FORSCHUNGSINSTITUT
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER HOCHSCHULE
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Blümel / Magiera / Merten / Sommermann

VERFASSUNGSPROBLEME IM VEREINTEN DEUTSCHLAND

4. Auflage

SPEYERER FORSCHUNGSBERICHTE 117

ISSN 0179-2326

Willi Blümel / Siegfried Magiera /
Detlef Merten / Karl-Peter Sommermann

Verfassungsprobleme im vereinten Deutschland

Speyerer Forschungsberichte 117

Willi Blümel / Siegfried Magiera /
Detlef Merten / Karl-Peter Sommermann

VERFASSUNGSPROBLEME IM VEREINTEN DEUTSCHLAND

4., unveränderte Auflage

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

1994

1. Auflage Januar 1993
2., durchgesehene Auflage März 1993
3., unveränderte Auflage August 1993
4., unveränderte Auflage November 1994

Druck und Verlag:
FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Alle Rechte vorbehalten

VORWORT

In der Zeit vom 28. bis 30. Oktober 1992 fand in Barcelona das vierte gemeinsame Seminar des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer mit der Escola d'Administració Pública de Catalunya statt. Grundlage der gemeinsamen Tagungen ist ein im Juni 1987 zwischen beiden Einrichtungen geschlossenes Kooperationsabkommen[1].

In diesem Jahr lag es nahe, die Tagung den durch die deutsche Vereinigung ausgelösten grundlegenden Gesetzesreformvorhaben in der Bundesrepublik zu widmen. Dazu zählen die Maßnahmen zur Beschleunigung der Verkehrswegeplanung ebenso wie die Beratungen zur Änderung des Grundgesetzes und die Verfassunggebung in den neuen Ländern. Als Beitrag zur aktuellen Diskussion in der Bundesrepublik sind die Referate im vorliegenden "Speyerer Forschungsbericht" in deutscher Sprache vereinigt.

Den spanischen Gastgebern, Herrn Prof. Dr. *Joaquim Ferret*, Direktor der Escola d'Administració Pública, sowie Herrn Prof. Dr. *Eduard Sánchez i Monjo*, "Subdirector" der Escola d'Administració Pública, sei an dieser Stelle herzlich für die Ausrichtung der Tagung gedankt.

Speyer, im Dezember 1992 *Die Verfasser*

---

1 Die beiden in Speyer veranstalteten Seminare sind dokumentiert in: *Carl Böhret* (Hrsg.), Aspekte der öffentlichen Verwaltung und Verwaltungswissenschaften in Spanien / Aspectos de la Administración Pública y de las Ciencias Administrativas en España (= Speyerer Forschungsberichte, Bd. 67), Speyer 1989 (2. Aufl. 1992); *Willi Blümel* (Hrsg.), Spezielle Aspekte der Autonomen Gemeinschaften in Spanien / Aspectos especiales de las Comunidades Autónomas en España (= Speyerer Forschungsberichte, Bd. 108), Speyer 1992. Die im November 1987 in Barcelona von der deutschen Seite gehaltenen Referate zu Fragen des europäischen Gemeinschaftsrechts wurden seinerzeit in Katalanisch und Kastilisch in der Zeitschrift "Autonomies" (Revista Catalana de Derecho Público) 1989 veröffentlicht.

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort V

Universitätsprofessor Dr. *Willi Blümel*

Verkehrswegeplanung in Deutschland 1

Universitätsprofessor Dr. *Siegfried Magiera*

Grundgesetz und europäische Integration
– Die gewachsene Verantwortung des wiedervereinigten Deutschlands und die Mitsprache der Länder in einer europäischen Union – 23

Universitätsprofessor Dr. Dr. *Detlef Merten*

Grundgesetz und Verfassungen der neuen deutschen Länder 47

Dr. *Karl-Peter Sommermann*

Die Diskussion über die Normierung von Staatszielen 63

Die Autoren 89

VERKEHRSWEGEPLANUNG IN DEUTSCHLAND

Von Univ.-Prof. Dr. Willi Blümel

Gliederung:

I. Ausbau der Verkehrsinfrastruktur

II. Neuregelung des Verkehrswegeplanungsrechts

1. Das geltende Planungsrecht
   a) Rechtsgrundlagen
   b) Herkömmliches Planungsverfahren
2. Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz
3. Bundesweite Neuregelungen
4. Investitionsmaßnahmengesetze
5. Einschaltung Privater beim Verkehrswegebau

III. Privatfinanzierung von Verkehrsprojekten

IV. Schlußbemerkung

In den zwei Jahren seit der Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands am 3.10.1990 hat sich das deutsche Verkehrswegeplanungsrecht erheblich verändert. Weitere Neuregelungen stehen bevor. Ehe ich jedoch darauf eingehe, scheinen mir einige Bemerkungen zu den Rahmenbedingungen veranlaßt.

I. AUSBAU DER VERKEHRSINFRASTRUKTUR

Es ist bei uns allgemeine Auffasung, daß der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur Voraussetzung für das Wirtschaftswachstum und den Aufschwung vor allem in den neuen Bundesländern ist. Dort – in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie in Berlin – muß nach der jahrzehntelangen Vernachlässigung der Verkehrsinfrastruktur das Verkehrswegenetz von Grund auf erneuert, ausgebaut und erneuert werden. Vordringlich ist der Ausbau der Ost-Westverbindungen in Deutschland. Im Vorgriff auf den am 15.7.1992 von der Bundesregierung beschlossenen Bundesverkehrswegeplan 1992 legte der Bundesminister für Verkehr daher bereits am 9.4.1991 dem Bundeskabinett 17 **Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit"** vor. Diese wichtigsten Ost-West-Achsen haben nach Auffassung des Bundesministers für Verkehr (Prof. Dr. *Krause*) "eine Schlüsselfunktion für das Zusammenwachsen Deutschlands und den wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Bundesländern".

Von den 17 Verkehrsprojekten "Deutsche Einheit" entfallen 9 Projekte auf den Verkehrsträger Schiene, 7 sind Straßenbauprojekte, ein Projekt betrifft die Wasserstraßen-Ost-West-Verbindung vom Raum Hannover nach Berlin. Neben den Verkehrsprojekten gibt es weitere wichtige Projekte, die für den wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Bundesländern von erheblicher Bedeutung sind. Dazu gehören z.B. Ausbauvorhaben zur Erhöhung der Verkehrssicherheit oder Ortsumgehungen im Zuge von Bundesfernstraßen.

II. NEUREGELUNG DES VERKEHRSWEGEPLANUNGSRECHTS

Zur Verwirklichung insbesondere der Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" werden in Deutschland neue Wege beschritten, deren Vereinbarkeit mit der Verfassung (Verfassungsmäßigkeit) allerdings zum Teil umstritten ist. Begründet werden die bereits in Kraft getretenen oder in Vorbereitung befindlichen Neuregelungen mit der – nicht ganz zutreffenden – Behauptung, daß nach geltendem Planungsrecht die Planungs- und Genehmigungszeiten bei großen Infrastrukturprojekten meist 10 bis 20 Jahre betragen würden. Dies wäre nach Auffassung des aus Ostdeutschland kommenden Bundesministers für Verkehr in den neuen Bundesländern "eine unerträgliche Verzögerung und eine ernste Gefahr für den wirtschaftlichen Aufschwung".

1. Das geltende Planungsrecht

a) Rechtsgrundlagen

Das in Deutschland für die Planung und Genehmigung von Verkehrsprojekten allgemein geltende Planungsrecht (Fachplanungsrecht) ist wegen der bundesstaatlichen Struktur unseres Landes in zahlreichen Gesetzen des Bundes und der Länder verstreut. Die wichtigsten, häufig novellierten Fachplanungsgesetze sind:

- das Bundesbahngesetz von 1951/90 und die Eisenbahngesetze der Länder,
- das Bundeswasserstraßengesetz von 1968/90,
- das Bundesfernstraßengesetz von 1974/90 und die Straßengesetze der Länder,
- das Luftverkehrsgesetz von 1922/81/92 sowie

- das Personenbeförderungsgesetz von 1961/90.

Hinzu treten

- die seit 1977 (subsidiär) geltenden Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder, in denen das Planfeststellungsverfahren eine weithin übereinstimmende Regelung gefunden hat,
- die Regelung des Raumordnungsverfahrens in § 6a des Raumordnungsgesetzes des Bundes (in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.7.1991), in der Raumordnungsverordnung des Bundes (vom 13.12.1990) sowie in den Landesplanungsgesetzen,
- das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12.2.1990, durch welches die EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) umgesetzt wurde.

b) Herkömmliches Planungsverfahren

Läßt man einmal das einschlägige Landesrecht außer Betracht, dann verläuft bei uns das herkömmliche Planungsverfahren für Verkehrswege bzw. Verkehrsanlagen – Bundeseisenbahnen, Bundeswasserstraßen, Bundesfernstraßen, Verkehrsflughäfen, Straßenbahnen und Untergrundbahnen – in mehreren Stufen bzw. Abschnitten:

(1) Die Stufe der **Bedarfsplanung** ist in Deutschland bisher nur zum Teil gesetzlich geregelt. Kein Gesetz ist der inzwischen fortgeschriebene, alle Verkehrszweige umfassende **Bundesverkehrswegeplan 1992**, der vom Bundeskabinett am 15.7.1992 beschlossen wurde. Allerdings ist der Teil Bundesfernstraßen des Bundesverkehrswegeplans 1992 zugleich Entwurf des Vierten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes (BR-Drucks. 546/92). Nach diesem – gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung befindlichen – Gesetzentwurf soll der **Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen** – Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz i.d.F. von 1986/90 – insbesondere unter Beachtung der Belange der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaues an die

Verkehrsentwicklung angepaßt und auf die neuen Bundesländer ausgedehnt werden.

Die Entscheidung über ein **Schienenwegeausbaugesetz** – mit einem entsprechenden Bedarfsplan – soll im Zusammenhang mit der anstehenden Strukturreform der Bundeseisenbahnen getroffen werden. Inzwischen liegen bereits entsprechende Gesetzentwürfe der Bundesregierung, der Koalitionsfraktionen CDU/CSU, FDP und der SPD (BT-Drucks. 12/2560) vor. Durch das Schienenwegeausbaugesetz soll die Schiene gegenüber der Straße gleichgestellt werden.

(2) Bei der **Voruntersuchung** werden in Abstimmung mit den Trägern anderer öffentlicher Belange die Pläne für die raumordnerische Prüfung erstellt und Planungsvarianten untersucht.

(3) Im förmlichen **Raumordnungsverfahren**, dessen rechtliche Grundlagen bereits genannt wurden, werden raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung abgestimmt. Hierbei findet – wie auch im späteren Planfeststellungsverfahren – eine **Umweltverträglichkeitsprüfung** unter Beteiligung der Öffentlichkeit statt.

(4) Bei Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen ist das Raumordnungsverfahren mit einem **Linienbestimmungsverfahren** verknüpft, in dem der Bundesminister für Verkehr unter Beteiligung der zuständigen Bundes- und Landesbehörden die Planung und Linienführung bestimmt (§ 16 Abs. 1 FStrG, § 13 Abs. 1 und 2 WaStrG). Eine entsprechende Regelung fehlt im Bundesbahngesetz.

(5) Dem Linienbestimmungsverfahren vergleichbar ist das **Genehmigungsverfahren** bei Verkehrsflughäfen (§ 6 LuftVG) und bei Verkehrswegen des spurgebundenen öffentlichen Personennahverkehrs – Straßenbahnen und Untergrundbahnen – (§§ 9 ff. PBefG).

(6) Weitere Planungsschritte sind die **Aufstellung und Genehmigung des RE-Vorentwurfs** sowie die **Aufstellung der Planfeststellungsunterlagen.**

(7) Im abschließenden **Planfeststellungsverfahren** – dem gegebenenfalls ein Besitzeinweisungs- und/oder Enteignungsverfahren folgt – sind alle von dem Vorhaben Betroffenen (und Personen, die Einwendungen erhoben haben) sowie die Behörden, deren Aufgabenbereiche durch das Vorhaben berührt werden, beteiligt. Der Plan ist in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, zur Einsicht auszulegen. Das Anhörungsverfahren (nebst Erörterungstermin) ist ausführlich geregelt (z.B. in § 73 VwVfG).

(8) Der **verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz** gegen den abschließenden Planfeststellungsbeschluß (= Verwaltungsakt; z.B. § 74 VwVfG) ist bei den hier interessierenden Großvorhaben nach der Verwaltungsgerichtsordnung (i.d.F. der Bek. vom 19.3.1991) auf zwei Instanzen beschränkt (§ 48 VwGO). Im ersten Rechtszug entscheidet – nicht wie in allen anderen Fällen das Verwaltungsgericht, sondern – das Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof (nur eine Tatsacheninstanz), im zweiten Rechtszug das Bundesverwaltungsgericht. Damit ist auch der vorläufige Rechtsschutz (Aussetzungsverfahren) auf eine Instanz begrenzt (§ 80 Abs. 5 bis 8, § 80a Abs. 3 Satz 2, § 152 VwGO). Kläger und Antragsteller (im Aussetzungsverfahren) können neben Privatpersonen z.B. auch Gemeinden sowie (in einigen Bundesländern) auch anerkannte Verbände (Verbandsklage) sein. Schließlich kommt bei den Privatpersonen nach Erschöpfung des Rechtsweges noch die allgemeine **Verfassungsbeschwerde** zum Bundesverfassungsgericht (wegen Verletzung von Grundrechten) in Betracht.

2. Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz

Zur raschen Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern wurden durch das – lediglich 12 Paragraphen umfassende – **Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)** vom 16.12.1991 die zuvor beschriebenen formellen Verfahrensabschnitte der Planung vereinfacht und verkürzt. Das Gesetz

wird nach Einschätzung der Bundesregierung die Planungszeiten auf etwa die Hälfte der bisherigen Dauer verkürzen.

(1) Die Vorschriften des – in einem Teil des Schrifttums umstrittenen – Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes gelten nach seinem § 1 (**Anwendungsbereich**) für die Planung des Baus und der Änderung von Verkehrswegen der Bundeseisenbahnen, von Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen sowie von Verkehrsflughäfen und Straßenbahnen (einschließlich Untergrundbahnen) in den neuen Ländern und im Land Berlin sowie von Fernverkehrswegen zwischen diesen Ländern und den nächsten Knotenpunkten des Hauptfernverkehrsnetzes des übrigen Bundesgebietes. Inzwischen hat der Bundesminister für Verkehr durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats die zuletzt genannten Fernverkehrswege im einzelnen bestimmt (Fernverkehrswegebestimmungsverordnung vom 3.6.1992).

Die **Geltungsdauer** des Gesetzes ist für Verkehrswege der Bundeseisenbahnen bis zum 31.12.1999, im übrigen bis zum 31.12.1995 befristet. Durch die Übergangsregelungen (§ 11) wird sich jedoch die Geltungsdauer des Gesetzes faktisch verlängern.

(2) Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (§ 2 Abs. 1) konzentriert die **Linienbestimmung** für alle Verkehrswege (also auch der Bundeseisenbahnen) mit Ausnahme der Straßenbahnen beim Bundesminister für Verkehr und ermöglicht dadurch eine stärkere Einflußnahme zur Beschleunigung der Voruntersuchungen. Die Linienbestimmung erfolgt im Benehmen mit den für die Landesplanung zuständigen Behörden der beteiligten Länder, soweit nicht bei Bundeswasserstraßen zur Wahrung der Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft das Einvernehmen herzustellen ist (Art. 89 Abs. 3 GG). Das Benehmen gilt als hergestellt, wenn die zuständige Landesplanungsbehörde nicht innerhalb von vier Monaten nach Zugang des Linienentwurfs Stellung genommen hat; die Frist kann jedoch bis zu zwei Monaten verlängert werden. Das Einvernehmen der an der Raumordnung beteiligten Bundesminister (§ 16 Abs. 1 FStrG) ist nicht erforderlich.

Die §§ 15 und 16 des bereits genannten Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung finden nach § 2 Abs. 2 Satz 1 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes mit der Maßgabe Anwendung, daß die **Einbeziehung der Öffentlichkeit** erst im Planfeststellungsverfahren und nicht schon im Linienbestimmungsverfahren stattfindet. Die Prüfung der **Umweltverträglichkeit** an sich findet nach wie vor entweder bei der Linienbestimmung oder im Raumordnungsverfahren statt. In einem Teil des deutschen Schrifttums wird geltend gemacht, daß diese Verfahrensweise mit den Vorschriften der EG über die Umweltverträglichkeit (UVP-Richtlinie) nicht vereinbar sei.

(3) Nach § 2 Abs. 2 Satz 2 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes ist den beteiligten Ländern die Durchführung eines **Raumordnungsverfahrens** im Sinne des § 6a Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes freigestellt. Gleichwohl hat der Deutsche Bundestag bei der Verabschiedung des Gesetzes am 7.11.1991 in einer Entschließung (zu BR-Drucks. 663/91) die Erwartung ausgesprochen, daß die neuen Länder von der ihnen durch das Gesetz eröffneten Möglichkeit zur Durchführung von Raumordnungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung einen der Bedeutung des Einzelfalles und der gebotenen Beschleunigung gerecht werdenden Gebrauch machen werden.

(4) Eine Verkürzung des **Planfeststellungsverfahrens** wird durch die Regelungen in § 3 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes insofern erreicht, als Ausschlußfristen eingeführt und vorhandene Verfahrensfristen auf ein Minimum reduziert werden. Bei einer Änderung eines Verkehrsweges oder Verkehrsflughafens muß kein Erörterungstermin (§ 73 Abs. 6 VwVfG) durchgeführt werden.

(5) Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz sieht in seinem § 4 die Möglichkeit vor, unter besonderen Voraussetzungen an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine einfache **Plangenehmigung** als Grundlage von Baumaßnahmen zu erteilen. Obwohl im Verfahren zur Erteilung einer Plangenehmigung ein förmliches Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nicht zwingend geboten ist, hat die Plangenehmigung

nach § 4 Abs. 2 des Gesetzes die Rechtswirkungen einer Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 VwVfG (Konzentrationswirkung). Die gegen die Vorschrift im Schrifttum erhobenen Bedenken erscheinen gerechtfertigt. Insbesondere ist ihre Vereinbarkeit mit der UVP-Richtlinie der EG zweifelhaft.

(6) Von erheblicher Bedeutung sind die in § 5 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes getroffenen, nach meiner Auffassung aber zum Teil nicht (mehr) sachgerechten Regelungen zum **Verwaltungsgerichtsverfahren.**

Danach entscheidet das **Bundesverwaltungsgericht** im ersten und letzten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren für Vorhaben nach § 1 des Gesetzes betreffen. Die Begründung für diese Regelung, daß nämlich "die Gerichte in den neuen Ländern noch nicht die Gewähr dafür bieten, Eil- und Hauptsacheverfahren in einer der Eilbedürftigkeit Rechnung tragenden Weise durchzuführen" und "mangels einer gefestigten Spruchpraxis auch divergierende Entscheidungen in den neuen Ländern zu befürchten wären", überzeugt nicht. Die bisherige Spruchpraxis der Gerichte in den neuen Bundesländern zeigt, daß diese Gerichte trotz der Anlaufschwierigkeiten ihrer Aufgabe gewachsen sind.

Nach § 5 Abs. 2 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes hat die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluß und gegen eine Plangenehmigung – in Abweichung von § 80 Abs. 1 VwGO – **keine aufschiebende Wirkung.** Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung muß – anders als nach § 80 Abs. 5 VwGO – innerhalb einer Frist von einem Monat gestellt werden (**Antragsfrist**), soweit nicht später Tatsachen bekannt werden, die einen entsprechenden Antrag zu einem späteren Zeitpunkt rechtfertigen. Außerdem hat der Kläger nach § 5 Abs. 3 des Gesetzes innerhalb einer Frist von sechs Wochen die Tatsachen, durch deren Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung im Verwaltungsverfahren er sich beschwert fühlt (**Beschwerdegründe**), anzugeben.

(7) Die Regelungen über **Vorarbeiten** in § 6 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes vereinheitlichen das geltende Recht dadurch, daß auch für Vorarbeiten bei Verkehrswegen einer Bundeseisenbahn und bei Straßenbahnen die Vorschriften des § 16a FStrG gelten. Für Vorarbeiten bei Verkehrsflughäfen findet § 7 LuftVG mit der Maßgabe Anwendung, daß an Stelle der Genehmigungsbehörde die Planfeststellungsbehörde tritt (Zuständigkeitsregelung).

(8) Die umfangreichen Vorschriften über die **vorzeitige Besitzeinweisung** in § 7 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes lehnen sich – unter Verkürzung der Fristen 4 – an die Regelung in § 18 f FStrG an. Die gegen die zuletzt genannte Vorschrift nach meiner Auffassung bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken – Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 des Grundgesetzes (Eigentumsgarantie, Enteignung) – gelten daher auch gegenüber § 7 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes. Die bisher von den Gerichten noch nicht abschließend entschiedene Frage ist Gegenstand einer von mir vergebenen, aber noch nicht fertiggestellten Dissertation des wissenschaftlichen Mitarbeiters an meinem Speyerer Lehrstuhl (Martin *Pfeil*). Ich selbst habe mich zu der Problematik schon ausführlich in meiner Habilitationsschrift über "Die Planfeststellung im geltenden Recht" (1967) geäußert.

(9) Die Sondervorschrift des § 8 des Verkehrswegeplanungsgesetzes über die Bestellung eines **Vertreters des Eigentümers** trägt dem Umstand Rechnung, daß in den neuen Bundesländern vielfach Unkenntnis über die Eigentumsverhältnisse besteht. Die Vorschrift bezieht sich auf die Plangenehmigung (§ 4), auf die Vorarbeiten auf dem Grundstück (§ 6) und auf die vorzeitige Besitzeinweisung (§ 7).

(10) § 9 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes verweist für die **Enteignungsentschädigung**, für das **Enteignungsverfahren** und für das **gerichtliche Verfahren** – abweichend z.B. von § 19 Abs. 5, § 19a FStrG, § 37 Abs. 3 BbG, § 28 Abs. 3 LuftVG, § 30 Satz 3 PBefG – auf die einschlägigen Vorschriften des Baugesetzbuches (Bundesrecht), nicht aber auf die Enteignungsgesetze der Länder.

(11) Eine bedeutsame Neuerung bringt § 10 Abs. 1 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes mit dem vorübergehenden Verzicht auf das der Planfeststellung vorhergehende luftrechtliche Genehmigungsverfahren bei der Anlegung und dem Betrieb **neuer Verkehrsflughäfen** (§ 6 LuftVG). Da jedoch für den Betrieb eines Verkehrsflughafens auf die Genehmigung nicht verzichtet werden kann, soll diese nach dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens ohne weitere Öffentlichkeitsbeteiligung erteilt werden. Die Übernahme bisheriger **Militärflugplätze** in eine zivile Trägerschaft stellt ein vorrangiges Anliegen in den neuen Ländern dar. Da lediglich eine Zulassung für den zivilen **Betrieb** erforderlich ist, genügt hierfür gemäß § 10 Abs. 2 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 des Luftverkehrsgesetzes. Eines Planfeststellungsverfahrens bedarf es nicht.

3. Bundesweite Neuregelungen

a) Obwohl die Sondervorschriften des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes mit der Notwendigkeit der Verbesserung der desolaten Verkehrsinfrastruktur in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (in den neuen Bundesländern) begründet wurden, konnte es nicht ausbleiben, daß sogleich – im (angeblichen) Interesse der Rechtseinheit – eine bundesweite Umsetzung dieser Beschleunigungsmaßnahmen gefordert wurde.

So brachte schon unter dem 14.5.1991 der Freistaat Bayern im Bundesrat einen entsprechenden – von Baden-Württemberg mitgetragenen – "Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planung von Verkehrswegen des Bundes" (BR-Drucks. 294/91) ein, der jedoch vorläufig in den Ausschüssen des Bundesrates hängen blieb.

Ebenfalls dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz nachgebildet ist im Landesbereich das baden-württembergische Gesetz zur Änderung des Landeseisenbahngesetzes, des Straßengesetzes und des Lan-

desenteignungsgesetzes – Gesetz über die Beschleunigung von Planungen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur vom 25.2.1992, das jedoch einige problematische Vorschriften enthält.

Auch der 30. Deutsche Verkehrsgerichtstag vom 29.-31.1.1992 in Goslar befaßte sich in seinem Arbeitskreis VI mit dem Thema "Beschleunigung der Verkehrswegeplanung?" und beschloß entsprechende Empfehlungen. Eine Minderheit – zu der auch ich gehörte – hielt jedoch nur einige der empfohlenen Beschleunigungsmaßnahmen für geboten: Derzeit könne "nicht empfohlen werden, weitere Regelungen aus dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz bundesweit einzuführen".

Am 5./6.2.1992 beschloß die Konferenz der Verkehrs-, Umwelt- und Raumordnungsminister des Bundes und der Länder, die Planungs- und Bauzeiten zu verkürzen.

Auch der von den Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. im Deutschen Bundestag eingebrachte Entschließungsantrag – Zur Erklärung der Bundesregierung: Deutsche Verkehrspolitik im zusammenwachsenden Europa – vom 17.3.1992 (BT-Drucks. 12/ 2281) fordert u.a. – soweit möglich – die bundesweite Übernahme der Regelungen des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes.

Dagegen wurde im Arbeitskreis 5 des 10. Deutschen Verwaltungsrichtertages vom 6.-8.5.1992 in Aachen auf die gewichtigen Nachteile hingewiesen, die eine Übertragung auch nur von Teilen des Gesetzes auf die Verkehrswegeplanungen in den alten Ländern hätte.

b) In ein konkretes Stadium traten diese Bemühungen mit dem am 15.7.1992 vom Bundeskabinett verabschiedeten "**Maßnahmenkatalog** zur allgemeinen, das gesamte Bundesgebiet umfassenden Planungsbeschleunigung für Verkehrswege", der administrative und gesetzliche Maßnahmen zur Beschleunigung der Planungsverfahren vorsieht. Als **gesetzliche Maßnahmen** werden insbesondere vorgeschlagen:

- Linienbestimmung durch Bundesgesetz bei Fernverkehrswegen von europäischer und besonderer nationaler Bedeutung,

- Wegfall des Linienbestimmungsverfahrens bei Maßnahmen von nur örtlicher oder regionaler Bedeutung,
- Einführung eines Bedarfsplanes für Verkehrswege der Bundeseisenbahnen (siehe oben),
- Bundesweite Anwendung von bestimmten Regelungen des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes.

Darüber hinaus soll das Planungsrecht für Verkehrswege vereinheitlicht werden. Hier besteht insbesondere für die Bundeseisenbahnen Regelungsbedarf. Alle vorgeschlagenen Maßnahmen stellen nach Auffassung des Bundesministers für Verkehr sicher, daß bei der Planung die Belange der betroffenen Bürger und der Umwelt gewahrt bleiben.

Ein entsprechender Gesetzentwurf zur Änderung des geltenden Verkehrswegeplanungsrechts

- Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PlVereinfG –)

wurde inzwischen erarbeitet und Mitte Oktober 1992 von den Bundesressorts (kontrovers) beraten. Der Entwurf soll am 4.11.1992 vom Bundeskabinett beschlossen werden.

Als **administrative Maßnahmen** werden in dem Maßnahmenkatalog genannt:

- Durchforstung und gegebenenfalls Bereinigung der Planungsrichtlinien für die Verkehrswegeplanung,
- Empfehlung zur frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit und der Verbände bei Planungsverfahren für Bundesverkehrswege (Überarbeitung bestehender Erlasse),
- Anhebung der bestehenden Vorlagegrenze von 10 Mio. DM zur Erteilung des Sichtvermerks auf Vorentwürfen für Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen gemäß einer Abstimmung zwischen dem Bundesminister für Verkehr und den Ländern (Verwaltungsverein-

fachung und Zeitgewinn durch Wegfall des Verfahrens zur Erteilung des Sichtvermerks).

c) Am 21.10.1992 beriet das Bundesbinett in Bonn über den Zwischenbericht der im Sommer von den Koalitionsfraktionen (CDU/ CSU und F.D.P.) eingesetzten zehn Arbeitsgruppen zur Beschleunigung des Aufschwungs in Ostdeutschland. Auch dabei geht es vor allem um – nach meiner Auffassung allerdings zum Teil indiskutable – Vorschläge zur Vereinfachung und Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren. Die Beschlüsse des Bundeskabinetts bedürfen noch der Abstimmung mit den Ländern.

4. Investitionsmaßnahmengesetze

a) Schon die **Koalitionsvereinbarung** für die 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages vom 16.1.1991 enthält den Auftrag, zur schnellen Entscheidung über Großinvestitionen im Verkehrsbereich als Voraussetzung für den zügigen Aufbau der Wirtschaft in den neuen Bundesländern zu prüfen, bei welchen konkreten Einzelprojekten die Umsetzung durch Investitionsmaßnahmengesetze möglich ist.

Nach der Vorlage der bereits eingangs erwähnten 17 Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" wurde der Bundesminister für Verkehr vom Bundeskabinett am 9.4.1991 beauftragt, zur Umsetzung dieser Verkehrsprojekte Investitionsmaßnahmengesetze vorzubereiten und die Planung voranzutreiben.

Bereits im August 1991 (Kabinettsache vom 20.8.1991) nahm die Bundesregierung die Absicht des Bundesministers für Verkehr zustimmend zur Kenntnis,

- auf der Grundlage des vorgelegten **rechtlichen Grundgerüstes** für Investitionsmaßnahmengesetze zur Umsetzung von Verkehrsprojekten "Deutsche Einheit" konkrete **Einzelgesetze** vorzubereiten sowie

- die Ausschüsse des Deutschen Bundestages und die Länder über die Konzeption, den Inhalt und die verfassungsmäßigen Rahmenbedingungen von Investitionsmaßnahmengesetzen zu unterrichten.

Die für die einzelnen Investitionsmaßnahmengesetze erforderlichen planerischen Unterlagen werden von **privaten Planungsgesellschaften** erarbeitet, die für den Bereich der Schienenprojekte "Deutsche Einheit" im Auftrag der beiden Bahnen und für den Bereich der Straßenprojekte "Deutsche Einheit" im Auftrag der Länder tätig werden (dazu unten unter II 5).

Das rechtliche Grundgerüst sieht für den Vorschriftenteil der einzelnen Investitionsmaßnahmengesetze folgende Bestimmungen (sechs Paragraphen) vor:

- Unmittelbare Zulassung des Bauvorhabens durch Gesetz,
- Möglichkeit ergänzender Festlegungen nach Inkrafttreten des Gesetzes,
- Zulässigkeit der Enteignung sowie des dafür zu beachtenden Verfahrens,
- Vorzeitige Besitzeinweisung vor dem Abschluß des Enteignungsverfahrens,
- Verfahren bei Fällen ungeklärten Eigentums,
- Inkrafttreten.

b) Von Anbeginn an wurden in Deutschland auf wissenschaftlichen Veranstaltungen, im Schrifttum und von Verbänden massive verfassungsrechtliche Bedenken gegen die geplanten Investitionsmaßnahmengesetze vorgebracht. Die auch von mir geteilten Bedenken betreffen das Gewaltenteilungsprinzip (Verwaltungsvorbehalt), das Verhältnis von Bund und Ländern, die Beeinträchtigung des Selbstverwaltungsrechts (Planungshoheit) bzw. des Beteiligungsrechts der Gemeinden, den Wegfall der Verfahrensbeteiligung der Betroffenen (Grundrechtsrelevanz von Verfahrensvorschriften) sowie die Verkürzung des gerichtlichen Rechtsschutzes der betroffenen Bürger (Art. 19 Abs. 4 GG) auf die Ver-

fassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht (Wegfall des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes).

Die durch die Investitionsmaßnahmengesetze aufgeworfenen Verfassungsfragen wurden z.B. diskutiert

- auf der gemeinsamen Sitzung der Arbeitskreise Staats- und Verfassungsrecht sowie Verwaltungsrecht (Fritz Thyssen Stiftung) vom 7.-9.7.1991 in München,
- bei dem Verbändegespräch des Bundesministers für Verkehr am 9.10.1991 in Bonn,
- auf den beiden Tagungen des Arbeitskreises Eisenbahnrecht der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn vom 10.-12.10.1991 in Hamburg und vom 15.-17.10.1992 in München (ich bin Sprecher der Professoren in diesem Arbeitskreis)
- sowie ganz ausführlich auf dem von mir geleiteten Forschungsseminar des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (in Verbindung mit dem von mir geleiteten Arbeitsausschuß "Straßenrecht" der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen) am 28./29.10.1991 in Speyer über "Verkehrswegeplanung in Deutschland". Die auf diesem Forschungsseminar gehaltenen Referate und die einschlägigen Gesetze und Materialien sind abgedruckt in dem von mir herausgegebenen Speyerer Forschungsbericht 105, der im Februar 1992 in 2. Auflage erschienen ist. Auch das diesjährige Speyerer Forschungsseminar am 26./27.10.1992 behandelte unter meiner Leitung in einer Aktuellen Stunde erneut die verfassungsrechtliche Problematik der Investitionsmaßnahmengesetze.

c) Während der bereits erwähnte Arbeitskreis VI des Deutschen Verkehrsgerichtstages (29.-31.1.1992) in seiner Empfehlung Nr. 9 feststellte, daß die Zulassung von Bauvorhaben unmittelbar durch Gesetz kein geeigneter Weg ist, den Verkehrswegebau zu beschleunigen, forderten die Koalitionsfraktionen in ihrem zuvor zitierten Entschließungsantrag vom 17.3.1992 die Bundesregierung auf, für die zügige Umsetzung der Ver-

kehrsprojekte "Deutsche Einheit" bzw. deren einzelne Abschnitte Entwürfe für sogenannte Investitionsmaßnahmengesetze einzubringen.

Inzwischen liegt der Erste Entwurf eines solchen Investitionsmaßnahmengesetzes vor. Mit dem Gesetz soll offenbar getestet werden, ob es einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht standhält. Aber bereits der Bundespräsident könnte das Gesetz blockieren, wenn er es nach verfassungsrechtlicher Prüfung nicht ausfertigt.

Der von der Bundesregierung am 15.7.1992 beschlossene **Entwurf eines Gesetzes über den Bau der "Südumfahrung Stendal" der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde** – "Lex Stendal" – hat mit 736 Seiten einen ganz außergewöhnlich großen Umfang, der allein schon deshalb in allen Abschnitten des Gesetzgebungsverfahrens zu drucktechnischen Problemen führen wird. Die Regierungsvorlage enthält neben dem knappen Gesetzestext (entsprechend dem bereits besprochenen rechtlichen Grundgerüst vom 20.8.1991) und einer (unbefriedigenden) Gesetzesbegründung einen "Plan", der dem Gesetz als Anlagen 1 bis 12 beigefügt ist. Die "Lex Stendal" bezieht sich lediglich auf einen durch Kilometrierung definierten Abschnitt der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfeld der neu zu bauenden Hochgeschwindigkeitsverbindung Hannover – Berlin (Verkehrsprojekt "Deutsche Einheit" Nr. 4).

Der Gesetzentwurf wurde am 14.8.1992 dem Bundesrat im ersten Durchgang (Art. 76 Abs. 2 GG) zugeleitet (BR-Drucks. 513/92) und am 25.9.1992 von der Ländervertretung beraten (und im wesentlichen gebilligt). Abgelehnt wurden der ausführlich begründete Antrag des Landes Hessen (BR-Drucks. 513/2/92) und zwei Ausschußempfehlungen (BR-Drucks. 513/1/92, Ziff. 1 und 2), welche den Entwurf wegen der verfassungsrechtlichen Bedenken für unzulässig halten. Angenommen wurden dagegen zwei Ausschußempfehlungen (BR-Drucks. 513/1/92 Ziff. 3 und 4 und 513/92 <Beschluß>):

- Danach hält es der Bundesrat – ähnlich wie zuvor der Bundesbeauftragte für den Datenschutz – "im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung für problematisch, daß in den Anlagen zum Gesetzentwurf an vielen Stellen sensible personenbe-

zogene Daten enthalten sind. Er bittet die Bundesregierung, zu prüfen, welche Konsequenzen hieraus für das weitere Gesetzgebungsverfahren zu ziehen sind, und das Erforderliche zu veranlassen."

- Außerdem soll die in § 2 des Gesetzentwurfs enthaltene Ermächtigung zur Änderung und Ergänzung des Planes dahin geändert werden, daß der Bundesminister für Verkehr eine Planänderung durch Rechtsverordnung nur "im Einvernehmen mit dem zuständigen Ministerium des betroffenen Landes" (das ist Sachsen-Anhalt) vornehmen kann.

Die Bundesregierung will den Gesetzentwurf so schnell im Deutschen Bundestag einbringen, daß er nach der ersten Lesung im Plenum bereits am 11.11.1992 im Verkehrsausschuß des Bundestages beraten werden kann.

Für den Fall, daß das Gesetz vom Deutschen Bundestag beschlossen wird, der Bundesrat zustimmt und der Bundespräsident das Gesetz ausfertigt, hat das Land Hessen im Bundesrat (25.9.1992) bereits den Gang zum Bundesverfassungsgericht angekündigt (abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, §§ 76 ff. BVerfGG). Auch mit Verfassungsbeschwerden betroffener Bürger (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a, §§ 90, 92 ff. BVerfGG) und der Stadt Stendal (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 13 Nr. 8a, § 91 ff. BVerfG) muß gerechnet werden.

5. Einschaltung Privater beim Verkehrswegebau

Nach der Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des Stendal-Gesetzes (BR-Drucks. 513/92, S. 8/9) sind für die Schienenprojekte "Deutsche Einheit" **private Planungsgesellschaften** gegründet worden, weil "angesichts des immensen Nachholbedarfs für die Vielzahl der zu planenden Vorhaben bei der Deutschen Reichsbahn deren personelle und materielle Kapazitäten für die Bauplanung nicht ausreichen". "Die **Planungsgesellschaft Schnellbahnbau Hannover-Berlin mbH** ist für die effiziente Organisation der Planung, die Bauvergabe sowie für die Über-

wachung und Betreuung der Bauausführung des Abschnittes Staaken-Oebisfelde der Schnellbahnverbindung Hannover-Berlin tätig."

Neben dieser bereits im Juli 1990 gegründeten Planungsgesellschaft – PGS H/B – ist die im August 1991 gegründete **Planungsgesellschaft Bahnbau Deutsche Einheit mbH** zu nennen. Außerdem gibt es im Geschäftsbereich des Bundesministers für Verkehr seit Oktober 1991 als dritte Planungsgesellschaft in privater Rechtsform noch die **Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau-Gesellschaft mbH (DEGES).** Gesellschafter der beiden Planungsgesellschaften für den Bahnbau sind jeweils die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn; Gesellschafter der DEGES sind der Bund, die Rhein-Main-Donau AG und die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Da auch die Anteile der Rhein-Main-Donau AG von öffentlichen Gebietskörperschaften gehalten werden, befinden sich alle drei Planungsgesellschaften in öffentlichen Händen. Nach den Gesellschaftsvorträgen sollen die Planungsgesellschaften als Managementgesellschaften nicht selbst bauen oder als Ingenieurbüros selbst projektieren.

Die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben ist ihnen zwar ausdrücklich verwehrt. Aber damit beginnen eigentlich erst die Probleme, mit denen wir uns am letzten Montag (26.10.1992) in Speyer auf einem Forschungsseminar des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung ausführlich beschäftigt haben. Ein Jahr zuvor hatte mein Schüler Prof. Dr. *Ronellenfitsch* mit Blick auf die Investitionsmaßnahmengesetze die Frage gestellt, wieso "ausgerechnet der Gesetzgeber mit – rechtlich fragwürdiger – Hilfe von privaten Planungsgesellschaften das Abwägungsmaterial schneller zusammenbekommen" könne als die Exekutive. "Die größere finanzielle und personelle Flexibilität dürfte durch mangelnden Sachverstand aufgewogen werden."

Auch der Arbeitskreis Eisenbahnrecht der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn, den ich zuvor erwähnt habe, befaßte sich schon auf seiner Tagung vom 11.-13.10.1990 in Bad Hersfeld mit den Problemen, die durch die Einschaltung privater Planungsgesellschaften entstehen.

Noch nicht abschließend geklärt ist z.B. die Frage, wo eigentlich die Schnittstellen zur Planfeststellung und zur Wahrnehmung anderer **hoheitlicher Aufgaben** liegen. In der Praxis scheint es so zu sein – und dies wird durch den Entwurf des Stendal-Gesetzes bestätigt –, daß die privaten Planungsgesellschaften so viel wie irgend möglich tun. Und genau dies führt zu der Frage, ob etwa die Einholung der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange, die Beteiligung der Gemeinden und der Betroffenen sowie die Erstellung der "erforderlichen planerischen Unterlagen einschließlich eines alle Untersuchungen zusammenfassenden Erläuterungsberichtes" ohne gesetzliche Grundlage – dazu jetzt § 44 des Entwurfs eines Straßengesetzes für das Land Sachsen-Anhalt vom 15.9.1992 – privaten Planungsgesellschaften übertragen werden kann. Handelt es sich dabei wirklich nur um die Wahrnehmung "nichthoheitlicher Aufgaben"? Können private Planungsgesellschaften unter Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ohne weiteres über sensible personenbezogene Daten verfügen, wie dies bei der Vorbereitung des Entwurfs der "Lex Stendal" geschehen ist?

Eine weitere noch nicht abschließend zu beantwortende Frage ist die, ob die Verlagerung der Verkehrswegeplanung und der Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen auf Gesellschaften des privaten Rechts (GmbH) – als "Dritte" – zu einer **zügigeren Verbesserung** der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern führt. Inzwischen ist z.B. klar geworden – was eigentlich auf der Hand liegt –, daß die etwa der Deutschen Reichsbahn obliegenden Entscheidungen zu betrieblichen und technischen Problemen jetzt längere Zeit benötigen als dies auf dem direkten Weg innerhalb einer Reichsbahndirektion möglich wäre.

Die drei genannten privaten Planungsgesellschaften sind nicht zuletzt wegen der zu erwartenden **höheren Kosten** auch in das Blickfeld des Bundesrechnungshofes und des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages geraten. Der Bundesrechnungshof kommt in einer Untersuchung zu dem Ergebnis, daß derzeit die Frage nicht gesichert beantwortet werden könne, "inwieweit die gesamtökonomischen Vorteile diese zu erwartenden höheren Kosten aufwiegen oder übertreffen".

Vom Bundesrechnungshof wird vor allem der erhoffte Zeitgewinn in Frage gestellt. Ein solcher sei nämlich nur zu erzielen, wenn hoheitliche Verfahren, die bei der Planung und dem Bau von Verkehrswegen anfielen, zeitnah abgewickelt werden könnten. Die privaten Planungsgesellschaften könnten deshalb leistungsfähige Behörden in den neuen Bundesländern nicht ersetzen. Problematisch sei besonders, daß sich gerade auf dem Personalmarkt Planungsgesellschaften und neue Behörden in Ostdeutschland gegenseitig Konkurrenz machten. So habe eine Prüfung bei der DEGES ergeben, daß das dort arbeitende – und besser bezahlte – Personal in vorhandenen Behörden abgeworben worden sei.

Das letzte Wort zu den Planungsgesellschaften in privater Rechtsform ist also noch nicht gesprochen.

III. PRIVATFINANZIERUNG VON VERKEHRSPROJEKTEN

Nach dem Bundesverkehrswegeplan 1992 werden sich die Gesamtinvestitionen im Zeitraum 1991 bis 2010 auf rd. 493 Mrd. DM belaufen. Da jedoch angestrebt wird, die Realisierung der Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" sowie des Nachholbedarfs in den neuen Bundesländern deutlicher vor dem Jahr 2010 abzuschließen, hat die Bundesregierung geprüft, ob zu diesem Zweck eine **private Finanzierung von Verkehrsprojekten** möglich ist. Zitat (Bundesverkehrswegeplan 1992, S. 30): "Sie hat – am 29.1.1992 – beschlossen, die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer privaten Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur anhand zweier **Pilotprojekte** im Rahmen des sog. Konzessionsmodells zu erproben, weitere Modelle werden vorbereitet. Im Ergebnis müssen die gegenüber staatlicher Kreditaufnahme höheren Finanzierungskosten der Privaten durch Effizienzgewinne mindestens ausgeglichen werden. Aufgrund der starken Belastung des Bundeshaushaltes durch künftige Nutzungsentgelte kann eine wesentliche Ausweitung der Privatfinanzierung über die beiden Modellversuche hinaus aber nur in Erwägung gezogen werden, wenn gleichzeitig zusätzliche Finanzierungsformen (z.B. Gebühren) erschlossen werden."

Inzwischen hat die Landesregierung des Saarlandes beschlossen, eine Autobahnstrecke an der Grenze zu Luxemburg über eine Privatfinanzierung zu realisieren. Zahlreiche weitere Projekte in West- und Ostdeutschland sind im Gespräch. Allenthalben wird die Privatfinanzierung beim Ausbau der Infrastruktur als Allheilmittel gepriesen.

Im Rahmen dieses Vortrags kann ich schon aus Zeitgründen die Probleme der privaten Investitionsfinanzierung im Verkehrsbereich nicht weiter behandeln. Anmerken möchte ich jedoch, daß nach einem von meinem Speyerer Kollegen *von Arnim* dem Bundesfinanzminister erstatteten Gutachten alle Formen der Infrastrukturfinanzierung – Leasing oder private Kreditaufnahme – zu "schwer kontrollierbaren Schattenhaushalten" führen.

IV. SCHLUSSBEMERKUNG

Ich komme zum Schluß. Mein Überblick über die Verkehrswegeplanung in Deutschland dürfte Ihnen gezeigt haben, daß bei uns alles im Fluß ist. Neue Gesetze werden in hektischer Eile gezimmert, ohne die praktischen Erfahrungen mit gerade eben erst in Kraft gesetzten Regelungen abzuwarten. Da bleibt dann auch wenig Zeit, die Praxis anderer Länder der Europäischen Gemeinschaft in den Blick zu nehmen. Mich würde z.B. sehr interessieren, wie die großen Verkehrswege in Spanien geplant und gebaut werden. Aber vergleichende Untersuchungen gibt es meines Wissens in Deutschland noch kaum. Unter diesen Umständen ist es sehr zu begrüßen, daß bei Prof. Dr. *Ronellenfitsch* an der Freien Universität Berlin eine Dissertation begonnen wurde, die sich mit der Planung und dem Bau von Fernstraßen in Spanien und Deutschland befaßt (Rechtsanwalt *Martin Rothe*).

Da ich Ihre Geduld schon sehr strapaziert habe, will ich es damit bewenden lassen. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

GRUNDGESETZ UND EUROPÄISCHE INTEGRATION
– Die gewachsene Verantwortung des wiedervereinigten Deutschlands und die Mitsprache der Länder in einer europäischen Union –

Von Univ.-Prof. Dr. Siegfried Magiera

Gliederung:

Einleitung

I. Der Verfassungsrahmen des Grundgesetzes für die europäische Integration

II. Die Ausgestaltung des Verfassungsrahmens in der Staatspraxis

III. Deutsche Einheit und Europäische Union als neue Herausforderungen

IV. Anpassungen des Grundgesetzes an die neuen Herausforderungen

EINLEITUNG

Die deutsche und die europäische Verfassungsordnung befinden sich gegenwärtig in dem bedeutsamsten Reformprozeß seit ihrer Entstehung. Ursache dafür sind die Wiederherstellung der deutschen Einheit und die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union. Beide Ereignisse sind überwölbt von den Folgewirkungen der Beendigung des sog. Kalten Krieges. Durch die Überwindung des Ost-West-Konflikts sind Möglichkeiten für eine neue europäische und weltweite Ordnung, aber ebenso neue Konfliktpotentiale entstanden. Unsicherheit hat sich ausgebreitet, weil die bisherigen nationalen und internationalen Lösungswege unzureichend erscheinen, geeignetere Mechanismen jedoch noch nicht gefunden sind.

Es geht nicht mehr lediglich um die Ausgestaltung der Verfassungsordnungen auf der jeweiligen – staatlichen bzw. europäischen – Ebene, die selbständig neben- und miteinander bestehen, sondern um die Schaffung einer Gesamtverfassung mit abgestuften Teilordnungen auf der europäischen, der nationalen, der regionalen und der lokalen Ebene. Mit dem Vertrag von Maastricht[1] beginnt sich die scharfe Trennlinie zwischen Nationalstaat und Europäischer Gemeinschaft aufzulösen und ein neues Gemeinwesen abzuzeichnen, dessen verfassungsrechtliche Konturen noch unklar und umstritten sind. Erstmals stellt sich dem Bürger unmittelbar und konkret die Frage, wo er seine Wurzeln hat – in Europa, in seinem Nationalstaat, in seiner Region oder zugleich in allen diesen Bereichen. Stehen europäische, nationale und regionale Identität in einem Widerspruch zueinander oder lassen sie sich miteinander vereinbaren?

Diese Frage ist allerdings weniger revolutionär, als bisweilen angenommen wird. Sie stellte sich auch bisher schon, etwa für den Bayern in Deutschland oder den Katalanen in Spanien. Neu ist lediglich die hinzu-

---

1 Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet in Maastricht am 7.2.1992; abgedruckt u.a. in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 16/1992, S. 113; Amtsblatt der EG 1992 Nr. C 191/1; eine konsolidierte Fassung findet sich ebd., Nr. C 224/1.

tretende europäische Dimension. Die damit verbundenen Schwierigkeiten zeigen sich deutlich an den teilweise heftigen Auseinandersetzungen um die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht, die der Bedeutung dieser embryonalen europäischen Gesamtverfassung durchaus angemessen sind. Das in den Gemeinschaftsverträgen von Anfang an enthaltene politische Integrationsziel, das bis in die jüngste Vergangenheit von dem wirtschaftlichen Integrationsziel überlagert wurde, erhält dadurch das ihm gebührende Gewicht auch in der allgemeinen Öffentlichkeit. Der Integrationsprozeß wandelt sich von einer Angelegenheit der Experten und Sonderinteressen zu einer Schicksalsfrage für jeden Bürger. Kurzfristig mag dies Rückschläge für den Integrationsprozeß zur Folge haben, wie die Volksabstimmung in Dänemark gezeigt hat; längerfristig kann sich daraus jedoch ein bleibender Gewinn ergeben, wenn dem Bürger die Ziele der europäischen Integration verständlicher werden und er sie bewußt mitgestalten kann.

Für die Bundesrepublik Deutschland kommt hinzu, daß neben der Fortentwicklung der europäischen Einigung die Folgewirkungen der deutschen Wiedervereinigung bewältigt werden müssen. Auch dazu bedarf es einer Neuordnung der verfassungsrechtlichen Grundlagen. Bis zum Einigungsvertrag von 1990[2] ist das Grundgesetz zwar 35 Mal geändert und ergänzt worden. Erst mit der deutschen Einheit stellte sich jedoch ernsthaft die Frage nach seiner Totalrevision oder gar Ablösung durch eine neue – gesamtdeutsche – Verfassung.[3]

Aus der Fülle der mit der weiteren europäischen und der deutschen Einigung zusammenhängenden Probleme kann im folgenden nur ein kleiner Ausschnitt behandelt werden. Dies soll in vier Abschnitten geschehen. Die ersten beiden Abschnitte befassen sich mit dem verfassungsrechtlichen Rahmen des Grundgesetzes für die europäische Inte-

---

2 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31.8.1990, BGBl. 1990 II S. 889.

3 Vgl. dazu die Beiträge von *E. Bülow, J. Isensee, T. Würtenberger* und *A. Randelzhofer* in: *K. Stern* (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung, Band I: Eigentum – Neue Verfassung – Finanzverfassung, 1991, S. 49 ff.

gration und dessen Ausgestaltung in der Staatspraxis bis zur deutschen Wiedervereinigung. Im dritten Abschnitt wird sodann den Herausforderungen nachgegangen, die sich aus der deutschen Einheit und aus der angestrebten Europäischen Union ergeben. Im vierten Abschnitt schließlich soll der gegenwärtige Reformprozeß behandelt werden, der die Anpassung des Grundgesetzes an die neuen Herausforderungen zum Gegenstand hat.

I. DER VERFASSUNGSRAHMEN DES GRUNDGESETZES FÜR DIE EUROPÄISCHE INTEGRATION

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, das im Jahre 1949 verabschiedete Grundgesetz, entstand im westlichen Deutschland unter dem Eindruck des Zusammenbruchs der nationalsozialistischen Herrschaft und angesichts der Errichtung der kommunistischen Herrschaft im östlichen Deutschland. Sie sollte dem staatlichen Leben eine neue Ordnung für eine Übergangszeit geben, bis das gesamte deutsche Volk in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollenden könnte. Das deutsche Volk in den westlichen Ländern bekannte sich in der neuen Verfassung zu seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen sowie zu dem Willen, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen.

Diesen Aussagen in der Präambel des Grundgesetzes lassen sich drei Leitprinzipien entnehmen: Gewährleistung einer die Würde des Menschen achtenden und dem Weltfrieden dienenden Verfassungsordnung, Bewahrung und Vollendung der deutschen Einheit sowie Förderung eines vereinten Europas.

An erster Stelle steht als Leitprinzip die Unantastbarkeit der Würde des Menschen und das Bekenntnis zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt (Art. 1 GG). Ihrer

Sicherung dient eine Staatsstruktur, die auf den Grundsätzen der Demokratie, des Rechtsstaats, des Sozialstaats und des Bundesstaats beruht (Art. 20, 28 GG). Diese Grundsätze, die den Kernbestand des Menschenrechtsschutzes und des Staatsaufbaus enthalten, sind unabänderlich festgelegt und dürfen selbst durch eine Verfassungsänderung nicht berührt werden (Art. 79 Abs. 3 GG).

Das zweite Leitprinzip der Präambel, die Bewahrung und Vollendung der deutschen Einheit, fand seinen Niederschlag in der Bestimmung, daß das Grundgesetz zunächst in den westlichen Ländern gelte und in anderen Teilen Deutschlands nach deren Beitritt in Kraft zu setzen sei (Art. 23 GG). Ferner waren die Bestimmungen über die deutsche Staatsangehörigkeit im Grundgesetz (Art. 16, 116 GG) dahin zu verstehen, daß sie nicht nur die Bürger der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch andere deutsche Staatsangehörige, insbesondere diejenigen in der damaligen DDR, umfaßten.[4] Schließlich sah das Grundgesetz vor, daß es seine Gültigkeit an dem Tage verlieren würde, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist (Art. 146 GG).

Das Bekenntnis zur friedlichen internationalen Zusammenarbeit, insbesondere zur europäischen Integration, kommt als drittes Leitprinzip in verschiedenen Bestimmungen des Grundgesetzes zum Ausdruck. Insgesamt zeigt sich darin eine Völkerrechtsfreundlichkeit und eine Integrationsbereitschaft der Bundesrepublik Deutschland. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts, insbesondere das Völkergewohnheitsrecht, sind Bestandteil des Bundesrechts; sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten für die Bewohner des Bundesgebietes, ohne daß es im Einzelfall ihrer Umsetzung in innerstaatliches Recht bedarf (Art. 25 GG). Handlungen, die das friedliche Zusammenleben der Völker stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorbereiten, sind verfassungswidrig und unter Strafe zu stellen (Art. 26 Abs. 1 GG). Der Bund kann allgemein durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen (Art. 24 Abs. 1 GG) und verfügt damit über die erforderliche Voraussetzung für eine Beteiligung

---

4 BVerfGE 36, 1/29 ff.

der Bundesrepublik Deutschland an Integrationsmaßnahmen. Zur Wahrung des Friedens kann er sich einem System kollektiver Sicherheit einordnen und dabei Hoheitsbeschränkungen zustimmen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern (Art. 24 Abs. 2 GG). Zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten wird er ferner Vereinbarungen über eine internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten (Art. 24 Abs. 3 GG). Hervorzuheben ist schließlich das Grundrecht auf Asyl, das allen politisch Verfolgten ohne Einschränkung verfassungsrechtlich zugesichert wird (Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG).

II. DIE AUSGESTALTUNG DES VERFASSUNGSRAHMENS IN DER STAATSPRAXIS

In der Staatspraxis gelang es unter Ausnutzung des vom Grundgesetz vorgegebenen Verfassungsrahmens alsbald, die Bundesrepublik Deutschland zunehmend in die westeuropäischen und transatlantischen sowie weltweiten zwischenstaatlichen Vertragsbeziehungen und internationalen Organisationen einzubeziehen. Schon in der ersten Hälfte der 50er Jahre trat sie dem Europarat, der NATO und WEU sowie zahlreichen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, wie der UNESCO und der Weltbankgruppe, bei. Vor allem aber gehörte sie zu den Gründungsmitgliedern der Europäischen Gemeinschaften, die mit dem EGKS-Vertrag von 1951 ins Leben traten und durch den EWG- und den EAG-Vertrag von 1957 weiter ausgebaut wurden.

Behindert wurde die Entwicklung durch den Ost-West-Konflikt und die dadurch bedingte Teilung Deutschlands. Einerseits gelang es der Bundesrepublik Deutschland zwar zunächst, durch Geltendmachung eines Alleinvertretungsanpruchs[5] für ganz Deutschland die DDR daran

---

5 Vgl. dazu näher *G. Ress*, Grundlagen und Entwicklung der innerdeutschen Beziehungen, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 1987, § 11 Rdnr. 25 ff.

zu hindern, offizielle Beziehungen zu den meisten anderen Staaten und zu weltweiten internationalen Organisationen aufzunehmen; andererseits blieb auch ihr der Beitritt zu der Hauptorganisation der Vereinten Nationen verwehrt. Eine Änderung ergab sich erst in den 70er Jahren mit dem Abschluß der sog. Ostverträge,[6] einschließlich des Grundlagenvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR,[7] denen die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen im Jahre 1973 folgte.

Darüber hinaus war und blieb umstritten, ob sich die beiden Leitprinzipien des Grundgesetzes – die deutsche Einigung und die europäische Integration zu fördern – auf Dauer miteinander vereinbaren ließen oder ob sie nicht in einen unauflösbaren Konflikt geraten müßten.[8] Nachdem die deutsche Einheit im Jahre 1990 hergestellt werden konnte, hat die Frage jedoch nur noch historische Bedeutung, so daß sie hier nicht weiter verfolgt werden soll.

Anders verhält es sich mit einem Verfassungsproblem, das erstmals Anfang der 50er Jahre anläßlich der Beratungen über den Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG)[9] eingehend erörtert wurde. Es handelt sich um die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen der Integrationsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland.[10] Eine Lösung für den EVG-Vertrag wurde seinerzeit durch eine Verfassungsergänzung vorbereitet, wonach die Bestimmungen des Grundgesetzes dem Abschluß und dem Inkrafttreten des Vertrages nicht entgegenstehen sollten (Art. 142 a in Verb. mit Art. 79 Abs. 1 Satz 2 GG). Diese Ergänzung gelangte jedoch nicht zu prakti-

---

6 Verträge zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR vom 12.8.1970, BGBl. 1972 II S. 354; der Volksrepublik Polen vom 7.12.1970, BGBl. 1972 II S. 362; der CSSR vom 11.12.1973, BGBl. 1974 II S. 990.

7 Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vom 21.12.1973, BGBl. 1973 II S. 423.

8 Vgl. dazu *Ress* (Anm. 5), Rdnr. 3 mit weiteren Nachweisen.

9 Unterzeichnet am 26./27.5.1952; Text in: BGBl. 1954 II S. 343.

10 Vgl. dazu die Sammlung von Beiträgen in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, 3 Bde., 1952-1958.

scher Wirksamkeit, weil der EVG-Vertrag an der Ablehnung durch die französische Nationalversammlung scheiterte,[11] und wurde später wieder aufgehoben.[12] Die allgemeine Frage nach den verfassungsrechtlichen Integrationsgrenzen wurde in der Folgezeit zwar weiterhin in der Wissenschaft behandelt[13] und auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgeworfen. Entscheidende Bedeutsamkeit erlangte sie jedoch erst wieder bei den Beratungen über die Ratifizierung des Vertrages von Maastricht. Darauf soll weiter unten näher eingegangen werden.

Besondere Verfassungsprobleme bei der internationalen Zusammenarbeit, einschließlich der europäischen Integration, ergeben sich für die Bundesrepublik Deutschland als föderal – aus Bund und Ländern – aufgebautem Staat. Allgemein steht die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zwar den Ländern zu, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung vorsieht (Art. 30 GG). Für den Bereich der auswärtigen Gewalt folgt das Grundgesetz jedoch dem traditionellen Grundsatz, daß diese vom Bund als dem Vertreter des Gesamtstaates wahrgenommen wird. Dementsprechend überträgt das Grundgesetz die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten dem Bund (Art. 32 Abs. 1 GG). Die Länder sind zum Vertragsschluß mit auswärtigen Staaten nur befugt, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind und wenn die Bundesregierung zustimmt (Art. 32 Abs. 3 GG).

Angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtungen, die alle Bereiche staatlicher Tätigkeit erfassen, hat sich diese traditionelle Regelung, die von der geschlossenen Einheit des Nationalstaats ausgeht

---

11 Vgl. dazu *H. Volle*, Die Agonie der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, EA 1954, 7115 ff.

12 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24.6.1968, BGBl. 1968 I S. 709; vgl. dazu auch BVerfGE 41, 126/173 f.

13 Vgl. dazu die Nachweise bei *C. Tomuschat*, Art. 24 Rdnr. 50 f., in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Zweitbearbeitung 1981; *M. Zuleeg*, Art. 24 Abs. 1 Rdnr. 38 ff., in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1989.

und alle zwischenstaatlichen Beziehungen durch das Nadelöhr der Zentralgewalt zwängen möchte, als immer unbefriedigender erwiesen. Die Staatspraxis behilft sich mit Kompromiß- und Notlösungen, die jedoch umso unzulänglicher werden, je weiter sich die internationalen, insbesondere grenzüberschreitenden, Beziehungen zwischen den Staaten entwickeln.[14] Eine vom Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission hat deshalb im Jahre 1976 hierzu Reformvorschläge unterbreitet, die jedoch eher marginaler Art waren und zu keiner Verfassungsänderung führten.[15] Das Thema ist von der gegenwärtigen Verfassungsreformdiskussion wieder aufgenommen worden und soll in deren Zusammenhang weiter unten näher behandelt werden.

Stärker noch als die Pflege der auswärtigen Beziehungen konzentriert das Grundgesetz die Integrationsgewalt beim Bund, indem es allein diesen ermächtigt, durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen (Art. 24 Abs. 1 GG). Bundesgesetze unterliegen zwar stets der Zustimmung durch den Bundestag, derjenigen des Bundesrates als Organ der Ländermitwirkung hingegen nur, wenn dies im Grundgesetz ausdrücklich vorgesehen ist. Nach ganz überwiegender Meinung bedarf deshalb ein Integrationsgesetz als solches nicht der Zustimmung des Bundesrates. Eine solche ist nur ausnahmsweise erforderlich, wenn das Integrationsgesetz Materien enthält, die auch sonst der Zustimmung des Bundesrates unterliegen.[16]

In der Staatspraxis gab es insoweit bei Abschluß der europäischen Gemeinschaftsverträge keine grundlegende Kontroverse, da über den Inhalt der Verträge Einvernehmen bestand.[17] Die Enquete-Kommission

---

14 Vgl. etwa – zu Art. 32 GG – das sog. Lindauer Abkommen, abgedruckt u.a. in: *T. Maunz/G. Dürig* u.a., Grundgesetz-Kommentar, 1991, Art. 32 Rdnr. 45; – zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – *S. Magiera*, in: Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 11/3465 vom 2.1.1990, S. 2 ff.

15 Vgl. den Schlußbericht, in: Zur Sache – Themen parlamentarischer Beratung Nr. 3/76 und 2/77 = Bundestags-Drucksache 7/5924 vom 9.12.1976.

16 *Tomuschat* (Anm. 13), Rdnr. 31 mit Nachweisen.

17 Vgl. dazu Bundesrat und Europäische Gemeinschaften, Dokumente, hrsg. vom Sekretariat des Bundesrates, 1988, S. 28 ff.

Verfassungsreform schlug zwar im Jahre 1976 eine Änderung des Grundgesetzes dahin vor, daß die Zustimmung des Bundesrates für solche Integrationsgesetze erforderlich sein sollte, die Hoheitsrechte der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen;[18] aber auch insoweit kam es zu keiner Verfassungsänderung. Erst anläßlich der Beratungen über die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 erkannten die Länder die zunehmende Erosion ihrer Kompetenzen durch den fortschreitenden Integrationsprozeß und forderten eine stärkere Mitwirkung bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften sowie bei der Mitgestaltung der Gemeinschaftsangelegenheiten.[19] Zu einer Verfassungsänderung kam es jedoch auch dann noch nicht. Vielmehr wurde nach heftiger Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern eine Zwischenlösung durch ein einfaches Bundesgesetz und eine zusätzliche Vereinbarung gefunden, deren Verfassungsmäßigkeit nicht ganz zweifelsfrei erschien.[20] Das Thema ist anläßlich der gegenwärtigen Beratungen über eine Verfassungsreform ebenfalls wieder aufgenommen worden und soll deshalb weiter unten näher erörtert werden.

III. DEUTSCHE EINHEIT UND EUROPÄISCHE UNION ALS NEUE HERAUSFORDERUNGEN

Mit der Überwindung des Ost-West-Konflikts gelang es, auch die deutsche Einheit zu vollenden. Am 3. Oktober 1990 wurden aufgrund des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der deutschen

---

18 Vgl. den Schlußbericht, oben (Anm. 15).

19 Vgl. die Dokumentation des Bundesrates (Anm. 17), S. 212 ff.

20 Ebd., S. 396 ff.; vgl. ferner die Referate und Diskussionsbeiträge in: *S. Magiera/D. Merten* (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988; *M. Schweitzer*, Beteiligung der Bundesländer an der europäischen Gesetzgebung, ZG 1992, 128 ff.

Einheit[21] die aus der DDR hervorgegangenen fünf neuen Länder gemäß Art. 23 GG Länder der Bundesrepublik Deutschland und das östliche mit dem westlichen Berlin vereinigt. Zugleich trat das Grundgesetz in den beigetretenen Gebieten in Kraft.

Der zwischen den beiden deutschen Staaten und den vier Hauptsiegermächten des Zweiten Weltkrieges am 12. September 1990 geschlossene sog. Zwei-Plus-Vier-Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland[22] legte als Außengrenzen des vereinten Deutschlands die bisherigen Grenzen der Bundesrepublik und der DDR als endgültig fest. Ferner bestimmte er, daß das vereinte Deutschland keinerlei Gebietsansprüche gegen andere Staaten hat und solche auch in Zukunft nicht erheben wird. Damit waren die deutschen Ostgebiete jenseits der Oder-Neiße-Linie, die nach dem Zweiten Weltkrieg der UdSSR und Polen zugesprochen worden waren,[23] endgültig aus dem deutschen Staatsgebiet ausgeschieden.

Art. 23 GG, der den Beitritt anderer Teile Deutschlands zum Geltungsbereich des Grundgesetzes vorsah, wurde dadurch gegenstandslos und deshalb durch den Einigungsvertrag aufgehoben. Ferner wurden die Präambel und Art. 146 GG geändert, um sie der neuen Verfassungsrechtslage nach der Wiedervereinigung anzupassen. In der Präambel entfiel die Bezugnahme auf die Wahrung und Vollendung der deutschen Einheit; Art. 146 GG wurde dahin ergänzt, daß das Grundgesetz nunmehr für das gesamte deutsche Volk gilt. Aufrechterhalten wurde demgegenüber in der Präambel der Wille des deutschen Volkes, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. Ferner bestimmt Art. 146 GG weiterhin, daß das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tage verliert, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.

---

21 Oben, Anm. 2.

22 BGBl. 1990 II S. 1318.

23 Abschnitte VI und IX des sog. Potsdamer Protokolls, abgedruckt in: Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 13 ff.

Neben diesen und einigen weiteren einigungsbedingten Änderungen und Ergänzungen enthält der Einigungsvertrag Empfehlungen für eine künftige Reform des Grundgesetzes, insbesondere hinsichtlich der föderalen Struktur, der Aufnahme von Staatszielbestimmungen und der Frage einer Volksabstimmung über die zukünftige gesamtdeutsche Verfassung.

Um den Empfehlungen nachzukommen, setzte zunächst der Bundesrat eine Kommission Verfassungsreform ein, die ihren Abschlußbericht "Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa sowie weitere Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes" am 14. Mai 1992 vorgelegt hat.[24] Am 16. Januar 1992 konstituierte sich ferner die Gemeinsame Verfassungskommission aus Vertretern des Bundestages und des Bundesrates, die ihre Beratungsergebnisse bis zum 31. März 1993 vorlegen soll.[25]

Herausforderungen für die Verfassungsreform ergeben sich nicht nur aus den Folgewirkungen der deutschen Einigung, sondern auch aus der Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union. Der in Maastricht unterzeichnete Vertrag über die Europäische Union[26] stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, sieht eine gemeinsame Unionsbürgerschaft für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten vor, strebt eine einheitliche Währung in den Mitgliedstaaten an, erweitert und vertieft den Aufgabenbereich der Europäischen Gemeinschaft und bezieht die Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Justiz und der inneren Angelegenheiten in seine Regelung ein. Wenn auch letztlich weiterhin offen bleibt, welche rechtliche Gestalt die Europäische Union im Rahmen ihrer zukünftigen Entwicklung annehmen wird, so steht doch fest, daß sie zunehmend alle Angelegenheiten des traditionellen nationalen Wirkungsbereichs erfaßt.

---

24 Bundesrats-Drucksache 360/92.

25 Einsetzungsbeschluß des Bundestages vom 28.11.1991 (Verhandlungen, 12. Wahlperiode, 61. Sitzung, S. 5260), Stenographischer Bericht der 1. Sitzung der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 16.1.1992, S. 1 ff.

26 Oben, Anm. 1.

Damit stellt sich für alle Mitgliedstaaten die Frage nach der Bewahrung ihrer nationalen Identität und für die Bundesrepublik Deutschland zusätzlich die Frage nach der Bewahrung ihrer föderalen Struktur in der Europäischen Union. Die maßgeblichen deutschen Staatsorgane im Bund und in den Ländern sind sich darüber einig, daß die Bundesrepublik Deutschland den Vertrag von Maastricht ratifiziert, wenn auch der Wunsch besteht, die noch vorhandenen Unzulänglichkeiten des Vertragswerks im Rahmen der geplanten Revisionskonferenz so bald wie möglich zu beheben.[27] Innerstaatlich soll jedoch schon jetzt im Rahmen der gegenwärtigen Beratungen über die Verfassungsreform das Grundgesetz den Erfordernissen der Europäischen Union angeglichen werden.[28]

IV. ANPASSUNGEN DES GRUNDGESETZES AN DIE NEUEN HERAUSFORDERUNGEN

Das Ausmaß der im Anschluß an die deutsche Einigung und im Vorgriff auf die Europäische Union für erforderlich gehaltenen und auch durchsetzbaren Verfassungsänderungen läßt sich derzeit noch nicht sicher abschätzen. Dies gilt für das Verfahren der Verfassungsänderung ebenso wie für die inhaltlichen Neuerungen.

Hinsichtlich des Verfahrens haben sich die politisch maßgeblichen Kräfte auf die Einsetzung der schon erwähnten Gemeinsamen Verfassungskommission geeinigt, die aus je 32 Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates besteht.[29] Ihre Beratungsergebnisse sollen die Grundlage für Grundgesetzänderungen bilden, die im bisherigen Verfassungsänderungsverfahren zu beschließen sind, d.h. mit der Mehrheit von

---

27 Vgl. dazu die Verhandlungen des Bundestages und des Bundesrates am 25.9.1992 (Bundestag, Plenarprotokoll 12/108, S. 9217 B ff.; Bundesrat, Stenographischer Bericht der 646. Sitzung, S. 419 ff.)

28 Ebd.

29 Vgl. oben, Anm. 25.

zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates (Art. 79 Abs. 2 GG). Auch die Gemeinsame Verfassungskommission selbst muß ihre Entscheidungen mit Zwei-Drittel-Mehrheit fassen, um zu gewährleisten, daß ihre Empfehlungen im Verfassungsänderungsverfahren hinreichende Erfolgsaussicht haben.

Umstritten ist demgegenüber weiterhin, ob das geänderte Grundgesetz anschließend einem Volksentscheid unterworfen werden soll, da diese Frage weder bei Abschluß des Einigungsvertrages noch in der Zwischenzeit endgültig geklärt werden konnte. Aufgrund der Erfahrungen in der Weimarer Republik hält sich das Grundgesetz in seiner bisherigen Fassung gegenüber einer unmittelbaren Beteiligung des Volkes bei Sachentscheidungen stark zurück. Andererseits hat es sich in mehr als vier Jahrzehnten eines freiheitlich demokratischen und rechtsstaatlichen Staatswesens bewährt, so daß von einem Defizit an Bürgerbeteiligung nicht gesprochen werden kann. Ein Volksentscheid über das geänderte Grundgesetz wäre deshalb von eher symbolischer Bedeutung, nicht jedoch ein typischer Ausdruck verfassunggebender Gewalt des Volkes.[30]

Von den inhaltlichen Veränderungen, die in den gegenwärtigen Beratungen über die Grundgesetzreform angestrebt werden, sind im vorliegenden Zusammenhang lediglich diejenigen zu behandeln, die sich auf die europäische Integration beziehen. Im Mittelpunkt steht dabei Art. 24 Abs. 1 GG, der zur Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen durch Bundesgesetz ermächtigt. Betroffen sind davon aber auch andere Grundgesetzbestimmungen, insbesondere diejenigen über das Asylrecht (Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG) und über die Beteiligung deutscher Streitkräfte an gemeinsamen Einsätzen im Rahmen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union (Art. 24 Abs. 2, 87 a GG). Deren Änderung steht jedoch in einem weiteren Zusammenhang und ist bisher von der Gemeinsamen Verfassungskommission nicht näher beraten worden. Die Materien sind zudem politisch derart umstritten, daß die Verfassungsreformkommission des Bundesrates in

---

30 Ähnlich *F. Ossenbühl*, Probleme der Verfassungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 1992, 468 ff. (472: "Volksentscheid als [bereits entschiedene] Nebensache").

ihrem Schlußbericht keine Empfehlungen vorlegen konnte.[31] Hierauf soll daher im folgenden nicht näher eingegangen werden.

Anders verhält es sich mit der Änderung von Art. 24 Abs. 1 GG, dem sog. Integrationshebel.[32] Nach Fortfall des Spannungsverhältnisses zwischen deutscher und europäischer Einigung durch die Vollendung der deutschen Einheit und angesichts der Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union als neuer Stufe des Integrationsprozesses ist das Spannungsverhältnis zwischen Europäischer Union und nationaler Identität in den Vordergrund der Reformdiskussion gerückt.[33]

Die Identität der Bundesrepublik Deutschland beruht, wie eingangs ausgeführt, unabdingbar auf den Grundsätzen der Menschenrechte und den Staatsstrukturprinzipien der Demokratie, des Rechtsstaats, des Sozialstaats und des Bundesstaats. Im Rahmen der bisherigen europäischen Integrationsentwicklung war zunächst die Bewahrung der Grundrechte problematisch geworden, weil die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft keinen dem Grundgesetz entsprechenden Grundrechtskatalog enthalten. In einer Art Dialog zwischen der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs gelang es, insoweit zu einer der erreichten Gemeinschaftsentwicklung angemessenen Lösung zu kommen. Der Europäische Gerichtshof erkannte für die Gemeinschaftsrechtsordnung immanente Grundrechte an.[34] Das Bundesverfassungsgericht fand sich daraufhin bereit, seinen Grundrechtsschutz zurückzunehmen, solange

---

31 Vgl. oben, Anm. 24.

32 Der plastische Begriff "Integrationshebel" wurde geprägt von *H.P. Ipsen* (vgl. *ders.*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 58).

33 Vgl. dazu auch *U. Everling*, Zurück zum Staatenverein?, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.10.1992, S.7; *P. Häberle*, Verfassungsrechtliche Fragen im Prozeß europäischer Einigung, EuGRZ 1992, 429 ff.; *R. Scholz*, Grundgesetz und europäische Einigung, NJW 1992, 2593 ff.; *W. v. Simson/J. Schwarze*, Europäische Integration und Grundgesetz, 1992.

34 EuGH, Rs. 29/69 - *Stauder*, Slg. 1969, 419; Rs. 44/79 - *Hauer*, Slg. 1979, 3727; std. Rspr.

die Gemeinschaft und ihr Gerichtshof einen entsprechenden Grundrechtsschutz gegenüber der Gemeinschaftsgewalt generell wirksam gewährleisten.[35] Der Vertrag von Maastricht sieht nunmehr ausdrücklich vor, daß die Europäische Union die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, achtet (Art. F Abs. 2). Aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit wünschenswert bleibt somit lediglich die Formulierung eines eigenen Grundrechtskatalogs auf Unionsebene bzw. der formelle Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechts-Konvention.

Von den Staatsstrukturprinzipien erscheint bisher das Rechtsstaatsprinzip auf Gemeinschaftsebene am stärksten gesichert, nachdem der Europäische Gerichtshof die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ausdrücklich als Rechtsgemeinschaft gekennzeichnet hat.[36] Das Sozialstaatsprinzip, das schon im ursprünglichen Vertragsrecht angelegt war (Art. 117 ff. EWG-Vertrag u.a.) und das durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986 gestärkt wurde (Art. 130 a ff. EWG-Vertrag u.a.), erfährt durch den Vertrag von Maastricht, zumindest unter elf der Mitgliedstaaten, eine weitere Fortbildung (Anhang: Abkommen über die Sozialpolitik u.a.).

Erhebliche Defizite bestehen demgegenüber weiterhin bei der Verwirklichung des Demokratieprinzips, insbesondere wegen der schwach ausgeprägten Stellung des Europäischen Parlaments. Speziell für die Bundesrepublik Deutschland, aber auch für andere gegliederte Mitgliedstaaten, stellt sich ferner die Frage nach der Bewahrung und Stärkung des föderalen Elements in der Europäischen Union. In Reaktion auf eine Abwanderung ihrer Kompetenzen zum Bund und zunehmend auch zur Europäischen Gemeinschaft haben die deutschen Länder seit den Beratungen über die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 verstärkt auf eine Sicherung der föderalen Strukturen gedrun-

---

35 BVerfGE 73, 339/387.

36 EuGH, Rs. 294/83 – *Les Verts/Europäisches Parlament*, Slg. 1986, 1339/1365.

gen.[37] Bei den Verhandlungen über die Europäische Union gelang ihnen, wenn auch in abgeschwächter Form, die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, ihrer möglichen Vertretung im Rat sowie des Regionalausschusses im Vertragstext. Lediglich ihrer Forderung nach einem allgemeinen Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof wurde nicht entsprochen.

Nach dem Vertrag von Maastricht achtet die Europäische Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen (Art. F Abs. 1). Damit wird ausdrücklich anerkannt, was den bestehenden Gründungsverträgen zumindest immanent zugrunde liegt.[38] Für die Bundesrepublik Deutschland ergibt sich daraus, daß sie Anspruch auch auf Achtung ihrer föderalen Struktur durch die Europäische Union hat. Allerdings läßt sich daraus, wie schon bisher, nicht ableiten, daß die Union ihre Kompetenzen nicht wahrnehmen darf, wenn davon die innerstaatlichen Kompetenzen der deutschen Länder berührt werden.

Bei den gegenwärtigen Beratungen über die Reform des Grundgesetzes geht es darum, die deutsche Verfassungsordnung den Ergebnissen der bisherigen Gemeinschaftsentwicklung anzupassen und auf die zukünftige Unionsentwicklung vorzubereiten. Das Spannungsverhältnis zwischen europäischer Integration und nationaler Identität soll nach den Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission zukünftig sehr viel ausführlicher im Grundgesetz geregelt werden, als es bisher durch Art. 24 Abs. 1 GG geschehen ist.[39]

---

37 Vgl. die Nachweise oben, Anm. 20 und 24; ferner *J. Bauer*, Europa der Regionen, 2. Aufl. 1992.

38 Vgl. dazu näher *S. Magiera*, Kompetenzgrenzen und Strukturprinzipien der Europäischen Gemeinschaft, in: Festschrift für R. Morsey, 1992, S. 211 ff. (226, 231).

39 Vgl. die Beschlüsse der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 26.6.1992 (Stenographischer Bericht der 8. Sitzung) und vom 15.10.1992 (Sonderdruck des Sekretariats); zur bisherigen Rechtslage vgl. *H. Steinberger/E. Klein*, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1991), S. 9 ff./56 ff.

Für die Angelegenheiten der Europäischen Union wird ein neuer Art. 23 in das Grundgesetz eingefügt. Art. 24 Abs. 1 GG bleibt in seiner bisherigen Fassung für die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen, zu denen die Europäische Union nicht mehr gehören wird, erhalten. Er wird durch einen neuen Art. 24 Abs. 1 a GG ergänzt werden, der es den Ländern ermöglicht, im Rahmen ihrer Kompetenzen und mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen zu übertragen. Diese Ergänzung entspricht einem dringenden Bedürfnis nach einer verfassungsrechtlichen Erleichterung und Absicherung der zunehmenden grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den deutschen Ländern und Kommunen und den zuständigen Stellen in den Nachbarstaaten.[40]

Die Regelung der weiteren Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der europäischen Integration im Rahmen der Europäischen Union durch eine besondere Bestimmung in Art. 23 GG (n.F. = neue Fassung) soll den Anforderungen gerecht werden, die sich aus der Europäischen Union als einer neuen Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas ergeben.[41] In Ausführung des Integrationsbekenntnisses in der Präambel wird in Art. 23 Abs. 1 GG (n.F.) bestimmt, daß die Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung eines vereinten Europas bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirkt (Satz 1, 1. Halbsatz). Die europäische Integration wird damit ausdrücklich zu einem Staatsziel erklärt, wenn auch das Ergebnis dieser Integrationsöffnungsklausel ebenso offen bleibt wie die endgültige Gestalt der Europäischen Union im Vertrag von Maastricht. Fraglich bleibt deshalb weiterhin, ob sich die Bundesrepublik Deutschland an der Fortentwicklung der Europäischen Union bis hin zu einem bundesstaatlichen Gemeinwesen beteiligen darf. Zwar ist insoweit Art. 79 Abs. 3 GG zu beachten, der die unabänderlichen Verfassungsstrukturen des Grundgesetzes festlegt (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG

---

40 Vgl. dazu näher *S. Magiera* (Anm. 14).

41 Vgl. dazu näher den Stenographischen Bericht über die 1. Öffentliche Anhörung ("Grundgesetz und Europa") der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 22.5.1992.

[n.F.]). Diese wurden jedoch auch unter der bisherigen Verfassungsrechtslage nicht notwendigerweise als Hindernis für eine deutsche Mitwirkung an einem europäischen Bundesstaat angesehen,[42] zumal sie auch in einem solchen gewahrt werden könnten.

Da der Übergang der Europäischen Union in einen europäischen Bundesstaat gegenwärtig und in absehbarer Zukunft kaum bevorstehen dürfte, konzentriert sich der neue Art. 23 Abs. 1 GG folgerichtig auf die Sicherung der unabänderlichen Verfassungsstrukturen des Grundgesetzes in der Europäischen Union. Diese soll demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet sein und einen dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleisten (Satz 1, 2. Halbsatz). Mit dieser Struktursicherungsklausel kann die Europäische Union, deren Verfassungsstruktur sich aus dem Vertrag von Maastricht ergibt, nicht unmittelbar gebunden werden. Begrenzt wird lediglich die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union und auch nur in der Weise, daß dabei die genannten allgemeinen Grundsätze, nicht deren konkrete Ausgestaltung in der deutschen Verfassungsordnung, gewahrt werden. Da die Europäische Union eine Schöpfung aller Mitgliedstaaten ist, muß auch das Grundgesetz, wenn das Staatsziel der europäischen Integration wirksam verfolgt werden soll, kompromißbereit für die Gestaltung der Verfassungsentwicklung der Europäischen Union sein.

Verfahrensrechtlich wird die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an weiteren Integrationsschritten in Zukunft erschwert. Der ursprüngliche Verfassunggeber hatte die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen erleichtern wollen und durch einfaches Bundesgesetz gestattet (Art. 24 Abs. 1 GG).[43] Allerdings dürfte ihm die mit dem Vertrag von Maastricht erreichte und

---

42 Vgl. *C. Tomuschat* in der öffentlichen Anhörung (Anm. 41), S. 52 f.; ferner *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 521 mit weiteren Nachweisen.

43 Zur Entstehungsgeschichte vgl. den Bericht in JöR n.F. 1 (1951), 222 ff.

weiter fortzuentwickelnde Intensität der europäischen Integration kaum vorstellbar gewesen sein.[44]

Im Rahmen der Europäischen Union sind nunmehr zwei verschiedene Verfahrenswege vorgesehen. Hoheitsrechte können weiterhin durch Bundesgesetz, jedoch nur mit Zustimmung des Bundesrates übertragen werden (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG [n.F.]). Eine Begrenzung der Zustimmung des Bundesrates auf Hoheitsrechte der Länder, wie sie die Enquete-Kommission Verfassungsreform 1976 vorgeschlagen hatte,[45] wurde wegen der schwierigen Abgrenzung zu den Hoheitsrechten des Bundes nicht befürwortet. Für die Begründung der Europäischen Union und für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen, durch die das Grundgesetz inhaltlich geändert oder ergänzt wird oder durch die solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, bedarf es darüber hinaus einer verfassungsändernden Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat gemäß Art. 79 Abs. 2 GG (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG [n.F.]). Die Abgrenzung zwischen den beiden Verfahrenswegen wird der Praxis erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Bei der Übertragung von Hoheitsrechten läßt sich kaum vorhersehen, ob davon lediglich einfaches Recht oder nicht auch Verfassungsrecht inhaltlich betroffen wird. Im Zweifel wird damit der besonders erschwerte Verfahrensweg eines Gesetzes mit verfassungsändernder Mehrheit erforderlich sein.

Diesen Abgrenzungsschwierigkeiten entspricht es, daß die Bestimmung des Art. 79 Abs. 1 GG, die bei Verfassungsänderungen eine ausdrückliche Klarstellung des Wortlauts des Grundgesetzes verlangt, für Integrationsgesetze weiterhin nicht gilt. Eine solche Wortlautanpassung ist selbstverständlich nicht ausgeschlossen, hinsichtlich ihrer Angemessenheit oder gar Notwendigkeit jedoch nicht immer offenkundig. Sie soll im Rahmen der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht dahin erfolgen, daß den Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten das Kommunalwahlrecht eingeräumt wird (Art. 28 Abs. 1 Satz 4 GG [n.F.]) und daß die Aufgaben und Befugnisse der deutschen Bundesbank einer europä-

---

44 Vgl. die in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates erwogenen, eher technischen Organisationen (Anm. 43), 224.

45 Vgl. den Schlußbericht oben, Anm. 15.

ischen Zentralbank übertragen werden können (Art. 88 GG [n.F.]). Von weiteren Klarstellungen wurde hingegen abgesehen, obwohl dazu, wie bei der Bestimmung über die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern im Hinblick auf die europäische Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 109 GG), Erwägungen angestellt wurden[46] oder, wie bei der Zuerkennung des Europawahlrechts an die Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine Vergleichbarkeit mit dem Kommunalwahlrecht, hätten angestellt werden können.

Die weiteren Bestimmungen des neuen Art. 23 GG betreffen die innerstaatlichen Beziehungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union. Sie sollen die Verfassungsordnung den zukünftigen Gegebenheiten anpassen, die eine Erledigung dieser Angelegenheiten allein oder überwiegend durch die Bundesregierung nicht mehr als gerechtfertigt und eine Beteiligung aller Ebenen des föderalen Staatsaufbaus als erforderlich erscheinen lassen. Die neue Regelung stellt einen Kompromiß zwischen den verschiedenen Kräften dar und ist im Vergleich zu der sonst knappen Diktion des Grundgesetzes wortreich formuliert. Weitere Einzelheiten sind darüber hinaus gesetzlichen Regelungen vorbehalten und sollen zusätzlich durch Vereinbarung der Beteiligten ergänzt werden.[47]

Im vorliegenden Zusammenhang kann nur auf die Grundzüge eingegangen werden. Im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern wird festgelegt, daß die Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union – wie bisher schon bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes (Art. 50 GG) – durch den Bundesrat mitwirken (Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG [n.F.]). Damit besteht die Möglichkeit einer mehrheitlichen Abstimmung zwischen den Ländern, die die allgemeine Vetoposition einzelner Länder im Bundesstaat überwindet und zu einer besseren Re-

---

46 Gemeinsame Verfassungskommission, Stenographischer Bericht der 2. Sitzung vom 13.2.1992, S. 33; der 3. Sitzung vom 12.3.1992, S. 4.

47 Vgl. dazu den von der Bundesregierung am 25.9.1992 vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, Bundesrats-Drucksache 630/92.

aktionsfähigkeit der Gesamtheit der Länder führt. Zur weiteren Konzentration und Beschleunigung seines Verfahrens kann der Bundesrat für Angelegenheiten der Europäischen Union ferner eine Europakammer bilden, deren Beschlüsse als Beschlüsse des Bundesrates gelten (Art. 52 Abs. 3 a GG [n.F.]). Damit wird die bisher schon, wenn auch auf umstrittener Rechtsgrundlage, geübte Bundesratspraxis verfassungsrechtlich abgesichert.

Weiterhin wird die Bundesregierung verpflichtet, den Bundesrat und den Bundestag, der ebenfalls in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirkt, umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten (Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG [n.F.]). Vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union hat sie dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und diese anschließend bei den Verhandlungen zu berücksichtigen (Art. 23 Abs. 3 GG [n.F.]). Entsprechend dem Bundesrat bestellt der Bundestag einen Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union, den er ermächtigen kann, die dem Bundestag gegenüber der Regierung zustehenden Rechte wahrzunehmen (Art. 45 GG [n.F.]).

Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes in Angelegenheiten der Europäischen Union zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären (Art. 23 Abs. 4 GG [n.F.]). Diese Kompensationsklausel soll bewirken, daß die Verlagerung von Länderkompetenzen auf die Europäische Union nicht einseitig dem Bund zugute kommt, sondern auch den Ländern, soweit die Bundesrepublik Deutschland auf Unionsebene mitwirkungsbefugt ist.

Im Grundsatz muß der Bund bei seiner Willensbildung die Stellungnahme des Bundesrates berücksichtigen, ohne an diese gebunden zu sein. Ausnahmsweise, wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, muß der Bund die Auffassung des Bundesrates – unter Wahrung seiner gesamtstaatlichen Verantwortung – maßgeblich berücksichtigen (Art. 23 Abs. 5 GG [n.F.]). In diesem Fall kann der

Bundesrat, wenn sich kein Einvernehmen erzielen läßt, seine Auffassung mit Zwei-Drittel-Mehrheit durchsetzen.[48]

Schließlich soll die Wahrnehmung der Vertretung in der Europäischen Union – unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung sowie unter Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes – einem vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind (Art. 23 Abs. 6 GG [n.F.]).

Die komplizierte, hier nur in groben Zügen dargestellte, Neuregelung des Grundgesetzes wird sich in der Praxis erst bewähren müssen.[49] In Ansätzen wurden jedoch schon bisher, insbesondere im Anschluß an die Einheitliche Europäische Akte von 1986, entsprechende Verfahrensweisen erprobt, ohne daß sich daraus übermäßige Hemmnisse für die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland am europäischen Integrationsprozeß ergeben hätten. Mit der Stärkung ihrer verfassungsrechtlichen Stellung in Angelegenheiten der Europäischen Union wächst auch die Verantwortung der daran Beteiligten, insbesondere der deutschen Länder. In Zukunft wird es für sie schwieriger werden, auf europäischer Ebene zwischen den Mitgliedstaaten und den anderen Beteiligten ausgehandelte Kompromisse abzulehnen, an denen sie selbst mitwirken konnten.

Insgesamt ist eine Versachlichung des Integrationsprozesses zu erwarten, die bei den Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht schon spürbar wurde. Kennzeichnend dafür ist die Stellungnahme des Bundesrates anläßlich der Beratungen über das deutsche Ratifizierungsgesetz. Trotz der von ihm festgestellten Vertragsdefizite und mancher kritischer Äußerungen zur europäischen Integration, die – zumeist ohne die erforderliche Differenzierung – von Zentralismus, Technokratie und Regelungswut "der Europäischen Gemeinschaft" sprachen,[50] sieht der

---

48 Vgl. § 5 Abs. 2 des Ausführungsgesetzes zu Art. 23 (oben, Anm. 47).

49 Kritisch zu der Neuregelung *Everling* (Anm. 33); positiver *Scholz* (Anm. 33), 2600 f.

50 Bundesrat, Stenographischer Bericht der 646. Sitzung vom 25.9.1992, S. 422; aber auch S. 425 u.a.

Bundesrat in dem Vertrag über die Europäische Union einen wesentlichen Schritt zur Einigung Europas.[51] Die vorgesehene Verfassungsänderung wird ihn und alle anderen Staatsorgane der Bundesrepublik Deutschland verpflichten, diesem Schritt weitere folgen zu lassen und das europäische Einigungswerk mit Leben zu erfüllen.

---

51 Bundesrats-Drucksache 500/92 (Beschluß) vom 25.9.1992, Abschnitt I.

GRUNDGESETZ UND VERFASSUNGEN DER NEUEN DEUTSCHEN LÄNDER

Von Univ.-Prof. Dr. Dr. Detlef Merten

Gliederung:

I. Antinomien im Bundesstaat

II. Die Homogenitätsklausel des Art. 28 GG

III. Staatsorganisationsrechtliche Fragen in den Verfassungen der neuen Bundesländer

IV. Grundrechte in den Verfassungen der neuen Bundesländer

I. ANTINOMIEN IM BUNDESSTAAT

Im deutschen Bundesstaat herrscht zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliedern nicht nur eitel Harmonie, sondern auch latente Spannung[1]. Antinomien resultieren aus der Staatsqualität[2] der Länder, die über eine originäre, nicht vom Bunde abgeleitete Staatlichkeit[3] verfügen, aber nur partiell Völkerrechtssubjekte[4] sind.

Mangels Souveränität im Bunde ("Verbandssouveränität"[5]) fehlen den Ländern *Selbsterhaltungsrecht* und *Selbstbestimmungsrecht*. Infolge bündischer Verbindung bar jeder Selbsthilfe im und gegenüber dem Bund, unterwirft sich der Gliedstaat der Bundesexekution[6]. Er gibt seine alte Identität bei Eingliederung zu Gunsten einer neuen auf, die ihm allerdings wegen der "labilen Bundesstaatlichkeit"[7] des Grundgesetzes seine Rechtspersönlichkeit nicht garantiert. Denn unabänderlich ist nur das föderative Staatsstrukturprinzip, insbesondere die Gliederung des Bundes in Länder[8], während juristische Existenz und territoriale Integrität des einzelnen Landes im Zuge einer Neugliederung des Bundesgebietes

---

1 Hierzu *Carl Schmitt*, Verfassungslehre, 1928, S. 370 ff.

2 Vgl. BVerfGE 1, 14 (34); 6, 309 (347); 34, 9 (19 f.); 36, 342 (360 sub C); 60, 175 (207 sub C I); 72, 330 (388 sub C I 6).

3 Vgl. BVerfGE 1, 14 (34); 60, 175 (207); *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 IV RN 10 ff.; *Maunz*, in: Handbuch des Staatsrechts Bd. IV, 1990, § 94 RN 3 ff.; *Isensee*, ebenda, § 98 RN 64.

4 Arg. Art. 32 Abs. 3 GG; hierzu näher *Verdroß/Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., 1984, S. 234 RN 395.

5 So *Isensee*, a.a.O., RN 66.

6 Vgl. *Carl Schmitt*, a.a.O., S. 369 f.

7 So BVerfGE 5, 34 (38); 1, 14 (48). Die Terminologie ist unglücklich. Denn die Bundesstaatlichkeit ist, wie Art. 79 Abs. 3 GG zeigt, als solche "stabil". Lediglich die Existenz der einzelnen Länder ist labil. Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu Unrecht an *Richard Thomas* Begriff des "labilen Föderalismus" (Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I, 1930, S. 184) angelehnt, der jedoch wegen der verfassungsrechtlichen Unterschiede nicht ohne weiteres von Weimar auf Bonn übertragen werden kann.

8 Vgl. Art. 79 Abs. 3 GG.

zur Disposition des Bundesgesetzgebers unter der Voraussetzung plebiszitärer Akklamation stehen[9]. Die Länder bilden also keine "Kaste der Unberührbaren".

Mit der Zulässigkeit bundesstaatlicher Dismembration geht die Unzulässigkeit gliedstaatlicher Separation oder Sezession einher. Um der Bundesstaatlichkeit willen kann der Gesamtstaat die Loslösung eines Gliedstaates mit Bundeszwang verhindern, weshalb manche Verfassungen aus gegebenem oder befürchtetem Anlaß die res publica als "une et indivisible" beschwören[10]. Das Land muß seinerseits seine staatliche Selbstbestimmung im Bundesstaate teilweise zu Gunsten gesamtstaatlicher Fremdbestimmung zurücknehmen. Deren Ausmaß bemißt sich nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung.

Der Vermeidung oder zumindest der Verringerung von Konflikten im Bundesstaat dient ein Mindestmaß faktischer und politischer Gleichartigkeit von Bund und Gliedern. Faktische Homogenität meint vor allem die ethnischen, kulturellen, sprachlichen, aber auch religiösen und wirtschaftlichen Gemeinsamkeiten im Bunde. Für deutsche Bundesstaatlichkeit ist völkische Einheit charakteristisch, weshalb sowohl Weimarer Reichsverfassung als auch Bonner Grundgesetz in ihren Präambeln vom "Deutschen Volk" - in Stämmen geeint bzw. nach Ländern gegliedert - sprechen, während die Verfassung der USA ausweislich ihrer Präambel nicht vom amerikanischen Volk, sondern vom Volk der Vereinigten Staaten in Kraft gesetzt wurde und die Probe eines Bürger- und Sezessionskriegs noch bestehen mußte. Diese Unterschiede zeigen zugleich, daß der Bundesstaatsgedanke nicht ohne weiteres von den Nationalstaaten auf eine Europäische Union übertragen werden kann, da es an einem Europäischen Volk mangelt und es lediglich (unterschiedliche) Völker in Europa gibt.

---

9 Vgl. Art. 29 Abs. 2 GG; auch Art. 18 WRV; hierzu auch BVerfGE 1, 14 (48).

10 Vgl. für Frankreich jeweils Art. 1 der Verfassungen vom 3.9.1791, 24.6.1793, 22.8.1795 und 13.12.1799; siehe auch Art. 40 der Verfassung vom 19.4.1946 und Art. 2 der Verfassung vom 4.10.1958. Für Italien Art. 5 Satz 1 der Verfassung von 1947.

Geht es bei der faktischen Homogenität um Gemeinsamkeiten in der Gesellschaft, so erstrebt die politische Homogenität staatsrechtliche Gleichartigkeit hinsichtlich fundamentaler Strukturprinzipien und Zielbestimmungen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten in vertikaler und zwischen den Gliedstaaten untereinander in horizontaler Beziehung. Obwohl nur Staatenbund, hat sich der Deutsche Bund von 1815 zum Prinzip der Fürstensouveränität in den Mitgliedstaaten mit Ausnahme der freien Städte bekannt[11]. Art. 17 Abs. 1 WRV forderte dann eine "freistaatliche" Verfassung für jedes Land, ebenso wie die Vereinigten Staaten von Amerika gemäß Art. 4 Abschnitt 4 und die Schweizerische Eidgenossenschaft gemäß Art. 6 Abs. 2 lit. b ihrer Verfassung republikanische Regierungsformen für ihre Unionsstaaten bzw. Kantone statuieren.

Bundesstaatliche Homogenität muß sich auf Übereinstimmung in den Grundzügen beschränken. Eine totale Konformität oder Uniformität zwischen Bund und Ländern widerspräche dem föderalistischen Prinzip.

II. DIE HOMOGENITÄTSKLAUSEL DES ART. 28 GG

Art. 28 GG will demgemäß ein "Mindestmaß an "Homogenität"[12] zwischen Bundesverfassung und Landesverfassungen erzielen und legt lediglich ein Grobraster für die Konstitutionen der Länder fest. Deren verfassungsmäßige Ordnung muß nicht in den Einzelheiten, wohl aber in den Grundsätzen dem republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat des Grundgesetzes entsprechen.

---

11 Art. 57 der Wiener Schlußakte (Bundes-Supplementar-Akte) vom 15.5.1820, abgedr. in: *E.R. Huber* (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte Bd. 1, 3. Aufl., 1978, Nr. 31, S. 91 ff.

12 BVerfGE 36, 342 (360 f.); vgl. auch E 41, 88 (119).

1. Das *republikanische* Strukturerfordernis verlangt eine nichtmonarchische Verfassung in den Ländern, womit das Grundgesetz intoleranter ist als der Deutsche Bund und das Deutsche Reich von 1871. Denn beide hatten im Kreise monarchischer Einzelstaaten republikanisch verfaßte freie Städte geduldet, wie auch die Europäischen Gemeinschaften, die allerdings nur "zwischenstaatliche Einrichtungen" ohne eigene Staatlichkeit sind, trotz ihres Bekenntnisses zur Demokratie[13] zur Hälfte von Monarchien getragen werden.

2. Das *demokratische* Prinzip ist für die Länder nur als solches, nicht aber in allen Verästelungen verbindlich, wie sie das Grundgesetz für den Bund festlegt. Essentiell ist die Legitimierung aller staatlichen Gewalt oder Herrschaft durch das Volk, d.h. das Staatsvolk. Da dieses seine Souveränität fast ausschließlich in Wahlen ausübt, sind die für den Bundestag geltenden Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl (Art. 38 Abs. 1 GG) für Landeswahlen unverzichtbar, wie sie auch Art. 17 Abs. 1 Satz 2 WRV vorgegeben hatte. Dagegen sind die Länder nicht auf das repräsentativ-demokratische System des Bundes festgelegt. Sie können, wie in Landesverfassungen schon geschehen, stärker als der Bund plebiszitär-demokratische Elemente berücksichtigen. Einen Anhaltspunkt hierfür gibt auch Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, wonach in den Gemeinden an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten kann, was für die alten Bundesländer infolge der kommunalen Gebietsreformen allerdings nicht von großer praktischer Bedeutung ist.

Das parlamentarische Regierungssystem ist den Ländern weder als solches noch in Details vorgeschrieben[14]. Die Ministerpräsidenten können daher ebensogut vom Volk wie vom Parlament gewählt werden. Bedurfte nach Art. 17 Abs. 3 Satz 3 WRV die Landesregierung des Ver-

---

13 Vgl. den 3. Absatz der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte vom 28.2.1986. Präziser der Vertragsentwurf über eine Europäische Union, der in Art. F Abs. 1 die nationale Identität der Mitgliedstaaten, "deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen", achtet.

14 Vgl. auch BVerfGE 9, 268 (281).

trauens der Volksvertretung, so ist nach dem Grundgesetz nicht einmal die Bundesregierung auf das Vertrauen des Parlaments angewiesen, so daß eine der Weimarer Reichsverfassung entsprechende Forderung an die Länder nicht Homogenität, sondern Inhomogenität erzeugte. Im Bunde ist nur der Bundeskanzler vertrauensabhängig, und dies auch nur bis zum Schluß des Wahlaktes. Danach ist fehlendes Vertrauen unschädlich ("absentia fidei non nocet"), solange ihm nicht konstruktives Mißtrauen entgegenschlägt. Infolgedessen können auch die Ministerpräsidenten und schon gar nicht die Landesregierungen auf permanentes Parlamentsvertrauen angewiesen sein, weshalb Art. 44 der bayerischen Verfassung die Wahl des Ministerpräsidenten auf die Dauer von vier Jahren ohne die Möglichkeit einer Abwahl vorsehen kann[15]. In Einzelheiten des Regierungs- und Wahlsystems sind die Länder im Rahmen des demokratisch Hinnehmbaren frei, so daß sie in einer gewissen Toleranzbreite die Dauer der Legislaturperiode[16], ein Mindestquorum bei der Verhältniswahl (z.B. 5%-Klausel)[17], die Möglichkeit der Briefwahl oder die Berücksichtigung von Minderheiten regeln können.

3. Das *rechtsstaatliche* "Baugesetz" beschränkt sich nicht auf die Gewaltentrennung sowie die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit aller drei Staatsgewalten[18], wie sie in der Spiegelnorm des Art. 20 GG verankert sind. Rechtsstaatlichkeit heischt auch Bestimmtheit und Berechenbarkeit, Vertrauensschutz und Vorbehalt des Gesetzes, Publizität und Kontrolle, wobei Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG eine Rückprojektion auf Art. 20 Abs. 1 GG gestattet[19].

---

15 Allerdings muß der Ministerpräsident gemäß Art. 44 Abs. 3 Satz 2 zurücktreten, "wenn die politischen Verhältnisse ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen ihm und dem Land unmöglich machen".

16 Sie beträgt gemäß Art. 44 Abs. 1 Satz 1 der sächs. Verfassung fünf Jahre.

17 Vgl. BVerfGE 6, 84 (90 ff.).

18 Art. 20 Abs. 3 GG ist ungenau gefaßt, weil auch die Legislative an die Gesetze gebunden ist, solange und soweit sie diese nicht ändert.

19 Hierzu näher *Merten*, Zum Rechtsstaat des Grundgesetzes, in: Civitas, Widmungen für Bernhard Vogel zum 60. Geburtstag, 1992, S. 255 ff. (256 f.); vgl. auch BVerfGE 63, 343 (353).

Der historisch geprägte Fundamentalgrundsatz darf jedoch nicht mit zeitpolitischen Wunschvorstellungen gemästet werden, wenn seine Strukturen nicht verschwinden sollen. Interpretiert man den Rechtsstaat in einen "nach den materialen Grundsätzen der Rechtsidee ausgerichteten Staat"[20] mit "Bekenntnis zu ganz bestimmten materialen Grundwerten der europäischen Rechtsentwicklung"[21] um, so nimmt seine normative Verbindlichkeit Schaden. Die Gleichsetzung des Rechtsstaats mit einem "Gerechtigkeitsstaat" ist unergiebig, weil Gerechtigkeit weder befriedigend umschrieben noch gar zur unmittelbaren Lösung einzelner Rechtsprobleme herangezogen werden kann. Deshalb greift auch das Bundesverfassungsgericht, wenn es den "Gerechtigkeitsgedanken"[22] oder das "Gerechtigkeitsgebot"[23] zitiert, in Wirklichkeit auf konkretere Verfassungsaussagen zurück. Daß "Steuerpflichtige bei gleicher Leistungsfähigkeit auch gleich hoch besteuert werden" müssen oder im Abgabenrecht an rechtliches Wohlverhalten nicht nachteilige Folgen, an den Widerstand gegen begründete Rechtsansprüche dagegen Vorteile geknüpft werden dürfen, ergibt sich bereits aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Für die Begrenzung einer Differenzierung zu Lasten Verheirateter bei staatlichen Leistungen bedarf es nicht der "Gerechtigkeitsvorstellungen der Gemeinschaft"[24], sondern reicht das aus Art. 6 Abs. 1 GG resultierende Diskriminierungsverbot aus.

4. Im Unterschied zu dem republikanischen, demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturprinzip stellt das in Art. 28 Abs. 1 GG weiterhin erwähnte "*soziale*" Prinzip ein Staatsziel dar. Während die Strukturprinzipien statisch wirken und gleichsam die Pfeiler der staatlichen Ordnung darstellen, zeichnen sich Staatsziele durch Dynamik aus und dienen

---

20 *Heinz Strack*, Theorie des Rechtsstaats, 1970, S. 50 f.

21 *Ulrich Scheuner*, Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland, in: Hundert Jahre deutsches Rechtsleben, Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Deutschen Juristentages, Bd. II, 1960, S. 248.

22 BVerfGE 35, 324 (336).

23 BVerfGE 82, 60 (89).

24 So BVerfGE 28, 324 (347).

der Wegweisung künftiger Staatsaktivitäten[25]. Auch die Länder sind der Sozialstaatlichkeit verpflichtet, die jedoch wegen ihrer Weite und Unbestimmtheit keine unmittelbaren Handlungsanweisungen enthält, sondern vom Gesetzgeber transformiert und realisiert werden muß[26]. Hier bleibt allerdings für die Legislative der Länder nur ein kleines Betätigungsfeld, da die sozialen Gesetzgebungsmaterien fast ausnahmslos dem Bunde zugewiesen und von ihm auch ausgeschöpft worden sind.

5. Föderalistische Homogenität wird den Landesverfassungen nicht vorgeschrieben, weil die Gemeinden trotz der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) Teile der Länder sind. Der deutsche Bundesstaat ist zweidimensional, nicht dreidimensional verfaßt[27].

Auch *freiheitliche* Gleichartigkeit zwischen Bund und Ländern wird nicht verlangt. Ihrer bedarf es auch nicht, weil die Bundes-Grundrechte ohnehin gemäß Art. 1 Abs. 3 GG alle Staatsgewalt und damit auch die Landes- einschließlich der Gemeindegewalt binden. Darüber hinaus gewährleistet der Bund gemäß Art. 28 Abs. 3, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Bundes-Grundrechten entspricht. Hinsichtlich der grundgesetzlichen Freiheiten besteht Uniformität im Bundesstaat jedenfalls mit der Wirkung, daß der Bundesstandard nicht unterschritten werden darf[28].

Von Bundesverfassungs wegen bedürfen die Länder keiner Grundrechtskataloge, wie sie dann auch in den Verfassungen von Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein fehlen. Eine Freiheitsverschaffungspflicht des Landesverfassunggebers läßt sich auch nicht durch Rückgriff auf den rechtsstaatlichen oder demokratischen Fundamentalgrundsatz begründen. Unbeschadet der mit rechtsstaatlicher Gesetz-

---

25 Vgl. *Ulrich Scheuner*, Staatszielbestimmungen, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, 1972, S. 325 ff. (336).

26 Vgl. BVerfGE 65, 182 (193); ähnlich schon E 1, 97 (105).

27 Vgl. statt aller *Isensee*, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 1990, § 98 RN 165 ff.

28 Arg. Art. 142 GG.

mäßigkeit verbundenen grundsätzlichen Freiheitssicherung hat sich die libertas durch das unantastbare Prinzip Freiheit[29] und die Grundrechte des Grundgesetzes verselbständigt, so daß es nicht nochmals aus dem Rechtsstaat abgeleitet werden kann. Auch eine Gleichsetzung von Demokratie und Freiheit wäre allzu vordergründig, weil sie das Spannungsverhältnis zwischen beiden Prinzipien unberücksichtigt ließe. Bürgerliche Freiheit wird im Staat des 20. Jahrhunderts durch demokratische Herrschaft nicht mehr in erster Linie garantiert, sondern gefährdet, weshalb das Grundgesetz folgerichtig dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber Schranken durch die Grundrechte zieht (Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG). Zwar bedarf auch die demokratische Staatsordnung in den Ländern der Meinungsäußerungs- und Medienfreiheit[30], die jedoch schon bundesverfassungsrechtlich gewährleistet sind. Die grundgesetzlich nur auf den Bund bezogene Wahlfreiheit des Art. 38 Abs. 1 GG wird ausdrücklich in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 den Ländern vorgegeben. Darüber hinausgehende Grundrechte müssen die Länder nicht gewährleisten, so daß sie auch fortan ohne eigene Grundrechtskataloge glücklich werden dürfen.

6. Bei Verstößen der Länder gegen die Homogenitätsklausel ist zwischen Untätigkeit und positivem Tun zu unterscheiden.

Unterlassen es die Länder, dem Homogenitätsgebot zu folgen, so kann der Bund allerdings nur mit Zustimmung des Bundesrates das Land zur Erfüllung der ihm nach dem Grundgesetz obliegenden Bundespflichten im Wege des Bundeszwanges anhalten (vgl. Art. 37 GG). Er kann aber auch das Bundesverfassungsgericht im Wege einer Bund-Länder-Streitigkeit gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG anrufen.

Verstößt Landesverfassungsrecht gegen Gleichartigkeitsgebote des Art. 28 Abs. 1 GG, so wird es wie jede bundesrechtswidrige Landesnorm gemäß Art. 31 GG "gebrochen". Die Unvereinbarkeit des Landesverfassungsrechts mit dem Grundgesetz kann der Bund gemäß Art. 93 Abs. 1

---

29 Arg. Art. 1 Abs. 3 i.V.m. Art.79 Abs. 3 GG.

30 BVerfGE 20, 56 (97); st.Rspr.

Nr. 2 GG auch im Wege der sogenannten abstrakten Normenkontrolle feststellen lassen.

7. Innerhalb eines Mindestmaßes an Übereinstimmung, wie sie Art. 28 Abs. 1 GG fordert, haben die Länder einen weiten Gestaltungsspielraum für ihre eigene staatliche Ordnung. So können sie in ihre Landesverfassungen Staatsfundamentalnormen oder Staatsziele aufnehmen, die sich im Grundgesetz nicht finden[31]. Innerhalb der Spannbreite des Demokratieprinzips dürfen die Länder insbesondere das parlamentarische Regierungssystem anders strukturieren, so daß sie im Unterschied zum Bund beispielsweise das Selbstauflösungsrecht des Parlaments[32] oder die parlamentarische Verantwortung für Minister einführen können[33].

Der Vorrang des Bundesrechts gemäß Art. 31 GG kann schon deshalb nicht entgegenstehen, weil jede Normenkollision Regelungsidentität voraussetzt. An dieser fehlt es, weil das Grundgesetz die Staatsorganisation des Bundes, die jeweilige Landesverfassung jedoch die Staatsorganisation des Gliedstaats regelt, so daß wegen getrennter Verfassungsräume die Landeskonstitution unter Wahrung der Grenzen des Art. 28 Abs. 1 GG abweichende, aber auch übereinstimmende Regelungen erlassen darf.

Für das Verhältnis von Bundes- zu Landesgrundrechten gilt die Sonderregelung des Art. 142 GG, dessen Fassung allerdings mißglückt ist. Eine teleologische Interpretation ergibt, daß die Länder in allfälligen Grundrechtskatalogen mehr Freiheit als das Grundgesetz oder übereinstimmende Freiheit – auch durch Übernahme des Grundrechtskataloges –, nicht aber weniger Freiheit[34] gewähren dürfen. Allerdings können Landesgrundrechte wie jede Landesrechtsnorm durch einfaches Bundesrecht durchbrochen oder außer Kraft gesetzt werden. Trotz seines unpräzisen Wortlauts ("bleiben ... in Kraft") bezieht sich Art. 142 GG nicht

---

31 Vgl. BVerfGE 36, 342 (361).

32 Vgl. Art. 62 Abs. 2 brandenb. Verf.; Art. 58 sächs. Verf.; Art. 60 Abs. 1 sachs.-anh. Verf.

33 Vgl. BVerfGE, aaO, S. 361 f.

34 Vgl. BVerfGE 42, 312 (325).

nur auf vor-grundgesetzliche Landesverfassungen, sondern auch auf solche, die erst nach Inkrafttreten des Grundgesetzes erlassen wurden, weshalb die Vorschrift auch auf die Verfassungen der neuen Bundesländer in Mitteldeutschland anwendbar ist[35].

III. STAATSORGANISATIONSRECHTLICHE FRAGEN IN DEN VERFASSUNGEN DER NEUEN BUNDESLÄNDER

Die bisher erlassenen Verfassungen von Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt weisen im Unterschied zur fast reinen repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes stärker plebiszitär-demokratische Elemente auf, wie diese sich auch in einigen Verfassungen der "alten" Bundesländer finden.

Im einzelnen gewährleisten die neuen Verfassungen die *Volksinitiative*[36] bzw. den Volksantrag[37], mit denen die Einwohner bzw. Wahlberechtigten in unterschiedlichen Quoren dem Landtag Gegenstände der politischen Willensbildung, insbesondere Gesetzesanträge, unterbreiten können. Nach Scheitern einer Volksinitiative und eines Volksantrags – in Sachsen-Anhalt auch unabhängig davon – kann bei entsprechender Unterstützung ein *Volksbegehren* mit dem Ziel in Gang gesetzt werden, einen *Volksentscheid* herbeizuführen[38].

Auch die plebiszitär-demokratische Gesetzgebung muß sich an die bundesstaatliche Kompetenzverteilung halten, weshalb Landesrelevanz bzw. Zuständigkeit des Landtags in den Verfassungen von Brandenburg

---

35 Vgl. *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 142 Rdnr. 6 f.; *v. Münch*, Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl., Art. 142 Rdnr. 3; *v. Mangoldt/Klein/v. Campenhausen*, Das Bonner Grundgesetz, 3. Aufl., 1991, Art. 142 Rdnr. 5; *Jarass/Pieroth*, GG, 2. Aufl., 1992, Art. 142 Rdnr. 1; *Holtkotten*, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art. 142 Anm. II 5.

36 Art. 76 brandenb. Verf.; Art. 80 sachs.-anh. Verf.

37 Art. 71 sächs. Verf.

38 Art. 77 f. brandenb. Verf.; Art. 72 f. sächs. Verf.; Art. 81 sachs.-anh. Verf.

(Art. 76 Abs. 1) und Sachsen-Anhalt (Art. 80 Abs. 1) ausdrücklich normiert sind, im übrigen aber auch im Rahmen der Zulässigkeit geprüft werden, über die in Sachsen und Sachsen-Anhalt in letzter Instanz das Landesverfassungsgericht entscheidet[39].

Der Bundesstaatlichkeit widerstreitet jedoch nicht nur eine explizite Kompetenzanmaßung durch die Länder. Sie dürfen in Bereichen der Bundeszuständigkeit auch nicht informativ ihr Landesvolk befragen, weil auf diese Weise ein unzulässiger politischer Druck erzeugt und ein entgegenstehender Landesstaatswille gebildet werden würde, der dem verfassungsmäßig zustande gekommenen Bundesstaatswillen entgegenstünde[40].

Es überzeugt nicht, wenn die neuen Verfassungen bestimmte Sachbereiche von finanzieller Bedeutung (Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetze) aus der plebiszitär-demokratischen Gesetzgebung ausklammern[41], was allerdings deutscher Verfassungstradition entspricht[42] und sich auch bisher in einigen Landesverfassungen fand. Denn zum einen haben im modernen Sozial- und Steuerstaat fast alle Gesetzesvorhaben finanzielle Auswirkungen, so daß sich ein Entwurf über Gemeindesteuern in seinem Effekt nicht von einem Volksbegehren über Kindergartenplätze oder Lernmittelfreiheit an Schulen unterscheiden muß. Zum anderen wirkt es scheinheilig, dem mündigen Bürger zwar die Urteilsfähigkeit über schwierige Detailfragen zu unterstellen, ihm aber gleichzeitig den Überblick über ein Landeshaushaltsgesetz abzusprechen.

---

39 Art. 71 Abs. 2 sächs. Verf.; Art. 81 Abs. 2 sachs.-anh. Verf.

40 Vgl. BVerfGE 8, 104 (116 ff.).

41 Vgl. Art. 76 Abs. 2 brandenb. Verf.; Art. 73 abs. 1 sächs. Verf.; Art. 81 Abs. 1 Satz 3 sachs.-anh. Verf.

42 Gemäß Art. 73 Abs. 4 WRV konnte über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen; vgl. ferner Art. 73 bayer. Verf.; Art. 70 Abs. 2 brem. Verf.; Art. 124 Abs. 1 Satz 3 hess. Verf.; Art. 68 Abs. 1 Satz 4 nordrh.-westf. Verf.; Art. 109 Abs. 3 Satz 2 rheinl.-pf. Verf.; Art. 102 Satz 2 saarl. Verf.

Die Entscheidung für oder gegen eine plebiszitäre Gesetzgebung, die allerdings in gleicher Weise wie die repräsentative Legislative die bundesstaatliche Kompetenzordnung zu achten hat, kann nur einheitlich und nicht auf die Kompliziertheit oder Stimmungsanfälligkeit der jeweiligen Gesetzgebungsmaterie bezogen getroffen werden. Es gibt ohnehin kaum noch leicht überschaubare Regelungen, und selbst ein Volksentscheid über die Hauptstadtfrage müßte die finanziellen Belastungen, die Auswirkungen auf die Arbeits- und damit Funktionsfähigkeit der Staatsorgane, beamtenrechtliche Probleme und außenpolitische Auswirkungen bedenken. Daher ist der Ruf nach dem Volksgesetzgeber unverständlich, wenn man andererseits selbst Parlament und Regierung wegen der schwierigen Beurteilung weitgehend die währungspolitischen Befugnisse entzogen und diese extra, wenn nicht contra constitutionem einer unabhängigen Bundesbank übertragen hat[43].

Im "Staat der Industriegesellschaft" steht die wachsende Kompliziertheit vieler Entscheidungen, die selbst spezialisierten Parlamentariern Schwierigkeiten bereitet, einer breiten Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden entgegen, weil diese immer die Gefahr der Manipulation und Emotionalisierung bergen. Das Grundgesetz, wegen seiner zeitlichen Nähe zum "Dritten Reich" von starker Demophobie getragen, hat sich mit seinem Repräsentativsystem in der Staatspraxis bewährt. Es ermöglicht Kompromisse, die über einen Volksentscheid nicht zu erreichen sind. Eine umfangreiche Verfassungsreform eignet sich ohnehin nicht für ein Plebiszit[44], weil das Regelungswerk einerseits in Detailfragen wie Kompetenzabgrenzung, Finanzausgleich oder Integrationsprozeß für den Durchschnittsbürger unverständlich bleibt und andererseits den Stimmbürger mit einer "Paketlösung" konfrontiert, die ihm nur ein einheitliches Votum bei so unterschiedlichen Problemen wie Abtreibungsfreiheit und Bundeswehreinsatz, Asylmißbrauch und Geldwertstabilität erlaubt.

---

43 Vgl. § 14 ff. des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 26.7.1957 (BGBl. I S. 745).

44 Vgl. aber Art. 146 GG n.F.

Volkes Stimme kommt in Zukunft durch vermehrte Landtagswahlen und eine belangvollere Europa-Kür verstärkt zu Gehör, so daß die Repräsentanten auch zwischen den Bundestagswahlen plebiszitäre Signale empfangen. Aus der Ausnahmesituation einer friedlichen Revolution gegen totalitäre Herrschaft lassen sich für die Normallage eines freiheitlichen, repräsentativ-demokratischen Rechtsstaates keine Rückschlüsse ziehen, wie es auch wegen der Singularität des 20. Juli 1944 verfehlt war, ein in jeder Hinsicht verunglücktes Widerstandsrecht in der Verfassung zu verankern.

Von den bewährten Instituten des Grundgesetzes haben die neuen Verfassungen das konstruktive Mißtrauensvotum[45] sowie die Verfassungsgerichtsbarkeit[46] übernommen.

IV. GRUNDRECHTE IN DEN VERFASSUNGEN DER NEUEN BUNDESLÄNDER

Da die Grundrechte des Grundgesetzes ohnehin bundesweit gelten, haben Grundrechtskataloge in den Landesverfassungen im wesentlichen nur dann eine Bedeutung, wenn sie den grundrechtlichen Bundesstandard überschreiten und mit einer Verfassungsbeschwerde durchgesetzt werden können[47].

Wegen Art. 142 i.V.m. Art. 31 GG dürfen die Landesverfassungen in ihrer Freiheitlichkeit nicht hinter dem Grundgesetz zurückbleiben. Bundesrechtswidrig ist daher Art. 5 Abs. 1 Satz 1 der brandenburgischen Verfassung, wenn er Dritte auf Grundrechte als "unmittelbar geltendes Recht" festlegt. Denn Bindungen bedeuten für den Gebundenen nicht Freiheit, sondern Zwang. Beschränken daher Landesverfassungen über

---

45 Art. 86 Abs. 1 brandenb. Verf.; Art. 69 Abs. 1 sächs. Verf.; Art. 72 Abs. 1 sachs.-anh. Verf.

46 Vgl. Art. 112 brandenb. Verf.; Art. 81 sächs. Verf.; Art. 74 sachs.-anh. Verf.

47 Vgl. hierzu Art. 6 Abs. 2, Art. 113 Nr. 4 brandenb. Verf.; Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 sächs. Verf.; Art. 75 Nr. 6 sachs.-anh. Verf.

Art. 9 Abs. 3 GG hinausgehend durch die Anordnung unmittelbarer Drittwirkung die grundrechtlichen Positionen stärker als das Bonner Grundgesetz, so streitet für sie nicht die Überlebensgarantie des Art. 142 GG. Dasselbe gilt für Handlungsverbote, die schon sprachlich das Gegenteil von Freiheit bedeuten. Wenn im Widerspruch zum Bundesrecht[48] Aussperrungen für rechtswidrig erklärt werden sollen[49], so greift Art. 31 GG ein.

Während die Anziehungskraft des Grundgesetzes auf seinem einst als Verfassungsfortschritt gefeierten verfassungsgesetzlichen Charakter der Grundrechte beruht, die juristisch wirksame und gegen den Staat auch gerichtlich durchsetzbare Rechte gewährleisten, kehren die neuen Verfassungen wieder zu Verfassungsverheißungen und Verfassungsprogrammen zurück. Auf der Stufe eines Volks-Knigge bleibt Art. 7 Abs. 2 der brandenburgischen Verfassung stehen, wenn er statuiert: "Jeder schuldet jedem die Anerkennung seiner Würde." Wenig aussagekräftig ist auch Art. 21 Abs. 1 derselben Verfassung, wonach "das Recht auf politische Mitgestaltung ... gewährleistet" ist.

War der weitgehende Verzicht auf soziale Grundrechte der Verfassungsgesetzlichkeit des Grundgesetzes förderlich, so wollen die neuen Verfassungen trotz schlechter Erfahrungen mit sozialistischen Versprechungen auf "soziale Rechte" nicht verzichten. Dabei sind diese im Unterschied zu den zeitlosen klassischen Grundrechten vielfach der Tagesaktualität und Augenblicksmode verhaftet und einer raschen Verfallzeit ausgesetzt, wie Art. 55 Abs. 2 der bremischen Verfassung zeigt, der den Achtstundentag als gesetzlichen Arbeitstag festschreibt. Daneben läßt sich die fundamentale Differenz zwischen kostenloser Freiheit durch den Staat und kostenintensiver sozialer Leistung auch nicht durch Verfassungspoesie ausräumen. Da sich in Zeiten finanziellen Mangels soziale Grundrechte nicht realisieren lassen, müssen sie in bloße Staatsziele uminterpretiert werden. Im übrigen bleibt von einem "Recht auf Arbeit" in der Landesverfassung wenig übrig, wenn die Bundesverfas-

---

48 Vgl. BVerfGE 84, 212 (225).

49 So Art. 26 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs der SPD-Landtagsfraktion für das Land Thüringen.

sung einer Kommandowirtschaft mit gelenktem Arbeitseinsatz eine Absage erteilt, den Staat nicht zum Herrn der Arbeitsplätze macht und dem Unternehmer auch die (negative) Freiheit einräumt, Arbeitskräfte nicht einstellen und nicht beschäftigen zu müssen[50]. Da den Ländern weitgehend die Gesetzgebungskompetenz für das Arbeits- und Sozialrecht fehlt, müssen die sozialen Verheißungen in den Landesverfassungen von vornherein leerlaufen und "imperfekte" Grundrechte bleiben.

Während die Verfassung von Sachsen-Anhalt beinahe schon lehrbuchartig zwischen Grundrechten, Einrichtungsgarantien und Staatszielen unterscheidet und die soziale Programmatik nur als Staatsziele ausgestaltet, die das Land nach Kräften anzustreben und sein Handeln danach auszurichten hat, vermengt Brandenburg in seiner Verfassung Grundrechte und Staatsziele, so daß diese in einer Art sozialer Springprozession zunächst viel verheißt, was sie anschließend fast gänzlich zurücknimmt. So werden einerseits ein "Recht" auf soziale Sicherung, auf angemessenen Wohnraum und auf Arbeit anerkannt. Andererseits ist das Land aber nur verpflichtet, "im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung" dieser Rechte zu sorgen[51]. Deshalb steht dem Berechtigten kein Verpflichteter gegenüber und ist die Realisierung der Rechte lediglich auf das jeweils Mögliche beschränkt. Würde das Land seiner Pflicht nachkommen, "durch eine Politik der Vollbeschäftigung und Arbeitsförderung für die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit zu sorgen, welches das Recht jedes einzelnen umfaßt, seinen Lebensunterhalt durch freigewählte Arbeit zu verdienen" (Art. 48 Abs. 1), so müßte es gigantische Beschäftigungsgesellschaften für brotlose Marxismus-Forscher und Gefängnisaufseher, für arbeitslose Geheimdienstler und Polit-Offiziere errichten. Aus der Sicht des Bürgers jedenfalls sind Regelungen bedenklich, die Erwartungen wecken, welche die Landesverfassungen nicht erfüllen können.

---

50 Hierzu auch *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 12 RN 53 f.

51 Vgl. Art. 45 Abs. 1, Art. 47 Abs.1 und Art. 48 Abs. 1 brandenb. Verf.

DIE DISKUSSION ÜBER DIE NORMIERUNG VON STAATSZIELEN *

Von Dr. Karl-Peter Sommermann

Gliederung:

I. Staats- und normtheoretische Einordnung der Staatszieldiskussion

1. Staatszwecke und Staatsziele in historischer und vergleichender Perspektive
2. Staatszielbestimmungen als Normtypus des modernen Verfassungsstaats

II. Argumentative Grundlinien in der Staatszieldiskussion

1. Die Diskussion auf Bundesebene
2. Die Diskussion auf Länderebene

III. Schlußfolgerungen

---

* Der Beitrag ist zur Veröffentlichung vorgesehen in: Der Staat 32 (1993), Heft 2.

I. STAATS- UND NORMTHEORETISCHE EINORDNUNG DER STAATSZIELDISKUSSION

Wenn heute in Deutschland über neue Staatsziele diskutiert wird, so geht es nicht um den "immer wieder aufs neue und immer wieder vergeblich unternommenen Vorstoß in den Bereich der methaphysischen Welträtsel", wie ein Staatstheoretiker die klassische Frage nach dem Staatszweck charakterisiert hat[1], sondern um positiv-verfassungsrechtliche Zielvorgaben für das staatliche Handeln. Die Zeit, in der man glaubte, aus dem Natur- bzw. Vernunftrecht feststehende Zwecke des staatlichen Handelns herleiten zu können, gehört jedenfalls in Europa seit langem der Rechtsgeschichte an. Der Auftrag an die gesetzgebenden Körperschaften, im Rahmen einer allgemeinen Verfassungsrevision die Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz zu prüfen, ist im Einigungsvertrag vom 31. August 1990[2] ausdrücklich in Art. 5 erteilt worden.

1. Staatszwecke und Staatsziele in historischer und vergleichender Perspektive

Als der Geist der Aufklärung sich des staatstheoretischen Denkens bemächtigte, dauerte es nicht lange, bis die hergebrachten, meist konfessionell geprägten naturrechtlichen Normengebäude, die den Absolutismus stützten, gestürzt wurden und an ihre Stelle neue, naturrechtlich oder besser: vernunftrechtlich begründete Prinzipien traten, in deren Mittelpunkt die individuelle Freiheit stand. Die einmal entfesselte *ratio* machte indes auch vor dem neuen Vernunftrecht nicht halt: Als man feststellte, daß etwa die Autoren des "Allgemeinen Staatsrechts" zu

---

1 *K. Hespe*, Zur Entwicklung der Staatszwecklehre in der deutschen Staatsrechtswissenschaft des 19. Jahrhunderts, Köln/Berlin 1974, S. 67.

2 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands, BGBl. 1990 II S. 889.

unterschiedlichen Staatszweckvorstellungen kamen, obwohl sie alle vernunftrechtlich argumentierten, wurde man sich der Relativität der mit Absolutheitsanspruch vorgetragenen Staatszwecke bewußt[3], bis schließlich der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zum Durchbruch gelangende staatsrechtliche Positivismus die Staatstätigkeit potentiell allen Aufgaben und Zielen öffnete. *Paul Laband* etwa überging in seinem Werk "Das Staatsrecht des deutschen Reiches" die Frage nach dem Staatszweck völlig, da für ihn "alle historischen, politischen und philosophischen Betrachtungen ... für die Dogmatik eines konkreten Rechtsstoffes ohne Belang"[4] waren. Und *Georg Meyer* betonte, daß die Tätigkeit des Staates "nicht auf eine einzelne oder einzelne Seiten des menschlichen Lebens" beschränkt sei, sondern er "alle in den Bereich seines Handelns hineinziehen" könne[5]. *Georg Jellinek* bejahte die fortschreitende Ausweitung der Staatsaufgaben immerhin nur für "Kulturzwecke"[6].

---

3 Angesichts der wachsenden Pluralisierung der Staatszwecklehren unternahm bereits *Friedrich Murhard* den Versuch einer Systematisierung der verschiedenen Ansätze; siehe *ders.*, Der Zweck des Staats. Eine propolitische Untersuchung im Lichte unsers Jahrhunderts, Göttingen 1832. Grundsätzlich ablehnend zum Vernunftrecht ("natürlichen Staatsrecht") als Quelle des positiven Staatsrechts sodann *D. R. Maurenbrecher*, Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts, 3. Aufl., Frankfurt a.M. 1847, § 7. Deutlich zur Relativität der Staatszwecke schließlich *Carl Friedrich von Gerber*, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 2. Auflage, Leipzig 1869, § 10, S. 30 f.: "Eine *theoretische* Bestimmung des Staatszwecks kann sich aber immer nur in sehr allgemeinen Vorstellungen bewegen, und nur sehr unbestimmt die Gränze andeuten, bei der sich das Gebiet des auf die Vollendung des sittlichen Gemeinlebens von dem Gebiete der individuellen Freiheit scheidet. Auch ist nicht zu verkennen, dass verschiedene Völker ein verschiedenes Mass der Ansprüche an die Leistungen der Staatsgewalt haben ...".

4 *P. Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 3, 4. Aufl., Tübingen/Leipzig 1901, S. 264.

5 *G. Meyer*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl. (bearbeitet von G. Anschütz), Leipzig 1905, § 4 (S. 14).

6 *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1913, (Neudruck Kronberg i. Ts. 1976), S. 250 ff.

Seit der Staatsrechtspositivismus die Relativität der klassischen Staatszwecklehren ins Bewußtsein gehoben und damit ihre Irrelevanz für das positive Staatsrecht herausgestellt hat, gab es niemals mehr eine kohärente, geschlossene Staatszwecklehre, welcher ein größerer Kreis von Staatsrechtlern absolute Geltung prädiziert hätte[7]. Die Vorträge zum Thema "Staatszwecke im Verfassungsstaat - nach 40 Jahren Grundgesetz", die im Jahre 1989 vor der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer gehalten wurden[8], zeigen deutlich die Grenzen einer künftigen Theoriebildung: Will man Aussagen über Staatszwecke treffen, die für alle Staaten gelten, so muß man sich in allgemeinsten Kategorien bewegen. Ein Beispiel bildet etwa der Staatszweck der Förderung des Gemeinwohls, über den, seit es Staaten gibt, trotz gewisser begrifflicher Vorbehalte in der Sache letztlich in allen Kulturen Konsens herrscht[9], ebenso etwa, als Teil des Gemeinwohls[10], die Sorge für die

---

7 Zur "Skepsis" der modernen Staatslehre "gegenüber der Staatszweck- und Staatszielfrage" vgl. *L. H. Michel*, Staatszwecke, Staatsziele und Grundrechtsinterpretation unter besonderer Berücksichtigung der Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz, Frankfurt a.M. 1986, S. 11 ff.

8 Vgl. die Beiträge von *C. Link* und *G. Ress* in VVDStRL Bd. 48 (1989), S. 7-55 bzw. 56-118, sowie die Aussprache ebd., S. 119-176; siehe auch die "Begleitaufsätze" von *H. Bethge* in DVBl. 1989, S. 841-850, *W. Brugger* in NJW 1989, S. 2425-2434 und *P. Bull* in NVwZ 1989, S. 801-806, des weiteren *H. Schulze-Fielitz*, Staatszwecke im Verfassungsstaat - 40 Jahre Grundgesetz. Eine Nachbetrachtung zur Staatsrechtslehrertagung 1989, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, S. 223-240.

9 *H. H. von Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie, Frankfurt a.M. 1977, S. 5 ff.; *Bull* (Anm. 8), S. 805 f.; *D. Grimm*, Gemeinschaftsvorrang und subjektives Recht, in: U. Davy/H. Fuchs/H. Hofmeister/J. Marte/I. Reiter (Hrsg.), Nationalsozialismus und Recht. Rechtssetzung und Rechtswissenschaft in Österreich unter der Herrschaft des Nationalsozialismus, Wien 1990, S. 38, 43. Zur Gemeinwohlforderung als "Postulat der praktischen Vernunft" siehe *J. Isensee*, Gemeinwohl und Staatsaufgaben, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, Heidelberg 1988, § 57, S. 3, 32 ff. (Rdnr. 32 ff.).

10 *Link* (Anm. 8), S. 27.

Sicherheit der Bürger[11]. Geht es indes um die inhaltliche Konkretisierung dieser Zwecke, beginnt sogleich der Disput[12]. Daher ist es nicht verwunderlich, wenn das Thema der Staatszwecke von den Staatsrechtslehrern letztlich einengend, auf den ihnen vertrauten Typus des Verfassungsstaats bezogen, erörtert wurde und dort, wo es um substantielle Aussagen über das konkrete Staatswesen ging, die auf einer "mehr mittleren Ebene der Reflexion"[13] liegenden Staatsziele in den Vordergrund traten. Da der Begriff der "Staatsziele" metaphysisch "unbelastet" ist, bietet er sich zwanglos als neutrale Bezeichnung für positiv gesetzte Prinzipien staatlichen Handelns an. Als säkularisierte Staatszwecke sind die Staatsziele im pluralistischen Staat der öffentlichen Diskussion und Meinungsbildung überantwortet und gewinnen erst durch ihre Verankerung im Verfassungsrecht Verbindlichkeit. Unter diesem Blickwinkel ist die heutige Staatszieldiskussion in der Bundesrepublik zu betrachten, die im Rahmen der Überlegungen einer Grundgesetzrevision stattfindet.

Wenn die moderne Staatszieldiskussion auch konventionellen Staatszweckvorstellungen weitgehend enthoben scheint, so bewegt sie sich strukturell doch in demselben Spannungsfeld wie die Staatszweckdebatte im 18. und 19. Jahrhundert. Seinerzeit wurde dem Konzept des eudämonistischen Wohlfahrtsstaats, welchem die Forderung zugrunde liegt, der Monarch müsse "begierig" sein, "die Unterthanen glückseelig zu machen"[14], das Modell des liberalen Rechtsbewahrungsstaats[15] entge-

---

11 Vgl. dazu eingehend *J. Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin/New York 1983; *G. Robbers*, Sicherheit als Menschenrecht. Aspekte der Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion, Baden-Baden 1987.

12 Zur Pluralisierung der Gemeinwohlvorstellungen siehe *P. Häberle*, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, Bad Homburg 1970, insbes. S. 206 ff.

13 *U. Scheuner*, Staatszielbestimmungen, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, 325, 343.

14 *C. Wolff*, Vernünfftige Gedancken von dem gesellschafftlichen Leben und insonderheit dem gemeinen Wesen zu Beförderung der Glückseeligkeit des menschlichen Geschlechtes ("Politik"), 1721, zit. nach der 4. Aufl., Frankfurt/Leipzig 1736, § 245 (S. 183)

gengesetzt[16]. Mit der Überwindung des Ancien Régime traten im Spiel der politischen Kräfte zunehmend sozialistische Staatskonzepte in die Antipodenstellung zum Liberalismus ein. Bereits *Alexis de Tocqueville* stellte in einer Debatte der französischen Verfassunggebenden Versammlung im Jahr 1848 über die Verankerung eines Rechts auf Arbeit fest, daß die Auseinandersetzung mit dem "Sozialismus" – der Begriff ist freilich der Zeit gemäß ohne die Konnotationen des 20. Jahrhunderts zu verstehen – für ihn strukturell dieselben Fragen aufwerfe wie früher die Auseinandersetzung mit dem Ancien Régime. Zum Staatsinterventionismus bemerkte er[17]: "L'ancien régime pensait sur ce point précisément comme les socialistes d'aujourd'hui." Die Frage nach den notwendigen Staatsaufgaben sowie den Grenzen der Staatsgewalt oder – mit den Worten von *John Stuart Mill* – die Frage, "how to make the fitting ad-

---

15 Den Begriff des "Rechtsbewahrungsstaats" prägte *H. Krüger*; siehe nur *ders.*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1966, S. 66 ff.

16 Dessen herausragenster Vertreter war unter den deutschen Staatsphilophen bekanntlich *Immanuel Kant*; siehe nur *I. Kant*, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, 1793 (Theorie-Werkausgabe, hrsg. von W. Weischedel, Bd. 11, S. 125-172); *ders.*, Die Metaphysik der Sitten, 1797 (Theorie-Werkausgabe, Bd. 8, S. 303-634), dort in § 45 (S. 431) seine vielzitierte Staatsdefinition: "Ein Staat (civitas) ist die Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen."

17 *A. de Tocqueville*, Discours prononcé à l'Assemblée Constituante dans la discussion du projet de Constitution sur la question du droit au travail, in: ders., Oeuvres Complètes, Tome III, Paris 1990, S. 167, 172 f. In der Paulskirche fand eine ähnliche Diskussion statt, vgl. dazu nur *M. Rath*, Die Garantie des Rechts auf Arbeit, Göttingen 1974, S. 38 ff., sowie *J.-D. Kühne*, Die Reichsverfassung der Paulskirche. Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben, Frankfurt a.M. 1985, S. 273 f. (jeweils m.w.N.); zur Geschichte des Rechts auf Arbeit siehe im übrigen den rechtsvergleichenden Überblick bei *C. Tomuschat*, Recht auf Arbeit – Rechtsvergleichende Aspekte, in: J. Pietzcker/H. Fenn/C. Tomuschat/B. Baron von Maydell, Recht auf Arbeit. Vorträge anläßlich des Symposiums zum 70. Geburtstag von Karl Josef Partsch, Bonn 1984, S. 45, 47 ff.

justment between individual independence and social control"[18], ist bis heute die Kernfrage der Staatstheorie geblieben. Daß man ihr nicht entgehen kann, indem man sie ignoriert, wie dies der staatsrechtliche Positivismus tut, wurde den meisten Staatsrechtlern endgültig unter dem Eindruck der Erfahrungen mit den totalitären Regimen, insbesondere des Nationalsozialismus und des Stalinismus, bewußt. Es ist kein Zufall, daß im Zusammenhang mit der vorübergehenden Renaissance der Naturrechtslehren nach Ende des Zweiten Weltkriegs erneut Versuche unternommen wurden, intersubjektiv einsehbare Kriterien für eine Begrenzung der Staatsgewalt zu entwickeln. Angesichts der zerstörerischen Auswirkungen totalitärer Herrschaftsformen auf den einzelnen Menschen wie auf ganze Völker besteht heute Einigkeit darüber, daß der Staat, obwohl er sich angesichts eines beschleunigten technologischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels immer neuen Herausforderungen gegenübersieht, nicht jedem beliebigen Zweck gegenüber öffnen darf. Innerhalb der Staaten, die – wie etwa die Mitgliedstaaten des Europarats – dem Typus "demokratischer Verfassungsstaat" zuzurechnen sind, kann der Konsens heute weitergehend dahin definiert werden, daß Ziel der Staatstätigkeit die freie Entfaltung des einzelnen in der Gesellschaft sein soll. Dissens entsteht freilich wiederum dann, wenn man fragt, wie dieses Ziel zu verwirklichen ist. Betrachtet man die Verfassungen der europäischen Staaten, so lassen sich heute immerhin fünf Grundstaatsziele identifizieren, die weithin konsensfähig scheinen. In den Texten finden sie sich häufig freilich in ausdifferenzierter oder indirekter Form.

- An erster und gegenüber den anderen Grundstaatszielen herausgehobener Stelle ist das *Rechtsstaatsprinzip* zu nennen, welches bereits dadurch eine Sonderrolle einnimmt, daß es zum einen ein formell-organisatorisches Strukturprinzip darstellt – etwa soweit es den Grundsatz der Gewaltentrennung oder das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung umfaßt –, zum anderen aber als Staatsziel qualifiziert werden kann, soweit ihm das Ziel der indivi-

---

18 *J. St. Mill*, On Liberty, 1859; hier zitiert nach: *J. St. Mill*, On Liberty and Considerations on Representative Government (hrsg. von R. B. McCallum), Oxford 1948, S. 1, 4.

duellen Freiheit inhärent ist[19]. Konkretisierungen dieses Ziels sind die Anerkennung der Menschenwürde sowie die Freiheitsrechte und die zu ihrer Gewährleistung vorgesehenen Sicherungsmechanismen, wie insbesondere der Schutz durch unabhängige Gerichte[20].

- Als zweites Grundstaatsziel hat sich das *Sozialstaatsprinzip* durchgesetzt, welches dem Prinzip des sozialen Ausgleichs folgt und Elemente wie die Daseinsvorsorge, soziale Sicherheit und Schaffung von Chancengleichheit umfaßt[21]. Zwischen dem Sozialstaatsprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip besteht, soweit sich staatliche Intervention und individuelle Freiheit gegenüberstehen, natur-

---

19 Zum Rechtsstaat als formelles *und* materielles Prinzip vgl. nur *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl., München 1984, § 20 (insbesondere S. 772 ff.).

20 *Freiheitsrechte und justizielle Garantien weisen sämtliche europäischen Verfassungen auf*; im französischen Verfassungsrecht ist sogar noch die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789, auf die die Präambel der Verfassung von 1958 Bezug nimmt, Rechtsgrundlage. Den aus der deutschen Staatsrechtsdogmatik des 19. Jahrhunderts stammenden Begriff des "Rechtsstaats" verwenden zusätzlich ausdrücklich die portugiesische Verfassung von 1976/82/89 (Art. 2: "Estado de direito democrático"), die spanische Verfassung von 1978 (Art. 1 Abs. 1: "Estado social y democrático de Derecho") und die ungarische Verfassung von 1949 i.d.F. von 1989 (Art. 2 Abs. 1: "Die Republik Ungarn ist ein unabhängiger, demokratischer Rechtsstaat ..."). Zur Rechtsstaatlichkeit in den europäischen Staaten vgl. im übrigen nur *A. Bleckmann*, Der Rechtsstaat in vergleichender Sicht. Zugleich ein Beitrag zur Rechtsquellenlehre des Europäischen Gemeinschaftsrechts, in: German Yearbook of International Law Bd. 20 (1977), S. 406-432; *R. Arnold*, Rechtsstaat und Normenkontrolle in Europa, in: Europarecht – Energierecht – Wirtschaftsrecht. Festschrift für Bodo Börner, Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 7, 10 ff.

21 Siehe etwa § 75 der dänischen Verfassung von 1953; Grundsätze 3, 9 und 10 der Präambel der französischen Verfassung von 1946 i.V.m. der Präambel der Verfassung von 1958; Art. 2-4, 32 und 35-38 der italienischen Verfassung von 1947; Art. 9, 59-72 der portugiesischen Verfassung von 1976/1982/1989; Art. 1 Abs. 1, 9 Abs. 2, 35 39-43, 47-51 der spanischen Verfassung von 1978; Art. 19, 20, 22 der niederländischen Verfassung von 1983.

gemäß ein Spannungsverhältnis, welches auch in der Synthese des sozialen Rechtsstaats ständig neu in ein Verhältnis "praktischer Konkordanz" (K. Hesse) aufzulösen ist.

- Als drittes Grundstaatsziel ist in den Verfassungstexten die *Kulturstaatlichkeit* zu erkennen, welche beispielsweise das Bildungswesen, die Freiheit von Kunst und Wissenschaft sowie den Schutz des kulturellen Erbes umfaßt[22].
- Als viertes Grundstaatsziel möchte ich die *Friedensstaatlichkeit* nennen, die ich dabei auf den äußeren Frieden beziehe. Der innere Friede geht bereits in der Rechtsstaatlichkeit auf. Zur Friedensstaatlichkeit kann man Elemente wie das Verbot eines Angriffkriegs, die Völkerrechtsfreundlichkeit, das Bekenntnis zu den internationalen Menschenrechten und die Öffnungsklauseln im Hinblick auf die europäische Integration rechnen[23].
- Als fünftes Grundstaatsziel kristallisiert sich immer mehr die *Umweltstaatlichkeit* heraus, die sich in fast allen jüngeren Verfassungen nachweisen läßt[24]. Im Vordergrund steht hier der Umweltschutz,

---

22 Siehe etwa § 76 der dänischen Verfassung von 1953; Grundsätze 11 der Präambel der französischen Verfassung von 1946 i.V.m. der Präambel der Verfassung von 1958; Art. 9, 33 und 34 der italienischen Verfassung von 1947; Art. 9, 42, 43, 73-79 der portugiesischen Verfassung von 1976/1982/1989; Art. 20 Abs. 1 lit. b, 27, 44 der spanischen Verfassung von 1978; Art. 23 der niederländischen Verfassung von 1983.

23 Siehe etwa den 12. Grundsatz der Präambel der französischen Verfassung von 1946 i.V.m. der Präambel der Verfassung von 1958; Art. 2, 10, 11 der italienischen Verfassung von 1947; Art. 2 Abs. 2, 28 der griechischen Verfassung von 1975; Art. 7 und 8 der portugiesischen Verfassung von 1976/1982/1989; Art. 10 Abs. 2, 93-96 der spanischen Verfassung von 1978; Art. 90-95 der niederländischen Verfassung von 1983. Zur Friedensstaatlichkeit vgl. etwa *A.-E. Pérez Luño*, La paz en la Constitución, in: ders., Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución, 4. Aufl., Madrid 1991, S. 493-504.

24 Siehe Art. 66 der portugiesischen Verfassung von 1976/1982/1989; Art. 45 der spanischen Verfassung von 1978; Art. 21 der niederländischen Verfassung von 1983; Art. 18 der ungarischen Verfassung in der Fassung nach der Reform von

und zwar nicht nur im Sinne einer "reparierenden" Nachsorge, sondern vor allem auch, nicht zuletzt im Hinblick auf künftige Generationen, der Vorsorge, die der Staat insbesondere dadurch gewährleistet, daß er Naturschutz betreibt und die wirtschaftliche Betätigung, welche potentiell geeignet ist, Umweltschäden hervorzurufen, entsprechend reglementiert.

Mißt man das Bonner Grundgesetz in seiner derzeitigen Fassung an diesen fünf Grundstaatszielen, so fällt folgendes auf: Das Rechtsstaatsprinzip ist sowohl als allgemeines Staatsziel (Art. 28 Abs. 1 GG) wie in seinen verschiedenen Komponenten positiviert (Menschenwürdepostulat, Freiheitsrechte, justizielle Garantien). Die in der Präambel angesprochene Friedensstaatlichkeit wird ebenfalls durch mehrere Bestimmungen konkretisiert (siehe insbesondere die Präambel sowie Art. 1 Abs. 2 und Art. 24-26 GG). Lediglich durch das Beiwort "sozial" in den Staatsstrukturnormen der Art. 20 und 28 GG sowie durch den Hinweis auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums in Art. 14 Abs. 1 GG wird demgegenüber die Sozialstaatlichkeit verankert. Die Kulturstaatlichkeit wird im materiellrechtlichen Teil des Grundgesetzes punktuell (Freiheit von Kunst und Wissenschaft; Verantwortung des Staates für das Schulwesen) und die Umweltstaatlichkeit überhaupt nicht angesprochen[25].

Dieser Befund soll zunächst nur festgehalten werden, ohne daraus an dieser Stelle Schlußfolgerungen zu ziehen. Hingewiesen werden soll allerdings bereits auf die Tatsache, daß die Verfassungen der Bundesländer teilweise in sehr ausdifferenzierter Form sowohl der Sozial- wie der Kultur- und Umweltstaatlichkeit Rechnung tragen.

1989; weitere Hinweise bei *K. Stern*, Zur Aufnahme eines Umweltschutzstaatszieles in das Grundgesetz, in: NWVBl. 1988, S. 1.

25 Den Kompetenzbestimmungen wie etwa Art. 74 Ziff. 11a und Ziff. 24 oder Art. 75 Ziff. 3 GG kann man zwar entnehmen, daß die Staatsaufgabe "Umweltschutz" legitim ist; eine Verpflichtung zum Tätigwerden bzw. eine bestimmte Orientierung der staatlichen Tätigkeit läßt sich daraus indes nicht herleiten.

2. "Staatszielbestimmungen" als Normtypus des modernen Verfassungsstaats

Die Staatszieldiskussion beschränkt sich indes keineswegs auf die staatstheoretische Frage, welche Ziele der Staat prinzipiell verfolgen sollte – über die fünf genannten Grundstaatsziele ließe sich im rechtlich unverbindlichen Raum leicht ein Konsens herstellen –, sondern sie kreist vor allem um die Frage, in welcher Form die bisher nicht berücksichtigten Grundstaatsziele bzw. die weiteren Ausformungen der bereits verankerten Grundstaatsziele in die Verfassung aufzunehmen sind.

Als Normkategorie bieten sich hier in erster Linie sogenannte Staatszielbestimmungen an. Die deutsche Rechtsdogmatik versteht darunter nicht jegliche Verfassungsbestimmungen, denen Zielaussagen zu entnehmen sind, sondern nur solche Verfassungssätze, die die Staatsgewalt auf die Verfolgung eines bestimmten Ziels rechtsverbindlich verpflichten, ohne dem Bürger subjektive Rechte zu gewähren[26]. Es handelt sich somit bei den Staatszielbestimmungen nicht um unverbindliche Programmsätze, sondern um Verfassungsbestimmungen, die die Legislative, die Exekutive und die Judikative binden. Soweit die Verfassungsbestimmungen nicht besondere Mittel zur Zielverwirklichung vorschreiben, bezieht sich die Verbindlichkeit dabei lediglich auf die Zielverfolgung als solche. Es ist insbesondere Aufgabe des Gesetzgebers, die Modalitäten der Zielverwirklichung zu regeln. Unabhängig davon entfalten die Staatszielbestimmungen für die vollziehende und die rechtsprechende Gewalt Normativkraft als Ermessens- bzw. Auslegungskriterien; in ihrem Lichte müssen selbst die Grundrechte interpretiert werden. Im Unterschied zu diesen fehlt den Staatszielbestimmungen als solchen in-

---

26 Siehe *K.-P. Sommermann,* Staatsziel "Umweltschutz" mit Gesetzesvorbehalt?, DVBl. 1991, S. 34 mit weiteren Nachweisen in Fn. 6. Die seinerzeit von der Bundesregierung eingesetzte Sachverständigenkommission "Staatszielbestimmungen / Gesetzgebungsaufträge" definiert in ihrem Bericht (hrsg. vom Bundesminister des Innern und Bundesministers der Justiz), Bonn 1983, S. 21, Staatszielbestimmungen als "Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben".

des die subjektiv-rechtliche Komponente. Das Fehlen ihrer unmittelbaren Einklagbarkeit durch den Bürger bei objektiv-rechtlicher Verbindlichkeit kennzeichnet somit die Staatszielbestimmungen.

Der Begriff der Staatszielbestimmungen wurde von *Hans Peter Ipsen* bereits im Jahr 1950 für bestimmte abstrakte Zielnormen des Grundgesetzes geprägt[27]; der Sache nach gibt es Staatszielbestimmungen heute aber in zahlreichen demokratischen Verfassungen, häufig in weitaus größerem Umfang als im Grundgesetz. Man kann sagen, daß die Normkategorie der Staatszielbestimmungen eine typische Erscheinung des modernen Verfassungsstaates ist. Läßt man einmal die ersten Ansätze in der spanischen Verfassung von 1931 beiseite[28], so war es die irische Verfassung von 1937, die erstmals zwischen einklagbaren, subjektiven Rechten einerseits und rein objektiv-rechtlichen Leitprinzipien andererseits unterschied. Die "directive principles of social policy" in Art. 45 wurden freilich primär auf den Gesetzgeber bezogen. Eindeutig zwischen Grundrechten und Staatszielbestimmungen unterschied sodann die indische Verfassung von 1949. Den normativen Gehalt der "directive principles of state policy" der Art. 38 bis 51 definiert sie in Art. 37 folgendermaßen[29]: "The provisions contained in this part shall not be enforceable by any court, but the principles therein laid down are nevertheless fundamental in the governance of the country and it shall be the duty of the State to apply these principles in making laws." Unter den asiatischen Staaten folgte in jüngster Zeit beispielsweise Nepal dem indischen Vorbild. Die Verwirklichung der wirtschaftlichen, kulturellen

---

27 *H. P. Ipsen*, Über das Grundgesetz. Rede gehalten anläßlich des Beginns des neuen Amtsjahres des Rektors der Universität Hamburg am 17. November 1949, Hamburg 1950, S. 14.

28 Die Verfassung von 1931 sah nur für bestimmte Grundrechte, die "individuellen Garantien", einen besonderen prozessualen Schutz vor (vgl. die Unterteilung des Titel III sowie die darauf bezogenen Art 105 und 121 lit. b).

29 Zur dogmatischen Einordnung und zur Auslegung der "directive Principles", auch durch die Rechtsprechung, vgl. nur *K. C. Markandan*, Directive Principles of State Policy in the Indian Constitution, Jalandhar 1987; *S. I. Laskar*, Directive Principles of State Policy in Indian Constitution. A Study of its Implementation, New Dehli 1988.

und sozialen Leitprinzipien stellt die nepalesische Verfassung von 1990 allerdings, um nicht zuviel zu versprechen, unter den Vorbehalt der Verfügbarkeit ausreichender finanzieller Mittel[30], d.h. – in den Worten des deutschen Bundesverfassungsgerichts – unter den "Vorbehalt des Möglichen"[31].

Unter den neueren europäischen Verfassungen war es die portugiesische Verfassung von 1976, welche die Unterscheidung zwischen unmittelbar einklagbaren Rechten und rein objektivem materiellen Verfassungsrecht herstellte, indem sie lediglich eine bestimmte Gruppe von "Rechten" für unmittelbar anwendbar erklärte[32]. Deutlich maß sodann die spanische Verfassung von 1978 innerhalb ihrer Trias von Grundrechtsgruppen lediglich den ersten beiden Gruppen subjektiv-rechtlichen Charakter, der dritten hingegen, den Leitprinzipien der Sozial- und Wirtschaftspolitik, rein objektiv-rechtlichen Charakter zu. Art. 53 Abs. 3 der spanischen Verfassung lautet[33]: "Die Anerkennung, die Achtung und

---

30 Art. 24 Abs. 1 lautet: "The principles and policies adopted in this part shall not be enforceable in any court." Und Abs. 2 desselben Artikels: "The principles and policies adopted in this part shall remain as key directives in the activities and governance of the State and shall be implemented in phases through enactments according to the means and resources available in the country."

31 Formulierung aus dem "Numerus-clausus-Urteil des (deutschen) Bundesverfassungsgerichts vom 18.7.1972, BVerfGE 33, 303, 333. Zum "Vorbehalt des Möglichen" bei sozialen Leistungsansprüchen vgl. im übrigen *D. Murswiek*, Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, Heidelberg 1992, S. 243, 267 f. (Rdnr. 57-60).

32 Art. 18 Abs. 2 der Verfassung von 1976 (i.d.F. von 1982/89) erklärt die unmittelbare Anwendbarkeit nur hinsichtlich der "Rechte, Freiheiten und Garantien" der Grundrechte der Art. 24-57, und nicht hinsichtlich der "wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte" der Art. 58-79. Im Schrifttum wird freilich versucht, auch der zweiten Gruppe von Rechten eine subjektivrechtliche Dimension zu verleihen, vgl. nur *J. J. Gomes Canotilho*, Direito constitucional, 4. Aufl., Coimbra 1989, S. 443 f., 509 ff.

33 Zum aktuellen Stand der Auslegung dieser Bestimmung durch Rechtsprechung und Lehre vgl. zusammenfassend *L. López Guerra/E. Espín/J. García Morillo/P. Pérez Tremps/M. Satrústegui*, Derecho constitucional, Bd. 1, Valencia 1991,

der Schutz der im dritten Kapitel anerkannten Prinzipien leitet die positive Gesetzgebung, die gerichtliche Praxis und die Tätigkeit der öffentlichen Gewalten. Sie können nur vor der ordentlichen Gerichtsbarkeit, nach Maßgabe der sie entwickelnden Gesetze, geltend gemacht werden."

Alle genannten Verfassungen zeichnet aus, daß im Verfassungstext selbst explizit der normative Gehalt der Grundrechte von dem der Leitprinzipien – in der Terminologie der deutschen Verfassungsrechtsdogmatik: "der Staatszielbestimmungen" – abgesetzt wird. Sofern eine Verfassung nicht nur einige wenige abstrakte Zielbestimmungen aufweist, sondern eine Reihe von Leitprinzipien normiert, die überdies teilweise noch als soziale Rechte formuliert sind, wäre das Unterlassen einer Normativitätsdistinktion im Verfassungstext selbst freilich auch höchst gefährlich: Für den Verfassungsinterpreten kann es dann naheliegen, sämtliche materiellen Verfassungsbestimmungen normativ über einen Kamm zu scheren. Das kann entweder dazu führen, daß versucht wird, die als Leitprinzipien zu verstehenden sozialen Rechte zu subjektiven Rechten zu erklären und damit letztlich die Verfassung teilweise unerfüllbar und insgesamt unglaubwürdig zu machen, oder aber den Wert der Freiheitsrechte auf rein objektiv-rechtliche Grundsätze zu reduzieren. Der Grund für die geringe Normativkraft der Grundrechte der Weimarer Verfassung von 1919, die von der Staatsrechtslehre überwiegend als bloße Programmsätze ausgelegt wurden, dürfte nicht zuletzt darin zu suchen sein, daß die Verfassung Freiheitsrechte mit Leitprinzipien der Sozial- und Wirtschaftspolitik mischte, ohne sich über die Normativitätsfrage Gedanken zu machen. Unterteilt wurden die materiellrechtlichen Bestimmungen der Verfassung lediglich nach thematischen Gesichtspunkten. Das Ergebnis war, daß ein gemeinsamer normativer Nenner gesucht und im Zweifel auf einem entsprechend niedrigen Niveau gefunden wurde[34].

S. 358 ff.; *F. López Menudo*, El derecho a la protección del medio ambiente, in: Revista del Centro de Estudios Constitucionales 1991, Nr. 10, S. 161, 171 ff.

34 Es soll freilich nicht das dogmatische Bemühen zahlreicher Staatsrechtler verkannt werden, den Normativgehalt je nach Wortlaut der einzelnen Verfassungsvorschrift differenzierend zu bestimmen; siehe etwa *R. Thoma*, Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze der Deutschen Reichsverfassung im all-

II. ARGUMENTATIVE GRUNDLINIEN IN DER STAATSZIEL-DISKUSSION

1. Die Diskussion auf Bundesebene

Bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes in den Jahren 1948 und 1949 war man fest entschlossen, der Gefahr einer normativen Anorexie, unter der die Weimarer Verfassung gelitten hatte, vorzubeugen: Es sollten im wesentlichen nur Grundrechte verankert werden, die sich für eine unmittelbare Einklagbarkeit eigneten, also nicht von staatlicher Leistung oder Organisation abhingen[35]. Es sollte auf jeden Fall die Gefahr vermieden werden, unerfüllbare Versprechungen zu machen. Das Ergebnis war, daß fast ausschließlich Freiheitsrechte in die Verfassung aufgenommen wurden[36]. Bezüglich aller Grundrechte konnte so in

---

gemeinen, in: H. C. Nipperdey (Hrsg.), Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung, Berlin 1929, S. 1-53; *C. Schmitt*, Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung, in: G. Anschütz/R. Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, Tübingen 1932, S. 572, 597 ff.; *G. Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl., Berlin 1933, S. 510 ff.; *J. Hatschek*, Deutsches und preußisches Staatsrecht, Bd. 1, Berlin 1922, S. 185 ff. Die Suche nach Differenzierungsansätzen und die unterschiedlichen Auslegungsergebnisse zeigen aber gerade die Unklarheit, in der der Verfassunggeber den Verfassungsinterpreten und -anwender gelassen hatte. Zur Diskussion über die Normativität des Grundrechtsteils der Weimerer Reichsverfassung vgl. im übrigen *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1, München 1988, § 59 V 6 (S. 123 ff.).

35 Die Abhängigkeit der Grundrechtsverwirklichung von Organisation und Verfahren trat erst später ins Bewußtsein; vgl. insbesondere die beiden Beiträge von *W. Martens* und *P. Häberle* zum Thema "Grundrechte im Leistungsstaat", in: VVDStRL Bd. 30, Berlin 1972.

36 Eine sozial-rechtliche Dimension findet sich lediglich in Art. 6 GG, der den Staat zu Schutz und Fürsorge für die Familie sowie für uneheliche Kinder verpflichtet, sowie in Art. 19 Abs. 4 GG, der dem einzelnen ein Recht auf effektiven und lückenlosen Rechtsschutz verleiht.

Art. 1 Abs. 3 GG der für die Normativität der Grundrechte entscheidende Satz aufgestellt werden: "Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht." Unter dem Gesichtspunkt der Staatsziele wurde mithin im Grundrechtsteil allein das Rechtsstaatsprinzip ausdifferenziert. Das Sozialstaatsprinzip fand – wie bereits erwähnt – lediglich in Form eines Beiwortes in den Art. 20 und 28 GG Erwähnung, wo dem Kontext eindeutig zu entnehmen war, daß hier keine subjektiv-rechtliche Position statuiert werden soll. Dies ist die derzeitige Verfassungslage, die den Ausgangspunkt für die aktuelle Staatszieldiskussion bildet. Die verschiedenen Positionen traten zuletzt nochmals deutlich in der zweiten öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zum Thema "Staatsziele und Grundrechte" der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat am 16. Juni 1992 hervor[37].

a) Die Grundpositionen

Angesichts der Tatsache, daß es nicht zuletzt die Selbstbeschränkung des Verfassungsgebers war, der das Grundgesetz neben einer effektiven Verfassungsgerichtsbarkeit seine hohe, die gesamte Rechtsordnung prägende Normativkraft verdankt, haben die Verfechter neuer Staatszielbestimmungen einen schweren Stand. Sie verweisen darauf, daß sich seit 1949 die Situation grundlegend gewandelt habe. Mit dem steigenden Wohlstand hätten sich auch die Anforderungen an den Sozialstaat gewandelt, so daß heute bestimmte soziale Leistungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge zum Kernbereich staatlicher Aufgaben zählten und daher als Staatsziel zu konstitutionalisieren seien. Des weiteren sehe sich der Staat Herausforderungen gegenüber, die zur Zeit der Ausarbeitung des Grundgesetzes noch nicht bestanden oder jedenfalls noch nicht er-

---

37 Siehe im einzelnen den Stenographischen Bericht mit der Wiedergabe der Interventionen der Professoren *P. Badura*, *E. Denninger*, *J. Isensee*, *G. Lübbe-Wolf*, *J. P. Müller*, *N. Paech*, *E. Schmidt-Jortzig*, *D. Sterzel* und *W. Graf Vitzthum* sowie die beigefügten schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen.

kannt worden seien; ein Beispiel bilde etwa die Gefahr der Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen. Zudem müsse man neben dem normativen auch den appellativen und edukativen Charakter der Verfassung zur Geltung bringen. Die Integrationsfunktion der Verfassung könne nur dann effektiv sein, wenn sich die Bürger mit ihren entscheidenden Anliegen in ihr wiedererkennen könnten. Angesichts der Tatsache, daß der Arbeitsplatz und die Wohnung für den Einzelnen von existenzieller Bedeutung seien, müßten in das Grundgesetz entsprechende Staatszielbestimmungen aufgenommen werden, die die staatliche Politik auf die Befriedigung dieser Bedürfnisse verpflichte. Sowohl die Sorge um den Arbeitsplatz wie auch um eine angemessene Wohnung zähle zu den Hauptsorgen vieler Bürger, insbesondere auch der Bürger aus den neuen Bundesländern. Diese hätten die soziale Fürsorge, die ihnen der sozialistische Staat früher in den verschiedensten Bereichen geboten habe, durchaus als Errungenschaft empfunden und wollten wenigsten einige dieser Errungenschaften im vereinigten Deutschland aufgehoben wissen.

Die Gegner der Aufnahme neuer Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz argumentieren demgegenüber, daß die Verfassung der Bundesrepublik sich während ihrer über 40jährigen Geltung bewährt habe. Aus ihr sei der freiheitlichste Staat der bisherigen deutschen Geschichte hervorgegangen. Auch ohne eine Reihe sozialer Leitprinzipien oder sozialer Rechte habe sie einen Grad sozialer Sicherheit hervorgebracht, der sich im europäischen Vergleich sehen lassen könne. Und trotz des Fehlens eines Staatsziels "Umweltschutz" gebe es eine strenge Umweltgesetzgebung. Durch die Aufnahme weiterer Staatszielbestimmungen würden zwangsläufig die Freiheitsrechte relativiert, da man in verfassungsrechtlichen Abwägungsprozessen die Staatsziele als Schranken der Freiheiten instrumentalisieren könne. Vor allem aber werde jede Anreicherung des Verfassungsrechts mit Staatszielbestimmungen "den parlamentarischen Gesetzgebungsstaat ein Stück weiter zum verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat" entwickeln[38]. Bereits heute sei der

---

38 *H. H. Klein,* Eine verbindliche oder eine wohlklingende Verfassung?, FAZ Nr. 89, vom 14.4.1992, S. 9 f. Siehe zuvor bereits *ders.*, Staatsziele im Verfassungsgesetz

politische Spielraum des Gesetzgebers stark eingeengt, da das Bundesverfassungsgericht seine Aufgabe, über die Einhaltung der Verfassung zu wachen, sehr ernst nehme und Bürger wie Staatsorgane von den zu Gebote stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten lebhaft Gebrauch machten. Knüpfe man das Netz staatlicher Zielvorgaben zu eng, so werde die Politik in ihrer Bewegungsfreiheit derart eingeschränkt, daß sie letztlich auf wechselnde Umstände nicht angemessen reagieren könne. Mit der Einengung des Gesetzgebers werde das demokratische Element entscheidend geschwächt.

Die beiden hier eher idealtypisch gezeichneten Positionen stehen sich in der Praxis freilich nicht kompromißlos gegenüber. Es deuten sich – wie immer im Leben – Mittelwege an. Die entscheidende rechtspolitische Frage, auf die man den Streit reduzieren kann, bleibt aber: Wieviel staatlicher Interventionismus soll verfassungsrechtlich festgeschrieben werden?

b) Die Diskussion über einzelne Staatsziele

In der aktuellen Diskussion über einzelne Staatsziele wird immer wieder auf den Bericht der Sachverständigenkommission "Staatszielbestimmungen / Gesetzgebungsaufträge" Bezug genommen[39], die seinerzeit von der sozial-liberal geführten Bundesregierung eingesetzt worden war, um zu prüfen, "ob detaillierte Staatszielvorstellungen oder Gesetzgebungsaufträge in das Grundgesetz aufgenommen werden sollten"[40]. Die Kommission empfahl damals die Aufnahme von Staatszielbestim-

---

– Empfiehlt es sich, ein Staatsziel Umweltschutz in das Grundgesetz aufzunehmen?, in: DVBl. 1991, S. 729, 734 ff.; vgl. etwa auch *R. Wassermann*, Staatszielbestimmungen in der Verfassungsdiskussion, in: Recht und Politik Bd. 28 (1992), S. 69, 73 f.

39 Vgl. *P. Häberle*, Die Kontroverse um die Reform des deutschen Grundgesetzes (1991/92), in: Zeitschrift für Politik Bd. 39 (1992), S. 233, 235, 245 ff.

40 Siehe Bericht der Sachverständigenkommission (hrsg. vom Bundesminister des Innern und Bundesministers der Justiz), Bonn 1983, S. 5.

mungen im Hinblick auf drei Aufgabenbereiche: Erstens die Mitverantwortung des Staates für Arbeit und Ausbildung, zweitens den Umweltschutz und drittens die Verantwortung für das Kulturelle[41]. Diese drei Bereiche stehen heute wiederum im Zentrum der Diskussion, über deren Ausgang man nur bedingt Prognosen treffen kann:

aa) Zunächst darf als sicher gelten, daß ein Staatsziel "Umweltschutz" kommen wird. Zuletzt war zwar am 21.9.1990 einem entsprechenden verfassungsändernden Gesetzesvorhaben im Bundestag die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit versagt geblieben; der Streit bezog sich aber – anders als noch vor einigen Jahren – nicht mehr auf das Ob eines Staatsziels "Umweltschutz", sondern nur noch auf das Wie, d.h. auf die Art der Formulierung. Bei der Fassung des geplanten Art. 20a[42]:

> "(1) Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates.
>
> (2) Das Nähere regeln die Gesetze."

war insbesondere die Anfügung des Gesetzesvorbehalts streitig[43]. Mittlerweile hat man sich in der Verfassungskommission auf folgende Kompromißformel geeinigt[44]: "Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung unter dem Schutz des Staates."

bb) Was die Aufnahme einer Klausel anbetrifft, durch die die Verantwortung des Staates für Kultur festgeschrieben wird, so wird von den Gegnern insbesondere geltend gemacht, daß der Kulturbereich Domäne der Länder sei[45]. Eine Kulturklausel im Grundgesetz werde einen An-

---

41 Vgl. dazu die kritische Würdigung bei *E. Wienholtz*, Arbeit, Kultur und Umwelt als Gegenstände verfassungsrechtlicher Staatszielbestimmungen, in: AöR Bd. 109 (1984), S. 532-554.

42 Bundestags-Drucksache 11/7905, S. 4.

43 Siehe dazu das Plenarprotokoll 11/227 sowie *Sommermann* (Anm. 26), S. 34-36.

44 Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 266 vom 14.11.1992, S. 4; Süddeutsche Zeitung Nr. 264 vom 14/15.11.1992, S. 6.

45 Vgl. bereits *R. Wahl*, Grundrechte und Staatszielbestimmungen im Bundesstaat, in: AöR Bd. 112 (1987), S. 26, 29 ff.; aus dem jüngsten Schrifttum siehe insbe-

satzpunkt für eine weitere Verlagerung von Länderkompetenzen auf den Bund bieten. Die Befürworter verweisen demgegenüber auf die *de constitutione lata* bestehenden Kompetenzen des Bundes im Kultur-, insbesondere im Wissenschaftsbereich sowie darauf, daß eine Kulturklausel die Kompetenzordnung unangetastet ließe. Zudem sei die Kulturstaatlichkeit nach dem Selbstverständnis der Bundesrepublik ein prägender Wesenszug des Gesamtstaates[46].

cc) Steht bei der Debatte über die Kulturklausel die Kompetenzfrage im Vordergrund, so berührt die Frage nach einer Staatszielbestimmung, die den Staat zur Mitwirkung bei der Erhaltung und Beschaffung von Arbeitsplätzen verpflichtet, inhaltliche Grundpositionen[47]. Das gleiche gilt für andere zur Diskussion stehende soziale Rechte bzw. Leitprinzipien, wie z.B. Pflichten des Staates auf den Gebieten der sozialen Sicherheit oder der Wohnraumversorgung. Hier bleibt abzuwarten, ob einzelne der Forderungen im Kompromißweg in den mit Zwei-Drittel-Mehrheit zu verabschiedenden neuen Verfassungstext Eingang finden werden. Nach dem derzeitigen Stand der Diskussion sieht es freilich nicht danach aus.

---

sondere *M.-E. Geis*, Ergänzung des Grundgesetzes um eine "Kulturklausel"?, in: Zeitschrift für Gesetzgebung Bd. 7 (1992), S. 38-50, der zudem beachtliche inhaltliche Bedenken geltend macht.

46 Siehe *P. Häberle*, Das Problem des Kulturstaates im Prozeß der deutschen Einigung – Defizite, Versäumnisse, Chancen, Aufgaben, in: JöR N.F. Bd. 40 (1991/92), S. 291, 352 ff., der überdies in einer Kulturklausel ein "Bollwerk gegen eine Einebnung der Kulturhoheit der Länder" im Prozeß der europäischen Integration sieht. *Häberle* war bereits in seiner Schrift "Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat" (1980) für eine Kulturklausel eingetreten.

47 Vgl. nur *R. Scholz*, Neue Verfassung oder Reform des Grundgesetzes?, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht Bd. 22 (1991), S. 683, 690 ff.; für eine Fortentwicklung des Arbeits- und Sozialverfassungsrechts (allerdings ablehnend gegenüber dem Vorschlag der Sachverständigenkommission) jüngst *R. Pitschas*, Staat und Arbeitsmarkt. Sozialhistorische Erfahrungen und verfassungspolitische Folgerungen für die Diskussion um eine neue Arbeits- und Sozialverfassung, in: Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, Berlin 1992, S. 545, 548 ff., 572 ff.

2. Die Diskussion auf Länderebene

Zur Vervollständigung des Panoramas sei abschließend, bevor ich zu den Schlußfolgerungen komme, noch ein Blick auf die Verfassungsdiskussion in den neuen Bundesländern geworfen. Erst in drei der fünf neuen Länder, nämlich in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg, ist der verfassunggebende Prozeß abgeschlossen[48]. Die Verfassungen aller drei Länder sind in Sachen "soziale Rechte" bzw. "Staatszielbestimmungen" überaus beredt, wobei die brandenburgische Verfassung die beiden anderen auf fast allen Gebieten übertrifft. Vom Recht auf Arbeit als Staatsziel[49] bis hin zur Teilhabe an der Kultur[50] wird allen Wünschen nach wohlfahrtsstaatlichen Leistungen Rechnung getragen[51]. Die Verfassungen unterscheiden zwar begrifflich zwischen Grundrechten und Staatszielen; die unterschiedliche Bindungswirkung beider Normgruppen wird indes explizit nur in der sächsischen und der sachsen-anhaltinischen definiert[52]. Und es ist allein die Verfassung von Sachsen-Anhalt, welche

---

48 Siehe Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27.5.1992, (sächsisches) GVBl. 1992, S. 243; Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16.7.1992, (sachsen-anhaltinisches) GVBl. 1992, S. 600; Verfassung des Landes Brandenburg vom 20.8.1992, (brandenburgisches) GVBl. 1992 I, S. 298.

49 Siehe Art. 48 der brandenburgischen, Art. 7 Abs. 1 der sächsischen und Art. 39 der sachsen-anhaltinischen Verfassung.

50 Siehe Art. 34 der brandenburgischen, Art. 11 der sächsischen und Art. 36 der sachsen-anhaltinischen Verfassung.

51 Vgl. dazu, allerdings auf der Grundlage der Verfassungs*entwürfe*, *W. Graf Vitzthum*, Auf der Suche nach einer sozio-ökonomischen Identität? – Staatszielbestimmungen und soziale Grundrechte in Verfassungsentwürfen der neuen Bundesländer, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 1991, S. 404-414.

52 Vgl. in der sächsischen Verfassung Art. 13 ("Das Land hat die Pflicht, nach seinen Kräften die in dieser Verfassung niedergelegten Staatsziele anzustreben und sein Handeln danach auszurichten.") und Art. 36 ("Die in dieser Verfassung niedergelegten Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht."), in der sachsen-anhaltinischen Verfassung Art. 3 Abs. 1 ("Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes

die notwendigen verfassungssystematischen Konsequenzen zieht, indem sie die Staatsziele innerhalb ihres mit "Bürger und Staat" überschriebenen Hauptteils in einem eigenen Abschnitt klar von den "Grundrechten" und den "Einrichtungsgarantien" abhebt.

Die brandenburgische Verfassung behandelt demgegenüber Grundrechte und Staatsziele in einem gemeinsamen Teil, den sie nicht nach normativen, sondern nach thematischen Gesichtspunkten untergliedert. Einen weiteren Verlust an Trennschärfe bedeutet es, wenn in den einzelnen Bestimmungen Formulierungen der Staatsziel- und Grundrechtsebene miteinander verquickt werden. Als Beispiel sei Art. 47 Abs. 1 zitiert: "Das Land ist verpflichtet, im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung des Rechts auf eine angemessene Wohnung zu sorgen ..."[53]. Jedenfalls für den Juristen klarer hatte sich insoweit noch die aus verfassungssystematischen Versäumnissen geborene Formulierung des Verfassungsausschusses dargestellt[54]: "Das Land anerkennt als Staatsziel das Recht eines jeden auf eine angemessene Wohnung." Im geltenden Text bleibt in vielen Fällen zweifelhaft, welche Bestimmungen als Staatsziele und welche als (subjektive) Grundrechte auszulegen sind. Es können dies keinesfalls sämtliche als "Recht auf ..." formulierten Vorschriften sein.

Der sächsische Verfassunggeber hat zwar den "echten" Grundrechten einen eigenen Teil gewidmet, die Staatsziele aber pauschal dem Einleitungsabschnitt "Die Grundlagen des Staates" zugeschlagen. Dies führt zu dem kurios anmutenden Ergebnis, daß etwa der "vorbeugende Gesundheitsschutz für Kinder und Jugendliche" (Art. 9 Abs. 3) zu den "Grundlagen des Staates" rechnet, während etwa die Menschenwürde in dem – normalerweise als Ausdifferenzierung der Grundlagen verstandenen – Grundrechtsteil erscheint (Art. 14). Generell würde man doch die Achtung der Menschenwürde eher als Grundlage des Staates ansehen als die

---

Recht.") und Art. 3 Abs. 3 ("Die nachfolgenden Staatsziele verpflichten das Land, sie nach Kräften anzustreben und sein Handeln danach auszurichten.").

53 Weitere Beispiele: Art. 45 Abs. 1, 48 Abs. 1.

54 Der Entwurf des Verfassungsausschusses vom 13.12.1991 ist abgedruckt in Landtags-Drucksache 1/625.

medizinische Prävention. Überdies kommt es auch in der sächsischen Verfassung zur sprachlich unglücklichen "Anerkennung" von bestimmten "Rechten" "als Staatsziel"[55].

In einem Gespräch äußerte ein ausländischer Beobachter, in den neuen Länderverfassungen spiegele sich ersichtlich das sozialistische Erbe wider; die DDR-Verfassung habe bekanntlich – wie die Verfassungen aller sozialistischer Staaten – auf soziale Rechte besonderen Wert gelegt. Diese auf den ersten Blick einleuchtende Einschätzung greift indessen zu kurz: Schaut man in die Verfassungen der alten Länder, so wird man in der Mehrzahl sowohl in den vor als auch in den nach dem Grundgesetz verabschiedeten Fassungen eine Reihe sozialer Rechte bzw. Staatszielbestimmungen finden. In den Ländern achtete man von Anfang an stärker auf die appelative Komponente des Verfassungstexts, darauf, daß die Bürger sich mit ihren Ängsten, Wünschen und Hoffnungen in ihrer Verfassung wiederfanden. Verfassungssystematische Gesichtspunkte und Normativitätsfragen traten demgegenüber in den Hintergrund. Der Preis war freilich, daß die Normativkraft der Verfassung nicht mit dem proklamatorischen Impetus mithalten konnte und viele Hoffnungen – nahm man den Staat beim Wort – enttäuscht werden mußten[56]. Das Dilemma liegt – neben der grundsätzlichen Problematik sozialer Rechte in einer Marktwirtschaft – in der konkreten bundesstaatlichen Ordnung: Zum einen erfaßt die beschränkte Gesetzgebungskompetenz der Länder häufig nicht oder nur am Rande die in den Staatszielbestimmungen angesprochenen Materien; zum anderen bewirkt der Vorrang des Bundesrechts (Art. 142, 31 GG) sowie das bundesverfassungsrechtliche Homogenitätsgebot (Art. 28 Abs. 1 und 3 GG), daß die sozialen Prinzipien keinesfalls zu Lasten der grundgesetz-

---

55 Siehe Art. 7 Abs. 1: "Das Land erkennt das Recht eines jeden Menschen auf ein menschenwürdiges Dasein, insbesondere auf Arbeit, auf angemessenen Wohnraum, auf angemessenen Lebensunterhalt, auf soziale Sicherung und auf Bildung, als Staatsziel an."

56 Zur Gefahr von Verfassungsenttäuschungen nachdrücklich *D. Merten*, Verfassungspatriotismus und Verfassungsschwärmerei. Betrachtungen eines Politischen, in: Verwaltungsarchiv Bd. 83 (1992), S. 283, 296 ff.

lich garantierten Freiheiten verwirklicht werden dürfen[57], was in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten aufwirft[58]. Der insgesamt hoch angesetzte Mindeststandard des Grundgesetzes darf auch dann nicht unterschritten werden, wenn man zur Kompensation soziale oder andere Wohltaten bringt. Der eine mag dies bedauern, der andere sich in dem Bewußtsein, daß die wohlfahrtsstaatlichen Verbürgungen der Landesverfassungen seine grundgesetzlich garantierte Freiheit nicht antasten werden, beruhigt zurücklehnen. Letzterem sei allerdings gesagt, daß der Inhalt des Landesverfassungsrechts und seiner Interpretation durch die Landesverfassungsgerichte auf lange Sicht auch die Auslegung des Bundesverfassungsrechts und – wie zur Zeit der Fall – die Diskussion um eine Grundgesetzänderung beeinflussen kann.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Welche Schlußfolgerungen lassen sich aus den vorangehenden Betrachtungen ziehen?

Hinsichtlich der Landesverfassungen kann man zwar auf die Gefahr einer generellen Minderung der Normativkraft des Verfassungsrechts hinweisen, die durch einen letztlich von dem jeweiligen Land nicht einlösbaren Rechte- und Prinzipienkatalog ausgeht. Man wird sich indes auch bezüglich der noch zu erlassenden Verfassungen von Thüringen

---

57 Zum Verhältnis von Bundes- und Landesgrundrechten jüngst *H. Quaritsch*, Der grundrechtliche Status der Ausländer, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, Heidelberg 1992, § 120, S. 663, 664 ff. (Rdnr. 2 ff.).

58 Zum verbleibenden Gestaltungsspielraum des Landesverfassunggebers vgl. nur *A. v. Mutius/T. Friedrich*, Verfassungsentwicklung in den neuen Bundesländern – zwischen Eigenstaatlichkeit und notwendiger Homogenität, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis Bd. 2 (1991), S. 243, 247 ff.; siehe auch *W. Erbguth/B. Wiegand*, Über Möglichkeiten und Grenzen von Landesverfassungen im Bundesstaat. Der Entwurf einer Verfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern, in: DÖV 1992, S. 770-779.

und Mecklenburg-Vorpommern mit dem im Vergleich zum Grundgesetz eher appellativen und solidaritätsorientierten Charakter dieser Rechtstexte, die Ausdruck der Eigenstaatlichkeit und der eigenen Identität der Bundesländer sind, zu arrangieren haben, sofern man sich nicht mit ihnen anfreunden kann. Entscheidend wird der Status des Bürgers letztlich ohnehin durch das Grundgesetz bestimmt. Will man dessen bestehende Struktur nicht grundsätzlich antasten, so kommen meines Erachtens nur Ergänzungen durch Staatszielbestimmungen in Betracht, die ein vergleichbares Abstraktionsniveau aufweisen, wie das bereits in Art. 20 und 28 GG verankerte Sozialstaatsprinzip. Auf einer Ebene lägen insoweit, wie bereits bei der rechtsvergleichenden Bestandsaufnahme der Grundstaatsziele angedeutet, ein Staatsziel "Umweltschutz"[59], desgleichen – sofern man die kompetenzrechtlichen Argumente nicht für entscheidend hält – eine Kulturstaatsklausel. Wer hingegen an eine Ausdifferenzierung des Sozialstaatsprinzips durch ein Recht auf Arbeit, auf soziale Sicherheit, auf Wohnung usw. beziehungsweise durch entsprechend formulierte Leitprinzipien denkt, sollte sich bewußt sein, daß damit eine neue Dimension in den Verfassungstext hineingetragen würde: Konkrete Ziele entfalten gegenüber der Staatsgewalt, insbesondere dem Gesetzgeber, eine stärkere Bindungswirkung als abstrakte Ziele. Spricht man sich dennoch für die Einführung solcher Ziele aus, so scheint es im Interesse der Klarheit und um der Gefahr einer normativen Einebnung vorzubeugen geboten, eine Neugliederung des materiell-rechtlichen Teils des Grundgesetzes in Angriff zu nehmen. Im Verfassungstext selbst muß dann ausdrücklich zwischen zwei Normgruppen differenziert werden: den Grundrechten mit subjektiv-rechtlichem Gehalt einerseits und den schwächeren, rein objektiv-rechtlich wir-

---

59 Insoweit kann *C. Starck*, Verfassunggebung in Thüringen, in: Thüringische Verwaltungsblätter 1992, S. 10, 15 f., nicht gefolgt werden, wenn er das "ökologische Staatsziel" auf eine Stufe mit den sozialen Rechten als Konkretisierungen des Sozialstaatsprinzips stellt.

kenden Staatszielbestimmungen andererseits[60]. Ausländische Verfassungen könnten dabei – wie dargelegt – eine Orientierung bieten.

---

60 Die Ausdifferenzierung der Grundstaatsziele müßte dabei zu einem ausgewogenen Verhältnis der verschiedenen konkreten Staatsziele untereinander führen; andernfalls könnte es zu einseitigen Zielschwerpunkten kommen.

Die Autoren:

Univ.-Prof. Dr. iur. *Willi Blümel,* Geschäftsführender Direktor des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht, insbesondere allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Univ.-Prof. Dr. iur. *Siegfried Magiera,* Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht, insbesondere Völker- und Europarecht an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Univ.-Prof. Dr. iur. Dr. rer.pol. *Detlef Merten*, Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht, insbesondere Wirtschaftsverwaltungsrecht und Sozialrecht an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Dr. iur. *Karl-Peter Sommermann,* Oberregierungsrat, Institutsreferent des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.