

2. Verfassungspolitik: Stabilität und permanentes Austarieren

Andreas Busch

1 Verfassungspolitik als Entscheidung über Spielregeln

Verfassungspolitik unterscheidet sich von den anderen in diesem Band behandelten Politikfeldern dadurch, dass in ihr die Bedingungen für die Entscheidungen in letzteren festgelegt werden: Da Verfassungen die Regeln für das Treffen legitimer politischer Entscheidungen bestimmen, können durch Änderungen der Verfassung auch jene Regeln geändert werden. Dies ist zwar ein zentraler, doch nicht der einzige Unterschied: Während in anderen Politikbereichen eine rasche inhaltliche Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen gemeinhin als ein Positivum betrachtet wird, beruht die Legitimität von Verfassungsregeln zu einem erheblichen Teil auf ihrer Stabilität und Verlässlichkeit; rasche und häufige Änderungen können daher hier kontraproduktiv wirken und die Anerkennung der Verfassung durch die Bevölkerung beschädigen.

Die Anerkennung der Verfassung durch die Bevölkerung ist aber zentral, kann sie doch ohne die generelle Bereitschaft zur Befolgung ihrer Regeln keine Wirkung entfalten (Grimm 1994b: 15f.). Verfassungen verkörpern daher einen Basiskonsens über das, was nicht immer wieder zur Disposition gestellt werden kann, und entlasten durch das Festlegen von Regeln das politische Alltagsgeschäft (Vorländer 2004: 12f.). Was in der Verfassung festgelegt ist, ist daher nicht mehr Gegenstand, sondern wird Voraussetzung politischer Entscheidungen.

Verfassungen demokratischer Rechtsstaaten westlicher Prägung erfüllen somit eine Reihe von Funktionen (Schulze-Fielitz 1999: 66–69). Sie dienen als rechtliche Grundordnung, die die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft regelt und sind gleichzeitig in ihrem Bestand als ranghöchste Normen besonders gesichert; sie schützen den Einzelnen vor staatlicher (und auch gesellschaftlicher) Übermacht und Willkür, und geben durch Instrumente wie Staatszielbestimmungen und programmatische Aufträge eine auch inhaltliche Richtung für das Gemeinwesen vor; und sie beschaffen durch Regeleinhaltung Legitimation und tragen durch Konsensfindung zur Integration des Staatsvolkes bei.

Im Allgemeinen enthalten Verfassungen Bestimmungen über drei Klassen von Regelungen (vgl. etwa Elster 1992: 550f.):

- solche über die „Maschinerie“ des Regierungsgeschäfts – also über die Existenz von Institutionen, deren Kompetenzen und die Art und Weise ihres Ineinandergreifens;
- solche über die Zuschreibung von Rechten und Pflichten, entweder von Individuen oder Kollektiven, zumeist in Form von Grund- oder Bürgerrechten;
- und schließlich solche über die Bedingungen, unter denen die Verfassung selbst geändert werden kann.

Letzteres ist nötig, da Politik sich nicht völlig verrechtlichen lässt. Eine lückenlose Verfassung würde letztlich versuchen, Politik auf reine Verwaltung zu reduzieren (Grimm 1994b:

17). Politisches Handeln muss aber natürlich auch auf neue Herausforderungen, die zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung noch nicht absehbar waren, oder auf Veränderungen im Grundkonsens der Gesellschaft reagieren können. Bereits ab dem Zeitpunkt der Verfassungsgebung entsteht daher eine Spannung zwischen dem statischen Verfassungstext und den sich stets neu ergebenden Bedingungen, in denen sich dieser bewähren soll. Diese Spannung ist eine zwischen Stabilität und Flexibilität, zwischen Beibehaltung des Grundkonsenses und seiner Fortentwicklung, zwischen Beharrung und Anpassung an neue Herausforderungen.

Verfassungen wirken demnach in der Zeit. Da Verfassungsfragen Entscheidungen über die Bedingungen künftiger Entscheidungen sind, sind sie in der Regel besonders kontrovers. Im Verfassungsgebungsprozess ist denn auch das Politische keineswegs suspendiert, vielmehr ist „constitution-making [...] a continuation of politics by other means“ (Banting und Simeon 1985: 17), und man kann daher Verfassungen als geronnene Machtverteilung verstehen. Änderungen an dieser Machtverteilung – Verfassungsänderungen – werden daher oft besonders konfliktträchtig sein.

Die Analyse der Politik, die solche Änderungen im Fall des bundesdeutschen Grundgesetzes ermöglichte oder verhinderte, steht im Mittelpunkt dieses Beitrags. Der Begriff der „Verfassungspolitik“¹ ist von Staatsrechtlern oft mit stark normativer Konnotation gebraucht worden, wie das etwa in der Definition als „bewußte Fortschreibung des Verfassungsinhaltes ohne förmliche Änderung ihres Wortlautes mit dem Ziel einer zeit- und problemnahen Geltungsfortbildung“ (Gusy 1983: 4) zum Ausdruck kommt. In diesem Beitrag soll der Begriff hingegen neutraler als Politik gegenüber dem Grundgesetz verstanden werden. Einem kurzen historischen Überblick über die Entwicklung des Grundgesetzes vom Provisorium zur Verfassung des vereinten Deutschland folgt im Hauptteil des Beitrags eine Darstellung der Diskussionen über und der tatsächlich durchgeführten Änderungen an der bundesdeutschen Verfassung, bevor anhand des diskutierten Materials eine theoretisch-analytische Auswertung vorgenommen wird, die insbesondere auf die Rolle von Parteien, von Institutionen und der europäischen Einigung abzielt. Ein einordnender Rückblick auf das Grundgesetz auch in vergleichender Hinsicht schließt den Beitrag ab.

2 Vom Provisorium zur Verfassung für das vereinte Deutschland

Das Grundgesetz als Verfassung der Bundesrepublik Deutschland kam unter besonderen Umständen zustande. Diese waren der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands im Mai 1945, der folgenden Besatzungszeit und den Spannungen durch die entstehende Blockkonfrontation des Kalten Krieges geschuldet. Als Folge existierte in Deutschland keine deutsche oberste Staatsgewalt, und die Entscheidung über die Zukunft des Landes lag in den Händen der Besatzungsmächte. Doch der wachsende Dissens zwischen diesen über den Charakter eines zukünftigen deutschen Staates, wie er im Scheitern einer Reihe internationaler Konferenzen im Jahr 1947 immer offener zutage trat, machte eine einheitliche Lösung unmöglich.

1 Vgl. etwa Steinberg 1980; Gusy 1983; Grimm 1994a für staatsrechtliche sowie Pfetsch 1985; Benz 1995; Gläßner et al 2001 für politikwissenschaftliche Beiträge.

Die Westmächte nahmen daher eine Kursänderung vor und verfolgten nun das Konzept der Gründung eines westlichen Teilstaates.² Doch bevor dieser entstehen konnte, mussten zunächst die erheblichen Interessenunterschiede zwischen den westlichen Alliierten abgebaut werden: Während französische Sicherheitsinteressen einen losen Länderbund bevorzugten, gingen amerikanische Vorstellungen in Richtung eines westdeutschen Staates, der einen Beitrag zur Verteidigung gegen die Bedrohung aus dem Osten leisten können würde. Die amerikanische strategische Perspektive bestimmte auch die Einbeziehung Westdeutschlands in das „European Recovery Program“ (Marshall-Plan) und den Stopp britischer und französischer Demontagepolitik.

Mit der Währungsreform im Westen und der Blockade Berlins spitzte sich im Juni 1948 die Lage in Richtung auf die Teilung Deutschlands zu. Im Einvernehmen mit den Beschlüssen der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz ermächtigten die Militärgouverneure der drei Westzonen am 1. Juli 1948 in den „Frankfurter Dokumenten“ die westdeutschen Ministerpräsidenten, eine „Verfassungsgebende Versammlung“ einzuberufen, die eine „Regierungsform des föderalistischen Typs“ ausarbeiten sollte, die schließlich durch Referenden in den Bundesländern in Kraft zu setzen sei. Zudem wurden sie mit Überlegungen für eine Neugliederung der Länder beauftragt.

Die westdeutschen Ministerpräsidenten reagierten auf diese Offerte mit gemischten Gefühlen, wollten sie doch die Chance für mehr Selbstverantwortung nutzen, gleichzeitig aber die deutsche Einheit nicht verspielen. Ihre Reaktion in den „Koblenzer Beschlüssen“ betonte, dass „alles vermieden werden müsste, was dem zu schaffenden Gebilde den Charakter eines Staates verleihen würde“. Die Betonung des Provisoriums (von Carlo Schmid stammte das Wort vom „Zweckverband administrativer Qualität“) zog sich denn auch durch den gesamten folgenden Prozess und ist auch verantwortlich für den Namen des Endproduktes: Die Bezeichnung *Grundgesetz* sollte eben gerade darauf hinweisen, dass es sich nicht um die Verfassung eines Staates, sondern nur um eine Übergangsregelung handelte.

Seiner Vorbereitung diene (nachdem die Ministerpräsidenten sich Ende Juli mit den Militärgouverneuren auf Details des Vorgehens verständigt hatten) der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, in dem von den Ländern entsandte Experten binnen zweier Wochen im August 1948 Textvorschläge und -alternativen für die zu erarbeitende Verfassung erstellten. Am 1. September 1948 traten dann die 65 Mitglieder des „Parlamentarischen Rates“ in Bonn zu ihren Beratungen zusammen. Sie waren von den Landtagen der elf westdeutschen Länder gewählt worden;³ zusätzlich nahmen fünf Berliner Mitglieder an den Beratungen ohne Stimmrecht teil.

Die parteipolitische Zusammensetzung machte klar, dass keine der Parteien ihre Vorstellungen zum Inhalt der künftigen Verfassung allein würde durchsetzen können:⁴ CDU/CSU und SPD stellten je 27 Mitglieder; die FDP 5; Zentrum, Deutsche Partei und KPD je 2 Mitglieder – Entscheidungsmehrheiten würden hier Kompromisse erfordern, und

² Zur Vor- und Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes siehe aus zeitgeschichtlicher Perspektive v.a. Eschenburg und Benz (1983), aus staatsrechtlicher Perspektive Mußgnung (1987). Instrukтив sind auch die bei Feldkamp (1999) gesammelten und nun leicht zugänglichen Dokumente. Zitate aus ihnen im folgenden Text sind dieser Ausgabe entnommen.

³ Eine Liste der Mitglieder, aufgeschlüsselt nach Parteien und Bundesländern, findet sich bei Eschenburg und Benz (1983: 490).

⁴ Zu den verfassungspolitischen Vorstellungen der Parteien siehe Pikart (1974).

das ist ein Charakteristikum bundesdeutscher Verfassungspolitik auch über den Gründungsakt hinaus geblieben.

Hauptstreitpunkte der über sechs Monate geführten Verhandlungen waren die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern – also das Ausmaß der Föderalisierung bzw. Zentralisierung – und die institutionelle Ausgestaltung dieses Verhältnisses. Bei letzterer konkurrierten das Modell eines Senats und das eines (von den Landesregierungen beschickten) Bundesrates. Dabei gingen die Präferenzen quer durch die Parteien: die SPD favorisierte das Senatsmodell und wurde dabei von den norddeutschen Christdemokraten unterstützt; doch während letztere (gemeinsam mit ihren süddeutschen Parteifreunden) ein allgemeines Zustimmungsrecht für die Länderkammer forderten – letztlich einen symmetrischen Bikameralismus –, wollten die Sozialdemokraten nur ein Einspruchsrecht gegen vom Bundestag beschlossene Gesetze zugestehen. Die süddeutschen Christdemokraten wiederum bevorzugten das Bundesratsmodell als Ländervertretung, da es den Landesregierungen mehr Einfluss versprach – eine nicht zuletzt aus den Erfahrungen mit der in Frankfurt angesiedelten Bizonenverwaltung gewonnene Haltung. Zudem entsprach die Beteiligung der Landesregierungen an der Bundesgesetzgebung der besonderen deutschen Verfassungstradition des „Exekutivföderalismus“ (Lehmbruch 2001: 74f.). Ein Kompromiss wurde schließlich in einem erweiterten Einspruchsrecht gefunden, das auf Verwaltungskompetenzen bezogene Gesetze einschloss. Kombiniert mit der Bundesratslösung fand es die erforderliche Mehrheit. Auch hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern kam es zu einer ähnlichen Frontstellung: SPD und norddeutsche Christdemokraten traten für eine starke Stellung des Bundes ein, während die süddeutschen Christdemokraten den Ländern in Gesetzgebung und Verwaltung den Vorrang vor dem Bund gewähren wollten. Die Unterstützung der Alliierten für die föderalistischen Kräfte und die Tatsache, dass ohne die Zustimmung der süddeutschen Länder die Annahme des Grundgesetzes gefährdet gewesen wäre, führte zu der schließlich gefundenen relativ länderfreundlichen Regelung von legislativen und steuerlichen Kompetenzen.⁵

Nachdem schließlich auch letzte Einwirkungsversuche der Militärgouverneure auf den vom Parlamentarischen Rat vorgelegten Verfassungsentwurf (in Richtung einer weiteren Schwächung des Bundes) weitgehend abgewehrt und dieser genehmigt worden war, wurde die endgültige Fassung des Grundgesetzes am 8. Mai 1949 mit 53 zu 12 Stimmen angenommen.⁶ Im Gegensatz zur ursprünglichen Absicht der Militärgouverneure wurde die endgültige Annahme des Grundgesetzes dann nicht durch Volksabstimmungen vorgenommen, sondern den Landtagen überantwortet – auch hier hatten sich die Ministerpräsidenten mit ihrer Präferenz für Symbole, die das Provisorische betonten, durchgesetzt. Alle Länderparlamente stimmten dem Entwurf zu – mit Ausnahme des Bayerischen Landtags, der allerdings gleichzeitig beschloss, das Grundgesetz auch als für Bayern verbindlich anzuerkennen, sofern ihm zwei Drittel der Länder zustimmten.⁷ Die neue Verfassung trat am 23. Mai 1949 in Kraft – gemeinsam mit dem Besatzungsstatut, das jede Änderung am Grundgesetz von der Genehmigung der Besatzungsbehörden abhängig machte und ihnen auch das Recht vorbehielt, Einspruch gegen beschlossene Bundesgesetze einzulegen. Erst

⁵ Eine detaillierte Darstellung der Entstehungsgeschichte der einzelnen Artikel des Grundgesetzes findet sich bei Doemming et al. (1951).

⁶ Die Neinstimmen kamen von den Abgeordneten der Deutschen Partei, des Zentrums und der KPD sowie von 6 Vertretern der CSU.

⁷ Eine Tabelle mit den Details findet sich bei Beyme (2004: 37).

mit der Aufhebung des Besatzungsstatuts am 5. Mai 1955 wurde die Bundesrepublik ein souveräner Staat.

Das Grundgesetz gewann auch ohne Volksabstimmung Legitimität in der westdeutschen Bevölkerung. Staatsrechtler sahen das „plebiszitäre Defizit“ der Verabschiedung bald als durch das konkludente Handeln bei der ersten Bundestagswahl (Wahlbeteiligung, Wahlergebnis) geheilt an (Mußgnung 1987: 253ff.). Dolf Sternberger forderte mit dem Begriff des „Verfassungspatriotismus“ viele Jahre später die Westdeutschen sogar auf, angesichts der andauernden Teilung der Nation ihren Patriotismus auf die Verfassung zu richten.⁸ Doch da hatte sich das Grundgesetz längst etabliert und war durch eine Reihe von Bewährungsproben gegangen.

Die heftigsten waren die Debatten um die Wehrverfassung in den 1950er Jahren und um die Notstandsgesetze in den 1960er Jahren. Beide führten zu schweren politischen Auseinandersetzungen und Massenmobilisierungen, die jedoch letztlich die geplanten Grundgesetzänderungen nicht verhinderten. Die Auseinandersetzung um die Wehrverfassung in der ersten Hälfte der 1950er Jahre spaltete die junge Republik tief – der Kampf um Westintegration versus Versuch der Rettung der Einheit ist als „Schlüsselkonflikt“ (Kielmansegg 2000: 320) bezeichnet worden.⁹ Sozialdemokratie, Gewerkschaften, Kirchen und Jugendverbände wandten sich gegen die Wiederbewaffnung, und selbst das (noch junge) Bundesverfassungsgericht wurde in den Konflikt einbezogen. Doch in einer kurzen Periode, in der die Regierung Adenauer 1954 über eine Zwei-Drittel-Mehrheit in beiden Kammern verfügte, wurde die Änderung durchgesetzt, was (gemeinsam mit der Unterzeichnung der Pariser Verträge) auch die außerparlamentarischen Proteste beendete.¹⁰ Zu einer ähnlichen Massenmobilisierung kam es nur noch während der Debatte um die Notstandsgesetzgebung Mitte der 1960er Jahre.¹¹ Auch hier formierte sich Widerstand von Seiten der Gewerkschaften und (zunächst) der Sozialdemokratie, doch nach dem Eintritt der letzteren in die Große Koalition wurde die „Notstandsverfassung“ schließlich im Sommer 1968 – auf dem Höhepunkt der Studentenproteste – verabschiedet.

Die Einfügung von Wehr- und Notstandsregelungen kann als „nachholende Verfassungsgebung“ und (den Entstehungsumständen geschuldete) Vervollständigung des Grundgesetzes interpretiert werden – so eine in der Staatsrechtslehre weit verbreitete Sichtweise (vgl. Busch 1999: 557f. mit weiteren Nachweisen). Das Grundgesetz war so vom Provisorium zur Vollverfassung gereift.

Nach der unverhofften Vereinigung Deutschlands 1990 wurde das (weitgehend unveränderte, s.u.) Grundgesetz sogar die Verfassung des vereinigten Deutschland. Dass auch zu diesem Zeitpunkt auf eine (1949 zur Betonung des Provisoriumscharakters unterlassene;

⁸ Erstmals verwendete er den Begriff in einem Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung zum 30. Jahrestag des Inkrafttretens des Grundgesetzes. Zur Präzisierung und weiteren Ausführung im Jahr 1982 siehe Sternberger (1990).

⁹ Zu den Details der Auseinandersetzung sowie der Verfassungsänderung siehe Baring (1969: 261–293) sowie Hofmann (1987: 288ff.).

¹⁰ Es handelte sich bei diesem 4. Änderungsgesetz übrigens um die einzige Kampfabstimmung über eine Verfassungsänderung in der Geschichte der Bundesrepublik, bei der eine der beiden großen Parteien nur knapp unter der Sperrminorität blieb. Von der Literatur wurde es in Teilen als verfassungswidrig bewertet. Mit dem 7. Änderungsgesetz vom März 1956 wurde die Wehrverfassung – nun mit Kooperation der SPD – auf eine solidere Grundlage gestellt.

¹¹ Die Notstandsgesetzgebung diente der Ablösung letzter alliierter Vorbehaltsrechte und war ab Ende der 1950er Jahre auf der Tagesordnung der Bundesregierung gewesen, aber wiederholt verschoben worden. Zu den Details dieser Auseinandersetzung siehe Oberreuter (1978); Ellwein (1973: 458–464).

vgl. Eschenburg und Benz 1983: 509) Volksabstimmung über die Verfassung verzichtet wurde, war eine politische Entscheidung der Regierung Kohl. Dies hat das Grundgesetz nicht beschädigt; aber eine eventuelle legitimative Selbstvergewisserung der staatlichen Ordnung wie der Vereinigung blieb somit ungenutzt.

3 Das Grundgesetz: Reformen und Reformversuche

Ab Anfang der 1970er Jahre war das Grundgesetz seltener Gegenstand öffentlicher politischer Mobilisierung. Doch dafür nahm nun die Beschäftigung mit dem Thema Verfassungsreform von Seiten des politischen Systems zu. Nicht weniger als dreimal wurden Versuche gestartet, die Verfassungsordnung daraufhin zu überprüfen, ob sie geänderten Anforderungen noch gerecht werde und sich auch im Lichte neuer Herausforderungen als zeitgemäß erweise. Der folgende Abschnitt stellt diese Änderungsversuche und ihre Ergebnisse dar, bevor die Hauptdiskussionsfelder bundesrepublikanischer Verfassungspolitik eingehender beleuchtet werden. Schließlich folgt eine Darstellung der Änderungen des Grundgesetzes in quantitativer Hinsicht.

Die zahlreichen während der Regierung der Großen Koalition vorgenommenen Änderungen am Grundgesetz – neben der Notstandsgesetzgebung waren auch die Finanzverfassung und die Gesetzgebungskompetenzen einer Reform unterzogen worden, was zu einem bis heute ungebrochenen Rekord an Änderungen in einer Legislaturperiode führte (s.u.) – hatten Ende der 1960er Jahre zu Unzufriedenheit und einer Debatte darüber geführt, ob eine „Totalrevision“ des Grundgesetzes nicht angemessener sei als beständiges „Herumflicken“ an der Verfassung. Im Oktober 1970 setzte der Bundestag deshalb einstimmig eine Enquete-Kommission Verfassungsreform ein, deren Aufgabe darin bestand, „zu prüfen, ob und inwieweit es erforderlich ist, das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen – unter Wahrung seiner Grundprinzipien – anzupassen“.¹²

Die Kommission bestand aus 7 Mitgliedern des Bundestages, 7 Vertretern der Länder und weiteren 7 Sachverständigen. Sie tagte in der 6. und 7. Legislaturperiode und legte im Dezember 1976 einen umfangreichen Bericht vor, in dem sie sich auf die Themengebiete „Parlament und Regierung“ sowie „Bund und Länder“ konzentrierte. Ihre Empfehlungen blieben dabei weit von umfassenden Reformen, gar einer Totalrevision entfernt. Einige weiter reichende Vorschläge waren zwar im Lauf der Kommissionsarbeit diskutiert worden – etwa die Einführung von *primaries* zur Begrenzung des Einflusses von Parteigremien auf die Kandidatenauswahl oder die Volkswahl des Bundespräsidenten –, doch wurde beides von der Kommission schließlich ebenso verworfen wie die Einrichtung eines „Bundeswirtschafts- und Sozialrates“ (der sogar einstimmig verworfen wurde). Zu den Empfehlungen gehörte im Bereich des Parlaments vor allem ein Selbstauflösungsrecht des Bundestages, das auf Antrag eines Viertels der Mitglieder mit einer Mehrheit von zwei Dritteln wahrgenommen werden können sollte. Im Bereich der Verteilung von Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern wurden eine Verschärfung der Bedürfnisklausel für eine bundeseinheitliche Regelung, die Stärkung der Legislativfunktion der Landtage sowie die Ab-

¹² Seite 2 des Berichts der Kommission. Er ist veröffentlicht als Bundestags-Drucksache 7/5924 und leicht zugänglich über die Website des Bundestages unter <http://dip.bundestag.de/parfors/parfors.htm> [15.3.2006]. Zur Arbeit der Kommission und ihren Empfehlungen siehe zusammenfassend Ipsen (1977), Grawert (1979) sowie Schindler (1999: Band III, S. 3006–3013).

schaffung detaillierter Rahmengesetzgebung zu Gunsten einer „Richtlinien“-Gesetzgebung (nach dem Vorbild der Europäischen Gemeinschaft) vorgeschlagen.

Trotz verbreiteter Würdigung der Arbeit der Kommission blieben ihre Vorschläge weitgehend folgenlos. Sie trafen in eine Zeit, die zu sehr mit wirtschaftlichen Problemen und Terrorismus beschäftigt war, als dass Detailänderungen und -verbesserungen der politischen Maschinerie großes Interesse gefunden hätten, zumal solche gerade in erheblicher Zahl verabschiedet worden waren (s.u.). Es fehlten wohl sowohl die großen Ideen wie auch ein konkreter Anlass, und so blieb der 292-seitige Abschlußbericht der Kommission vor allem interessanter Lesestoff für Politologen und Staatsrechtler.

Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Oktober 1990 – genauer gesagt: dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes nach Art. 23 a. F. – war ein konkreter Anlass zu einer Überprüfung des Verfassungsgebäudes dann 14 Jahre später gegeben. Der Einigungsvertrag hatte in Artikel 5 empfohlen, dass insbesondere das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, die Neugliederung im Bereich Berlin/Brandenburg, die Aufnahme von Staatszielbestimmungen und die Frage einer eventuellen Volksabstimmung über die Verfassung Gegenstand einer Beratung über die Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes sein sollte.¹³

Damit war bereits in einem frühen Stadium die Entscheidung gegen eine Verfassungsneugebung¹⁴ und für eine Überweisung des Themas an den verfassungsändernden Gesetzgeber gefallen. Der Beratungskatalog war durch die oben genannten Themen nicht erschöpft, so dass der schließlich eingesetzten „Gemeinsamen Verfassungskommission“ (GVK) potentiell das gesamte verfassungspolitische Themenspektrum zur Diskussion offen stand. In zeitlicher Hinsicht waren hingegen zwei Jahre vorgegeben. Auch hinsichtlich der Zusammensetzung wich die GVK von der Enquête-Kommission der 1970er Jahre ab: mit je 32 Mitgliedern aus Bundestag und Bundesrat war sie mehr als dreimal so groß, und bestand ausschließlich aus Politikern. Sachverständige wurden angehört, waren aber nicht Mitglieder der GVK. Mit der ausschließlichen Konzentration der Mitgliedschaft auf Bundespolitiker und Mitglieder von Landesregierungen (d.h. Ausschluss der Landesparlamente) spiegelte die GVK die spezifisch deutsche Ausprägung eines „Exekutivföderalismus“ (Lehmbruch 2001) wider, die sowohl Erbe als auch (zumindest teilweise) Problem des deutschen Regierungssystems ist. Es musste von Anfang an unwahrscheinlich erscheinen, dass eine so konstituierte Kommission hieran etwas ändern würde. In parteipolitischer Hinsicht herrschte in ihr annähernde Kräftegleichheit zwischen (bundespolitischer) Regierungskoalition und der Opposition (Batt 1996: 54).

Die beiden politischen Blöcke hatten unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der geplanten Kommissionsarbeit, vor allem hinsichtlich des Änderungsbedarfs an der Verfassung. Sowohl SPD als auch Bündnis 90/Die Grünen hatten detaillierte Agenden vorgelegt, die eine weit reichende Überprüfung des Grundgesetzes vorsahen,¹⁵ während die christlich-liberale Regierungskoalition darauf verwies, das Grundgesetz habe sich bewährt, und folglich eine Totalrevision ablehnte. „Bewahrer“ und „Reformer“ standen einander also gegen-

¹³ Vgl. den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission (1993: 5). Er ist als Bundestags-Drucksache 12/6000 veröffentlicht und unter der weiter oben angegebenen Website des Bundestages leicht zugänglich. Zur Arbeit der GVK siehe insbesondere die umfassenden Analysen von Kammradt (1992); Goetz und Cullen (1994) sowie Batt (1996).

¹⁴ Argumente für eine Verfassungsneugebung finden sich etwa in den Beiträgen von Grimm und Häberle in Guggenberger und Stein (1991) sowie bei Schneider (1991).

¹⁵ Kurze Zusammenfassungen beider im Bundestag eingebrachten Anträge finden sich bei Batt (1996: 45ff.).

über. Die Institutionalisierung der GVK als „Ausschuß der politischen Elite“ (Benz 1993: 883) führte denn auch eher zu einem Verhandlungsmodus des *bargaining* als dem eines auf *problem solving* fokussierten ergebnisoffenen Diskurses (Benz 1994). Hohe Anbindung an die Tagespolitik war ein Merkmal, und das Ignorieren gänzlich anderer Ansätze (wie etwa des Verfassungsentwurfes des „Runden Tisches“ der DDR¹⁶) führte dazu, dass z.B. der Bündnis 90/Die Grünen-Vertreter Ullmann seine Mitarbeit in der Kommission vorzeitig beendete. Weiter befördert wurde dieser Stil durch die bereits im Einsetzungsbeschluss der GVK festgelegte Regel, Beschlüsse mit Zwei-Drittel-Mehrheit zu fassen (was der Abstimmungshürde für die letztendliche Verfassungsänderung in Bundestag und Bundesrat entsprach). *Package deals* und eine „Kette politisch-taktischer Kompromisse auf hohem Konsensniveau“ (Schulze-Fielitz 1999: 87) waren die zwangsläufige Folge einer parteipolitischen Engführung, die selbst die Abberufung von Mitgliedern aus der Kommission als Druckmittel vorgesehen hatte.

Die Kommission legte zahlreiche Änderungsvorschläge vor,¹⁷ die aber nicht in Kernbereiche des Grundgesetzes eingriffen. Ein zentrales und als dringend reformbedürftig anerkanntes Gebiet wie die föderale Finanzverfassung war von vorneherein aus den Verhandlungen ausgeschlossen worden, da zum einen die Zeit von zwei Jahren zu seiner Bewältigung als nicht ausreichend eingeschätzt wurde und zum anderen die Länderfinanzminister bereits eine Initiative ergriffen hatten (GVK-Bericht 1993: 114). Auch ansonsten erwiesen sich Befürchtungen, die Kommission sei „auf dem Weg in eine ganz andere Republik“ (Hennis 1993) als verfehlt. Die Ergebnisse der Beratungen – von der Betonung der Gleichberechtigung und der Beschwörung der „natürlichen Lebensgrundlagen“ über die Einfügung von Länderrechten bezüglich der Europäischen Union¹⁸ bis zur Korrektur einiger Fristen und kleinen Änderungen in den Katalogen der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung – sind von Beobachtern je nach Standpunkt mit Genugtuung, Enttäuschung oder leisem Spott („Der kreißende Berg hatte ein Mäuslein geboren“, so von Beyme (1996: 57)) quittiert worden. Anhaltende Streitigkeiten bei der Verabschiedung der Verfassungsänderungen in Bundestag und Bundesrat betonten dann noch einmal die Dominanz politisch-taktischer Motive während des ganzen Verfahrens und führten zu einer weiteren Reduzierung des schließlich verabschiedeten Reformpakets. Sein Bezug zum auslösenden Moment der deutschen Einigung war am Ende kaum noch sichtbar, mit Ausnahme der Regelungen zur Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg in Art. 118a GG.¹⁹

Zehn Jahre nach dem Abschluss der Arbeit der GVK wurde ein weiterer Versuch zur Reform des Grundgesetzes unternommen, diesmal allerdings thematisch beschränkt auf die Modernisierung der föderalen Ordnung. Die im Oktober 2003 eingesetzte „Bundesstaatskommission“ sollte „Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ziel, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“, erarbei-

¹⁶ Siehe zu diesem Thema Thaysen (1990) und Rogner (1993).

¹⁷ Eine Übersicht findet sich neben dem GVK-Bericht, S. 15–18 auch in Schindler (1999: Band III, S. 3013–3019).

¹⁸ Sie waren allerdings mehr der starken Verhandlungsposition der Länder gegenüber dem Bund nach Unterzeichnung, aber vor Ratifizierung des Vertrages von Maastricht geschuldet.

¹⁹ Auch dieses Vorhaben scheiterte schließlich im Jahr 1996 in einer Volksabstimmung an der Ablehnung im Land Brandenburg. Eine Gegenüberstellung der von der GVK empfohlenen Änderungen mit den vom Gesetzgeber beschlossenen findet sich bei Will (1999: 118).

ten, insbesondere in Bezug auf die Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern, die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung und die Finanzbeziehungen (insbesondere Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen) zwischen Bund und Ländern (vgl. die Einsetzungsbeschlüsse in BT-Drs. 15/1685 und BR-Drs. 750/03). Die Themen, mit denen sich die Kommission beschäftigen sollte, waren also gewissermaßen „alte Hüte“, doch war ihre Wichtigkeit gestiegen angesichts der seit Beginn des Jahrzehnts gestiegenen Perzeption von Blockaden im föderalen System angesichts der Reformbemühungen der Regierung Schröder – Blockaden, die denjenigen in der Spätphase der Regierung Kohl ähnelten und somit auch eine Symmetrie bei der parteipolitischen Betroffenheit hergestellt hatten.

In ihrer Zusammensetzung kopierte die Bundesstaatskommission das von der GVK befolgte Rezept paritätischer Zusammensetzung: 16 vom Bundestag entsandten Mitgliedern standen ebenso viele des Bundesrates gegenüber. Neben diesen 32 Vollmitgliedern gab es dann noch eine fein differenzierte zusätzliche Gruppe von bei den Beratungen Anwesenden: 4 „Vertreter“ der Bundesregierung, 6 Abgeordnete von Landtagen als „beratende Mitglieder“, 3 Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände als „ständige Gäste“ sowie 12 Sachverständige. Lediglich die Vollmitglieder hatten Stimmrecht, der Rest Rede- und Antragsrecht oder nur Rederecht.

In elf Sitzungen zwischen November 2003 und Dezember 2004 diskutierte die Kommission in Arbeitsgruppen, Klausurtagungen und öffentlichen Anhörungen ihre Themen. Noch vor Einsetzung der Kommission waren durch eine Koalition der ostdeutschen mit den kleinen westdeutschen Ländern die umstrittensten Themen (Länderneugliederung, Finanzausgleich und Länderkompetenzen im Bereich Steuern) ausgeklammert worden (Scharpf 2005), und so überraschte es nicht, dass in den ersten Sitzungen eine relativ ähnliche Perspektive auf die zu lösenden Probleme erkennbar war. Gegen Ende des Jahres 2004 kam es dann aber doch noch zu einer scharfen Polarisierung um das Thema Bildungspolitik.²⁰ In diesem Konflikt verstärkten sich unterschiedliche Bund-Länder-Interessen und parteipolitische Konkurrenz: während die (v.a. christdemokratischen) Länder in diesem Politikfeld praktisch alleinige Kompetenz beanspruchten, war die (hauptsächlich sozialdemokratische) Bundesperspektive nicht gewillt, dies zuzugestehen. Als die unionsgeführten Länder dann ein Junktum zwischen diesem Themenbereich und dem Gesamtpaket der vereinbarten Lösungen herstellten, war es unmöglich, einen gemeinsamen Reformvorschlag vorzulegen.²¹

Das gescheiterte Reformpaket (das u.a. einen Abbau der Zustimmungsrechte des Bundesrates vorsah und im Gegenzug den Ländern mehr eigene Gesetzgebungskompetenzen zugestand, während einige Bereiche aus der konkurrierenden Gesetzgebung in die ausschließliche Kompetenz des Bundes übergehen sollten) wurde wiederbelebt, nachdem es nach der Bundestagswahl 2005 zur Bildung der Großen Koalition zwischen CDU/CSU und SPD kam. Der Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 beinhaltete die Vereinbarungen der Bundesstaatskommission im Anhang, und im März 2006 wurden diese Vorschläge (ergänzt um eine Einigung bei der Bildungspolitik, die weitgehend die ursprüngliche Posi-

²⁰ Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Juniorprofessur vom 27. Juli 2004 (2 BvF 2/02), mit einer neuen restriktiven Auslegung der Notwendigkeitsklausel bei der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72, 2 GG) hatte die Position des Bundes geschwächt und so zur Entstehung dieses Konflikts beigetragen.

²¹ Vgl. die Äußerungen der beiden Kommissions-Vorsitzenden Müntefering und Stoiber im Protokoll der Sitzung vom 17. Dezember 2004. Protokolle und Unterlagen der Kommission sind über die Website des Bundesrates (<http://www.bundesrat.de>) zugänglich.

tion der Union festschrieb) in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Gegenwärtig (März 2006) ist geplant, den Gesetzgebungsprozess vor der Sommerpause 2006 abzuschließen, damit die Änderungen zum 1. Januar 2007 in Kraft treten können. Allerdings sind bereits Wünsche nach Veränderungen laut geworden, so dass unklar ist, ob das eingebrachte Vorhaben die parlamentarischen Hürden unbeschadet überqueren wird.

3.1 *Unterschiedliche Dynamiken verfassungspolitischer Prozesse*

Wie aus dem vorangegangenen Abschnitt deutlich wurde, folgt die Verfassungspolitik nicht primär einer linearen Entwicklung; vielmehr sind bestimmte Konjunkturzyklen auszumachen, und einige Themen erweisen sich sogar als thematische Dauerbrenner. Zwei Themenbereiche sollen im Folgenden detaillierter dargestellt werden: das Bund-Länder-Verhältnis und die plebiszitären Elemente im Grundgesetz. Anhand dieser Beispiele soll auch die unterschiedliche Dynamik verfassungspolitischer Prozesse verdeutlicht werden.

3.1.1 Bund-Länder-Verhältnis

Die Austarierung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern ist das Dauerthema der bundesdeutschen Verfassungspolitik schlechthin. Es zieht sich mit großer Beständigkeit durch die sechs Jahrzehnte der Existenz des Staates, wenn auch die Schwerpunkte der Debatte über die Zeit variieren.

Zu Beginn der Existenz der Bundesrepublik standen Fragen der Neugliederung im Mittelpunkt. Hierfür gab es historische Vorläufer – schon bei der Schaffung der Weimarer Reichsverfassung im Jahr 1919 war ein Plan zur Auflösung des dominanten Preußen diskutiert worden, doch ohne konkrete Folgen geblieben. Artikel 18 RV sah jedoch die Möglichkeit territorialer Reformen vor. Die Besatzungsmächte hatten mit der Auflösung des Landes Preußen im Jahr 1945 zwar dieses Problem gelöst, die Schaffung der westdeutschen Länder war aber eher durch Zufälligkeiten der Zoneneinteilung und Interessen der Besatzungsmächte geprägt gewesen als durch Gesichtspunkte historischer Kontinuität oder funktionaler Sinnhaftigkeit. Enorme Unterschiede in Bezug auf Bevölkerung, Fläche und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit prägten daher das Bild der westdeutschen Länder – und prägen es noch,²² denn trotz aller Bemühungen hat es nur 1952 mit der Zusammenlegung der Besatzungsprodukte Württemberg-Baden, Baden und Württemberg-Hohenzollern zum Land Baden-Württemberg eine signifikante Änderung gegeben. Doch zu Beginn der Bundesrepublik wurde die Änderung dieses als fragwürdig und unbefriedigend angesehenen Zustandes mit hoher Priorität behandelt. Nachdem Herrenchieser Konvent und Parlamentarischer Rat sich zwar auf die Notwendigkeit, nicht jedoch auf eine konkrete Lösung bei der Neugliederung des Bundesgebietes hatten einigen können, wurde in Artikel 29 Abs. 1 des Grundgesetzes ein Verfassungsauftrag eingefügt, der besagte:

„Das Bundesgebiet ist unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des

²² Ein paar Zahlen mögen zur Illustration genügen: das größte Land (Bayern) hat die 175fache Fläche des kleinsten (Bremen), und etwa ein Viertel aller Bundesbürger leben in nur einem Land (Nordrhein-Westfalen), die Hälfte in nur drei Ländern (Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen).

sozialen Gefüges durch Bundesgesetz neu zu gliedern. Die Neugliederung soll Länder schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.“

Ein 1952 vom Bundestag eingesetzter Sachverständigen-Ausschuss für die Neugliederung des Bundesgebietes („Luther-Ausschuss“) befand eine umfassende Neugliederung jedoch nicht für nötig. Die 1970 eingesetzte „Ernst-Kommission“ schlug in ihrem Bericht 1973 hingegen eine umfassende Änderung vor allem im Norden und Mittelwesten der Republik vor, die die Zahl der Bundesländer von zehn auf fünf oder sechs reduziert hätte.²³ Die für die Neugliederung vorgesehenen (und durch eine erste Änderung von Artikel 29 im Jahr 1969 noch ausgeweiteten) plebiszitären Mechanismen machten den auf wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und bevölkerungs- wie flächenmäßige Angleichung abzielenden Vorschlägen jedoch einen Strich durch die Rechnung: Bei 1975 in Niedersachsen durchgeführten Volksabstimmungen ergaben sich Mehrheiten für die Wiederherstellung der alten Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe.²⁴ Auch ansonsten stellten sich den Änderungsvorschlägen substantielle Widerstände entgegen, die von Strukturänderungen im Bundesrat über den Wegfall von Ämtern und Positionen bis zum Widerstand der Bevölkerung (die sich an ihre Länder gewöhnt hatte) reichten. Als Folge wurde Artikel 29 im Jahr 1976 ein weiteres Mal geändert und der Verfassungsauftrag in eine Kann-Bestimmung abgemildert. Die Befugnis zur Neugliederung wurde jedoch bis heute nicht ausgeübt – auch wenn die Vereinigung nach 1990 im Angesicht der schwachen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vor allem der kleinen ostdeutschen Länder Anlass zu neuen Diskussionen gab. Das bereits erwähnte Scheitern der geplanten Fusion von Berlin und Brandenburg im Jahr 1996 nahm allen diesbezüglichen Debatten den Wind für ein Jahrzehnt aus den Segeln. Im Jahr 2006 wurde die Frage der Zusammenlegung von Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen aber zumindest wieder zu einem politischen Diskussionsthema, und auch in Berlin und Brandenburg wird weiter an Plänen für eine intensiviertere Zusammenarbeit und schließliche Fusion gearbeitet.

Im Gegensatz zur abebbenden Wichtigkeit des Themas Neugliederung kann man die beiden anderen Hauptthemen im Bund-Länder-Verhältnis, die Frage der legislativen Kompetenzverteilung und vor allem die Finanzverfassung, getrost als Dauerbrenner bezeichnen. Dennoch lassen sich auch hier Entwicklungstendenzen erkennen. Die Finanzverfassung war im ursprünglichen Grundgesetz nur provisorisch geregelt: In Artikel 107 war eine dreijährige Frist zur Einigung auf eine „endgültige Verteilung“ der Steuern auf Bund und Länder vorgesehen; doch wurde diese Frist zweimal verlängert – ein frühes Zeichen dafür, wie zeitraubend Verhandlungen in diesem Themenbereich sich gestalten sollten. Im Dezember 1955 wurde schließlich eine Verteilung der Einnahmequellen im Grundgesetz festgeschrieben.²⁵ Die ungleiche Wirtschaftskraft der Bundesländer, ihre unterschiedliche Belastung

²³ Die Zahl von zehn Bundesländern ergibt sich aus der Tatsache, dass eine Neugliederung West-Berlin nicht einbeziehen konnte sowie aus dem Sonderstatus von West-Berlin. Details zur Neugliederungsdiskussion sowie zu den Vorschlägen der Ernst-Kommission finden sich etwa bei Laufer (1992: 216ff.). Instrukтив auch die Darstellung bei Vogel (1994).

²⁴ Bundestag und Bundesrat legten dennoch keinen Gesetzentwurf zur Neugliederung in diesen Gebieten vor; vielmehr argumentierten sie, dass ein solches Vorgehen dem in Art. 29 Abs. 1 GG vorgesehenen Ziel der Neugliederung widersprechen würde.

²⁵ Artikel 106 und 107 GG. Zur detaillierten Beschreibung der Inhalte und Prozesse der Finanzverfassungsreformen 1955 und 1969 siehe Renzsch (1992) sowie Hofmann (1987: Rn. 62–69).

durch Flüchtlingsströme und Zonenrandlage sowie die positive Entwicklung der Steuereinnahmen des Bundes führten in der folgenden Zeit dazu, dass der Bund begann, die strukturschwachen Länder mit Finanzhilfen zu unterstützen. Dies beförderte die Entwicklung zu einem „unitarischen Bundesstaat“ (Hesse 1962) und geschah ohne Rechtsgrundlagen. Deren Fehlen wurde während der 1960er Jahre bemängelt, doch erst die Große Koalition schaffte nach mehrjährigen Verhandlungen – neben der Einführung des großen Steuerverbundes – eine entsprechende Änderung der Finanzverfassung. Sie schrieb jedoch lediglich die bisherige Praxis institutionell fest – was zu einer Verfestigung der Politikverflechtung führte (Benz 1999a: 140). Die sich verschlechternde Wirtschaftslage der 1970er Jahre führte aber schon bald nach dieser Einigung zu neuen Konflikten: Der Verteilungskampf zwischen den Bundesländern verschärfte sich, und das System des horizontalen Finanzausgleichs kam unter Druck. Nach der Vereinigung im Jahr 1990 gelang es den Ländern zwar, eine gemeinsame Front in den Verhandlungen mit dem Bund zu bilden (und so zu verhindern, von diesem gegeneinander ausgespielt zu werden), doch gelang eine grundsätzliche Neuordnung nicht – die Gemeinsame Verfassungskommission setzte das Thema mit der Begründung von der Tagesordnung ab, der vorgesehene Zeitraum von zwei Jahren sei dafür nicht ausreichend (s.o.), und die von den Länderfinanzministern eingesetzte Arbeitsgruppe „Finanzreform 1995“ führte zu einem Ergebnis, dass eher als Stabilisierung und Bestandswahrung denn als tatsächliche Reform der bestehenden Finanzverfassung bewertet werden muss (Benz 1995: 157).

Die von der Großen Koalition 2006 eingebrachten Änderungsvorschläge (vgl. BT-Drs. 16/813 und 16/814) umfassen im Bereich der Finanzverfassung hauptsächlich Maßnahmen zur Entflechtung zwischen den beiden Ebenen Bund und Länder. So sollen Mischfinanzierungen durch den Abbau von Gemeinschaftsaufgaben (Hochschulbau, Bildungsplanung) verringert und die regionale Steuerautonomie erhöht werden. Damit gehen die Reformvorschläge in dieselbe Richtung wie im Bereich der legislativen Kompetenzen: Auch hier wird auf Entflechtung gesetzt, indem der Abbau von Zustimmungsrechten des Bundesrates und Mitwirkung der Länder auf der EU-Ebene gegen die alleinige Kompetenz der Länder zur Regelung von Bereichen wie (Landes-)Beamtenbesoldung und -versorgung, Bildungspolitik und Wohnraumförderung getauscht werden. Die geplanten Änderungen gehen damit weiter als, aber in dieselbe Richtung wie die im Gefolge der GVK vorgenommenen Kompetenzänderungen in Art. 72 und 74 GG. Diese – oft mit den Stichworten „Wettbewerbs“- oder „Trennföderalismus“ in Verbindung gebrachte – Entwicklung bedeutet eine Umkehr der Verfassungsentwicklung bis zu Beginn der 1970er Jahre, in der eine Erhöhung der bundesstaatlichen Verflechtung (etwa durch die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben und Erhöhung der Mischfinanzierung, kulminierend in den Verfassungsreformen der Jahre 1968 und 1969) im Mittelpunkt gestanden hatte und reagiert auf die in Schrifttum und Praxis weit verbreitete Kritik an den Folgen dieser Reformen (vgl. als frühe Analysen etwa Lehmbruch 1976 und Scharpf 1985). Den Dysfunktionalitäten dieser engen Verflechtung (die auch politisch spürbar wurden, vor allem in den Phasen gegenläufiger Bundestags- und Bundesratsmehrheiten in der Spätphase der Regierung Kohl und während der Regierung Schröder) soll nun entgegengewirkt werden, um damit die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit, Transparenz und Verantwortlichkeit im politischen System zu erhöhen (siehe dazu die Begründungen in BT-Drs. 16/318: 1 und 15ff.).

3.1.2 Plebiszitäre Elemente

Im Gegensatz zum Wechsel von Verflechtung und Entflechtung im Bereich des Bund-Länder-Verhältnisses verläuft die verfassungspolitische Entwicklung bei der Frage der plebiszitären Elemente im Grundgesetz ziemlich linear. Dass die Ausschaltung beinahe aller direktdemokratischen Elemente zu den aus den Erfahrungen der Weimarer Republik gezogenen Lehren gehöre, war lange Zeit gewissermaßen die Katechismus-Antwort in der Bundesrepublik (vgl. etwa Ehmke 1981 [1967], detailliert zu diesem Thema mit weiteren Nachweisen Jung 1994 und 1996). Ob diese Lehren aber gar so klar waren, lässt sich mit einigem Recht bezweifeln. Dagegen sprechen nicht nur die Tatsache, dass in den meisten vor 1949 verabschiedeten Länderverfassungen direktdemokratische Elemente wie Volksbegehren und -entscheide aufgenommen worden waren. Auch der im Frühjahr 1948 vom nordrhein-westfälischen Innenminister Menzel für den SPD-Parteivorstand angefertigte Entwurf eines Grundgesetzes sah Volksgesetzgebungsverfahren nach dem Muster der Weimarer Republik vor. Und schließlich zeigten spätere Forschungen, dass die Rolle der plebiszitären Elemente beim Niedergang der Weimarer Republik wohl lange deutlich überschätzt worden war (Mommson 1998). Ohnehin hätte die Bevölkerung 1949 mit deutlicher Mehrheit einen direkten Einfluss auf die Gesetzgebung bejaht (vgl. die OMGUS-Surveys, zitiert bei von Beyme 2004: 38), und auch die alliierten Militärgouverneure waren ursprünglich klar für eine Volksabstimmung über das Grundgesetz eingetreten.²⁶

Die in den 1960er Jahren einsetzende Debatte über das Grundgesetz (Arndt 1960; Lindemann 1966) griff das Thema Direktdemokratie nur am Rande auf: Lindemann forderte z.B. die Einführung einer Gesetzesinitiative durch Volksbegehren und die Möglichkeit, den Bundestag durch das Volk auflösen zu lassen. Nach den Erfahrungen der Proteste von 1968 war es vielleicht keine Überraschung, dass auch die Enquête-Kommission Verfassungsreform in ihren Empfehlungen Ende 1976 eher die Gefahren als die Chancen direktdemokratischer Elemente im politischen System betonte, auf die „wenig ermutigenden Erfahrungen“ der Weimarer Zeit rekurrierte und von ihrer Einführung abriet:

„Plebiszitäre Komponenten der Demokratie bieten, außerhalb noch überschaubarer Verhältnisse und ohne die tragende Kraft einer entsprechenden politischen Tradition praktiziert, nach aller Erfahrung Demagogen einen weiten Aktionsspielraum. Sie sind geeignet, die Entscheidung politischer Fragen zu entrationalisieren [...] und die Konfrontation politischer und gesellschaftlicher Kräfte zu verschärfen.“ (BT-Drs. 7/5924: 13)

In Hinblick auf das Beispiel der Schweiz wurde zudem die Gefahr von „Abstimmungsmüdigkeit“ der Bürger sowie die Verzögerung oder Verhinderung dringlich gebotener politischer Maßnahmen und Innovationen hervorgehoben (ebd.).²⁷ Die Argumentation der Kommission gegen die Unruhe stiftende Rolle politischer „Rand- und Splittergruppen“

²⁶ Auch die CDU war wegen des Prinzips der Volkssouveränität für ein solches Verfahren eingetreten, aber am Widerstand der SPD (die den Provisoriumscharakter des Grundgesetzes betonen wollte) gescheitert (Eschenburg und Benz 1983: 509).

²⁷ „Als auszuschließende Gegenstände erschienen der Kommission vornehmlich: Grundgesetzänderungen, Haushaltsplan, Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und Verteidigungsgesetze sowie völkerrechtliche Verträge und Gesetze über Entwicklungshilfe. Angesichts dieser Vielzahl der Gegenstände, die aus zwingenden oder gewichtigen Gründen Volksbegehren oder Volksentscheid nicht zugänglich sein können, besteht die Gefahr, daß jedenfalls politisch bedeutsame Bereiche für sie nicht übrig bleiben; dann aber kann man ebenso gut auf ihre Einführung verzichten“ (BT-Drs. 7/5924: 13f.).

(ebd.: 14) scheint die vor allem von Otmar Jung (1994: 335f.) vorgebrachte Argumentation zu stützen, die direktdemokratische Abstinenz des Grundgesetzes sei mehr Furcht vor kommunistischer Agitation im Kalten Krieg geschuldet als den „Weimarer Erfahrungen“. Mit dem Ende der bipolaren Blockkonfrontation Ende der 1980er Jahre setzte denn auch in der Bundesrepublik ein Aufschwung der direkten Demokratie ein, zunächst in den Landesverfassungen. Sowohl im Westen als auch im Osten wurden direktdemokratische Elemente in das Standardrepertoire der Landesverfassungen aufgenommen, sofern sie nicht bereits enthalten waren (vgl. Jung 1995 mit zahlreichen Nachweisen). Unzufriedenheit mit der existierenden Politik nach Skandalen wie Barschel-, Flick- und Neue Heimat-Affäre, generelle Politikverdrossenheit, aber auch die Erfahrungen von Bürgerinitiativen und Neuen Sozialen Bewegungen hatten zu einem aktiveren Politikverständnis geführt, dass Ausdruck in einem verstärkten Verlangen nach direkter politischer Beteiligung fand.

In den Debatten der Gemeinsamen Verfassungskommission gehörte die Frage der Aufnahme plebiszitärer Elemente denn auch zu den am heftigsten diskutierten und umstrittenen Bereichen – und war der Bereich, zu dem die meisten Eingaben (266 000) gemacht wurden. Verglichen mit dem Bericht der Enquête-Kommission beinahe 20 Jahre zuvor veränderte sich auch die Stellungnahme der GVK deutlich. Es gab eine öffentliche Anhörung von Experten zum Thema, zwei Kommissionssitzungen und ein Berichterstattegespräch, und eine Reihe von Anträgen zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (siehe hierzu im Detail GVK (1993: 83–86), Fischer (1993) sowie Batt (1996: 138–142)). Diese Anträge waren teils von der SPD und teils von Bündnis '90/Die Grünen gestellt. Ihre Befürworter argumentierten, dass es einen gestiegenen Willen in der Bevölkerung gebe, sich aktiv für das Gemeinwesen einzusetzen und dass diesem durch mehr Handlungsmöglichkeiten für Teilhabe an der Politikgestaltung entsprochen werden müsse. Dadurch könne auch der Entfremdung zwischen Politikern und Bürgern entgegen gewirkt werden. Die Gegner der Anträge brachten eine modifizierte Version des „Weimarer Erfahrungen“-Arguments vor, die die zwischenzeitlichen Ergebnisse der zeitgeschichtlichen Forschung berücksichtigte: Zwar habe es damals wenig tatsächliche plebiszitäre Entscheidungen gegeben, doch habe der permanente Druck plebiszitärer Entscheidungsmöglichkeiten entscheidend zur Schwächung der ersten deutschen Republik beigetragen. Zudem seien Plebiszite „der modernen pluralistischen Gesellschaft und Demokratie nicht gemäß“ (GVK 1993: 85).²⁸

Die Abstimmungen über die Anträge verliefen in der Kommission hauptsächlich entlang parteipolitischer Linien. Zwar ergaben sich knappe Mehrheiten für die Einführung sowohl von Volksinitiative und Volksbegehren als auch von Volksentscheid, doch da weniger als zwei Drittel der Mitglieder sie befürworteten, wurden sie nicht in die Empfehlungen der GVK gegenüber dem Bundestag aufgenommen. SPD und Bündnis '90/Die Grünen brachten entsprechende Anträge zwar dennoch in das Gesetzgebungsverfahren ein, doch erreichten sie nicht die für eine Verfassungsänderung notwendige Mehrheit und wurden im Juni 1994 abgelehnt. Trotz dieses Ergebnisses muss man konstatieren, dass sich die Haltung gegenüber der Einführung direktdemokratischer Elemente in das politische System der Bundesrepublik geändert hat, wenn auch nicht bei allen politischen Kräften. Die einhellige Ablehnung quer durch die politischen Lager ist einer Befürwortung auf der politischen Linken sowie einer anhaltenden Skepsis auf der politischen Rechten gewichen, wobei die F.D.P. in ihrer Haltung schwankt. Meinungsumfragen ergeben eine starke Unterstützung

²⁸ Dieses Argument kündigt zumindest nicht von großer Kenntnis der Politik in der Schweiz oder Kalifornien.

für die Einführung direktdemokratischer Instrumente, doch ob die Bundesverfassung den Landesverfassungen bei ihrer Einführung mit einiger Verzögerung nachziehen wird, muss gegenwärtig Spekulation bleiben.

3.2 Änderungen am Grundgesetz

Das Grundgesetz ist in den mehr als 55 Jahren seit seiner Verabschiedung durch bisher 51 Gesetze geändert worden – das ist im Durchschnitt beinahe eines pro Jahr.²⁹ Ursprünglich aus 146 Artikeln bestehend, wurden der Verfassung bislang 40 Artikel hinzugefügt, während 3 aufgehoben wurden, was einen Nettozuwachs von 37 Verfassungsartikeln ergibt. Auch die Textlänge hat sich dadurch verändert: bis zum Sommer 1998 hatte das Grundgesetz seinen Umfang gegenüber dem Originaltext von 1949 beinahe verdoppelt (Busch 1999: 552f.).

Natürlich interessiert neben diesen statistischen Kennzahlen vor allem die Frage, in welcher Weise durch Verfassungspolitik der Inhalt des Grundgesetzes geändert wurde. Zählt man bis zum März 2006 (und schließt die geplante Föderalismusreform nach BT Drs. 16/813 ein), so kommt man auf insgesamt 247 Änderungen im Text des Grundgesetzes (vgl. Tabelle 1).³⁰ Im Schnitt ist also jeder Artikel mehr als eineinhalbmal geändert worden – 1,68mal, um genau zu sein (vgl. Tabelle 2). Zudem heißt das, dass in den bisher 57 Jahren des Bestehens der Bundesrepublik pro Jahr durchschnittlich 4,3 Änderungen am Text des Grundgesetzes vorgenommen worden sind. Ein genauerer Blick auf die beiden Tabellen zeigt jedoch, dass es große Unterschiede in der Änderungsintensität der Verfassung gibt, sowohl in Bezug auf die zeitliche wie die inhaltliche Dimension.

Tabelle 1: Änderungen am Grundgesetz nach Legislaturperiode und Abschnitten

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	Σ
Präambel											1						1
I		3			6							5	1				15
II		1			2		1			1	1	7		3		3	19
III		3			2	2	6					1	3				17
IV											1	2				1	4
IVa					1												1
V		2			1												3
VI		1			1												2
VII		2	1	2	11	6	1					23				24	70
VIII		2	2		2	1						7				3	17
VIIIa					2	1										5	8
IX		2	2		11	1						1		1		2	20
X	1	7			13							1	3	2		7	34
Xa					14							1					15
XI	2	4		1	3						3	4				4	21
Σ	3	27	5	3	69	11	8	0	0	1	6	52	7	6	0	49	247

²⁹ Die Analysen der Verfassungsänderungen in diesem Abschnitt beziehen sich auf den Stand nach Verabschiedung der in BT-Drs. 16/813, 16/814 und 16/2010 niedergelegten Föderalismusreform (Juli 2006).

³⁰ Vgl. Busch (1999: 553f.) zur Begründung, warum dies ein besserer Indikator ist als die Zahl der Änderungsgesetze oder die Zahl der pro Änderungsgesetz geänderten Verfassungsartikel.

Wie Tabelle 1 zeigt, gibt es drei klare zeitliche Höhepunkte bei den Verfassungsänderungen. Sie fallen in die fünfte (1965-69), zwölfte (1990-94) und die sechzehnte (seit 2005) Wahlperiode, in denen es jeweils etwa 50 oder mehr Änderungen am Verfassungstext gab. Stark war auch die Änderungstätigkeit in der zweiten Wahlperiode (1953-57). Insgesamt verteilen sich die Textänderungen etwa zur Hälfte auf die Zeit vor (127) und nach (120) der deutschen Vereinigung. Auffallend ist auch, dass es Perioden langer Textstabilität gab: zwischen 1976 und 1990, also beinahe 15 Jahre lang, gab es nur eine Änderung im Text des Grundgesetzes.³¹ Auch die 15. Wahlperiode blieb frei von Änderungen.

Hinsichtlich des Inhalts lassen sich ebenfalls klare Gebiete großer Änderungsintensität und beinahe völliger Stabilität unterscheiden (Tabelle 2). Die bei weitem höchste Änderungshäufigkeit finden sich in den Abschnitten VII (Gesetzgebung des Bundes) und X (Finanzwesen). Hier ist der Verfassungstext 71- bzw. 34mal geändert worden, und das in nicht sehr umfangreichen Teilen des Grundgesetzes – die abschnittsweise berechnete Änderungsintensität weist hier mit 5,46 (Gesetzgebung) bzw. 3,09 (Finanzwesen) Änderungen pro Artikel klare Maxima aus. Die in den obenstehenden Abschnitten als besonders konflikträftig herausgearbeiteten Materien des Bund-Länder-Verhältnisses erweisen sich demnach auch hier als auffällig. Überdurchschnittlich stabil sind hingegen die Abschnitte V (Bundespräsident) und VI (Bundesregierung), und auch der Bereich der Grundrechte (Abschnitt I) ist mit nur der Hälfte der durchschnittlichen Änderungsintensität vergleichsweise stabil. Schließlich ist anzumerken, dass gegenüber dem Grundgesetz von 1949 drei Abschnitte hinzugekommen sind, nämlich die Bereiche IVa (Gemeinsamer Ausschuss), VIIIa (Gemeinschaftsaufgaben) und Xa (Verteidigungsfall).

Tabelle 2: Änderungsintensität der Abschnitte des Grundgesetzes (inklusive geplanter Föderalismusreform nach BT-Drs. 16/813)

	Zahl der Artikel 1949	Änderungen	Änderungen pro Artikel
Präambel	1	1	1
I	19	15	0,79
II	18	19	1,06
III	12	17	1,42
IV	4	4	1
IVa	-	1	
V	8	3	0,38
VI	8	2	0,25
VII	13	70	5,38
VIII	9	17	1,89
VIIIa	-	8	
IX	13	20	1,54
X	11	34	3,09
Xa	-	15	
XI	31	21	0,68
Σ	147	247	1,68

³¹ Dabei handelte es sich um die 1983 erfolgte Ergänzung von Art. 21 GG, nach der Parteien nicht nur über die Herkunft (alte Fassung), sondern auch über die Verwendung ihrer Mittel Rechenschaft ablegen müssen.

4 Analyse der Verfassungspolitik

Der vorangehende Abschnitt hat deutlich gemacht, dass das Grundgesetz während des Bestehens der Bundesrepublik erheblichen Wandel durchgemacht hat. Wellen von Änderungen kontrastieren dabei mit Phasen von Stabilität, so dass insgesamt eine Mischung von Kontinuität und Wandel diagnostiziert werden muss. Ein weiteres (und in diesem Zusammenhang besonders interessantes) Merkmal ist das niedrige Ausmaß an Veränderungen, die das staatspolitische Großereignis der deutschen Einigung in der (nun gesamtdeutschen) Verfassung hinterlassen hat.

Wie ist die hohe Änderungsrate im Grundgesetz – 247 Textänderungen in 57 Jahren – zu erklären? Die Staatsrechtslehre hat dazu in der Essenz zwei Erklärungsansätze vorgelegt (Vgl. zum folgenden Busch 1999: 556ff.): Die herrschende Meinung kann man als historisch-strukturellen Ansatz bezeichnen; sie führt die hohen (und schon bald nach Verabschiedung des Verfassungstextes einsetzenden) Änderungsraten auf die besondere Entstehungssituation des Grundgesetzes zurück. In dieser Perspektive sind die Veränderungen der 1950er und 1960er Jahre in erheblichen Teilen eine „nachholende Verfassungsgebung“³², und sie kann dabei vor allem auf die Fragen der Wehr- und Notstandsverfassung sowie eine Reihe von im ursprünglichen Grundgesetz-Text vorhandenen Übergangsregeln verweisen. Neben solchen geschichtlichen Faktoren spielen aber auch strukturelle Charakteristika des Grundgesetzes eine Rolle, wie die Tendenz zu kasuistischen Detailregelungen, insbesondere in den Bereichen Finanzverfassung und den Katalogen der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern. Diese erzeugten regelmäßigen Änderungsdruck zur Anpassung an geänderte Verhältnisse (Bryde 1982: 121). Eine zweite Position innerhalb der Staatsrechtslehre sieht hingegen in den vielen Änderungen des Grundgesetzes einen politisch motivierten Prozess des „Verfassungsrevisionismus“ und der „Aushöhlung des demokratischen Gehalts des Grundgesetzes“ (Seifert 1977: 30, Abendroth 1974: 143). Diese Position war vor allem in den 1960er und 1970er Jahren populär und wurde von Mitgliedern der politischen Linken vertreten. Sie ist heute praktisch ohne Einfluss.

Beide Erklärungsansätze weisen Mängel auf: Der letztere ist offenkundig politisch motiviert und kann weder die Wechsel zwischen Stabilität und Wandel erklären noch Ausweitungen von Rechten wie etwa die Einführung von Art. 20 Abs. 4 GG. Und die auf die historische Sondersituation abstellende Position kann spätestens seit der deutschen Einigung die anhaltenden Änderungen in der Verfassung nicht mehr erklären. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist zur Erklärung dieser spezifischen Dynamik eine auf Institutionen abstellende Erklärung vorgebracht worden (Busch 1999: 560ff.). Demnach ist die Änderungshäufigkeit generell eine Funktion der Leichtigkeit oder Schwierigkeit, mit der eine Verfassung geändert werden kann – was leicht zu ändern ist, wird oft geändert, und das Grundgesetz muss im internationalen Vergleich als relativ leicht zu ändernde Verfassung eingestuft werden (ebd.: 564). Das Bewusstsein darüber ist (vor allem im deutschen) Schrifttum über das politische System zwar nicht sehr verbreitet, doch mag ein Beispiel dies verdeutlichen: Um die dänische Verfassung zu ändern, muss zunächst das Parlament zustimmen, worauf es aufgelöst wird und Neuwahlen ausgeschrieben werden. Die neu gewählte Volksvertretung muss die Änderung nochmals verabschieden, worauf es im Erfolgsfall binnen sechs Monaten zu einer Volksabstimmung kommt, bei der zusätzlich zur Mehrheit der abgegebenen Stimmen die Zustimmung von 40 Prozent der Stimmberechtig-

³² So etwa Bryde (1982: 120), Hofmann (1987: 298). Vgl. auch Grimm (1989: 1307) und Kenntner (1997: 453).

ten erforderlich ist. Verglichen damit muss man die vom Grundgesetz zur Änderung geforderten Zwei-Drittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat tatsächlich als leicht zu erreichen einstufen!

Institutionelle Regelungen können also erheblich zum Verständnis von Stabilität und Flexibilität des Grundgesetzes beitragen. Doch welchen Einfluss haben die Institutionen des politischen Systems selbst? Legt man Verfassungspolitik eng aus als Einfluss auf den Verfassungstext selbst, so haben außer Bundestag und Bundesrat kaum andere Institutionen Einfluss geltend machen können. Indirekt mag dies der Fall gewesen sein, als das noch junge Bundesverfassungsgericht im Jahr 1952 vom Bundespräsidenten um ein Rechtsgutachten hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des EVG-Vertrages gebeten worden war.³³ Damals war strittig, ob es dazu einer Änderung des Grundgesetzes bedürfe. Durch konkurrierende Klagen von Seiten der SPD wie der Koalitionsfraktionen vor verschiedenen Senaten unter Druck gesetzt, beschloss das Plenum des Gerichts, dass beide Senate an das Gutachten gebunden sein sollten, woraufhin der Bundespräsident sein Gesuch zurückzog. Die darauf folgende Unsicherheit über die Verfassungsmäßigkeit des Vertrags (gekoppelt mit der Tatsache, dass es der bisher einzige Fall war, bei dem eine der beiden Volksparteien knapp unter der Sperrminorität blieb), hat wahrscheinlich dazu beigetragen, dass die Regierung Adenauer nach ihrem Wahlsieg 1953 die errungene Zwei-Drittel-Mehrheit dazu nutzte, den Text des Grundgesetzes zu ändern. Doch in einem weiteren Sinne, als Weiterentwicklung der Verfassung durch Interpretation und Praxis, hat das Bundesverfassungsgericht erheblichen Einfluss genommen, durch faktische „Teilhabe an der Gesetzgebung“, Einschränkung von Handlungsalternativen, „voraussetzenden Gehorsam“ seitens des Gesetzgebers, oder detaillierte Vorschriften für verfassungskonforme Lösungen (vgl. Grimm 1977 sowie Landfried 1984, 1990).

Im Vergleich dazu – und begründet durch die (im Rahmen des politischen Systems) hohen Konsensschwellen der Zwei-Drittel-Mehrheit in beiden Häusern des Parlaments – muss der Einfluss einzelner Parteien auf die Verfassungspolitik als gering eingeschätzt werden. Das Quorum gibt de facto beiden Volksparteien zumeist eine Sperrminorität (s.o. zum Fall der CDU/CSU in der Frage plebiszitärer Elemente), so dass ohnehin nur zwischen diesen konsensfähige Änderungen eine Chance auf Verwirklichung haben. Parteipolitisch betriebene Verfassungspolitik im Sinne von politics wurde aber auch stets in symbolischer Hinsicht betrieben, durch das Einbringen von Änderungsanträgen, die ohne Aussicht auf Durchsetzung waren, sich aber in appellativer Absicht an die eigene Klientel wandten. Angesichts der faktischen Sperrminorität der großen Parteien wurde diese Strategie zumeist von den kleineren Parteien (und bisweilen auch von einzelnen Abgeordneten) verfolgt. Sie hatte ihre Hochzeit vor allem zu Beginn der Bundesrepublik, als etwa die Deutsche Partei wiederholt die Wiedereinführung der Todesstrafe oder die Bayernpartei die Herausnahme der Biersteuer aus der Kompetenz für die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes beantragte. Ein Vorschlag der FDP zum verfassungsmäßigen Verbot der Enteignung von Grund, Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln zum Zwecke der Vergesellschaftung ging wohl in eine ähnliche Richtung. Mit der Konsolidierung des Parteiensystems Ende der 1950er Jahre nahm diese Art von Anträgen ab, doch nach dem Einzug der Grünen in den Bundestag kam es wieder zu zahlreichen Initiativen zu Verfassungsänderun-

³³ Solche Gutachten waren damals nach § 97 BVerfGG a.F. möglich, wurden aber im Jahr 1956 durch eine Novelle des BVerfGG abgeschafft. Siehe zum konkreten Fall BVerfGE 2, 79 sowie die Schilderungen bei Baring (1969: 224–244).

gen, die ohne Chance auf Verabschiedung waren, jedoch zweifellos das Herz der eigenen Anhängerschaft erwärmten: der Schutz der Umwelt, die Streichung notstandsrechtlicher Regelungen und der Verzicht auf Atomwaffen wurden in der 10. und 11. Wahlperiode vorgeschlagen. Nach der deutschen Einigung übernahm die PDS/LL mit ihrem Antrag, die Entscheidungsfreiheit von Frauen beim Schwangerschaftsabbruch im Grundgesetz festzuschreiben, diese Taktik.

Zusammenfassend lässt sich zum Einfluss von Parteien auf die Verfassungspolitik sagen, dass die hohen Konsenshürden den Parteienstreit um Verfassungsänderungen mildern und es bei den Schlussabstimmungen oft keine großen Kontroversen gibt. Der Weg dahin ist jedoch oft schwierig und langwierig (die Debatten um Wehr- und Notstandsverfassung dauerten jeweils mehrere Jahre; ähnliches gilt für die Föderalismusreform der 16. Wahlperiode). Ein sichtbares Zeichen dafür ist, dass Grundgesetzänderungen (gegenüber normalen Gesetzgebungsverfahren) überdurchschnittlich lange dauern, dass der Vermittlungsausschuss häufiger angerufen wird, und dass die Erfolgsquote geringer ist (Schaub 1984: 127). Für den Gesamtprozess kann also auch für den deutschen Fall die zu Beginn des Beitrags zitierte Erkenntnis von Banting und Simeon bestätigt werden, dass Verfassungsgebungs- und -änderungsprozesse eine Fortsetzung des normalen politischen Prozesses mit anderen Mitteln sind.

Der Einfluss der Europäischen Integration auf das Grundgesetz ist über lange Zeit gering geblieben – hauptsächlich deshalb, weil die bundesdeutsche Verfassung von Anbeginn „Schnittstellen“ für supranationale Integration hatte. Art. 24 GG war ein Novum im deutschen Verfassungsrecht und eine direkte Konsequenz aus den Erfahrungen der Weltkriege. Er erlaubte es dem Bund, „durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen [zu] übertragen“ und „sich zur Wahrung des Friedens einem System kollektiver Sicherheit ein[zu]ordnen“. Die Eingliederung in die Europäische Gemeinschaft war deshalb zunächst kein Problem. Die Vertiefung der Europäischen Integration ab Ende der 1980er Jahre schuf dann aber Schwierigkeiten auf dem Umweg über den Föderalismus – da die Übertragung von Kompetenzen auch zu Lasten der Länder ging. Im Gegensatz zur innerstaatlichen Entwicklung hin zum unitarischen Föderalismus wurde dieser Kompetenzverlust aber nicht durch zunehmende Partizipation der Länder auf der europäischen Ebene kompensiert. Der daraus potentiell entstehende Konflikt wurde lange Zeit durch die Tatsache überlagert, dass die Förderung der Europäischen Integration zwischen den Parteien relativ unumstritten ist. Während der Regierungskonferenz, die zum Vertrag von Maastricht führte, waren die deutschen Länder daher eine der treibenden Kräfte hinter der Etablierung des Ausschusses der Regionen. Vor allem aber nutzten sie ihre starke Stellung im innerdeutschen Ratifizierungsprozess (bei dem die Zustimmung des Bundesrates notwendig war), um eine substantielle Stärkung ihrer Position durch die Einfügung des Art. 23 GG n.F. durchzusetzen. Dieser sehr ausführliche Artikel sicherte die Beteiligung der Länder bei der Entscheidungsfindung in europapolitischen Fragen und gestand den Ländern sogar die Vertretung deutscher Interessen auf europäischer Ebene auf den Gebieten zu, die in die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis der Länder fallen. Faktisch ist damit die Europapolitik zu einer neuen Gemeinschaftsaufgabe zwischen Bund und Ländern geworden (Benz 1999b: 73). Doch ähnlich wie den anderen, Ende der 1960er Jahre eingefügten Gemeinschaftsaufgaben war auch dieser kein gütiges Schicksal beschieden: die langwierigen Abstimmungsprozesse zwischen den Ländern erwiesen sich als wenig Brüssel-tauglich, und als Folge sieht die Föderalismusreform der 16. Wahlperiode eine Beschränkung der Län-

derkompetenzen in diesem Bereich vor (vgl. BT-Drs. 16/813: 3). Die Bundesländer verfolgen stattdessen eine Art Nebenaußenpolitik durch Ausbau ihrer direkten Vertretungen in Brüssel und ein frühzeitiges und direktes Eingreifen in den europäischen Diskussionsprozess.

5 Schluss

Der Rückblick auf mehr als 55 Jahre Verfassungspolitik in der Bundesrepublik bietet kein einheitliches Bild. Zahlreiche, in diesem Beitrag beschriebene Änderungen am Verfassungstext kontrastieren mit großer Stabilität hinsichtlich der Akzeptanz der Verfassung auf der Ebene der Bürger. Die zahlreichen Änderungen können durch historische, strukturelle und institutionelle Faktoren erklärt werden. Zudem zeigt der internationale Vergleich, dass die Änderungshäufigkeit des Grundgesetzes keineswegs extrem ist: sie liegt, verglichen mit anderen OECD-Staaten, im oberen Mittelfeld (Lutz 1994; Busch 1999). Zudem sind die Änderungen am Verfassungstext stark auf bestimmte Themengebiete konzentriert (und lassen Institutionen und Grundrechte weitgehend unverändert), und in zeitlicher Hinsicht kontrastieren Wellen der Veränderung mit langen Perioden der Stabilität des Verfassungstextes. Was die Akzeptanz des Verfassungswandels in der Bevölkerung betrifft, so haben sich frühe Befürchtungen über negative Auswirkungen häufiger Änderungen am Verfassungstext (Loewenstein 1961) nicht bewahrheitet. Der Konsens über die verfassungsmäßige Ordnung sowie die sie tragenden Institutionen, so kann man konstatieren, erscheint stabil; der Konsens im politischen Dissens gewahrt. Vereinzelt gibt es jedoch Konflikte, die die Grenzen dieses Konsenses aufzeigen – dies wurde Mitte der 1990er Jahre angesichts von Urteilen des Bundesverfassungsgerichts deutlich.³⁴ Politische Mobilisierungen mit parteipolitischer Unterstützung verdeutlichten die Wichtigkeit freiwilliger Akzeptanz in einem liberalen Verfassungssystem und trieben auch konservative Beobachter zu der Ermahnung, dass eine Missachtung der Urteile „unsere Verfassungsordnung, deren tragender Pfeiler die Verfassungsgerichtsbarkeit ist, in unabsehbare Risiken [stürzen] würde“ (Stern 1995: 9; siehe, aus anderer Perspektive, zu diesem Fall Homann 1995).

Von solchen Ausnahmen abgesehen ist die Mobilisierungskraft verfassungspolitischer Streitfragen jedoch in der Geschichte der Bundesrepublik klar gesunken, was man wahrscheinlich in der Abwägung als Zeichen der Normalisierung deuten sollte. Bei den Konflikten um Wehr- und Notstandsverfassung in den 1950er und 1960er Jahren ging es jeweils auch um außenpolitische Schlüsselentscheidungen und die Aufarbeitung der deutschen Vergangenheit, allerdings auch um Eingriffe in den Verfassungskatalog der Grundrechte. Die einschränkenden Änderungen dort in den 1990er Jahren (die noch wenige Jahre zuvor von Experten für ausgeschlossen erachtet worden waren, vgl. Bryde 1982: 136f.) waren zwar politisch umstritten, führten aber – sowohl im Fall der Änderung des Asylrechts als auch bei der Einschränkung der Unverletzlichkeit der Wohnung – nicht zu vergleichbaren Massenmobilisierungen.

Zur Quieszenz der Bürger hat sicher beigetragen, dass sie im Verfassungsänderungsprozess keine direkte Rolle spielen. Ohnehin wurde, wie bei der Gemeinsamen Verfassungskommission der 1990er Jahre und der Bundesstaatskommission dieses Jahrzehnts gesehen, die Verfassungspolitik immer mehr eine Sache der politischen Eliten. Die zum

³⁴ Siehe BVerfGE 93, 1 („Kruzifix“) und BVerfGE 93, 266 („Soldaten sind Mörder“).

Teil sehr technische Materie begünstigte diese Entwicklung, deren Folge wiederum komplexe Aushandlungsprozesse und teilweise sehr detaillierte Regelungen im Verfassungstext waren, die bar jeder Flexibilität waren und damit den Keim zukünftiger Änderungsnotwendigkeit schon gleich in sich trugen.³⁵

Die große Konstante bundesdeutscher Verfassungspolitik ist ohne Zweifel die Austarierung der Macht- und Kompetenzverteilung im föderalen System. Wie ein roter Faden zieht sie sich seit der Debatte im Parlamentarischen Rat durch die Jahrzehnte bis zur Föderalismusreform der Großen Koalition. Dabei muss man konstatieren, dass der Wandel im Regierungssystem weniger durch die verfassungsmässigen Veränderungen als durch die Änderungen in der politischen Handhabung zustandegekommen ist. Roland Czada (1999) hat vom „reformlosen Wandel“ gesprochen, der in der Verhandlungsdemokratie der Bundesrepublik stattfindet, von Prozessen der Informalisierung und des Inkrementalismus. In der Tat üben und üben im „semisouveränen Staat“ (Katzenstein 1987) der Bundesrepublik zahlreiche Mitregenten institutioneller (Schmidt 2000: 351ff.), parteilicher (Schmidt 2002) und parastaatlicher (Busch 2005) Art Einfluss aus, von denen viele nicht im Verfassungstext erwähnt werden. Sie reichen von der Ministerpräsidenten-Konferenz über die Kultusminister-Konferenz und die ‚Konzertierte Aktion‘ bis zu Koalitionsrunden und Kanzlergesprächen. Dies rückt die Wichtigkeit der verfassungsmäßig normierten Institutionen in eine andere Perspektive. Natürlich sind sie wichtig, aber ebenso wichtig ist die politische Handhabung eines Institutionensystems. Vor diesem Hintergrund scheint dann auch die Prognose nicht allzu gewagt, dass die Föderalismusreform der 16. Wahlperiode nicht das Ende der Änderungen am Grundgesetz darstellen wird und dass die überkommenen Muster bundesdeutscher Verfassungspolitik wahrscheinlich auch in Zukunft weiterlaufen werden.

6 Literatur

- Abendroth, Wolfgang*, 1974: 1849 – 1919 – 1949: Drei Kapitel deutscher Verfassungsgeschichte, in: Vereinigung Demokratischer Juristen (Hrsg.): Das Grundgesetz. Verfassungsentwicklung und demokratische Bewegung in der BRD. Köln, 139-145.
- Arndt, Adolf*, 1960: Das nicht erfüllte Grundgesetz. Tübingen.
- Banting, Keith G./Simeon, Richard*, 1985: Introduction: The Politics of Constitutional Change, in: Keith G. Banting/Richard Simeon (Hrsg.): Redesigning the State. The Politics of Constitutional Change. Toronto/Buffalo, 1-29.
- Baring, Arnulf*, 1969: Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie: Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. München u.a.
- Batt, Helge-Lothar*, 1996: Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit. Akteure, politischer Prozeß und Ergebnisse. Opladen.
- Benz, Arthur*, 1993: Verfassungsreform als politischer Prozeß. Politikwissenschaftliche Anmerkungen zur aktuellen Revision des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung 46: 881-889.
- Benz, Arthur*, 1994: A Forum of Constitutional Deliberation? A Critical Analysis of the Joint Constitutional Commission, in: Klaus H. Goetz/Peter J. Cullen (Hrsg.): Constitutional Policy in Unified Germany. London, 99-117.
- Benz, Arthur*, 1995: Verfassungspolitik im kooperativen Bundesstaat, in: Karlheinz Bentele/Bernd Reissert/Ronald Schettkat (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Frankfurt a.M./New York, 145-164.

³⁵ Etwa die Novellen der Artikel 13, 16a oder 23 GG.

- Benz, Arthur*, 1999a: Der deutsche Föderalismus, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven (= Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 30). Opladen, 135-153.
- Benz, Arthur*, 1999b: From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years, in: *Publius* 29: 55-78.
- Beyme, Klaus von*, ⁸1996: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung. München/Zürich.
- Beyme, Klaus von*, ¹⁰2004: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Bryde, Brun-Otto*, 1982: Verfassungsentwicklung. Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden.
- Busch, Andreas*, 1999: Das oft geänderte Grundgesetz, in: Wolfgang Merkel/Andreas Busch (Hrsg.): Demokratie in Ost und West. Frankfurt a.M., 549-574.
- Busch, Andreas*, 2005: Shock-absorbers under stress: Parapublic institutions and the double challenges of German unification and European integration, in: Simon Green/William E. Paterson (Hrsg.): Governance in contemporary Germany: the semisovereign state revisited. Cambridge [u.a.], 94-114.
- Czada, Roland*, 1999: Reformloser Wandel. Stabilität und Anpassung im politischen Akteursystem der Bundesrepublik, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven (= Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 30). Opladen, 397-412.
- Doemming, Klaus-Berto von/Füsslein, Rudolf/Werner/Matz, Werner*, 1951: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes [= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart Neue Folge/Band I]. Tübingen.
- Ehmke, Horst*, 1981 [1967]: Grundgesetz und politisches Handeln, in: Horst Ehmke/Peter Häberle (Hrsg.): Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik, Königstein/Ts.
- Ellwein, Thomas*, ³1973: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- Elster, Jon*, 1992: Constitutional bootstrapping in Philadelphia and Paris, in: *Cardozo Law Review* 14: 549-575.
- Eschenburg, Theodor/Benz, Wolfgang*, 1983: Der Weg zum Grundgesetz, in: Theodor Eschenburg (Hrsg.): Jahre der Besatzung 1945-1949 [=Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Band 1], Stuttgart/Wiesbaden, 459-514.
- Feldkamp, Michael F.* (Hrsg.), 1999: Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949. Eine Dokumentation. Stuttgart.
- Fischer, Wolfgang*, 1993: Formen unmittelbarer Demokratie im Grundgesetz, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 52-53: 16-18.
- Gemeinsame Verfassungskommission*, 1993: Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission [= BT-Drucksache 12/6000 vom 5.11.1993]. Bonn.
- Gläßner, Gert-Joachim/Reutter, Werner/Jeffery, Charlie* (Hrsg.), 2001: Verfassungspolitik und Verfassungswandel in Deutschland und Großbritannien. Wiesbaden.
- Goetz, Klaus H./Cullen, Peter J.* (Hrsg.), 1994: Constitutional Policy in Unified Germany. London.
- Grawert, Rolf*, 1979: Zur Verfassungsreform, in: *Der Staat* 18: 229-258.
- Grimm, Dieter*, 1977: Verfassungsgerichtsbarkeit – Funktion und Funktionsgrenzen im demokratischen Staat, in: Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.): Sozialwissenschaften im Studium des Rechts. Band II: Verfassungs- und Verwaltungsrecht. München, 83-108.
- Grimm, Dieter*, 1989: Das Grundgesetz nach vierzig Jahren, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 42: 1305-1312.
- Grimm, Dieter*, 1994a: Die Gegenwartsprobleme der Verfassungspolitik und der Beitrag der Politikwissenschaft, in: Dieter Grimm (Hrsg.): Die Zukunft der Verfassung. Frankfurt a.M., 336-371.
- Grimm, Dieter*, 1994b: Verfassung, in: Dieter Grimm (Hrsg.): Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt a.M., 11-28.

- Guggenberger, Bernd/Stein, Tine* (Hrsg.), 1991: Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen – Hintergründe – Materialien. München.
- Gusy, Christoph*, 1983: „Verfassungspolitik“ zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik. Heidelberg.
- Hennis, Wilhelm*, 1993: Auf dem Weg in eine ganz andere Republik. Die geplante Verfassungsreform verschiebt die Statik des Grundgesetzes, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung 35.
- Hesse, Konrad*, 1962: Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe.
- Hofmann, Hasso*, 1987: Die Entwicklung des Grundgesetzes nach 1949, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung. Heidelberg, 259-319.
- Homann, Ursula*, 1995: Der Ärger mit dem Kreuz, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 10: 872-876.
- Ipsen, Hans Peter*, 1977: Zum Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, in: Die Öffentliche Verwaltung 30: 537-544.
- Jung, Otmar*, 1994: Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rats gegen Formen direkter Demokratie. Opladen.
- Jung, Otmar*, 1995: Landesverfassungspolitik im Bundesstaat: ein listiger Umweg der Geschichte?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26: 41-57.
- Jung, Otmar*, ²1996: Volksgesetzgebung: die „Weimarer Erfahrungen“ aus dem Fall der Vermögensauseinandersetzungen zwischen Freistaaten und ehemaligen Fürsten. Hamburg.
- Kammradt, Steffen*, 1992: Die Verfassungsdiskussion: Motive, Ziele, Perspektiven. Frankfurt a.M.
- Katzenstein, Peter J.*, 1987: Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State. Philadelphia.
- Kenntner, Markus*, 1997: Grundgesetzwandel. Überlegungen zur Veränderung des Grundgesetzes und seines Bezugsrahmens, in: Die Öffentliche Verwaltung 50: 450-457.
- Kielmansegg, Peter Graf*, 2000: Nach der Katastrophe: eine Geschichte des geteilten Deutschland. Berlin.
- Landfried, Christine*, 1984: Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber: Wirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf parlamentarische Willensbildung und soziale Realität. Baden-Baden.
- Landfried, Christine*, 1990: Rechtspolitik, in: Klaus von Beyme/Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen, 76-98.
- Laufer, Heinz*, 1992: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1976: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2001: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: Arthur Benz/Gerhard Lehmbruch (Hrsg.): Föderalismus: Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive [= Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 32/2001]. Opladen, 53-110.
- Lindemann, Helmut*, 1966: Das antiquierte Grundgesetz: Plädoyer für eine zeitgemäße Verfassung. Hamburg.
- Loewenstein, Karl*, 1961: Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung. Vortrag, gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 30. Juni 1960. Berlin.
- Lutz, Donald S.*, 1994: Toward a Theory of Constitutional Amendment, in: American Political Science Review 88: 355-370.
- Mommsen, Hans*, 1998: Lehren aus der Geschichte der Weimar Republik bei der Demokratiegründung des Parlamentarischen Rates 1948/49, in: Dieter Dowe (Hrsg.): Lernen aus der Vergangenheit!? Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz. Bonn, 11-29.
- Mußgung, Reinhard*, 1987: Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung. Heidelberg, 219-258.
- Oberreuter, Heinrich*, 1978: Notstand und Demokratie. Vom monarchischen Obrigkeits- zum demokratischen Rechtsstaat. München.

- Pfetsch, Frank R.*, 1985: Verfassungspolitik der Nachkriegszeit. Theorie und Praxis des bundesdeutschen Konstitutionalismus. Darmstadt.
- Pikart, Eberhard*, 1974: Auf dem Weg zum Grundgesetz, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz. Stuttgart, 149-176.
- Renzsch, Wolfgang*, 1992: Die Rolle der Bundesregierung bei der Gestaltung der Finanzverfassung bis 1969. Entscheidungsmuster für die Einbeziehung der ostdeutschen Bundesländer?, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik. Band 4. Opladen, 101-131.
- Rogner, Klaus Michael*, 1993: Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR. Berlin.
- Scharpf, Fritz W.*, 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26: 323-356.
- Scharpf, Fritz W.*, 2005: No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?, MPIfG Working Paper, Bd. 05/8. Köln.
- Schaub, Stefan*, 1984: Der verfassungsändernde Gesetzgeber 1949-1980. Parlament und Verfassung im Spiegel der Anträge, Beratungen und Gesetzesbeschlüsse zur Änderung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- Schindler, Peter*, 1999: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, 3 Bände. Baden-Baden.
- Schmidt, Manfred G.*, ³2000: Demokratietheorien: eine Einführung. Opladen.
- Schmidt, Manfred G.*, ²2002: Germany: The Grand Coalition State, in: Josep M. Colomer (Hrsg.): Political Institutions in Europe. London/New York, 57-93.
- Schneider, Hans-Peter*, 1991: Die Zukunft des Grundgesetzes. Vom Beruf unserer Zeit zur Verfassungsgebung, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik: Kontinuität und Wandel (Leviathan Sonderheft 12). Opladen, 160-176.
- Schulze-Fielitz, Helmuth*, 1999: Die deutsche Wiedervereinigung und das Grundgesetz – Zur Theorie und Praxis von Verfassungsentwicklungsprozessen, in: Joachim Jens Hesse/Gunnar Folke Schuppert/Katharina Harms (Hrsg.): Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen: Zur Rolle des Rechts in staatlichen Transformationsprozessen in Europa. Baden-Baden, 65-115.
- Seifert, Jürgen*, ³1977: Grundgesetz und Restauration. Verfassungsrechtliche Analyse und dokumentarische Darstellung des Textes des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 mit sämtlichen Änderungen einschließlich des 34. Änderungsgesetzes. Darmstadt/Neuwied.
- Steinberg, Rudolf*, 1980: Verfassungspolitik und offene Verfassung, in: Juristenzeitung 35: 385-392.
- Stern, Klaus*, 1995: Die Fehler der Richter, in: Die politische Meinung 312: 5-10.
- Sternberger, Dolf*, 1990: Verfassungspatriotismus. Schriften Bd. 10. Frankfurt a.M.
- Thaysen, Uwe*, 1990: Der Runde Tisch. Oder: Wo blieb das Volk? Der Weg der DDR in die Demokratie. Opladen.
- Vogel, Hans-Jochen*, ²1994: Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Berlin/New York, 1041-1102.
- Vorländer, Hans*, ²2004: Die Verfassung: Idee und Geschichte. München.
- Will, Rosemarie*, 1999: Statement: Die deutsche Wiedervereinigung und das Grundgesetz – Die Verfassung als Maßstab für die ostdeutsche Systemtransformation, in: Joachim Jens Hesse/Gunnar Folke Schuppert/Katharina Harms (Hrsg.): Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen: Zur Rolle des Rechts in staatlichen Transformationsprozessen in Europa. Baden-Baden, 117-137.