

§ 14

Die Verfassungsentwicklung des wiedervereinten Deutschland

Hartmut Bauer

Übersicht

	Rn.		Rn.
A. Verfassungsentwicklung zwischen Kontinuität, Änderung und Wandel des Grundgesetzes	1– 11	I. Wiedervereinigung: Innovationsimpuls für die Verfassungsentwicklung	49– 54
I. Kontinuität und förmliche Änderungen des Grundgesetzes	1– 3	II. Grundrechte	55– 66
II. Verfassungswandel	4– 6	1. Förmliche Verfassungs- änderungen im Grundrechtsabschnitt	55– 61
III. Internationale, supranationale und föderale Entwicklungskontexte	7– 9	2. Grundrechtsentwicklung	62– 66
IV. Das Grundgesetz als Fokus der Verfassungsentwicklung	10– 11	III. Verfassungsprinzipien	67–116
B. Verfassungseinheit und Vergangenheitsbewältigung	12– 48	1. Konkretisierung und Erweiterung der Staatsziel- bestimmungen	68– 82
I. Verfassungseinheit im Prozeß der Rechtsangleichung	12– 30	a) Staatsziele in der Verfas- sungsreformdebatte	68– 69
1. Geltungserstreckung von Bundes- und Gemein- schaftsrecht	13– 15	b) Staatsziele Umwelt- schutz und Tierschutz	70– 74
2. Modifiziertes Verfassungsrecht auf Zeit	16– 30	c) Staatsziel Vereintes Europa	75– 79
a) Zeitlich befristetes Über- gangsverfassungsrecht	16– 18	d) Inkurs: Europäisierung des Grundgesetzes	80– 82
b) Auf Dauer gestelltes Über- gangsverfassungsrecht	19	2. Rechtsstaat	83– 86
c) Finanzverfassungsrecht- liches Übergangsrecht	20– 25	3. Parlamentarische Demokratie	87– 97
d) Sonderverfassungsrecht Ost aus Richterhand?	26– 30	a) Direkte Demokratie	87
II. Vergangenheitsbewältigung	31– 45	b) Demokratie im Euro- päisierungs- und Inter- nationalisierungssog	88– 91
1. Restitution und Entschädigung	32– 35	c) Wahlrecht, Parlaments- recht, Parteienrecht	92– 97
2. Rehabilitierung und Wiedergutmachung	36– 41	4. Sozialstaat	98–104
3. Vergangenheitsbewältigung durch Strafrecht	42– 45	5. Bundesstaat	105–116
III. Rechtsangleichung und Vergan- genheitsbewältigung: Bewährungs- probe für das Grundgesetz	46– 48	a) Bundesstaatsreform	107–113
C. Entwicklung der Grundrechte und Verfassungsprinzipien	49–116	b) Fortwährender Reformbedarf	114–116
		D. Retrospektiven und Perspektiven	117–130
		I. Kontinuität und Wandel des Grundgesetzes	117–120
		II. Tendenzen der Verfassungsentwicklung	121–127
		III. Europa im Verfassungsfieber?	128–130
		E. Bibliographie	

A. Verfassungsentwicklung zwischen Kontinuität, Änderung und Wandel des Grundgesetzes

I. Kontinuität und förmliche Änderungen des Grundgesetzes

1

Verfassungs-
kontinuität

Die Staatspraxis setzte im Prozeß der Wiedervereinigung auf Verfassungskontinuität: Schon kurz nach der friedlichen Revolution vom November 1989¹ signalisierte in der noch fortbestehenden DDR die Angleichung der Rechtsordnung an bundesrepublikanische Verfassungsgrundsätze² die hohe Attraktivität des Grundgesetzes. Und in der alsbald einsetzenden Kontroverse über die verschiedenen Wege zur Herstellung der Einheit Deutschlands³ entschieden sich die politischen Akteure am Ende nicht für den teilweise geforderten verfassungsrechtlichen Neubeginn; statt dessen wählten sie die Beitrittsoption⁴ und wahrten damit prinzipiell⁵ die Identität des Grundgesetzes. Nicht anders verhielt es sich später mit der durch die Wiedervereinigung (mit)angestoßenen Verfassungsreformdiskussion⁶, die weder in eine von manchen erhoffte, unmittelbar vom Volk beschlossene neue Verfassung⁷ noch in eine Totalrevision mündete, sondern – trotz einer Reihe von weit mehr als nur

1 → Oben *Kilian*, § 12.

2 Vgl. *Görg Haverkate*, Rechtseinheit als Aufgabe, in: HStR IX, 1997, § 209 Rn. 3; → oben *Kilian*, § 12 Rn. 56ff.

3 Beitritt der DDR nach Art. 23 GG a. F., neue Verfassungsgebung nach Art. 146 GG a. F. oder Herstellung der Einheit unter einem von den beiden deutschen Staaten ausgehandelten Verfassungsdach; vgl. dazu *Christian Tomuschat*, Wege zur deutschen Einheit, in: VVDStRL 49 (1990), S. 70ff. m. weit. Nachw. Vgl. zur seinerzeitigen Diskussion auch *Jochen Abr. Frowein*, Die Verfassungslage Deutschlands im Rahmen des Völkerrechts, in: VVDStRL 49 (1990), S. 7ff.; *Josef Isensee*, Staatseinheit und Verfassungskontinuität, in: VVDStRL 49 (1990), S. 39ff. (insbes. S. 48ff.); *Albrecht Randelzhofer*, Deutsche Einheit und europäische Integration, in: VVDStRL 49 (1990), S. 101ff.; retrospektiv vgl. *Peter Lerche*, Der Beitritt der DDR – Voraussetzungen, Realisierung, Wirkungen, in: HStR VIII, 1995, § 194 Rn. 3ff., 12ff.

4 Beitritt der DDR nach Art. 23 S. 2 GG a. F.; vgl. Art. 1 Evtv vom 31. 8. 1990 (BGBl II, S. 889) mit EvtvG vom 23. 9. 1990 (BGBl II, S. 885).

5 Zu den beitriffsbedingten Grundgesetzänderungen, die das Grundgesetz jenseits vereinigungsspezifischer Regelungen (Streichung bzw. Neufassung der das nun obsoleete Wiedervereinigungsgebot normierenden Vorschriften, Übergangsregelungen etc.) nicht zentral veränderten, siehe Art. 4 Evtv; dazu *Hans Hugo Klein*, Kontinuität des Grundgesetzes und seine Änderung im Zuge der Wiedervereinigung, in: HStR VIII, 1995, § 198 Rn. 23ff.; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 1999, S. 1942ff.

6 Siehe dazu die Empfehlungen in Art. 5 Evtv sowie die darauf zurückgehenden Berichte der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates (BR-Drs 360/92) und der Gemeinsamen Verfassungskommission (BT-Drs 12/6000).

7 Der anfängliche Streit über den „richtigen“ Weg der Wiedervereinigung setzte sich später in Debatten über den „richtigen“ Weg einer Verfassungsrevision (nach Art. 79 GG oder nach Art. 146 GG n. F.) fort; zur umstrittenen Auslegung von Art. 146 GG n. F. vgl. *Michael Sachs*, Das Grundgesetz im vereinten Deutschland – endgültige Verfassung oder Dauerprovisorium?, in: JuS 1991, S. 985ff.; *Josef Isensee*, Braucht Deutschland eine neue Verfassung? Überlegungen zur neuen Schlußbestimmung des Grundgesetzes, Art. 146, 1992; *Paul Kirchhof*, Brauchen wir ein erneuertes Grundgesetz?, 1992, S. 13ff.; *Ewald Wiederin*, Die Verfassungsgebung im wiedervereinigten Deutschland, in: AöR 117 (1992), S. 410ff.; *Martin Heckel*, Die Legitimation des Grundgesetzes durch das deutsche Volk, in: HStR VIII, 1995, § 197 Rn. 5ff., 86ff.; *Dirk Heckmann*, Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen, 1997, S. 446ff.; Dreier GG III, Art. 146 Rn. 12f., 28, 29ff.; *Axel v. Campenhausen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III⁴, Art. 146 Rn. 14ff., 19ff.; jew. m. weit. Nachw.

punktuellen Einschnitten – das Grundgesetz konzeptionell bestätigte⁸. Die wiederholten politischen Leitentscheidungen für den Erhalt des Grundgesetzes belegen sowohl dessen normative Integrations- und Steuerungskraft⁹ bei der Bewältigung des Transformationsprozesses als auch die – jedenfalls auf den ersten Blick – ungebrochene Akzeptanz historisch gewachsener, bewährter (westdeutscher) Verfassungsgrundsätze im vereinten Deutschland¹⁰.

Bei allem Bemühen um Kontinuität im Prinzipiellen hat sich das äußere Erscheinungsbild des Grundgesetzes seit der Wiedervereinigung¹¹ allerdings passagenweise beträchtlich verändert. Ohne die beitriffsbedingten Änderungen stehen einem einzigen Eingriff in den Verfassungstext während der 80er Jahre, der zudem lediglich einen Satz abänderte, im darauffolgenden Jahrzehnt insgesamt zwölf Änderungsgesetze¹² gegenüber, mit denen über 50 einzelne Artikel, Artikelabsätze, Sätze oder Satzteile aufgehoben, eingefügt oder geändert wurden – nicht weniger als zehn Abschnitte des Grundgesetzes waren davon unmittelbar betroffen. Anzahl und Umfang der förmlichen Verfassungsänderungen erinnern an politisch bewegte Zeiten, können als Indikatoren für eine längere Phase des Umbruchs, zumindest aber der Anpassung an neue Herausforderungen gelten und dokumentieren im Rückblick weitläufigen Reformbedarf.

2

Umfangreiche
Änderungen

Von der Wiedervereinigung gingen dafür wichtige Impulse aus¹³. Doch war sie nicht alleiniger Motor der verfassungsrechtlichen Neuerungen. So verweisen beispielsweise die Empfehlungen zur Befassung mit künftigen Verfassungsänderungen in Art. 5 des Einigungsvertrages auf einen Gemeinsamen Beschluß der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990; dieses sogenannte Eck-

3

Erneuerungsimpulse

-
- 8 In diese Richtung die resümierende Einschätzung durch *Josef Isensee*, Mit einem blauen Auge davongekommen – das Grundgesetz, in: NJW 1993, S. 2583ff. (zu den Ergebnissen der Gemeinsamen Verfassungskommission); *Rupert Scholz*, Zehn Jahre Verfassungseinheit, in: DVBl 2000, S. 1377 (1381).
- 9 Dazu allgemein *Paul Kirchhof*, Die Steuerungsfunktion von Verfassungsrecht in Umbruchsituationen, in: Joachim Jens Hesse/Gunnar Folke Schuppert/Katharina Harms (Hg.), Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen, 1999, S. 31ff.
- 10 Vgl. – auch zu gegenläufigen Tendenzen – *Helmuth Schulze-Fielitz*, Die deutsche Wiedervereinigung und das Grundgesetz, in: Hesse/Schuppert/Harms (N 9), S. 65 (70ff.).
- 11 Zur Entwicklung des Grundgesetzes bis 1990 → oben *Hofmann*, § 9.
- 12 37. ÄndG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 14. 7. 1992, BGBl I, S. 1254); 38. ÄndG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 21. 12. 1992, BGBl I, S. 2086); 39. ÄndG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Artikel 16 und 18] v. 28. 6. 1993, BGBl I, S. 1002); 40. ÄndG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 20. 12. 1993, BGBl I, S. 2089); 41. ÄndG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 30. 8. 1994, BGBl I, S. 2245); 42. ÄndG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Artikel 3, 20a, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118a und 125a] v. 27. 10. 1994, BGBl I, S. 3146); 43. ÄndG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 3. 11. 1995, BGBl I, S. 1492); 44. ÄndG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Artikel 28 und 106] v. 20. 10. 1997, BGBl I, S. 2470); 45. ÄndG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Artikel 13] v. 26. 3. 1998, BGBl I, S. 610); 46. ÄndG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Artikel 39] v. 16. 7. 1998, BGBl I, S. 1822); 47. ÄndG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Artikel 16] v. 29. 11. 2000, BGBl I, S. 1633); 48. ÄndG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Artikel 12a] v. 19. 12. 2000, BGBl I, S. 1755); seither hinzugekommen sind 49. ÄndG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Art. 108] v. 26. 11. 2001, BGBl I, S. 3219); 50. ÄndG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Staatsziel Tierschutz] v. 26. 7. 2002, BGBl I, S. 2862); 51. ÄndG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Artikel 96] v. 26. 7. 2002, BGBl I, S. 2863).
- 13 Zur Arbeit der auf Art. 5 Evtr zurückgehenden Gemeinsamen Verfassungskommission, deren Bericht (N 6), das daran anknüpfende Gesetzgebungsverfahren und die schließlich verwirklichten Verfassungsänderungen siehe die zusammenfassende Würdigung bei *Michael Kloepfer/Mathias Lang*, Verfassungsänderung statt Verfassungsreform, 1995 m. weit. Nachw.

punkte-Papier¹⁴ entstand zwar während des Vereinigungsprozesses, nahm die sich abzeichnende Wiedervereinigung aber letztlich nur zum Anlaß, angesichts einer jahrzehntelangen Erosion von Rechten der Länder¹⁵ eine schon seit längerem angemahnte¹⁶ Revitalisierung des Föderalismus¹⁷ anzuregen. Andere Grundgesetzänderungen waren durch die wachsende europäische und internationale Verflechtung des Verfassungsstaates stimuliert oder trugen Privatisierungsanliegen Rechnung¹⁸; sie weisen zum Teil ebenfalls Bezüge zur Wiedervereinigung auf, lassen sich aber nicht allein auf die deutsche Einheit zurückführen¹⁹.

II. Verfassungswandel

- 4 Parallel zu den Normtextänderungen setzte sich in den 90er Jahren die für das Grundgesetz seit jeher zu beobachtende Verfassungsentwicklung²⁰ auf den Wegen des stillen Verfassungswandels²¹ fort. Damit ist jenes Segment der Rechts- und Rechtsfortbildung angesprochen, das – mit der hier gebotenen Vereinfachung – Ausdifferenzierungen, Modifikationen und Wandlungen des Verfassungsrechts erfaßt, die sich bei unverändertem Wortlaut aus einem komplexen Zusammenspiel der realen politischen, sozialen, ökonomischen und ökologischen Verhältnisse, der darauf bezogenen Verfassungspraxis und der gerichtlichen Spruchpraxis in steter Wechselwirkung mit den Verfassungswissenschaften und der öffentlichen Meinung durch Konkretisierung, Auslegung und praktische Handhabung der Verfassung ergeben²².

Verfassungsrechts-
fortbildung

14 Abgedruckt als Anlage zu Rheinl.-Pfalz LT-Drs 11/4466; s. auch u. Rn. 106.

15 *Kloepfer/Lang* (N 13), S. 102.

16 S. nur zum Konzept des Konkurrenzföderalismus frühzeitig *Hartmut Klatt*, *Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 31/82*, S. 3 ff. (21 ff.).

17 S. u. Rn. 104 ff.

18 Vgl. vorerst nur *Schulze-Fielitz* (N 10), S. 74; s. u. Rn. 53, 60, 74 ff., 120 ff.

19 So gingen von den neuen Ländern (und der vereinigungsbedingten Finanzknappheit) wichtige Impulse für die Privatisierung auch in Westdeutschland aus (programmatisch: *Kronberger Kreis*, *Privatisierung auch im Westen*, 1993), die jedoch nicht monokausal waren (vgl. zu gemeinschaftsrechtlichen Direktiven und Privatisierungshebeln *Hartmut Bauer*, *Privatisierung von Verwaltungsaufgaben*, in: *VVDStRL 54* [1995], S. 243 ff. [259 ff.]; *Reiner Schmidt*, *Privatisierung und Gemeinschaftsrecht*, in: *Die Verwaltung 28* [1995], S. 281 ff.; *Jörn Axel Kämmerer*, *Privatisierung*, 2001, S. 90 ff. m. weit. Nachw.). Auch der Druck zur Schaffung des neuen Europa-Artikels (Art. 23 GG n. F.) wurde im Zuge der Wiedervereinigung verstärkt, ist in der Sache aber Reaktion auf politische Problemlagen, die schon wesentlich früher zu Konflikten geführt haben (vgl. nur *BVerfGE 92*, 203 [230]). Ähnliche Zusammenhänge lassen sich für anderweitige Grundgesetzänderungen wie die Aufnahme des Umweltschutzes (Art. 20a GG) nachweisen, die zwar (auch) auf eine Empfehlung in Art. 5 Evtr zurückgeht, letztlich jedoch eine jahrzehntelange Debatte über die verfassungsrechtliche Verankerung des Umweltschutzes abschließt (*Michael Kloepfer*, in: *BK*, Art. 20a [1996] Rn. 1 ff.; *Helmuth Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG II, Art. 20a Rn. 4 ff.; jew. m. weit. Nachw.).

20 Zur Terminologie vgl. *Brun-Otto Bryde*, *Verfassungsentwicklung*, 1982, S. 17 ff. m. weit. Nachw.

21 Vgl. dazu allgemein *Peter Lerche*, *Stiller Verfassungswandel als aktuelles Politikum*, in: *FG für Theodor Maunz*, 1971, S. 285 ff.; *Bryde* (N 20), S. 20 ff., 245 ff.; *Peter Badura*, *Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht*, in: *HStR VII*, 1992, § 160 Rn. 13 ff.; *Gunnar Folke Schuppert*, *Rigidität und Flexibilität von Verfassungsrecht*, in: *AöR 120* (1995), S. 32 (68 ff.); *Wolf-Rüdiger Schenke*, *40 Jahre Grundgesetz*, in: *JZ 1989*, S. 653 (653 ff.); abweichend *Peter Häberle*, *Zeit und Verfassung*, in: *Ralf Dreier/Friedrich Schwegmann* (Hg.), *Probleme der Verfassungsinterpretation*, 1976, S. 293 ff., der den Verfassungswandel terminologisch in der Verfassungsinterpretation aufgehen lassen will.

22 → *Oben Hofmann*, § 9 Rn. 63.

Aus den Potentialen dieses Verfassungswandels resultieren namentlich als Folge der deutschen Einheit eigengeartete Bewährungsproben für das Grundgesetz. Denn das „wiedervereinigte deutsche Staatsvolk erwächst aus zwei unterschiedlichen Biographien, die bisher gerade im Staatsverständnis eher auf Gegensätzlichkeit als auf eine Annäherung angelegt waren“²³. Gegenläufige kulturelle Prägung in der Vergangenheit, irritierte nationale Identität, unterschiedliche ökonomische Ausgangsdaten und infrastrukturelle Voraussetzungen der künftigen Wirtschaftsentwicklung²⁴, der Abfluß finanzieller Mittel mit entsprechenden Befindlichkeiten in den alten Ländern und soziale Unzufriedenheit in den neuen Ländern etwa wegen des unterschiedlichen Lohnniveaus, uneinheitliche ökologische Standards, fundamental voneinander abweichende politisch-soziale Erfahrungshorizonte, fort- oder zumindest nachwirkende Sozialisationsunterschiede, wechselseitig fehlende Vertrautheit mit den unter nicht vergleichbaren Rahmenbedingungen ausgebildeten Lebensformen, zu geringe mental-geistige Aufgeschlossenheit für die jeweils anderen und die Pfadabhängigkeit einmal eingeschlagener Lebenswege schaffen zusammen mit anderen Gegensätzen eine anhaltend spannungsgeladene Verfassungswirklichkeit²⁵, deren Brisanz kurz- und mittelfristig allenfalls entschärfbar, nicht aber vollkommen bereinigbar ist. Anfängliche Hoffnungen auf eine rasche und relativ problemlose Angleichung der Verhältnisse in Ost und West haben sich daher nicht erfüllt²⁶. Die Herstellung der inneren Einheit ist zur Generationenaufgabe geworden.

5

Spannungsgeladene
Verfassungswirklichkeit

Verfassungsrechtliche Institute und Grundsätze bleiben von diesen rechtstat-sächlichen Erschütterungen nicht unberührt. Das gilt insbesondere für rechtsstaatliche Maximen: „Überall zeigt sich ein defizitäres Rechtsstaatsbewußtsein, vom einfachen Bürger über die Bediensteten in den Behörden bis zur Politik“²⁷. Derart generelle Einschätzungen sind naturgemäß schwer belegbar, können aber jedenfalls manche Detailbeobachtung²⁸ für sich in Anspruch

6

23 Paul Kirchhof, Zehn Jahre Wiedervereinigung als Rechtsprechungsauftrag, in: DVBl 2000, S.1373 (1373).

24 Instruktiv zu den Strukturproblemen der neuen Länder Michael Kilian, Zwischen Identitätsfindung und Reformdruck: Zehn Jahre neue Bundesländer, in: DVBl 2000, S. 1385 (1387 ff.).

25 Aufschlußreich die Beiträge in Ansgar Hense (Hg.), 40 Jahre DDR + 10 Jahre „Wende“ = (k)ein neues Deutschland, 2001; Jürgen Hofmann, Identifikation und Distanz, in: Heiner Timmermann (Hg.), Deutsche Fragen, 2001, S. 431 ff.; ein exemplarisches Detail ist die Gleichzeitigkeit von Kreuzifix und LER. Demgegenüber geht Hans-Joachim Veen, Keine falschen Mythen: Wir haben die innere Einheit schon!, ebd., S. 677 ff., auf der Grundlage eines minimalistischen Verständnisses der inneren Einheit davon aus, daß diese bereits hergestellt sei.

26 Andererseits sollten freilich auch erreichte Fortschritte nicht in Abrede gestellt werden; darauf macht mit Recht u. a. Klaus Stern, Die innere Wiedervereinigung als Gemeinschaftsaufgabe aller Deutschen, in: FS für Klaus Vogel, 2000, S. 256 (258), nachdrücklich aufmerksam.

27 So – mit Blick auf die neuen Länder – unlängst Kilian (N 24), S. 1388; siehe allgemein zu den Akzeptanzproblemen des Rechtsstaatsprinzips in den neuen Ländern auch Josef Isensee, Rechtsstaat – Vorgabe und Aufgabe der Einung Deutschlands, in: HStR IX, 1997, § 202 Rn. 20 ff., 181 ff.

28 Dazu gehört beispielsweise die einem früheren Minister aus den neuen Ländern zugeschriebene Äußerung, man solle die ersten 50 Bände der Entscheidungssammlung des BVerfG mangels Aktualität „einstampfen“. Nicht unbedeutend für besondere rechtsstaatliche Sensibilität spricht im exemplarischen Detail auch die bundesweit monatelang für Aufsehen sorgende Handhabung des Ladenschlußrechts vornehmlich in den neuen Ländern; dazu Jochen Rozek, Vorsprung durch Rechtsbruch?, in: NJW 1999, S. 2921 (2921 f., 2927 ff.). Mitunter findet sich offensichtlich verfassungswidrige, aber gleichwohl in

nehmen und verdeutlichen die davon ausgehende Gefahr einer Absenkung rechtsstaatlicher Anforderungen in Gesamtdeutschland. Zumindest sorgt die Wiedervereinigung für mancherlei rechtsstaatliche Irritationen. Exemplarisch dafür sind Vereinfachungs- und Beschleunigungsmaßnahmen im Verwaltungsrecht, Rechtsmittelbegrenzungen etc., für die zunächst die neuen Länder als eine Art Experimentierfeld dienten und die später teilweise auf die alten Länder übertragen wurden. Dort werden sie vielfach als rechtsstaatlich zweifelhaft empfunden²⁹, mitunter freilich auch als begrüßenswerte Anstöße für eine Erneuerung des gesamtdeutschen Verwaltungsrechts aufgenommen, die zur Abspeckung eines unangemessenen Wohlstandsverwaltungsrechts, ja sogar zur Wiedergewinnung eines bedarfsgerechten Verwaltungsrechts beitragen könnten³⁰. In solchen Kontroversen³¹ zeigt sich die seit der Wiedervereinigung gewandelte Verfassungsbalance in ihrer ganzen Ambivalenz: Sie ist Rechtsstaatsgefahr und Modernisierungschance zugleich!

III. Internationale, supranationale und föderale Entwicklungskontexte

Völlig andersgearteten Einflüssen ist die Verfassungsentwicklung durch die Internationalisierung und die Europäisierung des Rechts ausgesetzt, die mit ihren fundamentalen Änderungen³² das Grundgesetz in den Kontext globaler und europäischer Entwicklungen stellt³³. Offene Staatlichkeit³⁴ und Völkerrechtsfreundlich-

Deregulierungseuphorie ergangene Rechtsetzung, die erst Jahre später wegen zwischenzeitlich vom Gesetzgeber selbst erkannter Verfassungswidrigkeit korrigiert wurde (so Sächs. LT-Drs 2/7974, Begründung, S. 9, zu einer Blanko-Verordnungsermächtigung). Überhaupt ist in der Praxis bisweilen ein eher instrumentelles, primär auf die Durchsetzung politischer Direktiven ausgerichtetes Rechtsverständnis zu beobachten, das mit einer bemerkenswerten Bereitschaft zum „Austesten“ normativer, in Sonderheit verfassungsrechtlicher Grenzen einhergeht. Auch tragen die (freilich nicht nur) in den neuen Ländern bis in die jüngste Zeit immer wieder anzutreffenden politischen Affären hoher Amtsträger nicht zur Stärkung rechtsstaatlichen Bewußtseins in der Bevölkerung bei. Schließlich ist hinter vorgehaltener Hand nicht selten die Einschätzung zu hören, der Osten sei noch nicht im Rechtsstaat angekommen. Meinungsumfragen unterstützen den Gesamteindruck; nach Mitteilung von *Horst Sendler*, Wiedervereinigung und Rechtsstaat, in: DÖV 1998, S. 768 (768), wird „angeblich die ‚bundesdeutsche Demokratie‘ – und damit auch ihr Rechtsstaat – von 70 v. H. im Westen als beste Staatsform akzeptiert, im Osten aber nur von 28 v. H.“. Treffend *Jochen Rozek*, Urteilsanmerkung, in: Sächs VBl. 2003, S. 24 (26): Das Bemühen um den Rechtsstaat bleibt eine Daueraufgabe!

29 Dazu *Helmuth Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG II, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 56 m. weit. Nachw.; vgl. auch *Wilfried Erbguth*, Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht, in: VVDStRL 61 (2002), S. 221 (233 ff.).

30 In diese Richtung *Isensee* (N 27), Rn. 191 ff.

31 Musterbeispiel ist der Streit über die „Südfahrt Stendal“, in dem das BVerfG eine Planfeststellung durch Gesetz im Ergebnis verfassungsrechtlich zwar nicht beanstandete, für eine anlagenbezogene konkrete Fachplanung durch gesetzliche Regelung aber immerhin „gute Gründe“ forderte, die sich nach Ansicht des Gerichts aus der außergewöhnlichen Situation der Wiedervereinigung ergaben (BVerfGE 95, 1 [15 ff.]). Nach Einschätzung von *Isensee* (N 30) stößt das, für sich genommen, eher marginal bedeutsame „Maßnahmegesetz Stendal“ ein Tor für eine mögliche Trendwende im Verwaltungsrecht auf; dann hätte freilich die vom BVerfG mit der Sondersituation der Wiedervereinigung gerechtfertigte „gesetzliche Planfeststellung“ subkutan das „Verwaltungsrecht der Normallage“ beeinflusst.

32 Instruktiv *Wolfgang Hoffmann-Riem*, Das Grundgesetz – zukunftsfähig?, in: DVBl 1999, S. 657 ff.

33 Vgl. *Ulrich Battis u. a.* (Hg.), Das Grundgesetz im Prozeß europäischer und globaler Verfassungsentwicklung, 2000; *Ulrich Fastenrath*, Die „Internationalisierung“ des deutschen Grundgesetzes – wie weit trägt die Entgrenzung des Verfassungsstaates?, in: *Rainer Pitschas/Shigeo Kisa* (Hg.), Internationalisierung von Staat und Verfassung im Spiegel des deutschen und japanischen Staats- und Verwaltungsrechts, 2002, S. 37 ff.

34 Grundlegend *Klaus Vogel*, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, 1964, S. 42.

keit³⁵ des Grundgesetzes beeinflussen die Interpretation des deutschen Rechts, machen vor dem Verfassungsrecht nicht halt und öffnen in der Praxis u. a. ein Einfallstor für die differenzierende Heranziehung internationaler Menschenrechtsdokumente als Hilfe bei der Interpretation von Verfassungsprinzipien und Grundrechten³⁶.

Vor allem aber sind bei der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 GG³⁷ sowie nunmehr nach Art. 23 Abs. 1 GG Verfassungsänderungen anzutreffen, die sich ebenfalls nicht im Normtext des Grundgesetzes niederschlagen. Dabei kommt es insbesondere im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration zu Überlagerungen und Modifikationen des Grundgesetzes durch das Primärrecht und das darauf gestützte sekundäre Gemeinschaftsrecht³⁸, von denen sowohl der Grundrechtsabschnitt als auch die staatsorganisationsrechtlichen Abschnitte betroffen sind³⁹, und zwar bis hin zu schwerwiegenden Funktionseinbußen der Regeln über die Verfassungsänderung selbst⁴⁰. Gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen auf das Grundgesetz sind freilich nur ein Teilaspekt der Europäisierung des Verfassungsrechts⁴¹, die weit über das nationale Recht hinausweist und – zumindest potentiell – auch die Ausbildung spezifisch europäischen Verfassungsrechts einschließt; dadurch rückt das Grundgesetz tendenziell in einen europäischen Verfassungsverbund⁴² ein. Die

35 Vgl. *Christian Tomuschat*, Die staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit, in: HStR VII, 1992, § 172 Rn. 27 ff.

36 Vgl. BVerfGE 31, 58 (67 f.); 74, 358 (370); 83, 119 (128); 96, 152 (170); jew. vornehmlich zur EMRK; ferner *Robert Uerpmann*, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Rechtsprechung, 1993.

37 Zu der durch die Übertragung von Hoheitsrechten wegen der Veränderung der verfassungsrechtlich festgelegten Zuständigkeitsordnung bewirkten materiellen Verfassungsänderung s. BVerfGE 58, 1 (36).

38 Statt vieler *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20/1995, Rn. 105 ff., insbes. 113: Die Inhalte des Grundgesetzes „werden durch die Verschränkung mit der europäischen Gemeinschaftsordnung mitbestimmt“.

39 Siehe dazu *Dieter H. Scheuing*, Die Europäisierung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, in: Hartmut Bauer u. a. (Hg.), *Ius Publicum im Umbruch*, 2000, S. 47 ff.

40 Dazu *Horst Dreier*, Bestandssicherung kodifizierten Verfassungsrechts am Beispiel des Grundgesetzes, in: Okko Behrends/Wolfgang Sellert (Hg.), *Der Kodifikationsgedanke und das Modell des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB)*, 1999, S. 119 (insbes. 130 f., 132 f., 135); knapp *ders.*, Kontexte des Grundgesetzes, in: DVBl 1999, S. 667 (678 f.).

41 In der Diskussion über die Europäisierung des Verfassungsrechts lassen sich derzeit im wesentlichen drei Aspekte unterscheiden, nämlich das Europäische Verfassungsrecht im Werden, die Erarbeitung gemeineuropäischen Verfassungsrechts sowie die Wechselwirkungen zwischen nationalem Verfassungsrecht und Gemeinschaftsrecht; Näheres dazu bei *Hartmut Bauer*, Europäisierung des Verfassungsrechts, in: JBl 2000, S. 750 (751 ff.) m. weit. Nachw.; vgl. auch *Karl-E. Hain*, Zur Frage der Europäisierung des Grundgesetzes, in: DVBl 2002, S. 148 (149 f.).

42 Diese Kennzeichnung scheint sich zunehmend durchzusetzen; vgl. *Ingolf Pernice*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: VVDStRL 60 (2001), S. 148 (insbes. 163 ff.); *Peter M. Huber*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, ebd., S. 194 (199 ff.). Begriffsprägend *Ingolf Pernice*, Bestandssicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung, in: Roland Bieber/Pierre Widmer (Hg.), *L'espace constitutionnel européen*, 1995, S. 225 (261 ff.); *ders.*, Europäisches Verfassungsrecht im Werden, in: Bauer u. a. (N 39), S. 25 ff. (32 ff.); *ders.*, Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung, in: JöR N. F. 48 (2000), S. 205 ff.; vgl. auch *Ingolf Pernice*, Deutschland in der Europäischen Union, in: HStR VIII, 1995, § 191 Rn. 25 f., 66 f.; bereits früher *Thomas Giegerich*, Die Verfassungsbeschwerde an der Schnittstelle von deutschem, internationalem und supranationalem Recht, in: Christoph Grabenwarter u. a. (Hg.), *Allgemeinheit der Grundrechte und Vielfalt der Gesellschaft*, 1994, S. 101 (102 f.); „Normen- und Entscheidungsverbund“.

Rechtswicklung ist seit geraumer Zeit unübersehbar auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung⁴³ und entzieht – trotz terminologischer Vorbehalte⁴⁴ – die Verfassungsentwicklung einer isoliert-nationalstaatlichen Betrachtung⁴⁵: Die fortbestehende Verfassungsautonomie der Mitgliedstaaten ist durch das Gemeinschaftsrecht beschränkt⁴⁶.

- 9 Auch innerstaatlich betrifft die Verfassungsentwicklung nicht allein das Grundgesetz. Die föderale Verfassungsautonomie⁴⁷ eröffnet verfassungsrechtliche Gestaltungsoptionen, die seit der Wiedervereinigung – bei aller grundgesetzlichen Beschränkung etwa durch die Homogenitätsanforderungen des Art. 28 GG – für verfassungsrechtliche Innovationen genutzt wurden, nicht nur in den fünf neuen Ländern⁴⁸, sondern auch in mehreren alten Ländern⁴⁹. Neben der naheliegenden Verarbeitung von Erfahrungen aus der DDR-Vergangenheit in den Verfassungen der Ost-Länder ist bemerkenswert, daß in die neuen bzw. erneuerten Landesverfassungen auch solche Regelungen Eingang gefunden haben, die in den Verfassungsdebatten für den Bund nicht mehrheitsfähig waren; dazu gehören vor allem Elemente unmittelbarer Demokratie und allerlei Staatszielbestimmungen, bisweilen auch soziale Grundrechte⁵⁰. Ob die Landesverfassungen mit diesen beiden Komponenten längerfristig Vorbildwirkung für das Grundgesetz haben und so zur Verfassungsentwicklung auf Bundesebene beitragen werden, bleibt abzuwarten⁵¹; die Ergebnisse der beiden Verfassungsreformkommissionen⁵² und die daran

Föderale
Innovationen

43 Jürgen Schwarze, Auf dem Wege zu einer europäischen Verfassung – Wechselwirkungen zwischen europäischem und nationalem Verfassungsrecht, in: DVBl 1999, S. 1677 ff., unter Hinweis auf die in der Sache bereits seit Jahrzehnten geführte Debatte; vgl. auch Anne Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, Zur Installierung eines Verfassungskonvents s. u. Rn. 79, 129.

44 Der EuGH hat den (damaligen) EWGV bekanntlich wiederholt als Verfassungsurkunde bezeichnet (EuGHE 1986, 1339 [1365]; 1991 I, 6079 [6102]), und das BVerfG hat den Vertrag schon in den 60er Jahren zumindest in die Nähe einer Verfassung gerückt (BVerfGE 22, 293 [296]). Gleichwohl ist der Verfassungscharakter des Primärrechts umstritten geblieben; instruktiv Martin Morlok, Grundfragen einer Verfassung auf europäischer Ebene, in: Peter Häberle/Elmar Brok (Hg.), Staat und Verfassung in Europa, 2000, S. 73 ff., der statt „europäischer Verfassung“ unter Hinweis auf Dimitris Tsatsos, Die Europäische Grundordnung im Schatten der Effektivitätsdiskussion, in: EuGRZ 2000, S. 517 ff., „Europäische Unionsgrundordnung“ präferiert; klärend Huber (N 42), S. 196 ff., 234 f. m. weit. Nachw. und zutreffendem Hinweis darauf, daß mit der Verwendung des Verfassungsbegriffs noch nicht allzuviel gewonnen ist.

45 Morlok (N 44), insbes. S. 87; vgl. auch Gunnar Folke Schuppert, Zur Staatswerdung Europas, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 5 (1994), S. 35 ff.

46 So Peter Badura, 50 Jahre Grundgesetz, in: KritVj 82 (1999), S. 428 (432).

47 BVerfGE 1, 14 (34); 36, 342 (360 f.); 60, 175 (207); Theodor Maunz, Staatlichkeit und Verfassungshoheit der Länder, in: HStR IV, ²1999 (¹1990), § 94 Rn. 25 ff.; Josef Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, ebd., § 98 Rn. 78 ff.

48 Hans v. Mangoldt, Die Verfassungen der neuen Bundesländer, 1993; Klaus Stern (Hg.), Deutsche Wiedervereinigung, Bd. III, 1992; Johannes Dietlein, Die Grundrechte in den Verfassungen der neuen Bundesländer, 1993; Christian Starck, Die Verfassungen der neuen Länder, in: HStR IX, 1997, § 208 m. weit. Nachw.

49 Komprimierte Zusammenstellung der bis Anfang 1998 erfolgten umfangreicheren Änderungen der Landesverfassungen bei Schulze-Fielitz (N 10), S. 80 f. m. weit. Nachw.

50 Speziell für die neuen Länder Starck (N 48), Rn. 36 ff., 51 ff., 80 ff.; für die neuen und alten Länder knapp Schulze-Fielitz (N 10), S. 80 f. m. weit. Nachw.

51 Zumal ihre verfassungspolitische Beurteilung nach wie vor uneinheitlich ist; differenzierend Konrad Hesse, Der Beitrag der Verfassungen in den neuen Bundesländern zur Verfassungsentwicklung in Deutschland, in: KritVj 76 (1993), S. 7 (10 ff.).

52 S. o. N 6.

anschließenden Grundgesetzänderungen stimmen vorerst eher skeptisch. Immerhin bestätigt die Entwicklung auf der Länderebene aber die oft zu Unrecht in Zweifel gezogene⁵³ Vitalität bundesstaatlicher Vielfalt⁵⁴. Jüngstes Beispiel ist ein landesverfassungsrechtlicher Vorstoß zur Angleichung der Rechtsstellung von Unionsbürgern im Regelungsbereich von Deutschen-Grundrechten⁵⁵; er schlägt den Bogen vom Landesverfassungsrecht zur Europäisierung des Verfassungsrechts und setzt ein klares Signal für die verfassungspolitisch angezeigte Aufnahme einer Unionsbürgerklausel (auch) in das Grundgesetz⁵⁶.

IV. Das Grundgesetz als Fokus der Verfassungsentwicklung

Ungeachtet des Facettenreichtums der Reformanstöße und der Veränderungsprozesse bleibt das Grundgesetz vorerst archimedischer Punkt für die Entwicklung des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bei den wiederholten Bestätigungen und ausdrücklichen Änderungen des Grundgesetzes⁵⁷ ist dies offensichtlich. Auch der erwähnte Verfassungswandel⁵⁸ liefert das Verfassungsrecht nicht dem beliebig-ungehemmten Zugriff der Staatspraxis, der politischen Akteure oder gar der öffentlichen Meinung aus, stellt das Verfassungsrecht nicht zur Disposition allein gewandelter gesellschaftlicher Anschauungen oder veränderter sozio-ökonomischer Verhältnisse in der Verfassungsrealität; denn das Grundgesetz behält die juristisch verbindliche Festlegung eines etwaigen inhaltlichen Wandels den hierfür eingerichteten Institutionen, in letzter Instanz dem Bundesverfassungsgericht⁵⁹, vor und gewährleistet so im freiheitlich-kritischen Diskurs für die Verfassungspraxis Interpretationseinheit⁶⁰. Durch die auf die Europäische Gemeinschaft übertragenen Hoheitsrechte büßte und büßt das Grundgesetz die Möglichkeiten autonomer Verfassungsgestaltung zwar teilweise ein⁶¹; doch sind die Mitglied-

10

Grundgesetz als
archimedischer
Punkt

53 Vgl. Ute Sacksofsky, Landesverfassungen und Grundgesetz, in: NVwZ 1993, S. 235 (235) m. weit. Nachw.

54 Zum „Werkstatt-“, „Experimentier-“ und „Wettbewerbscharakter“ der Verfassungsentwicklung im Bundesstaat siehe insbes. Peter Häberle, Die Verfassungsbewegung in den fünf neuen Bundesländern, in: JöR N. F. 41 (1993), S. 69 ff. (77, 92); ders., Die Verfassungsbewegung in den fünf neuen Bundesländern Deutschlands 1991 bis 1992, in: JöR N. F. 42 (1994), S. 149 (195 ff.); vgl. zur Aufwertung von Landesverfassung und Landesverfassungsrecht auch BVerfGE 96, 345.

55 Art. 1 Nr. 4 des 34. Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 8. 3. 2000, in: GVBl, S. 65; dazu Siegfried Jutzi, Verfassungsreform in Rheinland-Pfalz, in: NJW 2000, S. 1295 (1296).

56 Vgl. Rainer Wernsmann, Die Deutschengrundrechte des Grundgesetzes im Lichte des Europarechts, in: Jura 2000, S. 657 (663); Jörg Lücke, Zur Europarechtskonformität der Deutschen-Grundrechte, in: EuR 2001, S. 112 (117 f.); Hartmut Bauer, Zur Aufnahme einer Unionsbürgerklausel in das Grundgesetz, in: FS für Hartmut Maurer, 2001, S. 13 ff. (21 ff.); näher s. u. Rn. 64.

57 S. o. Rn. 1 f.

58 S. o. Rn. 4 ff.

59 Zur exponierten Bedeutung der bundesverfassungsgerichtlichen Spruchpraxis für den Verfassungswandel Schuppert (N 21), S. 68 ff.

60 Vgl. Josef Isensee, Staat und Verfassung, in: HStR I, ²1995 (¹1987), § 13 Rn. 65 ff.

61 S. o. Rn. 8.

staaten im sogenannten Staatenverbund⁶² noch immer Herren der Verträge⁶³, liegt die verfassunggebende Gewalt nach wie vor in der Hand des deutschen Volkes, auch wenn das Grundgesetz in den Prozeß fortschreitender europäischer Integration eingebunden ist. Schließlich bewirken landesverfassungsrechtliche Entwicklungen⁶⁴ für sich allein noch keine Veränderungen des Grundgesetzes, sondern bedürfen dazu der Rezeption im Recht der Bundesverfassung. Dies alles trägt und rechtfertigt die Fokussierung der Verfassungsentwicklung des wiedervereinten Deutschlands auf das Grundgesetz, die sich freilich der komplexer gewordenen Entwicklungszusammenhänge, in Sonderheit des supranationalen Kontextes, bewußt sein muß.

11

In der über 50jährigen Geschichte des Grundgesetzes war die Wiedergewinnung der deutschen Einheit ein epochales Ereignis und ein tiefer Einschnitt, jedoch nicht ausschließlicher Impulsgeber für die seitherige Verfassungsentwicklung⁶⁵. Beitrittsbedingte Grundgesetzänderungen⁶⁶, verfassungsrechtliche Übergangsprobleme und Vergangenheitsbewältigung waren zeitweise und sind in Einzelaspekten bis heute zwar immer wieder zentrale Themen. Sie treten aber zunehmend zurück hinter anderweitigen⁶⁷ Herausforderungen, die sich teilweise schon jetzt im Grundgesetz niedergeschlagen haben und die Verfassungsentwicklung auch künftig prägen werden. Bei einer oberflächlichen Gesamtbilanzierung der seit 1990 eingetretenen Veränderungen kann bereits an dieser Stelle festgehalten werden, daß die Bundesrepublik Deutschland heute „nicht mehr das [ist], was sie 40 Jahre“ war⁶⁸; das Verfassungsrecht mußte (und muß) seit der Wiedervereinigung mehrere Umbruchsituationen⁶⁹ bewältigen, die im Grundgesetz nachhaltige Spuren hinterlassen haben. Um dem gerecht zu werden, bedürfte es an sich einer Darstellung nahezu des gesamten Verfassungsrechts. Das kann hier nicht geleistet werden; statt dessen konzentrieren sich die Überlegungen auf einige ausgewählte Entwicklungstendenzen von grundsätzlicher Bedeutung.

Bewältigung von
Umbruchsituationen

62 So die Kennzeichnung in BVerfGE 89, 155 (181 ff.); zuvor bereits *Paul Kirchhof*, Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: HStR VII, 1992, § 183 Rn. 38, 50 ff.; zu der umstritten gebliebenen Deutung als Staatenverbund vgl. etwa *Peter M. Huber*, Der Staatenverbund der Europäischen Union, in: FS Carl Heymanns Verlag, 1995, S. 349 ff.

63 So die vom BVerfG (BVerfGE 75, 223 [242]; 89, 155 [190]) geteilte h. M. Diese Wendung ist freilich nicht mehr unbestritten; aus jüngerer Zeit ablehnend insbes. *Ingolf Pernice*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: VVDStRL 60 (2001), S. 148 (171 f.) m. weit. Nachw. und dem ergänzenden Hinweis, daß die Mitgliedstaaten „nicht einmal mehr Herren ihrer eigenen Verfassungen sind“; dagegen *Huber* (N 42), S. 222 m. weit. Nachw.

64 S. o. Rn. 9.

65 S. o. Rn. 3.

66 S. o. N 5.

67 Freilich lassen sich zwischen den anderweitigen Entwicklungsimpulsen nicht selten Verbindungslinien zur Wiedervereinigung herstellen. So sind die Einführung des Euro, die Übertragung der Währungshoheit und der dazugehörige Art. 88 S. 2 GG europa- und verfassungspolitisch eine gewisse „Gegenleistung“ für die Zustimmung zur Wiedervereinigung insbesondere durch Frankreich (dazu *Klaus Stern*, Der Weg zur politischen Union, in: FS für Thomas Oppermann, 2001, S. 142 [159 f.]); zu weiteren Beispielen s. o. N 19.

68 Vgl. *Klaus Stern*, Deutschlands Verfassung nach der Wiedervereinigung, in: FS für Günther Winkler, 1997, S. 1139 (1140).

69 Vgl. *Katharina Harms*, Verfassungsrecht in Umbruchsituationen, 1999, S. 64 ff., 119 ff., 213 ff., 254 ff.; ferner allgemein die Beiträge in Joachim Jens Hesse/Gunnar Folke Schuppert/Katharina Harms (Hg.), Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen, 1999.