, Werner: Konsensus und Interessen, 1985, S. 321-323; vgl. auch Sörgel, Werner, a.a.O., S. 206ff.;

¹⁸⁴⁷ Doemming, Klaus Berto von; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in JöR NF 1 (1951), S. 44

¹⁸⁴⁸ Ebenda S. 43

¹⁸⁴⁹ Hartwich, Hans-Hermann: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, 1970, S. 35, 40ff.

¹⁸⁵⁰ Doemming, Klaus Berto von; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in JöR NF 1 (1951), Art. 20, S. 195-202

¹⁸⁵¹ Hartwich, Hans-Hermann: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, 1970, S. 11

¹⁸⁵² Ebenda S. 12

2. Die „Veränderung der überkommenen Besitz- und Statusverhältnisse mit den Mitteln des demokratisch strukturierten Staates, um den in der Verfassung verankerten Rechten, vor allem denen der Freiheit und Gleichheit zu gesellschaftlich realer Geltung zu verhelfen.“¹⁸⁵³

Ernst Forsthoff versuchte, in dem Begriff des sozialen Rechtsstaats einen Gegensatz zwischen Rechtsstaat und Sozialstaat zu begründen, bei dem der Sozialstaat gegenüber dem Rechtsstaat zurücktreten müsse. Der Rechtsstaat sei eine überzeitliche Errungenschaft, die in der Auseinandersetzung mit der Monarchie im 19. Jahrhundert erreicht worden sei, und garantiere in hohem Ausmaß den status quo. Das Sozialstaatsprinzip sei in der Sozialgesetzgebung, zur Absicherung der Arbeitnehmer bei Arbeitsunfällen, Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit und im Alter sowie durch das Sozialhilferecht bereits verwirklicht, und habe deshalb keinen eigenen Normcharakter mehr.¹⁸⁵⁴

Demgegenüber betont Wolfgang Abendroth den Kompromisscharakter des Grundgesetzes, der auf Grund einer Übereinkunft der bürgerlichen und der sozialdemokratischen Parteien zustande gekommen sei. Das Grundgesetz lasse beide Gestaltungsmöglichkeiten offen, nämlich soziale Marktwirtschaft, aber auch einen demokratischen planenden sozialen Wohlfahrtsstaat. Mit der Option eines sozialen Wohlfahrtsstaates sollten grundlegende Entscheidungen der Wirtschaftsplanung der privaten Verfügungsmacht Einzelner oder oligarchischer Gruppen entzogen und der offenen Diskussion und Entscheidung demokratisch legitimierter Instanzen, z.B. Räten, übertragen werden. Das Grundgesetz habe auf jeden Fall mit allen Möglichkeiten die Rückkehr zum faschistischen Staat verhindern wollen.¹⁸⁵⁵

Helmut Ridder weist neben der ersten Dimension des Sozialstaats, nämlich der Wohlfahrtspflege durch Sozialversicherungsgesetzgebung, Arbeitsschutzgesetze und Sozialhilferecht auf eine zweite Dimension des Sozialstaats hin: Die Sozialpflichtigkeit des Staates und die Sozialbindung der Grundrechte sollen auch die ideelle Teilhabe an den Kulturgütern der Nation ermöglichen.¹⁸⁵⁶ Eine dritte Dimension des Sozialstaatsprinzips ergibt sich aus der Frontstellung des Grundgesetzes gegen das vorherige totalitäre national-sozialistische Regime, das sich formal noch auf die Weimarer Verfassung bezog (die im Dritten Reich nie formell abgeschafft wurde); dies

¹⁸⁵³ Hartwich, Hans-Hermann: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, 1970, S. 12

¹⁸⁵⁴ Forsthoff, Ernst: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in VVDStRL 23 (1954), S. 8ff., hier zitiert nach: Forsthoff, Ernst (Hg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays (Wege der Forschung Band CXVIII), Darmstadt 1968, S. 165-200

¹⁸⁵⁵ Abendroth, Wolfgang: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, VVDStRL 23 (1954), hier zitiert nach: Abendroth, Wolfgang: Arbeiterklasse, Staat und Verfassung, hg. von Joachim Perels, 1975, S. 64-69

¹⁸⁵⁶ Ridder, Helmut: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach der Bundesrepublik Deutschland (1960), hier zitiert nach: Deiseroth, Dieter; Derleder, Peter; Koch, Christoph; Steinmeier, Frank-Walter (Hg.): Helmut Ridder: Gesammelte Schriften, 2010, S. 291-337, S. 299f.; Kloepfer, Michael: Verfassungsrecht Band I, 2011, S. 362 § 11 Rz. 20; Stein, Ekkehart: Staatsrecht, 16. Aufl. 1998, S. 170ff.

fürte zu der Verfassungsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG, wonach Art. 1 GG (Menschenwürde) und Art. 20 GG (Bundesstaat, Sozial-staat, Republik, Demokratie) jeder Verfassungsänderung entzogen wird. Deshalb soll das Gestaltungsprinzip der Demokratie nicht nur den staatlichen, sondern auch den gesellschaftlichen Bereich erfassen, wie dies beispielhaft schon in der Verfassungsbestimmung des Art. 21 Abs. 1 GG, wonach der innere Aufbau der Parteien demokratisch erfolgen müsse, umgesetzt worden sei.¹⁸⁵⁷

Ekkehart Stein unterscheidet bei den sozialen Grundrechten einerseits die Grund-rechte, aus denen sich ein Rechtsanspruch auf eine Leistung ergibt, z.B. das Recht auf Bildung¹⁸⁵⁸ und einen Rechtsanspruch auf Sozialhilfe,¹⁸⁵⁹ andererseits gebe es Grundrechte auf wirtschaftliche Leistungen, wie das Recht auf Wohnung und das Recht auf Arbeit.¹⁸⁶⁰ Nur zur Vermeidung von Obdachlosigkeit lässt sich ein Rechtsanspruch auf Wohnung gerichtlich durchsetzen, im Übrigen verpflichtet das Grundrecht den Sozialstaat, für ausreichenden erschwinglichen Wohnraum zu sorgen.¹⁸⁶¹ Das Recht auf Arbeit verpflichtet den Staat, seine Wirtschaftspolitik auf das Ziel der Vollbeschäftigung auszurichten und für eine Arbeitslosenunterstützung zu sorgen.¹⁸⁶²

Das Bundesverfassungsgericht hat sich mehrfach mit dem Sozialstaatsprinzip beschäftigt. In der Entscheidung zur Hinterbliebenenversorgung urteilte das Bundesverfassungsgericht, das Sozialstaatsprinzip enthalte nicht nur eine programmatisch-politische Aussage, sondern stelle einen verbindlichen Rechtssatz dar.¹⁸⁶³ Als objektives Recht verpflichte das Sozialstaatsprinzip den Staat zu Leistungen, wie z.B. dem sog. Armenrecht.¹⁸⁶⁴ Aus dem Sozialstaatsprinzip allein ließen sich allerdings keine subjektiven Rechte und Ansprüche der Bürger herleiten.¹⁸⁶⁵ Vielmehr richte sich das Sozialstaatsprinzip in erster Linie an den Gesetzgeber,¹⁸⁶⁶ müsse aber bei der Auslegung der Verfassung und der Gesetze durch die Verwaltung

¹⁸⁵⁷ Ridder, Helmut: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach der Bundesrepublik Deutschland (1960), hier zitiert nach: Deiseroth, Dieter; Derleder, Peter; Koch, Christoph; Steinmeier, Frank-Walter (Hg.): Helmut Ridder: Gesammelte Schriften, 2010, S. 291-337, 308ff.; Ridder, Helmut: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, S. 46ff.

¹⁸⁵⁸ Art. 11 LV Baden-Württemberg; Art. 128 LV Bayern; Art. 29 I LV Brandenburg; Art. 27 LV Bremen; Art. 4 I LV Niedersachsen; Art. 8 I 1 LV Nordrhein-Westfalen; Art. 25 I LV Sachsen-Anhalt; Art. 20 LV Thüringen

¹⁸⁵⁹ Stein, Ekkehart: Staatsrecht, 16. Aufl. 1998, S. 436ff., 442ff.

¹⁸⁶⁰ Ebenda S. 445ff.

¹⁸⁶¹ ebenda S. 445ff.

¹⁸⁶² ebenda S. 447ff.

¹⁸⁶³ BVerfGE 1, S. 97ff., 105 (Hinterbliebenenversorgung); Sachs, Michael: Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl. München 2009, Art. 20 Rz. 47; Bumke, Christian; Voßkuhle, Andreas: Casebook Verfassungsrecht, 5. Aufl. München 2008, S. 282; Kloepfer, Michael: Verfassungsrecht Band I, 2011, S. 367 § 11 Rz. 47

¹⁸⁶⁴ BVerfGE 9, S. 124ff., 131 (Armenrecht); Kloepfer, Michael: Verfassungsrecht Band I, 2011, S. 371 § 11 Rz. 68

¹⁸⁶⁵ BVerfGE 27, S. 253ff., 283 (Besetzungsschäden); Kloepfer, Michael: Verfassungsrecht Band I, 2011, S. 373 § 11 Rz. 76

¹⁸⁶⁶ BVerfGE 1, S. 97ff., 105 (Hinterbliebenenversorgung); BVerfGE 103, S. 271ff., 288 (Pflegeversicherung)

und die Gerichte berücksichtigt werden.¹⁸⁶⁷ Die Verwaltung habe bei der Ausübung von Ermessen ebenfalls das Sozialstaatsprinzip zu beachten.¹⁸⁶⁸ In der Entscheidung zum absoluten numerus clausus in medizinischen Studienfächern urteilte das Bundesverfassungsgericht, wenn der Gesetzgeber für bestimmte Berufe, wie z.B. Ärzte, ein Ausbildungsmonopol habe, gebiete Art. 12 Abs. 1 GG (Berufswahlfreiheit und freie Wahl des Ausbildungsplatzes) in Verbindung mit dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG), dem Studienplatzbewerber auch einen Anspruch auf Zutritt zu dieser Ausbildung zu gewähren.¹⁸⁶⁹ Grundrechte seien nicht mehr nur als Abwehrrechte gegen den Staat aufzufassen, sondern als „grundrechtliche Verbürgung der Teilhabe an staatlichen Leistungen.“¹⁸⁷⁰ Der Gesetzgeber selbst müsse die Kriterien für den Zugang zum Hochschulstudium festlegen.¹⁸⁷¹ Das Teilhaberecht bestehe allerdings unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann, der Gesetzgeber habe bei seiner Haushaltswirtschaft auch andere Gemeinschaftsbelange zu berücksichtigen.¹⁸⁷²

Die Bundesrepublik Deutschland trat in der Folge verschiedenen internationalen Abkommen bei, die durch Zustimmungsgesetz von Bundestag und Bundesrat innerstaatliches Recht wurden, allerdings damit noch kein Verfassungsrecht, sondern nur einfaches Gesetzesrecht. Die Europäische Sozialcharta von 1961¹⁸⁷³ beginnt in ihrem Art. 1 mit dem „Recht auf Arbeit“:

„Um die wirksame Ausübung des Rechtes auf Arbeit zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien,

1. Zwecks Verwirklichung der Vollbeschäftigung die Erreichung und Aufrechterhaltung eines möglichst hohen und stabilen Beschäftigungsstandes zu einer ihrer wichtigsten Zielsetzungen und Aufgaben zu machen,
2. Das Recht des Arbeitnehmers wirksam zu schützen, seinen Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen,
3. Unentgeltliche Arbeitsvermittlungsdienste für alle Arbeitnehmer einzurichten oder aufrechtzuerhalten,
4. Eine geeignete Berufsberatung, Berufsausbildung und berufliche Wiedereingliederung sicherzustellen oder zu fördern.“ (Art. 1 Europ. Sozialcharta)

Aus der Formulierung erkennt man, dass hier kein Rechtsanspruch, z.B. auf Bereitstellung eines Arbeitsplatzes, formuliert wird, sondern dass es sich um Forderungen an die Parlamente bzw. an die Regierungen handelt, also in der Sache um Staatsziele. Staatsziele kann man nicht vor Gericht einklagen, sie stellen eine

¹⁸⁶⁷ BVerfGE 33, S. 303ff., 330f. (numerus clausus); BVerfGE 1, S. 97ff., 105 (Hinterbliebenenversorgung)

¹⁸⁶⁸ BVerfGE 1, S. 97ff., 105 (Hinterbliebenenversorgung); Kloepfer, Michael: Verfassungsrecht Band I, 2011, S. 372 § 11 Rz. 73; Bumke, Christian; Voßkuhle, Andreas: Casebook Verfassungsrecht, 5. Aufl. 2008, S. 282

¹⁸⁶⁹ BVerfG, Urt. v. 18.7.1972, BVerfGE 33, S. 303-358, 330ff. (numerus clausus); Kloepfer, Michael: Verfassungsrecht Band I, 2011, S. 375 § 11 Rz. 89

¹⁸⁷⁰ BVerfGE 33, S. 303ff., 330f. (numerus clausus)

¹⁸⁷¹ BVerfGE 33, S. 303ff., 345ff. (numerus clausus)

¹⁸⁷² BVerfGE 33, S. 303ff., 333f. (numerus clausus)

¹⁸⁷³ Europäische Sozialcharta vom 18. Okt. 1962 (BGBl. 1964 II, S. 1262ff.)

Aufforderung an den Gesetzgeber bzw. an die Regierung dar, die geforderten Ziele durch die Gesetzgebung bzw. durch Verwaltungshandeln zu fördern und möglichst weitgehend zu verwirklichen.

In diesem Stile werden „Rechte“ auf „gerechte“¹⁸⁷⁴ und auf „sichere und gesunde Arbeitsbedingungen“¹⁸⁷⁵ formuliert, auf ein „gerechtes Arbeitsentgelt“¹⁸⁷⁶ und ein „Recht auf Kollektivverhandlungen“¹⁸⁷⁷ festgehalten. Weiter werden Rechte auf Schutz von Kindern und Jugendlichen¹⁸⁷⁸ und von Arbeitnehmerinnen¹⁸⁷⁹ ausgesprochen sowie ein Recht auf Gesundheitsschutz,¹⁸⁸⁰ auf soziale Sicherheit¹⁸⁸¹ und auf Fürsorge.¹⁸⁸² Die Europäische Sozialcharta formuliert ein Recht von Behinderten auf berufliche und soziale Eingliederung,¹⁸⁸³ und Rechte der Familien auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz.¹⁸⁸⁴

In ähnlicher Form formuliert auch der „Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ von 1966, der auf der Ebene der Vereinten Nationen abgeschlossen wurde, also damit nicht nur europaweit, sondern weltweite Geltung beansprucht, vergleichbare soziale Rechte, wie z.B. das Recht auf Arbeit zur Sicherung des Lebensunterhalts,¹⁸⁸⁵ das Recht auf gerechte, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen,¹⁸⁸⁶ auf Bildung und Beitritt zu Gewerkschaften sowie das Streikrecht¹⁸⁸⁷ und das Recht auf soziale Sicherheit.¹⁸⁸⁸ Weiterhin werden Rechte der Familie und der Kinder festgelegt¹⁸⁸⁹ sowie das Recht auf „einen angemessenen Lebensstandard“,¹⁸⁹⁰ das Recht eines „jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“¹⁸⁹¹ und das Recht auf Bildung.¹⁸⁹² Auch dieses

¹⁸⁷⁴ Art. 2 Europ. Sozialcharta: für angemessene tägliche und wöchentliche Arbeitszeit, bezahlte öffentliche Feiertage, Jahresurlaub von mind. 2 Wochen, wöchentliche Ruhezeit von einem Tag sorgen.

¹⁸⁷⁵ Art. 3 Europ. Sozialcharta: Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften erlassen und kontrollieren

¹⁸⁷⁶ Art. 4 Europ. Sozialcharta: Anerkennung des Rechts des Arbeitnehmers auf angemessenes Arbeitsentgelt zur Sicherung eines angemessenen Lebensstandards; Zuschläge für Überstunden; gleicher Lohn für Männer und Frauen; Recht auf angemessene Kündigungsfrist.

¹⁸⁷⁷ Art. 6 Europ. Sozialcharta: Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen und auf Streik

¹⁸⁷⁸ Art. 7 Europ. Sozialcharta: Mindestalter von 15 Jahren für Berufstätigkeit, Sicherung der Berufsbildung, Mindestjahresurlaub von 3 Wochen, Verbot der Nachtarbeit

¹⁸⁷⁹ Art. 8 Europ. Sozialcharta: Beschäftigungsverbot und Kündigungsschutz für Schwangere und Mütter für 3 Monate vor und nach der Geburt

¹⁸⁸⁰ Art. 11 Europ. Sozialcharta: Beratung und Vorbeugung von epidemischen Krankheiten

¹⁸⁸¹ Art. 12 Europ. Sozialcharta: Gewährleistung eines Systems der sozialen Sicherheit

¹⁸⁸² Art. 13 Europ. Sozialcharta: Gewährleistung von ausreichender Unterstützung und Krankenbehandlung

¹⁸⁸³ Art. 15 Europ. Sozialcharta

¹⁸⁸⁴ Art. 16 u. 17 Europ. Sozialcharta

¹⁸⁸⁵ Art. 6 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966 (BGBl. II S. 1570ff.)

¹⁸⁸⁶ Art. 7 Internat. Pakt über wirtschaftl., soziale u. kulturelle Rechte

¹⁸⁸⁷ Art. 8 Internat. Pakt über wirtschaftl., soziale u. kulturelle Rechte

¹⁸⁸⁸ Art. 9 Internat. Pakt über wirtschaftl., soziale u. kulturelle Rechte

¹⁸⁸⁹ Art. 10 Internat. Pakt über wirtschaftl., soziale u. kulturelle Rechte

¹⁸⁹⁰ Art. 11 Internat. Pakt über wirtschaftl., soziale u. kulturelle Rechte

¹⁸⁹¹ Art. 12 Internat. Pakt über wirtschaftl., soziale u. kulturelle Rechte

¹⁸⁹² Art. 13 Internat. Pakt über wirtschaftl., soziale u. kulturelle Rechte

Abkommen gewährt keine einklagbaren Rechtsansprüche, sondern formuliert nur Staatsziele, die die Vertragsstaaten möglichst verwirklichen sollen.

Die Garantie sozialer Rechte war ein zentrales Anliegen des Runden Tisches. Im Vergleich zum Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland war die soziale Absicherung in der DDR in stärkerem Umfang gewährleistet, z.B. durch ein umfassendes System von Kinderbetreuungseinrichtungen, das eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen im Beruf ermöglichte. Alle DDR-Verfassungen enthielten das Recht auf Arbeit.¹⁸⁹³ Die DDR-Verfassungen von 1968 und 1974 enthielten ein Recht auf soziale Sicherheit¹⁸⁹⁴ und ein Recht auf Wohnraum für jeden „entsprechend den volkswirtschaftlichen Möglichkeiten und örtlichen Bedingungen“.¹⁸⁹⁵

Der Zentrale Runde Tisch drängte deshalb bei den Verhandlungen der Regierung der DDR mit der Bundesrepublik Deutschland über eine Wirtschafts- und Währungsunion darauf, dass die Regelungen auch eine Sozialunion umfassten. So erhielt der erste Staatsvertrag dann konsequenterweise auch den Titel „Staatsvertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion.“¹⁸⁹⁶

Um die Ansprüche der DDR-Bevölkerung an die Sozialunion zusammenfassend zur Geltung zu bringen, beriet das Plenum des Zentralen Runden Tisches am 5.3.1990 die Sozialcharta. Der Entwurf der Sozialcharta wurde nach den Ausführungen von Tatjana Böhm¹⁸⁹⁷ auf Vorschlag des Unabhängigen Frauenverbandes (UFV) zusammen mit den Ministerien für Arbeit und für Gesundheit sowie der Initiative Frieden und Menschenrechte (IFM) und Experten der Sektion Rechtswissenschaften der Humboldt-Universität und Experten des Instituts für Soziologie und Sozialpolitik an der Akademie der Wissenschaft erarbeitet, im Ministerrat der DDR besprochen und auf dessen Vorschlag dem Zentralen Runden Tisch vorgelegt.¹⁸⁹⁸ Auch die bisherigen Ergebnisse der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ seien in die Sozialcharta

¹⁸⁹³ Art. 15 DDR-Verfassung 1949; Art. 24 DDR-Verfassung 1968 und 1974;

Sorgenicht, Klaus; Weichelt, Wolfgang; Riemann, Tord; Semler, Hans-Joachim (Hg.): Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Dokumente. Kommentar, Berlin 1969, Band 2, Art. 24, S. 64-76; Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, Potsdam-Babelsberg (Hg.): Staatsrecht der DDR. Lehrbuch, 1978, S. 207ff.; Roggemann, Herwig: Die DDR-Verfassungen. Einführung in das Verfassungsrecht der DDR, 4. Aufl. 1989, S. 289-293

¹⁸⁹⁴ Art. 35 u. 36 DDR-Verfassung 1968 u. 1974; Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, Potsdam-Babelsberg (Hg.): Staatsrecht der DDR. Lehrbuch, 1978, S. 211f.; Sorgenicht, Klaus; Weichelt, Wolfgang; Riemann, Tord; Semler, Hans-Joachim (Hg.): Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Dokumente. Kommentar, 1969, Band 2, Art. 35 u. 36, S. 144-159

¹⁸⁹⁵ Art. 37 DDR-Verfassung 1968 u. 1974; Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, Potsdam-Babelsberg (Hg.): Staatsrecht der DDR. Lehrbuch, 1978, S. 212f.; Sorgenicht, Klaus; Weichelt, Wolfgang; Riemann, Tord; Semler, Hans-Joachim (Hg.): Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Dokumente. Kommentar, 1969, Band 2, Art. 37, S. 160-164

¹⁸⁹⁶ Vertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vom 18.5.1990, BGBl. II S. 537ff.

¹⁸⁹⁷ Ministerin ohne Geschäftsbereich in der Regierung Modrow, Mitglied des Unabhängigen Frauenverbandes (UFV)

¹⁸⁹⁸ Tatjana Böhm am 5.3.1990, in: Uwe Thaysen (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Band IV, S. 963f.

eingeflossen.¹⁸⁹⁹ Die Vorschläge in der Sozialcharta wurden von der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ für die Formulierung der sozialen Grundrechte aufgenommen und finden sich zum großen Teil im Verfassungsentwurf des Runden Tisches wieder.¹⁹⁰⁰ Bei der Ausarbeitung der Sozialcharta griffen die Autorinnen und Autoren auf die Verordnung der International Labor Organisation (ILO), der UN-Charta gegen Diskriminierung und Förderung der Frau sowie die UN-Charta über die Rechte der Kinder zurück.¹⁹⁰¹ Darüber hinaus war auch die Europäische Sozialcharta Vorlage für die formulierten sozialen Rechte.¹⁹⁰² Die Sozialcharta wurde vom Plenum des Runden Tisches beschlossen und von der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ als Grundlage der sozialen Rechte des Verfassungsentwurfs genommen. Die Sozialcharta umfasst neun Bereiche:

1. Recht auf Arbeit
2. Demokratisierung und Humanisierung des Arbeitslebens
3. Gleichstellung der Geschlechter und Erziehung der Kinder
4. Recht auf Aus- und Weiterbildung
5. Recht auf gesundheitliche Betreuung
6. Fürsorge der Gesellschaft für ältere Bürger
7. Soziale Integration von Behinderten und Rehabilitanden
8. Recht auf Wohnen
9. Recht auf ein soziales Sicherungssystem¹⁹⁰³

Die Sozialcharta ist von Helmut Herles und Ewald Rose als „Tischlein-Deck-Dich-Utopia“ des Runden Tisches bezeichnet worden, um dem damaligen Ministerpräsidenten Hans Modrow bei seinen Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland den Rücken zu stärken.¹⁹⁰⁴ Adressat der Forderungen der Sozialcharta war damit auch die Bundesrepublik Deutschland.¹⁹⁰⁵

Im Folgenden werden die wichtigsten sozialen Grundrechte, die in den Verfassungsentwurf des Runden Tisches aufgenommen wurden, behandelt.

21.1. Das Recht auf Arbeit

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches legt fest:

„Jeder Bürger hat das Recht auf Arbeit oder Arbeitsförderung.“ (Art. 27 Abs. 1 VE-RT)

¹⁸⁹⁹ Tatjana Böhm, a.a.O., S. 963f.

¹⁹⁰⁰ Darauf wird bei der Behandlung der einzelnen sozialen Grundrechte noch näher eingegangen

¹⁹⁰¹ Tatjana Böhm am 5.3.1990, in: Uwe Thaysen (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR.

Wortprotokoll und Dokumente, 2000, Band IV, S. 963f.

¹⁹⁰² Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 40

¹⁹⁰³ Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 238-247

¹⁹⁰⁴ Herles, Helmut; Rose, Ewald: Von der „Volkskammer“ und dem „Runden Tisch“ zu einer Kammer des Volkes, in: Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S.1-15, 5

¹⁹⁰⁵ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 140; Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 40f.

Bereits aus der Garantie auf Arbeitsförderung ergibt sich, dass der Staat als Grundrechtsadressat nicht für jeden einen Arbeitsplatz garantieren kann; in diesem Falle hat der Einzelne einen Anspruch auf Arbeitsförderung. Als Staatsziel wird das Ziel der Vollbeschäftigung in der Wirtschaftspolitik formuliert (Art. 27 Abs. 3 S. 3 VE-RT). Bei Arbeitslosigkeit besteht ein Anspruch auf Arbeitsförderung, d. h. in erster Linie auf berufliche Weiterbildung oder Umschulung, aber nachrangig auch auf Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (Art. 27 Abs. 3 S. 4 u. 5 VE-RT). Ein wichtiger Aspekt des Rechts auf Arbeit ist die freie Verfügbarkeit über die Arbeitskraft, die freie Wahl des Berufs und des Arbeitsplatzes (Art. 27 Abs. 2 S. 1, 26 S. 1 VE-RT) sowie das Verbot der Zwangsarbeit (Art. 27 Abs. 2 S. 2 VE-RT). Ein weiterer Aspekt des Rechts auf Arbeit ist die Arbeitssicherheit und die Begrenzung der Arbeitszeit (Art. 27 Abs. 3 S. 1 VE-RT).

Ergänzt wird das Recht auf Arbeit durch den Grundsatz

„Für gleiche Arbeit besteht ein Anspruch auf gleichen Lohn“ (Art. 27 Abs. 4 VE-RT),

und durch erweiterten Kündigungsschutz für Lehrlinge, Schwangere, Alleinerziehende, Kranke, Behinderte und ältere Werkstätige (Art. 27 Abs. 5 VE-RT).

In einem eigenen Verfassungsartikel ist das Recht auf Mitbestimmung im Betrieb und im Unternehmen festgehalten (Art. 28 VE-RT).

Im 4. Abschnitt („Gesellschaftliche Gruppen und Verbände“) des 1. Kapitels („Menschen- und Bürgerrechte“) werden die Rechte der Gewerkschaften geregelt (Art. 39 VE-RT), dazu gehören das Recht zur Bildung, zum Beitritt und zur Betätigung in Gewerkschaften einschließlich des Zutritts der Gewerkschaften zum Betrieb (Art. 39 Abs. 1 u. 2 VE-RT). Bemerkenswert sind die Anforderungen an den inneren demokratischen Aufbau der Gewerkschaften, die Zulässigkeit der Gruppenbildung, die ungehinderte Meinungs- und Versammlungsfreiheit und gleichberechtigte Teilhabe an der innergewerkschaftlichen Willensbildung, die der Verfassungsentwurf vorgibt (Art. 39 Abs. 3 VE-RT). Damit bezieht sich der Runde Tisch auf Positionen Helmut Ridders, die er in seinem Gutachten zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften dargelegt hat.¹⁹⁰⁶ Die Tarifvertragsfreiheit für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände wird festgelegt, das Streikrecht für Gewerkschaften wird gewährleistet, die Angriffsaussperrung und die lösende Aussperrung sind untersagt (Art. 39 Abs. 4 bis 6 VE-RT).

Im **Kuratoriumsentwurf** „schützt der Staat das Recht jedes Menschen auf Arbeit“ und legt als Staatsziel einen hohen Beschäftigungsstand fest, „soweit dies sozial verantwortlich und ökologisch verträglich ist“ (Art. 12a Abs. 1 KuratE). In der

¹⁹⁰⁶ Ridder, Helmut: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1960), in: Deiseroth, Dieter; Derleder, Peter; Koch, Christoph; Steinmeier, Frank-Walter (Hg.): Helmut Ridder. Gesammelte Schriften, Baden-Baden 2010, S. 291-337

Denkschrift zum Verfassungsentwurf des Kuratoriums wird dazu ausgeführt, dass die Autoren bewusst keine einklagbaren Grundrechte formulierten, weil der Staat, der nicht selbst die Arbeit verteilt, einen solchen Rechtsanspruch nicht einlösen könne.¹⁹⁰⁷ Darüber hinaus gewährt der Entwurf ein Recht auf Arbeitsförderung, berufliche Weiterbildung oder Umschulung sowie auf angemessene Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit (Art. 12a Abs. 2 KuratE). Diese Rechte sind als einklagbare subjektive Rechte ausgestaltet, wie sich aus der Denkschrift zum Kuratoriumsentwurf ergibt.¹⁹⁰⁸

Der Kuratoriumsentwurf geht somit einen Mittelweg, in dem er das Recht auf Arbeit in einer kapitalistisch strukturierten Wirtschaft, in der der Staat nur einen geringen Prozentsatz an Arbeitsplätzen anbietet, als Staatsziel formuliert, und dem Staat die Verpflichtung zu einer aktiven Beschäftigungspolitik mit dem Ziel der Vollbeschäftigung vorgibt, aber einklagbare Rechtsansprüche auf Arbeitsförderungsmaßnahmen und auf Arbeitslosenunterstützung gewährt.

Die Landesverfassungen der neuen Bundesländer greifen die Formulierungen des Runden Tisches nur zum Teil auf. Die **Landesverfassung von Brandenburg** geht hier am weitesten, formuliert das Recht auf Arbeit aber auch als Staatsziel,¹⁹⁰⁹ durch eine Politik der Vollbeschäftigung und Arbeitsförderung für die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit zu sorgen (Art. 48 Abs. 1 LV Brandenburg).¹⁹¹⁰ Ergänzt wird dies durch einen Anspruch auf unentgeltliche Berufsberatung und Arbeitsvermittlung (Art. 48 Abs. 2 S. 1 LV Brandenburg). Soweit eine angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, besteht Anspruch auf Umschulung, berufliche Weiterbildung und auf Unterhalt (Art. 48 Abs. 2 S. 2 LV Brandenburg). Auch der Anspruch auf sichere, gesunde und menschenwürdige Arbeitsbedingungen wird verfassungsrechtlich garantiert (Art. 48 Abs. 3 S. 1 LV Brandenburg) sowie der Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ (Art. 48 Abs. 3 S. 2 LV Brandenburg). Auch der besondere Kündigungsschutz für Auszubildende, Schwangere, Alleinerziehende, Kranke, behinderte und ältere Arbeitnehmer ist in der brandenburgischen Verfassung niedergelegt (Art. 48 Abs. 4 LV Brandenburg).

Die brandenburgische Verfassung übernimmt das Grundrecht auf freie Berufswahl und freie Berufsausübung aus Art. 12 Abs. 1 GG (Art. 49 Abs. 1 LV Brandenburg).¹⁹¹¹ Auch das Recht auf Mitbestimmung in Betrieben, Unternehmen und Dienststellen erhält seine Garantie in Art. 50 der brandenburgischen Verfassung.¹⁹¹² Abgerundet werden die Bestimmungen über das Arbeitsleben durch die Koalitionsfreiheit¹⁹¹³ und die

¹⁹⁰⁷ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland. Manifest-Text-Plädoyers, 1991, S. 51f.

¹⁹⁰⁸ Ebenda, S. 51f.

¹⁹⁰⁹ Ebenso Art. 7 Abs. 1 LV Sachsen; Art. 39 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt; Art. 36 LV Thüringen

¹⁹¹⁰ Ebenso Art. 17 Abs. 1 LV Mecklenburg-Vorpommern

¹⁹¹¹ Ebenso Art. 28 Abs. 1 LV Sachsen; Art. 16 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt; Art. 35 Abs. 1 LV Thüringen

¹⁹¹² Ebenso Art. 26 LV Sachsen für den öffentlichen Dienst; Art. 37 Abs. 3 LV Thüringen

¹⁹¹³ Ebenso Art. 25 LV Sachsen; Art. 13 Abs. 3 LV Sachsen-Anhalt; Art. 37 Abs. 1 LV Thüringen

Garantie der Tarifvertragsfreiheit sowie das Recht der Gewerkschaften auf Zugang zu Betrieben und das Streikrecht¹⁹¹⁴ (Art. 51 LV Brandenburg).

Die Landesverfassungen von **Sachsen**,¹⁹¹⁵ von **Sachsen-Anhalt**,¹⁹¹⁶ von **Mecklenburg-Vorpommern**¹⁹¹⁷ und von **Thüringen**¹⁹¹⁸ schreiben das Recht auf Arbeit von vornherein als Staatsziel vor, die den Staat zu einer Politik der Schaffung von Arbeitsplätzen mit dem Ziel der Vollbeschäftigung verpflichtet. Durch eine aktive staatliche Beschäftigungspolitik sollen die Länder und die Kommunen darauf hinwirken, das Recht auf Arbeit zu verwirklichen.¹⁹¹⁹

In der **Gemeinsamen Verfassungskommission** ist die Aufnahme sozialer Staatsziele in das Grundgesetz ausführlich erörtert worden.

Lediglich die PDS/LL wollte einklagbare soziale Grundrechte in die Verfassung aufnehmen, die übrigen Fraktionen waren sich einig, dass einklagbare Grundrechte auf Arbeit und Wohnung vom Staat nicht garantiert werden könnten, da er nur über eine begrenzte Anzahl von Arbeitsplätzen und Wohnungen verfüge und die meisten Arbeitsplätze und Wohnungen von nichtstaatlichen Akteuren angeboten würden.¹⁹²⁰ Einklagbare Grundrechte könnten nur durch Eingriffe in die Arbeitsvertragsfreiheit und Tarifautonomie sowie durch eine Wohnraumbewirtschaftung umgesetzt werden. Dadurch würden die Bürger in ihren wirtschaftlichen Freiheitsrechten eingeschränkt. Am Beispiel der DDR könne man beobachten, dass man dadurch die Wohnungssituation nicht verbessern konnte.¹⁹²¹

Die CDU/CSU- und FDP-Mitglieder in der GVK sprachen sich gegen die Aufnahme sozialer Grundrechte aus, da das Grundgesetz ausschließlich einklagbare Grundrechte, nicht aber nur Verheißungen normiere.¹⁹²² Dem Parlament werde damit ein weiter gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum gelassen, um soziale Ziele in einfaches Gesetzesrecht umzusetzen.¹⁹²³ Das Parlament müsse mit einem Macht- und

¹⁹¹⁴ Ebenso Art. 37 Abs. 2 LV Thüringen

¹⁹¹⁵ Art. 7 Abs. 1 LV Sachsen: „Das Land erkennt das Recht eines jeden Menschen auf ein menschenwürdiges Dasein, insbesondere auf Arbeit, ..., als Staatsziel an.“

Art. 13 LV Sachsen: „Das Land hat die Pflicht, nach seinen Kräften die in dieser Verfassung niedergelegten Staatsziele anzustreben, und sein Handeln danach auszurichten.“

¹⁹¹⁶ Art. 39 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt: „Allen die Möglichkeit zu geben, ihren Lebensunterhalt durch eine frei gewählte Arbeit zu verdienen, ist dauernde Aufgabe des Landes und der Kommunen.“

¹⁹¹⁷ LV Mecklenburg-Vorpommern: In Abschnitt III „Staatsziele“ Art. 17 Abs. 1: „Das Land trägt zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen bei. Es sichert im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen hohen Beschäftigungsstand.“

¹⁹¹⁸ Art. 36 LV Thüringen: „Es ist ständige Aufgabe des Freistaats, jedem die Möglichkeit zu schaffen, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte und dauerhafte Arbeit zu verdienen. Zur Verwirklichung dieses Staatsziels ergreifen Land und seine Gebietskörperschaften insbesondere Maßnahmen der Wirtschafts- und Arbeitsförderung, der beruflichen Weiterbildung und der Umschulung.“

¹⁹¹⁹ In diesem Sinne insbesondere die Formulierungen in den Landesverfassungen von Brandenburg (Art. 48 Abs. 1), Sachsen-Anhalt (Art. 39) und Thüringen (Art. 36).

¹⁹²⁰ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5.11.1993, BT-Drucks. 12/6000, S. 77

¹⁹²¹ Ebenda S. 81f.

¹⁹²² ebenda S. 80f.

¹⁹²³ ebenda S. 80f.

Autoritätsverlust rechnen, wenn Ziele in die Verfassung geschrieben würden, die es mit eigenen Mitteln nicht erfüllen könne.¹⁹²⁴ Das Parlament habe die Aufgabe, Prioritäten bei der Umsetzung sozialer Standards zu setzen.¹⁹²⁵ Noch so gut formulierte Grundrechte schufen keinen einzigen Arbeitsplatz und keine einzige Wohnung.¹⁹²⁶ Eine Diskrepanz zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit trage zur Politikverdrossenheit bei, da eine Lücke zwischen den Versprechungen und ihrer Umsetzung bleibe.¹⁹²⁷ Das Sozialstaatsgebot in Art. 20 Abs. 1 GG, das über Art. 28 Abs. 1 GG auch in den Ländern und den Gemeinden gelte, reiche aus, um daraus einen Regelungsauftrag für die Sorge um ausreichende Arbeitsplätze und genügend Wohnraum abzuleiten.¹⁹²⁸ Auch die Verpflichtung aus internationalen Abkommen gebiete keine Aufnahme sozialer Staatsziele in die Verfassung, sondern verlange nur ein Handeln des Gesetzgebers.¹⁹²⁹

Die Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS setzten sich für die Aufnahme sozialer Staatsziele in die Verfassung ein. Soweit existentielle Bedürfnisse der Menschen, wie z.B. ein Arbeitsplatz oder Wohnraum in Frage stehen, sei es geboten, dies auch in die Verfassung aufzunehmen.¹⁹³⁰ Soziale Verpflichtungen zur Sicherung der Lebensgrundlagen stellten die Voraussetzung für eine effektive und chancengleiche Inanspruchnahme von Freiheitsrechten dar.¹⁹³¹ Die Verfassung müsse zum Ausdruck bringen, dass sie die existentiellen Bedürfnisse der Menschen ernst nehme.¹⁹³² Dies diene insbesondere der Integration der Menschen in der DDR, die auch in dem vereinigten Deutschland die Sicherung ihrer existentiellen Bedürfnisse erwarten könnten.¹⁹³³ Viele andere westeuropäische Staaten und viele internationale Abkommen, wie die Europäische Sozialcharta und die Internationale Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, enthielten diese Staatsziele; es sei deshalb an der Zeit, diese Gewährleistungen auch in die Verfassung aufzunehmen.¹⁹³⁴

In der Gemeinsamen Verfassungskommission erhielten die Forderungen, soziale Staatsziele in die Verfassung aufzunehmen, einfache Mehrheiten, nicht aber die für eine Verabschiedung erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.¹⁹³⁵

Die Forderungen aus dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches wurden also in weitgehendem Umfang als soziale Staatsziele in die Verfassungen der neuen

¹⁹²⁴ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5.11.1993, BT-Drucks. 12/6000, S. 80f.

¹⁹²⁵ ebenda S. 80f.

¹⁹²⁶ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 81ff.

¹⁹²⁷ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 81ff.

¹⁹²⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 81ff

¹⁹²⁹ ebenda, S. 81ff.

¹⁹³⁰ ebenda, S. 78ff.

¹⁹³¹ ebenda, S. 78ff.

¹⁹³² ebenda S. 78ff.

¹⁹³³ ebenda S. 78ff.

¹⁹³⁴ ebenda S. 79ff.

¹⁹³⁵ ebenda S. 77

Bundesländer aufgenommen, sie konnten in der Gemeinsamen Verfassungskommission aber nicht die dort erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit erlangen.

Einige Aspekte des Rechts auf Arbeit wurden schließlich in die Charta der Grundrechte der Europäischen Union aufgenommen, so

- Das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen (Art. 27 Grundrechtecharta),
- das Recht auf Kollektivverhandlungen einschließlich des Streikrechts (Art. 28 Grundrechtecharta),
- das Recht auf unentgeltliche Arbeitsvermittlung (Art. 29 Grundrechtecharta),
- der Schutz gegen ungerechtfertigte Entlassung (Art. 30 Grundrechtecharta),
- das Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen einschließlich einer Arbeitszeitbegrenzung, tägliche und wöchentliche Ruhezeiten und einen bezahlten Jahresurlaub (Art. 31 Grundrechtecharta) sowie
- das Verbot der Kinderarbeit und der Schutz von Jugendlichen am Arbeitsplatz (Art. 32 Grundrechtecharta).

Damit hat die Initiative der Sozialcharta, die sich im Verfassungsentwurf des Runden Tisches und den Landesverfassungen der neuen Bundesländer niedergeschlagen hat, noch eine späte Bestätigung auf europäischer Verfassungsebene gefunden.

21.2. Das Recht auf Wohnung

Der **Verfassungsentwurf des Runden Tisches** gibt jedem Bürger das Recht auf angemessenen Wohnraum (Art. 25 Abs. 1 S. 1 VE-RT). Gewährleistet wird dies durch einen gesetzlichen Kündigungsschutz, bei dem der überragenden Bedeutung der Wohnung für die Führung eines menschenwürdigen Lebens besonderes Gewicht beizumessen ist (Art. 25 Abs. 1 S. 2 VE-RT). Eine Räumung darf nur vollzogen werden, wenn Ersatzwohnraum zur Verfügung steht (Art. 25 Abs. 1 S. 3 VE-RT). Ergänzt wird dieser Rechtsanspruch durch das Staatsziel, den sozialen Wohnungsbau, die Wohnungserhaltung und den Bau alters- und behindertengerechten Wohnraums zu fördern (Art. 25 Abs. 2 VE-RT).

Ausgangspunkt für die Garantien im Verfassungsentwurf des Runden Tisches war, wie bereits ausgeführt, die Sozialcharta. Die Sozialcharta forderte ebenfalls ein Bündel von Rechtsgarantien und Staatszielen zur Sicherung des Grundrechts auf Wohnen:

- Staatliche Aufsicht und Kontrolle der Mietpreisbildung,
- Neuschaffung und Renovierung von staatlichem, genossenschaftlichem, betrieblichem und privatem Wohnraum,
- Beihilfen für sozial Schwächere,
- Demokratisierung der Wohnungspolitik durch Förderung von Interessenvereinigungen der Mieter,
- Kündigungsschutz für Mieter,
- Schutz des Eigentums und der Nutzungsrechte von DDR-Bürgern an Wohnhäusern und Erholungsbauten (Kap. 8 Sozialcharta).

Gerade der zuletzt genannte Aspekt wurde von ergänzenden Stellungnahmen zur Sozialcharta besonders betont.¹⁹³⁶

Auch der **Kuratoriumsentswurf** schrieb das Recht jedes Menschen auf eine angemessene Wohnung vor und verband dies mit dem Staatsziel, sozialen Wohnungsbau zu fördern, für einkommensgerechte Mieten zu sorgen und gesetzlichen Kündigungsschutz zu gewährleisten, „der die überragende Bedeutung der Wohnung für ein menschenwürdiges Leben achtet“ (Art. 13a KuratE).

Erläuternd heißt es in der Denkschrift zum Kuratoriumsentswurf, das Recht auf Wohnen sei bewusst nicht als einklagbares Recht formuliert worden, weil der Staat nur einen geringen Teil der Wohnungen besitze.¹⁹³⁷

Die **Landesverfassungen der neuen Bundesländer** sehen das Recht auf angemessenen Wohnraum generell als Staatsziel vor, nicht als einklagbares Grundrecht. Dabei werden die bereits genannten Aspekte unterschiedlich stark aufgegriffen:

- Der Staat ist verpflichtet, im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung des Rechts auf eine angemessene Wohnung zu sorgen,¹⁹³⁸
- Förderung von Wohnungseigentum und sozialem Wohnungsbau,¹⁹³⁹
- Kündigungsschutz für Mieter,¹⁹⁴⁰
- Mietzuschüsse (Wohngeld),¹⁹⁴¹
- Räumung nur, wenn Ersatzwohnraum zur Verfügung steht,¹⁹⁴²
- Bedeutung der Wohnung für die Führung eines menschenwürdigen Lebens,¹⁹⁴³
- Vermeidung von Obdachlosigkeit.¹⁹⁴⁴

In der **Gemeinsamen Verfassungskommission** setzten sich SPD, Bündnis 90/Die Grünen und die PDS/LL für das Staatsziel ‚Recht auf angemessene Wohnung‘ ein.¹⁹⁴⁵ Wenn das Eigentum in Art. 14 GG grundrechtlichen Schutz genieße, müsse auch das Recht auf Wohnen für die vielen Mieter, die kein Eigentum erwerben könnten, grundrechtlichen Schutz erhalten.¹⁹⁴⁶

Demgegenüber betonten die CDU-, CSU- und FDP-Vertreter in der GVK, das Grundgesetz habe in bewusstem Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung auf soziale Staatsziele und Programmsätze verzichtet, sondern sich auf einklagbare Grundrechte beschränkt. Der Staat könne ohne eine Wohnraumbewirtschaftung einen

¹⁹³⁶ Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 247ff., 249ff., 259f.

¹⁹³⁷ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland. Manifest-Text-Plädoyers, 1991, S. 51f.

¹⁹³⁸ Art. 47 Abs. 1 LV Brandenburg; Art. 7 Abs. 1 LV Sachsen; Art. 17 Abs. 3 S. 1 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 15 S. 1 LV Thüringen

¹⁹³⁹ Art. 47 Abs. 1 LV Brandenburg; Art. 40 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt; Art. 17 Abs. 3 S. 2 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 15 S. 2 LV Thüringen

¹⁹⁴⁰ Art. 47 Abs. 1 LV Brandenburg

¹⁹⁴¹ Art. 47 Abs. 1 LV Brandenburg

¹⁹⁴² Art. 47 Abs. 2 S. 1 LV Brandenburg

¹⁹⁴³ Art. 47 Abs. 2 S. 2 LV Brandenburg

¹⁹⁴⁴ Art. 40 Abs. 2 LV Sachsen-Anhalt; Art. 17 Abs. 3 S. 3 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 16 LV Thüringen

¹⁹⁴⁵ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucksache 12/6000, S. 76ff.

¹⁹⁴⁶ Ebenda S. 79f.

Rechtsanspruch auf Wohnraum nicht erfüllen. Man wecke damit nur unerfüllbare Erwartungen. Schließlich ergebe sich die Verpflichtung des Gesetzgebers bereits aus dem Sozialstaatsgebot in Art. 20 I GG.¹⁹⁴⁷

Der Antrag der SPD auf Aufnahme eines Staatszieles zur Schaffung und Förderung von Wohnraum und zur Sicherung des Wohnrechts für Mieter erhielt in der Gemeinsamen Verfassungskommission eine starke Mehrheit, aber nicht die für die GVK erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.¹⁹⁴⁸

Die im Jahre 2000 verabschiedete **Charta der Grundrechte der Europäischen Union**, die im Jahre 2007 von den Staaten der Europäischen Union als Teil des Vertrages von Lissabon verabschiedet wurde, greift immerhin einen Aspekt des Grundrechts auf Wohnen auf, und

„anerkennt und achtet das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen.“ (Art. 34 Abs. 3 Charta der Grundrechte der Europäischen Union)

Die Initiative des Runden Tisches und die Forderungen in der Sozialcharta des Runden Tisches haben sich also im Verfassungsentwurf des Runden Tisches und in den Landesverfassungen der neuen Bundesländer niedergeschlagen. Obwohl die Vorschläge für ein soziales Staatsziel zur Schaffung von Wohnraum und Schutz der Mietwohnung in der Gemeinsamen Verfassungskommission nicht die dort erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit erhielt, schlug sich die Idee eines sozialen Staatsziels Wohnen doch in der Grundrechtecharta der Europäischen Union nieder.

21.3. Das Grundrecht auf soziale Sicherheit

Der **Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR** garantiert das Recht auf soziale Sicherung gegen die Folgen von Krankheit, Unfall, Invalidität, Behinderung, Pflegebedürftigkeit, Alter und Arbeitslosigkeit (Art. 23 Abs. 2 VE-RT). Das Recht wird durch öffentlich-rechtliche Versicherungssysteme gewährleistet, an denen jeder teilzunehmen berechtigt und verpflichtet ist (Art. 23 Abs. 3 VE-RT).

Die Sozialcharta flankierte diesen Rechtsanspruch, der auf einfachgesetzlicher Ebene im Sozialgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet wird, durch das Ziel, den Lebensstandard in angemessener Weise zu sichern (Kap. 9 Sozialcharta). Dies soll durch eine regelmäßige dynamische Anpassung der Renten an die Einkommens- und Preisentwicklung und eine Anpassung von Altrenten und eine Garantie durch eine Grundrente erfolgen (Kap. 9 Sozialcharta). Im Zusammenhang mit der Harmonisierung der Rentensysteme von DDR und BRD sollen auch Aspekte wie z.B. Teilinvalidenrente, Flexibilisierung des Rentenalters und Gewährung von Ausgleichszuschüssen bei

¹⁹⁴⁷ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 80f.

¹⁹⁴⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 77

Ehescheidung berücksichtigt werden (Kap. 9 Sozialcharta). Dies soll durch eine kontinuierliche Sozialberichterstattung begleitet werden (Kap. 9 Sozialcharta).

Ergänzt wird das Recht auf soziale Sicherheit durch einen Anspruch auf Sozialfürsorge (Art. 23 Abs. 4 VE-RT). Der Runde Tisch formuliert als Ziel von sozialer Sicherung und Sozialfürsorge, die gleichberechtigte, eigenverantwortliche Lebensgestaltung zu ermöglichen (Art. 23 Abs. 5 S. 1 VE-RT).

Der **Kuratoriumsentswurf** schützt das Recht jeden Bürgers auf soziale Sicherung und sorgt insbesondere für eine Grundsicherung im Alter, bei Krankheit, aber auch bei Obdachlosigkeit und Mittellosigkeit (Art. 12b Abs. 1 KuratE). Alte und Behinderte genießen, wie in Art. 23 Abs. 1 VE-RT, den besonderen Schutz des Staates (Art. 12b Abs. 2 S. 1 KuratE). Das Ziel, eine gleichberechtigte, eigenverantwortliche Lebensgestaltung zu ermöglichen, wird im Kuratoriumsentswurf aufgenommen (Art. 12b Abs. 2 S. 2 KuratE), ebenso die Mitbestimmung in Heimen (so schon Art. 23 Abs. 5 S. 2 VE-RT; Art. 12b Abs. 2 S. 3 KuratE).

Der Kuratoriumsentswurf begründet die sozialen Grundrechte ausdrücklich mit der aus dem Sozialstaatsgebot herrührenden Pflicht des Staates, die sozialen Voraussetzungen für die Verwirklichung auch der anderen Grundrechte zu schaffen.¹⁹⁴⁹ Dabei formuliert er nur einige Staatszielbestimmungen, die als Direktiven staatlichen Handelns begriffen werden, Politik und Verwaltung dazu zu verpflichten, ihr Handeln danach auszurichten, und als Auslegung für die Gerichte zu dienen.¹⁹⁵⁰ Einklagbare Rechte seien daraus aber grundsätzlich nicht herzuleiten.¹⁹⁵¹

Die **brandenburgische Landesverfassung** nimmt das Recht auf soziale Sicherung bei Krankheit, Unfall, Invalidität, Behinderung, Pflegebedürftigkeit und im Alter auf (Art. 45 Abs. 1 LV Brandenburg). Soziale Sicherung soll eine menschenwürdige und eigenverantwortliche Lebensgestaltung ermöglichen (Art. 45 Abs. 1 S. 2 LV Brandenburg). Die brandenburgische Verfassung formuliert einen ausdrücklichen Anspruch auf Sozialhilfe in Notlagen, die ein menschenwürdiges Leben nicht ermöglichen und durch eigene Kräfte und Mittel nicht behoben werden können (Art. 45 Abs. 2 LV Brandenburg).

In Heimen werden verbindlich Mitentscheidungsrechte der Bewohner vorgeschrieben (Art. 45 Abs. 3 S. 2 LV Brandenburg).

Die **sächsische Landesverfassung** erkennt das Recht jedes Menschen auf ein menschenwürdiges Dasein, darunter auch auf angemessenen Lebensunterhalt und auf soziale Sicherung an (Art. 7 Abs. 1 LV Sachsen).

¹⁹⁴⁹ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland. Manifest-Text-Plädoyers, 1991, S. 50ff.

¹⁹⁵⁰ Ebenda S. 50ff.

¹⁹⁵¹ ebenda S. 51

Die Verfassung von **Sachsen-Anhalt** proklamiert den besonderen Schutz für ältere und für behinderte Menschen und schreibt die Förderung gleichwertiger Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft vor (Art. 38 LV Sachsen-Anhalt).

Mecklenburg-Vorpommern schreibt besonderen Schutz für alte und behinderte Menschen vor und gibt als Ziel vor, mit sozialen Hilfen und Fürsorge das Leben gleichberechtigt und eigenverantwortlich zu gestalten (Art. 17 Abs. 2 LV Mecklenburg-Vorpommern).

Die **Verfassung von Thüringen** sieht, außer dem Staatsziel Arbeit (Art. 36 LV Thüringen) und dem Staatsziel Wohnraum mit dem Schutz vor Obdachlosigkeit (Art. 15 u. 16 LV Thüringen), keine weiteren Bestimmungen zur sozialen Sicherung vor.

In der **Gemeinsamen Verfassungskommission** erhielt der Antrag der SPD auf Aufnahme einer verfassungsrechtlichen Gewährleistung eines Systems der sozialen Sicherheit eine einfache Mehrheit, aber nicht die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.¹⁹⁵²

Die **Grundrechtecharta der Europäischen Union** anerkennt das Recht auf Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit und ein Recht auf soziale Unterstützung, wenn keine ausreichenden Mittel vorhanden sind, ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten (Art. 34 Abs. 1 u. 3 Charta der Grundrechte der Europäischen Union).

Zusammenfassend kann man feststellen, dass auch die Vorschläge der Sozialcharta und des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches ihren Niederschlag in den Verfassungen der neuen Bundesländer gefunden haben. Sie konnten zwar in der Gemeinsamen Verfassungskommission nicht die dort erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit erzielen, letztlich kann man aber sogar Fernwirkungen bis zur Formulierung der Grundrechtecharta für die Europäische Union feststellen.

¹⁹⁵² Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucksache 12/6000, S. 77

22. Das Grundrecht auf Bildung

Schon in der Weimarer Republik waren der Besuch weiterführender Schulen und das Studium an Universitäten sehr stark von der gesellschaftlichen Stellung und der wirtschaftlichen Situation des Elternhauses abhängig. Stipendien waren nur in Ausnahmefällen geeignet, dem etwas entgegenzuwirken. Mit einer Gemeinschaftsschule, in der die Kinder aller Schichten gemeinsam unterrichtet werden, sollte diese Abhängigkeit durchbrochen werden (Art. 146 WRV).

Die Landesverfassungen nach 1945 knüpften an die Ziele der Weimarer Reichsverfassung an, indem sie die Gemeinschaftsschule als Regelschule vorschrieben, in der Kinder aller religiösen Bekenntnisse gemeinsam erzogen werden (z.B. Art. 56 LV Hessen; Art. 135 LV Bayern), und Unentgeltlichkeit des Unterrichts und der Lernmittel an den Schulen festlegten (Art. 59 LV Hessen). Die Erziehungsziele sind erheblich ausführlicher geregelt:

- Erziehung zu politischer Verantwortung, zum selbständigen und verantwortlichen Dienst am Volk und der Menschheit,
- Ehrfurcht,
- Nächstenliebe,
- Achtung und Duldsamkeit,
- Rechtlichkeit und Wahrhaftigkeit. (Art. 56 Abs. 4 LV Hessen)

Das Grundgesetz regelt das Schulwesen nur in Art. 7 GG. Die Eltern haben das Recht, über die Teilnahme ihrer Kinder am Religionsunterricht zu bestimmen, der im Übrigen in Übereinstimmung mit den Religionsgemeinschaften erteilt wird (Art. 7 Abs. 2 u. 3 GG). Die Regelungen zu Privatschulen orientieren sich an der Weimarer Reichsverfassung. (Art. 7 Abs. 4 GG)

Hingegen schreibt schon die DDR-Verfassung von 1949 vor:

„Jeder Bürger hat das gleiche Recht auf Bildung und auf freie Wahl des Berufes.“ (Art. 35 Abs. 1 DDR-Verfassung 1949)

Die Schulpflicht wird bis zum 18. Lebensjahr erstreckt und durch Grundschule, Berufsschule, Fachschule und Oberschule erfüllt (Art. 38 Abs. 1 DDR-Verfassung 1949). Weiter heißt es:

„Allen Bürgern ist durch Vorstudienanstalten der Besuch der Hochschule zu ermöglichen.“ (Art. 38 Abs. 4 DDR-Verfassung 1949)

Das Ziel, gleiche Bildungschancen zu ermöglichen, wird noch einmal ausdrücklich in Art. 39 DDR-Verfassung 1949 behandelt. Danach ist jedem Kind die Entfaltung seiner körperlichen, geistigen und sittlichen Kräfte zu ermöglichen, der Bildungsgang darf nicht von der sozialen oder wirtschaftlichen Lage der Eltern abhängig sein; benachteiligte Kinder sind besonders zu fördern. Die Schulgeldfreiheit und unentgeltliche Lernmittel flankieren diese Zielsetzung sowie Unterrichtsbeihilfen bei weiterführenden Schulen.

Die Erziehungsziele werden genannt:

- Erziehung zu selbständig denkenden, verantwortungsbewusst handelnden Menschen,
- Fähigkeit und Bereitschaft, sich in das Leben der Gemeinschaft einzuordnen,
- friedliches und freundschaftliches Zusammenleben der Völker,
- Erziehung zu echter Demokratie und wahrer Humanität (Art. 37 Abs. 1 u. 2 der DDR-Verfassung 1949).

In den DDR-Verfassungen von 1968 und 1974 werden diese Rechte ebenfalls aufgeführt (Art. 25 u. 26 DDR-Verfassung 1968 u. 1974). Darüber hinaus wird ein generelles Recht aller Bürger auf Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 25 Abs. 3 DDR-Verfassung 1974) und das Recht und die Pflicht jedes Jugendlichen, einen Beruf zu erlernen, festgelegt (Art. 25 Abs. 4 DDR-Verfassung 1974).

Die Bürger der DDR waren nicht bereit, hinter diesen Standard zurückzufallen. Die Europäische Sozialcharta von 1961 verpflichtete die Vertragsstaaten, die Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf eine Berufsausbildung zu gewährleisten und zu fördern (Art. 10 Europ. Sozialcharta). Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erkannte das Recht jedes Menschen auf Bildung an, das durch unentgeltlichen Grundschulunterricht und allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit des höheren Schulwesens und des Hochschulunterrichts sowie ein angemessenes Stipendiensystem gewährleistet werden soll (Art. 13 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966). Ein einklagbares Recht, z.B. auf einen Studienplatz, lässt sich aus den internationalen Abkommen nicht herleiten; sie stellen Programmsätze und Absichtserklärungen der Vertragsstaaten dar.

Einen wichtigen Schritt zur Umsetzung des Rechts auf eine Ausbildung vollzog das Bundesverfassungsgericht im Numerus-clausus-Urteil.¹⁹⁵³ Darin stellt das Bundesverfassungsgericht noch einmal den engen Zusammenhang der freien Berufswahl mit dem Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte und der berufsvorbereitenden Ausbildung einschließlich des Studiums her.¹⁹⁵⁴ Bei Ausbildungsgängen, bei denen der Staat das Monopol hat, wie z.B. beim Medizinstudium, kann die Ablehnung eines Studienplatzbewerbers zu einem Eingriff in die Berufswahl führen, weil der Studienplatzbewerber ohne Medizinstudium den Beruf eines Arztes nicht mehr ergreifen kann.¹⁹⁵⁵ Das Grundrecht auf Berufsfreiheit und Ausbildungsfreiheit richtet sich nicht nur gegen berufslenkende Eingriffe des Staates (Abwehrrecht), sondern enthält auch die „Forderung nach grundrechtlicher Verbürgung der Teilhabe an staatlichen Leistungen.“¹⁹⁵⁶ Das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 12

¹⁹⁵³ BVerfG, Urt. vom 18.7.1972, BVerfGE 33, 303-358 – numerus clausus

¹⁹⁵⁴ BVerfGE 33, 303ff., 308ff., 329f. – numerus clausus

¹⁹⁵⁵ BVerfGE 33, 303ff., 308ff., 332f. - numerus clausus -

¹⁹⁵⁶ BVerfGE 33, 303ff., 330f.

Abs. 1 S. 1 GG) garantiert Studienplatzbewerbern den Zugang zu einem Studium ihrer Wahl.¹⁹⁵⁷ Der Staat müsse – insbesondere bei Studiengängen, die er als Monopol anbietet – dem Einzelnen auch die Teilhabe an sozialen Leistungen garantieren.¹⁹⁵⁸

Die Sozialcharta des Zentralen Runden Tisches der DDR nahm diesen Gedanken auf und forderte den ungehinderten Zugang zu allen Formen der Bildung (Kap. 4 Sozialcharta). Dazu gehören:

- Obligatorische Grundschulbildung,
- allgemeine Zugänglichkeit zur Oberschulbildung,
- allgemeiner Zugang zum Fach- und Hochschulstudium,
- unentgeltliche Grundschulbildung, Oberschulbildung, Fachschulbildung und Hochschulbildung,
- angemessene Ausbildungsbeihilfen und Stipendiensystem
- Berufsausbildung mit Lehrlingsentgelt,
- System der Umschulung zur Sicherung des Rechts auf Arbeit,
- System der Weiterbildung entsprechend den Anforderungen des Arbeitsprozesses,
- Abschlüsse der DDR behalten ihre Gültigkeit und werden anerkannt.¹⁹⁵⁹

Der **Verfassungsentwurf des Runden Tisches** hat diese Forderungen übernommen und in Art. 24 VE-RT das Recht jeden Bürgers auf „gleichen unentgeltlichen Zugang zu den öffentlichen Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen“ festgelegt und eine zehnjährige Schulpflicht angeordnet. Das Schulwesen soll die Offenheit und Durchlässigkeit der Bildungsgänge gewährleisten (Art. 24 Abs. 2 VE-RT). Der Staat fördert die Einrichtung und Unterhaltung von Kinderkrippen, Kindergärten und Schulhorten (Art. 24 Abs. 3 VE-RT) und sorgt für eine staatliche Ausbildungsförderung für Schüler und Studenten (Art. 24 Abs. 5 VE-RT). Privatschulen dürfen nicht zur Sonderung der Schüler nach Einkommensverhältnissen der Eltern führen, können aber zugelassen werden, wenn sie die gesetzlich festgelegten Mindestnormen erfüllen; sie haben dann auch Anspruch auf öffentliche Finanzierung (Art. 24 Abs. 4 VE-RT).

Der Forderungskatalog der Sozialcharta wurde damit in einen Verfassungsartikel umgesetzt. Die Forderung nach allgemeiner Zugänglichkeit zur Oberschule und zum Studium wurde jedenfalls nicht wörtlich übernommen, die Formel, das Schulwesen müsse Offenheit und Durchlässigkeit der Bildungsgänge gewährleisten, ergibt keinen Rechtsanspruch für den Einzelnen, z.B. auf einen Studienplatz, der vor Gericht eingeklagt werden kann. Aus dem Anspruch der Sozialcharta auf unentgeltliche Grundschulbildung, Oberschulbildung, Fachschulbildung und Hochschulbildung, die sehr konkret und eindeutig formuliert ist, wurde das Recht auf gleichen, unentgeltlichen Zugang zu den öffentlichen Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen. Nicht übernommen wurde die Forderung aus der Sozialcharta, dass Abschlüsse der DDR ihre Gültigkeit haben und anerkannt werden.

Im Einigungsvertrag wurde daraus, dass in der DDR erworbene Abschlüsse im Beitrittsgebiet weitergelten, in den übrigen Ländern der Bundesrepublik, „wenn sie

¹⁹⁵⁷ BVerfGE 33, 303ff., 329ff.

¹⁹⁵⁸ BVerfGE 33, 303ff., 330ff.

¹⁹⁵⁹ Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 238ff., 242f.

gleichwertig sind“ (Art. 37 Abs. 1 S. 2 Einigungsvertrag). Die Gleichwertigkeit wird von der zuständigen Stelle festgestellt (Art. 37 Abs. 1 S. 3 Einigungsvertrag). In der Praxis sah dies so aus, dass die DDR-Absolventen in der Regel nochmals Prüfungen ablegen mussten, um ihre Abschlüsse anerkannt zu erhalten, selbst wenn sie schon jahrzehntelang in ihrem Beruf tätig waren und dort anerkannte Leistungen erbracht hatten.

Der **Kuratoriumsentswurf** greift die Formulierungen des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches auf:

„Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung.“ (Art. 7 Abs. 1 KuratE)

Dies wird konkretisiert durch die Garantie des unentgeltlichen Zugangs und die freie Wahl der Schule (Art. 7 Abs. 2 KuratE). Die Durchlässigkeit der Bildungswege, die pädagogische Freiheit der Lehrkräfte, das Recht auf Selbstverwaltung für die Schulen und die Mitwirkung von Eltern, Schülern und Lehrern wird gewährleistet (Art. 7 Abs. 3 und 4 KuratE). Als Erziehungsziele werden die Förderung der Schüler im Geist freier Selbstbestimmung und sozialer Verantwortung genannt (Art. 7 Abs. 3 S. 1 KuratE). Neu ist die ausdrückliche umfangreiche Garantie von Schulen in freier Trägerschaft, also von Privatschulen. Sie werden vom Staat genehmigt, wenn sie in ihren Lehrzielen und in der wissenschaftlichen Ausbildung der Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird; außerdem muss die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte gesichert sein (Art. 7 Abs. 2 und Abs. 5 KuratE).

Die **Verfassungen der neuen Bundesländer** schöpfen ihren Spielraum im Schul- und Kulturbereich aus, übernehmen das Recht auf Bildung¹⁹⁶⁰ und den freien Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen.¹⁹⁶¹ Am deutlichsten wird dies wieder in der brandenburgischen Landesverfassung formuliert:

„Jeder hat das Recht auf Bildung“¹⁹⁶² und
„Jeder hat das Recht auf gleichen Zugang zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen, unabhängig von seiner wirtschaftlichen und sozialen Lage und seiner politischen Überzeugung.“¹⁹⁶³

In Sachsen-Anhalt hat nur „jeder junge Mensch“ Recht auf Erziehung und Ausbildung.¹⁹⁶⁴ In Mecklenburg-Vorpommern wird das Grundrecht als Recht auf freien Zugang zu allen öffentlichen Bildungseinrichtungen formuliert, und zwar als spezielles Gleichheitsrecht, nämlich unabhängig von wirtschaftlicher und sozialer Lage sowie weltanschaulicher oder politischer Überzeugung.¹⁹⁶⁵ Das spezielle Gleichheitsrecht wird

¹⁹⁶⁰ Art. 29 Abs. 1 LV Brandenburg; Art. 7 Abs. 1 LV Sachsen; Art. 25 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt; Art. 20 Abs. 1 S. 1 LV Thüringen

¹⁹⁶¹ Art. 29 Abs. 3 LV Brandenburg; Art. 29 Abs. 2 LV Sachsen; Art. 8 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 20 Abs. 1 S. 2 LV Thüringen

¹⁹⁶² Art. 29 Abs. 1 LV Brandenburg; ebenso Art. 20 Satz 1 LV Thüringen

¹⁹⁶³ Art. 29 Abs. 3 S. 1 LV Brandenburg

¹⁹⁶⁴ Art. 25 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt

¹⁹⁶⁵ Art. 8 Satz 1 LV Mecklenburg-Vorpommern

in der brandenburgischen Landesverfassung noch einmal ergänzt um die staatliche Verpflichtung, Begabte, sozial Benachteiligte und Behinderte besonders zu fördern.¹⁹⁶⁶ In Sachsen ist das Recht eines jeden Menschen auf ein menschenwürdiges Dasein ausdrücklich als Staatsziel deklariert, das das Land nach seinen Kräften anzustreben hat.¹⁹⁶⁷

Das in den Verfassungen garantierte Recht auf Bildung soll aber kein einklagbares Grundrecht, sondern nur ein Staatsziel sein, das die Rechtsstellung der Schüler stärkt.¹⁹⁶⁸ Allerdings wird in der Verfassung des Freistaats Sachsen neben dem Staatsziel „Recht auf Bildung“ auch ein „Recht auf Schulbildung“¹⁹⁶⁹ gewährleistet, das vor dem Verwaltungsgericht und letztlich dem Verfassungsgerichtshof eingeklagt und durchgesetzt werden kann.¹⁹⁷⁰ Das Recht auf Schulbildung führt zu der staatlichen Verpflichtung, die notwendigen finanziellen, sachlichen und organisatorischen Mittel bereitzustellen, um das Recht wahrzunehmen.¹⁹⁷¹

Auch das spezielle Gleichheitsrecht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen soll nicht einklagbar sein.¹⁹⁷² In der thüringischen Verfassung und der Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern ist der Zugang „nach Maßgabe der Gesetze“ gewährleistet, steht somit unter einem Gesetzesvorbehalt, mit dem auch Zulassungsbeschränkungen festgelegt werden können.¹⁹⁷³

¹⁹⁶⁶ Art. 29 Abs. 3 Satz 2 LV Brandenburg; ebenso Art. 20 Satz 3 LV Thüringen.

¹⁹⁶⁷ Art. 7 Abs. 1; 13 LV Sachsen

¹⁹⁶⁸ Bentsz, Ulrich; Franke, Dietrich: Schulische Bildung, Jugend und Sport, in: Simon, Helmut; Franke, Dietrich; Sachs, Michael (Hg.): Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 6 Rz. 7-9, S. 113; Hopfe, Jörg, in: Linck, Joachim; Jutzi, Siegfried; Hopfe, Jörg: Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 1994, Art. 20 Rz. 3; Reich, Andreas: Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt. Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 25 Rz. 1

¹⁹⁶⁹ Art. 102 Abs. 1 S. 1 LV Sachsen: „Das Land gewährleistet das Recht auf Schulbildung.“

¹⁹⁷⁰ Trute, Hans-Heinrich: Das Kultur- und Bildungswesen in der Sächsischen Verfassung, in: Degenhart, Christoph; Meissner, Claus (Hg.): Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, S. 231-264, 240f.; Müller, Klaus: Verfassung des Freistaats Sachsen. Kommentar, 1993, Art. 102 Anm. 1: das Recht auf Schulbildung sei kein förmliches Grundrecht, weil es im 2. Abschnitt der Verfassung „Grundrechte“ nicht explizit aufgeführt sei;

In Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 LV Sachsen sind die Grundrechte aufgeführt, deren Verletzung im Wege der Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof geltend gemacht werden können: in diesem Katalog ist auch Art. 102 LV Sachsen (Recht auf Schulbildung) angegeben.

¹⁹⁷¹ Kunzmann, Bernd; Haas, Michael; Baumann-Hasske, Harald: Die Verfassung des Freistaats Sachsen, Kommentierte Textausgabe, 2. Aufl. 1997, Art. 102 Rz. 1.

¹⁹⁷² Bentsz, Ulrich; Franke, Dietrich: Schulische Bildung, Jugend und Sport, in: Simon, Helmut; Franke, Dietrich; Sachs, Michael (Hg.): Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 6 Rz. 14, S. 114f.; Hopfe, Jörg, in: Linck, Joachim; Jutzi, Siegfried; Hopfe, Jörg: Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 1994, Art. 20 Rz. 3-5; Reich, Andreas: Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt. Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 25 Rz. 1.

¹⁹⁷³ Hopfe, Jörg, in: Linck, Joachim; Jutzi, Siegfried; Hopfe, Jörg: Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 1994, Art. 20 Rz. 5.

Die Landesverfassungen von Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen schreiben die allgemeine Schulpflicht vor.¹⁹⁷⁴ Alle Landesverfassungen der neuen Bundesländer schreiben ausführliche Erziehungsziele vor:¹⁹⁷⁵

- Entwicklung der Persönlichkeit,¹⁹⁷⁶
- selbständiges Denken und Handeln,¹⁹⁷⁷
- sittliches und politisches Verantwortungsbewusstsein,¹⁹⁷⁸
- Achtung vor der Würde,¹⁹⁷⁹ dem Glauben¹⁹⁸⁰ und den Überzeugungen anderer,¹⁹⁸¹ bzw. im Geist der Toleranz,¹⁹⁸²
- Anerkennung der Demokratie und Freiheit,¹⁹⁸³
- Willen zu Gerechtigkeit,¹⁹⁸⁴ zu sozialer Gerechtigkeit¹⁹⁸⁵ und sozialem Handeln,¹⁹⁸⁶
- Friedfertigkeit und Solidarität im Zusammenleben der Kulturen und Völker,¹⁹⁸⁷
- Verantwortung für Natur und Umwelt¹⁹⁸⁸ und gegenüber künftigen Generationen,¹⁹⁸⁹
- Ehrfurcht vor allem Lebendigen,¹⁹⁹⁰
- Nächstenliebe,¹⁹⁹¹
- Heimatliebe,¹⁹⁹²
- Erziehung zu beruflichem Können.¹⁹⁹³

Da die Gesetzgebungskompetenz für Schule, Bildung und Kultur bei den Ländern liegt (vgl. Art. 70, 72-75 GG), haben die neuen Bundesländer konsequenterweise von ihren Befugnissen, die Bildungs- und Erziehungsziele im Hinblick auf die in den Präambeln

¹⁹⁷⁴ Art. 30 Abs. 1 LV Brandenburg; Art. 102 Abs. 1 S. 2 LV Sachsen; Art. 25 Abs. 2 LV Sachsen-Anhalt; Art. 23 Abs. 1 LV Thüringen; die Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern hat dazu keine Regelung.

¹⁹⁷⁵ Art. 101 LV Sachsen; Art. 27 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt; Art. 15 Abs. 4 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 22 LV Thüringen

¹⁹⁷⁶ Art. 28 LV Brandenburg; Art. 27 LV Sachsen-Anhalt: „zur freien Persönlichkeit“; ebenso Art. 15 Abs. 4 LV Mecklenburg-Vorpommern

¹⁹⁷⁷ Art. 28 LV Brandenburg; Art. 22 Abs. 1 LV Thüringen

¹⁹⁷⁸ Art. 101 LV Sachsen

¹⁹⁷⁹ Art. 28 LV Brandenburg; Art. 22 Abs. 1 LV Thüringen

¹⁹⁸⁰ Art. 28 LV Brandenburg

¹⁹⁸¹ Art. 28 LV Brandenburg; Art. 22 Abs. 1 LV Thüringen

¹⁹⁸² Art. 27 I LV Sachsen-Anhalt; Art. 15 Abs. 4 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 22 Abs. 1 LV Thüringen

¹⁹⁸³ Art. 28 LV Brandenburg; Art. 101 LV Sachsen; Art. 22 Abs. 1 LV Thüringen

¹⁹⁸⁴ Art. 28 LV Brandenburg; Art. 22 Abs. 1 LV Thüringen

¹⁹⁸⁵ Art. 101 LV Sachsen

¹⁹⁸⁶ Art. 101 LV Sachsen

¹⁹⁸⁷ Art. 28 LV Brandenburg; Art. 101 LV Sachsen; Art. 22 Abs. 1 LV Thüringen; Art. 27 LV Sachsen-Anhalt: „Verantwortung für die Gemeinschaft mit anderen Völkern und Menschen“; ebenso Art. 15 Abs. 4 LV Mecklenburg-Vorpommern

¹⁹⁸⁸ Art. 28 LV Brandenburg; Art. 101 LV Sachsen; Art. 22 Abs. 1 LV Thüringen

¹⁹⁸⁹ Art. 27 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt; Art. 15 Abs. 4 LV Mecklenburg-Vorpommern

¹⁹⁹⁰ Art. 101 LV Sachsen; Art. 15 Abs. 4 LV Mecklenburg-Vorpommern

¹⁹⁹¹ Art. 101 LV Sachsen

¹⁹⁹² Art. 101 LV Sachsen

¹⁹⁹³ Art. 101 LV Sachsen

formulierten Grundlagen der Verfassung ausführlich ausformuliert, und zwar über die Regelungen im Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs hinaus.

Es fällt auf, dass die Landesverfassungen aber hinter den Zielen und Ansprüchen, die in der Sozialcharta und im Verfassungsentwurf des Runden Tisches formuliert worden sind, zurückbleiben, soweit es um die Fragen des Zugangs zum Studium in stark nachgefragten Studienfächern (Numerus-clausus-Fächern) und um die Fragen von Studiengebühren geht. Hier hat die Sozialcharta mit der Forderung nach allgemeinem Zugang zum Fach- und Hochschulstudium¹⁹⁹⁴ einen klaren und eindeutigen Anspruch formuliert, der eine konsequente Weiterentwicklung des Teilhaberechts im Sinne der Numerus-clausus-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁹⁹⁵ darstellt. Schon der Verfassungsentwurf des Runden Tisches hat diesen weitgehenden Anspruch unter einen Gesetzesvorbehalt¹⁹⁹⁶ gestellt, wodurch Zulassungsbeschränkungen eingeführt werden können.

Die Sozialcharta formulierte den Anspruch auf unentgeltliche „Grundschulbildung, Oberschulbildung, Fach- und Hochschulbildung“. ¹⁹⁹⁷ Der Runde Tisch nahm dies auf mit der Formulierung:

„Recht auf gleichen, unentgeltlichen Zugang zu den öffentlichen Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen.“ (Art. 24 Abs. 1 S. 1 VE-RT)

Damit sind Studiengebühren ausgeschlossen.

Im Verfassungsentwurf des Runden Tisches ist diese Forderung allerdings unter einen Gesetzesvorbehalt gestellt, so dass mit dem Gesetz auch wieder Studiengebühren eingeführt werden könnten, die es in der DDR nicht gab (Art. 26 Abs. 3 DDR-Verfassung 1974).

Ergänzt wird der „unentgeltliche Zugang zu den öffentlichen Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen“¹⁹⁹⁸ durch die Forderung der Sozialcharta nach Ausbildungsbeihilfen für Oberschüler, Lehrlingsentgelte sowie Stipendien.¹⁹⁹⁹ Damit wird der Anspruch, allen Kindern und Jugendlichen, unabhängig von der sozialen und wirtschaftlichen Stellung des Elternhauses, gleiche Chancen für die Ausbildung bis hin zum Fachhochschul- und Hochschulstudium zu gewähren, erst ermöglicht. Diese Forderung ist eine konsequente Weiterentwicklung des Sozialstaatsprinzips, wie es in Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes formuliert ist. Im Verfassungsentwurf des Runden Tisches ist auch diese Forderung aufgegriffen worden und als Anspruch aller Schüler

¹⁹⁹⁴ Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 238ff., 242f.

¹⁹⁹⁵ BVerfG, Urt. vom 18.7.1972, BVerfGE 33, 303-358 – numerus clausus

¹⁹⁹⁶ Art. 24 Abs. 1 S. 2 VE-RT

¹⁹⁹⁷ Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 238ff., 242f.

¹⁹⁹⁸ Art. 24 Abs. 1 S. 1 VE-RT

¹⁹⁹⁹ Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 238ff., 242f.

und Studenten auf Ausbildungsförderung formuliert worden, allerdings „nach Maßgabe des Gesetzes“ (Art. 24 Abs. 5 VE-RT).

Man kann zusammenfassend festhalten, dass die Sozialcharta, und ihr nachfolgend der Verfassungsentwurf des Runden Tisches, für die Durchsetzung des Rechts auf Bildung für Schüler und Studenten aus allen Bevölkerungsschichten eine verfassungsrechtlich verankerte Grundlage hergestellt haben, die mit den flankierenden Ansprüchen auf unentgeltlichen Zugang und auf Ausbildungsförderung die sozialen Voraussetzungen für Chancengleichheit im Bildungsbereich geschaffen haben. Insofern bleiben diese Entwürfe wegweisend. Man muss konstatieren, dass die Landesverfassungen der neuen Bundesländer diese weitgehende Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips im Bildungsbereich nicht so weit mitgegangen sind, und die auf der verfassungsrechtlichen Tagesordnung stehenden Forderungen und Ansprüche zunächst im wesentlichen in Staatsziele umgesetzt haben, die Vorgaben für staatliches Handeln darstellen, aber aus denen keine individuellen Rechtsansprüche eingeklagt werden können.²⁰⁰⁰

²⁰⁰⁰ Ausnahme ist das oben ausführlich erörterte Recht auf Schulbildung in Art. 102 LV Sachsen

23. Grundrechte für Familien und Kinder

Die Autoren der Sozialcharta forderten die Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbs- und Familienleben und eine dahingehende soziale Unterstützung:

- Als Voraussetzung für eine freie Berufswahl und Berufsausübung ist ein bedarfsdeckendes Netz an Kinderbetreuungseinrichtungen zu gewährleisten,
- gleiche Elternrechte unabhängig vom Bestehen einer Ehe,
- staatliches Kindergeld und besondere Betreuung kinderreicher Familien und Familien mit behinderten Kindern,
- Recht der Frau auf selbstbestimmte Schwangerschaft einschließlich des Rechts auf Schwangerschaftsabbruch. (Kap. 3 Sozialcharta)²⁰⁰¹

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches griff diese Forderungen auf und stellte sie in den Zusammenhang von Familien- und Kinderrechten:

1. „Die Familie ist durch den Staat zu schützen und zu fördern.
2. Andere Lebensgemeinschaften, die auf Dauer angelegt sind, haben Anspruch auf Schutz vor Diskriminierung.
3. Eltern haben das Recht und die Pflicht zur Erziehung ihrer Kinder. Wer Kinder erzieht, hat Anspruch auf angemessene staatliche Hilfen und gesellschaftliche Rücksichtnahme. Der Staat fördert die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit und der beruflichen Bildung Erziehender, insbesondere durch Arbeitszeitregelungen.
4. Kindern ist durch Gesetz eine Rechtsstellung einzuräumen, die ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit durch die Anerkennung zunehmender Selbstständigkeit gerecht wird.
5. Kinder genießen staatlichen Schutz vor körperlicher und seelischer Vernachlässigung und Misshandlung. Kinderarbeit ist verboten.“ (Art. 22 VE-RT)

Neu ist der **verfassungsrechtliche Schutz anderer Lebensgemeinschaften**. Das Grundgesetz kennt nur den Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG) – ein Ausfluss des Verfassungskompromisses zwischen christlich, insbesondere katholisch, geprägter CDU und gewerkschaftlich beeinflusster Sozialdemokratie.²⁰⁰² In diesem Punkt konnten sich die Kirchen mit dem besonderen Schutz von Ehe und Familie durchsetzen.²⁰⁰³

Von diesem Familienbild hat sich die soziale Realität entfernt. 1988 wurden etwa 820.000 nichteheliche Lebensgemeinschaften geschätzt, davon 97.000 mit Kindern.²⁰⁰⁴ Alleinerziehende machten im Osten 5% der Bevölkerung, im Westen 3% der Bevölkerung aus.²⁰⁰⁵ 2009 wuchsen noch 54% der Kinder im Osten in Familien mit verheirateten Eltern auf (im Westen 76%), 19% der Kinder in nichtehelichen Lebensgemeinschaften (im Westen 6%) und 27% der Kinder bei alleinerziehenden Eltern (im Westen 17%).²⁰⁰⁶ Daraus erwuchs die Forderung, auch andere

²⁰⁰¹ Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 238ff., 241f.

²⁰⁰² Sörgel, Werner: Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes, 1. Aufl. 1969, Neuauflage 1985, S. 176

²⁰⁰³ Sörgel, Werner: Konsensus und Interessen, 1969, S. 176

²⁰⁰⁴ Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, 1990, S. 58; 2009 gab es schon 2,6 Mio. nichteheliche Lebensgemeinschaften, davon 804.000 mit Kindern, vgl. Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland, 2010, S. 47

²⁰⁰⁵ Statistisches Bundesamt (Hg.): Datenreport 1992, S. 448

²⁰⁰⁶ Statistisches Bundesamt (Hg.): 20 Jahre Deutsche Einheit, 2010, S. 21

Lebensgemeinschaften, die auf Dauer angelegt sind, vor Diskriminierung zu schützen. Ein Mittel dafür ist die Anerkennung dieser Lebensformen in der Verfassung.

Der Kuratoriumsentswurf nimmt diese Vorgaben in Art. 6 KuratE auf und stellt Familien und Lebensgemeinschaften mit Kindern oder mit Hilfsbedürftigen gleichermaßen unter den Schutz der staatlichen Ordnung (Art. 6 Abs. 1 KuratE). Der Kuratoriumsentswurf geht dann noch einen Schritt weiter und deklariert einen Anspruch auf gesellschaftliche Rücksichtnahme, ergänzt um einen gesetzlichen Anspruch auf gleichwertige Bedingungen und eine den Erwerbstätigen entsprechende Stellung (Art. 6 Abs. 2 KuratE).

Die Landesverfassungen der neuen Bundesländer nehmen diese Garantien auf: Lebensgemeinschaften mit Kindern und Lebensgemeinschaften mit Hilfsbedürftigen genießen gleichermaßen Anerkennung wie die Familie.²⁰⁰⁷

In der Gemeinsamen Verfassungskommission fand aber ein Antrag der SPD, anderen Lebensgemeinschaften gleichwertigen Schutz zu erklären, nur eine einfache, aber nicht die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.²⁰⁰⁸

Dass auch **Kindern Grundrechte** zustehen, wird unter dem Begriff der Grundrechtsmündigkeit diskutiert.²⁰⁰⁹ Im Grundgesetz wird das Erziehungsrecht und die Elternpflicht zur Erziehung besonders hervorgehoben (Art. 6 Abs. 2 GG). Die Trennung der Kinder von den Eltern wird nur als Ausnahme zugelassen, nämlich bei „Versagen der Erziehungsberechtigten“ und bei der Gefahr der Verwahrlosung (Art. 6 Abs. 3 GG). Schließlich formuliert das Grundgesetz noch den Anspruch nichtehelicher Kinder auf Schaffung gleicher Bedingungen (Art. 6 Abs. 5 GG).

Der Runde Tisch geht weiter und deklariert **eigene Kinderrechte**:

„Kindern ist durch Gesetz eine Rechtsstellung einzuräumen, die ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit durch die Anerkennung zunehmender Selbständigkeit gerecht wird.“
(Art. 6 Abs. 5 VE-RT)

Diese Formel wird vom Kuratoriumsentswurf²⁰¹⁰ sowie von der Landesverfassung von Brandenburg übernommen,²⁰¹¹ die noch weitergeht mit dem Satz:

„Kinder haben als eigenständige Personen das Recht auf Achtung ihrer Würde.“²⁰¹²

Ergänzt werden die Kinderrechte durch das Gebot, **Kinder vor körperlicher und seelischer Vernachlässigung und Misshandlung** zu schützen.²⁰¹³

²⁰⁰⁷ Art. 26 Abs. 1 u. 2 LV Brandenburg; Art. 22 Abs. 2 LV Sachsen; Art. 24 Abs. 2 LV Sachsen-Anhalt; Art. 17 Abs. 2 LV Thüringen

²⁰⁰⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucksache 12/6000, S. 55ff.

²⁰⁰⁹ Epping, Volker: Grundrechte, 4. Aufl. 2010, S. 74 Rz. 169; Sachs, Michael (Hg.): Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl. 2009, Vor Art. 1 Rz. 75f.

²⁰¹⁰ Art. 6 Abs. 7 KuratE

²⁰¹¹ Art. 27 Abs. 4 LV Brandenburg

²⁰¹² Art. 27 Abs. 1 LV Brandenburg

²⁰¹³ Art. 22 Abs. 5 VE-RT; Art. 6 Abs. 6 S. 2 KuratE; Art. 27 Abs. 3 LV Brandenburg; Art. 9 Abs. 2 u. 3 LV Sachsen; Art. 24 Abs. 3 LV Sachsen-Anhalt; Art. 14 Abs. 1 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 19 Abs. 1 S. 2 LV Thüringen

Die Rechte für Kinder werden ergänzt durch den besonderen **staatlichen Schutz für Kindererziehende**.²⁰¹⁴ Schon die Sozialcharta forderte

„ein staatlich subventioniertes, bedarfsdeckendes Netz an Kinderbetreuungs- und Versorgungseinrichtungen sowie eine familien- und kinderfreundliche Infrastruktur.“²⁰¹⁵

Der Runde Tisch schrieb ganz konkret die Einrichtung und Unterhaltung von Kinderkrippen, Kindergärten und Schulhorten vor.²⁰¹⁶ Der Kuratoriumsentwurf ergänzt dies noch durch die staatliche Aufgabe, für **jedes Kind angemessene Betreuungseinrichtungen** zur Verfügung zu stellen.²⁰¹⁷

Die in der Sozialcharta und dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches neu formulierten Rechte stellen Konkretisierungen des Sozialstaatsprinzips dar, die die Ausübung von Grundrechten ermöglichen sollen. Voraussetzung für die Ausübung der Berufsfreiheit ist für Erziehende, dass ausreichende Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verfügung stehen. Dies ist in dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches als Aufgabe des Staates in der Verfassung festgeschrieben und von dem nachfolgenden Verfassungsentwurf des Kuratoriums sowie den Landesverfassungen der neuen Bundesländer übernommen worden.

Der Gedanke, dass Kinder selbst **Grundrechtsträger** sind, ist ebenfalls neu in den Verfassungsentwurf des Runden Tisches aufgenommen und von der brandenburgischen Landesverfassung weiterentwickelt worden. Der Einfluss des Runden Tisches ist hier also deutlich nachweisbar.

In der Gemeinsamen Verfassungskommission, also auf Bundesebene, erhielten die genannten Grundrechte zwar einfache Mehrheiten, aber nicht die erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheiten.²⁰¹⁸ Begründet wurde dies damit, dass kein verfassungspolitischer Handlungsbedarf bestehe, da die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Grundrechtsmündigkeit von Kindern und Jugendlichen anerkannt habe.²⁰¹⁹

Die Grundrechtecharta der Europäischen Union hat sich über diese ablehnende Haltung hinweggesetzt und die Grundrechte für Kinder noch weitergeführt, indem ausdrücklich das Recht von Kindern auf Meinungsäußerung verfassungsrechtlich geschützt und einen Anspruch jeden Kindes auf regelmäßige persönliche Beziehungen zu beiden Elternteilen und direkte Kontakte als Grundrecht aufgenommen hat.²⁰²⁰ Das Argument, es bestehe kein verfassungsrechtlicher Handlungsbedarf, stand der Formulierung von Kinderrechten in der Grundrechtecharta nicht entgegen. Denn es stellt einen wesentlichen Unterschied dar, ob ein Rechtsanspruch nur durch die Rechtsprechung des

²⁰¹⁴ Art. 27 Abs. 3 LV Brandenburg; Art. 22 Abs. 2 LV Sachsen; Art. 24 Abs. 2 S. 1 LV Sachsen-Anhalt; Art. 17 Abs. 2 LV Thüringen

²⁰¹⁵ Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, 1990, S. 238ff., 241f.

²⁰¹⁶ Art. 24 Abs. 3 VE-RT

²⁰¹⁷ Art. 6 Abs. 5 KuratE; ebenso Art. 27 Abs. 7 LV Brandenburg; Art. 24 Abs. 2 S. 2 LV Sachsen-Anhalt; Art. 14 Abs. 2 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 19 Abs. 3 LV Thüringen

²⁰¹⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 55f.

²⁰¹⁹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 59f.

²⁰²⁰ Art. 24 Grundrechte-Charta der EU

Verfassungsgerichts betont wird oder das Grundrecht einen Platz in dem geschriebenen Verfassungstext hat.

IV.D. Staatsziele

24. Schutz der Umwelt in der Verfassung

Seit die Grünen als Programmpartei des Umweltschutzes²⁰²¹ auftraten und mit dieser Programmatik ein beständiger Faktor im Parteiensystem wurden,²⁰²² haben auch die etablierten Parteien den Umweltschutz als Aufgabe des Staates in ihre Wahlprogramme aufgenommen.²⁰²³ Blieb die Formulierung von Grenzwerten im Bundes-Immissionsschutzgesetz und den dazu erlassenen Verordnungen in den siebziger und frühen achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts im Wesentlichen dem Sachverstand von Wissenschaftlern überlassen, deren Nähe zu den beteiligten Industriekreisen erst nach und nach ins Bewusstsein rückte, hat sich seit der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl im April 1986 die Erkenntnis durchgesetzt, die Gesellschaft müsse durch das Parlament in Form eines allgemeinen Gesetzes vorgeben, welches Risiko und welche Gefahren sie zuzulassen bereit sei.²⁰²⁴ Je weiter das Waldsterben voranschritt, je größer das Ozonloch wurde, je öfter Smog- und Ozonalarme ausgerufen wurden, desto stärker wurde der Druck auf den Gesetzgeber, durch Emissionswerte und Auflagen sowie durch Besteuerung des Schadstoffausstoßes für dessen Begrenzung zu sorgen. Die Umweltbewegung stellte insbesondere die Verantwortung für die künftigen Generationen heraus. Beispielhaft sei dazu auf Hans Jonas verwiesen, dessen „Prinzip Verantwortung“ den Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation darstellt. Jonas stellt insbesondere die Verantwortung für die Zukunft und für das Leben und die Existenz der bereits geborenen und auch der noch ungeborenen Kinder ins Zentrum seiner Ethik.²⁰²⁵

Dem widersetzten sich die Vertreter und Lobbyisten der beteiligten Wirtschaftskreise, insbesondere der Chemieindustrie und der Energiekonzerne, und es gelang ihnen, mit einer Debatte über den „Standort Deutschland“ sowie den zu befürchtenden Verlust von Arbeitsplätzen, die Gewerkschaften für die Abwehr von umweltschützenden Auflagen und Einschränkungen zu gewinnen. Wegen des schärfer gewordenen Wettbewerbs auf dem Weltmarkt drohten auch Einbußen an den bisher gewohnten Erträgen.

²⁰²¹ Wiesenthal, Helmut: Programme, in: Raschke, Joachim: Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind, Köln 1993, S. 95ff., 104ff.

²⁰²² Klotzsch, Lilian; Stöss, Richard: Die Grünen, in: Stöss, Richard (Hg.): Parteien-Handbuch, Band 3, Opladen 1983/ 1986, S. 1509

²⁰²³ Czerwick, Edwin: Politischer Problemhaushalt und Alternativen in einzelnen Sachbereichen – Ein Überblick, in: Kaack, Heino; Roth, Reinhold (Hg.): Handbuch des deutschen Parteiensystems, Band 2, Opladen 1980, S. 203ff., 212f.

²⁰²⁴ Beck, Ulrich: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne (edition suhrkamp Neue Folge 365), Frankfurt/M. 1986, S. 25ff., 31ff.; BVerfGE 49, 89-148 (Kalkar I); BVerfGE 53, 30-69 (Mülheim-Kärlich)

²⁰²⁵ Jonas, Hans: Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation, Frankfurt/M. 1984

Im Rahmen des deutschen Einigungsprozesses gewann das Problemfeld Umweltschutz neue Dynamik. Die DDR-Führung hatte systematisch verhindert, dass die dort aufkommende Diskussion breitere Basis gewann, und hatte vor allem die Veröffentlichung jeglicher Messdaten über umweltgefährdete Regionen verhindert. Mit der Öffnung der Grenzen wurde die rücksichtslose Industriepolitik offenbar, bei der Umweltbelange kein in Rechnung zu stellender Faktor waren, und die ohne Einbeziehung der betroffenen Mitarbeiter und Anwohner von oben angeordnet worden war. Für die daraus erwachsenen Belastungen bedurfte es und bedarf es noch jahre- bzw. jahrzehntelanger Sanierungsarbeit.

24.1. Folgerungen für die Gesetzgebung

24.1.1. Grundrecht auf saubere und gefahrenfreie Umwelt

Die weitreichendsten Folgerungen für die Durchsetzung umweltpolitischer Belange konnte man in der Formulierung von Grundrechten erwarten, die auch dem einzelnen Bürger das Verfahren bis zum Bundesverfassungsgericht eröffneten. Damit bestand die Chance, dass Umweltpolitik nicht von jeweiligen Mehrheitsverhältnissen abhing, sondern gegebenenfalls auch gegen den Willen von Mehrheiten durchgesetzt werden konnte.

Der verfassungsgerichtliche Rechtsschutz hatte in vielen Fällen zur Aufhebung von Gesetzen bzw. zu Gesetzbildungsaufträgen durch das Bundesverfassungsgericht geführt. Das Bundesverfassungsgericht hatte einige Male in Konflikten bei dem Betrieb von Atomkraftwerken, dem Ausbau von Flughäfen und anderen Großprojekten zu entscheiden. Insbesondere bei den Entscheidungen zum Schutz des ungeborenen Lebens (Abtreibungsurteile von 1975 und 1993) wurde das „**Schutzpflichtkonzept**“ entwickelt. Danach ist dem Staat nicht nur verboten, Leben zu nehmen, sondern er hat die Pflicht, Leben zu schützen.²⁰²⁶ Das Schutzpflichtkonzept dient auch als Handhabe, Bedrohungen von Leben und Gesundheit des Einzelnen abzuwehren, insbesondere in Bereichen, in denen der Betrieb von Anlagen von staatlicher Genehmigung abhängig war, wie regelmäßig bei der Genehmigung von Kernkraftwerken, atomaren Endlagern, Flughäfen, Autobahnen etc.²⁰²⁷

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches enthält in Art.33 Abs. 3 VE-RT eine entscheidende Neuerung, indem er den Umweltschutz als Grundrecht formuliert, mit dem die Offenlegung von Umweltdaten verlangt, und vor Gericht eingeklagt werden können.²⁰²⁸ Die Landesverfassungen von Brandenburg (Art. 39 Abs. 7 S. 3), Sachsen-Anhalt (Art. 6 Abs. 2) und Thüringen (Art. 33) übernahmen dieses Grundrecht.

²⁰²⁶ BVerfGE 39, 1ff., 47f. – Erstes Abtreibungsurteil 1975;

BVerfGE 88, 203ff, 254 – Zweites Abtreibungsurteil 1993

²⁰²⁷ BVerfGE 53, 30-69 – Mülheim-Kärlich

²⁰²⁸ Art. 33 Abs. 3 VE-RT: „Niemand darf durch nachteilige Veränderungen der natürlichen Lebensgrundlagen in seiner Gesundheit verletzt oder unzumutbar gefährdet werden. Jedermann kann mit

Das Grundgesetz enthielt kein Umweltgrundrecht.²⁰²⁹ Im Grundgesetz kommen die Grundrechte auf Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG), aber auch das Grundrecht auf Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG) als grundrechtlich garantierte Schutzgüter in Betracht. Eingriffe des Staates können durch staatliche Handlungen, z.B. beim Autobahnbau, bei militärischen Flügen, aber auch durch staatliche Genehmigungen und Unterlassungen, z.B. bei umweltgefährdenden Anlagen wie Kernkraftwerken, erfolgen. Die Grundrechte schützten aber nicht gegen Eingriffe von privater Seite. Hier war das Zivilrecht, insbesondere das Nachbarrecht einschlägig, um Eingriffe abzuwehren.

Die Grünen waren in einem Gesetzentwurf der 11. Legislaturperiode (BT-Drucks. 11/663) einen Schritt weiter gegangen und hatten gefordert, dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) müsse das

„Recht auf die Erhaltung seiner natürlichen Lebensgrundlagen und den Schutz vor erheblichen Beeinträchtigungen seiner natürlichen Umwelt“

hinzugefügt werden.²⁰³⁰ Damit wäre ein weiteres Grundrecht hinzugekommen, das ein subjektives, einklagbares Recht gewährt und damit das Verfahren bis zum Bundesverfassungsgericht eröffnet hätte.

Bereits einige Landesverfassungen der alten Bundesländer sahen Grundrechte zum Schutz der Umwelt vor. In Bayern ist jedermann der

„Genuss der Naturschönheiten und die Erholung in der freien Natur, insbesondere das Betreten von Wald und Bergweide“ gestattet. (Art. 141 LV Bayern)

Die Landesverfassungen der neuen Bundesländer sahen im Anschluss an die Vorschläge im Verfassungsentwurf des Runden Tisches weitergehende Umweltgrundrechte vor. Am weitesten ging Brandenburg:

„Jeder hat das Recht auf Schutz seiner Unversehrtheit vor Verletzungen und unzumutbaren Gefährdungen, die aus Veränderungen der natürlichen Lebensgrundlagen entstehen.“ (Art. 39 Abs. 2 LV Brandenburg)

Damit wurde ein einklagbares Grundrecht in die Verfassung aufgenommen, das dem Einzelnen eine Klagebefugnis bei Verletzungen und sogar bei unzumutbaren Gefährdungen, z.B. als Nachbar neben einem Atomkraftwerk, gewährt.

der Behauptung, durch nachteilige Veränderungen der natürlichen Umwelt in seinem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gefährdet oder verletzt zu sein, die Offenlegung der Daten über die Umweltbeschaffenheit seines Lebenskreises verlangen. Die Verbandsklage ist zulässig.“

²⁰²⁹ Steinberg, Rudolf: Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung, NJW 1996, S. 1985-1994, 1986; BVerwGE 54, 211ff., 219 = NJW 1978, 554

²⁰³⁰ Hofmann, Hasso: Technik und Umwelt, in: Benda, Ernst; Maihofer, Werner; Vogel, Hans-Jochen (Hg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, 2. Aufl. 1995, S. 1005ff., 1007

24.1.2. *Schutzpflichten für Grundrechte*

Wie bereits ausgeführt, hat das Bundesverfassungsgericht **Schutzpflichten** zum Schutz von Umweltgütern entwickelt, die (im Anschluss an Steinberg)²⁰³¹ folgendermaßen zusammengefasst werden können:

- Vor jeder staatlichen Maßnahme ist Art und Maß der Gefahr für ein grundrechtliches Schutzgut zu ermitteln.
- Der Staat, insbesondere der Gesetzgeber, muss ausreichende und wirksame Maßnahmen zum Schutz des Rechtsguts ergreifen. Die Eignung der Maßnahme muss auf Grund einer verlässlichen Prognose abgeschätzt werden. Das Material ist sorgfältig auszuwerten, ob es die gesetzgeberischen Entscheidungen hinreichend zu stützen vermag.
- Bei der Auswahl der Schutzmaßnahmen ist der Schutzzweck in ein angemessenes Verhältnis zu den kollidierenden öffentlichen und privaten Rechtsgütern zu setzen.
- Der Gesetzgeber muss die Wirkungen seiner Maßnahmen beobachten, die Erreichung der beabsichtigten Ziele kontrollieren und gegebenenfalls die Regelungen nachbessern.
- Dabei kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu.²⁰³²

Erforderlich ist allerdings immer ein betroffenes **subjektives** Recht eines Einzelnen, der zur Durchsetzung seines Rechts den Rechtsweg bestreiten kann.

24.1.3. *„Kollektive“ Grundrechte*

Umweltbewegung und Umweltpolitik waren in der Vergangenheit nicht ein Ziel Einzelner, sondern waren gekennzeichnet durch eine starke Beteiligung von Verbänden, Bürgerinitiativen, Umweltgruppen, Instituten und Parteien. Soweit es um die Erhebung, Verarbeitung und Bewertung von umweltrelevanten Daten geht, ist der Einzelne damit regelmäßig überfordert. Es wurde deshalb schon früh damit begonnen, dem Sachverstand der Betreiber von Anlagen möglichst gleichwertigen oder überlegenen Sachverstand entgegenzusetzen. Um diesen Sachverstand einzusetzen, ist die Einbeziehung von Umweltverbänden erforderlich. In einem auf privaten Ansprüchen und Rechten aufbauenden Rechtssystem war dafür kein Platz vorgesehen. Deshalb sind Bestrebungen auf institutionalisierte Einbeziehung von Verbänden schon früh eingebracht worden.

Bereits der Verfassungsentwurf des Runden Tisches wandte sich deshalb in erster Linie gegen die Einschränkungen der Arbeitsmöglichkeiten selbstorganisierter Gruppen, aber

²⁰³¹ Steinberg, Rudolf: Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung, NJW 1996, S. 1985-1994, 1988f.

²⁰³² Steinberg, NJW 1996, S. 1985ff., 1989

auch gegen den Einfluss von Kapitalinteressen. Mit der Beteiligung der Verbände trägt der Entwurf der Erkenntnis Rechnung, dass die Herstellung von Öffentlichkeit und die Diskussion über die Vertretbarkeit von Grenzwerten vor allem durch Umweltgruppen und -verbände initiiert und öffentlichkeitswirksam hergestellt worden ist und dass der öffentliche Diskurs über Umweltpolitik vor allem durch Sachverstand der beteiligten Umweltverbände gefördert werden kann. Wie in anderen Bereichen versucht auch hier der Verfassungsentwurf des Runden Tisches, die Verwirklichung von Grundrechten und Rechtsgarantien durch entsprechende Verfahren zu regeln²⁰³³ und vom Staat unabhängige gesellschaftliche Gruppen in den Diskurs- und Entscheidungsprozess einzubeziehen. Mit einer Verbandsklage kann die Beteiligung von Umweltverbänden auch im Gerichtsverfahren institutionalisiert werden.

In der brandenburgischen Verfassung wurde die Beteiligung der Verbände noch weitergehender ausformuliert:

„Die Verbandsklage ist zulässig. Anerkannte Umweltverbände haben das Recht auf Beteiligung an Verwaltungsverfahren, die die natürlichen Lebensgrundlagen betreffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“ (Art. 39 Abs. 8 LV Brandenburg)

Damit greift die brandenburgische Landesverfassung die entsprechende Bestimmung des Runden Tisches auf. Der in den Umweltverbänden vorhandene Sachverstand soll in die Verwaltungs- und Gerichtsverfahren eingebracht werden können. Damit nimmt die Verfassung eine Verfahrensregelung auf, die der Verwirklichung des Umweltschutzes dient.

24.1.4. Einschränkungen der Eigentumsgarantie

Regelmäßig entstehen Konflikte zwischen dem Eigentumsrecht der Betreiber von umweltgefährdenden Anlagen²⁰³⁴ und der Gefahr für Gesundheit und Leben der umliegenden oder auch weiter entfernt lebenden Bewohner.

Der Umweltartikel des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches sieht deshalb eine Schadensersatzverpflichtung für die Verursacher von Umweltschäden vor (Art. 33 Abs. 4 VE-RT). Im Rahmen einer Güterabwägung²⁰³⁵ wurden hohe Hürden gegen die Beeinträchtigung der Umwelt eingebaut:

²⁰³³ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 102; Preuß, Ulrich K.: Auf der Suche nach der Zivilgesellschaft. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches, in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, 1991, S. 357ff., 364; Häberle, Peter: Der Entwurf der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des Runden Tisches (1990), JöR NF 39 (1990), S. 319ff., 338, mit Hinweisen auf: Hofmann, Hasso: Natur und Naturschutz im Spiegel des Verfassungsrechts, JZ 1988, S. 265ff.; Bock, Bettina: Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik (Schriften zum Umweltrecht Band 14), Berlin 1990, S. 53ff.

²⁰³⁴ obwohl der „Gebrauch ... zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ soll, Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG

²⁰³⁵ Grundlegend für die Methode der Güterabwägung war das Lüth-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 7, 198ff.); dazu: Ludwig, Markus: Zur Konsistenz von Recht und Politik bei der Umsetzung des Artikels 5 Einigungsvertrag, (Diss. rer.soc. Gießen 1995), Marburg 1996;

„Eine schwere Beeinträchtigung oder Gefährdung der natürlichen Umwelt darf nur in dem Umfang zugelassen werden, in dem dies zum Schutz überragend wichtiger Interessen der Allgemeinheit unerlässlich ist.“ (Art. 33 Abs. 2 VE-RT)

Im Kuratoriumsentwurf wird die Sozialpflichtigkeit des Eigentums konsequenterweise ergänzt durch die Verpflichtung, sein Gebrauch solle dem Wohl der Allgemeinheit, „insbesondere zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen“ dienen (Art. 14 Abs. 3 Kuratoriumsentwurf). Auch eine Enteignung solle zum Wohle der Allgemeinheit, insbesondere zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zulässig sein (Art. 14 Abs. 4 S. 1 Kuratoriumsentwurf).

Noch weiter geht die Landesverfassung von Brandenburg:

„Land, Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts haben die Pflicht, die Umwelt vor Schäden oder Belastungen zu bewahren und dafür Sorge zu tragen, dass Umweltschäden beseitigt oder ausgeglichen werden. Öffentliche und private Vorhaben bedürfen nach Maßgabe der Gesetze des Nachweises ihrer Umweltverträglichkeit. Eigentum kann eingeschränkt werden, wenn durch seinen Gebrauch rechtswidrig die Umwelt schwer geschädigt oder gefährdet wird.“ (Art. 39 Abs. 5 LV Brandenburg)

Art. 39 Abs. 5 LV Brandenburg richtet sich ausdrücklich an die Verwaltung und die Gebietskörperschaften. Bemerkenswert ist die vorgesehene Beweislastumkehr, die statt des bisher uneingeschränkt geltenden Grundsatzes der Gewerbefreiheit nunmehr für die Einrichtung von Vorhaben den Nachweis verlangt, dass sie umweltverträglich sind und damit keine unzumutbaren oder außerordentlichen Risiken für die Umwelt enthalten. Neu ist auf jeden Fall die Verpflichtung des Eigentums auf Umweltverträglichkeit, die eine Einschränkung des Eigentumsrechts zulässt. Offensichtlich tut man sich in den neuen Bundesländern leichter, von der Überhöhung der Eigentumsgarantie herunterzukommen und das Eigentum nicht um seiner selbst oder des Eigentümers willen, sondern in seiner Einfügung in die Umwelt ohne unzumutbare Gefährdungen zu schützen.

24.2. Umweltschutz als Staatsziel

24.2.1. Die Entwicklung bis zur deutschen Einigung

Art. 33 des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches betont den Schutz der natürlichen Umwelt als „Lebensgrundlage gegenwärtiger und zukünftiger Generationen“ und versucht, ein Gesetzgebungsprogramm für eine Umweltpolitik zu formulieren:

- Vorsorge gegen Entstehung schädlicher Umwelteinwirkungen,
- sparsamer Gebrauch und Wiederverwendung nichterneuerbarer Rohstoffe,
- sparsame Nutzung von Energie.²⁰³⁶

Kritisch zur Methode der Güterabwägung: Ridder, Helmut: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, Opladen 1975, S. 79ff.

²⁰³⁶ Art. 33 Abs. 1 S. 2 VE-RT: „Die staatliche Umweltpolitik hat Vorsorge gegen das Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen zu treffen sowie auf den sparsamen Gebrauch und die Wiederverwendung nichterneuerbarer Rohstoffe und die sparsame Nutzung von Energie hinzuwirken.“

Im Entwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder werden die

„natürlichen Lebensgrundlagen gegenwärtiger und zukünftiger Generationen ebenso wie die Natur um ihrer selbst willen“

unter den besonderen Schutz des Staates gestellt (Art. 20a Abs. 1 KuratE). Die Beherrschung der belebten und unbelebten Natur durch den Menschen und ihre Unterordnung unter die Bedürfnisse der Menschen müsse abgelöst werden durch ein anderes Bewusstsein, das die Gefährdung der natürlichen Lebenszusammenhänge berücksichtige.²⁰³⁷ Bund, Ländern und Gemeinden wird eine Dokumentations- und Informationspflicht auferlegt (Art. 20a Abs. 2 KuratE).

Der Einigungsvertrag vom 31.8.1990 gab der Diskussion neues Gewicht, indem dem Gesetzgeber auferlegt wurde, sich innerhalb von zwei Jahren mit den Verfassungsfragen aus Anlass der deutschen Einigung zu befassen,

„... insbesondere mit den Überlegungen zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz ...“ (Art. 5 Einigungsvertrag).

24.2.2. Die Gemeinsame Verfassungskommission

Bei Beginn der Beratungen bestand ein parteiübergreifender Konsens, Umweltschutz als Staatsziel in das Grundgesetz aufzunehmen.²⁰³⁸ Es war von vornherein abzusehen, dass ein einklagbares Grundrecht, wie die Grünen gefordert hatten, keine Mehrheit finden würde. Deshalb konzentrierte sich die Diskussion, wie in Art. 5 des Einigungsvertrages vorgesehen, auf ein weiteres Staatsziel neben dem bereits in Art. 20 I GG vorhandenen Staatsziel „Sozialstaat“.

Als Staatsziele werden Verfassungsnormen bezeichnet, die „der Staatstätigkeit eine fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben vorschreiben.“²⁰³⁹ Als Staatsziel oder Staatszielbestimmung werden z.B. das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG), die Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG), das Verbot des Angriffskrieges (Art. 26 Abs. 1 GG), das Gebot der Friedenssicherung (Art. 24 Abs. 2 GG) und das Gebot der Wiedervereinigung (Präambel a.F.; Art. 146 a.F. GG) betrachtet.²⁰⁴⁰

Über die Ausgestaltung des Staatsziels Umweltschutz gab es in der Gemeinsamen Verfassungskommission erhebliche Differenzen. Diese machten sich an zwei Fragen fest:

- Anthropozentrischer – nichtanthropozentrischer Ansatz,

²⁰³⁷ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland. Manifest, Texte, Plädoyers, 1991, S. 61f.

²⁰³⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 65; Meyer-Teschendorf, Klaus: Staatszielbestimmung Umweltschutz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 52-53/1993, S. 23ff.

²⁰³⁹ Badura, Peter: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 201, D 43; 4. Aufl. 2010, S. 365ff., D 42 u. 44; 5. Aufl. 2012, S. 359-363, D42-44

²⁰⁴⁰ Badura, Peter: Staatsrecht, 4. Aufl. 2010, D 42; 5. Aufl. 2012, D42-44; Maunz, Theodor; Zippelius, Reinhard: Deutsches Staatsrecht, 29. Aufl. 1994, S. 36, § 5 IV 4c

- Gesetzgebungsvorbehalt – Staatsziel ohne Schranken.²⁰⁴¹

Die CDU/CSU setzte sich für einen anthropozentrischen Ansatz ein, d.h. die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen sollen unter dem besonderen Schutz des Staates stehen. Begründet wurde dies damit, dass die Verfassung das Zusammenleben und die politische Ordnung des Gemeinwesens der Menschen regle und nur Menschen als Rechtssubjekte angesprochen seien.²⁰⁴² Die Oppositionsparteien (SPD, B90/Die Grünen, PDS) hielten dem entgegen, die Natur und die natürlichen Lebensgrundlagen müssten um ihrer selbst willen geschützt werden, andernfalls sei keine ausreichende Garantie gewährleistet, insbesondere könne leicht eine Abwägung mit und ein Zurücktreten hinter anderen Werten verlangt werden.²⁰⁴³

Eine weitere Differenz bestand in der Frage des Gesetzesvorbehaltes: CDU/CSU und FDP hatten in der vorhergehenden Wahlperiode einen Entwurf eingebracht, der allerdings nicht die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit für eine Verfassungsänderung erhalten hatte:

„Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates. Das Nähere regeln die Gesetze.“²⁰⁴⁴

Damit richtete sich das Staatsziel ausschließlich an den Gesetzgeber. Dieser musste entscheiden, unter Berücksichtigung anderer Werte und der Haushaltsmittel, wie er das genannte Staatsziel umsetzen und berücksichtigen konnte.²⁰⁴⁵ Die Oppositionsparteien SPD, B90/Die Grünen und PDS wandten sich ganz entschieden gegen einen Gesetzesvorbehalt mit der Begründung, es bestehe die Gefahr, dass es sich dann bei dem Staatsziel „Umweltschutz“ um einen völlig unverbindlichen Programmsatz handle, der vom Gesetzgeber nach Belieben umgesetzt werden könne, sich aber nicht an die Verwaltung und die Gerichte richte.²⁰⁴⁶

Die CDU/CSU befand sich in einem Dilemma: Einerseits wurde das Grundgesetz unaufhörlich als die beste Verfassung, die Deutschland je hatte, gelobt, andererseits hatte sie selbst in der 11. Wahlperiode (1987-1990) die Verankerung eines Staatsziels „Umweltschutz“ vorgeschlagen.²⁰⁴⁷ Es drohte die Gefahr, dass die sehr aufwendig initiierte „Verfassungsreform“ ohne einen einzigen Veränderungsvorschlag beendet werde, und damit gescheitert wäre. Im Einigungsvertrag war der Auftrag an den Verfassungsgesetzgeber eingebaut worden, sich mit künftigen Verfassungsänderungen zu befassen, u.a. mit der Aufnahme von Staatszielbestimmungen,²⁰⁴⁸ um die von den Oppositionsparteien und den Vertretern aus den neuen Bundesländern geforderten

²⁰⁴¹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucksache 12/6000, S. 65ff.

²⁰⁴² Ebenda S. 66

²⁰⁴³ ebenda S. 66

²⁰⁴⁴ BT-Drucksache 11/7423

²⁰⁴⁵ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 66

²⁰⁴⁶ Ebenda S. 66

²⁰⁴⁷ BT-Drucksache 11/7423

²⁰⁴⁸ Art. 5 Einigungsvertrag

Verfassungsänderungen zurückstellen und trotzdem die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit für den Einigungsvertrag erreichen zu können.²⁰⁴⁹ Andererseits wollten CDU und CSU sowie FDP die Interessen der Gruppen nicht außer Acht lassen, die sie im Bundestag vertraten. Jede rechtliche Verankerung des Umweltschutzes im Grundgesetz konnte dazu dienen, Auflagen beim Betrieb von Wirtschaftsunternehmen, in der Landwirtschaft, bei der Sanierung der Altlasten in der früheren DDR zu verstärken, und konnte bis hin zur Einstellung von umweltgefährdenden Betrieben führen. Die Eigentumsgarantie, als wirtschaftliche Verfügungsbefugnis der Grund- und Unternehmenseigentümer, und die Berufs- und Gewerbefreiheit, als Garantie zur Weiterführung bestehender Unternehmen, drohten eingeschränkt zu werden.

Solange im Bundestag konservative Mehrheiten bestanden, konnte man bei entsprechenden Gesetzgebungskompetenzen für den Bund sichergehen, eine nur an den Gesetzgeber gerichtete Forderung werde nicht allzu viel an Einschränkung mit sich bringen. Die Gefahr wurde eher in der nach Einschätzung konservativer Verfassungsrechtler zunehmend weniger berechenbaren Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte (die für die gerichtliche Überprüfung entsprechender Umweltschutzauflagen zuständig sind) und des Bundesverfassungsgerichts gesehen²⁰⁵⁰ sowie in den nach Meinung christdemokratischer Experten unzuverlässigen Verwaltungen der sozialdemokratisch bzw. rot-grün regierten Landesverwaltungen. Die rot-grüne Landesregierung in Hessen hatte es mit einem grünen Umweltminister geschafft, den Betrieb von Kernkraftwerken sehr viel stärker zu reglementieren, eine stärkere Kontrolldichte auszuüben bis hin zu zeitweiligen Stilllegungen, als die Energieunternehmen es bei der bisherigen Kooperation mit der Verwaltung, in der sie mit fachlich unterlegenen Juristen zu verhandeln hatten, gewohnt waren. Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsurteil²⁰⁵¹ saß der Schreck vor überraschenden, weitreichenden Entscheidungen, die sich auf die Verfassung berufen konnten, tief.

In dieser Situation schlug Rupert Scholz, verfassungsrechtlicher Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und Vorsitzender der Gemeinsamen Verfassungskommission, einen Kompromiss vor:

„Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung unter dem Schutz des Staates.“²⁰⁵²

²⁰⁴⁹ Schäuble, Wolfgang: Der Vertrag, 1991, S. 213ff.

²⁰⁵⁰ Friedrich-Adolf Jahn (CDU/CSU): „... weil wir ja alle nicht wollen, dass diese Fragen in Karlsruhe entschieden werden. Wir wollen nicht das Richterrecht und nicht in erster Linie die Auslegung durch die Exekutive.“

Gerhard Friedrich (CDU/CSU): „Dabei fürchte ich weniger das Bundesverfassungsgericht als vielmehr die Verwaltungsgerichte erster Instanz.“

Beides in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Band 1 Bericht und Sitzungsprotokolle, Bonn 1996, 25. Sitzung vom 1.7.1993, S. 1088f.

²⁰⁵¹ BVerfG, Urt. v. 15. 12 1983, BVerfGE 65, 1-72 (Volkszählung)

²⁰⁵² Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 66f.

Auf die anthropozentrische Orientierung wurde dabei verzichtet. Man hoffte, mit der „verfassungsmäßigen Ordnung“, dem Leitbild der Menschenwürde (Art. 1 GG) und dem Persönlichkeitsrecht (Art. 1 u. 2 GG) ohnehin eine ausreichend auf den Menschen bezogene Einbindung des Staatsziels festhalten zu können.²⁰⁵³

Die Überraschung war groß, als am 11. Feb. 1993 dieser Vorschlag die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit verfehlte: Er erhielt nur 41 von 43 erforderlichen Stimmen.²⁰⁵⁴ Rupert Scholz, der sich für den Vorschlag stark gemacht hatte und als verfassungsrechtlicher Obmann die Unterstützung seiner Fraktion hinter sich glaubte, legte den Vorsitz der Gemeinsamen Verfassungskommission nieder (um ihn allerdings nach einer „Auszeit“, wie er sich ausdrückte, wieder aufzunehmen).²⁰⁵⁵

Nach Presseberichten hatte der parlamentarische Geschäftsführer Jürgen Rüttgers in der Bundestagsfraktion der CDU/CSU vor den Risiken eines zu weitgehenden Staatszieles Umweltschutz gewarnt und die Gefahren für die Eigentumsgarantie beschworen, insbesondere durch eine ausufernde Rechtsprechung, sowie unter Hinweis auf die Fraktionsdisziplin dafür gesorgt, dass eine ausreichende Sperrminorität der CDU/CSU den vorgelegten Kompromissvorschlag ihres eigenen Obmannes ablehnten.²⁰⁵⁶ Das ausschließlich und offensichtlich interessengeleitete Abstimmungsverhalten widersprach auch anderen Stellungnahmen aus dem eigenen Lager. In Bayern wurde im Jahre 1984 eine Verfassungsänderung verabschiedet, die lautet:

„Der Staat schützt die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung.“
(Art. 3 Abs. 3 LV Bayern)

Nach längeren Gesprächen zwischen den Berichterstattern legte Hans-Jochen Vogel (SPD) einen weiteren Kompromissvorschlag vor, der die Bedenken der CDU wegen mangelnder Bindung der Verwaltung und der Gerichte berücksichtigte:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“²⁰⁵⁷

Damit richtete sich das Staatsziel in erster Linie an die Gesetzgebung. Die Rechtsprechung und die Verwaltung sollten das Staatsziel nur nach Maßgabe der erlassenen Gesetze zu beachten haben.²⁰⁵⁸ Dieser Vorschlag erhielt in der letzten Sitzung der Gemeinsamen Verfassungskommission am 1. Juli 1993 mit 43 Stimmen die

²⁰⁵³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 66f.

²⁰⁵⁴ ebenda S. 67

²⁰⁵⁵ Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Band 1 Bericht und Sitzungsprotokolle, 18. Sitzung vom 4.3.1993, S. 789; Batt, Helge-Lothar: Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit, 1996, S. 121

²⁰⁵⁶ Batt, Helge-Lothar: Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit, 1996, S. 121f.

²⁰⁵⁷ Vogel, Hans-Jochen (SPD) in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungs-diskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 1996, Band 1 Bericht und Sitzungsprotokolle, 25. Sitzung vom 1.7.1993, S. 1086; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 65ff.

²⁰⁵⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 67f.

notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit²⁰⁵⁹ und wurde damit als offizielle Empfehlung der Gemeinsamen Verfassungskommission in den Bundestag eingebracht.²⁰⁶⁰ Im Bundestag wurde dieser Vorschlag mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit verabschiedet und als neuer Art. 20a GG in das Grundgesetz eingefügt.²⁰⁶¹

Mit der Neuregelung ist Umweltschutz auf ein objektiv-rechtliches Staatsziel beschränkt. Er zeigt keine unmittelbaren Rechtswirkungen für den Bürger. Die Bestimmung gibt kein subjektives öffentliches Recht oder einen Leistungsanspruch, der vom einzelnen einklagbar wäre.²⁰⁶² Hervorgehoben wird die „Verantwortung auch für die künftigen Generationen.“²⁰⁶³ Das Staatsziel wird in die „verfassungsmäßige Ordnung“ eingeordnet und damit anderen Verfassungsprinzipien gleichgeordnet.²⁰⁶⁴ Das Staatsziel richtet sich in erster Linie an den Gesetzgeber, der den Umweltschutz unter Berücksichtigung anderer Rechtsgüter umzusetzen und zu berücksichtigen hat.²⁰⁶⁵ Die Verwaltung und die Rechtsprechung haben das Staatsziel ebenfalls zu beachten, aber im Rahmen der Gesetze. Allerdings kann der Umweltschutz bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen sowie bei der Beurteilung von Ermessensentscheidungen durchaus entsprechend seines Verfassungsrangs berücksichtigt werden.²⁰⁶⁶ Mit der wörtlichen Übernahme des Art. 20 Abs. 3 GG

„Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“

soll die Einbindung des Umweltschutzes in die bestehenden Grundstrukturen des Grundgesetzes bestätigt werden.²⁰⁶⁷

24.2.3. Die Landesverfassungen der neuen Bundesländer

Die Landesverfassungen der neuen Bundesländer mussten ebenfalls den Konflikt zwischen der Eigentumsgarantie und der Berufsfreiheit einerseits und dem Umweltschutz andererseits lösen. In vier Bundesländern stellte die CDU die Regierung.

²⁰⁵⁹ Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetz-änderung in der Folge der deutschen Einigung (Zur Sache 2/96), Band 1 Bericht und Sitzungsprotokolle, Bonn 1996, 25. Sitzung vom 1.7.1993, S. 1124; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 15 u. 65

²⁰⁶⁰ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 15

²⁰⁶¹ BGBl. I 1994, S. 3146

²⁰⁶² Meyer-Teschendorf, Klaus: Staatszielbestimmung Umweltschutz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 52-53/1993, S. 23ff., 26; Meyer-Teschendorf, Klaus: Verfassungsmäßiger Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, ZRP 1994, S. 73ff.

²⁰⁶³ Steinberg, Rudolf: Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung, NJW 1996, S. 1985-1994, S. 1991

²⁰⁶⁴ Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz: Kommentar zum Grundgesetz, 8. Aufl. 1995, Art. 20a Rz. 14

²⁰⁶⁵ Ebenda Rz. 15

²⁰⁶⁶ Hermann Bachmeier (SPD) in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung (Zur Sache 2/96), Band 1 Bericht und Sitzungsprotokolle, Bonn 1996, 25. Sitzung vom 1.7.1993, S. 1098

²⁰⁶⁷ Meyer-Teschendorf, Klaus: Staatszielbestimmung Umweltschutz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 52-53/1993, S. 23ff., 26; Meyer-Teschendorf, Klaus: Verfassungsmäßiger Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, ZRP 1994, S. 73ff.

Aber unter dem Zwang, sich auf Zwei-Drittel-Mehrheiten für neue Landesverfassungen zu einigen, und unter dem Druck erheblicher Altlasten und der dringenden Notwendigkeit zur Sanierung, gelang es, den Umweltschutz als Staatsziel in den Landesverfassungen der neuen Bundesländer zu verankern.²⁰⁶⁸ Lediglich in Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern wurde ein einfacher Gesetzesvorbehalt eingefügt.²⁰⁶⁹

Am weitesten geht **Brandenburg** in seiner durch Volksabstimmung verabschiedeten Verfassung, die viele Elemente des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches aufnimmt. Die brandenburgische Verfassung formuliert einen nicht-anthropozentrischen Ansatz:

„Der Schutz der Natur, der Umwelt und der gewachsenen Kulturlandschaft als Grundlage gegenwärtigen und künftigen Lebens ist Pflicht des Landes und aller Menschen.“ (Art. 39 Abs. 1 LV Brandenburg)

Dies setzt sich im Schutz von Tier und Pflanze so fort, deren Schutz um ihrer selbst willen formuliert wird:

„Tier und Pflanze werden als Lebewesen geachtet. Art und artgerechter Lebensraum sind zu erhalten.“ (Art. 39 Abs. 3 LV Brandenburg)²⁰⁷⁰

Die brandenburgische Verfassung verpflichtet den Gesetzgeber, die sparsame Rohstoff- und Energieverwendung zum Inhalt eines Gesetzgebungsprogramms zu machen.²⁰⁷¹ Art. 39 Abs. 6 der brandenburgischen Verfassung enthält das Verbot, außerhalb des Landes entstehende Abfälle in Brandenburg zu entsorgen.²⁰⁷² Schließlich legt Art. 39 Abs. 7 LV Brandenburg allen Gebietskörperschaften eine umfassende Dokumentationspflicht für Umweltbelastungen auf, wobei den Eigentümern und Besitzern eine Offenbarungspflicht auferlegt wird.

Die Ausführungen zur brandenburgischen Verfassung zeigen, welche Möglichkeiten dem Verfassungsgeber offen stehen, den drängenden Problemen und Konflikten zwischen Umwelt und Wirtschaft durch verfahrensmäßige Regelungen einen geordneten Rahmen zur Austragung zu geben. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Verfechter der Eigentumsgarantie über Art. 31 GG (Bundesrecht bricht Landesrecht)²⁰⁷³

²⁰⁶⁸ Art. 3 I LV Brandenburg; Art. 10 LV Sachsen; Art. 35 LV Sachsen-Anhalt; Art. 12 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 31 LV Thüringen.

²⁰⁶⁹ Art. 35 Abs. 4 LV Sachsen-Anhalt; Art. 12 Abs. 5 LV Mecklenburg-Vorpommern

²⁰⁷⁰ Die Entwicklung zu einer nicht-anthropozentristischen Ethik in den Religionen und in der Philosophie wird sehr gut dargestellt bei Rinas, Bernd-Udo: Veganismus. Ein postmoderner Anarchismus bei Jugendlichen?, 1. Aufl. Berlin 2012, S. 62ff., 74ff., 94ff.

²⁰⁷¹ Art. 39 Abs. 4 LV Brandenburg: „Die staatliche Umweltpolitik hat auf den sparsamen Gebrauch und die Wiederverwendung von Rohstoffen sowie auf die sparsame Nutzung von Energie hinzuwirken.“

²⁰⁷² Art. 39 Abs. 6 LV Brandenburg: „Die Entsorgung von Abfällen, die nicht im Gebiet des Landes entstanden sind, ist unter Berücksichtigung der Besonderheiten Berlins nur in Ausnahmefällen zulässig und auszuschließen, sofern sie nach ihrer Beschaffenheit in besonderem Maße gesundheits- oder umweltgefährdend sind. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

²⁰⁷³ Auch einfaches Bundesgesetz soll Landesverfassungsrecht brechen können, vgl. Badura, Peter: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes, 4. Aufl. 2010, S. 646 Abschnitt F 31, 5. Aufl. 2012, S. 633 Abschnitt F 31

versuchen, die brandenburgischen Regelungen über Bundesrecht wieder einzuschränken.

25. Friedensstaatlichkeit als Staatsziel

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches betonte an mehreren Stellen den Grundsatz der Friedensstaatlichkeit: In der Präambel wird die Absicht,

„als friedliche, gleichberechtigte Partner in der Gemeinschaft der Völker zu leben“,

zum Ausdruck gebracht. Bei den Staatsgrundsätzen bekennt sich der Verfassungsentwurf

„zu dem Ziel der Schaffung einer gesamteuropäischen Friedensordnung“ (Art. 41 Abs. 1 S. 2 VE-RT).

Als Staatswappen wurde das Symbol der Friedensbewegung „Schwerter zu Pflugscharen“ ausgewählt (Art. 43 S. 2 VE-RT).²⁰⁷⁴ Der sowjetische Künstler Jewgenij Viktorovic Wutschetitsch hatte 1957 eine monumentale Bronzeplastik geschaffen, als Geschenk der Sowjetunion an die Vereinten Nationen. Die Plastik steht heute vor dem UNO-Hauptgebäude in New York.²⁰⁷⁵ Dieses offizielle sowjetische Symbol wurde von dem sächsischen Landesjugendpfarrer Harald Bretschneider als Motto für eine gemeinsame Friedensdekade vom 9. bis 19. November 1980 vorgeschlagen, und zunächst als Lesezeichen, später als Textildruck rasch verbreitet, und zwar zu einem Zeitpunkt, als die westdeutsche Friedensbewegung gegen den NATO-Doppelbeschluss mobilisierte.²⁰⁷⁶ In der DDR wurden Unterschriftenlisten gegen den NATO-Doppelbeschluss gesammelt. In der Friedensbewegung der DDR wurde auch gegen die militärische Erziehung und den Verkauf von Kriegsspielzeug in der DDR protestiert.²⁰⁷⁷ Das Symbol „Schwerter zu Pflugscharen“ verband die alttestamentarische Friedenssehnsucht der Propheten Jesaja²⁰⁷⁸ und Micha²⁰⁷⁹ mit der offiziellen Friedenspropaganda der DDR-Führung, drückte aber in einer zweiten tieferen Bedeutung eine grundsätzliche Kritik an der Vorstellung aus, Frieden könne mit immer mehr Waffen erreicht werden.²⁰⁸⁰ Der Dresdener Pfarrer Christoph Wonneberger

²⁰⁷⁴ Zur zeitgeschichtlichen und zur kulturhistorischen Herkunft des Symbols vgl.: Freiling, Gerhard: Schwerter zu Pflugscharen als Staatssymbol, in: Freiling, Gerhard; Schärer-Pohlmann, Günter (Hg.): Geschichte und Kritik. Beiträge zu Gesellschaft, Politik und Ideologie in Deutschland, 2002, S. 127ff.

²⁰⁷⁵ Stadler, Wolf; Wiench, Peter, u.a.: Lexikon der Kunst. Malerei-Architektur-Bildhauerkunst, Freiburg 1990, S. 202; Vollmer, Hans (Hg.): Allgemeines Lexikon der bildenden Künstler des 20. Jahrhunderts. Sechster Band Nachträge H-Z, Leipzig 1962, S. 486; Paramonov, A.V.: Art. Vuchetich Yevgeny (Viktorovich), in: Turner, Jane (ed.): The Dictionary of Art, Bd. 32, London-New York 1996, S. 737

²⁰⁷⁶ Neubert, Ehrhart: Geschichte der Opposition in der DDR 1949-1989, 2. Aufl. 2000, S. 382

²⁰⁷⁷ Neubert, Ehrhart, a.a.O., S. 382ff.

²⁰⁷⁸ Jesaja 2, 4: „Und er wird Recht sprechen zwischen den Völkern und Weisung geben vielen Nationen, und sie werden ihre Schwerter zur Pflugscharen schmieden, und ihre Spieße zu Rebmessern. Kein Volk wird wider das andere das Schwert erheben, und sie werden den Krieg nicht mehr lernen.“ Zu der Textgenese vgl. Freiling, Gerhard: Schwerter zu Pflugscharen als Staatssymbol, in: Freiling, Gerhard; Schärer-Pohlmann, Günter (Hg.): Geschichte und Kritik, 2002, S. 127-145, 137f.

²⁰⁷⁹ Micha 4, 3-4: „Und er wird Recht sprechen zwischen vielen Völkern und Weisung geben starken Nationen bis in die Ferne, und sie werden ihre Schwerter zu Pflugscharen schmieden und ihre Spieße zu Rebmessern. Kein Volk wird wider das andere das Schwert erheben, und sie werden den Krieg nicht mehr lernen. Sie werden ein jeder unter seinem Weinstock und unter seinem Feigenbaum sitzen, ohne dass einer sie aufschreckt.“ Zu der Entstehung und Einordnung des Textes vgl. Freiling, Gerhard: Schwerter zu Pflugscharen als Staatssymbol, in: Freiling, Gerhard; Schärer-Pohlmann, Günter (Hg.): Geschichte und Kritik, 2002, S. 138ff.

²⁰⁸⁰ Neubert, Ehrhart: Geschichte der Opposition in der DDR 1949-1989, 2. Aufl. 2000, S. 399ff.

arbeitete mit Gleichgesinnten in der evangelischen Kirche eine Initiative für einen sozialen Friedensdienst als Alternative zum Dienst als Bausoldat aus;²⁰⁸¹ die freiwillige Meldung als Bausoldat war die einzige legale Möglichkeit in der DDR, den Wehrdienst zu verweigern bzw. zu umgehen. Das Symbol „Schwerter zu Pflugscharen“ wurde so erfolgreich, weil es leicht verständlich war, eine klare Handlungsanweisung enthielt und als offizielles Symbol sowjetischer und DDR-Friedenspolitik Verwendung fand, aber gerade deshalb in seiner tieferen, radikalen Bedeutung die Rüstungspolitik, auch der UdSSR und der DDR, grundsätzlich in Frage stellte.²⁰⁸² Die DDR-Führung reagierte im März 1982 mit einem Verbot des Symbols, weil es die eigene Militärpolitik in Frage stellte.²⁰⁸³ Damit war das Symbol der DDR-Führung entglitten und zu dem Symbol der Friedensbewegung in der DDR geworden.²⁰⁸⁴ Das Symbol wurde schnell von der Friedensbewegung der BRD übernommen und wird heute u.a. von der Deutschen Friedensgesellschaft - Vereinigte KriegsdienstgegnerInnen (DFG-VK) verwendet und u.a. als Aufkleber vertrieben.²⁰⁸⁵

Der Beitritt zu einem System kollektiver Sicherheit im Rahmen einer europäischen Friedensordnung wird ausdrücklich vorgesehen (Art. 44 Abs. 2 VE-RT). An weiteren Staatsgrundsätzen wird die Förderung aller Abrüstungsmaßnahmen, das Verbot des Angriffskrieges und die Einschränkung des Waffenexports festgelegt (Art. 45 VE-RT).

Der Kuratoriumsentwurf knüpfte daran an und schrieb in die Präambel das Ziel,

„dem Frieden in der Welt und der Zusammenarbeit der Völker zu dienen.“

Als Staatsgrundsatz wurde festgeschrieben:

„Er ist der Wahrung des Friedens verpflichtet.“ (Art. 20 Abs. 1 S. 2 KuratE)

Dies wird in einem eigenen Artikel „Friedensstaatlichkeit“ noch einmal betont:

„Der Staat hat dem Frieden in der Welt zu dienen, Kriege zu verhüten und auf ein friedliches Zusammenleben der Völker hinzuwirken, das Streitkräfte auf Dauer überflüssig macht. Er ist zur Abrüstung verpflichtet ...“ (Art. 26 Abs. 1 S. 1 u. 2 KuratE)

Angriffskriege werden für verfassungswidrig erklärt, die Herstellung, Lagerung, Beförderung, Aufstellung und Anwendung von Massenvernichtungswaffen werden verboten. Der Rüstungsexport wird stark eingeschränkt (Art. 26 Abs. 2 - 4 KuratE). In der Denkschrift zum Kuratoriumsentwurf wird die Friedensstaatlichkeit als einer von neun Grundsätzen bezeichnet, mit denen das Grundgesetz entscheidend weiterentwickelt werden sollte. Der besonderen historischen Verantwortung der

²⁰⁸¹ Neubert, Ehrhart, a.a.O., S. 399ff.

²⁰⁸² Neubert, Ehrhart, a.a.O., S. 400

²⁰⁸³ Bezeichnend Heinz Hoffmann, Verteidigungsminister der DDR, vor der Volkskammer:

„Noch braucht der Sozialismus, braucht der Frieden unsere Pflugschare und unsere Schwerter“, in Neues Deutschland vom 26.3.1982, zitiert nach Neubert, Ehrhart: Geschichte der Opposition in der DDR 1949-1989, 2. Aufl. 2000, S. 401

²⁰⁸⁴ Neubert, Ehrhart: Geschichte der Opposition in der DDR 1949-1989, 2. Aufl. 2000, S. 404

²⁰⁸⁵ Freiling, Gerhard: Schwerter zu Pflugscharen als Staatssymbol, in: Freiling, Gerhard; Schärer-Pohlmann, Günter (Hg.): Geschichte und Kritik, 2002, S. 143

Deutschen auf Grund des Zweiten Weltkrieges entsprechend müsse alles Denkbare getan werden, dass von deutschem Boden nie wieder Krieg ausgehen könne.²⁰⁸⁶ Ziel des Entwurfs sei eine Friedensordnung, in der Armeen nicht mehr benötigt werden, und andere, nichtmilitärische Formen der Verteidigung (z.B. „soziale Verteidigung“) zum Schutz des Staates und der Bürger ausreichen.²⁰⁸⁷ Diese Friedensordnung diene auch dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und dem Eintreten „für mehr Gerechtigkeit und Solidarität zwischen den Völkern und für eine gerechtere Verteilung der Güter und des Reichtums auf dieser Erde“.²⁰⁸⁸ Die Planung, Entwicklung und Forschung, Herstellung, Lagerung, Beförderung, Aufstellung und Anwendung von atomaren, biologischen und chemischen Waffen werden verboten, der Rüstungsexport außerhalb des Bündnissystems, dem die Bundesrepublik angehört, untersagt.²⁰⁸⁹ Das Recht der Kriegsdienstverweigerung wird erweitert zu einem Recht, die Mitarbeit in Rüstungsbetrieben aus Gewissensgründen zu verweigern.²⁰⁹⁰ Auf internationaler Ebene soll das Nationalstaatsprinzip überwunden werden, und Deutschland soll sich für ein effektives gemeinsames System kollektiver Sicherheit einsetzen, das bislang nur in Form der UNO existiert.²⁰⁹¹

In der Gemeinsamen Verfassungskommission wurden wesentliche Teile des Kuratoriumsentwurfs in sprachlich veränderter Form von PDS/LL als Kommissionsdrucksache Nr. 64 eingebracht.²⁰⁹² Die SPD-Mitglieder brachten Entwürfe ein, die den Einsatz von Streitkräften für friedenserhaltende Maßnahmen unter UN-Führung zuließen²⁰⁹³ und den Grundsatz der Friedensstaatlichkeit mit einer Anlehnung an den Kuratoriumsentwurf formulierten.²⁰⁹⁴ Weitere SPD-Anträge knüpften den Bundeswehreininsatz im Bündnisfall an eine Zwei-Drittel-Mehrheit und beabsichtigten, die Kriegsdienstverweigerung von einer Gewissensprüfung unabhängig zu machen und den Zivildienst auf die tatsächliche Dauer des Wehrdienstes zu begrenzen, um Ungleichbehandlungen auszuschließen.²⁰⁹⁵ Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Bundeswehreinsätze 'out of area' auf eine sichere Rechtsgrundlage gestellt werden müssten und nur unter UN-Kommando zugelassen werden dürften.²⁰⁹⁶

²⁰⁸⁶ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland. Manifest, Text, Plädoyers, 1991, S. 89

²⁰⁸⁷ Ebenda S. 91

²⁰⁸⁸ Ebenda, S. 91

²⁰⁸⁹ Ebenda, S. 92

²⁰⁹⁰ Ebenda, S. 94

²⁰⁹¹ Ebenda, S. 94

²⁰⁹² Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 153f.

²⁰⁹³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 141, Kommissionsdrucks. Nr. 8

²⁰⁹⁴ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 158, Kommissionsdrucks. Nr. 87

²⁰⁹⁵ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 159, Kommissionsdrucks. Nr. 90 und 91

²⁰⁹⁶ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 101ff.

Der PDS-Antrag zielte hingegen auf ein Verbot der Auslandseinsätze außerhalb des Verteidigungsfalls.²⁰⁹⁷ Die Friedenspflicht müsse an herausgehobener Stelle in der Verfassung verankert werden.²⁰⁹⁸

Die CDU/CSU-Mitglieder hielten dem entgegen: Art. 24 Abs. 2 GG (Einordnung in ein System kollektiver Sicherheit) gebe eine ausreichende Rechtsgrundlage für Auslandseinsätze der Bundeswehr. Der Friedenswille der Bundesrepublik sei durch die Präambel²⁰⁹⁹ und durch das Verbot des Angriffskrieges (Art. 26 GG)²¹⁰⁰ ausreichend dokumentiert. Der Export von Kriegswaffen dürfe aus Bündnisnotwendigkeiten nicht weiter eingeschränkt werden. Es dürfe keine Wahlfreiheit zwischen Wehrdienst und Zivildienst begründet werden; durch Wehrübungen und die Heranziehung im Verteidigungsfall seien die Wehrpflichtigen stärker belastet als Zivildienstleistende; dies müsse durch eine geringfügig längere Zivildienstzeit ausgeglichen werden.²¹⁰¹

Der Antrag der PDS erhielt lediglich eine Stimme.²¹⁰² Die Anträge der SPD zur Friedensstaatlichkeit und zur Kriegsdienstverweigerung erhielten einfache Mehrheiten, die Anträge zu Auslandseinsätzen und zum Bündnisfall erhielten keine Mehrheiten.²¹⁰³

In den Landesverfassungen der neuen Bundesländer ist das Staatsziel Frieden und die europäische Einigung als Staatsziel mehrfach angesprochen. In der Präambel der brandenburgischen Verfassung ist die europäische Einigung als Gestaltungsziel aufgeführt.²¹⁰⁴ Auch in der Präambel der sächsischen Verfassung wird als Motiv für die Verfassungsgebung angegeben: „von dem Willen geleitet, der Gerechtigkeit, dem Frieden und der Bewahrung der Schöpfung zu dienen“. In Art. 12 LV Sachsen wird als Staatsziel

- die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit,
- der Ausbau nachbarschaftlicher Beziehungen,
- das Zusammenwachsen Europas und
- die friedliche Entwicklung in der Welt

als Richtschnur festgelegt.

²⁰⁹⁷ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 102ff.

²⁰⁹⁸ ebenda S. 104

²⁰⁹⁹ Präambel des GG 1949 (bis 1989): „Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen ...
Präambel GG 1990 (nach dem Einigungsvertrag): „Im Bewußtsein ..., von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen ...“

²¹⁰⁰ Art. 26 I GG: „Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen.“

²¹⁰¹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 102ff.

²¹⁰² Ebenda S. 102

²¹⁰³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 102ff.

²¹⁰⁴ Präambel der LV Brandenburg: „... und entschlossen, das Bundesland Brandenburg als lebendiges Glied der Bundesrepublik Deutschland in einem sich einigenden Europa und in der einen Welt zu gestalten.“

Die Formel „dem Frieden zu dienen“, und die Bezeichnung des Bundeslandes als „gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa“ finden sich bereits in der Präambel des Grundgesetzes. Sie wurden auch von Sachsen-Anhalt übernommen. Mecklenburg-Vorpommern übernimmt nur die Ziele der europäischen Einigung und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Art. 11 LV Mecklenburg-Vorpommern), Thüringen nur das Staatsziel „Frieden“ (Präambel LV Thüringen).

Weitergehende Forderungen aus dem Bereich der Friedenspolitik hat nur die brandenburgische Verfassung übernommen, indem sie formulierte, das „Land wirkt darauf hin, dass auf dem Landesgebiet keine atomaren, biologischen und chemischen Waffen entwickelt, hergestellt oder gelagert werden“ (Art. 39 Abs. 9 LV Brandenburg), und „dass militärisch genutzte Liegenschaften verstärkt einer zivilen Nutzung zugeführt werden“ (Art. 40 Abs. 5 LV Brandenburg). Die vorsichtige Formulierung soll eine Aufhebung wegen Verfassungswidrigkeit vermeiden, denn nach der Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes gehört die Verteidigung zur ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Art. 73 Nr. 1 GG).

Wir können resümierend feststellen, dass der starke friedensstaatliche Impuls, der im Verfassungsentwurf des Runden Tisches und im Kuratoriumsentwurf enthalten war, in der Gemeinsamen Verfassungskommission keine Mehrheiten gefunden hat. In den Landesverfassungen wird davon nur das Staatsziel Frieden und das Ziel einer europäischen Einigung und einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit übernommen. Ein Grund für die Zurückhaltung der Landesverfassungen dürfte in der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Außenpolitik und die Verteidigungspolitik liegen (Art. 73 Nr. 1 GG). Lediglich die brandenburgische Verfassung knüpft an die Abrüstungsziele der Friedensbewegung und des Runden Tisches sowie des Kuratoriumsentwurfs an und schöpft die verfassungsrechtlichen Spielräume, die dem Land bleiben, für das klare Bekenntnis zur Abrüstung aus.

V. Ergebnisse und Bewertung

26. Volkssouveränität und Verfassungsgebung – Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes

26. 1. Die Rolle und Bedeutung von Verfassungen in Transformations- prozessen

Jürgen Habermas hat in „Vergangenheit als Zukunft. Das alte Deutschland im neuen Europa?“ die normativen Defizite des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik Deutschland aufgezeigt.²¹⁰⁵ Die Vereinigung wurde von den westdeutschen Politik-, Verwaltungs- und Wirtschaftseliten als Verwaltungsvorgang behandelt und als wirtschaftliche Neuorganisation betrieben.²¹⁰⁶ Für die Vereinigung beider deutscher Staaten durch Beitritt, wie sie die Regierung Kohl vorantrieb, war eine Verfassungsdiskussion über den Beitritt nach Art. 23 GG (der von den Parlamenten beschlossen werden konnte) bzw. nach Art. 146 GG (der eine Volksabstimmung erforderlich machte) nur als Hindernis für den reibungslosen administrativen Vollzug der Vereinigung zu betrachten.²¹⁰⁷ Die Vereinigung ist nicht als normativ gewollter Akt der Bürger beider Staaten, die sich politisch selbstbewusst zu einer gemeinsamen Staatsbürgerschaft zusammenschließen, begriffen worden.²¹⁰⁸ Die Integrationsfunktion und die Legitimationsfunktion der Verfassung (vgl. oben Kap. 3.3.) wurden hier nicht mobilisiert, was zu länger wirkenden Unzufriedenheiten bei vielen Bürgern der ehemaligen DDR geführt hat.

Das lag sicherlich auch an der hohen vereinigungsbedingten Arbeitslosigkeit. Nur 29 % der Beschäftigten waren 1993 noch an dem Arbeitsplatz, an dem sie im November 1989 tätig waren.²¹⁰⁹ In der Landwirtschaft ging die Beschäftigtenzahl von 976.000 (1989) auf 210.000 (1996) zurück, im produzierenden Gewerbe von 4,39 (1989) auf 2,14 (1996) Millionen Beschäftigte, im Handel und Verkehr von 1,5 (1989) auf 1,1 Millionen (1996), im öffentlichen Dienst von 2,2 auf 1,4 Millionen Beschäftigte.²¹¹⁰ Die Verunsicherung wird auch am Sinken der Geburtenrate von 199.000 (1989) auf 79.000 (1994) Neugeborene deutlich.²¹¹¹

²¹⁰⁵ Habermas, Jürgen: Vergangenheit als Zukunft. Das alte Deutschland im neuen Europa ? München 1993, S. 45ff.

²¹⁰⁶ Ebenda S. 56ff.

²¹⁰⁷ ebenda S. 58, 66-69

²¹⁰⁸ ebenda S. 59

²¹⁰⁹ Rödder, Andreas: Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung, München 2009, S. 341ff., 343; nach dem Sozialreport 1995, S. 27, waren 1994 nur 25 % der Erwerbstätigen in derselben Beschäftigung wie 1989

²¹¹⁰ Rödder, Andreas: Deutschland einig Vaterland, 2009, S. 342ff.

²¹¹¹ ebenda, S. 347

Auf die Frage

„Glauben Sie, dass sich West- und Ostdeutsche solidarisch miteinander fühlen, dass sie sich gemeinsam als Deutsche fühlen, oder fühlen sie sich eher als West- und Ostdeutsche mit entgegengesetzten Interessen?“

antworteten 1993 nur 22% der Westdeutschen und nur 11% der Ostdeutschen, sie fühlten sich gemeinsam als Deutsche. 71% der Westdeutschen und 85% der Ostdeutschen fühlten sich durch „entgegengesetzte Interessen“ getrennt.²¹¹²

Auf die Frage

„Auf welche Errungenschaften unseres Landes sind Sie als Deutscher besonders stolz?“

nannten im Jahre 2000 immerhin 45% der Westdeutschen, aber nur 22% der Ostdeutschen

„auf die demokratische Ordnung.“²¹¹³

Die Frage

„Geht es in unserer Gesellschaft eher sozial gerecht oder eher sozial ungerecht zu?“

wurde im Jahre 2000 von 50% der Westdeutschen, aber von 68% der Ostdeutschen mit

„eher sozial ungerecht“

beantwortet.²¹¹⁴

Die Zufriedenheit mit der Demokratie wird auch im Jahre 2000 von 73% der Westdeutschen, aber nur von 48% der Ostdeutschen mit „eher zufrieden“ beantwortet, von 48% der Ostdeutschen aber mit „eher unzufrieden.“²¹¹⁵

Der Runde Tisch war die einzige institutionelle Verkörperung des politischen Widerstands in der DDR.²¹¹⁶ Eine Verfassungsdiskussion war aber insbesondere auf Grund der Verfassungsbestimmung des Art. 146 GG (a.F.) notwendig.²¹¹⁷ Einige Verfassungsrechtler, u.a. Helmut Simon und Dieter Grimm, hatten dies mit Recht gefordert.²¹¹⁸ Die vom Runden Tisch angestoßenen Impulse wurden nur noch vom Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder aufgegriffen.²¹¹⁹

²¹¹² Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen II. Deutsche Geschichte 1933-1990, 2000/2004, S. 630

²¹¹³ Bürklin, Wilhelm; Jung, Christian: Deutschland im Wandel. Ergebnisse einer repräsentativen Meinungsumfrage, in: Korte, Karl-Rudolf; Weidenfeld, Werner (Hg.): Deutschland Trendbuch. Fakten und Orientierungen, (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Band 375), Bonn 2001, S. 675ff., 682

²¹¹⁴ Bürklin, Wilhelm; Jung, Christian: Deutschland im Wandel, a.a.O., S. 675ff., 693

²¹¹⁵ Ebenda S. 675ff., 702f.

²¹¹⁶ Vgl. Habermas, Jürgen: Vergangenheit als Zukunft, 1993, S. 58

²¹¹⁷ Ebenda S. 60

²¹¹⁸ Simon, Helmut: Markierungen auf dem Weg zu einer neuen gesamtdeutschen Verfassung, in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, 1991, S. 139-154; Grimm, Dieter: Zwischen Anschluss und Neukonstitution. Wie aus dem Grundgesetz eine Verfassung für das geeinte Deutschland werden kann, a.a.O., S. 119-129

²¹¹⁹ Habermas, Jürgen: Vergangenheit als Zukunft. Das alte Deutschland im neuen Europa ? 1993, S. 70

Nach der Gesellschafts- und Verfassungstheorie von Jürgen Habermas²¹²⁰ ist Voraussetzung für einen rationalen kommunikativen Prozess der Verständigung über Normen und Institutionen in einer pluralistischen Gesellschaft die gegenseitige Anerkennung von unterschiedlichen Interessen und die Bereitschaft, die gemeinsam vereinbarten Normen auch zu befolgen.²¹²¹ Die gegenseitige Anerkennung ist eine Grundlage, deren Notwendigkeit Immanuel Kant in der „Metaphysik der Sitten“²¹²² erläutert hat, und die von Hegel, u. a. in der Phänomenologie des Geistes und in der Rechtsphilosophie,²¹²³ übernommen wurde. Axel Honneth hat den Kampf um Anerkennung in der philosophischen Diskussion und in den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen des 18., 19. und 20. Jahrhunderts ausführlich dargestellt.²¹²⁴

Diese Grundlage formuliert der Verfassungsentwurf des Runden Tisches, unmittelbar nach der Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 VE-RT), als Artikel 1 Abs. 2 VE-RT mit den Worten:

„Jeder schuldet jedem die Anerkennung als Gleicher.“

Klarer und deutlicher kann man die Voraussetzungen einer Rechtsgemeinschaft als Grundlage des demokratischen Verfassungsstaats nicht ausdrücken.²¹²⁵

Die Menschen- und Bürgerrechte, die eine unabdingbare Begrenzung staatlicher Gewalt darstellen (auch und gerade, wenn sie sich auf Mehrheitsentscheidungen stützt), sind in dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches und nachfolgend auch im Kuratoriumsentwurf ausformuliert worden. Die von Jürgen Habermas vorgenommene Bezeichnung dieser Grundrechte als Recht auf das „größtmögliche Maß gleicher subjektiver Handlungsfreiheiten“²¹²⁶ muss konkretisiert werden: Die starke Betonung der Abwehrrechte gegenüber der staatlichen Gewalt ist auf die noch frischen Erfahrungen mit dem staatlichen Überwachungssystem des Ministeriums für Staatssicherheit zurückzuführen und bringt die liberalen Abwehrrechte gegenüber staatlicher Gewalt auf den aktuellen Stand gegenüber den Bedrohungen, denen diese

²¹²⁰ Vgl. oben Kap. 3.1.2.

²¹²¹ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 17, 117; Kreide, Regina: Globale Politik und Menschenrechte, 2008, S. 63

²¹²² Kant, Immanuel: Die Metaphysik der Sitten (1785), in: Weischedel, Wilhelm (Hg.): Immanuel Kant. Werke in sechs Bänden, Band IV, Wiesbaden /Darmstadt 1956/1998, S. 601f.

²¹²³ Hegel, Georg Friedrich Wilhelm: Grundlinien der Philosophie des Rechts (1821), Frankfurt am Main 1970/1976, S. 95 § 36; ders.: Phänomenologie des Geistes, in: Hegel, Georg Friedrich Wilhelm: Werke in 20 Bänden, Gesamte Werkausgabe, Redaktion: Eva Moldenhauer u. Karl Markus Michel, Frankfurt am Main 1970 /1986, Bd. 3, S. 465, 470ff.

²¹²⁴ Honneth, Axel: Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte, Frankfurt am Main 1994, S. 174 ff.

²¹²⁵ Vgl. Preuß, Ulrich K.: Auf der Suche nach der Zivilgesellschaft. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches, in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, 1991, S. 357ff., 361; Häberle, Peter: Der Entwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Runden Tisches (1990), in: JöR N.F. 39 (1990), S. 319ff., 332

²¹²⁶ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 155 f.

Rechte heute ausgesetzt sind.²¹²⁷ Die Schutzfunktion der Verfassung gegenüber staatlicher Gewalt wird hier zum Ausdruck gebracht (vgl. Kap. 3.3.4.).

Neu und aktuell ist die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Achtung und des Schutzes der Persönlichkeit und Privatheit sowie die erstmalige Verankerung des Grundrechts auf Datenschutz in einem Verfassungstext.²¹²⁸ Hinzu kommt der Schutz der privaten Lebenssphäre im Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung, des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs sowie die ausführlichen und mit detaillierten Verfahrensregelungen ausgestatteten Rechte bei Festnahme und im Strafverfahren gegenüber Polizei und Justiz, die zwar auch – allerdings eng begrenzte – Gesetzesvorbehalte enthalten, die aber den Rechtsschutz in jeder Lage des Verfahrens gewähren.²¹²⁹ Die Regelung in Art. 10 Abs. 2 GG sieht für Abhörmaßnahmen nur eine Kontrolle durch einen Parlamentsausschuss vor (G 10-Gesetz), eine Regelung, die nicht wenige Verfassungsrechtler für verfassungswidrig halten.²¹³⁰

Die Abwehrrechte für den privaten Lebensbereich sollen dem Einzelnen einen Bereich sichern, in dem er seinen privaten Lebenswandel nach seinem Willen gestalten kann und niemandem dafür öffentlich Rede und Antwort stehen muss.²¹³¹ Sie erfüllen die Schutzfunktion, die die Verfassung gegenüber staatlicher Gewalt zu erfüllen hat, in beispielhafter Weise.

Für den öffentlichen Kommunikationsprozess sind die politischen Grundrechte der Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit, die Versammlungs- und die Vereinigungsfreiheit konstitutiv, und zwar auf chancengleiche Teilhabe an dem Prozess der Meinungs- und Willensbildung.²¹³² Auch hier hat der Verfassungsentwurf des Runden Tisches die aktuellen Bedrohungen dieser Rechte nicht nur durch staatliche Gewalt einschließlich der Gerichte, sondern durch die Konzentration und die Macht oligopolistisch organisierter Medienkonzerne thematisiert und die Notwendigkeit betont, dass die Vielfalt der gesellschaftlichen Meinungen auch zum Ausdruck gebracht werden kann (Art. 15 Abs. 2 VE-RT). Dabei wurden die öffentlich-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehsender als schutzwürdige Institutionen mit einer verfassungsrechtlichen Garantie bedacht, deren innere Ordnung demokratisch zu regeln

²¹²⁷ Vgl. Welsch, Peter: Der tendenzielle Fall der Freiheit, Marburg 2013, 434 S.

²¹²⁸ Art. 8 Abs. 1 u. 2 VE-RT

²¹²⁹ Art. 9, 10, 12-13 VE-RT

²¹³⁰ U. a. Günter Dürig, Mitkommentator des Grundgesetzkommentars „Maunz-Dürig-Herzog-Scholz“, in Dürig, Günter; Evers, Hans-Ulrich: Zur verfassungsändernden Beschränkung des Post-, Telefon- und Fernmeldegeheimnisses – Zwei Rechtsgutachten, 1969; S. 27; und Evers S. 118-120; Schuppert, Gunnar-Folke, in: Wassermann, Rudolf (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Alternativkommentar), 1984, Art. 10 Rz. 43a – 51a; Sachs-Pagenkopf: Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 10 Rz. 50; Stein, Ekkehart: Staatsrecht, 16. Aufl. 1998, S. 295f., § 36 III u. IV

²¹³¹ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 152ff.

²¹³² Art. 15, 16 u. 17 VE-RT; Art. 5 III KuratE; Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S.156ff.; Ridder, Helmut: Meinungsfreiheit (1954), jetzt in: Ridder Helmut: Gesammelte Schriften, hg. von Deiseroth, Dieter; Derleder, Peter; Koch, Christoph; Steinmeier, Frank-Walter, 2010, S.228ff., 234ff., 253ff

sei.²¹³³ Helmut Ridder hatte schon 1954 für die Mitwirkung am öffentlichen Willensbildungsprozess auf Art. 21 I GG verwiesen, wonach die innere Ordnung der Parteien (nach Ridder aber auch von Presse und Rundfunk) demokratischen Grundsätzen entsprechen müsse.²¹³⁴

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches beschränkt die Mitwirkung bei der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung aber nicht nur auf Parteien, Presse und Rundfunk, sondern schreibt ein ausdrückliches „Recht auf politische Mitgestaltung“ fest.²¹³⁵ Ergänzt wird dies durch die umfassenden Mitwirkungs- und Informationsrechte von Bürgerbewegungen²¹³⁶ und durch die unmittelbare Mitwirkung des Volkes durch Volksbegehren und Volksentscheide (Art. 89, 98 VE-RT). Damit wird die im Grundgesetz verankerte Mitwirkung der politischen Parteien bei der Willensbildung erweitert durch weitergehende Mitgestaltungs- und Mitwirkungsrechte der Bürger.²¹³⁷

Die kommunikativen Grundrechte garantieren die Sphäre der Zivilgesellschaft und ermöglichen freiwillige Assoziationen der Bürger.²¹³⁸ Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches ist nach seinem Anspruch nicht nur Organisationsgrundlage für die Staatsorgane, sondern eine Gesellschaftsverfassung der Zivilgesellschaft.²¹³⁹ Damit wird die Legitimationsfunktion, aber auch die Integrationsfunktion der Verfassung zum Ausdruck gebracht, und das demokratietheoretische und das reflexive Moment, an dem eine Verfassung zu messen ist, verankert (vgl. Kap. 3.3.).

Der Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Volkssouveränität liegt darin, dass die Gesetzesunterworfenen gleichzeitig auch die Urheber der Gesetze sind,²¹⁴⁰ und die Gesetze in einem rationalen Gesetzgebungsverfahren zustande gekommen sind, an dem die Betroffenen in einem öffentlichen Kommunikationsprozess mitwirken konnten. Erst daraus ergibt sich die Legitimität des Rechts und der Verfassung.²¹⁴¹

Die Volkssouveränität bildet das Scharnier zwischen dem System der subjektiven Rechte, einschließlich der Grund- und Menschenrechte, und dem demokratischen

²¹³³ Art. 15 Abs. 4 VE-RT

²¹³⁴ Ridder, Helmut: Meinungsfreiheit (1954), jetzt in: Ridder Helmut: Gesammelte Schriften, hg. von Deiseroth, Dieter u.a., 2010, S.228ff., 253ff.

²¹³⁵ Art. 21 Abs. 1 VE-RT

²¹³⁶ Art. 35 VE-RT

²¹³⁷ Die Notwendigkeit ergibt sich aus der weitverbreiteten Politik- bzw. Parteienverdrossenheit, die sich u. a. in sinkender Wahlbeteiligung feststellen lässt; vgl. dazu: Kock, Sonja: Ausstieg aus der Demokratie? Diss. Gießen 2013 (erscheint demnächst)

²¹³⁸ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 443ff.

²¹³⁹ Preuß, Ulrich K.: Auf der Suche nach der Zivilgesellschaft. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches, in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, 1991, S. 357ff., 359ff.

²¹⁴⁰ Rousseau, Jean-Jacques: Der Gesellschaftsvertrag (Du Contrat Social) (1762), Stuttgart 1977, S. 35, S. 39ff., S. 43ff., 61ff., 72ff., 114ff.; Neumann, Franz: Demokratietheorien, in: Neumann, Franz (Hg.): Politische Theorien und Ideologien, Band 1, 2. Aufl. 1998, S. 1-78, 23ff.

²¹⁴¹ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 47ff., 50ff., 122ff., 134ff.; auch Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren, (1.Aufl. 1969), 2. Aufl. 1983, S. 174-200; Luhmann, Niklas: Das Recht der Gesellschaft, 1993, 98 ff.

Rechtsstaat.²¹⁴² Der Rechtsstaat ist ohne radikale Demokratie nicht zu haben und zu erhalten.²¹⁴³

Diese normativen Forderungen werden im Verfassungsentwurf des Runden Tisches durch die zahlreichen unmittelbaren Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger und des Volkes in Verfassungsrecht umgesetzt. Dazu gehören die unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid,²¹⁴⁴ im Kuratoriumsentwurf darüber hinaus durch die Volksinitiative.²¹⁴⁵ Weiter gehört dazu das Recht auf politische Mitgestaltung sowie die vielfältigen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerbewegungen.²¹⁴⁶ Weiter gehören dazu die Selbstverwaltungsgarantien der Hochschulen²¹⁴⁷ und die Mitwirkungsgarantien in Heimen.²¹⁴⁸ Schließlich gehört dazu die Durchsetzung des Demokratieprinzips in Vereinigungen, Parteien und Gewerkschaften.²¹⁴⁹

Zu den Grundrechten zählen Jürgen Habermas und Regina Kreide auch die Grundrechte auf Gewährung von sozial, technisch und ökologisch gesicherten Lebensbedingungen, die dem Einzelnen erst ermöglichen, seine Grundrechte auf Teilnahme am öffentlichen Willensbildungsprozess auch auszuüben.²¹⁵⁰ Auch diese Rechte sind im Verfassungsentwurf des Runden Tisches, aber auch im Kuratoriumsentwurf umgesetzt worden. Dazu gehören das Recht auf Arbeit,²¹⁵¹ das Recht auf Wohnen²¹⁵² und das Recht auf soziale Sicherung.²¹⁵³

Sowohl der Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ als auch der Entwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder erfüllen den politikwissenschaftlichen Verfassungsbegriff, wie er in Kap. 3. 2. dargelegt worden ist: Beide Verfassungsentwürfe fußen auf der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes und beziehen ihre Legitimation aus der Volkssouveränität, organisieren die Staatsgewalt, binden sie an feste Normen und begrenzen dadurch politische Macht. Sie gehen vom Prinzip der Gewaltenteilung in gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt aus und enthalten Menschen- und

²¹⁴² Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 209

²¹⁴³ ebenda, S. 13

²¹⁴⁴ Art. 89, 98 VE-RT

²¹⁴⁵ Art. 82 a KuratE

²¹⁴⁶ Art. 21 I, 35 VE-RT

²¹⁴⁷ Art. 19 Abs. 3 VE-RT; Art. 5 b Abs. 3 KuratE

²¹⁴⁸ Art. 23 Abs. 5 VE-RT

²¹⁴⁹ Art. 36, 37, 39 VE-RT

²¹⁵⁰ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 155ff.; Kreide, Regina: Globale Politik und Menschenrechte, 2008, S. 39ff., 63ff., 103ff.

²¹⁵¹ Art. 27 VE-RT; Art. 12 a KuratE

²¹⁵² Art. 25 VE-RT; Art. 13 a KuratE

²¹⁵³ Art. 23 VE-RT; Art. 12 b KuratE

Bürgerrechte, die die Freiheit des Individuums gegenüber der öffentlichen Gewalt schützen sollen.²¹⁵⁴

Es bleibt eine verpasste Chance, die Bürgerbewegung der DDR, bestehend aus Friedens-, Frauen- und Umweltbewegung, die als Sprachrohr für viele Bürger Demonstrationen organisiert und das System der DDR zum demokratischen Umbruch gebracht hat, nicht für die Mitarbeit bei der Gestaltung einer neuen Verfassung einbezogen zu haben. Viel Unzufriedenheit und Verdrossenheit und Enttäuschungen hätte damit vermieden werden können.

26.2. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches – ein historischer Kompromiss zwischen Bürgerbewegung und (Reform-)Sozialisten.

Zum Entstehungszusammenhang der Verfassungsentwürfe des Zentralen Runden Tisches der DDR und des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder

26.2.1. Der Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Zentralen Runden Tisches der DDR

Am Zentralen Runden Tisch der DDR waren zum einen die Repräsentanten der Bürgerbewegungen und zum anderen Abgeordnete der Blockparteien und Massenorganisationen aus der Volkskammer der DDR vertreten.

Die politischen Vorstellungen der oppositionellen Gruppen in der DDR, vor allem der Bürgerbewegungen, stimmten in vielen Punkten überein, soweit es um die Machtbegrenzung und Kontrolle des Staatsapparats, der Verwaltung, der Polizei und des Staatssicherheitsdienstes ging.

Gemeinsames Ziel der Bürgerbewegungen **und** der Reformgruppen der Blockparteien war zum einen ein **friedlicher** Übergang zu einer demokratischen Gesellschaft mit freien Wahlen.²¹⁵⁵ Zum anderen waren die Bürgerbewegungen selbstbewusst und stolz auf die politischen und gesellschaftlichen Veränderungen, die sie in wenigen Wochen und Monaten erreicht hatten.²¹⁵⁶ Beide Gruppen, sowohl die Bürgerbewegungen als auch die Vertreter der ehemaligen Blockparteien, wollten die sozialen Errungenschaften, die in der DDR-Gesellschaft erreicht und selbstverständlich geworden waren, soweit wie möglich bewahren und in einer neuen Verfassung garantiert sehen.²¹⁵⁷ Denn es war allen klar, dass bei einer vollständigen unabgefederten

²¹⁵⁴ Vgl. den Verfassungsbegriff, wie er von Franz Neumann formuliert worden ist, in: Drechsler, Hanno; Hilligen, Wolfgang; Neumann, Franz (Hg.): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 10. Aufl. 2003, S. 992; vgl. dazu Kap. 3. 2.

²¹⁵⁵ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S.50f., 154ff.

²¹⁵⁶ Ebenda, S. 141ff.

²¹⁵⁷ ebenda, S. 138ff.

Übernahme des kapitalistischen Systems die bisherige Arbeitsplatzsicherheit, die Garantie von Wohnraum und die flächendeckende Versorgung mit Kinderbetreuungseinrichtungen gefährdet waren.²¹⁵⁸ Außerdem musste auch mit Rückforderungsansprüchen von Eigentümern, die die DDR verlassen hatten, gerechnet werden.

In dieser Lage wurde von den Bürgerbewegungen und den reformbereiten Vertretern der Blockparteien ein Verfassungsentwurf erarbeitet, der ein für alle Mal Schutz und Sicherheit des Einzelnen vor staatlicher Willkür, Verhaftung, Überwachung und Denunziation garantieren und den Polizei- und Ordnungskräften enge Grenzen auferlegen sollte. Die Meinungsfreiheit und der Zugang zu Informationen, auch ausländischen Radio- und Fernsehsendern, musste festgeschrieben und gesichert werden. Die politische Mitgestaltung aller Bürger, wie sie erst die friedliche Revolution vom Herbst 1989 ermöglicht hatte, sollte institutionalisiert werden: Der Verfassungsentwurf traf eine klare Entscheidung für die direkte Mitwirkung des Volkes, also für Volksbegehren und Volksentscheide.

Die Chancengleichheit für alle Kinder und Jugendliche im Erziehungs- und Bildungswesen sollte sichergestellt werden, und die sozialen Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Teilnahme von Frauen im Berufsleben, aber auch in allen anderen Bereichen der Gesellschaft, sollten geschaffen bzw. erhalten werden; dazu gehörte ein flächendeckendes Netz von Betreuungseinrichtungen für Kinder aller Altersstufen.

Neue Wege ging der Verfassungsentwurf in der Demokratisierung des Wirtschaftslebens: Zum einen durch eine differenzierte Beschreibung der unterschiedlichen Formen und Funktionen des Eigentums, also des persönlich genutzten Eigentums (auch an Wohnungen oder Wohngrundstücken), des genossenschaftlichen Eigentums, des Grundeigentums und des Eigentums an Wirtschaftsunternehmen. Zum anderen durch die unterschiedlichen Eingriffsrechte; nach den Eigentumsformen sollten sich auch die Eingriffsmöglichkeiten richten. Das persönlich genutzte Eigentum sollte stärkeren Schutz erhalten, das Eigentum an Wirtschaftsunternehmen sollte wegen seiner gesellschaftlichen Bedeutung und der Herrschaftsfunktion stärkeren Bindungen und Einschränkungen unterliegen.

Zusammen mit den Regelungen zur Wirtschaftsordnung ist dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches eine verfassungsrechtliche Regelung gelungen, die dem demokratischen Gesetzgeber einen weiten Spielraum für die Gestaltung und die Kontrolle der Wirtschaft ermöglicht, und dabei trotzdem das Eigentum gegen willkürliche und unverhältnismäßige Eingriffe schützt, indem es Entschädigungsregelungen vorschreibt, die gerichtlicher Kontrolle unterliegen.

²¹⁵⁸ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 140ff.

Darüber hinaus konkretisierte der Verfassungsentwurf des Runden Tisches das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes, indem er soziale Grundrechte, u.a. das Recht auf Arbeit, das Recht auf Wohnen und das Recht auf soziale Sicherheit - alle Grundrechte mit detaillierten Verfahrensregelungen - in die Verfassung aufnahm.²¹⁵⁹

Insgesamt ist mit dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches ein Kompromiss zwischen den Bürgerbewegungen, die eine aktive, mitgestaltende Demokratie einforderten, und den Reformkräften der bisherigen Blockparteien gelungen. Der Verfassungsentwurf löste in der DDR-Bevölkerung eine starke Aufbruchstimmung aus.²¹⁶⁰

Der Zentrale Runde Tisch der DDR hatte allerdings ein **Legitimationsproblem**.²¹⁶¹ Die Vertreter der Bürgerbewegungen waren nicht vom Volk gewählt, sondern in demokratischer Abstimmung von ihren Gruppen an den Runden Tisch entsandt worden. Die Vertreter der ehemaligen Blockparteien waren zwar gewählt, ihre Legitimation war aber angegriffen, da jedenfalls bei den Kommunalwahlen im Mai 1989 in größerem Umfang Wahlfälschungen und -manipulationen nachgewiesen wurden bzw. als sehr plausibel betrachtet wurden.²¹⁶²

Aus diesem Grunde setzte der Runde Tisch bereits in seiner ersten Sitzung am 7. Dezember 1989 einen Termin zur Neuwahl der Volkskammer fest, damals noch den 6. Mai 1990.²¹⁶³

Der Runde Tisch verstand sich nach seinem Selbstverständnis als ein Bestandteil der öffentlichen Kontrolle, der seine Tätigkeit bis zur Durchführung freier, demokratischer und geheimer Wahlen fortsetzen wollte.²¹⁶⁴ In seiner Abschlusssitzung am 12. März 1990 empfahl der Runde Tisch, den durch die Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ noch fertigzustellenden Verfassungsentwurf der Öffentlichkeit vorzulegen; er empfahl der neu zu wählenden Volkskammer (die Wahlen waren auf den 18. März 1990 vorgezogen worden), die Arbeitsgruppe in die Tätigkeit des neu zu bildenden Verfassungsausschusses einzubeziehen.²¹⁶⁵

Darin unterscheidet sich der Verfassungsentwurf des Runden Tisches von der Frankfurter Reichsverfassung von 1849 (**Paulskirchenverfassung**). Die Abgeordneten der Frankfurter Nationalversammlung waren am 1. Mai 1848 im gesamten Gebiet des Deutschen Bundes unter einem allgemeinen und gleichen Wahlrecht gewählt

²¹⁵⁹ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 146f.

²¹⁶⁰ Persönliche Mitteilung von Ute Schenk, Erfurt/Berlin (1990 in Erfurt)

²¹⁶¹ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 49

²¹⁶² Gauck, Joachim: Winter im Sommer – Frühling im Herbst. Erinnerungen, 17. Aufl. München 2009, S. 198

²¹⁶³ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 53f.

²¹⁶⁴ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 50f.

²¹⁶⁵ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 148f.

worden.²¹⁶⁶ Sie hatten das Legitimationsprinzip der Volkssouveränität auf ihrer Seite, das sich gegen das monarchische Legitimationsprinzip (nur ein von den regierenden Königs- und Fürstenhäusern gewählter Kaiser galt als legitim) behaupten und durchsetzen musste. Auch die Frankfurter Nationalversammlung hatte die Aufgabe, die nationale Einheit Deutschlands verfassungsrechtlich zu organisieren, aber sie musste auch den Feudalstaat überwinden und die Staatsgewalt in die Beschränkungen eines Verfassungsstaats bringen. An der Vielzahl dieser Aufgaben und der Stärke der gegenrevolutionären Kräfte scheiterte die erste demokratische Verfassung Deutschlands.^{2167 2168}

Trotzdem blieb die Paulskirchenverfassung ein Vorbild und ein Bezugspunkt für alle liberalen und verfassungsstaatlichen Bestrebungen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis zur Verabschiedung der Weimarer Reichsverfassung (1919). Die Weimarer Reichsverfassung knüpfte insbesondere im Grundrechtsteil an die Paulskirchenverfassung an und setzte siebzig Jahre später deren Grundrechte in geltendes Verfassungsrecht um.²¹⁶⁹

Die Bürgerbewegungen bezogen ihre Legitimation daraus, dass sie Demonstrationen organisierten und die Forderungen der Bevölkerung gegenüber den Verwaltungen und der Polizei artikulierten und damit dem Protest eine Stimme und eine Richtung gaben.²¹⁷⁰ Wolfgang Ullmann beschrieb dies so: Der Runde Tisch hat „keine andere Legitimation als die, dass er etwas zustande bringt für unser Land“.²¹⁷¹ Die Autorität und die Legitimation der Vertreter der bisherigen Verwaltungen in den Städten und Landkreisen war so stark erschüttert, dass erst Vertreter von Bürgerbewegungen Diskussionsveranstaltungen leiten mussten, damit die bisherigen Repräsentanten überhaupt zu Wort kamen.²¹⁷² Schließlich berief Hans Modrow Vertreter der Bürgerbewegungen in die „Regierung der nationalen Verantwortung“, die am 29.1.1990 gebildet wurde, weil die bisherige Basis für die gewaltigen Aufgaben zu schmal geworden war.²¹⁷³ Der Eintritt in die Regierung war aber gleichzeitig mit der Vereinbarung verbunden, den Wahltermin für die Volkskammerwahl vom 6. Mai 1990

²¹⁶⁶ Huber, Ernst-Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band II: Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 - 1850, 2. Aufl. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1975, S. 598ff.

²¹⁶⁷ Wehler, Hans-Ulrich: Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Band 2 (1815-1845/49), München 1987, S. 759-779

²¹⁶⁸ Hinzu kam ein Konstruktionsmangel: Der deutsche Kaiser sollte vom Parlament gewählt werden. Der preußische König, der nach der Entscheidung für die klein-deutsche Lösung (ohne Österreich-Ungarn) als Kaiser vorgesehen war, beharrte auf einer Wahl durch die regierenden Königs- und Fürstenhäuser und nahm die Wahl durch die Nationalversammlung nicht an, vgl. Huber, Ernst-Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band II: Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830-1850, 2.Aufl. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1975, S. 842ff.

²¹⁶⁹ Kühne, Jörg-Detlef: Die Reichsverfassung der Paulskirche. Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben, 2. Aufl. Neuwied 1998, S. 526ff.

²¹⁷⁰ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 49ff.; Gauck, Joachim: Winter im Sommer - Frühling im Herbst. Erinnerungen, 17. Aufl. 2009, S. 213ff.

²¹⁷¹ Zit. nach: Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 49

²¹⁷² Gauck, Joachim: Winter im Sommer - Frühling im Herbst, 17. Aufl. 2009, S. 215f.

²¹⁷³ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 93-98, 114-116

auf den 18. März 1990 vorzuverlegen, um möglichst schnell die Legitimation durch ein demokratisch gewähltes Parlament herbeizuführen.²¹⁷⁴

Trotz der Legitimationsproblematik, die besonders für den Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ aufgeworfen wurde (weil der Entwurf erst nach der Beendigung der Arbeit des Runden Tisches fertiggestellt und veröffentlicht werden konnte), ist den Autoren ein Entwurf gelungen, der für die weiteren Verfassungsdiskussionen auf Bundesebene und auch bei dem Entstehungsprozess der Landesverfassungen der neuen Bundesländer eine maßgebliche Rolle spielte.

Der Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des Zentralen Runden Tisches beruht zum ganz überwiegenden Teil auf der Verfassungsdiskussion und den Beschlüssen des Plenums des Runden Tisches; er ist – entgegen dem Einwand von Uwe Thaysen²¹⁷⁵ – nicht der eigenständige Entwurf der nach Abschluss des Zentralen Runden Tisches weiterarbeitenden Redaktionsgruppe.

Die verfassungsrechtlichen Forderungen und Beschlüsse des Plenums des Zentralen Runden Tisches der DDR haben Eingang in die Gesetzgebung der DDR im Zeitraum von Dezember 1989 bis zum März 1990 gefunden. Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR brachte die Diskussion und die Beschlüsse des Zentralen Runden Tisches in die Form eines vollständigen Verfassungstextes.²¹⁷⁶

26. 2. 2. Der Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder

Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR wurde fortgeführt und eingebracht in den Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder.

Eine Reihe von Mitgliedern des Kuratoriums hatte schon am Verfassungsentwurf des Runden Tisches mitgearbeitet und setzte dieses Engagement im Kuratorium fort. Dabei waren Mitglieder der Bürgerbewegungen in der DDR (z.B. Wolfgang Ullmann, Wolfgang Templin, Tatjana Böhm), reformorientierte Mitglieder der PDS (z.B. Rosemarie Will) und Experten, die zur Arbeit am Verfassungsentwurf des Runden Tisches hinzugezogen worden waren (z.B. Ulrich K. Preuß, Birgit Laubach).²¹⁷⁷ Außerdem arbeiteten Staatsrechtler und Sozialwissenschaftlicher aus der BRD mit, wie

²¹⁷⁴ Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch, 1990, S. 91ff.

²¹⁷⁵ ebenda, S. 145 ff.

²¹⁷⁶ Fischer, Erich: Vom Runden Tisch zum Grundgesetz, in: Fischer, Erich; Künzel, Werner (Hg.): Verfassungsdiskussion und Verfassungsgebung 1990 bis 1994 in Deutschland. Kommentare und Dokumente, Band I, Schkeuditz 2005, S. 9-52, 15ff.: 90 % des Verfassungstextes lagen in der letzten Sitzung des Runden Tisches am 12. 3. 1990 vor

²¹⁷⁷ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 141 Fußn. 14

z.B. Hans Peter Schneider, Wolf-Dieter Narr, Ute Gerhard, Jürgen Seifert, sowie führende Vertreter der Grünen, wie Gerald Häfner und Lukas Beckmann.²¹⁷⁸

Weitere Mitglieder des Kuratoriums kamen von den Grünen und aus der Sozialdemokratie oder standen diesen jedenfalls politisch nahe. Die Vertreter der PDS waren beim Kuratoriumsentwurf in geringerem Umfang vertreten als bei dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches. Der Anteil von Hochschullehrern, insbesondere aus den juristischen und sozialwissenschaftlichen Fakultäten und Fachbereichen, war dagegen höher.

Das Kuratorium begriff sich als erste gesamtdeutsche Bürgerinitiative.²¹⁷⁹ Als wichtigste Vorlage wurde der Verfassungsentwurf des Runden Tisches herangezogen.²¹⁸⁰ Mit dem Kuratoriumsentwurf wurde ein wichtiger Beitrag zur Verfassungsdiskussion nach der Vereinigung geleistet.

Dem Kuratoriumsentwurf ist eine deutlich demokratischere und sozialere Alternative zum Grundgesetz gelungen.

1. Menschen- und Bürgerrechte:

Eine wichtige Ergänzung war die Aufnahme des bisher nur von der Rechtsprechung ausgestalteten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als Recht auf Schutz der Privatsphäre und des Datenschutzes in den Verfassungsentwurf.²¹⁸¹

2. Demokratische Teilhaberechte:

Mit der Aufnahme eines generellen Rechts auf demokratische Teilhabe in Staat und Gesellschaft²¹⁸² wurde das Demokratieprinzip konkretisiert. Über den staatlichen Bereich hinaus soll die demokratische Teilhabe auch für alle Bereiche der Gesellschaft verfassungsrechtlich garantiert werden.

Der Kuratoriumsentwurf ergänzte die rein repräsentative Demokratie des Grundgesetzes durch Formen der direkten Mitwirkung des Volkes mit Volksinitiative (mindestens: 100.000 Unterstützer), Volksbegehren (mindestens: 1.000.000 Unterstützer) und Volksentscheid.²¹⁸³

²¹⁷⁸ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.), Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 34

²¹⁷⁹ Guggenberger Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 31ff.

²¹⁸⁰ Ebenda S. 37f.

²¹⁸¹ Art. 2a KuratE; Guggenberger Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 45f.

²¹⁸² Art. 2 III KuratE; Guggenberger Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 48f.

²¹⁸³ Art. 82a KuratE; Guggenberger Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 68ff.

3. Soziale Grundrechte und Chancengleichheit:

Der Kuratoriumsentwurf ergänzte das Grundgesetz darüberhinaus um soziale Grundrechte und knüpfte damit an die Weimarer Reichsverfassung und die Landesverfassungen von Hessen und Bayern aus dem Jahre 1946 an. Mit dem Recht auf Arbeit²¹⁸⁴ und dem Recht auf Wohnung²¹⁸⁵ wurden zwei wichtige Bereiche aus dem Runden-Tisch-Entwurf übernommen. Das Recht auf Bildung wurde ergänzt durch den Anspruch auf unentgeltlichen und freien Zugang zu allen Schulen.²¹⁸⁶

Damit wurde das allgemein gehaltene Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes (Art. 20 I GG) in wichtigen Bereichen konkretisiert. Ausdrücklich wird die Sicherung elementarer sozialer Rechte und Bedürfnisse als Voraussetzung für die Ansprüche auf politische und gesellschaftliche Teilhabe begründet.²¹⁸⁷ Damit werden die Überlegungen von Jürgen Habermas²¹⁸⁸ und von Regina Kreide²¹⁸⁹ in durchsetzbares Verfassungsrecht umgesetzt.

4. Gleichheitsrechte:

Das Gleichheitsgebot von Männern und Frauen wurde vom Kuratoriumsentwurf erweitert durch die staatliche Verpflichtung, „die gleichberechtigte Teilhabe der Geschlechter in allen gesellschaftlichen Bereichen herzustellen“.²¹⁹⁰ Damit wurde der Frauenförderung eine verfassungsrechtliche Grundlage eingeräumt. Die im Grundgesetz bereits enthaltenen Diskriminierungsverbote (Art. 3 Abs. 3 GG) wurden im Kuratoriumsentwurf noch einmal ergänzt durch das Verbot, Menschen wegen ihrer sexuellen Orientierung zu diskriminieren.²¹⁹¹ Damit sollte der Diskriminierung von Homosexuellen begegnet werden, indem zumindest eine rechtliche Diskriminierung untersagt und dadurch eine stärkere gesellschaftliche Akzeptanz erhofft wurde.

5. Schutz der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen:

Der Schutz der Umwelt war ein besonderes Anliegen des Kuratoriumsentwurfs, auch hier in Fortführung der Regelungen im Verfassungsentwurf des Runden Tisches. Das neu eingeführte Staatsziel „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gegenwärtiger und künftiger Generationen“ wurde als Art. 20a direkt hinter der Grundlagenbestimmung des Art. 20 KuratE eingefügt.²¹⁹²

²¹⁸⁴ Art. 12a KuratE

²¹⁸⁵ Art. 13a KuratE

²¹⁸⁶ Art. 7 II KuratE

²¹⁸⁷ Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland, 1991, S. 39

²¹⁸⁸ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, 1992, S. 155 f.

²¹⁸⁹ Kreide, Regina: Globale Politik und Menschenrechte, 2008, S. 50 ff., 55 ff., 101 ff.

²¹⁹⁰ Art. 3 II KuratE

²¹⁹¹ Art. 3 III KuratE

²¹⁹² Art. 20a KuratE

6. Friedensstaatlichkeit:

Neben dem Verbot des Angriffskrieges, das schon im Grundgesetz enthalten ist (Art. 26 GG), sah der Kuratoriumsentwurf auch eine Pflicht zur Abrüstung vor (Art. 26 Abs. 1 KuratE). Konkretisiert wurde dies durch das Verbot der Produktion und Lagerung von ABC-Waffen sowie das Verbot von Waffenexporten in Drittländer (außerhalb des eigenen Militärbündnisses – Art. 26 Abs. 3 u. 4 KuratE).

Insgesamt kann man den Kuratoriumsentwurf als eine gelungene Weiterentwicklung des Grundgesetzes hin zu einer durchgehenden Demokratisierung von Staat und Gesellschaft sowie einer ausdrücklichen sozialen Ausrichtung bei gleichzeitiger Stärkung der individuellen Menschen- und Bürgerrechte charakterisieren.

In dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches und in dem Kuratoriumsentwurf wurde versucht, über den Traditionsbestand des Grundgesetzes hinausgehende Verfassungsbestimmungen aufzunehmen, die die Privatsphäre des Einzelnen stärker schützen sollten, die den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung zu sichern suchten, die über soziale Grundrechte die Existenz der Bürger absichern wollten, und über Bürgerbewegungen einerseits und über Volksbegehren und Volksentscheid andererseits einen stärkeren Einfluss der Bürger jenseits der Parteien zu ermöglichen versuchten.

26.3. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches – Katalysator für die Verfassungsdiskussion im Prozess der deutschen Einigung.

Zum Wirkungszusammenhang der Verfassungsentwürfe des Runden Tisches und des Kuratoriums auf die Verfassungsdiskussion und auf die Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern

26.3.1. Wirkungen auf die Gemeinsame Verfassungskommission

Die neuen Verfassungsbestimmungen des Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs konnten sich weder im Einigungsvertrag, noch in der Grundgesetzreform 1994 durchsetzen, weil die nach dem Grundgesetz erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit für Verfassungsänderungen (Art. 79 Abs. 2 GG) gegen die Stimmen von CDU/CSU nicht erreicht werden konnte. Die CDU/CSU stellte zusammen mit der FDP die Regierungsmehrheit und versuchte mit allen Mitteln, Änderungen des Grundgesetzes zu verhindern. Dies wurde mit der Formel begründet, das Grundgesetz sei die beste Verfassung, die die Deutschen in ihrer Geschichte hatten (Rupert Scholz). Machtpolitisch sollten insbesondere die Eigentumsverhältnisse unangetastet bleiben und nicht durch weitgehende Forderungen, z.B. im Umweltschutz, eingeschränkt werden. Der Einfluss nicht kontrollierbarer Gruppen, z.B. von Bürgerbewegungen, oder die Risiken eines Volksentscheides sollten ausgeschlossen werden.

In der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) von Bundesrat und Bundestag, mit der der Auftrag aus Art. 5 des Einigungsvertrages zur Prüfung von weiteren

Verfassungsänderungen im Rahmen der deutschen Einigung umgesetzt wurde, hatte die CDU/CSU-Fraktion eine Vetomacht, mit der jede Verfassungsänderung verhindert werden konnte. Nach dem Einsetzungsbeschluss für die Gemeinsame Verfassungskommission bedurften ihre Beschlüsse einer Zwei-Drittel-Mehrheit; die CDU/CSU-Fraktion stellte mehr als ein Drittel der Abgeordneten, so dass sie bei geschlossenem Abstimmungsverhalten jeden verfassungsändernden Beschluss verhindern konnte – und dies in weitem Umfang auch vollzog.

Der Grund für den Widerstand der CDU/CSU-Fraktion gegen Verfassungsänderungen lag in der Auffassung, das Grundgesetz sei die beste Verfassung, die Deutschland je hatte, und solle außer rechtlich einklagbaren und durchsetzbaren Grundrechten keine nicht einlösbaren Staatsziele enthalten. Eine unmittelbare Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid widerspreche dem Repräsentationsprinzip und ermögliche unberechenbare Einflüsse von „Demagogen“ und gut organisierten kleinen Interessengruppen mit starker Medienmacht.

Dies wurde mit dem Konzept des „Vetoplayers“ erklärt, der Veränderungen durch seine Vetomacht verhindern konnte.²¹⁹³

Die CDU/CSU-Fraktion stimmte lediglich der Verabschiedung des Staatszieles auf Frauenförderung (Art. 3 II 2 GG 1994), der Einführung eines Staatsziels Umweltschutz (Art. 20a GG 1994) und dem kommunalen Wahlrecht für Ausländer aus EU-Staaten (Art. 28 GG 1992) zu, und trug damit zu den für Verfassungsänderungen erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat bei (Art. 79 II 2 GG).

Bemerkenswert ist, dass eine erhebliche Anzahl von Vorschlägen aus dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs immerhin **einfache Mehrheiten** in der Gemeinsamen Verfassungskommission erhielten:

- Diskriminierungsverbot wegen der sexuellen Identität,
- über Ehe und Familie hinaus: Schutz für auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften,
- Kinderrechte auf Wahrung und Entfaltung ihrer Grundrechte und auf Entwicklung zu selbstbestimmten und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten, Kinderrechte auf gewaltfreie Erziehung und Anspruch auf kindgerechte Lebensverhältnisse,
- Grundrecht auf Datenschutz und Bestellung eines Datenschutzbeauftragten,
- Staatsziel Recht auf Arbeit, Recht auf Wohnen und Recht auf soziale Sicherheit,
- Staatsziel Schutz und Förderung der Kultur,

²¹⁹³ Tsebelis, George: Veto Players. How Political Institutions Work, New York – New Jersey 2002, S. 19ff., 38ff.; König, Thomas; Tsebelis, George; Debus, Marc (Hg.): Reform Processes an Policy Change. Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies, New York-Dordrecht-Heidelberg-London, 2010, 283 S.; Abromeit, Heidrun; Stoiber, Michael: Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden 2006, S. 63ff.

- Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid,
- das Staatsziel Friedensstaatlichkeit,
- das Selbstaufhebungsrecht des Bundestages,
- Verankerung der Fraktionsrechte im Parlament in der Verfassung,
- Anerkennung der parlamentarischen Opposition im Verfassungstext.

Da die Gemeinsame Verfassungskommission entsprechend der Fraktionsstärken im Bundestag besetzt wurde und jede Landesregierung zwei Vertreter entsandt hatte, kann man daraus – bei aller gebotenen Vorsicht und Zurückhaltung bei der Verwendung historischer Alternativszenarien – den Schluss ziehen, dass hinter den oben genannten Rechten, Staatszielen und Rechtsinstituten zumindest parlamentarische Mehrheiten, vermutlich auch Mehrheiten im Staatsvolk der Bundesrepublik und in der DDR standen.

26.3.2. Wirkungen auf die Gestaltung der Landesverfassungen in den neuen Bundesländern

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches und der Kuratoriumsentwurf waren **Katalysatoren**, über die die oben genannten Verfassungsziele Eingang in die Verfassungen der neuen Bundesländer, aber auch in die EU-Grundrechte-Charta fanden. In den Beratungen der Landesverfassungen der neuen Bundesländer konnten die oben genannten neuen Verfassungsbestimmungen in unterschiedlichem Ausmaß, aber doch deutlich sichtbar, Mehrheiten gewinnen. Der Einfluss der Verfassungsentwürfe des Runden Tisches und des Kuratoriums lässt sich an den Texten der neuen Landesverfassungen und in den Verfassungsberatungen nachweisen.

Dabei darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass sowohl der Verfassungsentwurf des Runden Tisches als auch der Kuratoriumsentwurf zum überwiegenden Teil Verfassungsbestimmungen enthielten, die zum traditionellen Bestand deutschen Verfassungsrechts gehören (z.B. im Grundrechteteil: Menschenwürde, Gleichheitssatz, Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Berufsfreiheit, Eigentumsschutz) oder im institutionellen Teil: Parlamentarisches Regierungssystem, bestimmende Rolle des Parlaments für die Gesetzgebung und den Staatshaushalt, Zweite Kammer zur Vertretung der Länder, föderaler Staatsaufbau, repräsentative Funktion des Präsidenten, unabhängige Gerichte sowie ein Verfassungsgericht.

Der Einfluss des Runden-Tisch-Entwurfs und des Kuratoriumsentwurfs ließ sich an den Verfassungsbestimmungen nachweisen, die im Grundgesetz nicht enthalten sind, sondern erstmals im Runden-Tisch-Entwurf und im Kuratoriumsentwurf erscheinen.

Für das Forschungsprogramm hieß dies, dass zunächst die im Grundgesetz noch nicht vorhandenen Verfassungsbestimmungen herauszuarbeiten sind, also z.B. soziale Grundrechte, Volksbefragung und Volksentscheid.

Danach wurde untersucht, inwieweit diese neuen Bestimmungen bei der Grundgesetzreform, also im Einigungsvertrag, in der Gemeinsamen Verfassungskommission und in der Grundgesetzreform 1994 Eingang fanden. Es hat sich bestätigt, dass sich nur ein geringer Einfluss des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs auf die Änderungen des Grundgesetzes auf Grund des Verfassungsberatungsauftrages aus Art. 5 des Einigungsvertrages feststellen ließ.

Danach wurde untersucht, inwieweit diese „neuen Verfassungsbestimmungen“ Eingang in die Verfassungsberatungen und den Verfassungstext der Landesverfassungen der neuen Bundesländer gefunden haben. Die textliche Übereinstimmung war ein starkes Indiz für den Einfluss. Der Einfluss wurde aber auch über die Verfassungsberatungen nachgewiesen.

Bei den Verfassungsberatungen über die Verfassungen der neuen Bundesländer beschlossen die am 14. Okt. 1990 neugewählten Landtage (die zugleich die Funktion verfassungsgebender Versammlungen hatten) in allen neuen Bundesländern, dass für die Verabschiedung der Landesverfassungen Zwei-Drittel-Mehrheiten erforderlich würden. Die CDU stellte in 4 Bundesländern (einzige Ausnahme: Brandenburg) mehr als ein Drittel der Abgeordneten, hätte also in diesen Ländern jede Verfassung blockieren können, die über das Grundgesetz hinausgehende demokratische oder soziale Rechte und Ziele festschrieb, allerdings um den Preis, dass dann in dem jeweiligen Bundesland keine Verfassung verabschiedet worden wäre.

Für die Übernahme weitergehender Rechte aus dem Runden-Tisch-Entwurf und dem Kuratoriumsentwurf (über die Grundgesetzreform 1994 hinaus) in die Verfassungen der neuen Bundesländer dürften mehrere Gründe maßgebend gewesen sein.

In den Entstehungsprozessen der Verfassungen der neuen Bundesländer spielten neben dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches andere Entwürfe lokaler oder regionaler Runder Tische eine wichtige Rolle, die ihrerseits wieder vom Runden Tisch beeinflusst waren.

Bei der Formulierung der ersten Entwürfe, aber auch bei den weiteren Verfassungsberatungen, waren Mitglieder des Runden Tisches, der Arbeitsgruppen am Runden Tisch und Vertreter der Bürgerbewegungen maßgeblich beteiligt.

Die CDU-Fraktionen, die in vier Bundesländern eine Sperrminorität und damit eine Vetomacht hatten, machten von ihren Vetorechten nur teilweise Gebrauch, sie gingen Kompromisse ein, um die Verabschiedung von neuen Landesverfassungen nicht zu verhindern.

Die CDU- und FDP-Fraktionen gingen manche Kompromisse ein in der Hoffnung, dass (zu) weitgehende Abweichungen vom Grundgesetz über den Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 30 GG) nicht akzeptiert würden, unter Umständen aber auch von den Landesverfassungsgerichten und dem Bundesverfassungsgericht aufgehoben würden.

In allen neuen Bundesländern wurde die gesellschaftliche Gleichstellung der Frauen, das Diskriminierungsverbot wegen der sexuellen Orientierung und das Staatsziel Umweltschutz verfassungsrechtlich verankert (wie bei der Grundgesetzreform 1994).

Darüber hinaus wurden in **allen** neuen Bundesländern folgende weitere, vom Verfassungsentwurf des Runden Tisches propagierte, Grundrechte verankert:

- Grundrecht auf Datenschutz,
- Recht auf Arbeit bzw. Staatsziel Recht auf Arbeit,
- Recht auf Wohnung bzw. Staatsziel Recht auf angemessenen Wohnraum,
- Unmittelbare Mitwirkung des Volkes bei der Gesetzgebung durch Volksinitiative bzw. Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid.

Weitergehende Verfassungsbestimmungen aus dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs wurden nicht in allen, aber **in mehr als einer** Landesverfassung übernommen:

- Achtung der Würde im Sterben,
- Durchsetzung der Meinungs- und Pressefreiheit gegen Gefährdungen durch Pressekonzentration, Medienkonzerne und Private Rundfunk- und Fernsehsender,
- Recht auf politische Mitgestaltung,
- Mitwirkungsrechte und Informationsrechte von Bürgerbewegungen,
- Recht auf soziale Sicherung bzw. Staatsziel soziale Sicherung.

Die brandenburgische Landesverfassung hat die Rechte, Ansprüche, Staatsziele und Rechtsinstitute, die der Verfassungsentwurf des Runden Tisches und der Kuratoriumsentwurf formuliert hatten, am weitesten übernommen, und zwar über die obengenannten Verfassungsbestimmungen hinaus noch in folgenden Punkten:

- Verbot der Willkür und sachwidriger Ungleichbehandlung,
- Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie das Recht auf politische Mitgestaltung werden als Menschenrecht, nicht nur als Bürgerrecht (das nur Deutschen zustehen würde) ausformuliert,
- Schutz von Lebensgemeinschaften unverheirateter Personen,
- Rechte der Kinder,
- Recht auf Bildung.

Der Verfassungsgebungsprozess für die brandenburgische Landesverfassung erfolgte unter breiter Mitwirkung der Bevölkerung, die Landesverfassung wurde schließlich mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag sowie anschließend in einem Volksentscheid angenommen. Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes kam hier am deutlichsten zum Ausdruck, das Volk wurde hier im weitestgehenden Umfang einbezogen. Die Legitimationsfunktion und die Integrationsfunktion der Verfassung wurden hier vorbildlich mobilisiert (vgl. Kap. 3.3.). Die Verfassung des Landes Brandenburg hat darüber hinaus eine sehr niedrigschwellige Volksgesetzgebung, umfassende soziale Grundrechte und weitgehende, in die Gesellschaft hineinwirkende grundrechtliche Gewährleistungen verabschiedet, so dass man diese Verfassung als die sozialste und demokratischste Verfassung in Deutschland bezeichnen kann.

Ein Indiz für die Wahrnehmung demokratischer Partizipationsmöglichkeiten ist die Zahl von 26 direktdemokratischen Verfahren, die von 1991 bis 2006 in Brandenburg eingeleitet worden sind,²¹⁹⁴ mehr als in jedem anderen Bundesland. In Bayern sind 21, in Hamburg 20 Verfahren registriert worden, in Mecklenburg-Vorpommern immerhin 18, in Sachsen 12 und in Sachsen-Anhalt 9 direktdemokratische Verfahren im Zeitraum von 1991 bis 2006.²¹⁹⁵

Ein starkes Indiz für die Herstellung sozialer Voraussetzungen für die Wahrnehmung von Rechten sind die Anzahl der Kinderkrippen und Kindergärten. Erst ausreichende Kinderbetreuungseinrichtungen ermöglichen die Berufstätigkeit von Frauen und stellen damit eine wichtige Voraussetzung für die Förderung der Gleichstellung von Frauen dar. In Brandenburg sind immerhin 41,6 % der unter dreijährigen Kinder in einer Tageseinrichtung (Bundesdurchschnitt 17,4 %; in den neuen Bundesländern und Berlin zwischen 35,7 und 54,5 %).²¹⁹⁶

26. 3. 3. Wirkungen auf die EU-Grundrechte-Charta

Schließlich habe ich untersucht, inwieweit diese „neuen“ Verfassungsbestimmungen Eingang in die EU-Grundrechte-Charta und die EU-Verfassung gefunden haben. Beide wird man auf Grund der Mitwirkung namhafter Verfassungsrechtler aus allen Staaten der EU als europäischen Verfassungsbestand bezeichnen dürfen.

Art. 3 II EU-Charta: Verbot medizinischer Experimente ohne Einwilligung und Aufklärung²¹⁹⁷

Art. 6 EU-Charta: Recht auf Freiheit und Sicherheit²¹⁹⁸

²¹⁹⁴ Rux, Johannes: Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 932f.

²¹⁹⁵ Ebenda, S. 931-938

²¹⁹⁶ Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland, 2010, S. 232; Statistisches Bundesamt; Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hg.): Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Band I, Bonn 2011, S.38f.

²¹⁹⁷ Vgl. Art. 4 II VE-RT

²¹⁹⁸ Vgl. Art. 12 I 1 VE-RT

Art. 7 EU-Charta: Recht auf Privat- und Familienleben, Wohnung und Kommunikation²¹⁹⁹

Art. 8 EU-Charta: Schutz personenbezogener Daten²²⁰⁰

Art. 14 EU-Charta: Recht auf Bildung²²⁰¹

Art. 17 EU-Charta: Schutz geistigen Eigentums²²⁰²

Art. 19 EU-Charta: Verfassungsrechtlicher Abschiebungsschutz²²⁰³

Art. 21 EU-Charta: Schutz vor Diskriminierung, u. a. wegen der sexuellen Ausrichtung²²⁰⁴

Art. 24 EU-Charta: Rechte der Kinder²²⁰⁵

Art. 25 EU-Charta: Rechte älterer Menschen²²⁰⁶

Art. 26 EU-Charta: Integration Behinderter²²⁰⁷

Art. 34 EU-Charta: Recht auf soziale Sicherheit²²⁰⁸

Art. 41 EU-Charta: Recht auf eine gute Verwaltung mit Anhörungsrechten, Akteneinsichtsrechten und Staatshaftung.²²⁰⁹

Damit haben die Menschen- und Bürgerrechte, die der Verfassungsentwurf des Runden Tisches und der Kuratoriumsentwurf vorgeschlagen haben, noch eine späte Anerkennung erfahren.

26. 3. 4. Vorbild für die weitere Verfassungsentwicklung

Nur eine überschaubare Anzahl von Verfassungsbestimmungen im Verfassungsentwurf des Runden Tisches waren völlig neu formuliert und ohne historisches Vorbild. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches hat aber eine erhebliche Zahl von Formulierungen wieder auf die verfassungspolitische Tagesordnung gesetzt (z.B. soziale Grundrechte, Volksbegehren und Volksentscheid, etc.) und damit die Verfassungsdiskussion und die Verständigung über gemeinsame Verfassungswerte beeinflusst und geprägt. Viele der in ihm formulierten Verfassungsbestimmungen wurden nur über den Kuratoriumsentwurf und über die Entwürfe in den Verfassungsgebungsprozessen der neuen Bundesländer in Verfassungsrecht umgesetzt. Ich würde den Verfassungsentwurf des Runden Tisches deshalb als **Katalysator** für die Verfassungsgebungsprozesse im Rahmen der deutschen Einigung bezeichnen.

²¹⁹⁹ Vgl. Art. 8, 9, 10 VE-RT; Art. 2 a, 10, 13 KuratE

²²⁰⁰ Vgl. Art. 8 II VE-RT; Art. 2a II KuratE

²²⁰¹ Vgl. Art. 24 VE-RT; Art. 7 I KuratE

²²⁰² Art. 19 IV VE-RT

²²⁰³ Art. 7 VE-RT; Art. 16 II KuratE

²²⁰⁴ Art. 1 II VE-RT; Art. 3 III KuratE

²²⁰⁵ Art. 22 IV, V VE-RT; 6 VII KuratE

²²⁰⁶ Art. 23 I VE-RT; Art. 12 b KuratE

²²⁰⁷ Art. 1 II, 23 I VE-RT; Art. 12 b II KuratE

²²⁰⁸ Art. 23 II-V VE-RT; Art. 12 b KuratE

²²⁰⁹ Art. 8 II, 21 V VE-RT; Art. 2a II, 17 KuratE

Obwohl der Verfassungsentwurf des Runden Tisches den verfassungsrechtlichen Weg zur Vereinigung der beiden deutschen Staaten sowohl über den Weg des Beitritts (nach Art. 23 GG a.F.; Art. 132 VE-RT) als auch über den Weg der Verabschiedung einer neuen Verfassung für das vereinigte Deutschland (nach Art. 146 GG a.F.; Art. 136 VE-RT) offengelassen hat, und damit – entgegen der Bewertung von Rogner, der eine Verlängerung der Teilung unterstellt hat²²¹⁰ – als Verfassung mit dem Ziel der Vereinigung konzipiert ist, hat er die verfassungsgebende Gewalt des Volkes in vollem Umfang dadurch zur Geltung gebracht, dass er bei beiden Wegen einen obligatorischen Volksentscheid als Voraussetzung für die Verabschiedung der Verfassung vorgesehen hat.

Für meine Arbeit, die den Entstehungsprozess und die Wirkungsgeschichte von zwei der wichtigsten Verfassungsentwürfe im deutschen Einigungsprozess untersucht, lautet das Fazit, dass sowohl der Verfassungsentwurf des Runden Tisches als auch der Kuratoriumsentwurf ihre Impulse für eine Verfassung, die mehr unmittelbare Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes bei politischen Entscheidungen als auch eine stärkere demokratische Durchdringung gesellschaftlicher Institutionen und Organisationen vorgeschrieben haben, ihre Wirkungskraft noch lange nicht erschöpft haben. Sie haben Meilensteine für eine weitere Demokratisierung von Staat und Gesellschaft gesetzt.

Darüber hinaus haben sie das allgemeine Sozialstaatsziel durch die verfassungsrechtliche Verankerung sozialer Grundrechte und Staatsziele, und die Herstellung nicht nur rechtlicher Gleichheit, sondern die Förderung gesellschaftlicher Chancengleichheit konkretisiert und damit zu ihrer rechtlichen Durchsetzung beigetragen.

Der emanzipatorische Gehalt beider Entwürfe wurde in den Landesverfassungen der neuen Bundesländer teils mehr, teils in geringerem Umfang umgesetzt. Beide Verfassungsentwürfe können als Vorbild für eine demokratischere und sozialere Verfassung dienen, die das Prinzip „Mehr Demokratie wagen“ (Willy Brandt) in Verfassungsnormen umsetzt, und über den demokratischen Aufbau der staatlichen Institutionen hinaus Voraussetzungen für eine demokratische Struktur der gesamten Gesellschaft schafft.

Damit haben sowohl der Verfassungsentwurf des Runden Tisches als auch der Kuratoriumsentwurf einen historischen Beitrag zu einer demokratischeren und sozialeren Gestaltung des Verfassungsrechts leisten können.

²²¹⁰ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 179

VI. Zusammenfassung und Ausblick

Mehr Demokratie und mehr Sozialstaat in Bund und neuen Ländern – Verfassungskonzepte und Verfassungsgebung im deutschen Einigungsprozess

Der „Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe Neue Verfassung der DDR des Zentralen Runden Tisches der DDR“ vom 4. April 1990 hat die Hoffnung vieler politisch aktiver Bürger und vieler Gruppen in der DDR auf einen demokratischen Aufbruch zum Ausdruck gebracht. Allerdings haben der Verfassungsentwurf des Runden Tisches und der von ihm inspirierte Verfassungsentwurf des „Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder“ vom 29. Juni 1991 (Kuratoriumsentwurf) nach der Entscheidung der DDR-Volkskammer für einen Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland sowie in der Verfassungsdiskussion nach der Vereinigung Deutschlands und in der juristischen und der verfassungsrechtlichen Literatur nur noch eine untergeordnete Rolle gespielt.

In dieser Arbeit werden die Auswirkungen und Einflüsse des Entwurfs der „Arbeitsgruppe Neue Verfassung der DDR des Zentralen Runden Tisches der DDR“ vom 4. April 1990 auf die Verfassungsdiskussion auf der Bundesebene, insbesondere der Reformdiskussion in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat (1992-1993) und der Grundgesetzreform 1994, einerseits, und andererseits die Einflüsse bei der Erarbeitung von Landesverfassungen in den neuen Bundesländern untersucht. Auf der Bundesebene konnte die CDU/CSU mit ihrer Vetomacht weitergehende Änderungen des Grundgesetzes, insbesondere die Einführung von Elementen direkter Demokratie und die Verankerung von sozialen Grundrechten, z. B. Recht auf Arbeit, Recht auf Wohnen, Recht auf soziale Sicherung, verhindern. Bei den neuen Landesverfassungen lassen sich sehr viel stärkere Einflüsse des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches nachweisen. Ich vertrete die These, dass der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR eine **Katalysatorfunktion** für die Einführung von neuen Grundrechten, z. B. auf Datenschutz, sozialen und ökologischen Staatszielen, und für die Einführung von Elementen direkter Demokratie ausüben konnte, und habe versucht, dies auch zu begründen.

In der Dissertation gehe ich folgenden Forschungsfragen nach:

1. Wie ist der Verfassungsentwurf des Runden Tisches zustande gekommen ?
Welche Akteure haben daran in welchem Umfang mitgewirkt ?
2. Wie ist der Verfassungsentwurf des Kuratoriums zustande gekommen ? Welche Akteure haben daran in welchem Umfang mitgewirkt ?
3. Welche Wirkungen hatten beide Entwürfe auf den Einigungsprozess und die Grundgesetzreform anlässlich der deutschen Einigung ?

4. Welche Wirkungen hatten beide Entwürfe auf die Verfassungsgebung in den neuen Ländern ?
5. Wie ist zu erklären, dass wesentliche Verfassungsinstitute (direkte Demokratie, Soziale Grundrechte, Umweltschutz) zwar auf der Bundesebene nicht umgesetzt wurden, in großen Teilen aber in den Landesverfassungen der neuen Bundesländer ?
6. Welche Bedeutung haben der Verfassungsentwurf des Runden Tisches und der Kuratoriumsentwurf für die weitere Verfassungsentwicklung in Deutschland und Europa ? (Katalysatorfunktion ? Vorbildfunktion ?)

Zu 1.

Zur Genese des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches habe ich zunächst die politische Situation der DDR im Herbst 1989 beschrieben, und die Faktoren, die zum Zusammenbruch geführt haben, herausgearbeitet. Nach einer Analyse der verschiedenen Parteien und Gruppen und ihrer Vorstellungen und Programme habe ich den Einfluss des Runden Tisches auf die politische Entwicklung in der DDR untersucht, insbesondere, wie der Runde Tisch die verfassungspolitischen Vorhaben beeinflusst hat. Danach habe ich die Personen und die Vorstellungen, die in der **Arbeitsgruppe** „Neue Verfassung der DDR“ Einfluss genommen haben, behandelt. Die Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ hat die Impulse, die vom Plenum des Runden Tisches ausgingen, insbesondere bei den Gesetzen zur Meinungs- und Pressefreiheit und bei der Sozialcharta, in einen Verfassungstext umgesetzt. Ich würde den „Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe Neue Verfassung der DDR des Zentralen Runden Tisches“, wie er von seinen Autoren benannt worden ist, als einen **historischen Kompromiss** zwischen den Reformkräften der SED/PDS und den anderen Parteien der sog. Nationalen Front einerseits, und den Bürgerbewegungen andererseits, bezeichnen. Ich habe dies u. a. an folgenden Komplexen festgemacht:

- An der detaillierten Regelung der individuellen Abwehrrechte gegen den Staat einschließlich des Grundrechts auf Datenschutz, bei dem der Einfluss der von den Übergriffen der Staatsgewalt betroffenen oppositionellen Bürgerbewegungen sehr deutlich ablesbar ist,
- An den umfassenden Rechten auf politische Mitgestaltung und bei der Ausgestaltung der politischen Grundrechte auf Meinungs- und Pressefreiheit, Vereinigungsfreiheit, und den Mitgestaltungs- und Mitverwaltungsrechten bis hin zu den Bestimmungen über die unmittelbare Mitwirkung des Volkes über Volksbegehren und Volksentscheid; auch hier ist der Einfluss der Bürgerbewegungen, die ihre errungene Mitgestaltungsmacht über die neue Verfassung sichern wollten, deutlich sichtbar,

- An den sozialen Grundrechten, die vor allem eine soziale Chancengleichheit aller Bürger ermöglichen sollten, vom Recht auf Arbeit, Recht auf Wohnen und Recht auf Teilhabe an allen Bildungseinrichtungen, unabhängig von der sozialen Herkunft oder Stellung; hier ist der Einfluss sowohl der Bürgerbewegungen als auch der Reformkräfte aus der PDS sichtbar,
- An der Gestaltung der Eigentumsordnung, bei der die Anleihen an die DDR-Verfassung sichtbar werden, und eine differenzierte Behandlung der Eigentumsrechte (privates Eigentum, genossenschaftliches Eigentum, Unternehmenseigentum, gesellschaftliches Eigentum) das hervorstechendste Merkmal darstellt,
- An dem Staatsziel Umweltschutz und den vielen dafür vorgesehenen Verfahrensregeln,
- Und an dem Staatsziel Friedensstaatlichkeit, bei dem interessanterweise die Reformer aus der PDS vorschlugen, das Symbol der Friedensbewegung „Schwerter zu Pflugscharen“, das lange Jahre durch die Staatsmacht unterdrückt wurde, als Staatssymbol zu verwenden.

Zu 2.

In vergleichbarer Weise habe ich die Entstehung des Verfassungsentwurfs des „Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder“ untersucht. Auch hier habe ich zunächst die beteiligten Personen und dann die inhaltlichen Schwerpunkte behandelt, und dabei vor allem auch die Einflüsse des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches untersucht.

Zu 3.

In einem weiteren Forschungsschritt habe ich dann die Wirkungen beider Verfassungsentwürfe auf die Verfassungsgebung in Deutschland im Rahmen des Prozesses der deutschen Einigung untersucht. Zunächst habe ich die Wirkungen auf Bundesebene behandelt. In Art. 5 des Einigungsvertrages zwischen der BRD und der DDR wurden die gesetzgebenden Körperschaften angewiesen, sich innerhalb von zwei Jahren mit den Fragen zu beschäftigen, die mit der deutschen Einigung zusammenhängen, insbesondere das Bund-Länder-Verhältnis, die Aufnahme von Staatszielbestimmungen und „mit der Frage der Anwendung des Art. 146 GG und in deren Rahmen einer Volksabstimmung.“

Zu diesem Zwecke wurde eine Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat einberufen, die mit einflussreichen Verfassungsexperten der Parteien besetzt wurden, u. a. Rupert Scholz von der CDU (Mitautor des führenden Grundgesetzkommentars Maunz-Dürig-Herzog-Scholz und ehemaliger Bundesverteidigungsminister), Hans-Jochen Vogel von der SPD (ehemaliger

Parteivorsitzender) und Wolfgang Ullmann (Bündnis 90/Die Grünen, Mitglied des Runden Tisches und der Bürgerbewegung Demokratie Jetzt).

Hier war die Analyse der Verfahrensregelungen wichtig: alle Beschlüsse bedurften einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Vorgriff auf die qualifizierte Mehrheit, die für Verfassungsänderungen vorgeschrieben ist (Art. 79 Abs. 2 GG).

Die Wirkungen der beiden Verfassungsentwürfe wurden anhand der wichtigen Diskussionspunkte in der Gemeinsamen Verfassungskommission analysiert, also der Förderung einer materiellen Gleichstellung von Frauen im Rahmen des formalen Gleichheitssatzes, der Einführung weiterer Diskriminierungsverbote, z. B. für Behinderte, des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes und der weiteren Verfassungsfragen, die schon beim Entwurf des Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs im Focus standen.

Die Beschlüsse der GVK führten zur Grundgesetzreform 1994.

Zu 4.

In einem weiteren Schritt wurden die Wirkungen der beiden Verfassungsentwürfe bei der Verfassungsgebung der neuen Bundesländer, also Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen untersucht. Nach der Beschreibung der Entstehungsbedingungen der beteiligten Parteien und Akteure und der politischen Mehrheitsverhältnisse in den einzelnen Ländern wurden die wichtigen Schritte bis zur Verabschiedung der Landesverfassungen behandelt. Bei der Analyse der inhaltlichen Bestimmungen wurden die Schwerpunkte der Verfassungsdebatten, und insbesondere die Einflüsse des Runden Tisches und des Kuratoriumsentwurfs unter die Lupe genommen. Wie sich herausgestellt hat, wurden in die neuen Landesverfassungen sehr viel mehr Verfassungsbestimmungen aus dem Runden-Tisch-Entwurf und dem Kuratoriumsentwurf übernommen, als in der Gemeinsamen Verfassungskommission und der Grundgesetzreform 1994.

Zu 5.

Für die unterschiedlichen Ergebnisse zwischen Bundesebene und Landesebene (hier: der neuen Bundesländer) wurden Erklärungen gesucht.

Für die Blockade von weitergehenden Verfassungsreformen auf Bundesebene wurde das in der politikwissenschaftlichen Forschung vertretene Konzept des „**Vetoplayers**“ herangezogen. Die CDU/CSU konnte auf Grund der Verfahrensregelungen in der Gemeinsamen Verfassungskommission (Zwei-Drittel-Mehrheiten) jede Verfassungsänderung blockieren, da sie mehr als ein Drittel der Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungskommission stellte. Mit der inhaltlichen Begründung der Ablehnungshaltung, (möglichst wenig Änderungen am Grundgesetz, keine nicht erfüllbaren Erwartungen bei sozialen Grundrechten) beschäftigt sich die Arbeit ausführlich.

Die Verfahrensregelungen, die eine Konsequenz der Zustimmung der SPD zum Einigungsvertrag waren, führten dazu, dass sämtliche Reformvorschläge als Verfassungsänderungen zu behandeln waren (die unter dem Grundgesetz einer 2/3-Mehrheit bedürfen). Eine neue Verfassung, die nach Art. 146 (a.F.) GG nach der Vereinigung zu beschließen war, hätte mit einfacher Mehrheit verabschiedet werden können.

In der Arbeit wurden auch die Verfassungsbeschlüsse in der GVK analysiert, die mit einfacher Mehrheit zustande gekommen waren. Dazu gehörten sehr viele Bestimmungen, die auf den Runden Tisch und das Kuratorium zurückzuführen waren, angefangen von Volksbegehren und Volksentscheid, über soziale Grundrechte, weitere Diskriminierungsverbote und viele weitere Regelungen.

Dieselben Gründe gelten im Prinzip auch auf der Landesebene. Hier mussten allerdings, nachdem im Rahmen des Einigungsvertrages die neu gebildeten Bundesländer Teil der Bundesrepublik Deutschland geworden waren, neue Landesverfassungen erarbeitet und verabschiedet werden. Die Landtage der neuen Bundesländer, die zugleich die Aufgabe von verfassungsgebenden Versammlungen hatten, hatten ebenfalls beschlossen, ihre Landesverfassungen mit 2/3-Mehrheit zu verabschieden. Auch hier hätte die CDU (mit Ausnahme in Brandenburg) jede Verfassungsgebung verhindern können; allerdings wäre es dann nicht zur Verabschiedung von Landesverfassungen gekommen. Diese Gesichtspunkte, sowie die Mitwirkung von Abgeordneten, die auch am Runden Tisch tätig waren, und der Einfluss des Runden-Tisch-Entwurfs führten dazu, dass viele Verfassungsbestimmungen, die vom Runden Tisch und dem Kuratorium herrührten, in die neuen Landesverfassungen aufgenommen wurden. Das gilt u. a. für die flächendeckende Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden.

Zu 6.

Zur Bedeutung, zur Einschätzung und zur Bewertung der beiden Verfassungsentwürfe habe ich mich auf die Anforderungen bezogen, die Jürgen Habermas für die Gestaltung von Verfassungen aufgestellt hat, und habe dieses theoretische Konzept ergänzt um Forderungen, die Helmut Ridder schon seit den fünfziger Jahren angemahnt hatte, sowie um die Notwendigkeit für die Einführung von sozialen Grundrechten, wie sie z. B. von Regina Kreide begründet wurde. Anhand dieser theoretischen Konzepte sowie der Überlegungen zu den verschiedenen Verfassungsfunktionen, wie sie u. a. Mark Arenhövel zusammengefasst hat, und des Verfassungsbegriffs, wie er seit Aristoteles über Georg Jellinek entwickelt wurde, und wie er u. a. von Franz Neumann zusammengefasst worden ist, habe ich dann die beiden Verfassungskonzepte überprüft.

Nur eine überschaubare Anzahl von Verfassungsbestimmungen im Verfassungsentwurf des Runden Tisches waren völlig neu formuliert und ohne historisches Vorbild. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches hat aber eine erhebliche Zahl von Formulierungen wieder auf die verfassungspolitische Tagesordnung gesetzt (z.B. soziale Grundrechte, Volksbegehren und Volksentscheid, etc.), und damit die Verfassungsdiskussion und die Verständigung über gemeinsame Verfassungswerte beeinflusst und geprägt. Viele der in ihm formulierten Verfassungsbestimmungen wurden nur über den Kuratoriumsentwurf und über die Entwürfe in den Verfassungsgebungsprozessen der neuen Bundesländer in Verfassungsrecht umgesetzt. Ich würde den Verfassungsentwurf des Runden Tisches deshalb als **Katalysator** für den Verfassungsgebungsprozess im Rahmen des deutschen Einigungsprozesses bezeichnen.

Obwohl der Verfassungsentwurf des Runden Tisches den verfassungsrechtlichen Weg zur Vereinigung der beiden deutschen Staaten sowohl über den Weg des Beitritts (nach Art. 23 GG a.F.; Art. 132 VE-RT) als auch über den Weg der Verabschiedung einer neuen Verfassung für das vereinigte Deutschland (nach Art. 146 GG a.F.; Art. 136 VE-RT) offengelassen hat, und damit – entgegen der Bewertung von Rogner, der eine Verlängerung der Teilung unterstellt hat²²¹¹ – als Verfassung mit dem Ziel der Vereinigung konzipiert hat, hat er die verfassungsgebende Gewalt des Volkes in vollem Umfang dadurch zur Geltung gebracht, dass er bei beiden Wegen einen obligatorischen Volksentscheid als Voraussetzung für die Verabschiedung der Verfassung vorgesehen hat.

Für eine Arbeit, die den Entstehungsprozess und die Wirkungsgeschichte von zwei der wichtigsten Verfassungsentwürfe im deutschen Einigungsprozess untersucht, lautet das Fazit, dass sowohl der Verfassungsentwurf des Runden Tisches als auch der Kuratoriumsentwurf ihre Impulse für eine Verfassung eingebracht haben, die mehr unmittelbare Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes bei politischen Entscheidungen und auch eine stärkere demokratische Durchdringung gesellschaftlicher Institutionen und Organisationen vorsieht, und deren Wirkungskraft noch lange nicht erschöpft ist. Sie haben Meilensteine für eine weitere Demokratisierung von Staat und Gesellschaft gesetzt.

Darüber hinaus haben sie das allgemeine Sozialstaatsziel durch die verfassungsrechtliche Verankerung sozialer Grundrechte und Staatsziele und die Herstellung nicht nur rechtlicher Gleichheit, sondern die Förderung gesellschaftlicher Chancengleichheit konkretisiert und damit zu ihrer rechtlichen Durchsetzung beigetragen.

Der emanzipatorische Gehalt beider Entwürfe wurde in den Landesverfassungen der neuen Bundesländer in unterschiedlichem Umfang, am weitesten in Brandenburg,

²²¹¹ Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR, 1993, S. 179

umgesetzt. Beide Verfassungsentwürfe können als Vorbild für eine demokratischere und sozialere Verfassung dienen, die das Prinzip „Mehr Demokratie wagen“ (Willy Brandt) in Verfassungsnormen umsetzt, und über den demokratischen Aufbau der staatlichen Institutionen hinaus Voraussetzungen für eine demokratische Struktur der gesamten Gesellschaft schafft.

Damit haben sowohl der Verfassungsentwurf des Runden Tisches als auch der Kuratoriumsentwurf einen historischen Beitrag zu einer demokratischeren und sozialeren Gestaltung des Verfassungsrechts leisten können.

Abkürzungsverzeichnis:

ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung (eines Gesetzes)
APuZG	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (wird zitiert nach Band und Seitenzahl, z. B. BGHZ 39, 198 ff. = Band 39 Seite 198 ff.)
BGHSt.	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen (wird zitiert nach Band und Seitenzahl, z. B. BGHSt. 20, 292 ff. = Band 20 Seite 292 ff.)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	Bundestag
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Die Entscheidungen werden zitiert nach Band und Seite, z. B. BVerfGE 5, 85ff. (=Band 5, Seite 85ff.)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (werden zitiert nach Band und Seite, z. B. BVerwGE 87, 228ff. = Band 87 Seite 228 ff.)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DDR-Verfassung	Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik (1949, 1968, 1974)
Drucks.	Drucksache
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GG	Grundgesetz vom 23. 5. 1949 i.d.F. bis 1989
GG94	Grundgesetz i.d.F. des Grundgesetzreformgesetzes vom 27. 10. 1994
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
GVK	Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat
i.d.F.	in der Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
JöR NF	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart Neue Folge
JZ	Juristenzeitung
KuratE	Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen Demokratisch verfaßten Bund Deutscher Länder vom 29. Juni 1991
LT	Landtag
LV	Landesverfassung
n. F.	neue Fassung

NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Prot.	Protokoll
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RGBL	Gesetzblatt des Deutschen Reiches
RG	Reichsgericht
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (wird zitiert nach Band und Seite: RGZ 107, 78 ff.)
S.	Seite
(S.	bei Verfassungs- und Gesetzestexten: Satz)
VE-RT	Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe 'Neue Verfassung der DDR' des Zentralen Runden Tisches vom 4. 4. 1990
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11. 8. 1919
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Verfassungstexte und Gesetzestexte werden entsprechend der juristischen Zitierweise nach Artikeln (Art.), Absatz (Abs.) und Satz (S.) zitiert,
z. B. Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG oder kürzer: Art. 14 II 2 GG

Quellenverzeichnis

Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Runden Tisches (Hg.): Entwurf Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1990, 78 S.

Benz, Wolfgang (Hg.): Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen 1941-1949, München 1979

Bundesarchiv Berlin:

Protokolle der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des Zentralen Runden Tisches der DDR,

DA 3/36 Blatt 1 – 116

DA 3/37 Blatt 1 - 128

DA 3/38 Blatt 1 - 140

DA 3/39 Blatt 1 - 90

DA 3/40 Blatt 1 - 97

DA 3/41 Blatt 1 – 113

DA 3/42 Blatt 1 - 194

Einige ausgewählte Dokumente der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ sind auch abgedruckt in:

Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR (Beiträge zur Politischen Wissenschaft Band 66), Berlin 1993, S. 194 – 211:

Graefrath/Mohr: Formulierungsvorschlag für den Komplex Grund- und Menschenrechte in einer neuen Verfassung der DDR vom 5. 1. 1990

(Bundesarchiv DA 3/36 Blatt 54-67, Rogner S. 194-199)

Initiativgruppe zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung der DDR; K. Emmerich, J. Fischer, A. Gängel, J. Köhn, R. Mecklenburg, O. Ritter und G. Quilitzsch, vom 23. Jan. 1990

(Bundesarchiv DA 3/36 Blatt 96; Rogner S. 199)

Akademie der Wissenschaften der DDR, Institut für Rechtswissenschaft, Wilfried Ballaschk, Klaus Emmerich, Jürgen Fischer, Andreas Gängel, Jens Köhn, Reinhard Mecklenburg, Gerd Quilitzsch, Olaf Ritter, vom 6. 2. 1990

(Bundesarchiv DA 3/38 Blatt 71-102 ; Rogner S. 200-203)

Vorlage zum Problem der Systematik, der Schranken und der Grundrechtsgarantien (SED-PDS, VL, DJ) (ohne Datum)

(Bundesarchiv DA 3/37 Blatt Rogner S. 203-204)

Rosemarie Will: Vorlage Politische Willensbildung vom 28. 2. 1990

(Bundesarchiv DA 3/39 Blatt 57-63; Rogner S. 204-205 auszugsweise)

Diskussion des Abschnitts „Politische Willensbildung“ am 6.3.1990

(Bundesarchiv DA 3/40 Blatt 1-2; Rogner S. 205-206)

Protokoll AG Neue Verfassung vom 12. 1. 1990

(Bundesarchiv DA 3/36 Blatt 68-69; Rogner S. 207 auszugsweise)

Protokoll AG Neue Verfassung vom 24. 1. 1990

(Bundesarchiv DA 3/36 Blatt 105-107; Rogner S. 208 auszugsweise)

Protokoll AG Neue Verfassung vom 31. 1. 1990
(Bundesarchiv DA 3/37 Blatt 3-8; Rogner S. 208-210 auszugsweise)

Protokoll AG Neue Verfassung vom 7. 3. 1990
(Bundesarchiv DA 3/37 Blatt 87-89; Rogner S. 210 auszugsweise)

Protokoll AG Neue Verfassung vom 14. 3. 1990
(Bundesarchiv DA 3/37 Blatt 118; Rogner S. 211 auszugsweise)

Bundesgesetzblatt, hg. vom Bundesministerium der Justiz, (Bundesanzeiger Verlag), Jahrgang 1949ff.

Teil I: Alle Bundesgesetze, Verordnungen von wesentlicher oder dauernder Bedeutung, Entscheidungen über die sachliche Zuständigkeit nach Art. 129 Abs. 1 GG, die Entscheidungsformeln der Urteile des BVerfG nach § 31 Abs. 2 S. 1 BVerfGG, Anordnungen und Erlasse des Bundespräsidenten, Bekanntmachungen über innere Angelegenheiten des Bundestages und des Bundesrates und andere Bekanntmachungen, sofern deren Veröffentlichung zwingend ist;

Teil II: Völkerrechtliche Übereinkünfte und Verträge, die zu ihrer Inkraft- oder durchsetzung erlassenen Rechtsvorschriften und damit zusammenhängende Bekanntmachungen.

Der Bundesminister des Inneren; Der Bundesminister für Justiz (Hg.):
Staatszielbestimmungen – Gesetzgebungsaufträge. Bericht der
Sachverständigenkommission, 1983, 139 S.

Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Menschenrechte. Dokumente und
Deklarationen. Schriftenreihe Band 397, 4. Aufl. Bonn 2004, 616 S.

Deutscher Bundesrat (Hg.): Plenarprotokolle, 1949ff.

Deutscher Bundesrat (Hg.): Drucksachen

Deutscher Bundestag: Plenarprotokolle, 1949ff.

u. a.: 12/209 Stenographischer Bericht, 209. Sitzung, Bonn, Freitag, den 4. Februar
1994

Deutscher Bundestag, Drucksachen, 1949ff.

u. a.:

Deutscher Bundestag: 7. Wahlperiode, Drucksache 7/5924, 292 S. (Schlussbericht der
Enquete-Kommission Verfassungsreform)

Deutscher Bundestag: 10. Wahlperiode, Drucksache 10/990, 09. 02. 1984
Gesetzentwurf der Fraktion Die Grünen, Entwurf eines Sechsenddreißigsten Gesetzes
zur Änderung des Grundgesetzes

Deutscher Bundestag: 11. Wahlperiode, Drucksache 11/7905, 18. 09. 1990,
Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss)

Deutscher Bundestag: 11. Wahlperiode, Drucksache 11/7760, Denkschrift zum
Einigungsvertrag

Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode: Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5. 11. 1993, Drucksache 12/6000, 167 S.
(auch zitiert: Schlussbericht der Gemeinsamen Verfassungskommission)

Deutscher Bundestag: 12. Wahlperiode, Drucksache 12/415, 24. 04. 91, Antrag der Fraktion der SPD, Weiterentwicklung des Grundgesetzes zur Verfassung für das geeinte Deutschland – Einsetzung eines Verfassungsrates-

Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hg.):
Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, 12. Deutscher Bundestag, Zur Sache 2/96, Bonn 1996
Band 1: Bericht und Sitzungsprotokolle, 1195 Seiten
Band 2: Anhörungen und Berichterstattergespräche, 853 Seiten
Band 3: Arbeitsunterlagen und Gesetzesmaterialien, 1428 Seiten

Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hg.):
Protokolle der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik 10. Wahlperiode (vom 5. April bis 2. Oktober 1990); Zur Sache 1 / 2000, Nachdruck Berlin 2000
Band 1: Protokolle der 1. Sitzung bis 9. Sitzung, 282 Seiten
Band 2: Protokolle der 10. Sitzung bis 25. Sitzung, 1115 Seiten
Band 3: Protokolle der 26. Sitzung bis 38. Sitzung, 1872 Seiten

Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien der Enquete – Kommission ‚Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland‘ (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), Baden- Baden und Frankfurt am Main 1995, 9 Bände in 18 Teilbänden,
Band I: Enquete-Kommission: Anträge, Debatten, Bericht, 874 S.
Band V in 3 Teilbänden: Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen und internationale Rahmenbedingungen, 2962 S.
Band VII in 2 Teilbänden: Möglichkeiten und Formen abweichenden und widerständigen Verhaltens und oppositionellen Handelns, die friedliche Revolution im Herbst 1989, die Wiedervereinigung Deutschlands und Fortwirken von Strukturen und Mechanismen der Diktatur, 2040 S.
Band VIII: Das Ministerium für Staatssicherheit. Seilschaften, Altkader, Regierungs- und Vereinigungskriminalität, 893 S.

Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien der Enquete-Kommission ‚Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit‘ (13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), Baden – Baden und Frankfurt am Main 1999, 8 Bände in 14 Teilbänden
Band II in 2 Teilbänden: Strukturelle Leistungsfähigkeit des Rechtsstaats Bundesrepublik Deutschland bei der Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit – Opfer der SED-Diktatur / Elitenwechsel im öffentlichen Dienst / Justizielle Aufarbeitung, 1849 S.
Band III in 3 Teilbänden: Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, 2891 S.

Doemming, Klaus-Berto von; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Neue Folge, Band 1 (1951), Tübingen 1951, S. 1-926

Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes, in: Aus Politik und Zeitgeschichte vom 24. Dezember 1993, B 52-53/ 93, S.49-54

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, hg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1951-2014ff., Bde. 1 ff.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen

Fischer Weltalmanach 1991, Begründet von Prof. Dr. Gustav Fochler-Hauke, hg. von der Redaktion des Fischer Weltalmanach, bearbeitet von Eleonore Baumann u. a., Frankfurt am Main 1990, 1151 S.

Fischer, Erich; Künzel, Werner (Hg.): Verfassungsdiskussion und Verfassungsgebung 1990 bis 1994 in Deutschland. Kommentare und Dokumente, Schkeuditz 2005
Band I: Kommentare, 508 S.
Band II: Dokumente, Teil I, S. 1 - 512
Band III: Dokumente, Teil II, S. 513 - 1006

Franz, Günther (Hg.): Staatsverfassungen. Eine Sammlung wichtiger Verfassungen der Vergangenheit und Gegenwart in Urtext und Übersetzung, München – Wien, 3. Aufl. 1975, 627 S.

Gosewinkel, Dieter; Masing, Johannes (Hg.): Die Verfassungen in Europa 1789 – 1949. Wissenschaftliche Textedition unter Einschluß sämtlicher Änderungen und Ergänzungen sowie mit Dokumenten aus der englischen und amerikanischen Verfassungsgeschichte, München 2006, 2116 S.

Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik Teil I, Jahrgang 1989

Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik Teil I, Jahrgang 1990,
Dieser Band enthält die Nummern 1 bis 65 nebst Inhaltsübersicht und ein Stichwortverzeichnis, hg. vom Amt des Ministerpräsidenten, Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik

Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg, 1990ff.

Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Mecklenburg-Vorpommern, 1990ff.

Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt, 1990ff.

Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt, 1990ff.

Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen, 1990ff.

Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen-Hintergründe-Materialien, München - Wien 1991, 443 S.

Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament (Bouvier Forum, hg. von Peter Siebenmorgen, Band 5), Bonn 1990, 482 S.

Judt, Matthias (Hg.): DDR-Geschichte in Dokumenten. Beschlüsse, Berichte, interne Materialien und Alltagszeugnisse, Berlin 1998 (= Schriftenreihe Bd. 350 der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1998), 639 S.

Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode 1990, hg. von Klaus Holzapfel, 63. Aufl. Stand 1. Mai 1991, Rheinbreitbach 1991, 316 S.

Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder (Hg.): Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung. Denkschrift und Verfassungsentwurf, Baden-Baden 1991, 212 S.

Landtag Brandenburg (Hg.): Drucksachen 1/1 ff., 1990ff.

Landtag Brandenburg (Hg.): Landtag Brandenburg, 1. Wahlperiode, Plenarprotokolle, 1990ff.

Landtag von Mecklenburg-Vorpommern (Hg.): Drucksachen, 1990ff.

Landtag von Mecklenburg-Vorpommern (Hg.): Protokolle, 1990ff.

Landtag von Sachsen-Anhalt (Hg.): Drucksachen 1/1 ff., 1990ff.

Landtag von Sachsen-Anhalt (Hg.): Landtag von Sachsen-Anhalt, Erste Wahlperiode, Stenographische Berichte, 1990ff.

Landtag des Freistaats Thüringen (Hg.): Protokolle, 1990 ff.

Landtag des Freistaats Thüringen (Hg.): Drucksachen, 1990 ff.

Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz. Textausgabe mit ausführlichem Sachverzeichnis und einer Einführung hg. von Bruno Simma und Ulrich Fastenrath, 5. Aufl. 2004, München, 744 S.

Mitter, Armin; Wolle, Stefan (Hg.): Ich liebe euch doch alle ! Befehle und Lageberichte des MfS Januar – November 1989, 3. Aufl. Berlin 1990, 251 S.

Das Parlament vom 14. 1. 1994, 44. Jahrgang 1994, Nr. 2, Verfassung und Verfassungsreform

Rein, Gerhard (Hg.): Die Opposition in der DDR. Entwürfe für einen anderen Sozialismus. Texte, Programme, Statuten von Neues Forum u. a., mit Beiträgen von Ibrahim Böhme u. a., Berlin 1989, 239 S.

Sächsischer Landtag des Freistaats Sachsen (Hg.): Sächsischer Landtag 1. Wahlperiode, Plenarprotokolle, 1990 ff.

Sächsischer Landtag des Freistaats Sachsen (Hg.): Sächsischer Landtag 1. Wahlperiode, Drucksachen, 1990 ff.

Schuster, Rudolf (Hg.): Deutsche Verfassungen. Paulskirchenverfassung, Preußische Verfassungsurkunde, Reichsverfassung, Weimarer Verfassung, Ermächtigungsgesetz, Grundgesetz, Verfassungen der DDR 1949, 1968 und 1974, Entwurf des „Runden

Tisches“ für eine Verfassung der DDR. Mit Karten der Verfassungsgebiete und ausführlichem Register.

Mit allen Änderungen des Grundgesetzes durch die Verfassungsreform, (Goldmann Taschenbuch 12393), München 1994, 508 S.

Sozialreport 1995. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern, hg. vom Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin – Brandenburg, 1. Aufl. Berlin 1995, 382 S.

Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1990, 740 S.

Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistisches Jahrbuch 1991 für das vereinte Deutschland, Wiesbaden 1991

Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistisches Jahrbuch 1999 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1999, 763 S.

Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland mit „Internationalen Übersichten“, Wiesbaden 2010, 745 S.

Statistisches Bundesamt (Hg.): 20 Jahre Deutsche Einheit. Wunsch oder Wirklichkeit, Wiesbaden 2010, 64 S.

Statistisches Bundesamt (Hg.): Datenreport 1992. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA), Bonn 1992 (Bundeszentrale für politische Bildung – Schriftenreihe Band 309), 661 S.

Statistisches Bundesamt (Hg.): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA), Bonn 2006 (Bundeszentrale für politische Bildung), 678 S.

Statistisches Bundesamt (Destatis); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (Hg.) in Zusammenarbeit mit: Das Sozioökonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW):

Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Band I und Band II, (Bundeszentrale für politische Bildung), Bonn 2011

Band I, 214 S.,

Band II, 448 S.

Statistisches Bundesamt (Destatis); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (Hg.) in Zusammenarbeit mit: Das Sozioökonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin):

Datenreport 2013. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland (Bundeszentrale für politische Bildung), Bonn 2013, 432 S.

Stern, Klaus; Schmidt-Bleibtreu, Bruno (Hg.): Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit.

Band 1: Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit Vertragsgesetz. Begründungen und Materialien, München 1990, 358 S.

Band 2: Einigungsvertrag und Wahlvertrag mit Vertragsgesetzen, Begründungen Erläuterungen und Materialien, München 1990, 1097 S.

Band 3: Zwei – plus – Vier – Vertrag, Partnerschaftsverträge EG – Maßnahmenpaket mit Begründungen und Materialien, München 1991, 593 S.

Thaysen, Uwe (Hg.): Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, Wiesbaden 2000

Band 1: Aufbruch, S. 1-255,

Band 2: Umbruch, S. 257-548,

Band 3: Neuer Machtkampf, S. 549-875,

Band 4: Identitätsfindung ?, S. 877-1148

Band 5: Dokumente, 746 S.

Thüringer Landtag (Hg.): Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, Drucksachen 1/1ff., 1990ff.

Thüringer Landtag (Hg.): Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, Plenarprotokolle, 1990ff.

Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten. Textausgabe mit einer Einführung und einem Sachverzeichnis von Prof. Dr. Alfred Kimmel und Dr. Christiane Kimmel, 6. Aufl. München 2005, (Beck-Texte im dtv 5554), 996 S.,

Verfassungen der deutschen Bundesländer mit dem Grundgesetz. Textausgabe mit Sachverzeichnis. Einführung von Prof. Dr. Christian Pestalozza, 8. Aufl. München 2004, (Beck-Texte im dtv 5530), , 485 S.,

Verfassungsrechtsausschuss des Deutschen Anwaltvereins: Stellungnahme zur Änderung des Grundgesetzes, welche die Arbeiten der Gemeinsamen Verfassungskommission umsetzen, in: Anwalts-Blatt 8+9, 1994, S.397-400

Literaturverzeichnis

A²²¹²

Abendroth, Wolfgang: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, VVDStRL 23 (1954), auch abgedruckt in:

Abendroth, Wolfgang: Arbeiterklasse, Staat und Verfassung. Materialien zur Verfassungsgeschichte und Verfassungstheorie der Bundesrepublik (Studien zur Gesellschaftstheorie, hg. von Norbert Altmann u. a.), hg. von Joachim Perels, Frankfurt am Main und Köln 1975, S. 64-69

Abromeit, Heidrun; Stoiber, Michael: Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme. Lehrbuch, 1. Aufl. Wiesbaden 2006, 286 S.

Adorno, Theodor W.: Gesammelte Schriften, hg. von Rolf Tiedemann, 20 Bände, Frankfurt am Main 1997

Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, Potsdam-Babelsberg (Hg.): Staatsrecht der DDR. Lehrbuch, Berlin 1978, 551 S.

Alemann, Ulrich von (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung, Opladen 1995, 408 S.

Alemann, Ulrich von; Tönnemann, Wolfgang: Grundriß: Methoden in der Politikwissenschaft, in:

Alemann, Ulrich von (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung, 1995, S. 17 - 140

Alternativkommentar: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in zwei Bänden (Reihe Alternativkommentare, hg. von Rudolf Wassermann), bearbeitet von Richard Bäuml u. a., Wissenschaftliche Redaktion: Erhard Denninger, Helmut Ridder, Helmut Simon, Ekkehart Stein, Band 1 Art. 1 – 20, Neuwied und Darmstadt 1984, 1433 S.; Band 2 Art. 21 – 146, Neuwied und Darmstadt, 1984, 1758 S.

Andruschow, Karin; Frister, Siegfried; Mersmann, Rita; Winkler, Gunnar: Arbeitsmarkt und Bildung, in:

Sozialreport 1995. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern, hg. vom Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e. V. durch Gunnar Winkler, Berlin 1995, S. 81 - 169

Ansbach, Tatjana; Böhm, Tatjana; Fischer, Erich, (Beiträge): Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches: Kurzkommentare von Autoren und Beratern, in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine, (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen - Hintergründe - Materialien, München - Wien 1991, S. 388 - 398

²²¹² Beim erstmaligen Literaturnachweis im Text wird die Fundstelle vollständig, bei nachfolgenden Fußnoten wird nur noch der Kurztitel zitiert

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, Darmstadt 1965 (Nachdruck der 14. Aufl. Berlin 1933), 800 S.

Arenhövel, Mark: Transition und Konsolidierung in Spanien und Chile. Strategien der Demokratisierung, (Focus Kritische Universität), Gießen 1998, 520 S.

Arenhövel, Mark: Globales Regieren. Neubeschreibungen der Demokratie in der Weltgesellschaft, Frankfurt – New York 2003, 362 S.

Aristoteles: Politik. Schriften zur Staatstheorie, Stuttgart 1989, 613 S.

Arnold, Volker: Rätebewegung und Rätetheorien in der Novemberrevolution. Räte als Organisationsformen des Kampfes und der Selbstbestimmung (Texte zur Arbeiterbewegung. Edition SOAK im Junius-Verlag), 2. Aufl. Hamburg 1985, 404 S.

Atteslander, Peter: Methoden der empirischen Sozialforschung, 4. Aufl. Berlin – New York, 1975, 320 S.; 13. Aufl. Berlin 2010, 387 S.

B

Badura, Peter: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, München 1986, 633 S.
4. Aufl. München 2010, 1067 S.; 5. Aufl. München 2012, 1047 S.

Badura, Peter: Art. Verfassung, in: Evangelisches Staatslexikon, 3. Aufl. 1987, Sp. 3737

Badura, Peter: Das Grundgesetz – Verfassung für Deutschland,
in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 10, 41. Jg. (1990), S. 621 – 629,
auch abgedruckt in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine, (Hg.): Die
Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen - Hintergründe -
Materialien, München - Wien 1991, S. 325-349

Batt, Helge–Lothar: Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit. Akteure,
politischer Prozeß und Ergebnisse (Reihe: Analyse Politik – Gesellschaft - Wirtschaft
Band 56), Opladen 1996, 196 S.

Batt, Helge-Lothar: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit im vereinigten
Deutschland. Die Dichotomie des Grundgesetzes zwischen limitierend-formalen und
dirigierend-materiale Verfassungsverständnis, Opladen 2003, 456 S.

Beck, Ulrich: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne (edition
suhrkamp Neue Folge 365), Frankfurt am Main 1986, 392 S.

Becker, Josef; Stammen, Theo; Waldmann, Peter (Hg.): Vorgeschichte der
Bundesrepublik Deutschland. Zwischen Kapitulation und Grundgesetz, (Uni-
Taschenbücher 854), München 1979, 452 S.; 2. Aufl. 1987, 463 S.

Benda, Ernst: Das letzte Wort dem Volke. Auch die ostdeutschen Bürger müssen sich
unsere Verfassung zu eigen machen, in: Die Zeit vom 14. 9. 1990 (Nr. 38), S. 13,

abgedruckt in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen – Hintergründe – Materialien, München - Wien 1991, S. 224-229

Benda, Ernst; Maihofer, Werner; Vogel, Hans-Joachim (Hg.): Handbuch des Verfassungsrechts. Studienausgabe Teil 1, 2., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin, New York 1995, 850 S.

Benda, Ernst; Maihofer, Werner; Vogel, Hans-Joachim (Hg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Studienausgabe Teil 2, 2. neubearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin, New York 1995, 1771 S.

Bendel, Petra: Art. Parteiendemokratie, in:
Nohlen, Dieter (Hg.): Lexikon der Politik,
Band 7: Politische Begriffe, hg. von Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze u. Suzanne S. Schüttemeyer, München 1998, Frankfurt am Main und Wien, S. 458-459

Benszt, Ulrich; Franke, Dietrich: Schulische Bildung, Jugend und Sport, in:
Simon, Helmut; Franke, Dietrich; Sachs, Michael (Hg.): Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden 1994, S. 109-129

Benz, Wolfgang (Hg.): Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen 1941-1949 (dtv-Dokumente), München 1979, 528 S.

Berelson, Bernard: Content Analysis in Communication Research, New York 1952 (2. Aufl. 1971), zit. nach:
Klaus Merten: Methoden der empirischen Sozialforschung, Materialien 11, WS 77/78 SS 78, (maschinenschriftliches Manuskript), S. 1

Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch, (Uni – Taschenbücher 1391), 3. überarbeitete und ergänzte Aufl., Opladen 1997, 353 S.

Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch, 4. überarbeitete und erweiterte Aufl. Wiesbaden 2003, 416 S.

Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand: Einführung. Entwicklung und Stellenwert der vergleichenden Politikwissenschaft, in: Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft, 3. Aufl. Opladen 1997, S. 11 ff.; 4. Aufl. Wiesbaden 2003, S. 13 - 28

Berlit, Uwe: Eigentum, Wirtschaft, Arbeit und soziale Ordnung, in:
Simon, Helmut; Franke, Dietrich; Sachs, Michael (Hg.): Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden 1994, S. 153-170

Beyme, Klaus von: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1970, 1025 S.; 2. Aufl. 1973, 1025 S.

Bickhardt, Stephan: Die Entwicklung der DDR-Opposition in den achtziger Jahren, in: Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“ (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), hg. vom Deutschen Bundestag, Band VII/ 1, Baden-Baden 1995, S. 450-503

Bock, Bettina: Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik (Schriften zum Umweltrecht Band 14), Berlin 1990, 386 S.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die Methoden der Verfassungsinterpretation. Bestandsaufnahme und Kritik, Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1976, S. 2089-2099

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, (suhrkamp taschenbuch wissenschaft 953), Frankfurt am Main 1991, 443 S.

Boll, Bernhard; Holtmann, Everhard: Sachsen-Anhalt, in: Hartmann, Jürgen (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt 1997, 3. erweiterte und aktualisierte Neuausgabe, Bonn 1997, (hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung), S. 546ff.

Born, Karl Erich: Von der Reichsgründung bis zum Ersten Weltkrieg, in: Gebhardt Handbuch der deutschen Geschichte, hg. von Herbert Grundmann, 9. Aufl. Stuttgart 1970, Taschenbuchausgabe: Band 16, 3. Aufl. München 1978, 260 S.; 16. Aufl. München 1999, 279 S.

Borowsky, Peter; Vogel, Barbara; Wunder, Heide: Einführung in die Geschichtswissenschaft I: Grundprobleme, Arbeitsorganisation, Hilfsmittel (Studienbücher Moderne Geschichte Band I), 4. Aufl. Opladen 1980; 5. Aufl. Opladen 1989, 212 S.

Boshof, Eugen; Düwell, Kurt; Kloft, Hans: Grundlagen des Studiums der Geschichte. Eine Einführung, Köln-Wien 1973, 5. Aufl. Köln-Wien 1997, 338 S.

Bracher: Karl Dietrich: Die deutsche Diktatur. Entstehung, Struktur, Folgen des Nationalsozialismus, Erstausgabe Köln 1969, 6. Aufl. Frankfurt/M., Berlin, Wien 1979, 588 S.

Bredow, Wilfried von: Im Schlagschatten des Bundesverfassungsgerichts, in: Konegen, Norbert; Nitschke, Peter (Hg.): Revision des Grundgesetzes ? Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Opladen 1997, S. 159-176

Bremers, Markus: Die Gemeinsame Verfassungskommission. Warum gilt das Grundgesetz ? Verfassungstheoretische Herausforderung und parlamentarische Bewältigung der Verfassungsdebatte der deutschen Einheit, Wiesbaden 2001, 402 S.

Broszat, Martin: Der Staat Hitlers (dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, hg. von Martin Broszat und Helmut Heiber, Band 9), 1. Aufl. 1969, 3. Aufl. München 1973, 473 S.; 15. Aufl. München 2000, 475 S.

Bruckmeier, Karl: Die Bürgerbewegungen der DDR im Herbst 1989, in:
Gerda Haufe; Karl Bruckmeier (Hg.): Die Bürgerbewegungen in der DDR und in den
ostdeutschen Ländern, Opladen 1993, S. 29-77

Brünneck, Alexander von: Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik
Deutschland 1949-1968 (Edition Suhrkamp Bd. 944), Frankfurt am Main 1978, 401 S.

Brünneck, Alexander von: Die Verfassung des Landes Brandenburg von 1992, in:
Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Band 52 (2004), S. 259ff.

Brunkhorst, Hauke; Kreide, Regina; Lafont, Cristina (Hg.): Habermas-Handbuch.
Leben-Werk-Wirkung, Stuttgart 2009, 392 S.

Bürklin, Wilhelm; Jung, Christian: Deutschland im Wandel. Ergebnisse einer
repräsentativen Meinungsumfrage, in:
Korte, Karl-Rudolf; Weidenfels, Werner (Hg.): Deutschland – Trend Buch. Fakten und
Orientierungen, (Schriftenreihe Bd. 375), Bonn 2001, (Bundeszentrale für politische
Bildung), S. 675 ff.

Bumke, Christian; Voßkuhle, Andreas: Casebook Verfassungsrecht, 5. Aufl. München
2008, 518 S.; 6. Aufl. Tübingen 2013, 660 S.

Busch, Eckart: Die Gemeinsame Verfassungskommission. Eine neue Institution für die
Grundgesetzreform, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, vom 24. Dezember 1993, B 52-
53/93, S. 7-11

Busch, Eckart: Zur sicherheitspolitischen Orientierung der Verfassung,
in: Aus Politik und Zeitgeschichte, vom 24. Dezember 1993, B 52-53/93, S.27-32

Busch, Eckart: Die Förderung des Verfassungsdiskurses als wichtiges Arbeitsergebnis,
in: Das Parlament vom 31. Mai 1996, Dokumentation, S. 13

C

Czerwick, Edwin: Politischer Problemhaushalt und Alternativen in einzelnen
Sachbereichen – Ein Überblick, in:
Kaack, Heino; Roth, Reinhold (Hg.): Handbuch des deutschen Parteiensystems.
Struktur und Politik in der Bundesrepublik zu Beginn der achtziger Jahre,
Band II Programmatik und politische Alternativen der Bundestagsparteien, (Uni-
Taschenbuch 1019) Opladen 1980, S. 203-220

D

Degenhart, Christoph; Meissner, Claus (Hg.): Handbuch der Verfassung des Freistaates
Sachsen, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden 1997, 604 S.

Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien der Enquete-Kommission ‚Aufarbeitung von
Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland‘ (12. Wahlperiode des
Deutschen Bundestags), Baden-Baden und Frankfurt am Main 1995, 9 Bände in 18
Teilbänden,

Band I: Enquete-Kommission: Anträge, Debatten, Bericht, 874 S.

Band V in 3 Teilbänden: Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen und internationale Rahmenbedingungen, 2962 S.

Band VII in 2 Teilbänden: Möglichkeiten und Formen abweichenden und widerständigen Verhaltens und oppositionellen Handelns, die friedliche Revolution im Herbst 1989, die Wiedervereinigung Deutschlands und Fortwirken von Strukturen und Mechanismen der Diktatur, 2040 S.

Band VIII: Das Ministerium für Staatssicherheit. Seilschaften, Altkader, Regierungs- und Vereinigungskriminalität, 893 S.

Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien der Enquete-Kommission ‚Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit‘ (13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), Baden-Baden und Frankfurt am Main 1999, 8 Bände in 14 Teilbänden

Band II in 2 Teilbänden: Strukturelle Leistungsfähigkeit des Rechtsstaats Bundesrepublik Deutschland bei der Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit – Opfer der SED-Diktatur / Elitenwechsel im öffentlichen Dienst / Justitielle Aufarbeitung, 1849 S.

Band III in 3 Teilbänden: Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, 2891 S.

Dietrich, Christian; Jander, Martin: Die Ausweitung zum Massenprotest in Sachsen und Thüringen, in:

Kuhrt, Eberhard (Hg.): Opposition in der DDR von den 70er Jahren bis zum Zusammenbruch der SED-Herrschaft. (Am Ende des realen Sozialismus Bd. 3), Opladen 1999, S. 737-786

Doemming, Klaus-Berto von; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts Neue Folge, Band 1 (1951), Tübingen 1951, S. 1-926

Drechsler, Hanno; Hilligen, Wolfgang; Neumann, Franz (Hg.): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 10. neubearbeitete und erweiterte Auflage mit 47 Abbildungen und 127 Tabellen, München 2003, 1106 S.

Drechsler, Hanno: Breschnew-Doktrin, in:

Drechsler, Hanno; Hilligen, Wolfgang; Neumann, Franz (Hg.): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 10. Aufl. München 2003, S. 128

Droysen, Johann Gustav: Historik. Vorlesungen über Enzyklopädie und Methodologie der Geschichte, Darmstadt 1977, 444 S. (erstmalig: Grundriß der Historik Jena 1858)

Dümcke, Wolfgang; Vilmar, Fritz (Hg.): Kolonialisierung der DDR. Kritische Analysen und Alternativen des Einigungsprozesses, 3. Aufl. Münster 1996, 360 S.

Dümcke, Wolfgang; Vilmar, Fritz: Kritische Würdigung der `sozialistischen Errungenschaften`,

in: Dümcke, Wolfgang; Vilmar, Fritz (Hg.): Kolonialisierung der DDR. Kritische Analysen und Alternativen des Einigungsprozesses, 3. Aufl. Münster 1996, S. 329-358

Dümcke, Wolfgang; Vilmar, Fritz: Was heißt hier Kolonialisierung ? Eine theoretische Vorklärung, in:

Dümcke, Wolfgang; Vilmar, Fritz (Hg.): Kolonialisierung der DDR. Kritische Analysen und Alternativen des Einigungsprozesses, 3. Aufl. Münster 1996, S. 12-21

Dürig, Günter; Evers, Hans-Ulrich : Zur verfassungsändernden Beschränkung des Post-, Telefon- und Fernmeldegeheimnisses – Zwei Rechtsgutachten, Bad Homburg v.d.H.-Berlin-Zürich 1969, 120 S.

E

Eckert, Rainer: „Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition“, in:
Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“ (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), hg. vom Deutschen Bundestag, Band VII/ 1, Baden-Baden 1995, S. 667-757

Edinger, Michael; Lembcke, Oliver; Lange, Erhard H.M.: Thüringen, in:
Hartmann, Jürgen (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt 1997, 3. erweiterte und aktualisierte Neuauflage, Bonn 1997, (hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung), S.613-653

Eißel, Dieter: Art. Eigentum, in: Drechsler, Hanno; Hilligen, Wolfgang; Neumann, Franz (Hg.): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, München 2003, S. 265-268

Eißel, Dieter: Eigentum (Reihe Grundwerte Band 2), Baden-Baden 1978, 160 S.

Elmer-Herzig, Konrad: Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn, in: Fischer, Erich; Künzel, Werner (Hg.): Verfassungsdiskussion und Verfassungsgebung 1990 bis 1994 in Deutschland, Band I, 2005, S. 105-124

Engels, Friedrich: Brief an Joseph Bloch vom 21. 9. 1890, in:
Marx, Karl; Engels, Friedrich: Werke (MEW), Band 37, Berlin 1974, S. 462 ff.

Engels, Friedrich: Einleitung zu: Karl Marx „Der Bürgerkrieg in Frankreich“ (Ausgabe 1891), in: Marx, Karl; Engels, Friedrich: Werke (MEW), Band 17, Berlin 1976, S. 615-625

Eppelmann, Rainer; Faulenbach, Bernd; Mähler, Ulrich (Hg.): Bilanz und Perspektiven der DDR-Forschung (im Auftrag der Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur), Paderborn-München-Wien-Zürich 2003, 557 S.

Epping, Volker, in Zusammenarbeit mit Sebastian Lenz und Philipp Leydecker: Grundrechte, 4. Aufl. Berlin-Heidelberg 2010, 471 S.; 6. Aufl. 2014, 530 S.

Erdmann, Karl Dietrich: Deutschland unter der Herrschaft des Nationalsozialismus 1933-1939 (Gebhardt Handbuch der deutschen Geschichte, 9. Aufl., hg. von Herbert Grundmann), Stuttgart 1976, Taschenbuchausgabe Band 20, 1. Aufl. München 1980, 292 S.; 9. Aufl. 1996

Erdmann, Karl Dietrich: Die Weimarer Republik (Gebhardt Handbuch der deutschen Geschichte, 9. Aufl., hg. von Herbert Grundmann), Stuttgart 1973, Taschenbuchausgabe Band 19, 9. Aufl. München 1989, 331 S.

Erdmann, Karl Dietrich: Das Ende des Reiches und die Neubildung deutscher Staaten (Gebhardt Handbuch der deutschen Geschichte, 9. Aufl., hg. von Herbert Grundmann), Stuttgart 1976, Taschenbuchausgabe Band 22, 6. Aufl. München 1988, 443 S.

F

Fetscher, Iring: Rousseaus politische Philosophie. Zur Geschichte des demokratischen Freiheitsbegriffs (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 143), Frankfurt am Main 1975, 359 S.; 7. Aufl. 1993, 383 S.

Fiedler, Wilfried: Die deutsche Revolution von 1989: Ursachen, Verlauf, Folgen, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band VIII Die Einheit Deutschlands – Entwicklung und Grundlagen, Heidelberg 1995, S. 3-33

Fischer, Erich: Verfassungsgeschichte der DDR 1990, in: Kritische Justiz 1990, S. 413-424

Fischer, Erich: Vom Runden Tisch zum Grundgesetz, in:
Fischer, Erich; Künzel, Werner (Hg.): Verfassungsdiskussion und Verfassungsgebung 1990 bis 1994 in Deutschland. Kommentare und Dokumente, Schkeuditz 2005, Band I, S. 9-52

Fischer, Erich; Künzel, Werner (Hg.): Verfassungsdiskussion und Verfassungsgebung 1990 bis 1994 in Deutschland. Kommentare und Dokumente, Schkeuditz 2005,
Band I: Kommentare, 508 S.
Band II: Dokumente, Teil 1, S. 1 - 512
Band III: Dokumente, Teil 2, S. 513 - 1006

Fischer, Peter: Reform statt Revolution. Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, (Schriftenreihe der Forschungsgruppe Deutschland, hg. von Werner Weidenfeld, Bd. 5), München 1995, 141 S.

Fischer, Wolfgang: Formen unmittelbarer Demokratie im Grundgesetz,
in: Aus Politik und Zeitgeschichte vom 24. Dezember 1993, B 52-53/93, S. 16-18

Fischer Weltalmanach 1991, hg. von der Redaktion des Fischer Weltalmanach, Frankfurt a. M. 1990, 1151 S.

Forsthoff, Ernst: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in: VVDStRL 23 (1954), S. 8 ff., abgedruckt auch in:
Forsthoff, Ernst (Hg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays (Wege der Forschung Band CXVIII), Darmstadt 1968, S. 165-200

France, Anatole: Le lys rouge (1894), Paris 1992, 370 S. (dt.: Die rote Lilie)

Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Die brandenburgische Landesverfassung. Verfassungsgebung in einem neuen Bundesland als Teil der gesamtdeutschen Verfassungsdiskussion, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Band 42 (1994), S. 111 ff.

Franke, Dietrich; Kneifel-Haverkamp, Reiner: Entstehung und wesentliche Strukturmerkmale der Landesverfassung, in:
Simon, Helmut; Franke, Dietrich; Sachs, Michael (Hg.): Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden 1994, S. 57-69

Freiling, Gerhard; Schärer-Pohlmann, Günter (Hg.): Geschichte und Kritik. Beiträge zu Gesellschaft, Politik und Ideologie in Deutschland, Gießen 2002, 433 S.

Freiling, Gerhard: Schwerter zu Pflugscharen als Staatssymbol, in:
Freiling, Gerhard; Schärer-Pohlmann, Günter (Hg.): Geschichte und Kritik. Beiträge zu Gesellschaft, Politik und Ideologie in Deutschland, Gießen 2002, S. 127-145

Freiling, Gerhard: Die Verfassung der Bürgerbewegung. Der Entwurf der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des Runden Tisches, in:
Fritzsche, Klaus; Freiling, Gerhard (Hg.): Konflikte um Ordnung und Freiheit. Sozialwissenschaftliche Beiträge, Pfungstadt und Bensheim 1995, S. 241-253

Freiling, Gerhard: Art. Lauschangriff, in:
Drechsler, Hanno; Hilligen, Wolfgang; Neumann, Franz (Hg.): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 10. Aufl. München 2003, S. 603ff.

Fritzsche, Klaus; Freiling, Gerhard (Hg.): Konflikte um Ordnung und Freiheit. Sozialwissenschaftliche Beiträge, Pfungstadt und Bensheim 1995, 357 S.

Frölich, Jürgen: Transmissionsriemen, Interessenvertretung des Handwerks oder Nischenpartei ? Zu Rolle, Bedeutung und Wirkungsmöglichkeiten der NDPD, in:
Deutscher Bundestag (Hg.): Enquete-Kommission ‚Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland‘, Baden-Baden und Frankfurt am Main 1995, Band II 2, S. 1542-1578

G

Gadamer, Hans-Georg: Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik, 3. Aufl. Tübingen 1972, 553 S. (1. Aufl. 1960), 7. Aufl. 2010

Gadamer, Hans-Georg: Wahrheit und Methode. Ergänzungen, Register, Tübingen 1986, 533 S.

Gadamer, Hans-Georg: Hermeneutik II. Ergänzungen, Register (= Gesammelte Werke Band 2), Tübingen 1986, 533 S.

Gadamer, Hans-Georg: Hermeneutik im Rückblick (= Gesammelte Werke Band 10), Tübingen 1995, 479 S.

Gauck, Joachim: Winter im Sommer – Frühling im Herbst. Erinnerungen, 17. Aufl. München 2009, 347 S.

Gebhardt: Handbuch der deutschen Geschichte, Neunte, neu bearbeitete Auflage, hg. von Herbert Grundmann (dtv Wissenschaftliche Reihe)

Band 16: Karl Erich Born: Von der Reichsgründung bis zum Ersten Weltkrieg, Stuttgart 1970, Taschenbuchausgabe: 3. Aufl. München 1978, 260 S.

Band 19: Karl Dietrich Erdmann: Die Weimarer Republik, Stuttgart 1973, Taschenbuchausgabe: 9. Aufl. München 1989, 313 S.

Band 20: Karl Dietrich Erdmann: Deutschland unter der Herrschaft des Nationalsozialismus 1933-1939, Stuttgart 1976, Taschenbuchausgabe: München 1980, 272 S.

Band 22: Karl Dietrich Erdmann: Das Ende des Reiches und die Neubildung deutscher Staaten, Stuttgart 1976, Taschenbuchausgabe: 6. Aufl. München 1988, 423 S.

Giesen, Bernd; Leggewie, Claus (Hg.): Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch, Berlin 1991, 143 S.

Görtemaker, Manfred: Der Weg zur Einheit. (Informationen zur politischen Bildung Nr. 250, hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn), München 2005, 79 S.

Greiffenhagen, Martin und Sylvia: Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur im vereinigten Deutschland, München-Leipzig 1993, 516 S.

Grimm, Dieter: Zwischen Anschluß und Neukonstitution. Wie aus dem Grundgesetz eine Verfassung für das geeinte Deutschland werden kann, in:

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 5. 4. 1990 (Nr. 81), S. 35,

auch abgedruckt in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen – Hintergründe – Materialien, München-Wien 1991, S. 119-129

Grimm, Dieter: Das Risiko Demokratie. Ein Plädoyer für einen neuen Parlamentarischen Rat, in: Die Zeit Nr. 33 vom 10. 8. 1990, S. 34,

auch abgedruckt in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen – Hintergründe – Materialien, München-Wien 1991, S. 261-269

Grondin, Jean: Hans-Georg Gadamer. Eine Biographie, Tübingen 1999, 437 S.; 2. Aufl. 2013, 463 S.

Grosser, Dieter: Das Wagnis der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Politische Zwänge im Konflikt mit ökonomischen Regeln (Geschichte der deutschen Einheit Bd. 2), Stuttgart 1998, 584 S.

Grundgesetz: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. In 2 Bänden, Reihe Alternativkommentare, Neuwied-Darmstadt 1984,

Band 1: Artikel 1-20, 1433 S.

Band 2: Artikel 21-146, 1758 S.

Guggenberger, Bernd; Meier, Andreas (Hg.): Der Souverän auf der Nebenbühne. Essays und Zwischenrufe zur deutschen Verfassungsdiskussion, Opladen 1994, 315 S.

Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen-Hintergründe-Materialien, München-Wien 1991, 443 S.

Guggenberger, Bernd; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland. Manifest – Text – Plädoyers, München-Wien 1991, 299 S.

Günther, Uwe: Verfassungsreform, Verfassungsliteratur und Politik. Anmerkungen zum Verfassungsentwurf des 'Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder', in: Kritische Justiz 1991, Heft 3, S. 369-374

H

Habermas, Jürgen: Zur Logik der Sozialwissenschaften, Frankfurt am Main 1967, 5. Aufl. Frankfurt am Main 1982, 606 S.

Habermas, Jürgen: Erkenntnis und Interesse, in:
Habermas, Jürgen: Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt a. M. 1968, S. 146-168

Habermas, Jürgen: Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt am Main 1968, 169 S.

Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns, Erster Band: Handlungsrationale und gesellschaftliche Rationalisierung (edition suhrkamp Neue Folge Band 502), Frankfurt a. M. 1981, 4. Aufl. 1987, 534 S.

Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns. Zweiter Band: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft, (edition suhrkamp 1502 Neue Folge Band 502), Frankfurt am Main 1. Aufl. 1981, 4. Aufl. 1987, 1988, 641 S.

Habermas, Jürgen: Vergangenheit als Zukunft. Das alte Deutschland im neuen Europa. Ein Gespräch mit Michael Haller, München 1993, 217 S.

Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main 1992, 667 S.

Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, (suhrkamp taschenbuch wissenschaft 891), (1. Aufl. 1962), 4. Aufl. Frankfurt am Main 1995, 391 S.

Habermas, Jürgen: Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt am Main 1996, 399 S.

Habermas, Jürgen: Hermeneutische und analytische Philosophie. Zwei komplementäre Spielarten der linguistischen Wende, in:
Habermas, Jürgen: Wahrheit und Rechtfertigung. Philosophische Aufsätze. Erweiterte Ausgabe, Frankfurt am Main 1999 und 2004, S. 65-101

Habermas, Jürgen: Wahrheit und Rechtfertigung. Philosophische Aufsätze. Erweiterte Ausgabe, (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 1723), Frankfurt am Main 1999 und 2004, 364 S.

Habermas, Jürgen: Philosophische Texte Band 2: Rationalität und Sprachtheorie, Frankfurt am Main 2009, 383 S.

Habermas, Jürgen: Philosophische Texte Band 4: Politische Theorie, Frankfurt am Main 2009, 426 S.

Habermas, Jürgen: Philosophische Texte Band 5: Kritik der Vernunft, Frankfurt am Main 2009, 452 S.

Häberle, Peter: Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft (Athenäum Taschenbücher Rechtswissenschaft 6222), Königstein / Taunus 1980, 323 S.

Häberle, Peter: Der Entwurf der Arbeitsgruppe ‚Neue Verfassung der DDR‘ des Runden Tisches (1990), in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Bd. 39 (1990), S. 319-349 mit Textanhang S. 350-372

Häberle, Peter: Verfassungspolitik für die Freiheit und Einheit Deutschlands. Ein wissenschaftlicher Diskussionsbeitrag im Vormärz 1990, in: Juristenzeitung, Heft 8, 45. Jg. (1990), S. 358-363, auch abgedruckt in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine, (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen – Hintergründe – Materialien, München-Wien 1991, S. 242-260

Häberle, Peter: Das Problem des Kulturstaates im Prozess der deutschen Einigung – Defizite, Versäumnisse, Chancen, Aufgaben, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Bd. 40 (1991/92), S. 291-499

Häberle, Peter: Die Verfassungsbewegung in den fünf neuen Bundesländern, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Bd. 41 (1993), S. 69-307

Häberle, Peter: Die Verfassungsbewegung in den fünf neuen Bundesländern Deutschlands 1991 bis 1992, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Bd. 42 (1994), S. 149-323

Häberle, Peter: Die Schlußphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Band 43 (1995), S. 355-474

Hahn, André: Der Runde Tisch. Das Volk und die Macht – Politische Kultur im letzten Jahr der DDR, (Mit einem Vorwort von Gregor Gysi), Berlin 1998, 287 S.

Hartmann, Jürgen; Thaysen, Uwe (Hg.): Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Winfried Steffani zum 65. Geburtstag, Opladen 1992, 421 S.

Hartmann, Jürgen (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt 1997, 3. erweiterte und aktualisierte Neuauflage, Bonn 1997, (hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung), 685 S.

Hartmann, Jürgen: Vergleichende Regierungslehre und Systemvergleich, in: Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft, 3. Aufl. Opladen 1997, S. 27-48

Hartmann, Jürgen: Vergleichende Regierungslehre und vergleichende Politikwissenschaft, in:

Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch, 4. Aufl. Wiesbaden 2003, S. 31-56

Hartwich, Hans-Hermann: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, (Schriften zur politischen Wirtschafts- und Gesellschaftslehre, hg. von Carl Böhrer, Gert von Eynern, Dieter Grosser, Hans-Hermann Hartwich, Werner Skuhr, Band 1), Köln und Opladen 1970, 461 S.; 3. Aufl. 1978, 461 S.

Haufe, Gerda; Bruckmeier, Karl (Hg.): Die Bürgerbewegung in der DDR und in den ostdeutschen Bundesländern, Opladen 1993, 326 S.

Haupt, Heinz-Gerhard; Hausen, Karin: Die Pariser Kommune. Erfolg und Scheitern einer Revolution (Campus Sozialgeschichte), Frankfurt am Main-New York 1979, 232 S.

Haverkate, Görg: Verfassungslehre. Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung, München 1992, 432 S.

Heckmann, Friedrich: Interpretationsregeln zur Auswertung qualitativer Interviews und sozialwissenschaftlich relevanter „Texte“. Anwendungen der Hermeneutik für die empirische Sozialforschung, in: (Hoffmeyer-)Zlotnik, Jürgen H. P. (Hg.): Analyse verbaler Daten. Über den Umgang mit qualitativen Daten (ZUMA-Publikationen), Opladen 1992, S. 142-167

Hegel, Georg Friedrich Wilhelm: Werke in 20 Bänden mit Registerband. Gesamte Werkausgabe, Redaktion: Eva Moldenhauer und Karl Markus Michel (suhrkamp taschenbuch wissenschaft), Frankfurt am Main 1986, 11669 S.

Heiber, Helmut: Die Republik von Weimar (dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, hg. von Martin Broszat und Helmut Heiber, Band 3), 1. Aufl. 1966, 8. Aufl. München 1975, 278 S.; 22. Aufl. 1996

Heidegger, Martin: Sein und Zeit, 11. Aufl. Tübingen 1967, 437 S.; 19. Aufl. 2006, 445 S.

Heidt, Elisabeth: Staatstheorien: Politische Herrschaft und bürgerliche Gesellschaft, in: Neumann, Franz (Hg.): Handbuch Politische Theorien und Ideologien, Band I, 2. Aufl. Opladen 1998, S. 381-446

Heller, Hermann: Staatslehre, hg. von Gerhart Niemeyer, (1934), 4. Aufl. Leiden 1970, 298 S.

Hennis, Wilhelm: Die Chance einer ganz anderen Republik. Zur Verfassung des zukünftigen Deutschland, in: FAZ Nr. 59 vom 10. 3. 1990, auch abgedruckt, in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen – Hintergründe – Materialien, München - Wien 1991, S.107-118

Henrich, Rolf: Der vormundschaftliche Staat. Vom Versagen des real existierenden Sozialismus, Reinbek bei Hamburg 1989, 317 S.

Herles, Helmut; Rose, Ewald: Von der Volkskammer und dem Runden Tisch zu einer Kammer des Volkes, in:

Herles, Helmut; Rose, Ewald (Hg.): Vom Runden Tisch zum Parlament (Bouvier Forum, hg. Von Peter Siebenmorgen, Band 5), Bonn 1990, S.1-15

Hertle, Hans-Hermann: Der Fall der Mauer. Die unbeabsichtigte Selbstaflösung des SED-Staates, 2. Aufl. Opladen-Wiesbaden 1999, 587 S.

Hesse, Joachim Jens; Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1: Text, 8., völlig neubearbeitete und erweiterte Aufl., Opladen-Wiesbaden 1997, 576 S.

Hesse, Joachim Jens; Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 2: Materialien, 8., völlig neubearbeitete und erweiterte Aufl., Opladen-Wiesbaden 1997, 824 S.

Hesse, Joachim Jens; Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 10. Aufl. 2012, 789 S.

Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Karlsruhe 1968, 283 S.

Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. überarbeitete Auflage, Heidelberg 1993, 319 S.

Hesse, Konrad: Verfassung und Verfassungsrecht, in:

Benda, Ernst; Vogel, Hans-Jochen; Maihofer, Werner (Hg.): Handbuch des Verfassungsrechts, Band I, 2. Aufl. Berlin und New York 1995, S. 3-17

Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen H. P. (Hg.): Analyse verbaler Daten. Über den Umgang mit qualitativen Daten (ZUMA-Publikationen), Opladen 1992, 423 S.

Hofmann, Hans: Grundgesetz und Europäische Union. Fortentwicklung der Verfassung im Zuge des europäischen Einigungsprozesses, in:
Aus Politik und Zeitgeschichte vom 24. Dezember 1993, B 52-53/1993, S.33-39

Hofmann, Hasso: Natur und Naturschutz im Spiegel des Verfassungsrechts,
in: Juristenzeitung, 43. Jahrgang 1988, S. 265-278

Hofmann, Hasso: Technik und Umwelt, in:

Benda, Ernst; Maihofer, Werner; Vogel, Hans-Jochen (Hg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, New York 1994, S. 1011-1038

Holtzheimer, Rainer: Soziale Staatsziele als Leitlinien der Politik, in:

Aus Politik und Zeitgeschichte, vom 24. Dezember 1993, B 52-53/1993, S. 19-22

Honneth, Axel: Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte (suhrkamp taschenbuch wissenschaft 1129), Frankfurt am Main 1994, 301 S.

Hopfe, Jörg: Gang der Verfassungsberatungen,
in: Linck, Joachim; Jutzi, Siegfried; Hopfe, Jörg: Die Verfassung des Freistaats
Thüringen. Kommentar, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden 1994,
S.35-41

Hornig, Eike-Christian: Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa,
Baden-Baden 2011, 344 S.

Huba, Hermann: Theorie der Verfassungskritik: am Beispiel der Verfassungsdiskussion
anlässlich der Wiedervereinigung (Schriften zum Öffentlichen Recht Band 701), Berlin
1996, 232 S.

Huber, Ernst-Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band II: Der Kampf
um Einheit und Freiheit 1830-1850, (1.Aufl. 1960), 2. Aufl. Stuttgart-Berlin-Köln-
Mainz 1975, 935 S.; 3. Aufl. 1988, 935 S.

Huber, Peter M.: Die Entwicklung des Landesverfassungsrechts in Thüringen, in:
Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Band 52 (2004), S.323-
345

Hülst, Dirk: Gesellschaftstheorie in der neueren deutschen Soziologie, in:
Neumann, Franz (Hg.): Handbuch Politische Theorien und Ideologien, Band 2,
1. Aufl. Opladen 1996, S. 275-336
2. Aufl. Opladen 2000, S. 281-342

I

Isensee, Josef: Staat und Verfassung, in:
Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts, Band I, Heidelberg
1987, S. 591-661

Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik
Deutschland, Band I Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg 1987

Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik
Deutschland. Band VIII Die Einheit Deutschlands – Entwicklung und Grundlagen,
Heidelberg 1995, 832 S.

Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik
Deutschland. Band IX Die Einheit Deutschlands – Festigung und Übergang, Heidelberg
1997, 1346 S.

Isensee, Josef: Mit blauem Auge davongekommen – das Grundgesetz. Zu Arbeit und
Resultaten der Gemeinsamen Verfassungskommission,
in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1993, Heft 40, S. 2583-2587

Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas (utb), 2. Aufl. Opladen
1999, 764 S.; 4. Aufl. Wiesbaden 2009, 1019 S.

J

Jäger, Wolfgang: Die Überwindung der Teilung. Der innerdeutsche Prozeß der Vereinigung 1989/90 (Geschichte der deutschen Einheit Bd. 3), Stuttgart 1998, 752 S.

Jander, Martin; Dietrich, Christian: Die Ausweitung zum Massenprotest in Sachsen und Thüringen, in:

Kuhr, Eberhard u. a. (Hg.): Opposition in der DDR von den 70er Jahren bis zum Zusammenbruch der SED-Herrschaft, Opladen 1999, S. 737-786

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, (1900), 3. Aufl. 1922, 7. Neudruck Darmstadt 1960, 837 S.

Joas, Hans; Kohli, Martin (Hg.): Der Zusammenbruch der DDR. Soziologische Analysen (edition suhrkamp 1777, Neue Folge Bd. 777), Frankfurt am Main 1993, 325 S.

Jonas, Hans: Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation (suhrkamp taschenbuch 1085), Frankfurt am Main 1984, 426 S.; 12. Aufl. 1995, 425 S.

Judt, Matthias (Hg.): DDR – Geschichte in Dokumenten. Beschlüsse, Berichte, interne Materialien und Alltagszeugnisse, (Bundeszentrale für politische Bildung Schriftenreihe Bd. 350), Bonn 1998, 639 S.

Jünger, Erwin: Mecklenburg-Vorpommern, in:

Hartmann, Jürgen (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt am Main 1997, 3. Aufl. Bonn 1997 (hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung), S. 306-347

Jung, Matthias: Parteiensystem und Wahlen in der DDR. Eine Analyse der Volkskammerwahl vom 18. März 1990 und der Kommunalwahlen vom 6. Mai 1990, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1990, B 27/1990, S. 3-15

Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik. Die Fälle „Aufwertung“, „Fürstenenteignung“, „Panzerkreuzerverbot“ und „Youngplan“, Frankfurt am Main u. New York 1989, 164 S.

Jung, Otmar: Welche Regeln empfehlen sich bei der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid (Volksgesetzgebung) auf Bundesebene ? in:

Stiftung Mitarbeit; Evangelische Akademie Hofgeismar (Hg.): Direkte Demokratie in Deutschland. Handreichungen zur Verfassungsdiskussion in Bund und Ländern. Mit Entwürfen zur Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene („Hofgeismarer Entwurf“), Brennpunkt Dokumentation Nr. 12, Bonn 1991, S. 19-59

Jung, Otmar: Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! Zum Konzept einer plebiszitären Quarantäne für die junge Bundesrepublik 1948/49, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 30. Oktober 1992, B 45/92, S. 16-30

Jung, Otmar: Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rats gegen Formen direkter Demokratie, Opladen 1994, 369 S.

Jung, Otmar: Plebiszit und Diktatur: die Volksabstimmung der Nationalsozialisten. Die Fälle „Austritt aus dem Völkerbund“ (1933), „Staatsoberhaupt“ (1934) und „Anschluß Österreichs“ (1938), Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts Bd.13, Tübingen 1995, 152 S.

Jutzi, Siegfried: Verhältnis des Landesverfassungsrechts zum Bundesrecht, in:
Linck, Joachim; Jutzi, Siegfried; Hopfe, Jörg: Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden 1994, S. 41-49

K

Kaack, Heino; Roth, Reinhold (Hg.): Handbuch des deutschen Parteiensystems. Struktur und Politik in der Bundesrepublik zu Beginn der achtziger Jahre, Band I Parteistrukturen und Legitimation des Parteiensystems, (Uni-Taschenbuch 1018), Opladen 1980, 400 S.,
Band II Programmatik und politische Alternativen der Bundestagsparteien, (Uni-Taschenbuch 1019) Opladen 1980, 397 S.

Kägi, Werner: Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates. Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht, Zürich 1945, 186 S.

Kammradt, Steffen: Die Verfassungsdiskussion. Motive, Ziele, Perspektiven (Europäische Hochschulschriften, Reihe XXXI Politikwissenschaft Bd. 206), Frankfurt am Main-Berlin-Bern-New York-Paris-Wien 1992, 153 S.

Kant, Immanuel: Die Metaphysik der Sitten (1785), in:
Kant, Immanuel: Werke in sechs Bänden, hg. von Wilhelm Weischedel, Band IV, Wiesbaden 1956 /Darmstadt 1998

Kant, Immanuel: Werke in sechs Bänden, hg. von Wilhelm Weischedel, Wiesbaden 1956 /Darmstadt 1998

Klages, Andreas; Paulus, Petra: Direkte Demokratie in Deutschland. Impulse aus der deutschen Einheit, Marburg 1996, 315 S.

Klein, Thomas: Widerspruch und abweichendes Verhalten in der SED,
in: Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“ (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), hg. vom Deutschen Bundestag, Band VII /2 , Baden-Baden und Frankfurt am Main 1995, S. 1031-1079

Kleinfeld, Ralf: Verbände, in:
Weidenfeld, Werner; Korte, Karl-Rudolf (Hg.): Handbuch zur deutschen Einheit 1949-1989-1999 (hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 363), Bonn 1999, S. 765-780

Kleßmann, Christoph: Zwei Staaten, eine Nation. Deutsche Geschichte 1955 – 1970 (Bundeszentrale für politische Bildung Schriftenreihe Bd. 343), 2. Aufl. Bonn 1997, 703 S.

Kloepfer, Michael: Verfassungsänderung statt Verfassungsreform. Zur Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission (Berliner Juristische Universitätschriften, Öffentliches Recht Bd. 1), 1. Aufl. Berlin 1995, 2. unveränderte Aufl. Berlin 1996, 173 S.

Kloepfer, Michael: Verfassungsrecht Band I: Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht, München 2011, 1304 S.

Kloepfer, Michael: Verfassungsrecht Band II: Grundrechte, München 2010, 658 S.

Klotz, Hans-Werner: Die Gesetzgebung im Bundesstaat,
in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/1993, S. 39-44

Klotzsch, Lilian; Stöss, Richard: Die Grünen, in:
Stöss, Richard (Hg.): Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980 (Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin, Band 38 u. 39), Opladen 1983, 1986, Band 3, S. 1509-1598

Kock, Sonja: Ausstieg aus der Demokratie?, Diss. Gießen 2013/14 (erscheint demnächst)

König, Rene (Hg.): Handbuch der empirischen Sozialforschung. Band 4: Komplexe Forschungsansätze, (dtv Wissenschaftliche Reihe 4239), Stuttgart 1974, 492 S.

König, Thomas; Tsebelis, George; Debus, Marc (Hg.): Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies, New York-Dordrecht-Heidelberg-London, 2010, 283 S.

Kohl, Helmut: Ich wollte Deutschlands Einheit, dargestellt von Kai Dieckmann und Ralf Georg Reuth, 1. u. 2. Aufl. Berlin 1996, 488 S.

Kolb, Eberhard: Die Arbeiterräte in der deutschen Innenpolitik 1918/19, Erstausgabe Düsseldorf 1962, Taschenbuchausgabe (Ullsteinbuch Nr. 3438) Frankfurt /M-Berlin-Wien 1978, 424 S.

Kolb, Eberhard: Die Weimarer Republik (Oldenbourg Grundriß der Geschichte Bd. 16), München-Wien 1984, 264 S.; 8. Aufl. 2013, 373 S.

Konegen, Norbert; Nitschke, Peter (Hg.): Revision des Grundgesetzes ? Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Opladen 1997, 252 S.

Konegen, Norbert; Nitschke, Peter: Ausblick: Von der Substanz der Verfassung, in:
Konegen, Norbert; Nitschke, Peter (Hg.): Revision des Grundgesetzes ? Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Opladen 1997, S. 241-244

Konegen, Norbert: Grundrechte und Staatszielbestimmungen, in:
Konegen, Norbert; Nitschke, Peter (Hg.): Revision des Grundgesetzes ? Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Opladen 1997, S. 29-55

Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982-1989 (Geschichte der deutschen Einheit Bd. 1), Stuttgart 1998, 720 S.

Korte, Karl-Rudolf; Weidenfeld, Werner (Hg.): Deutschland-Trend Buch. Fakten und Orientierungen, (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 375), Bonn 2001, 750 S.

Kowalczuk, Ilko-Sascha: Endspiel. Die Revolution von 1989 in der DDR, München 2009, 602 S.

Kowalczuk, Ilko-Sascha: Artikulationsformen und Zielsetzungen von widerständigem Verhalten in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft, in: Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“ (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), hg. vom Deutschen Bundestag, Band VII /2, Baden-Baden 1995, S. 1203-1284

Kreide, Regina: Globale Politik und Menschenrechte. Macht und Ohnmacht eines politischen Instruments (Campus Forschung Band 929), Frankfurt am Main – New York 2008, 234 S.

Kreuder, Thomas (Hg.): Der orientierungslose Leviathan. Verfassungsdebatte, Funktion und Leistungsfähigkeit von Recht und Verfassung, Marburg 1992, 211 S.

Kühne, Jörg-Detlef: Die Reichsverfassung der Paulskirche. Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben, 2. überarbeitete und um ein Nachwort ergänzte Auflage, Neuwied 1998, 674 S.

Kuhr, Eberhard; Buck, Hannsjörg F.; Holzweißig, Gunter (Hg.): Opposition in der DDR von den 70er Jahren bis zum Zusammenbruch der SED-Herrschaft (Am Ende des realen Sozialismus. Beiträge zu einer Bestandsaufnahme der DDR-Wirklichkeit in den 80er Jahren, Band 3), hg. im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren, Opladen 1999, 846 S.

Kunzmann, Bernd; Haas, Michael; Baumann-Hasske, Harald: Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Kommentierte Textausgabe, 1. Aufl. Berlin 1993, 2. Aufl. Berlin 1997, 611 S.

L

Ladeur, Karl-Heinz: Verfassungsgebung als Katharsis. Der Entwurf des „Runden Tisches“, in: liberal, Heft 4, 32. Jg. (1990), S. 78-84, auch abgedruckt in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen – Hintergründe – Materialien, München-Wien 1991, S. 376-387

Ladeur, Karl-Heinz: Vom Grundgesetz zur Deutschen Verfassung ? Zur Kritik des Verfassungsentwurfs des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund

Deutscher Länder. Durch Aufhebung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft zur zivilen Gesellschaft ? in: Liberal 1992, Heft 1, S. 79-83

Lahann, Birgit: Genosse Judas. Die zwei Leben des Ibrahim Böhme, Berlin 1992; Taschenbuchausgabe Reinbek bei Hamburg 1994, 247 S.

Larenz, Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, (1. Aufl. 1960), 5. Aufl. Berlin-Heidelberg-New York-Tokyo 1983, 477 S.

Lehner, Franz; Widmaier, Ulrich: Vergleichende Regierungslehre (Grundwissen Politik 4), 3. Aufl. Opladen 1995, 161 S.; 4. Aufl. Wiesbaden 2002/ 2005, 177 S.

Lenin, Wladimir Iliytch: Über die Aufgaben des Proletariats in der gegenwärtigen Revolution (Aprilthesen) (1917), In: W. I. Lenin: Werke, Band 24 (April-Juni 1917), 3. Aufl. Berlin 1972, S. 1-8

Lenin, Wladimir Iliytch: Staat und Revolution. Die Lehre des Marxismus vom Staat und die Aufgaben des Proletariats in der Revolution (1917), In: W. I. Lenin: Werke, Band 25 (Juni-September 1917), 4. Aufl. Berlin 1974, S. 393-506

Leunig, Sven: Die Regierungssysteme der deutschen Länder im Vergleich (UTB Politikwissenschaft 2844), Opladen und Farmington Hills 2007, 309 S.

Linck, Joachim; Jutzi, Siegfried; Hopfe, Jörg: Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden 1994, 615 S.

Linck, Joachim; Hopfe, Jörg, Jutzi, Siegfried: Einleitung, in:
Linck, Joachim; Jutzi, Siegfried; Hopfe, Jörg: Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden 1994, S. 29-49

Lindner, Bernd: Die demokratische Revolution in der DDR 1989/90, (Bundeszentrale für politische Bildung Deutsche Zeit Bilder) Bonn 1998, 156 S.

Links, Christoph; Nitsche, Sybille; Taffelt, Antje: Das wunderbare Jahr der Anarchie. Von der Kraft des zivilen Ungehorsams 1989/ 90, (1. Auflage), Berlin 2004, 239 S.; 2. Aufl. Berlin 2009, 240 S.

Ludwig, Markus: Zur Konsistenz von Recht und Politik bei der Umsetzung des Artikels 5 Einigungsvertrag (Diss. rer. soc. Gießen 1995), Marburg 1996, 375 S.

Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren, Neuwied 1969, 1. Aufl. Frankfurt am Main 1983 (suhrkamp taschenbuch wissenschaft 443), 253 S.
(identisch mit der 3. Aufl. Neuwied 1978); 3. Aufl. 1993, 260 S.

Luhmann, Niklas: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie (suhrkamp taschenbuch wissenschaft 666), 4. Aufl. Frankfurt/Main 1993, 661 S.

Luhmann, Niklas: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat (Analysen und Perspektiven Band 8/9), München-Wien 1981, 158 S.

Luhmann, Niklas: Soziologische Aufklärung Bd. 4: Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft, Opladen 1987, 275 S.; 3. Aufl. Wiesbaden 2009, 294 S.

Luhmann, Niklas: Rechtssoziologie, 4. Aufl. Wiesbaden 2008, 364 S.

Luhmann, Niklas: Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt am Main 1993, 598 S.

Luhmann, Niklas: Die Politik der Gesellschaft, hg. von André Kieserling, Frankfurt am Main 2000, 437 S.

Luhmann, Niklas: Die Gesellschaft der Gesellschaft, 2 Bände, Frankfurt am Main 1997, 1149 S.

Luxemburg, Rosa: Gesammelte Werke Band 4 (August 1914 bis Januar 1919), Berlin 1974, 538 S.

M

Machura, Stefan: Niklas Luhmanns ‚Legitimation durch Verfahren‘ im Spiegel der Kritik, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 1993, S. 97-114

März, Wolfgang: Die Verfassungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Band 54 (2006), S.175-306

Mahrenholz, Ernst Gottfried: Das Volk muss „Ja“ sagen können. Jede Verfassung braucht die ausdrückliche Zustimmung der Staatsbürger, in: Die Zeit Nr. 24 vom 8.6.1990, S. 10, auch abgedruckt in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen – Hintergründe – Materialien, München-Wien 1991, S. 220-223

Mampel, Siegfried: Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Kommentar, 2. Aufl. Frankfurt am Main 1982, 1364 S.

Marx, Karl: Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte (1852), in: Marx-Engels-Werke (MEW), Bd. 8, Berlin 1973, S. 111-207

Marx, Karl: Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie, Erster Band, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Bd. 23, Berlin 1969, 955 S.

Marx, Karl: Der Bürgerkrieg in Frankreich. Adresse des Generalrats der Internationalen Arbeiter-Assoziation, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Bd. 17, Berlin 1976, S. 313-362

Maunz, Theodor; Dürig, Günter; Herzog, Roman; Scholz, Rupert (Hg.): Grundgesetz. Kommentar, München 1958 ff.

Maunz, Theodor; Zippelius, Reinhard: Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch, (Juristische Kurzlehrbücher), 29. Aufl. München 1994, 447 S.

Mayer-Tasch, Peter Cornelius: Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem, Reinbek bei Hamburg 1976, (Rowohlt Verlag), 161 S.; 5. Aufl. 1985, 279 S.

Merkel, Wolfgang: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, (Schriftenreihe Uni-Taschenbücher; Bd. 2076), Opladen 1999, 572 S.; 2. Aufl. Wiesbaden 2010, 561 S.

Merten, Klaus: Methoden der empirischen Sozialforschung, Materialien 11, Gießen 1977, WS 77/78 - SS 78, (maschinenschriftliches Manuskript)

Meyer, Andreas: Parlamentsverfassungsrecht – Anstöße für eine Reform, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/ 1993, S. 44-48

Meyer-Teschendorf, Klaus G.: Staatszielbestimmung Umweltschutz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/1993, S. 23-27

Meyer-Teschendorf, Klaus G.: Verfassungsmäßiger Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Empfehlung der Gemeinsamen Verfassungskommission für einen neuen Artikel 20 a Grundgesetz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1994, S. 73-79

Miller, Susanne: Die Bürde der Macht. Die deutsche Sozialdemokratie 1918-1920 (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Band 63), Düsseldorf 1978, 532 S.

Morsey, Rudolf: Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969 (Oldenbourg Grundriss der Geschichte Band 19), 3. Aufl. München 1995, 309 S.; 5. Aufl. München 2007, 343 S.

Müller, Friedrich: Juristische Methodik, 4. Aufl. Berlin 1990, 345 S.

Müller, Klaus: Verfassung des Freistaats Sachsen. Kommentar, 1. Auflage, Baden-Baden 1993, 463 S.

Müller-Enbergs, Helmut (Hg.): Was will die Bürgerbewegung ?, Augsburg 1992, 522 S.

Müller-Enbergs, Helmut; Wielgohs, Jan; Hoffmann, Dieter (Hg.): Wer war wer in der DDR ? Ein biographisches Lexikon, Bonn 2001 (Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung), 1037 S.

N

Narr, Wolf-Dieter (Hg.): Auf dem Weg zum Einparteienstaat, Opladen 1977, 249 S.

Narr, Wolf-Dieter: Strukturdefizite der parteienstaatlich/parlamentarischen Demokratie und mögliche Alternativen, in: Vorgänge 71 (1984), S. 95-111

Narr, Wolf-Dieter: Es fehlt die Leidenschaft. Zum Verfassungsentwurf des Kuratoriums 'Bund deutscher Länder', in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1991, S. 874-882

Narr, Wolf-Dieter: Recht – Demokratie – Weltgesellschaft. Überlegungen anlässlich der rechtstheoretischen Werke von Jürgen Habermas und Niklas Luhmann (Teil 1), in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 1994, S. 87-112

Narr, Wolf-Dieter: Recht – Demokratie – Weltgesellschaft. Habermas, Luhmann und das systematische Versäumnis ihrer großen Theorien (Teil 2), in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 1995, S. 324-344

Nebelung, Andreas: Herrschaftliche Wissenschaften und periphere Soziologie. Ein landsoziologischer Essay zum ‚kommunikativen Handeln‘ (Habermas) in der ‚Risikogesellschaft‘ (Beck), Wiesbaden 1993, 223 S.

Neubert, Ehrhart: Der ‚Demokratische Aufbruch‘, in: Kührt, Eberhard; Buck, Hannsjörg F.; Holzweißig, Gunter (Hg.): Opposition in der DDR von den 70er Jahren bis zum Zusammenbruch der SED-Herrschaft (Am Ende des realen Sozialismus. Beiträge zu einer Bestandsaufnahme der DDR-Wirklichkeit in den 80er Jahren, Band 3), Opladen 1999, S. 537-571

Neubert, Ehrhart: Geschichte der Opposition in der DDR 1949 – 1989, (Bundeszentrale für politische Bildung Schriftenreihe Bd. 346), 2. durchgesehene und erweiterte sowie korrigierte Auflage Bonn 2000, 971 S.

Neubert, Ehrhart: Unsere Revolution. Die Geschichte der Jahre 1989/90, München 2008, 520 S.

Neugebauer, Gero; Stöss, Richard: Die PDS. Geschichte. Organisation. Wähler. Konkurrenten (Analysen Bd. 54), Opladen 1996, 335 S.

Neumann, Franz: Gleichheit (Reihe Grundwerte: Texte zur politischen Bildung, hg. von Franz Neumann, Bd. 7), Baden-Baden 1980, 128 S.

Neumann, Franz: Verfassungsdiskussion in Deutschland I. Staatsziele – Grundrechte – Partizipation. Sonderausgabe Wochenschau Dez. 1992, Schwalbach und Frankfurt 1992, 41 S.

Neumann, Franz: Verfassungsdiskussion in Deutschland II. Bewährtes Bewahren – wenig Neues kam ins Grundgesetz, Sonderausgabe Wochenschau Dez. 1994, Schwalbach und Frankfurt 1994, 41 S.

Neumann, Franz (Hg.): Handbuch Politischer Theorien und Ideologien, Reinbek bei Hamburg 1977, 561 S.

Neumann, Franz: Demokratietheorien – Modelle zur Herrschaft des Volkes, in: Neumann, Franz (Hg.): Handbuch Politische Theorien und Ideologien, Band 1, (Uni-Taschenbücher 1810), 2. Auflage Opladen 1998, S.1-78

Neumann, Franz (Hg.): Handbuch Politische Theorien und Ideologien, Band 1, (Uni-Taschenbücher 1810), 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Opladen 1998, 605 S.

Neumann, Franz (Hg.): Handbuch Politische Theorien und Ideologien, Band 2, (Uni-Taschenbücher 1854),

1. Aufl. Opladen 1996, 568 S.,
2. überarbeitete Auflage, Opladen 2000, 590 S.

Neumann, Franz : Konservierung des „super-repräsentativen“ Demokratiemodells. Zur Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat im Kontext der Verfassungsdiskussion nach der deutschen Einheit, in: Schlüter-Knauer, Carsten (Hg.): Die Demokratie überdenken. Festschrift für Wilfried Röhrich, Berlin 1997, S. 191-211

Neumann, Franz: Art. Verfassung, in: Drechsler, Hanno; Hilligen, Wolfgang; Neumann, Franz (Hg.): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 10. Aufl. München 2003, S. 992

Niclaß, Karlheinz: Der Parlamentarische Rat und die plebiszitären Elemente, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 30. Oktober 1992, B 45/1992, S. 3-15

Niclaß, Karlheinz: Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945 – 1949 (UTB 2058), Paderborn-München-Wien-Zürich 1998, 399 S.

Nitschke, Peter: Grundgesetz und Europa, in: Konegen, Norbert; Nitschke, Peter (Hg.): Revision des Grundgesetzes ? Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Opladen 1997, S. 57-75

Nohlen, Dieter: Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen. Ein Handbuch, München – Zürich 1978, 449 S.

Nohlen, Dieter (Hg.): Lexikon der Politik, Band 7: Politische Begriffe, hg. von Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze u. Suzanne S. Schüttemeyer, München 1998, Frankfurt am Main und Wien , 742 S.

Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie der Wahlsysteme, (UTB 1527), 4. Aufl. Opladen 2004, 480 S.

Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme (UTB 1527), 5. Aufl. Opladen und Farmington Hills 2007, 527 S.

O

Oertzen, Peter von: Betriebsräte in der Novemberrevolution. Eine politikwissenschaftliche Untersuchung über Ideengehalt und Struktur der betrieblichen und wirtschaftlichen Arbeiterräte in der deutschen Revolution 1918/19 (Internationale Bibliothek Band 93), 1. Aufl. Düsseldorf 1963 (Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien Band 25), 2. Aufl. Berlin – Bonn-Bad Godesberg 1976, 371 S.

Opp, Karl-Dieter: DDR 89. Zu den Ursachen einer spontanen Revolution, in: Hans Joas; Martin Kohli (Hg.): Der Zusammenbruch der DDR, Frankfurt am Main 1993, S. 194-221

Osterloh, Lerke: Art. 3 in:
Sachs, Michael (Hg.): Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl. München 2009; 6. Aufl. 2011

P

Pagenkopf, Martin: Art. 10,
in: Sachs, Michael (Hg.): Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl. München 2009; 6. Aufl. 2011

Paramonov, A.V.: Art. Vuchetich Yevgeny (Viktorovich), in:
Turner, Jane (ed.): The Dictionary of Art, Band 32, London-New York 1996, S. 737

Patzelt, Werner J.: Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung, Passau 1992, 361 S.; 7. Aufl. Passau 2013, 644 S.

Patzelt, Werner; Amm, Joachim: Sachsen, in:
Hartmann, Jürgen (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt 1997 , 3. Aufl. Bonn 1997, S. 503-545

Peters, Bernhard: Die Integration moderner Gesellschaften, Frankfurt am Main 1993, 455 S.

Preuß, Ulrich K.: Zu einem neuen Verfassungsverständnis,
in: Revolution, Fortschritt und Verfassung, Berlin 1990, S. 73-89,
auch abgedruckt in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen – Hintergründe – Materialien, München-Wien 1991, S. 38-65

Preuß, Ulrich K.: Auf der Suche nach der Zivilgesellschaft. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches, in: FAZ Nr. 99 vom 28. 4. 1990,
auch abgedruckt, in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen – Hintergründe – Materialien, München-Wien 1991, S. 357-366

Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang; Scholz, Rupert: Ist das Volk untergegangen ? Verfassungsrechtliche Probleme der deutschen Vereinigung, Spiegel-Streitgespräch, in: Der Spiegel, 1990, 44. Jhg., Heft Nr. 21 vom 21. 5. 1990, S. 34-45

Preuß, Ulrich K.: Revolution, Fortschritt und Verfassung, Frankfurt am Main, 1994, 192 S.

Prittwitz, Volker von: Vergleichende Politikanalyse (UTB Politikwissenschaft 2871), Stuttgart 2007, 383 S.

R

Raiser, Thomas: Grundlagen der Rechtssoziologie, (utb Bd. 2904), 6. Aufl. Tübingen 2013, 379 S.

Raschke, Joachim: Die Grünen: Wie sie wurden, was sie sind, Köln 1993, 959 S.

Reese-Schäfer, Walter: Luhmann zur Einführung, 6. Aufl. Hamburg 2011, 190 S.

Reich, Andreas: Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt. Kommentar, Bad Honnef 1994, 2. Aufl. Bad Honnef 2004, 396 S.

Richter, Michael: Die DDR in den achtziger Jahren, in: Geschichte der DDR (Informationen zur politischen Bildung 231, hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung), Bonn 1991, S. 24-32

Ridder, Helmut K. J.: Meinungsfreiheit, in: Neumann, Franz Leopold; Nipperdey, Hans Carl; Scheuner, Ulrich (Hg.): Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Band 2, Berlin 1954, S. 243-290;
neu abgedruckt in: Ridder, Helmut K. J.: Gesammelte Schriften, hg. von Dieter Deiseroth, Peter Derleder, Christoph Koch, Frank-Walter Steinmeier, Baden-Baden 2010, S. 228-273

Ridder, Helmut K. J.: Streitbare Demokratie ?, in: Ridder, Helmut K. J.: Gesammelte Schriften, hg. von Dieter Deiseroth, Peter Derleder, Christoph Koch, Frank-Walter Steinmeier, Baden-Baden 2010, S. 540-551

Ridder, Helmut K. J.: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1960), neu abgedruckt in: Ridder, Helmut K. J.: Gesammelte Schriften, hg. von Dieter Deiseroth, Peter Derleder, Christoph Koch, Frank-Walter Steinmeier, Baden-Baden 2010, S. 291-337

Ridder, Helmut K. J.: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes. Leitfaden zu den Grundrechten einer demokratischen Verfassung, Opladen 1975, 168 S.,
(neu abgedruckt in: Ridder, Helmut K. J.: Gesammelte Schriften, hg. von Dieter Deiseroth, Peter Derleder, Christoph Koch, Frank-Walter Steinmeier, Baden-Baden 2010, S. 7-190)

Ridder, Helmut K. J.: Dreißig Jahre „KPD-Verbot“, in: Ridder, Helmut K. J.: Gesammelte Schriften, hg. von Dieter Deiseroth, Peter Derleder, Christoph Koch, Frank-Walter Steinmeier, Baden-Baden 2010, S. 552-562

Ridder, Helmut K. J.: Über Inhalt, Funktion und Stellenwert der Artikeldebatte, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1990, S. 420 ff., 562 ff., 666 ff., 970 ff.

Ridder, Helmut K. J.: Gesammelte Schriften, hg. von Dieter Deiseroth, Peter Derleder, Christoph Koch, Frank-Walter Steinmeier, Baden-Baden 2010, 785 S.

Rinas, Bernd-Udo: Veganismus – ein postmoderner Anarchismus bei Jugendlichen ? (Wissenschaftliche Reihe Band 7), Berlin 2012, 311 S.

Rittstieg, Helmut: Eigentum als Verfassungsproblem. Zur Geschichte und Gegenwart des bürgerlichen Verfassungsstaates, Darmstadt 1975, 432 S.

Rittstieg, Helmut: Art. 14, in:
Wassermann, Rudolf (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in zwei Bänden (Reihe Alternativkommentare, hg. von Rudolf Wassermann),
Band 1 Art. 1 – 20, Neuwied und Darmstadt 1984

Rödter, Andreas: Die Bundesrepublik Deutschland 1969 – 1990 (Oldenbourg Grundriß der Geschichte Bd. 19 A), München 2004, 330 S.

Rödter, Andreas: Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung, München 2009, 490 S.

Roellecke, Gerd: Dritter Weg zum zweiten Fall .Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches würde zum Scheitern des Staates führen, in: FAZ vom 12. 5. 1990 (Nr. 134), S. 8,
auch abgedruckt in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen – Hintergründe – Materialien, München-Wien 1991, S. 367-375

Roellecke, Gerd: Brauchen wir ein neues Grundgesetz ?
In: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 44. Jg. 1991, Heft 39, S. 2441-2448

Roellecke, Gerd: Verfassungsgebende Gewalt als Ideologie, in: Juristenzeitung 1992, S. 929 ff.

Roggemann, Herwig: Die DDR-Verfassungen. Einführung in das Verfassungsrecht der DDR. Grundlagen und neuere Entwicklung (Quellen zur Rechtsvergleichung aus dem Osteuropa-Institut an der Freien Universität Berlin. Die Gesetzgebung der sozialistischen Staaten, hg. von Herwig Roggemann, Einzelausgabe), 4. Aufl. Berlin 1989, 510 S.

Rogner, Klaus Michael: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR (Beiträge zur Politischen Wissenschaft Band 66), Berlin 1993, 219 S.

Roth, Dieter: Die Wahlen zur Volkskammer in der DDR. Der Versuch einer Erklärung, in Politische Vierteljahresschrift (PVS) 1990, S. 369-393

Roth, Erwin; Heidenreich, Klaus; Holling, Heinz (Hg.): Sozialwissenschaftliche Methoden. Lehr- und Handbuch für Forschung und Praxis (Lehr- und Handbücher der Sozialwissenschaften), 5. Aufl. München – Wien 1999, 845 S.

Rousseau, Jean-Jacques: Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes (1755) (Diskurs über den Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen), in:
Rousseau, Jean-Jacques: Schriften zur Kulturkritik, eingeleitet, übersetzt und hg. von Kurt Weigand, (Philosophische Bibliothek Band 243), 4. Aufl. Hamburg 1983, 376 S.

Rousseau, Jean-Jacques: Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts (Reclam Universal-Bibliothek Nr. 1769), Stuttgart 1977, 239 S. (Originalausgabe: Du Contrat Social ou principes du droit politique, Amsterdam 1762)

Rux, Johannes: Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern, Baden-Baden 2008, 984 S.

S

Sachs, Michael (Hg.): Grundgesetz, Kommentar,
2. Aufl. München 1999, 2312 S.;
5. Aufl. München 2009, 2591 S.
6. Aufl. München 2011, 2693 S.

Schäuble, Wolfgang: Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, hg. von Dirk Koch und Klaus Wirtgen, Stuttgart 1991, 317 S.

Schaub, Günter; Koch, Ulrich; Linck, Rüdiger; Vogelsang, Hinrich: Arbeitsrechtshandbuch. Systematische Darstellung und Nachschlagewerk für die Praxis, 13. Aufl. München 2009, 15. Aufl. München 2013, 3034 S.

Schlüter-Knauer, Carsten (Hg.): Die Demokratie überdenken. Festschrift für Wilfried Röhrich, Berlin 1997, 551 S.

Schmalz-Bruns, Rainer: Demokratie, in:
Brunkhorst, Hauke; Kreide, Regina; Lafont, Cristina (Hg.): Habermas-Handbuch. Leben-Werk-Wirkung, Stuttgart 2009, S. 75ff.

Schmidt, Marion: Die GVK – Auftrag, Zusammensetzung und Verfahren, in:
Konegen, Norbert; Nitschke, Peter (Hg.): Revision des Grundgesetzes. Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Opladen 1997, S. 9-27

Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz : Kommentar zum Grundgesetz, 8. Aufl. 1995

Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz; Hofmann, Hans; Hopfauf, Axel (Hg.): GG. Kommentar zum Grundgesetz, 11. Auflage Köln – München 2008, 2651 S.;
12. Aufl. Köln 2011, 2657 S.

Schmitt, Carl: Verfassungslehre, 9. Aufl. Berlin 2003, (1. Aufl. 1928), 404 S.

Schmidt, Marion: Die GVK – Auftrag, Zusammensetzung und Verfahren, in:
Konegen, Norbert; Nitschke, Peter (Hg.): Revision des Grundgesetzes ? Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Opladen 1997, S. 9-27

Schneider, Hans-Peter: Funkkolleg Recht. Studienbegleitbrief 4, Weinheim und Basel 1982, 124 S.

Schneider, Hans- Peter: Die Zukunft des Grundgesetzes. Bedarf die Verfassung einer Bestätigung ?, in: FAZ vom 16. 11 1990 (Nr. 268), S. 14,
auch abgedruckt in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen - Hintergründe – Materialien, München-Wien 1991, S. 130-138

Scholz, Rupert; Preuß, Ulrich K.; Ullmann, Wolfgang: Ist das Volk untergegangen ? Verfassungsrechtliche Probleme der deutschen Vereinigung, Spiegel-Streitgespräch, in: Der Spiegel, 1990, 44. Jhg., Heft Nr. 21 vom 21. 5. 1990, S. 34-45

Scholz, Rupert: Die Gemeinsame Verfassungskommission. Auftrag, Verfahren und Ergebnisse, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B52–53 /1993, S. 3-5

Scholz, Rupert: Deutschland – In guter Verfassung ? Heidelberg 2004, 239 S.

Schroeder, Klaus: Der SED-Staat. Partei, Staat und Gesellschaft 1949 – 1990, München-Wien 1998, 782 S.

Schuller, Wolfgang: Die deutsche Revolution 1989, Berlin 2009, 381 S.

Schulz, Gerhard: Revolutionen und Friedensschlüsse 1917-1920 (dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, hg. von Martin Broszat und Helmut Heiber, Band 2), 1. Aufl. 1967, 3. Aufl. München 1974, 301 S.; 6. Aufl. München 1985, 310 S.

Schumann, Karl F.: Flucht und Ausreise aus der DDR insbesondere im Jahrzehnt ihres Untergangs, in:

Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien der Enquete-Kommission ‚Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland‘, Baden-Baden und Frankfurt am Main 1995, Band V Teilband 3, S. 2359 ff

Schuppert, Gunnar-Folke: Art. 10, in: Wassermann (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Neuwied und Darmstadt, 1984

Semler, Christian: Der Kanzler der Spaltung, in: Die Tageszeitung vom 19./20. 9. 1998

Semtner, Klemens: Der Runde Tisch in der DDR (tuduv-Studien, Reihe Politikwissenschaften, Band 52), München 1992, 188 S.

Silbermann, Alphons: Systematische Inhaltsanalyse, in:

König, René (Hg.): Handbuch der empirischen Sozialforschung, Band 4 Komplexe Forschungsansätze, 3. Aufl. 1974, S. 253 ff.

Simon, Helmut: Markierungen auf dem Weg zu einer neuen gesamtdeutschen Verfassung, in: Neue Justiz, Heft 12, 44.Jg. 1990, S. 516-518,

auch abgedruckt in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen – Hintergründe – Materialien, München-Wien 1991, S. 139-154

Simon, Helmut; Franke, Dietrich; Sachs, Michael (Hg.): Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, Stuttgart - München - Hannover - Berlin - Weimar - Dresden 1994, 370 S.

Smend, Rudolf: Integrationslehre, in: Evangelisches Staatslexikon, 2. Aufl. Stuttgart 1975, Sp. 1026

Sörgel, Werner : Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 1. Aufl. 1969, Neuauflage Opladen 1985, 387 S.

Sorgenicht, Klaus; Weichelt, Wolfgang; Riemann, Tord; Semler, Hans-Joachim (Hg.): Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Dokumente, Kommentar, Band 1, Berlin 1969, 416 S.
Band 2, Berlin 1969, 551 S.

Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin – Brandenburg (Hg.): Sozialreport 1995. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern, 1. Aufl. Berlin 1995, 382 S.

Stadler, Wolf; Wiench, Peter u. a.: Lexikon der Kunst. Malerei – Architektur – Bildhauerkunst, Freiburg 1990

Stammen, Theo; Maier, Gerold: Der Prozeß der Verfassungsgebung, in: Becker, Josef; Stammen, Theo; Waldmann, Peter (Hg.): Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zwischen Kapitulation und Grundgesetz, München 1979, S. 381ff.; 2. Aufl. 1987, S. 391-429

Stanek, Heinz: Art. STASI, in: Drechsler, Hanno; Hilligen, Wolfgang; Neumann, Franz (Hg.): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 10. Aufl. München 2003, S. 942 f.

Staritz, Dietrich: Geschichte der DDR (edition suhrkamp 1260, Neue Folge Bd. 260) Frankfurt am Main 1996, 495 S.

Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen deutschen Länder. Eine vergleichende Untersuchung (Heidelberger Forum; 89), Heidelberg 1994, 60 S.

Starck, Christian: Die Verfassungen der neuen Länder, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IX: Die Einheit Deutschlands – Festigung und Übergang, Heidelberg 1997, S. 353-402

Stark, Isolde: Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der Zeit vom Sommer 1989 bis zum Oktober 1990, in: Materialien der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“, Band III, 3 (13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), hg. vom Deutschen Bundestag, Baden-Baden 1999, S. 2630-2715

Stein, Ekkehart: Lehrbuch des Staatsrechts, Tübingen 1968, 274 S.

Stein, Ekkehart: Staatsrecht, 16. neu bearbeitete Auflage, Tübingen 1998, 498 S.

Steinberg, Rudolf: Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1996, Heft 31, 49. Jahrgang, S. 1985-1994

Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Auflage München 1984, (1. Aufl. München 1977), 1111 S.

Stern, Klaus: Die Wiederherstellung der staatlichen Einheit, in:
Stern, Klaus; Schmidt-Bleibtreu, Bruno (Hg.): Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit. Band 2: Einigungsvertrag und Wahlvertrag mit Vertragsgesetzen, Begründungen, Erläuterungen und Materialien, München 1990, S. 1-55

Stiftung Mitarbeit; Evangelische Akademie Hofgeismar (Hg.): Direkte Demokratie in Deutschland. Handreichungen zur Verfassungsdiskussion in Bund und Ländern. Mit Entwürfen zur Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene („Hofgeismarer Entwurf“), Brennpunkt Dokumentation Nr. 12, Bonn 1991, 92 S.

Stöss, Richard (Hg.): Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980 (Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin, Band 38 u. 39), Opladen 1983, Sonderausgabe 4 Bände 1986, 2580 S.

Storost, Ulrich: Das Ende der Übergangszeit. Erinnerung an die verfassungsgebende Gewalt,
in: Der Staat, Heft 4, 29. Jg. 1990, S. 321-331,
auch abgedruckt in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen – Hintergründe – Materialien, München-Wien 1991, S. 172-185

Sturm, Gerd: Art. 93, in:
Sachs, Michael (Hg.): Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl. München 2009, 6. Aufl. 2011

T

Templin, Wolfgang: Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches. Hintergründe und Entstehungsbedingungen,
in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 5/6, 41. Jg. 1990, S. 370-375,
auch abgedruckt in: Guggenberger, Bernd; Stein, Tine (Hg.): Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen – Hintergründe – Materialien, München - Wien 1991, S.350-356

Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch. Oder: wo blieb das Volk? - Der Weg der DDR in die Demokratie, Opladen 1990, 215 S.

Thaysen, Uwe: Zur Verfassungspolitik in der DDR 1989/90, in:
Hartmann, Jürgen; Thaysen, Uwe (Hg.): Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Winfried Steffani zum 65. Geburtstag, Opladen 1992, S. 299 ff.

Thaysen, Uwe, in Zusammenarbeit mit Kloth, Hans Michael: Der Runde Tisch und die Entmachtung der SED. Widerstände auf dem Weg zur freien Wahl,
in: Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“ (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), hg. vom Deutschen Bundestag, Band VII/2 Widerstand, Opposition, Revolution, Baden-Baden und Frankfurt am Main 1995, S. 1706-1852

Thaysen, Uwe: Wirtschaft- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches (1989/90), in: Materialien der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“, Band III, Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik (13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), hg. vom Deutschen Bundestag, Baden-Baden und Frankfurt am Main 1999, S. 2716-2805

Thomas, Rüdiger: DDR: Politisches System, in: Weidenfeld, Werner; Korte, Karl-Rudolf (Hg.): Handbuch zur deutschen Einheit 1949 – 1989 – 1999. Neuausgabe 1999 (Bundeszentrale für politische Bildung – Schriftenreihe Bd. 363), Bonn 1999, S. 176-192

Tietz, Udo: Hans-Georg Gadamer zur Einführung, 2. Aufl. Hamburg 2000, 177 S.; 3. Aufl. 2005, 186 S.

Timmer, Karsten: Vom Aufbruch zum Umbruch. Die Bürgerbewegung in der DDR 1989 (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft Bd. 142), Göttingen 2000, 416 S.

Topitsch, Ernst (Hg.): Logik der Sozialwissenschaften (Neue Wissenschaftliche Bibliothek 6 Soziologie), 8. Aufl. Köln 1972, 568 S.

Trute, Hans-Heinrich: Das Kultur- und Bildungswesen in der Sächsischen Verfassung, in: Degenhart, Christoph; Meissner, Claus (Hg.): Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden 1997, S. 231-264

Tsebelis, George: Veto Players. How Political Institutions Work, New York und Princeton, New Jersey, 2002, 317 S.

Turner, Jane (ed.); The Dictionary of Art, Band 32, London-New York 1996

U

Ullmann, Wolfgang; Scholz, Rupert; Preuß, Ulrich K.: Ist das Volk untergegangen ? Verfassungsrechtliche Probleme der deutschen Vereinigung, Spiegel-Streitgespräch, in: Der Spiegel, 1990, 44. Jhg., Heft Nr. 21 vom 21. 5. 1990, S. 34-45

V

Venter, Francois: Constitutional Comparison. Japan, Germany, Canada and South Africa as Constitutional States, Lansdowne 2000, 274 S.

Vilmar, Fritz: Eine alternative Deutschlandpolitik, in: Dümcke, Wolfgang; Vilmar, Fritz (Hg.): Kolonialisierung der DDR. Kritische Analysen und Alternativen des Einigungsprozesses, Münster 1996, S. 106-115

Vilmar, Fritz; Dümcke, Wolfgang: Kritische Zwischenbilanz der Vereinigungspolitik. Eine unerledigte Aufgabe der Politikwissenschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/1996, S. 35-45

Vogelsang, Thilo: Das geteilte Deutschland (dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, hg. von Martin Broszat und Helmut Heiber, Band 11), 1. Aufl. 1966, 6. Aufl. München 1975, 407 S.; 13. Aufl. München 1985, 406 S.

Vollmer, Hans (Hg.): Allgemeines Lexikon der bildenden Künstler des 20. Jahrhunderts, Sechster Band Nachträge H-Z, Leipzig 1962

Voscherau, Henning: Verfassungsreform und Verfassungsdiskurs, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53 /1993, S. 5-7

W

Wassermann, Rudolf (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in zwei Bänden (Reihe Alternativkommentare, hg. von Rudolf Wassermann), bearbeitet von Richard Bäuml u. a., Wissenschaftliche Redaktion: Erhard Denninger, Helmut Ridder, Helmut Simon, Ekkehart Stein, Band 1 Art. 1 – 20, Neuwied und Darmstadt 1984, 1433 S.
Band 2 Art. 21 – 146, Neuwied und Darmstadt 1984, 1758 S.

Weber, Hermann: Die DDR 1945-1990 (Oldenbourg Grundriss der Geschichte Bd. 20), 5. Aufl. München 2012, 384 S.

Wehler, Hans-Ulrich: Deutsche Gesellschaftsgeschichte Band 2 (1815-1848/49), München 1987, 892 S.

Weidenfeld, Werner: Außenpolitik für die deutsche Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989/90 (Geschichte der deutschen Einheit Bd. 4), Stuttgart 1998, 952 S.

Weidenfeld, Werner; Korte, Karl-Rudolf (Hg.): Handbuch zur deutschen Einheit, Bonn 1996 (Bundeszentrale für Politische Bildung), 829 S.

Weidenfeld, Werner; Korte, Karl-Rudolf (Hg.): Handbuch zur deutschen Einheit 1949 – 1989 – 1999, Bonn 1999, (Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 363), 895 S.

Welsch, Peter: Der tendenzielle Fall der Freiheit, Marburg 2013, 434 S.

Wielgohs, Jan; Müller-Enbergs, Helmut: Die Bürgerbewegung Demokratie Jetzt, in: Wielgohs, Jan; Müller-Enbergs, Helmut (Hg.): Von der Illegalität ins Parlament. Werdegang und Konzept der neuen Bürgerbewegungen, Berlin 1991

Wielgohs, Jan; Müller-Enbergs, Helmut (Hg.): Von der Illegalität ins Parlament. Werdegang und Konzept der neuen Bürgerbewegungen, Berlin 1991

Wielgohs, Jan; Schulz Marianne: Die revolutionäre Krise am Ende der achtziger Jahre und die Formierung der Opposition, in: Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“ (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), hg. vom Deutschen Bundestag, Band VII/ 2, Baden-Baden und Frankfurt am Main 1995, S. 1950-1994

Wiesenthal, Helmut: Programme, in:
Raschke, Joachim: Die Grünen: Wie sie wurden, was sie sind, Köln 1993, S. 95-130

Wiesenthal, Helmut: Die neuen Bundesländer als Sonderfall der Transformation in den Ländern Ostmitteleuropas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 40/1996, S. 46 ff.

Wilhelmi, Ruth: Gleichstellung und Gleichberechtigung von Frauen und Männern, in:
Konegen, Norbert; Nitschke, Peter (Hg.): Revision des Grundgesetzes ? Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Opladen 1997, S.121-139

Winkler, Heinrich August: Von der Revolution zur Stabilisierung. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918 bis 1924 (Geschichte der Arbeiter und der Arbeiterbewegung in Deutschland seit dem Ende des 18. Jahrhunderts, hg. von Gerhard A. Ritter), Berlin – Bonn 1984, 786 S.

Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen Bd. II. Deutsche Geschichte vom ‚Dritten Reich‘ bis zur Wiedervereinigung, München 2000, (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 463), Bonn 2004, 742 S.

Wolff, Martin: Reichsverfassung und Eigentum, in: Festgabe der Berliner Juristischen Fakultät für Wilhelm Kahl zum Doktorjubiläum am 19. April 1923, Tübingen 1923, IV S. 3-30

Z

Zapfe, Dirk: Gleichberechtigung durch die Verfassung ?,
in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/1993, S. 11-15

Zuleeg, Manfred: Rechtslage Deutschlands, in:
Wassermann, Rudolf (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Band 1 (Reihe Alternativkommentare), Neuwied und Darmstadt 1984, S. 163

Zeitschriften:

Die Andere

Anwaltsblatt, hg. im Auftrag des Deutschen Anwaltsvereins, 1951ff.

Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zu der Wochenzeitung ‚Das Parlament‘, hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn

Archiv des Öffentlichen Rechts, Tübingen, 1886ff.

Blätter für deutsche und internationale Politik. Monatsschrift, Köln 1955ff.

BDVR – Rundschreiben (Bund deutscher Verwaltungsrichter), hg. vom Bund deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen, Berlin 2003ff.

Demokratie und Recht

Deutsch-deutsche Rechtszeitschrift, hg. von der NJW-Redaktion, Frankfurt und München 1990 – 1996

Deutsches Verwaltungsblatt, Köln 1885ff.

Deutschland-Archiv. Zeitschrift für das vereinte Deutschland, Bielefeld 1967ff.

Europa-Archiv (jetzt: Internationale Politik)

Feministische Studien

Forum Recht

Frankfurter Allgemeine Zeitung,

Frankfurter Rundschau. Unabhängige Tageszeitung, Frankfurt am Main 1946ff.

Gegenwartskunde

Gewerkschaftliche Monatshefte

Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Tübingen 1951ff.

Juristische Schulung. Zeitschrift für Studium und Referendariat, München 1961ff.

Juristenzeitung (JZ), Tübingen 1946ff.

Juristische Arbeitsblätter (JA). Zeitschrift für Studenten und Referendare, 1969ff.,

Kritische Justiz. Vierteljahresschrift, Frankfurt am Main 1968ff. (Europäische Verlagsanstalt), ab 1982ff. Baden-Baden

Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Baden – Baden,

Kursbuch, begründet von Hans-Magnus Enzensberger, hg. von Karl Markus Michel, Ingrid Karsunke u. Tilman Spengler, zunächst Frankfurt am Main, später Berlin, u.a.: In Sachen Erich Honecker, Kursbuch 111, Berlin 1993, 189 Seiten

Leviathan

Liberal

Die Neue Gesellschaft

Neue Juristische Wochenschrift, hg. in Verbindung mit dem Deutschen Anwaltverein und der Bundesrechtsanwaltskammer, München 1947ff.

Neue Justiz. Zeitschrift für Rechtssetzung und Rechtsanwendung, Berlin 1946ff., ab 1991

Neue Politische Literatur

Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), München 1982ff.

Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, Stuttgart 1948ff.

Das Parlament, Wochenzeitung, hg. vom Deutschen Bundestag, Bonn 1950ff., Berlin 1991ff.

u. a.: vom 14. Januar 1994: Nr. 2 Verfassung und Verfassungsreform, S. 1ff
vom 2./9. September 1994: Nr. 35 – 36, Verfassungsreform in der Vermittlung, S. 15 – 18

Politische Vierteljahresschrift. Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Wiesbaden 1959ff.

PROKLA Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft

Recht der Arbeit, München 1948ff.

Recht und Politik. Vierteljahreshefte für Rechts- und Verwaltungspolitik, hg. vom Arbeitskreis Sozialdemokratischer Juristen, Berlin 1964 ff.

Der Spiegel. Das deutsche Nachrichtenmagazin, hg. von Rudolf Augstein u. a., Hamburg 1946ff.

Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches Recht, hg. von Ernst-Wolfgang Böckenförde u. a., Berlin 1962ff.

Staat und Recht

Staatswissenschaften und Staatspraxis. Rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beiträge zum staatlichen Handeln, Baden-Baden 1989ff.

Süddeutsche Zeitung

Die Tageszeitung, hg. von taz, die Tageszeitung Verlagsgenossenschaft, Berlin 1978ff.

Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft, Berlin 1968ff.

Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, hg. vom Vorgänge e.V. in Zusammenarbeit mit der Humanistischen Union

Vorwärts

Die Welt

Wochenschau für politische Erziehung, Sozial- und Gemeinschaftskunde, Schwalbach bei Frankfurt am Main 1949ff.

Die Zeit. Wochenzeitung für Politik, Wirtschaft, Wissen und Kultur, Hamburg 1946ff.

Zeitschrift für Gesetzgebung

Zeitschrift für Parlamentsfragen, hg. von der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen, Baden-Baden 1969ff.

Zeitschrift für Politik

Zeitschrift für Rechtspolitik, München und Frankfurt 1967 ff.

Zeitschrift für Rechtssoziologie

Zusammenfassung - Abstract

Gerhard Freiling: Mehr Demokratie und mehr Sozialstaat in Bund und neuen Ländern – Verfassungskonzepte und Verfassungsgebung im deutschen Einigungsprozess

Der **„Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe Neue Verfassung der DDR des Zentralen Runden Tisches der DDR“ vom 4. April 1990** hat die Hoffnung vieler politisch aktiver Bürger und vieler Gruppen in der DDR auf einen demokratischen Aufbruch zum Ausdruck gebracht. In dieser Arbeit werden die Entstehung des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches und des darauf aufbauenden **Verfassungsentwurfs des Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder vom 16. 6. 1991** und deren Auswirkungen und Einflüsse auf die Verfassungsdiskussion auf der Bundesebene, insbesondere der Reformdiskussion in der **Gemeinsamen Verfassungskommission** von Bundestag und Bundesrat (1992-1993) und der **Grundgesetzreform 1994** einerseits, und die Einflüsse bei der Erarbeitung von **Landesverfassungen in den neuen Bundesländern (Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen)** andererseits untersucht, und die Fernwirkungen bis hin zur **Europäischen Grundrechte-Charta**.

Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR stellt einen **historischen Kompromiss** zwischen den Reformkräften der SED/PDS einerseits, und den Bürgerbewegungen andererseits dar. Dies wird aufgezeigt:

- An der detaillierten Regelung der individuellen Abwehrrechte gegen den Staat einschließlich des Grundrechts auf Datenschutz,
- An den umfassenden Rechten auf politische Mitgestaltung und bei der Ausgestaltung der politischen Grundrechte auf Meinungs- und Pressefreiheit, Vereinigungsfreiheit, und den Mitgestaltungs- und Mitverwaltungsrechten bis hin zu den Bestimmungen über die unmittelbare Mitwirkung des Volkes über Volksbegehren und Volksentscheid,
- An den sozialen Grundrechten, die vor allem eine soziale Chancengleichheit aller Bürger ermöglichen sollten, vom Recht auf Arbeit, Recht auf Wohnen und Recht auf Teilhabe an allen Bildungseinrichtungen, unabhängig von der sozialen Herkunft oder Stellung,
- An der Gestaltung der Eigentumsordnung, bei der die Anleihen an die DDR-Verfassung sichtbar werden, und eine differenzierte Behandlung der Eigentumsrechte (privates Eigentum, genossenschaftliches Eigentum, Unternehmenseigentum, gesellschaftliches Eigentum) das hervorstechendste Merkmal darstellt,

- An dem Staatsziel Umweltschutz und den vielen dafür vorgesehenen Verfahrensregeln,
- Und an dem Staatsziel Friedensstaatlichkeit, bei dem die Reformer aus der PDS vorschlugen, das Symbol der Friedensbewegung „Schwerter zu Pflugscharen“, das lange Jahre durch die Staatsmacht unterdrückt wurde, als Staatssymbol zu verwenden.

Die CDU/CSU konnte auf Grund der Verfahrensregelungen in der Gemeinsamen Verfassungskommission (Zwei-Drittel-Mehrheit) jede Verfassungsänderung blockieren, da sie mehr als ein Drittel der Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungskommission stellte. Inhaltlich begründeten die CDU/CSU-Vertreter ihre Ablehnungshaltung damit, dass möglichst wenig Änderungen am Grundgesetz vorgenommen werden sollten, und dass mit der Einführung sozialer Grundrechte nicht erfüllbare Erwartungen geweckt würden. Auf der Bundesebene konnte die CDU/CSU mit ihrer **Vetomacht** weitergehende Änderungen des Grundgesetzes, insbesondere die Einführung von Elementen **direkter Demokratie** und die Verankerung von **sozialen Grundrechten**, z. B. Recht auf Arbeit, Recht auf Wohnen, Recht auf soziale Sicherung, verhindern.

Nachdem im Rahmen des Einigungsvertrages die neu gebildeten Bundesländer Teil der Bundesrepublik Deutschland geworden waren, mußten durch die neu gewählten Landtage (die zugleich verfassungsgebende Versammlungen waren) neue Landesverfassungen erarbeitet und verabschiedet werden, ebenfalls mit 2/3-Mehrheit. Obwohl die CDU (mit Ausnahme in Brandenburg) auch hier eine Vetomacht hatte, wurden viele Verfassungsbestimmungen, die vom Runden-Tisch-Entwurf und dem Kuratoriumsentwurf herrührten, in die neuen Landesverfassungen aufgenommen. Das gilt u. a. für die flächendeckende Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden und die Einführung von sozialen Staatszielen.

Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches übte eine **Katalysatorfunktion** für die Einführung von neuen Grundrechten, z. B. auf Datenschutz, sozialen und ökologischen Staatszielen, und für die Einführung von Elementen direkter Demokratie aus, und setzte diese Themen auf die Tagesordnung der Verfassungsgebungsprozesse im Rahmen der deutschen Einigung im Bund und den neuen Ländern, bis hin zur Grundrechte-Charta der Europäischen Union.

Abstract

Gerhard Freiling: More democracy and more social state in the Federal Republic and in the Federal states – constitutional concepts and constitution making in the German unification process

The ‘draft of a constitution of the study group ‘new constitution of the German Democratic Republic’ of the central round table of the GDR’(Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe ‘Neue Verfassung der DDR’) from April 4th of 1990 had expressed the hope of many politically active citizens and of many groups in the GDR towards a democratical rise. In this book the development of the draft of the constitution of the round table and the draft of a constitution by the “Board of Trustees for a democratically built federation of the German countries” (Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder) from June 16th 1991 will be investigated. The implications and influences on the Federal constitutional debate on the level of the federation, especially the debate of constitutional reform in the common constitutional commission (Gemeinsame Verfassungskommission) of the Federal parliament (Bundestag) and the Federal Council (Bundesrat) (1992-1993) and the constitutional reform of 1994 on one hand, and the influences during the formation of constitutions for the countries of Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern and Thüringen on the other hand will also be a matter of research, including the influences towards the European Charta of Human Rights.

The draft of a constitution of the central round table in the GDR is a historical compromise between the reforming wing of the SED/PDS on the one hand, and the civil rights movement on the other hand. It can be shown:

- By the detailed regulation of the individual civil rights against the State, including a basic right of data privacy,
- By the rights of political cooperation and by the formation of the political basic rights of the freedom of speech and the freedom of press, the freedom of association and the rights of cooperation and administration up to direct decision of the people in a plebiscite and in a referendum,
- By the social basic rights, enabling equal opportunities for each citizen, the basic right to work, the right of abode and the right to take part in all institutions of education, regardless of the social origin or position,
- By the formation of property ownership, where influences of the GDR constitution are visible, and the different treatment of the rights of property (personal property, property of a cooperative society, property of enterprises, and property of the society) which is the most remarkable attribute,
- By the aim of the state to defend the environment, and the regulations to reach it,

- And by the aim of the state to keep peace; the reformer wing of the PDS proposed the use of the symbol of the peace movement “swords to ploughshare”, which had been suppressed by the State for many years, as a state symbol.

Due to a two-third-majority in the common constitutional commission the CDU/CSU could prevent all changes of the constitution because they had more than one third of the seats in the common constitutional commission. They argued, that the German constitution (Grundgesetz) shouldn't be changed, and social rights expectations would arise, which couldn't be fulfilled. On the federal level the CDU/CSU could use her veto power to prevent further changes of the German constitution (Grundgesetz), especially the implementation of social basic rights, for example the right to work and the right for an accommodation, and the right of social security.

After the contract of unification the new countries became part of the German Federal Republic. The newly elected state parliaments (which were also constitutional assemblies) had to elaborate new constitutions. The decision needed a majority of two / third of the Members of Parliament. Although the CDU (with an exception of Brandenburg) had the veto power, a lot of rights which had their origin in the draft of the round table and in the draft of the Kuratorium, were added to the constitutions of the new countries, for example the implementation of referenda and plebiscite, and the implementation of basic social rights.

The constitution draft of the round table worked as a catalysator for the implementation of new civil rights, for example the protection of data privacy, social and ecological aims of the state, and for the implementation of elements of direct democracy. These topics were put on the agenda of the constituent processes during the German unification in the Federation and in the new federal states, up to the Charta of Civil Rights of the European Union.