

Walter-Raymond-
Stiftung
Kleine Reihe
Heft 55

Peter Badura

**Die Verfassung
des Bundesstaates
Deutschland in Europa**

**Zwei Reden zur Reform
des Grundgesetzes**

Becken

Peter Badura

Die Verfassung
des Bundesstaates Deutschland
in Europa

Zwei Reden
zur Reform des Grundgesetzes

Wirtschaftsverlag Bachem Köln

94.28979

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

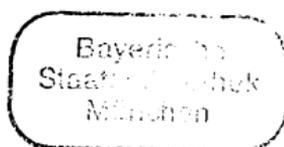
Badura, Peter:

Die Verfassung des Bundesstaates Deutschland in Europa : zwei
Reden zu Reform des Grundgesetzes / Peter Badura. – Köln :
Wirtschaftsverl. Bachem, 1993

(Kleine Reihe / Walter-Raymond-Stiftung ; H. 55)

ISBN 3-89172-251-6

NE: Walter-Raymond-Stiftung: Kleine Reihe



Alle Rechte bei der Walter-Raymond-Stiftung
1993

Wirtschaftsverlag Bachem Köln

Gesamtherstellung: Druckerei J. P. Bachem GmbH & Co. KG Köln

Printed in Germany

ISBN 3-89172-251-6

Inhalt

Vorwort	7
Die Verfassungsidee in Deutschland	
– Politische Wirkungen in Geschichte und Gegenwart –	
A. Grundgedanke	11
B. Die Idee der Verfassung in geschichtlicher Entwicklung	12
1) Das Programm der bürgerlichen Gesellschaft	12
2) Leitlinien der neuzeitlichen politischen Philosophie	13
3) Rationalismus und Instrumentalisierung des Rechts	13
4) Verfassungsbewegung im 19. Jahrhundert .	14
C. Die Verfassung begründet die staatliche Gemeinschaft	15
1) Die französische Revolution	15
2) Ambivalente Grundlage der Verfassungsidee: Vertrag oder Entscheidung	16
3) Funktionen der Verfassung	19
D. Verfassungsentwicklung in Deutschland	20
1) Süddeutscher Konstitutionalismus	20
2) „Landständische Verfassung“	20
3) Nationalliberale Ziele und Erfolge	21
4) Die Weimarer Reichsverfassung, insbes. Friedrich Naumanns „volksverständliche Grundrechte“	22

5) Politische und rechtliche Wirkung des Grundgesetzes	24
E. Verfassungspolitik und politische Wirkung der Verfassung	24
1) Der Erfolg des Grundgesetzes	24
2) Das Grundgesetz als Verfassung des wiedervereinigten Deutschlands	25
3) Sinn und Leistungsfähigkeit der Verfassung, am Beispiel der Projekte für Staatszielbestimmungen	26
4) Die Reformfrage	30
F. Verfassung im demokratischen Sozialstaat	33
1) „Die Zukunft der Verfassung“ (Dieter Grimm)	33
2) Wandlungen der Verfassungspolitik	34

Der Bundesstaat in der Verfassungsreform

A. Art. 5 des Einigungsvertrages und die „Eckpunkte der Länder für die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland“	41
B. Gesetzgebung und Verwaltung im Bundesstaat	45
C. Deutschland als Glied eines vereinten Europa	52
Unser Autor	63
Anhang	65

Vorwort

Die deutsche Wiedervereinigung und die beabsichtigte Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft zu einer politischen Union werfen Verfassungsfragen auf, die zu einer tiefgehenden Diskussion im politischen und rechtswissenschaftlichen Raum geführt haben. Eine gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat befaßt sich mit Überlegungen zu einer Verfassungsreform.

In diesem Zusammenhang stehen die beiden Vorträge des Münchner Staatsrechtlers Peter Badura über „Die Verfassungsidee in Deutschland – Politische Wirkungen in Geschichte und Gegenwart“ und „Der Bundesstaat in der Verfassungsreform“.

Den ersten Vortrag hielt er auf einem verfassungspolitischen Seminar des Instituts für Sozial- und Wirtschaftspolitische Ausbildung e.V. (ISWA) im September 1992 in Berlin, den zweiten auf einem Verfassungskongreß der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände im Oktober 1992 in Bonn.

Arno Krüger

Die Verfassungsidee in Deutschland

– Politische Wirkungen in Geschichte
und Gegenwart –

A. Grundgedanke

Um die Jahrhundertwende schrieb *Georg Jellinek* in seiner Allgemeinen Staatslehre:

„Jeder dauernde Verband bedarf einer Ordnung, der gemäß sein Wille gebildet und vollzogen, sein Bereich abgegrenzt, die Stellung seiner Mitglieder in ihm und zu ihm geregelt wird. Eine derartige Ordnung heißt eine *Verfassung*. Notwendig hat daher jeder Staat eine Verfassung. ... Es genügt das Dasein einer faktischen, die Staatseinheit erhaltender Macht, um dem Minimum von Verfassung zu genügen, dessen der Staat zu seiner Existenz bedarf. Die Regel aber bildet bei Kulturvölkern eine rechtlich anerkannte, aus Rechtssätzen bestehende Ordnung.“¹⁾

Das ältere Wort „*Konstitution*“ für die Verfassung, das im 18. Jahrhundert aufkam, geht darauf zurück, daß die Römer die Feststellung der rechtlichen Grundordnung des Staates „*rem publicam constituere*“ nannten, die feste Begründung des Gemeinwesens. Zuvor, seit der Renaissance erscheint in Europa der Ausdruck „*leges fundamentales*“, „*lois fondamentales*“, „*fundamental laws*“²⁾ zur Bezeichnung jener grundlegenden Rechte und Grundsätze, an die auch der Herrscher gebunden ist. Das deutsche Reichsstaatsrecht kennt die Vorstellung und den Namen seit dem 17. Jahrhundert; der Westfälische Frieden von 1648 bezieht sich auf „*omnes laudabiles consuetudines et Sancti Romani Imperii constitutiones et leges fundamentales*“, alle löblichen Gewohnheiten und die Verfassungs- und Grundgesetze des Heiligen Römischen Reiches³⁾.

Die neuzeitliche politische Philosophie gab der Vorstellung der „Grundgesetze“ einen tieferen, auf *Bestand und*

Notwendigkeit des Staates weisenden Sinn. *Thomas Hobbes* unterscheidet ein „fundamental law“ als jenes, das die Untertanen dahin bindet, die Vollmacht und Gewalt aufrechtzuerhalten, die dem Souverän gegeben ist und ohne die das Gemeinwesen nicht bestehen kann, letztlich alle Befugnisse, um das für das Gemeinwohl Notwendige zu tun⁴). Dazu gehören große Teile des öffentlichen Rechts. Aufklärung und Naturrechtslehre schließlich formten den Begriff der *verfassunggebenden Gewalt des Volkes*, der Rechtsgrund aller Staatsgewalt sei.

Der Zusammenhang des Verfassungsbegriffs mit der Legitimitätsfrage des Verfassungsgesetzes wird sichtbar.

B. Die Idee der Verfassung in geschichtlicher Entwicklung

Die wirkungsmächtige Idee der Verfassung als rechtlicher Grundordnung des Staates entstand – wie der moderne Staatsbegriff selbst – durch die Renaissance und die bürgerliche Aufklärung.

1) *Das Programm der bürgerlichen Gesellschaft*

Der „*Verfassungsstaat*“ geht hervor aus einer Gegenbewegung gegen den absolutistischen Fürstenstaat, in der sich die Reaktion der Stände mit dem aufgeklärten Naturrecht, der politischen Doktrin des aufsteigenden Bürgertums verbindet. Die bürgerliche Gesellschaft fordert

– die „*Rechtfertigung*“ des Staates, entsprechend der Lehre vom Gesellschaftsvertrag;

- die berechenbare und „vernünftige“ Ordnung der gesellschaftlichen Beziehungen durch *positives Recht*;
- ein *Staatsgrundgesetz* zur Bindung der fürstlichen Gewalt und als Programm der Gesellschaftsgestaltung im Sinn der rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Freiheit.

2) Leitlinien der neuzeitlichen politischen Philosophie

Als Geschöpf der Renaissance und der bürgerlichen Aufklärung teilt die Verfassungsidee und ihre Verwirklichung im Verfassungsstaat die Grundvorstellungen der neuzeitlichen politischen Philosophie:

- *Emanzipation*, d. h. Befreiung von allen Fesseln menschlichen Strebens, die nicht aus der Vernunft und dem Gemeininteresse begründet werden können;
- *Individualismus*, d. h. individuelle Freiheit des Denkens und Handelns, einschließlich der Garantie für selbstbestimmtes Streben nach Glück und Wohlfahrt;
- *Rationalismus*, d. h. Ordnung und Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens und des Staates nach den Regeln der Vernunft und mit den Mitteln des Rechts.

3) Rationalismus und Instrumentalisierung des Rechts

Der Rationalismus prägt die Verfassungsidee in der Hinsicht, daß in Verfassung und Recht ein *Instrument* der Änderung, der Gestaltung, äußerstenfalls der Revolution und Neugründung der staatlichen Gemeinschaft gesehen wird. Die Idee der Verfassung kennzeichnet im politischen Denken die Ablösung des Mittelalters, für das die *Ord-*

nung des Gemeinwesens vorgegebenen und erkennbaren, menschlicher Bestimmung letztlich entzogenen Regeln unterworfen war, durch die Neuzeit, für die die *Organisation der Gesellschaft* durch vernunftgeleitete Entscheidung zu leisten ist.

4) *Verfassungsbewegung im 19. Jahrhundert*

Im 19. Jahrhundert, dem Jahrhundert der *bürgerlichen Verfassungsbewegung*, kamen die Ideen des Vernunftrechts, wie sie die Geschehnisse und bald der Mythos der französischen Revolution in der geschichtlichen Wirklichkeit durchgesetzt hatten, vielfältig zur Geltung. „Die Französische Revolution brachte nicht nur die Vollendung des alten Staatsbaus, wie ihn die absoluten Könige und ihre Minister angestrebt hatten, zugleich stellte sie die politisch-soziale Gesamtverfassung auf eine neue, von der Sozialtheorie des Vernunftrechts her konzipierte Grundlage“⁵⁾. Ernst-Wolfgang Böckenförde kennzeichnet anschaulich die Verfassung als „*die politisch soziale Bauform einer Zeit*“ und hebt in der deutschen Verfassungsentwicklung als prägende Momente das nationale, das konstitutionelle und das soziale (gesellschaftliche) Verfassungsproblem hervor. Böckenförde erinnert auch an die oft beschriebene Beobachtung, daß die Ausbildung der staatsbürgerlichen Gesellschaft in Deutschland nicht das Werk einer Revolution war, sondern sich durch grundlegende Reformgesetze und die Arbeit der staatlichen Verwaltung vollzog.

Der Weg der *Verfassungsbewegung in Deutschland* führte in der Tat nicht über einen revolutionären Umbruch im Stil der französischen Revolution, wenngleich ihn zahlreiche und auch eingreifende Volkserhebungen begleiteten,

wie vor allem die März-Revolution von 1848. Darin liegt nicht etwa ein Makel des deutschen Verfassungsstaates, nicht einmal ein „Sonderweg“. Genau besehen haben alle europäischen Nationalstaaten und die Errichtung der Verfassung in diesen Staaten einen „Sonderweg“ genommen. Die Verfassung ist ein historisch konkreter Gründungs- und Gestaltungsakt.

C. Die Verfassung begründet die staatliche Gemeinschaft

Die französische Revolution ist für die europäische Verfassungsentwicklung die historische Wasserscheide zwischen dem Ancien Régime traditioneller und transzendenter Herrschaft und dem Regime *demokratischer Selbstbestimmung* nach dem neuen Grundgesetz, der vom Volk geschaffenen Verfassung.

Die Verfassung, niedergelegt in einer vom Volk gebilligten Verfassungsurkunde, ist ein *konkreter Gründungs- und Gestaltungsakt* in den Formen des Rechts, zugleich die Rechtskontinuität zerbrechend und das Fundament für neues Recht schaffend.

1) Die französische Revolution

Die *Staats- und Verfassungsdoktrin* der französischen Revolution baute auf den Ideen der englischen Revolution des 17. Jhs. und der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung auf. Verfassung bedeutet danach „constitutional government“ und in der Hauptsache „constitutional li-

berty“: Die Ordnung und Mäßigung der Staatsgewalt durch Recht zur Schaffung und Gewährleistung einer rechtlich gesicherten, d. h. „gesetzmäßigen“ Freiheit. Die Lehrmeister der Verfassunggeber waren John Locke, Montesquieu und – mit neuer Perspektive – Rousseau. Der Grundgedanke ist kurz und scharf zusammengefaßt in Art. 16 der Déclaration von 1789:

„Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.“

2) *Ambivalente Grundlage der Verfassungs- idee: Vertrag oder Entscheidung*

Von Anbeginn enthält aber die Idee der Verfassung eine ambivalente Grundlage:

a) Die älteren Vorstellungen des Staatsgrundgesetzes beruhen auf der – bereits aus der Antike stammenden – *Lehre vom Gesellschaftsvertrag*, dem Vertrag des Königs mit dem Volk, bekräftigt durch Krönungseid und Huldigung, später verbunden mit der calvinischen Lehre vom Covenant aller Glieder der christlichen Gemeinde. Die Lehre vom Gesellschaftsvertrag hat über die Jahrhunderte hinweg eine große Vielfalt von theoretischen Ausformungen erfahren⁷⁾. Für das *aufgeklärte Naturrecht* ist der Vertrag die Veranschaulichung der notwendigen Rechtfertigung der Staatsgewalt. Durch den Vertrag tritt der „bürgerliche“ Zustand an die Stelle des „Naturzustandes“ und wird zugleich die normative und begrenzende Ordnung für die so begründete Staatsgewalt aufgestellt. Der Pakt der Pilgrim Fathers auf der Mayflower vor der Küste der Neuen Welt (1632) überträgt die Vertragsidee in die Realität. Dasselbe, wenngleich erfolglos, erstrebten die Level-

ler mit dem Entwurf ihres Agreement of the People (1647). Entscheidend und weiterführend in der Vertragsidee ist der Gedanke, daß Staat und Verfassung nicht auf transzendenter oder überkommener Herrschaftseinsetzung, auch nicht auf Eroberung oder Gewalt, sondern auf *Einigung und rechtlicher Befestigung gemeinsamer Überzeugungen und Ziele* beruhen.

Aus der Deutung der Verfassung als *Vertrag zur Gründung der civil society* folgt ohne weiteres, daß die Verfassung das oberste Gesetz des Landes ist und Vorrang vor allen Gesetzen hat. Denn der Gesetzgeber ist ja ein vom Volk durch die Verfassung eingesetztes Organ zur Erfüllung der Aufgaben, die der Staat nach den Klauseln des Gesellschaftsvertrages wahrzunehmen hat.

b) Die neuere Vorstellung der Verfassung als Instrument der Gesellschaftsgestaltung beruht auf der Lehre von der verfassunggebenden Gewalt des Volkes, das souverän durch *vernunftgeleitete Entscheidung* sein politisches Schicksal in die Hand nimmt. Die deduktive Staatsphilosophie von Thomas Hobbes, die alles aus der den Menschen zwingend leitenden Notwendigkeit ableitet, Schutz gegen den gewaltsamen Tod durch Garantien der Selbsterhaltung in der Hand der souveränen Staatsgewalt zu finden, folgt dem *autoritären Zuschnitt des Vernunftprinzips* bis zur äußersten Konsequenz. Der Abbé Sieyès hingegen, der maßgebende Propagator der Lehre von der *verfassunggebenden Gewalt* des im Nationalstaat verbundenen Volkes (Qu'est ce que le Tièrs Etat? 1789) zeigt, daß die vernunftgeleitete Entscheidung des Volkes gegen die Unvernunft der realen Machtverhältnisse durch Revolution durchgesetzt werden muß.

So wie der Gott des Deismus der Welt ewig gültige Naturgesetze gegeben hat, so gibt das Volk dem Gesell-

schaftsleben die Regeln des Vernunftrechts. Der Staat ist eine Maschine zur Beförderung der Wohlfahrt des Menschen, die erfolgreich funktioniert, wenn ihr Räderwerk, die Verfassung, richtig gebaut und eingestellt ist. Mit einem anderen Bild ist der Staat eine Aktiengesellschaft zum Nutzen der Gesellschaftsglieder mit einer durchdachten Satzung, der Verfassung.

Die Vorstellung von der Verfassung als *Wohlfahrtsinstrument* hat sich besonders wirkungsmächtig mit der politischen Philosophie des Utilitarismus verbunden. Mit gutem Grund kaprizierte sich Jeremy Bentham auf den Entwurf von Constitutional Codes und auf die Lehre von der Gesetzgebung, um sein Ziel vom größtmöglichen Glück der größtmöglichen Zahl zu befördern⁸⁾. Der Rationalismus verliert sich in der Projektmacherei. Der Verfassungsrationalismus war – und ist – in der Gefahr, von den realen Bedingungen des Gesellschaftslebens und der Politik zu leichthin abzusehen, bis hin zur Staatsutopie. Diese Gefahr äußert sich, wenn die abstrakte Idee auf die Lebenswelt der Tatsachen stößt, rasch in Gewaltherrschaft und Terror.

c) In der Entwicklung der Verfassungsidee und des Verfassungsstaates sind die beiden Grundgedanken oft ausgeglichen, oft aber auch einseitig hervorgetreten:

- der *Vertragsgedanke* als Rechtfertigung von Herrschaft und Gehorsam und Regulativ für die Grenzen der Staatsgewalt;
- die Vorstellung der Verfassungsgebung als vernunftgeleitete *Entscheidung* und der Verfassung als *Werkzeug und Programm der Sozialgestaltung*.

Auch in den heutigen Bestrebungen und Projekten einer Verfassungsreform lassen sich beide Grundgedanken auf-

finden, wenngleich die rationalistische Vorstellung von der Verfassung als Instrument der Wirtschafts- und Sozialpolitik weitaus lautstärker auftritt.

3) Funktionen der Verfassung

Fragt man sich nach alledem, welche Funktion die Verfassung für die Politik und das Recht hat oder haben kann, so können drei Hauptziele angegeben werden:

- die *Ordnung und Mäßigung der öffentlichen Gewalt* insbes. durch Gewaltenteilung, Schaffung einer leistungsfähigen Staatsorganisation, Sicherung der Freiheiten und Rechte durch besondere Garantien;
- die *nationale Einigung* und die *Festigung der staatlichen Gemeinschaft* durch ein Staatsgrundgesetz, das zugleich die Quelle und der Maßstab der Rechtsordnung ist;
- die *Festlegung einer Wertordnung*, eines Planes, des Entwurfs der Gesellschaft, vor allem durch die appellativen und politischen Wirkungen der Verfassung für das Staatsleben.

Bei der Betrachtung der Funktionen der Verfassung müssen allerdings zwei Gesichtspunkte bedacht werden:

- Die Funktionen haben je nach der historischen Lage ein *verschiedenes* Gewicht. Sie können auch durch *Verseinseitigung* in einen Widerstreit geführt werden. Beispielsweise vernachlässigt die heute beliebte Programmatik von Staatszielbestimmungen die Erfordernisse der Leistungsfähigkeit und Beweglichkeit politischer Entscheidung durch Regierung und Parlament.
- Die Funktionen der Verfassung haben zuerst die *Verfassungsgebung* vor Augen, sind also unter den vorhan-

denen Gegebenheiten primär theoretische Erläuterungen der bisherigen Erfahrungen. Sie sind nicht ohne weiteres auch Kriterien der *Verfassungspolitik* für die Frage, ob und in welcher Weise eine bestehende Verfassung *geändert* werden soll.

D. Verfassungsentwicklung in Deutschland

Die Verfassungsentwicklung in Deutschland vom *Wiener Kongreß* bis zum *Parlamentarischen Rat* ist Teil der europäischen Entwicklung des Verfassungsstaates, wie sie hauptsächlich durch die französische Revolution und die bürgerliche Verfassungsbewegung des 19. Jahrhunderts bestimmt wurde. Dabei zeigen sich Besonderheiten, die auf historischen Umständen und den politischen Kräfteverhältnissen beruhen.

1) *Süddeutscher Konstitutionalismus*

Die Verfassungen des süddeutschen Konstitutionalismus hatten als wesentliche Zielsetzung die staatsrechtliche und politische *Integration* des erweiterten Staatsgebietes, so z. B. in Bayern die Konstitution Montgelas' von 1808, dann die Verfassungs-Urkunde vom 26. Mai 1818.

2) „*Landständische Verfassung*“

Art. 13 der Dt. Bundesakte von 1815 bestimmte: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden.“

An diesem Richtmaß für die Verfassunggebung entzündete sich der Streit darüber, ob damit das neue Prinzip der *Repräsentativverfassung* anerkannt worden sei oder ob das *monarchische Prinzip* unberührt zu bleiben habe. In der Karlsbader Denkschrift von Friedrich von Gentz⁹⁾ kam die romantische Staatsphilosophie dem monarchischen Prinzip zu Hilfe, um es gegen Liberalismus und Rationalismus zu verteidigen. Die praktische Folgerung schlug sich in Art. 57 der Wiener Schlußakte von 1820 nieder: Die gesamte Staatsgewalt hat beim Monarchen zu verbleiben; der Monarch darf durch die Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Befugnisse an die Mitwirkung einer Vertretungskörperschaft gebunden werden.

Diesem Prinzip folgte auch noch die Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat von 1848/1850, die nach der März-Revolution zustande kam.

3) *Nationalliberale Ziele und Erfolge*

Seit der *Juli-Revolution* in Paris (1830) und vor allem seit der *März-Revolution* in den deutschen Bundesstaaten (1848) war die Verfassungsfrage in Deutschland mit den Bestrebungen zur Schaffung des deutschen Nationalstaates verbunden. Die Kernforderung der nationalliberalen Bewegung war die Wahl einer *Nationalvertretung* zur Errichtung einer Verfassung für ein deutsches Reich, eines deutschen Reichs-Grundgesetzes. Die konstituierende Nationalversammlung trat am 18. 5. 1848 in der Frankfurter Paulskirche zusammen. Sie verabschiedete die Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. 3. 1849.

Bismarcks Reichsverfassung vom 16. April 1871 orientierte sich zielbewußt allein

- an der Schaffung des Reichs,
- an der Organisation des Bundesstaates,
- an der Einrichtung der Reichsgewalt in dem notwendigen Umfang.

Die Bismarcksche Verfassung verzichtete auf Grundrechte. Diese wurden den Landesverfassungen überlassen und erschienen im übrigen als ein zu unitarisches Moment. Die Präambel der Verfassung bekundet knapp: Der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes und die anderen Monarchen „schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes“.

4) *Die Weimarer Reichsverfassung, insbes. Friedrich Naumanns „volksverständliche Grundrechte“*

Die Bismarcksche Reichsverfassung, die sich auf die Ordnung des Bundes und die Organisation der Reichsgewalt beschränkt, ist das gerade Gegenteil der *Weimarer Reichsverfassung*, deren umfangreicher Zweiter Hauptteil, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen, neben den klassischen Grund- und Freiheitsrechten zahlreiche Programme, Verheißungen und Grundsätze über die „Lebensordnungen“ ausspricht, darunter 15 Artikel über das „Wirtschaftsleben“.

Die Weimarer Reichsverfassung ist das Muster der – seither weltweit und bis heute – in unendlicher Vielfalt wiederholten *Programmverfassung*. Sie verkündet den Entwurf der Wirtschafts- und Sozialpolitik durch eine bunte Mischung von politischen Grundsätzen und der „Verankerung“ verschiedener z. T. widersprüchlicher Interessenstandpunkte.

So einerseits Art. 151 Abs. 1 Satz 1: „Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen.“

Andererseits Art. 164: „Der selbständige Mittelstand in Landwirtschaft, Gewerbe und Handel ist in Gesetzgebung und Verwaltung zu fördern und gegen Überlastung und Aufsaugung zu schützen.“

Der Zweite Hauptteil der Weimarer Reichsverfassung ist maßgeblich auf eine Initiative *Friedrich Naumanns* (DDP) zurückzuführen, der dem Verfassungsausschuß der Nationalversammlung den „*Versuch volksverständlicher Grundrechte*“ vorlegte.

Naumann wollte mit seinen Grundrechten einen Staatskatechismus als einen Ersatz für die weggefallene Staatsmystik der Krone schaffen. Die Grundrechte waren für ihn nicht ein juristisches, sondern ein politisches Problem. In ihnen sollte sich der nationale Volksstaat der Deutschen, als lebendiger Organismus des Volkes verstanden, ausdrücken. Die Grundrechte sollten deshalb eine Stellungnahme zu den Problemen der Zeit sein, nicht etwas Technisches. Sie sollten einen „*Verständigungsfrieden zwischen Kapitalismus und Sozialismus*“ verkörpern¹⁰).

Die *Grundrechte* – und damit das materielle Verfassungsrecht überhaupt – erhalten hier, weit über ihre negative, staatsbeschränkende Funktion hinaus, eine politische, die Gemeinschaftsordnung legitimierende Dimension.

Rudolf Smend schrieb dazu 1928: Wenn Naumanns Grundrechtsentwurf „als das unglückliche, halb liturgische Alterswerk, das es war, mit Recht abgelehnt ist, so ist dessen Grundgedanke doch im Vergleich mit der wesentlich technischen Verfassungstheorie von M. Weber und H. Preuß eine ungleich tiefere Einsicht“¹¹).

5) *Politische und rechtliche Wirkungen des Grundgesetzes*

Das Grundgesetz, im Unterschied zu einer Reihe von Landesverfassungen, ist dem Weimarer Muster *nicht* gefolgt. Es hat einen umfangreichen organisatorischen Teil und einen sehr kurzen Grundrechtsteil.

Aber: Die Grundrechte sind an die Spitze der Verfassung gestellt. Die Grundrechte haben trotz ihrer lakonischen, auf klare normative Regelung bedachten Fassung auch eine außerordentliche politische und appellative Wirkung erzeugt. Die juristische Auslegung der Grundrechte hat dem Naumann/Smend'schen Prinzip der „Wertordnung“ eine ungeahnte Entfaltung verschafft.

E. Verfassungspolitik und politische Wirkung der Verfassung

Die Geschichte und Entwicklung der Verfassungsidee in Deutschland vermittelt die Kriterien und Maßstäbe für die Abschätzung der politischen Wirkungen, die das Grundgesetz in der Gegenwart hat und – ggf. nach einer Reform – haben kann.

1) *Der Erfolg des Grundgesetzes*

Das Grundgesetz ist eine erfolgreiche Verfassung. Die Bundesrepublik hat in vierzig Jahren eine beispiellose politische Stabilität, eine prosperierende Wirtschaft und einen einzigartigen Wohlstand erlebt und erreicht. Das Grundgesetz hat dazu seinen Teil beigetragen, soweit

Recht und Verfassung politische, wirtschaftliche und soziale Prozesse und Wirkungen ermöglichen, sichern und fördern können.

In mehr als dreißig Änderungen ist das Grundgesetz neuen Erfordernissen angepaßt worden. Das Bundesverfassungsgericht hat die Kraft des Rechts gegenüber der Politik gewahrt und in zahlreichen Streitfällen durchgesetzt. Das Grundgesetz hat, obwohl es eine sehr juristisch gefaßte – schnörkellose und nüchterne – Verfassung ist, eine große politische Wirkung und Anerkennung gefunden, über alle Partei- und Interessengrenzen hinweg. Diese Wirkung dürfte nicht zuletzt dadurch eingetreten sein, weil es rechtlich effektiv ist. Was das Grundgesetz verspricht, kann es auch halten.

2) *Das Grundgesetz als Verfassung des wiedervereinigten Deutschlands*

Der Erfolg des Grundgesetzes hat sich zuletzt darin gezeigt, daß es die Prämisse der Wiedervereinigung Deutschlands gewesen ist. Das Ziel des Beitritts der DDR war, an der durch das westdeutsche Grundgesetz ermöglichten und garantierten freien Gesellschaftsordnung teilzuhaben. Selbst dieses Versprechen des Grundgesetzes, das Wiedervereinigungsgebot – von einem großen Teil der politischen und intellektuellen Klasse schon zu den Akten geschrieben –, ist eingehalten worden.

Das Grundgesetz ist mit vollem Recht und ohne irgendeinen Mangel der Legitimität die Verfassung des wiedervereinigten Deutschland geworden. Dennoch haben die Wiedervereinigung und der fortschreitende Prozeß der europäischen Integration die Frage einer *Verfassungsreform* aufgeworfen. Art. 5 des Einigungsvertrags emp-

fielt, sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen.

Zu diesen Fragen gehört der Komplex des *Föderalismus* im erweiterten deutschen Bundesstaat und – damit untrennbar verknüpft – die Funktionstüchtigkeit der Länder unter den Bedingungen der vertieften *europäischen Föderation*. Der Ausbau Europas ist, wie der Kampf um den Maastrichter Vertrag über die Europäische Union zeigt, zugleich ein Bestandteil der *nationalen Verfassungsentwicklung*. Die Verfassungspolitik muß die nationale Introvertiertheit verlassen.

3) *Sinn und Leistungsfähigkeit der Verfassung, am Beispiel der Projekte für Staatszielbestimmungen*

Die *Kriterien der Verfassungspolitik* müssen aus der Einsicht in den Sinn und die Leistungsfähigkeit der Verfassung abgeleitet werden. Exemplarisch dafür ist die Auseinandersetzung darüber, ob den vielfältigen Überlegungen zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz Folge gegeben werden soll.

An dieser Auseinandersetzung läßt sich zeigen, daß zwischen *rechtlichen* und *politischen* Wirkungen der Verfassung unterschieden werden muß, daß die Lösung aber nicht in der Weise gefunden werden kann, daß nur die möglichen Rechtsfolgen der Verfassungsnormen betrachtet werden oder daß um für wünschenswert gehaltener politischer oder appellativer Wirkungen einer Verfassungsnorm willen die möglichen normativen Konsequenzen vernachlässigt werden dürften.

Unter der *Verfassung* eines Staates versteht man die in ei-

nem Verfassungsgesetz („Verfassungsurkunde“) zusammengefaßten grundlegenden Rechtsvorschriften über die Organisation und die Ausübung der Staatsgewalt, die Staatsaufgaben und die Grundrechte. Die Verfassung ist ein ordnungstiftender und programmatischer Gründungs- und Gestaltungsakt, der dem Gemeinwesen in einer konkreten geschichtlichen Lage eine rechtliche Grundlage geben will. Die Verfassung geht auf eine politische Entscheidung der die Verfassungsgebung bestimmenden politischen Kräfte zurück; sie hat politische Wirkungen und ist politisch gewährleistet. Ihre die Machtausübung mäßigenden und den politischen Prozeß disziplinierenden Wirkungen beruhen jedoch darauf, daß sie im Verfassungsgesetz positives Recht ist und justiziable Maßstäbe für die richterliche Kontrolle der Ausübung öffentlicher Gewalt festlegt. Die Verfassung ist bindende Norm und Maßstab für die Politik und für die Ausübung öffentlicher Gewalt. Die in das Verfassungsgesetz aufgenommenen Rechtsvorschriften bilden das *Verfassungsrecht*, das sich gegenüber den sonstigen Normen der Rechtsordnung durch erschwerte Abänderbarkeit auszeichnet, die öffentliche Gewalt in allen ihren Erscheinungsformen bindet und im Verhältnis zu den anderen Vorschriften der Rechtsordnung, besonders zu den Gesetzen, Vorrang besitzt. Die rechtliche Eigenart und die rechtlichen Wirkungen der Verfassung lassen sich abgekürzt als die „Normativität“ der Verfassung bezeichnen¹²⁾.

Eine zentrale Leitvorstellung für das Verstehen und die praktische Wirksamkeit der Verfassung leitet sich aus dem vorausgesetzten Grundgedanken über die „*Funktion*“ der Verfassung für den politischen Prozeß, die Bindung der Staatsgewalt und die Rechtsordnung ab. Diese Frage

betrifft weniger die Eigenschaft der Verfassung als Organisationsstatut der Staatsordnung und der politischen Institutionen, als vielmehr die Wirkung des Verfassungsrechts als materielle Bestimmung der Staatsaufgaben, der staatlichen Handlungsbefugnisse und der Gewährleistung von Freiheiten und Rechten. In dieser zweiten Richtung fügen sich die Rechtsvorstellungen über die Funktion der Verfassung in die grundsätzlichen Auffassungen über Ziel und Aufgabe des Staates, über das mögliche und notwendige Maß individueller Freiheit und über die Trennung oder Verbindung von „Staat und Gesellschaft“ ein. Vom Standpunkt eines extremen Liberalismus konnte nach dem Erfolg der bürgerlichen Verfassungsbewegung die Verfassung nur oder vorwiegend als Bollwerk bürgerlicher Freiheit und Werkzeug der Mäßigung der Staatsgewalt erscheinen. Die daraus resultierende Funktion der Verfassung als *Grenz- und Abwehrlinie* der an sich „staatsfreien“ Freiheitssphäre des einzelnen ist deutlich ideologisch und für das heutige Verfassungsdenken ganz abstrakt. Sie war auch dem Beginn der Entwicklung des Verfassungsstaates fremd, wie sich an den programmatisch auf Gesellschaftsänderung und Neubegründung politischer Herrschaft abzielenden Verfassungen des späten 18. Jahrhunderts ablesen läßt.

Das Grundgesetz ist als Verfassung eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates nach Inhalt und normativer Bedeutung die *rechtliche Grundordnung des Staates*. Seine Funktion ist die Bindung der Staatsgewalt an die Grenzen und Anforderungen des Verfassungsrechts, aber darüber hinaus die Verpflichtung des Staates zum Schutz der Freiheit des einzelnen und bestimmter Bereiche gesellschaftlicher Autonomie und zur Gewährleistung der Freiheit und des menschenwürdigen Daseins des einzelnen und

der schutzwürdigen Einrichtungen des Soziallebens. Das Bekenntnis des Grundgesetzes zu den Menschenrechten „als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ (Art. 1 Abs. 2 GG) knüpft an die naturrechtliche Tradition an. Es muß aber auch – und weitergehend als der primär gegen den Eingriff des Staates in Freiheit und Eigentum gerichtete Grundrechtsgedanke des Liberalismus – als Hinweis darauf verstanden werden, daß die Verfassung dem Gemeinwesen eine rechtliche und werthafte Grundordnung geben will. Die Grundrechte werden so, kraft ihrer Dimension als Grundsatznormen, zu den maßgeblichen Leitlinien der Gesetzgebung, gewinnen aber auch unmittelbare Geltung für die Auslegung und Anwendung der Gesetze und für den Privatrechtsverkehr. Diese *erweiterte Funktion der Verfassung* ist der folgerichtige Ausdruck der sozialstaatlichen Umorientierung und Entgrenzung der Staatsaufgaben. Daraus erklären sich das wachsende verfassungsjuristische Interesse an der Regelung der Staatsaufgaben, etwa im Sozialstaatsatz oder in den objektiven Gewährleistungsgehalten der Grundrechte, und die vielfältigen verfassungspolitischen Bestrebungen, das Grundgesetz und die Landesverfassungen durch sozial-, kultur- und umweltpolitische Aufgaben- oder Programmnormen zu ergänzen¹³).

Verfassungsrechtssätze, die *Staatsaufgaben* normieren, zeigen augenfällig die gewandelte Funktion der Verfassung des demokratischen Sozialstaats. Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge richten sich als bindende Programmsätze oder Regelungsaufträge unterschiedlicher Verpflichtungskraft in erster Linie an den *Gesetzgeber*, dessen verfassungsrechtlich begründete Pflicht in dem breiten Spektrum der bloßen „Anstoß-Norm“ bis zum

strikten „Verfassungsbefehl“ liegen kann. Ist die verfassungsrechtlich normierte Materie eine Staatsaufgabe von Gewicht, wie z. B. bei der konjunkturpolitischen Direktive des Art. 109 Abs. 2 GG – „Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, denen Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft Rechnung zu tragen haben –, hat die Aufgabennorm zugleich den Charakter eines *Verfassungsgrundsatzes*. Die so zum Verfassungsrechtssatz erhobene politische Entscheidung und Bewertung kann damit auch für die Exekutive und für die Gerichte als Auslegungsregel erheblich werden, soweit dadurch die vorrangige Regelungsvollmacht des Gesetzgebers nicht in Frage gestellt wird¹⁴).

4) *Die Reformfrage*

Die verfassungspolitischen Einwände gegen eine „Verankerung“ von Staatsaufgaben im Grundgesetz orientieren sich an den institutionellen Bedingungen der politischen Willensbildung in der parlamentarischen Demokratie und an der begrenzten Leistungsfähigkeit des Verfassungsrechts für die Steuerung der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die Festlegung oder Privilegierung bestimmter Staatsaufgaben bedeutet eine Beschränkung der politischen Gestaltungsvollmacht, die in der parlamentarischen Demokratie Volksvertretung und Regierung zukommt und vorbehalten ist. Sie bedeutet weiter, in dem Maß wie derartige Verfassungsnormen einen greifbaren und damit justiziablen Inhalt haben, eine mehr oder weniger gravierende Verlagerung der Entscheidung zu den Gerichten, letztlich zum Bundesverfassungsgericht. Das Grundgesetz hat aus zeitbedingten Erwägungen kluuger Zurückhaltung, aber auch aufgrund der aus der Wei-

marer Verfassungspraxis gewonnenen Einsicht in die mögliche – begrenzte – Leistungsfähigkeit des Verfassungsrechts davon Abstand genommen, die künftige Politik durch Programmsätze oder Staatszielbestimmungen sozial- und wirtschaftspolitischen Zuschnitts unter den Druck schwer erfüllbarer Erwartungen zu setzen. Es ist nicht ersichtlich, daß diese Maxime heute für das Grundgesetz nicht mehr zuträfe; anders wird es für die neuen Landesverfassungen zu sehen sein, die auf Identitätsgründung und Integration der neuen Bundesländer angelegt sein müssen.

Das Verfassungsrecht ist nur in engen Grenzen und im Fall klar faßbarer Erfordernisse geeignet, ein *Medium der Wirtschafts- und Sozialpolitik* zu sein. Seine zentrale Funktion ist es, Maß und Maßstab der Politik und der Ausübung öffentlicher Gewalt zu sein. Auch wenn die Verfassung Staatsaufgaben regelt oder sich Staatsziele konkludent aus Verfassungsnormen entnehmen lassen, bleiben Art und Weise, Finanzierung und Zeitmaß der Aufgabenerfüllung Sache der politischen Entscheidung. Staatszielbestimmungen entsprechen zwar der zukunftsgerichteten Funktion der Verfassung, lösen aber nach dem Grad ihrer Regelungsintensität die Aufgabenerfüllung und gegebenenfalls die Rechtszuweisung von der praktischen Bedingung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Finanzkraft der öffentlichen Hand. Sie vermischen appellative und normative Verfassungsfunktionen und verwischen – vor allem wenn sie als „Recht auf . . .“ formuliert werden – den Unterschied von Staatsaufgaben und gesetzesabhängigen Rechten und Pflichten. Sie beschränken die politische Entscheidungsvollmacht der parlamentarischen Volksvertretung und können, soweit sie unmittelbar für richterlich auszusprechende Rechtsfolgen in Anspruch

genommen werden, das Gewaltenteilungsprinzip durchbrechen¹⁵).

Zusammengefaßt und vereinfacht treffen neue Staatsaufgabennormen im Grundgesetz auf zwei verfassungspolitische Einwände:

- Sie können *nicht erfüllbare Erwartungen* wecken und *kritiklose Ansprüche* gegen den Staat und die Leistungsfähigkeit der Gemeinschaft bestärken. Soweit sie dennoch zum Beweggrund politischer Entscheidungen werden, treiben sie den *Staatsinterventionismus* voran. Soweit sie nicht berücksichtigt werden, schwächen sie die *Glaubwürdigkeit der Verfassung* und damit ihre Legitimität.
- Sie beschneiden die *politische Gestaltungsfreiheit* von Regierung und gesetzgebender Volksvertretung und beschränken die Spielräume politischer Initiative und Entscheidung. Durch das nicht kalkulierbare Mandat, das die *Gerichte* aus ihnen ableiten können, verschieben sie die durch das *Gewaltenteilungsprinzip* gesicherte Verteilung der Entscheidungsrechte und Verantwortlichkeiten von Parlament, Exekutive und Gerichten.

Von diesen beiden Einwänden kann der erste nicht ausgeräumt werden, könnte aber der zweite durch eine klare Verfassungsnorm gegenstandslos werden. Diese Verfassungsnorm, die für alle Aufgabennormen gelten müßte, könnte etwa lauten:

„Die in Art. ... festgelegten Aufgaben sind Ziele der Politik und der Gesetzgebung, die in Ausrichtung am Interesse der Allgemeinheit und nach Maßgabe der finanziellen Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu verfolgen sind. Rechte und Pflichten der einzelnen werden durch sie ohne gesetzliche Regelung nicht begründet.“

Das Grundgesetz, die Tradition des Verfassungsstaates fortsetzend, beruht auf dem Prinzip, daß der Staat die Aufgabe hat, individuelle Freiheit und soziale Gerechtigkeit zu schützen und zu gewährleisten. Die Garantie der Verantwortung für soziale Gerechtigkeit sind nicht elaborierte Programm- und Zielnormen oder angenehm klingende Formeln über Wohlfahrt und Förderung als Bestandteil des Verfassungsgesetzes. Die Garantie der staatlich verantworteten sozialen Gerechtigkeit sind die demokratischen Institutionen und die politische Kraft und Funktion der Parteien. In der parlamentarischen Demokratie verkörpert das Gesetz erfolgreiche Politik; das Gesetz und die parteidemokratische Grundlage der Gesetzgebung sind der Kern einer lebendigen Verfassung.

F. Verfassung im demokratischen Sozialstaat

1) „Die Zukunft der Verfassung“ (Dieter Grimm)

In jüngster Zeit ist, besonders eindrücklich von Dieter Grimm¹⁶⁾, die Frage aufgeworfen worden, ob die Verfassung ihre *normative Kraft* für die Ordnung und Steuerung des politischen Prozesses, für die Gesetzgebung und für die lenkende und planende Tätigkeit der Exekutive auch unter den Bedingungen des *Wohlfahrtsstaates* und der *sozialgestaltenden Aufgaben* bewahren kann. Zwar könne man die nahezu universale Verbreitung von Verfassungen „als Indiz für die Anziehungskraft der Idee betrachten, daß politische Herrschaft einer verfassungsrechtlichen

Legitimation bedürfe und auf verfassungsmäßiger Grundlage ausgeübt werden müsse, um Anerkennung zu finden“. Doch sei die Verfassung ein Produkt des „bürgerlichen Sozialmodells“ und seiner Verwirklichung seit dem Zeitalter der bürgerlichen Revolutionen, die den Staat auf die Aufgabe der Garantie der Freiheit, der Sicherheit und der Rechtswahrung zurückdrängten. Folgerichtig mehrten sich die Anzeichen einer zunehmenden inneren Schwäche der Verfassung und ihrer Steuerungsfähigkeit hinsichtlich der neuen Staatsaufgaben, die das Ungenügen des bürgerlichen Sozialmodells hervorgebracht habe: Sozialgestaltung, Garantie von Arbeit, Wohlfahrt und sozialer Sicherheit, Schutz vor den Risiken der Technik. Die dafür einzusetzenden neuen Instrumentarien staatlichen Handelns – Prävention, Planung, indirekt wirkende Mittel der Beeinflussung und Förderung insbes. durch Finanz- und Haushaltspolitik, kooperatives Vorgehen – seien in großem Umfang nicht mehr die hoheitlichen Rechtsformen von Gebot und Verbot, Befehl und Zwang, auf die die Verfassung des bürgerlichen Rechtsstaates zugeschnitten sei. Auch sei Freiheit zunehmend nicht eine dem Staat entgegensetzende Sphäre selbstbestimmter Autonomie. „Freiheit als unveränderter Zielwert der Ordnung bleibt unter diesen Umständen immer weniger natürliche Freiheit und wird immer mehr zu staatlich vermittelter und konditionierter Freiheit.“

2) *Wandlungen der Verfassungspolitik*

Die Wandlung in der Entwicklung des Verfassungsstaates durch den *Übergang zum demokratischen Sozialstaat* ist nicht zu bestreiten. Sie ist schon länger Gegenstand prüfender Nachdenklichkeit. Die pointierte These Ernst

Forsthoffs: „Sozialstaat und Rechtsstaat lassen sich auf der Verfassungsebene nicht verschmelzen. Der Entfaltungsraum des Sozialstaats ist Gesetzgebung und Verwaltung ... (Der Sozialstaat) ist kein Rechtsbegriff“¹⁷), dokumentiert die durchdringende Stärke des Sozialstaats und die daraus herrührende normative Gewichtslosigkeit des Sozialstaatssatzes. Ebenso wenig zu bestreiten ist, daß die *Leistungsfähigkeit materieller Regelungsgehalte des Verfassungsrechts* als Steuerungsmedium der Wirtschafts- und Sozialpolitik begrenzt ist. Es kann allerdings nicht darauf ankommen, von finalen Verfassungsnormen gleichartige Rechtsfolgen zu erwarten wie von den negatorischen Garantien der Freiheitsrechte.

Die Erwägungen zu der „eigentümlichen Schwäche und Bedeutungsentleerung“, die die Verfassung gegenüber den Problemen des modernen Wohlfahrtsstaates an den Tag lege, lassen sich nur beurteilen, wenn man sich ihr *begrenztes Angriffsfeld* vor Augen führt. Sie orientieren die Zweifel an der Zukunft der Verfassung an den Normen des *materiellen Verfassungsrechts*, vor allem an den Grundrechten und – möglichen – Staatsaufgabenbestimmungen. Dies ist ein zentraler Teil der Verfassung, aber nicht sozusagen *pars pro toto* die Verfassung schlechthin. Selbst hier aber kann der Gestaltungs- und Umverteilungszugriff des Sozialstaates, wie die Praxis des Bundesverfassungsgerichts zur Gewährleistungsfunktion und zu den Schutzpflichten der Grundrechtsnormen belegt, im Verfassungsrecht Zielbindung und Maßstäbe finden. Weiterbildungen und Ergänzungen des Grundgesetzes können diese Wirkungen des Verfassungsrechts verbessern. Begrenzt ist das Angriffsfeld der Erwägungen zur Zukunft der Verfassung aber noch aus einem weiteren Grunde. Das „bürgerliche Sozialmodell“ ist ein Prinzip großflächig-

ger Deutung der Verfassungsentwicklung des 19. Jahrhunderts, doch nicht auch das durchgängige Muster der Rechte, Freiheiten und Garantien der Verfassungen jener Epoche. In Deutschland hat überdies das dominierende Legalitätsprinzip die Regelungs- und Gestaltungsvollmacht des Gesetzgebers gegenüber den klassischen Grundrechten stets gesichert.

Die Verfassungspolitik des demokratischen Sozialstaats muß den Bestimmungsgründen Rechnung tragen, von denen sich die politischen Kräfte leiten lassen. Die Verfassung kann danach nicht nur Grenze und Hemmung der Staatsgewalt sein. Diese Funktion bleibt zwar notwendig und ist nicht überholt. Aber die Verfassung muß auch *Auftrag und Richtlinie der Politik und Gesetzgebung* sein, die Sozialgestaltung, Verteilungsgerechtigkeit und soziale Sicherheit zur Aufgabe haben. Sollten diese oder andere zentrale Aufgaben, z. B. die innere Sicherheit, notleidend werden und eine Besserung ohne Verfassungsänderung nicht erreichbar sein, muß das materielle Verfassungsrecht reformiert werden. Konkrete Erfordernisse des Gemeinwohls, nicht abstrakte Postulate eines Wohlfahrtsrationalismus sollten der Leitstern der Verfassungspolitik sein.

Berlin, am 29. September 1992

Anmerkungen

- 1) *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1914, S. 505. Zum Folgenden siehe ebd., S. 506 ff. Näheres im übrigen in: *P. Badura*, Verfassung, EvStL., 3. Aufl., 1987, Sp. 3737.
- 2) *J. W. Gough*, Fundamental Law in English Constitutional History, 1955.
- 3) Instrumentum Pacis Osnabrugense, Art. VIII 24.
- 4) *Th. Hobbes*, Leviathan, 1651, chap. 26.
- 5) *E.-W. Böckenförde*, Verfassungsprobleme und Verfassungsbewegung des 19. Jahrhunderts, in: *ders.*, Recht, Staat, Freiheit, 1991, S. 244/246 (zuerst in JuS 1971, 560).
- 6) *E.-W. Böckenförde* a. a. O., S. 244, 248, 258.
- 7) Siehe den Sammelband *A. Voigt*, Hrsg., Der Herrschaftsvertrag, 1965, sowie die Abhandlung von *G. Oestreich*, Die Idee des religiösen Bundes und die Lehre vom Staatsvertrag, in: Festgabe für Hans Herzfeld, 1958, S. 11.
- 8) *F. Rosen*, Bentham, Byron and Greece. Constitutionalism, Nationalism, and Early Liberal Political Thought, 1992.
- 9) Über den Unterschied zwischen den landständischen und Repräsentativ-Verfassungen, 1819.
- 10) Aktenstück Nr. 391 der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, S. 176 ff. (18. Sitzung, 31. März 1919).
- 11) *R. Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, in: *ders.*, Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl., 1968, S. 119/267.
- 12) *P. Badura*, Arten der Verfassungsrechtssätze, HStR, Bd. VII, 1993, § 159, RNr. 1.
- 13) *P. Badura* a. a. O., RNr. 5.
- 14) *P. Badura* a. a. O., RNr. 15.
- 15) *P. Badura* a. a. O., RNrn. 21, 22.
- 16) *D. Grimm*, Die Zukunft der Verfassung, 1991, S. 397. – Dazu *P. Badura*, Die Verfassung im Ganzen der Rechtsordnung und die Verfassungskonkretisierung durch Gesetz. HStR, Bd. VII, 1993, § 163, RNr. 23.
- 17) *E. Forsthoff*, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVD-StRL 22, 1954, S. 8.

Der Bundesstaat in der Verfassungsreform

A. Art. 5 des Einigungsvertrages und die „Eckpunkte der Länder für die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland“

Die Präambel der *Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871* bekundete, daß der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes und die anderen Bundesfürsten einen ewigen Bund schließen zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes. Damit waren Staatsziel und Legitimitätsgrund des deutschen Nationalstaates proklamiert, eines zunächst noch dem monarchischen Prinzip folgenden Bundesstaates.

Nach dem Sturz der Monarchie und dem endlichen Erfolg parlamentarischen Demokratie begann die *Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919* mit den Worten: „Das Deutsche Volk, einig in seinen Stämmen und von dem Willen beseelt, sein Reich in Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuern und zu festigen, dem inneren und dem äußeren Frieden zu dienen und den gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern, hat sich diese Verfassung gegeben.“ Damit ist gesagt, daß der erneuerte deutsche Nationalstaat eine Gründung der verfassunggebenden Gewalt des deutschen Volkes ist, konkludent aber die Einigung durch einen Bund der Länder angerufen.

Die Präambel des *Grundgesetzes*, der Verfassung des wiedervereinigten Deutschland, spricht die verfassunggebende Gewalt wiederum dem Deutschen Volke zu und bekräftigt dessen Willen, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren. Sie zählt die Länder auf, in die das

Staatsvolk sich gliedert, und bekennt sich damit – wie die früheren Verfassungen – zum *Föderalismus als staatsbildendem Prinzip*. Ebenso eindeutig aber beurkundet die Präambel, daß der im Westen erneuerte deutsche Staat nicht als Zusammenschluß der schon zuvor gebildeten Länder geschaffen worden ist.

Die *Wiedervereinigung Deutschlands* nach Jahrzehnten der Trennung, durch politische Entscheidungen vor jetzt genau zwei Jahren herbeigeführt, aber als politischer, wirtschaftlicher und kultureller Prozeß noch auf absehbare Zeit andauernd, und mit zunehmender Verdichtung die Integration Europas haben einen neuen Abschnitt der Entwicklung der Verfassung Deutschlands eingeleitet. Das Grundgesetz als die positivrechtliche Verkörperung der Verfassung ist damit nicht nur aus technischen Gründen, sondern durch veränderte Umstände und im Hinblick auf neue Erfordernisse und Aufgaben politischen Handelns auf Änderung und Ergänzung angewiesen. Die im engeren Sinn „beitrittsbedingten“ Änderungen sind bereits durch den Einigungsvertrag vorgenommen worden. Unter der Überschrift „*Künftige Verfassungsänderungen*“ empfiehlt darüber hinaus Art. 5 des Einigungsvertrages die Befassung „mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes“. Unter den ausdrücklich angeführten Themen sind an erster Stelle genannt Fragen „in bezug auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern entsprechend dem Gemeinsamen Beschluß der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990“. Die Beschlüsse des Bundestages und des Bundesrates vom November 1991, mit denen die *Gemeinsame Verfassungskommission* eingesetzt wurde, haben zusätzlich Änderungen des Grundgesetzes, die mit der Verwirklichung der Eu-

ropäischen Union erforderlich werden, auf die Tagesordnung gesetzt. Damit ist der Bundesstaat, aber auch weitergehend der Föderalismus in Europa Gegenstand der Verfassungsreform.

Die Arbeiten und Beschlüsse der Gemeinsamen Verfassungskommission zu den Themen der *Bundesstaatsreform* sind deutlich durch Vorschläge beeinflusst, die aus der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates hervorgegangen sind. Diese vom Bundesrat am 1. März 1991 eingesetzte Kommission hat ihre Beratungen am 14. Mai 1992 beendet und einen Bericht „Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa sowie weitere Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes“ beschlossen, den der Bundesrat als Drucksache veröffentlicht hat¹⁾. Eine Leitlinie für die Verfassungskommission des Bundesrates war der in Art. 5 des Einigungsvertrages genannte *Gemeinsame Beschluß der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990*. Dieses denkwürdige Dokument der deutschen Verfassungsentwicklung trägt die Bezeichnung „Eckpunkte der Länder für die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland“. Es enthält eine Zusammenstellung von Themen und Forderungen von weittragender Bedeutung, vor allem im Bereich der Finanzverfassung, im Bereich Gesetzgebungskompetenz und -verfahren und im Bereich der internationalen Beziehungen, einschließlich der europäischen Integration.

Dieser Beschluß, auf den sich die Ministerpräsidenten der alten Bundesländer verständigt haben und der in einem inneren Zusammenhang mit ihrer „*Münchener Erklärung zum Föderalismus in Europa*“ aus dem Jahre 1990 steht, sollte er in seinen wesentlichen Postulaten durchgesetzt werden, ist geeignet, die Grundfiguration des deutschen Bundesstaates zu verändern. Die Länder beanspruchen

im Prozeß der deutschen Einigung neben dem Bund eine „ihrer Stellung in der Verfassung gemäße, gleichgewichtige Verantwortung“ und sprechen davon, daß das bundesstaatliche Verfassungsprinzip dem Zentralstaat „gleichberechtigte Gliedstaaten“ gegenüberstelle. Weiter heißt es:

„Ein einheitliches Deutschland darf schon von seiner Größe und seinem Gewicht her kein Nationalstaat im historischen Sinne sein. Es wird noch in viel stärkerem Maße ein entschieden föderativ geprägter Bundesstaat sein müssen. Seine künftige Struktur wird stärker als bisher die Eigenstaatlichkeit der Länder mit eigener, nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm nur anerkannter staatlicher Hoheitsmacht zur Geltung zu bringen haben.“

Es ist leicht erkennbar, daß hier eine Sprache geführt wird, die eine beträchtliche Distanz zum *Bundesstaatsprinzip* der deutschen Verfassungstradition und des Grundgesetzes einhält. Daß Deutschland, wie auch die anderen Staaten Europas, keine „Nationalstaaten“ im überkommenen Sinn mehr sein können, weil sie auf übernationale Zusammenarbeit und Verflechtung angewiesen sind, besagt nichts dazu, ob und in welcher Hinsicht die Staatlichkeit Deutschlands in diesem übernationalen Zusammenhang zugunsten der Länder geschwächt werden soll oder geschwächt werden darf. Auf diese Grundsatzfrage ist zurückzukommen. Zuvor ist am Fortgang der Verfassungsreform in den bisher behandelten beiden Hauptkomplexen zu erläutern, welche Änderungen des Grundgesetzes ins Auge gefaßt werden. Endgültige Entscheidungen stehen noch aus – sie können nur durch die Verabschiedung eines verfassungsändernden Gesetzes durch den Bundestag und den Bundesrat nach Art. 79 GG zustande kommen. Die beiden Komplexe

sind die *bundesstaatliche Kompetenzverteilung*, insbes. in der Gesetzgebung, und die *Stellung Deutschlands als Glied eines vereinten Europa*. Die erkennbaren Novellierungsvorstellungen in beiden Programmbereichen haben institutionell erhebliche Konsequenzen für die Position des Bundesrates und im weiteren für die politische Entscheidungskraft der Bundesregierung und des Bundestages. Festzuhalten ist, daß der zentrale Reformkomplex der *Finanzverfassung*²⁾ noch der Behandlung harret; er ist an den Schluß der Agenda gesetzt worden.

B. Gesetzgebung und Verwaltung im Bundesstaat

Deutschland ist ein *Bundesstaat*, dessen Glieder nicht nur aus Gründen der Gewährleistung regionaler Verschiedenartigkeit oder administrativer Zweckmäßigkeit mit selbständiger Hoheitsgewalt ausgestattet sind. Die Länder weisen eine geschichtlich begründete Staatlichkeit auf, die sich in einen nationalen Bundesstaat mit föderativer Tradition eingefügt hat. Sie sind „als Glieder des Bundes Staaten mit eigener – wenn auch gegenständlich beschränkter – nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht“³⁾. Im Rahmen der Bundesverfassung kommt ihnen Verfassungsautonomie zu und damit ein gewisser Raum selbstbestimmter Staatlichkeit.

Für die *bundesstaatliche Kompetenzordnung* stellt das Grundgesetz die Regel auf, daß die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufga-

ben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt (Art. 30 GG). Folgerichtig ist das Recht der Gesetzgebung den Ländern zugewiesen, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 70 GG). Diese Klauseln besagen, daß sich der Inhalt und der Umfang der Staatsgewalt des Bundes aus der Bundesverfassung ergibt und nur nach Maßgabe der Bundesverfassung besteht. Sie bringen weiter zum Ausdruck, daß der Bund seinen Gliedern einen Teil der staatlichen Gewalt zur eigenständigen Ausübung überläßt. Das eine wie das andere gehört zum Wesen eines bundesstaatlichen Aufbaus⁴⁾. Das Bundesvolk hat kraft seiner verfassunggebenden Gewalt die Staatlichkeit der Länder anerkannt und von dem Wirkungskreis des Bundes abgegrenzt.

Weder aus den genannten Kompetenzregeln noch aus anderen Verfassungsnormen kann ein *Subsidiaritätsprinzip* in dem Sinn abgeleitet werden, daß für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben den Ländern – als den engeren Gemeinschaften – ein Vorrang gegenüber dem Bund zukäme und daß der Bund nur über eine subsidiäre Staatsgewalt verfügte, so daß er für die Inanspruchnahme von Aufgaben oder Befugnissen jeweils eine spezifische Notwendigkeit zentralstaatlicher Erledigung nachweisen müßte. Ein solches Prinzip, noch dazu als justiziables Maßstab, müßte die Tätigkeit des Bundes, d. h. die Politik Deutschlands im Innern und nach außen, empfindlich schwächen und letztlich lähmen. Die Bundesrepublik ist nicht aus einem Zusammenschluß der Länder entstanden. Sie allein ist mit ihrer vollkommen ausgebildeten Staatsgewalt fähig und in der Lage, die Verantwortung und die Garantie für Sicherheit, Freiheit und soziale Gerechtigkeit umfassend

wahrzunehmen. Nur der Bund kann die Rechts- und Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet wahren, und nur die Bundesorgane können – im Rahmen der Verfassung, aber mit politischer Gestaltungsfreiheit – darüber entscheiden, was für dieses Ziel nützlich oder notwendig ist.

Nach diesem Grundgedanken hat das Grundgesetz die *Gesetzgebung des Bundes* so geordnet, daß bestimmte Materien von vornherein und ausschließlich Sache des Bundes sind, z. B. die auswärtigen Angelegenheiten oder die Bundeseisenbahnen und der Luftverkehr, daß aber eine Reihe anderer Materien Bund und Ländern konkurrierend zukommen, einschließlich der Materien, bei denen der Bund Rahmenvorschriften erlassen kann. Die Materien der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung dürften den größten Teil der überhaupt möglichen Gegenstände der Gesetzgebung ausmachen; zu ihnen gehört etwa das bürgerliche Recht, das Recht der Wirtschaft, das Bodenrecht, die Raumordnung und der Wasserhaushalt. Über diese Kataloge in Art. 74 und Art. 75 GG läßt sich in vielem streiten, und es ist ohne Zweifel ein notwendiges Thema der Verfassungsreform, die Zuordnung der Materien zu überprüfen. Etwas anderes ist es mit der allgemeinen Frage, unter welchen Voraussetzungen und mit welcher Wirkung der Bund hier von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch machen kann. Hierzu enthält Art. 72 GG zwei Bestimmungen von grundlegender Bedeutung: Der Bund schließt – erstens – die Befugnis der Länder zur Gesetzgebung aus, wenn und soweit er von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch macht. Die konkurrierende Gesetzgebung ist deshalb in der Sache eine *Vorranggesetzgebung des Bundes*. Der Bund hat aber – zweitens – das Gesetzgebungsrecht nur, soweit ein *Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung*

besteht, vor allem weil die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbes. die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert. In diesem Punkt kommt ein maßgebliches Moment des Bundesstaates überhaupt zum Ausdruck, ein Moment, das im Hinblick auf die Schaffung des europäischen Binnenmarktes von zukunfts-trächtigem Gewicht ist.

Beide Klauseln des Art. 72 GG sind Angriffsziel von Änderungsbestrebungen der Länder, artikuliert durch den Bundesrat und im Vorfeld der Verhandlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission zum Teil mit Erfolg. Zu Art. 72 Abs. 1 GG geht die Vorstellung des Bundesrates dahin, daß die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung haben sollen, solange und soweit „eine Regelung in einem Bundesgesetz nicht entgegensteht“. Damit würde als Kriterium der Kompetenzabgrenzung nicht auf die in der Regel eindeutig festzustellende Frage abgehoben, ob der Bund die Materie geregelt und ob er sie abschließend geregelt hat. Vielmehr würde als Kriterium der Kompetenzabgrenzung die materielle Frage herangezogen werden, ob eine von der Regelungsabsicht des Landesgesetzgebers abweichende, ihr entgegenstehende Regelung durch Bundesgesetz besteht. Außerdem würde ein dem Landesgesetz zeitlich nachfolgendes Bundesgesetz abweichend von Art. 31 GG das Landesgesetz nur brechen, wenn und soweit es ihm entgegensteht. Mit alledem würde eine tragende, schon in Art. 12 WRV fixierte Regel des deutschen Bundesstaatsrechts – ein „allgemein anerkannter ... Grundsatz des alten Rechts“ (Anschütz) – aufgegeben, ganz abgesehen von den doch erheblichen Nachteilen für die Rechtssicherheit im Bereich der Bundesgesetzgebung.

Die Berichterstatter der Gemeinsamen Verfassungskommission sind diesem Vorschlag in ihrer Empfehlung für das Plenum zu Recht nicht gefolgt.

Mit dem Vorschlag für eine Neufassung der *Bedürfnisklausel in Art. 72 Abs. 2 GG* suchen die Länder eine schärfer gefaßte und gerichtlicher Kontrolle zugängliche Schranke für die Bundesgesetzgebung aufzurichten. Für das Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung soll ein verfahrensrechtliches Feststellungserfordernis eingeführt werden, das an die Zustimmung des Bundesrates gebunden ist. Dieser Vorschlag bedeutet im Ergebnis, daß die Gesetzgebung des Bundes in allen Materien der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung an die Zustimmung des Bundesrates gebunden wäre. Dies hieße, den Bund zum Untertan der Länder zu machen.

Die Berichterstatter der Gemeinsamen Verfassungskommission sind zu Recht auch hier dem Vorschlag des Bundesrates nicht gefolgt. Sie empfehlen, die Bedürfnisklausel so zu fassen, daß der Bund das Gesetzgebungsrecht hat, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der gesamtstaatlichen Rechtseinheit eine bundesgesetzliche Regelung notwendig macht“. Dies klingt etwas strenger als die bisherige Fassung und belastet überdies die Klausel mit neuen und eher unklaren Formeln. Aus dem Kriterium „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ kann möglicherweise ein konkludentes Staatsziel mit Gesetzgebungsauftrag abgelesen werden. Besser wäre es, in Anknüpfung an den bisherigen Wortlaut von der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit zu sprechen. Daß die Berichterstatter – insoweit im Einklang mit dem Bundesrat – eine justiziable Bedürfnis-

klausel wollen, zeigt der zusätzliche Vorschlag zu Art. 93 GG, wonach das Bundesverfassungsgericht auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder – und das ist systemwidrig – der Volksvertretung eines Landes bei Meinungsverschiedenheiten darüber entscheiden soll, ob ein Bundesgesetz den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG entspricht.

Zu dem Problem der *Justiziabilität* der Bedürfnisklausel ist folgendes zu bedenken. Art. 72 Abs. 2 GG ist – und muß sein – eine meßbare Schranke der Bundesgesetzgebung. Andererseits ist der Bund der Garant für die Rechts- und Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet. Die Inanspruchnahme des Gesetzgebungsrechts durch den Bund ist eine politische Gestaltungsentscheidung angesichts komplexer Umstände; darin liegt eine Grenze möglicher Verrechtlichung der Voraussetzungen. Die „politische Vorentscheidung“ des Bundesgesetzgebers darüber, ob ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher – nicht notwendig bundeseinheitlicher – Regelung besteht, ist vom Bundesverfassungsgericht zu respektieren. Das Gericht kann diese Bewertung und Entscheidung nur daraufhin überprüfen, ob der durch Art. 72 Abs. 2 GG ausgesprochene Grundsatz zutreffend ausgelegt und angewandt worden ist⁵⁾. Diese Frage ist „ihrer Natur nach nicht justitiabel“⁶⁾. Es kann nicht einleuchten, daß sozusagen gegen den Strich hier eine Verrechtlichung der Politik erzwungen werden soll.

Eine nähere Betrachtung der Vorschläge zu den Katalogen der *Gesetzgebungsmaterien* in Art. 74 und Art. 75 GG muß unterbleiben. Es kann jedoch die Kritik daran nicht unterdrückt werden, daß die Rahmenkompetenz des Bundes im Bereich des Hochschulwesens auf die Zulassung zum Studium, die Studiengänge, die Prüfungen, die

Hochschulgrade und das wissenschaftliche und künstlerische Personal reduziert werden soll (Art. 75 Nr. 1 a GG). Die mühsam bewahrte und ohnehin durchlöchernte Gemeinsamkeit in der Gestalt der deutschen Universität wird damit preisgegeben.

Nur wenig kann auch zu den Projekten gesagt werden, die Änderungen im Bereich der *Bundesverwaltung* anstreben. Zwei Punkte müssen aber wenigstens erwähnt werden. Die Länder wollen – erstens – das Bundesgesetz, mit dem eine selbständige Bundesoberbehörde oder eine neue bundesunmittelbare Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet wird (Art. 87 Abs. 3 GG), der Zustimmung des Bundesrates unterwerfen. Damit würde die *Organisationsgewalt des Bundes* ohne Not beschnitten und dem Bund ein durchaus sinnvolles Ventil für den Ausbau zentraler Behörden und Einrichtungen genommen. Die Länder erstreben – zweitens – eine „Föderalisierung“ oder „Regionalisierung“ der *Sozialversicherung*, unter Beseitigung der Regelung, daß diejenigen sozialen Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt werden (Art. 87 Abs. 2 GG). Statt dessen sollen in Zukunft, nach einer Übergangszeit, soziale Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich auf das Gebiet von mehr als drei Ländern erstreckt – und nur diese – nur kraft eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates als Bundesverwaltung weitergeführt werden. Ausgenommen bleiben lediglich solche Versicherungsträger, die ausschließlich für Einrichtungen des Bundes bestehen. Es würde nicht nur der bisherige Automatismus der Bundeszuständigkeit beseitigt, sondern auch in erheblichem Maße – so u. a. bei den Ersatzkassen, Betriebs-

krankenkassen und Berufsgenossenschaften – in die bestehende organisatorische und aufsichtsrechtliche Zuordnung eingegriffen. Es liegt auf der Hand, daß damit der bisher gewährleistete überregionale Gefahren- und Risikoausgleich und in der weiteren Folge die überregionale Beitragsgestaltung in Frage gestellt würde. Die „Regionalisierung“ der sozialen Sicherung vernachlässigt die unterschiedliche Finanzkraft der Länder, vor allem der neuen Länder im Beitrittsgebiet. Eine Reform dürfte nicht von abstrakten Gesichtspunkten eines vermeintlichen „Substanzverlustes“ und der Stärkung der Landespolitik im Gesundheitswesen bestimmt sein, sondern vielmehr von den schutzwürdigen Interessen der in der Versicherungsgemeinschaft verbundenen Beteiligten. Es erscheint wenig sachgerecht, die Organisationsreform der Sozialversicherung einseitig mit der Weiterentwicklung des Bundesstaats zu koppeln.

C. Deutschland als Glied eines vereinten Europa

Die einschneidendsten Veränderungen der deutschen Verfassungsordnung und auch des deutschen Bundesstaates werden durch die *fortschreitende Integration Europas* hervorgerufen. Unter den Bedingungen der globalen Politik und Wirtschaft kann der Nationalstaat in Europa Wohlfahrt und individuelle Daseinssicherung nur noch in einer supranationalen Kooperation garantieren. Die Länder haben in zunehmendem Maße, mit besonderer Energie seit der Verabschiedung der *Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986*, Versuche unter-

nommen, ihre Rechte und Interessen auch angesichts der fortschreitenden Integration Europas zu wahren. Diese Bestrebungen richteten sich schließlich auf eine Änderung des Art. 24 Abs. 1 GG. Auf Initiative der Länder Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz beschloß der Bundesrat im Mai 1991 eine entsprechende Gesetzesvorlage⁷⁾. Eine noch weitergehende Fassung des Art. 24 GG wurde im Oktober 1991 von der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates empfohlen⁸⁾. Die Grundlinie dieser Bestrebungen ist eine zweifache: Der Rang des bundesstaatlichen Prinzips verlange, die Länder über den Bundesrat an neuen Integrationsschritten zu beteiligen. Außerdem müsse die Mitwirkung der Länder bei der Willensbildung des Bundes in Europa-Angelegenheiten gewährleistet werden. Das erste kann dadurch erreicht werden, daß das Vertragsgesetz bei weiteren Änderungen der Europäischen Verträge von der Zustimmung des Bundesrates abhängig gemacht wird. Das zweite soll dadurch erreicht werden, daß den Ländern über den Bundesrat eine wesentliche Einflußnahme und im Kernbereich ihrer Landeshoheit ein Mitentscheidungsrecht bei der Willensbildung des Bundes eingeräumt wird und daß die Wahrnehmung der mitgliedstaatlichen Rechte Deutschlands im EG-Ministerrat vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden soll, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind. Das Nähere über die Mitwirkung, die den Ländern in Zukunft in Angelegenheiten der Europäischen Union zustehen soll, regelt ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

In dieser Form haben die Bestrebungen der Länder in den neuen *Europa-Artikel 23 GG* Eingang gefunden, den die Gemeinsame Verfassungskommission am 26. Juni 1992

als Vorschlag beschlossen hat und in dem – das Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages vorwegnehmend – die Verwirklichung eines vereinten Europa unter dem Namen der „*Europäischen Union*“ erscheint^{8a}). Der neue Europa-Artikel verbindet das Problem der Sicherung des deutschen Bundesstaates mit der Gewährleistung der zentralen Verfassungsgrundsätze im Zuge der Entwicklung der europäischen Föderation. Dieses Thema der „Struktursicherungsklausel“ ist hier nicht zu vertiefen.

Daß der Fortgang der europäischen Integration und die voraussichtliche Weiterentwicklung des vereinten Europa es erforderlich machen, die Stellung Deutschlands, die Wahrung seiner Verfassungsprinzipien und die Sicherung der deutschen Bundesstaatlichkeit durch eine Novellierung des Grundgesetzes ausdrücklich zu befestigen, kann nicht zweifelhaft sein. Die europäische Integration betrifft zuerst und in entscheidendem Maße die Aufgaben und den politischen Wirkungskreis des *Bundes* und insbes. die Staatsleitung durch die Bundesregierung und die Bundesgesetzgebung. Sie betrifft auch, wenngleich in weitaus geringerem Maße, die *Länder* und deren politischen Wirkungskreis. Gegenüber möglichen Mißverständnissen ist vor allem ins Licht zu rücken, daß nach einem überkommenen Grundprinzip des deutschen Bundesstaates allein der Umstand, daß die Länder Bundesgesetze ausführen, kein gleichrangiges Mitwirkungsrecht der Länder an der Bundesgesetzgebung begründet. Nur wenn die Einrichtung der Behörden oder das Verwaltungsverfahren der Länder geregelt werden, muß der Bundesrat dem Bundesgesetz zustimmen (Art. 84 Abs. 1 GG). Folgerichtig kann auch die Ausführung europarechtlicher Vorschriften durch die Länder – und selbst die Umsetzung von EG-Richtlinien durch die Lan-

desgesetzgebung – keine weitergehenden Mitwirkungsrechte rechtfertigen.

In der Auseinandersetzung über den neuen Europa-Artikel, auch in den Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission, hat das sog. „*Letztentscheidungsrecht*“ des Bundesrates eine besondere Rolle gespielt. Dabei geht es um folgende Klausel in Art. 23 Abs. 4 n.F. GG:

„Wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihr Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist bei der Willensbildung des Bundes insoweit die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren. In Angelegenheiten, die zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen für den Bund führen können, ist die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich.“

In den zusätzlich vereinbarten „Elementen“ für ein Ausführungsgesetz, von denen die Gemeinsame Verfassungskommission zustimmend Kenntnis genommen hat, ist dazu noch folgendes festgehalten: Kommt ein zunächst anzustrebendes Einvernehmen mit der Bundesregierung hinsichtlich der Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes insbes. in außenverteidigungs- und integrationspolitisch zu bewertenden Fragen nicht zustande, ist die Auffassung des Bundesrates maßgebend, wenn die vom Bundesrat vertretene Auffassung auf einem mit zwei Dritteln der Stimmen gefaßten Beschluß beruht. Um zu erkennen, wie tief dieses „Letztentscheidungsrecht“ des Bundesrates in die Aktionsfähigkeit des Bundes und in die staatsleitende Stellung der Bundesregierung eingreift und in welchem Maß die deutsche Europapolitik dadurch dem Zusammenspiel der 16 Landesregierungen ausgeliefert wird, ist auf den Tatbestand der

neuen Norm zu achten. Er umfaßt – wenngleich mit der undeutlichen Relativierung „im Schwerpunkt“ – den gesamten Bereich, den die Länder durch eigene Gesetzgebung gestalten können, also auch die Materien der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung⁹⁾ sowie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Es geht also keineswegs nur um Polizei, Gemeinden, Kultur und Schulen. Unklar ist auch, ob es abstrakt darauf ankommt, ob eine Materie außerhalb der ausschließlichen Bundesgesetzgebung betroffen ist, oder ob nach der Regel des Art. 72 Abs. 1 GG eine abschließende bundesgesetzliche Regelung auch das europapolitische Mitentscheidungsrecht des Bundesrates entfallen läßt.

Das Recht des Bundesrates, daß die Bundesregierung seine Auffassung maßgeblich zu berücksichtigen hat, ist eine nicht zu überwindende Vetoposition. Sogar die Frage der *gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes* wird davon erfaßt, wird also der alleinigen Beurteilung und Entscheidung der Bundesregierung entzogen. Darin liegt eine gravierende Verschiebung der Gewichte im Bundesstaat und im parlamentarischen Regierungssystem.

Das *Gemeinschaftsrecht* schließt es zwar nicht aus, daß die der Vertretungsmacht eines Mitgliedstaates zugrunde liegende Willensbildung auch durch andere Bundesorgane als die allein vertretungsberechtigte *Bundesregierung* beeinflusst wird. Das Entscheidungsrecht der Bundesregierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundestag kann aber nach dem Grundprinzip des parlamentarischen Regierungssystems nicht durch die Bindung an die Entscheidungen anderer Bundesorgane beseitigt werden. Die Bundesregierung kann – auch in innerstaatlichen Angelegenheiten – nicht einmal durch Ent-

schließungen des Bundestages endgültig festgelegt werden. Der durch die *Wahlen des Bundesvolkes* bestimmte politische Willen des Bundes kommt im Bundestag und mittelbar in der Bundesregierung zum Ausdruck. Diese demokratische Vermittlung und Verantwortung kann nicht durch politische Mitentscheidungsrechte anderer Bundesorgane in Frage gestellt werden. Es muß um so weniger einleuchten, daß der Verlust in der Funktionsweise der parlamentarischen Demokratie zu einer Stärkung der *Landesregierungen* führen muß, so daß die Konferenz der Ministerpräsidenten zu einem verdeckten Bundesorgan gemacht wird. Die Eigenständigkeit der einzelnen Länder wird durch diese Konstruktion ohnehin nur mittelbar gefördert.

Nur ein kurzer Blick kann noch auf die von den Ländern besonders hartnäckig erstrebte Möglichkeit geworfen werden, daß der Bund die Wahrnehmung der mitglied-schaftlichen Rechte Deutschlands auf einen vom Bundesrat benannten *Vertreter der Länder* übertragen soll, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind. In der Logik dieser Idee liegt es, daß der Bundesrat diesen „Vertreter der Länder“ instruiert. In der Logik des Verfassungsrechts und des Gemeinschaftsrechts dagegen liegt es, daß die Bundesregierung diesen „Vertreter der Länder“ instruiert, da er doch Rechte der Bundesrepublik Deutschland in EG-Organen ausüben soll. Es stellt sich auch die Frage, wem gegenüber jener „Vertreter der Länder“ verantwortlich sein soll. Wer im Rat der EG für Deutschland spricht, muß dem Bundestag parlamentarisch verantwortlich sein¹⁰).

Die *bundesstaatliche Balance* nicht weniger wie die wohlgefügte Ordnung der *parlamentarischen Demokratie*, die das Grundgesetz geschaffen hat, könnte durch den neuen

Europa-Artikel aus dem Gleichgewicht geraten. Die wohlerwogene Irregularität, die dem – aus weisungsgebundenen Mitgliedern der Landesregierungen gebildeten – Bundesrat ein abgestuftes Mitspracherecht bei der Ausübung der Staatsgewalt des Bundes gibt, steht dem Ausbau des Bundesrates zu einer praktisch gleichberechtigten „Zweiten Kammer“ entgegen. Die Balance würde auch in der Hinsicht gestört, daß sich der Bundesrat, über den besonderen Bereich der europäischen Fragen hinaus, zunehmend in ein Koordinierungsorgan der Bundesländer verwandelt. Dies muß Rückwirkungen auf den Landesparlamentarismus haben und dürfte Reformforderungen auf Landesebene auslösen. Diese Einschätzung ist nicht aus der Luft gegriffen. Es liegt bereits der Antrag vor, verfassungsändernde Gesetze in Zukunft neben den qualifizierten Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat auch von einer Zustimmung der Mehrheit der Landesparlamente abhängig zu machen, wenn die Kompetenzordnung geändert werden soll (Art. 79 Abs. 2a n.F. GG). Diese Änderung des Grundgesetzes würde – wie auf der Hand liegt – die Grundfesten des deutschen Bundesstaates verrücken und dem Bund und dem Bundesvolk die Verfügung über seine Verfassung, die Bundesverfassung, aus der Hand nehmen. Leider fehlt die Zeit, die Kritik an diesem neuen Petitum zu vertiefen.

Der Bundesstaat in der Verfassungsreform – dieses Thema läßt sich nicht so schnell ausschöpfen. Die *Gestaltungskraft des Föderalismus* ist im demokratischen Sozial-, Verbände- und Parteienstaat einem Wandel unterworfen. Die fortschreitende Integration Europas hat diesen Wandel nicht erst hervorgerufen. Sie hat ihn allerdings verstärkt und hat ihm einen spezifischen, die Grundlagen der Verfassungsordnung modifizierenden Weg gebahnt. Die Verfassung

des Bundesstaates wird ein Teil der sich entwickelnden *Verfassung Europas*. Wenn aber oft von einem „*Europa der Regionen*“ – und nicht von einem „*Europa der Vaterländer*“ – gesprochen wird, sollte damit nicht für einen dreistufigen Aufbau der Europäischen Union geworben werden. Die politische Kraft der europäischen Institutionen und die Legitimität ihrer Entscheidungsrechte kann nur durch die *Mitgliedstaaten* erhalten und gewährleistet werden. Nur in diesem Rahmen können die deutschen Länder oder europäische „*Regionen*“ als Teile der Mitgliedstaaten ein relatives Eigengewicht bewahren oder erhalten. Nur so kann der sich allenthalben regende „*Regionalismus*“ die gesuchte Identifikation der Menschen mit dem neuen Europa auf der Basis von Heimat und überschaubarem Lebensraum vermitteln.

Die unverwechselbare Leistung föderativer Staatsgestaltung ist es, kulturelle, ethnische oder geschichtliche Verschiedenheit in einem gewachsenen Gebiet anzuerkennen und in der staatlichen Form zu einer *gegliederten Einheit* zu führen. Der Bundesstaat ist mehr als der kooperative Zusammenschluß seiner Glieder, mehr als ein politischer Zweckverband. Er ist eine eigene und aus eigener Kraft und Legitimation wirkende, d. h. *staatliche* Einheit, die sich im Bund verkörpert. Eben deshalb ist es auch richtig, daß die föderative Kompetenzordnung, wie sie die Bundesverfassung niederlegt und garantiert, nicht als bloße Abgrenzung getrennter Hoheitsräume zu verstehen ist, sondern als wohlverteilte Ordnung und Balancierung der Staatsgewalt. Die Staatsrechtslehre von Rudolf Smend¹¹⁾ über Ulrich Scheuner¹²⁾ und Peter Lerche¹³⁾ bis Josef Isensee¹⁴⁾ hat nicht nachgelassen, die verfassungsrechtliche Gestalt der *föderativen Einheit der Vielfalt* zu durchdenken.

Trotz seines Wandels ist der Föderalismus in Deutschland, in der Schweiz und in anderen Bundesstaaten ein Legitimitäts- und Ordnungsprinzip von vitaler Ursprünglichkeit. Ein bemerkenswerter Beleg dafür waren die in der früheren DDR mit bezwingender Vielfalt erfolgreichen Bestrebungen, die dort seit Jahrzehnten beseitigten Länder wieder herzustellen. Dies zeigt auch, daß die föderative Gestaltung und Gliederung eines Staates nicht allein als *funktionales* Element der Dezentralisierung oder „vertikalen Gewaltenteilung“ verstanden werden kann¹⁵⁾. Der Föderalismus hat im 19. Jahrhundert die nationale Einheit Deutschlands erreicht. Er ist ein Prinzip und Integrationsmotor für das noch nicht abgeschlossene Werk der Wiedervereinigung Deutschlands. Und er ist die Grundlage für das schon weit fortgeschrittene, aber erst noch zu vollendende vereinte Europa.

Bonn, am 6. Oktober 1992

Anmerkungen

¹⁾ BRat Drucks. 360/92.

²⁾ Zu diesem Thema ist auf die Berichte von *P. Selmer* und *F. Kirchhof* „Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands“ auf der Staatsrechtslehrertagung in Bayreuth am 8. 10. 1992 zu verweisen (demnächst in VVDStRL 52, 1993).

³⁾ BVerfGE 60, 175/207.

⁴⁾ *H. von Mangoldt*, Das Bonner Grundgesetz, 1953, S. 126 f.

⁵⁾ BVerfGE 26, 338/382 f.; 78, 249/270.

⁶⁾ BVerfGE 2, 213/224.

⁷⁾ BTag Drucks. 12/549.

⁸⁾ BRat Drucks. 360/92.

^{9a)} Inzwischen hat eine entsprechende Gesetzesvorlage der Bundesregierung das Gesetzgebungsverfahren passiert (BTag Drucks. 12/3338).

- 9) Siehe *Schnoor*, 8. Sitzung der Gemeinsamen Verfassungskommission, 26. 6. 1992, Protokoll, S. 7.
- 10) Siehe auch Art. 146 EG-Vertrag i.d.F. des Maastrichter Vertrages.
- 11) *R. Smend*, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, in: Festgabe für Otto Mayer, 1916, S. 245; *ders.*, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928.
- 12) *U. Scheuner*, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, 1962, in: *ders.*, Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, S. 415.
- 13) *P. Lerche*, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, VVDStRL 21, 1964, S. 66; *ders.*, Aktuelle föderative Verfassungsfragen, 1968.
- 14) *J. Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, HStR, Bd. IV, 1990, § 98, S. 517; *ders.*, Der Föderalismus und der Verfassungsstaat der Gegenwart, AöR 115, 1990, S. 248.
- 15) Dieser Punkt ist nicht nur theoretisch, sondern auch politisch ein Hindernis für Neugliederungsprojekte, die sich nur an der eher funktionalen Maxime des Art. 29 Abs. 1 S. 1 GG orientieren, wonach zu gewährleisten ist, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Die bestehende Gliederung des Bundesgebietes, die weithin dieser Maxime nicht entspricht, ist gleichwohl – entsprechend den nachgeordneten Kriterien des Art. 29 Abs. 1 Satz 2 GG – die Basis der politischen Kräfteverteilung und die durch Geschichte und Nachkriegszeit geprägte Topologie der politischen und kulturellen Vielfalt der föderativen Ordnung Deutschlands. Ihr notwendiges Gegengewicht ist die ungeteilte Verantwortung des Bundes für die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit.

Literatur

- P. Badura*, Die Verfassungsfrage im wiedervereinigten Deutschland, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1991/2, 1991, S. 27
- ders.*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz und die Reformfrage, ThürVBl. 1992, 73
- J. Bauer*, Hrsg., Europa der Regionen, 1991
- E.-W. Böckenförde*, Recht, Staat, Freiheit, 1991
- Chr. Degenhart*, Direkte Demokratie in den Ländern – Impulse für das Grundgesetz? Staat 31, 1992, S. 77
- U. Everling*, Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft, in: Festschrift für Karl Doehring, 1989, S. 179
- D. Fuhrmann-Mittlmeier*, Die deutschen Länder im Prozeß der Europäischen Einigung, 1991

- M.-E. Geis*, Die „Kulturhoheit der Länder“, DÖV 1992, 522
- R. Grawert*, Zur Verfassungsreform, Staat 18, 1979, S. 229
- D. Grimm*, Die Zukunft der Verfassung, 1991
- B. Guggenberger/U. K. Preuß/W. Ullmann*, Hrsg., Eine Verfassung für Deutschland, 1991
- V. Guggenberger/T. Stein*, Hrsg., Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, 1991
- O. Jung*, Direkte Demokratie: Forschungsstand und -aufgaben, ZParl. 1990, 491
- E. Klein*, Bundesstaatlichkeit im vereinten Deutschland, in: Kirchhof/Klein/Raeschke-Keßler, Die Wiedervereinigung und damit zusammenhängende Rechtsprobleme, 1991, 23
- H. H. Klein*, Staatsziele im Verfassungsgesetz – Empfiehlt es sich, ein Staatsziel Umweltschutz in das Grundgesetz aufzunehmen? DVBl. 1991, 729
- K. Kruis*, Mehr Demokratie durch mehr Volksentscheid? Politische Studien, Sonderheft 2/1991, S. 41
- St. Langer*, Unitarismus und Föderalismus im künftigen Europa, DÖV 1992, 823
- E. G. Mahrenholz*, Die Verfassung und das Volk, 1992
- L. Menz*, Das Grundgesetz im vereinten Deutschland – zur Diskussion um eine Verfassungsreform, VBl BW 1991, 401
- D. Merten*, Hrsg., Föderalismus und Europäische Gemeinschaft, 1990
- F. Ossenbühl*, Probleme der Verfassungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 1992, 468
- G. Roellecke*, Brauchen wir ein neues Grundgesetz? NJW 1991, 2441
- W. Rudolf*, Das akzeptierte Grundgesetz, Europa und die Länder, in: Festschrift für Günter Dürig, 1990, S. 145
- W. Schmitt Glaeser*, Die Stellung der Bundesländer bei einer Vereinigung Deutschlands, 1990
- R. Scholz*, Revision des Grundgesetzes? 1991/3, S. 35
- Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufträge*, Bericht der Sachverständigenkommission, hrg. vom Bundesminister des Innern und dem Bundesminister der Justiz, 1983
- R. Steinberg*, Verfassungspolitik und offene Verfassung, JZ 1980, 385
- W. Graf Vitzthum*, Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen morgen – Landesverfassungsgebung und Grundgesetzreform –, Zeitschrift für Arbeitsrecht 22, 1991, S. 695
- R. Wahl*, Die Verfassungsfrage nach dem Beitritt, StWissStPr. 1990, 468
- P. Wilhelm*, Europa im Grundgesetz: Der neue Artikel 23, BayVbl. 1992, 705

Unser Autor

Peter Badura

geb. 1934, Dr. jur., ord. Professor der Rechte, Fachgebiet Öffentliches Recht, Habilitation Erlangen 1962, ord. Professor Göttingen 1964, München 1970.

Veröffentlichungen (Auswahl):

Das Verwaltungsmonopol (1963); Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtsstaat (1966); Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung (1971); Mitbestimmungsgesetz 1976 und Grundgesetz (1977) (zus. mit F. Rittner und B. Rütters); Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung (1980); Eigentum, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts (1983); Paritätische Mitbestimmung und Verfassung, 1985; Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, 1986; Die parteienstaatliche Demokratie und die Gesetzgebung, 1986; Staatsrecht, 1986; Der Schutz von Religion und Weltanschauung durch das Grundgesetz (1989); Das Verwaltungsverfahren, in: Erichsen/Martens (Hg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., 1991; Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: I. von Münch/E. Schmidt-Aßmann (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl., 1992.

Kleine Reihe der Walter-Raymond-Stiftung

Bisher erschienene Titel:

- Heft 1: OTTO B. ROEGELE
Zur inneren Lage der Bundesrepublik
- Heft 2: OTTO A. FRIEDRICH
Für das deutsche Modell
Vernunft und Solidität fortschrittlicher Politik
vergriffen
- Heft 3: THEODOR SCHIEDER
Ohne Geschichte sein?
Geschichtsinteresse, Geschichtsbewußtsein heute
vergriffen
- Heft 4: HEINZ-DIETRICH ORTLIEB
Führungslos in die Playboy-Gesellschaft
- Heft 5: MICHAEL ZÖLLER
Die Utopie der neuen Intelligenz
- Heft 6: HANS GÜNTHER ZEMPELIN
Leistung im Betrieb
Aus der Sicht betrieblicher Führungspraxis
- Heft 7: WOLFGANG FÖRSTER
Sozialistische Wirklichkeit:
Wettbewerb und Leistung
vergriffen
- Heft 8: OTTO B. ROEGELE
Diese oder eine andere Republik?
- Heft 9: WERNER WEBER
Ist Verlaß auf unser Grundgesetz?
- Heft 10: RAINER KOEHNE
Unternehmertum im Wandel
vergriffen
- Heft 11: HERMANN JOSEF WALLRAFF SJ
Katholische Soziallehre –
Leitideen der Entwicklung?
vergriffen

- Heft 12: GAHLEN/FELS
Wohlstand und Stabilität
bei begrenztem Wachstum (I)
vergriffen
- Heft 13: EHRENBERG/TIETMEYER
Wohlstand und Stabilität
bei begrenztem Wachstum (II)
vergriffen
- Heft 14: HANS MAIER
Die Zukunft unserer Bildung
vergriffen
- Heft 15: PHILIPP HERDER-DORNEICH
Strukturwandel und soziale Ordnungspolitik
- Heft 16: BRUNO MOLITOR
Krise der Marktwirtschaft?
- Heft 17: KLAUS MURMANN
Solidarität und Leistung
vergriffen
- Heft 18: WELLMANN/VON WEITERSHAUSEN
Ideologie und Bildungspolitik
- Heft 19: HANS DICHGANS
Bildung und Selektion
vergriffen
- Heft 20: ARBEIT
Existenzsicherung und Lebenswert
Materialien
- Heft 21: WERNER KNOPP
Preußen
Versunkener Staat – lebendiges Erbe
vergriffen
- Heft 22: BRUNO MOLITOR
Die Moral der Wirtschaftsordnung
- Heft 23: HERBERT SCHNEIDER
Solidarische Gesellschaft als Zukunft
- Heft 24: JOSEF HITPASS
Deutschlands Bildungswesen
Die Folgen der Reform

- Heft 25: LÜBBE/HENNIS
Rationalismus und Erfahrungsverlust
in der Arbeitswelt
vergriffen
- Heft 26: BRUNO MOLITOR
Staatsversagen
vergriffen
- Heft 27: BURKHARD WELLMANN
Arbeit
- Heft 28: MICHAEL ZÖLLER
Welfare – Das amerikanische Wohlfahrtssystem
- Heft 29: ROLF F. PAULS
Die atlantische Allianz
- Heft 30: BRUNO MOLITOR
Wohlfahrtsstaat – Die realisierte Utopie
vergriffen
- Heft 31: TOPITSCH/VOGEL
Pluralismus und Toleranz
– Alternative Ideen von Gesellschaft –
- Heft 32: ARMIN HEGELHEIMER
Bildung und Beruf
– Perspektiven für die Zukunft –
vergriffen
- Heft 33: GEISLER/RÜEGG
Erziehung zu neuen Tugenden?
Eliten in der Demokratie
vergriffen
- Heft 34: BRUNO MOLITOR
Umgang mit der totalitären Macht
- Heft 35: GIERSCH/LUFT
Perspektiven unserer Wirtschaft
Neue Schlüsselindustrien und Märkte
vergriffen
- Heft 36: MICHAEL ZÖLLER
Massengesellschaft und Massenkommunikation
– Beispiel Amerika –

- Heft 37: THEODOR BERCHEM
Elitebildung in der Massenuniversität
– Bilanz und Perspektiven der Hochschulreform –
- Heft 38: HONECKER/WALLRAFF
Sozialstaat in der Krise
- Heft 39: EDUARD PICKER
Arbeitskampffreiheit und
Kampffreiheitsgrenzen
- Heft 40: ARMIN HEGELHEIMER
Hochschulabsolventen – Herausforderung
und Chance für Wirtschaft und Gesellschaft
- Heft 41: LAMPERT/WINGEN
Familien und Familienpolitik –
Bestandsaufnahme und Perspektiven
- Heft 42: MANFRED SOMMER
Lehramtsabsolventen
in außerschulischen Tätigkeitsfeldern
vergriffen
- Heft 43: BADURA/KAISER
Parlamentarische Gesetzgebung
und Geltungsanspruch des Rechts
- Heft 44: EDUARD PICKER
Die Regelung der „Arbeits- und Wirtschaftsbedin-
gungen“ – Vertragsprinzip oder Kampfprinzip?
- Heft 45: WOLFGANG WELSCH
Postmoderne – Pluralität als ethischer und politischer
Wert
- Heft 46: GERHARD DEIMLING
Erziehung und Recht
- Heft 47: JÜRGEN ENGERT
Das Ende der Nachkriegszeit – Beobachtungen in
beiden deutschen Gesellschaften

- Heft 48: ERNST-GERHARD ERDMANN
Wirtschaftliche und soziale Perspektiven des Europäischen Binnenmarktes
- Heft 49: KLAUS MURMANN
Reden zur deutschen Einheit
- Heft 50: THOMAS PETERSEN
Volonté générale und Volonté particulière
Konsens, Konflikt und Kompromiß in der Demokratie
- Heft 51 KRÜGER/METZE
Staat und Gesellschaft nach dem Scheitern des sozialistischen Experiments
vergriffen
- Heft 52 MARTIN KRIELE
„Wahrheit“ in Funk und Fernsehen
- Heft 53 JOACHIM FEST
Nach den Utopien
– Eine Betrachtung zur Zeit
- Heft 54 HENNING OTTMANN
Gedanken zur geistigen Situation der Zeit

Veröffentlichungen der Stiftung

- Band 1: „Eigentum und Eigentümer
in unserer Gesellschaftsordnung“,
1960, XII, 239 Seiten,
mit Beiträgen von GUSTAV GUNDLACH SJ, JOSEF
HÖFFNER, OSWALD VON NELL-BREUNING SJ, HER-
MANN JOSEF WALLRAFF SJ, KLAUS VON BISMARCK,
WALTER KÜNNETH, ERNST STEINBACH, HEINZ-
DIETRICH WENDLAND, ARNOLD GEHLEN, WILLI
GEIGER, GÜNTHER SCHMÖLDERS, CLEMENS AUGUST
ANDREAE
vergriffen
- Bände 2 „Der Mensch im Betrieb, Freiheit und
und 3: Persönlichkeit – Möglichkeiten und Grenzen“,
1962, XI, 181 Seiten,
mit Beiträgen von EUGEN GERSTENMAIER, FRANZ
HENGBACH, THEODOR LITT, KARL C. THALHEIM,
ARNOLD GEHLEN, OTTO ESSER, ADOLF SCHWARZ-
LOSE, PASCUAL JORDAN
1962, XI, 351 Seiten,
mit Beiträgen von LUDWIG VAUBEL, RALF DAHREN-
DORF, HANS PAUL BAHRDT, HUGO MÖLLER, KARL
VALENTIN MÜLLER, ARNOLD GEHLEN, WILHELM
HERSCHEL, BERNHARD HERWIG, DIETRICH VON OP-
PEN.
- Band 4: „Die unternehmerische Verantwortung
in unserer Gesellschaftsordnung –
Tatbestand und Forderung“,
1964, 344 Seiten und eine Abbildung,
mit Beiträgen von HANS FREYER, ALWIN MÜNCH-
MEYER, ARNOLD GEHLEN, ERIC VOEGELIN, LUDWIG
VON FRIEDEBURG, GERHARD LEIBHOLZ, OTTO
A. FRIEDRICH, GUSTAV GUNDLACH SJ, WALTER
BAUER, RUDOLF WILHELM EVERSMAHNN, GERHARD
ERDMANN, DIETER SCHÄFER, PAUL MERTENS, GÜN-
TER SCHMÖLDERS

- Bannó: „Wirtschaft und Schule,
Erfahrungen – Grundsätze – Empfehlungen“,
1965, 352 Seiten,
mit Beiträgen von HELLMUT BECKER, CARL-HEINZ
EVERS, ein Lehrer aus der SBZ, FRITZ ARLT, HART-
MUT VOGT, HUGO MÖLLER, KARL STIEGER, HANS
BOHNENKAMP
vergriffen
- Bannó: „Aufgaben und Stellung der Arbeitgeber-
und Arbeitnehmer-Organisationen
in der Bundesrepublik Deutschland“,
1966, 204 Seiten und eine Abbildung,
mit Beiträgen von SIEGFRIED BALKE, FRANZ DEUS,
JOSEF HERMANN DUFHUES, GERHARD ERDMANN,
FRITZ ERLER, HEINZ STARKE, WERNER WEBER
vergriffen
- Bann7: „Mitarbeiten – Mitverantworten –
Mitbestimmen“,
1966, 294 Seiten,
mit Beiträgen von ERNST-GERHARD ERDMANN,
HANS RAUPACH, GERHARD ZEITEL, HANS L. MERK-
LE, EMIL KÜNG, WOLFGANG EICHLER
vergriffen
- Bann8: „Leistungsbereitschaft –
Soziale Sicherheit – Politische Verantwortung“,
1967, 256 Seiten,
mit Beiträgen von HANS THOMAE, HANS ACHINGER,
GERHARD ERDMANN, ROMAN SCHNUR, ARNOLD
GEHLEN
vergriffen
- Bann9: „Wirtschaft und Höhere Schule“,
1968, 338 Seiten,
mit Beiträgen von HANS BOCKELMANN, FRITZ EDEL-
MANN, GERHARD TRAUTH, KURT SICH, ROLF RO-
DENSTOCK, HANS SCHEUERL, WILHELM HAHN,
GÜNTHER KLEMM, KARL-HEINZ GAASCH, FRANZ EB-
NER, HANS-HERMANN GROOTHOFF

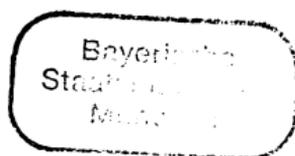
- Band 10: „Unternehmer und Bildung“ – Festschrift
zum 60. Geburtstag von LUDWIG VAUBEL,
1968, 152 Seiten,
mit Beiträgen von SIEGFRIED BALKE, HANS-HER-
MANN GROOTHOFF, ARNOLD GEHLEN, GÜNTER
SCHMÖLDERS, RUDOLF WILHELM EVERSMAAN, ROLF
RODENSTOCK, GUSTAV STEIN, PETER K. TEMMING,
WOLFGANG EICHLER, SIEGFRIED FASSBENDER, HANS
HELLWIG, HERMANN FRANKE, FRITZ ARLT
vergriffen
- Band 11: „Führung in einer freiheitlichen Gesellschaft“,
1969, 272 Seiten,
mit Beiträgen von WERNER ERNST, LUDWIG BÖL-
KOW, HANNS MARTIN SCHLEYER, HERBERT WEH-
NER, WERNER WEBER
- Band 12: „Eigentum – Wirtschaft – Fortschritt: Zur Ord-
nungsfunktion des privaten Produktiveigentums“,
1970, 356 Seiten,
mit Beiträgen von WOLFGANG FÖRSTER, GISELHER
WIRSING, ERICH STREISSLER, THEODOR MULDER SJ,
F. WILHELM CHRISTIANS, WOLFGANG HERION,
HEINZ MARKMANN, THEODOR ESCHENBURG
vergriffen
- Band 13: „Phänomen Sozialkritik – Objekt Wirtschaft“
XIII. Gespräch zwischen Wirtschaft
und Wissenschaft,
1971, 106 Seiten,
mit Beiträgen von OTTO A. FRIEDRICH, HEINZ-
DIETRICH ORTLIEB, HANS-JOACHIM SCHOEPS,
GOTTFRIED BOMBACH, HORST RUPRECHT, GER-
HARD STOLTENBERG, OTTO B. ROEGELE, JOHANNES
HIRSCHMANN SJ, RUDOLF WILHELM EVERSMAAN
vergriffen

- Bann 4: „Wirtschaft und öffentliche Meinung“,
1972, 308 Seiten,
mit Beiträgen von WOLFGANG R. LANGENBUCHER,
ARNOLD GEHLEN, JOACHIM H. KNOLL, ERWIN K.
SCHEUCH, ELISABETH NOELLE-NEUMANN, ERNST
TOPITSCH, RUDOLF WILHELM EVERSMAAN
vergriffen
- Bann 5: „Orientierungen heute – Verbindlichkeiten
in Staat, Gesellschaft, Wirtschaft“,
1973, 280 Seiten,
mit Beiträgen von HERBERT KREMP, GERHARD
SZCZESNY, ROMAN SCHNUR, HANS DIETRICH GEN-
SCHER, JOHANN PHILIPP FREIHERR VON BETHMANN,
DIETER SCHÄFER
- Bann 16: „Leistung und Wettbewerb –
Herausforderungen und Folgerungen“,
1974, 340 Seiten,
mit Beiträgen von HEINZ-DIETRICH ORTLIEB, WOLF-
GANG FÖRSTER, JOHANN HEINRICH VON BRUNN,
HANS GÜNTHER ZEMPELIN, HERMANN JOSEF WALL-
RAFF SJ, PHILIPP HERDER-DORNEICH, FRITZ ARLT
vergriffen
- Bann 17: „Solidarität und Leistung“,
1978, 236 Seiten,
mit Beiträgen von HERMANN LÜBBE, ARTHUR F. UTZ
OP, PETER VON OERTZEN, RICHARD VON WEIZ-
SÄCKER
- Bann 18: „Bildung und Beruf“,
1979, 282 Seiten,
mit Beiträgen von WALTER BRAUN, PETER GLOTZ,
ERWIN K. SCHEUCH, DIETER SPETHMANN, HANS-
HERMANN GROOTHOFF
- Bann 19: „Arbeit –
Existenzsicherung und Lebenswert“,
1981, 295 Seiten,
mit Beiträgen von HERMANN LÜBBE, CARL AMERY,
WILHELM HENNIS, HANS-HEINRICH HATLAPA,
FRIEDRICH H. TENBRUCK

- Band 20: „Elite – Zukunftsorientierung
in der Demokratie“,
1982, 300 Seiten,
mit Beiträgen von WALTER RÜEGG, ERICH E. GEIS-
LER, ANKE FUCHS, RUDOLF SCHLENKER, MICHAEL
ZÖLLER
vergriffen
- Band 21: „Pluralismus –
Legitimationsprobleme im Interessenwandel“,
1982, 300 Seiten,
mit Beiträgen von ERNST TOPITSCH, KLAUS MUR-
MANN, LUDOLF HERMANN, HANS-JOCHEN VOGEL,
GERHARD DEIMLING
- Band 22: „Sozialstaat –
Die Krise seiner Ethik“,
1983, 317 Seiten,
mit Beiträgen von TYLL NECKER, CHRISTIAN
STARCK, MARTIN HONECKER, HERMANN JOSEF
WALLRAFF SJ, BERND GUGGENBERGER, PETER
BADURA
- Band 23: „Arbeitsgesellschaft –
Wandel ihrer Strukturen“,
1984, 276 Seiten,
mit Beiträgen von ODO MARQUARD, KLAUS LUFT,
HERBERT GIERSCH, CLAUS OFFE, FRITZ-HEINZ HIM-
MELREICH
- Band 24: „Die Zukunft der Sozialen Partnerschaft“,
1986, 270 Seiten,
mit Beiträgen von BURGHARD FREUDENFELD, BRUNO
S. FREY, BERND RÜTHERS, ERNST BREIT, OTTO ES-
SER, JOSEF ISENSEE
- Band 25: „Familie und Arbeitswelt“,
1986, 338 Seiten,
mit Beiträgen von MAX WINGEN, FRIEDRICH FÜR-
STENBERG, GERTRUD HÖHLER, HEINZ LAMPERT, ED-
MUND STOIBER, KLAUS MURMANN

- Band 26: „Das Recht in einer freiheitlichen Industriegesellschaft“,
1988, 228 Seiten,
mit Beiträgen von HANS GÜNTHER ZEMPELIN, ROMAN HERZOG, JOSEPH H. KAISER, PETER BADURA, KARL-ERNST SCHENK, KARL-HEINRICH FRIAUF
- Band 27: „Die Zukunft gestalten – Möglichkeiten und Grenzen realpolitischen Handelns“,
1988, 266 Seiten,
mit Beiträgen von HANS GÜNTHER ZEMPELIN, HASO HOFMANN, ERHARD EPPLER, HANS KARL SCHNEIDER, HELMUT SIHLER, GERHARD FELS
- Band 28: „Arbeitszeit und Arbeitszeitflexibilisierung als Faktor internationaler Konkurrenzfähigkeit – Ein Beitrag zur Standortdiskussion –“,
1989, 112 Seiten,
mit Beiträgen von HANS GÜNTHER ZEMPELIN, MANFRED LENNINGS, JOHAN CORNELIUS BLANKERT, HELMUT RAUH, AKE THOMASSON, PETER HASLER, TOSHIO A. SUZUKI, GERHARD FELS
- Band 29: „Die modernen Medien und die Zukunft der Gesellschaft“,
1990, 320 Seiten,
mit Beiträgen von HANS GÜNTHER ZEMPELIN, RUDOLF WILDENMANN, FRIEDRICH TENBRUCK, DANIEL GOEUEVERT, DIETER WEIRICH, DIETER STOLTE, WERNER E. KLATTEN, GOTTFRIED MAHRENHOLZ
- Band 30: „Die soziale Ordnung des Europäischen Binnenmarktes – Einheit oder Vielfalt?“,
1991, 311 Seiten,
mit Beiträgen von HANS GÜNTHER ZEMPELIN, ERNEST ZAHN, CARL OTTO LENZ, THOMAS HERTZ, HANS UNTERSEH, ERNST-GERHARD ERDMANN, GERD MUHR, LUTZ G. STAVENHAGEN

- Band 31: „Staat und Gesellschaft nach dem Scheitern des sozialistischen Experiments“,
1991, 318 Seiten,
mit Beiträgen von HANS GÜNTHER ZEMPELIN, KARL DIETRICH BRACHER, THOMAS MEYER, KLAUS LECIEJEWSKI, KARL LEHMANN, FRANK SCHIRRMACHER, KARL KAISER
- Band 32: „Grundlagen der freiheitlichen Ordnung“,
1992,
mit Beiträgen von HANS GÜNTHER ZEMPELIN, KLAUS STERN, MICHAEL ZÖLLER, HERRMANN CHRISTIAN ALBECK, FRITZ-HEINZ HIMMELREICH, RICHARD SCHRÖDER, SIR CHRISTOPHER MALLABY



Redaktion der Veröffentlichungen und der KLEINEN REIHE:
RA Arno Krüger
Dipl.-Soz. Wiss. Eckhard Metze

Geschäftsführung der Walter-Raymond-Stiftung
Gustav-Heinemann-Ufer 72, 5000 Köln 51
Tel. 02 21/3 79 52 21