

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD**Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes****A. Problem**

Das Grundgesetz vom 23. Mai 1949, als Verfassung für den westlichen Teil Deutschlands bis zur Wiedervereinigung konzipiert, hat sich in den vier Jahrzehnten des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland bewährt. Nach Erreichung der staatlichen Einheit Deutschlands muß es weiterentwickelt werden zur Verfassung für das geeinte Deutschland, das sich seiner Verpflichtung zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse und seiner größeren Verantwortung bewußt ist, im vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. Das Grundgesetz soll künftig seine integrierende und identitätsstiftende Wirkung im Rahmen des deutschen Einigungsprozesses voll entfalten und in einer Zeit tiefgreifender Veränderung wiederum konkrete Orientierung geben können. Hierzu ist es erforderlich, die verfassungspolitischen Konsequenzen, die die Menschen in den neuen Bundesländern in deren neuen Verfassungen aus ihren Erfahrungen während der DDR-Zeit gezogen haben, auch in der Verfassung des vereinten Deutschlands wirksam werden zu lassen. Ebenso müssen die Einsichten zum Tragen kommen, die unsere Gesellschaft seit der Verabschiedung des Grundgesetzes unter anderem hinsichtlich der zunehmenden Forderung der Bürgerinnen und Bürger nach politischer Mitbestimmung und sozialer Gerechtigkeit, der Wachstumsproblematik und der globalen Zusammenhänge unserer Existenz gewonnen hat.

Einige dieser Probleme sind in den Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat (BT-Drucksache 12/6000) aufgegriffen. Sie tragen aber dem Änderungsbedarf, der sich aus den tiefgreifenden Veränderungen der Wirklichkeit ergibt, auf die das Grundgesetz bezogen ist, nicht hinreichend Rechnung.

B. Lösung

Das Grundgesetz wird ergänzt durch

- die Bekundung des Willens, der Gerechtigkeit und der Solidarität in der einen Welt zu dienen, sowie des Bestrebens, die innere Einheit Deutschlands zu vollenden, in der Präambel,
- die Verankerung des Rechts auf Privatheit und Datenschutz (informationelle Selbstbestimmung), die Schaffung eines Informationszugangsrechtes und die verfassungsgesetzliche Verankerung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und Informationsfreiheit,
- das Verbot von Diskriminierungen in bezug auf die sexuelle Identität,
- das Verbot, Behinderte zu benachteiligen,
- den Schutz von Ehe, Familie und anderer auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaft und die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- die Verbesserung der Rechtsstellung und der Förderung der Kinder,
- den Schutz und die Förderung von Volksgruppen und nationalen Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit,
- die Verpflichtung des Staates, sich für die Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse, also
 - für einen hohen Beschäftigungsstand,
 - für eine angemessene Versorgung mit menschenwürdigem Wohnraum,
 - für soziale Sicherheit und
 - für den Schutz und die Förderung des Zugangs zur Bildung und des kulturellen Lebens,einzusetzen,
- die durch die Bestimmung über den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen allein noch nicht gewährleistete Achtung der Tiere als Lebewesen,
- die Bekräftigung der Friedensstaatlichkeit, insbesondere durch das Verbot von ABC-Waffen und die Einschränkung von Rüstungsexporten,
- die Integration ausländischer Mitbürger und Mitbürgerinnen durch Ausdehnung des kommunalen Wahlrechts auch auf Nicht-EG-Ausländer sowie
- die Einführung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auch auf Bundesebene sowie die Einführung von Bestimmungen zur Massenpetition.

C. Alternativen

Keine

Ein Gesetzentwurf zur Umsetzung der Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat wird durch diesen Gesetzentwurf um die erforderlichen weitergehenden Änderungen ergänzt und bildet keine Alternative.

D. Kosten

Noch näher zu bestimmen.

Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1 Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16 und 18) vom 28. Juni 1993 (BGBl. I S. 1003), wird wie folgt geändert:

1. Satz 1 der Präambel erhält folgende Fassung:

„Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden, der Gerechtigkeit und der Solidarität in der einen Welt zu dienen, und in dem Bestreben, die innere Einheit Deutschlands zu vollenden, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.“

2. Nach Artikel 2 wird folgender Artikel 2a eingefügt:

„Artikel 2a

(1) Jeder Mensch hat das Recht, über die Erhebung und Verarbeitung seiner persönlichen Daten selbst zu bestimmen. Jeder Mensch hat das Recht auf Auskunft über die Erhebung und Verarbeitung seiner persönlichen Daten und auf Einsicht in amtliche Unterlagen, soweit diese solche Daten enthalten.

(2) Diese Rechte dürfen nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden, soweit überwiegende Interessen der Allgemeinheit es erfordern.“

3. Artikel 3 Abs. 3 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige einzige Satz wird wie folgt gefaßt:

„Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner sexuellen Identität, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“

b) Es wird folgender Satz angefügt:

„Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“

4. Artikel 4 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Jeder hat das Recht, unter Berufung auf sein Gewissen den Kriegsdienst mit der Waffe zu verweigern. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

5. In Artikel 5 wird nach Absatz 2 folgender Absatz 2a (neu) eingefügt:

„(2a) Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zu den Daten der vollziehenden Gewalt, soweit nicht schutzwürdige öffentliche Interessen oder Rechte Dritter verletzt werden. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

6. Artikel 6 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird folgender Satz 2 (neu) angefügt:

„Dieser Schutz umfaßt auch andere auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften.“

b) Der bisherige Absatz 4 wird wie folgt gefaßt und als Absatz 2 eingefügt:

„(2) Frauen haben bei Schwangerschaft und Geburt Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft.“

c) Es wird folgender neuer Absatz 3 eingefügt:

„(3) Wer in familiärer Gemeinschaft Kinder erzieht oder für Hilfebedürftige sorgt, ist durch den Staat zu fördern. Der Staat fördert ebenso die Möglichkeit für Frauen und Männer, die Erfüllung ihrer Familienpflichten mit der Erwerbstätigkeit und der Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren.“

d) Es wird folgender neuer Absatz 4 eingefügt:

„(4) Kinder haben ein Recht auf Wahrung und Entfaltung ihrer Grundrechte sowie auf Entwicklung zu selbstbestimmungs- und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten.“

e) Der bisherige Absatz 2 wird wie folgt gefaßt und als neuer Absatz 5 eingefügt:

„(5) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft. Die wachsende Fähigkeit der Kinder zu selbständigem, verantwortlichem Handeln ist zu berücksichtigen. Kinder sind gewaltfrei zu erziehen.“

f) Der bisherige Absatz 3 wird wie folgt gefaßt und als Absatz 6 angefügt:

„(6) Die staatliche Gemeinschaft trägt für kindgerechte Lebensverhältnisse Sorge. Sie hat gleiche Bedingungen für die leibliche und seelische Entwicklung der Kinder zu schaffen

und Benachteiligungen auf Grund ihrer familiären, wirtschaftlichen oder sozialen Lage entgegenzuwirken. Arbeit von Kindern, die deren Wohl widerspricht, ist verboten. Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen."

g) Der bisherige Absatz 5 wird aufgehoben.

7. Artikel 12a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefaßt:

„(1) Männer können vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an zum Dienst in den Streitkräften verpflichtet werden.“

b) Absatz 2 Satz 1 und 2 erhält folgende Fassung:

„Wer aus Gewissensgründen den Kriegsdienst mit der Waffe verweigert, kann zu einem zivilen Ersatzdienst verpflichtet werden. Die Dauer des Ersatzdienstes darf die tatsächliche durchschnittliche Dauer des Dienstes nach Absatz 1 nicht übersteigen.“

8. Nach Artikel 20 werden folgende Artikel 20a bis 20f eingefügt:

a) ¹⁾ „Artikel 20a

Der Staat achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten. Er schützt und fördert Volksgruppen und nationale Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit.“

b) „Artikel 20b

Der Staat trägt zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen bei. Er sichert im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen hohen Beschäftigungsstand.“

c) „Artikel 20c

Der Staat fördert die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum. Er schützt das Wohnrecht von Mietern.“

d) „Artikel 20d

Der Staat gewährleistet ein System der sozialen Sicherheit.“

e) „Artikel 20e

(1) Der Staat schützt und fördert den Zugang eines jeden Menschen zur Bildung. Dieser ist allen Menschen zu Schulen, Hochschulen, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen in gleicher Weise zu eröffnen, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage und politischen Überzeugung.

¹⁾ Satz 1 ist von der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) als Artikel 20b — neu — mit Zweidrittelmehrheit zur Aufnahme in das Grundgesetz vorgeschlagen.

(2) Er schützt und fördert das kulturelle Leben seiner Bürger.“

f) „Artikel 20f

Tiere werden als Lebewesen geachtet. Sie werden vor nicht artgemäßer Haltung, vermeidbaren Leiden und Zerstörung ihrer Lebensräume geschützt.“

9. Artikel 26 wird wie folgt geändert:

a) Vor den bisherigen einzigen Absatz wird folgender neuer Absatz 1 eingefügt:

„(1) Die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sich, dem Frieden in der Welt zu dienen. Sie trägt zur Abrüstung und zur Verhütung von Kriegen bei.“

b) Der bisherige einzige Absatz wird Absatz 2.

c) Es werden die folgenden Absätze 3 und 4 angefügt:

„(3) Zur Kriegsführung geeignete Waffen und sonstige Rüstungsgüter dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung entwickelt, hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Dies gilt auch für die hierauf gerichtete Forschung und die Weitergabe entsprechender Kenntnisse. Die Ausfuhr der in Satz 1 genannten Waffen und Güter und die Weitergabe entsprechender Kenntnisse bedarf der Genehmigung der Bundesregierung; sie ist nur in Staaten erlaubt, mit denen die Bundesrepublik Deutschland ein Bündnis zur kollektiven Selbstverteidigung geschlossen hat. Der Endverbleib muß gesichert sein. Über erteilte Genehmigungen ist der Bundestag zu unterrichten. Bei der Ausfuhr in andere als die in Satz 3 genannten Staaten kann die Bundesregierung die Genehmigung nur mit Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages erteilen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das weitere Einschränkungen vorsehen kann.

(4) Die Entwicklung, Herstellung, Lagerung, Beförderung, das in Verkehr bringen, die Aufstellung und Anwendung von atomaren, bakteriologischen, chemischen und anderen Massenvernichtungswaffen sowie die Drohung mit ihrer Anwendung sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen. Bestehende Bündnisverpflichtungen bleiben unberührt.“

10. Artikel 28 Abs. 1 Satz 3 wird wie folgt gefaßt:

„Bei Wahlen in Gemeinden und Gemeindeverbänden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft, andere Ausländer mit ständigem Wohnsitz im Bundesgebiet nach Maßgabe des Landesrechts wahlberechtigt und wählbar.“

11. Artikel 45c wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 1 wird folgender neuer Absatz 2 eingefügt:

„(2) Der Petitionsausschuß hat bei Masseneingaben, die von mindestens 50 000 Stimmberechtigten unterzeichnet sind, die Pflicht, Petenten oder ihre Vertreter anzuhören. Masseneingaben werden gemeinsam mit dem Bericht des Petitionsausschusses im Bundestag und in seinen Ausschüssen beraten.“

b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.

12. Nach Artikel 45c wird folgender Artikel 45d eingefügt:

„Artikel 45d

Der Bundestag wählt einen Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder für eine Amtszeit von fünf Jahren. Einmalige Wiederwahl ist zulässig. Der Bundesbeauftragte ist in der Ausübung seines Amtes unabhängig, frei von Weisungen und nur dem Gesetz unterworfen. Er kann sich jederzeit an den Bundestag wenden. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

13. Artikel 76 Abs. 1 wird wie folgt gefaßt:

„Gesetzesvorlagen werden beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages, durch Volksinitiative nach Artikel 82a oder durch den Bundesrat eingebracht.“

14. Nach Artikel 82 wird folgender Abschnitt eingefügt:

„VIIa. Volksinitiative, Volksbegehren,
Volksentscheid

Artikel 82a

(1) Durch Volksinitiative kann der Bundestag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befaßt werden. Gegenstand kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf sein, der den Erlaß, die Aufhebung oder die Änderung eines Bundesgesetzes zum Ziel hat. Anträge über den Haushalt und über öffentliche Abgaben sind unzulässig. Eine Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn 0,5 vom Hundert der Stimmberechtigten sie unterzeichnen. Ihre Vertreterinnen und Vertreter haben das Recht auf Anhörung im Bundestag.

(2) Wird ein dem Anliegen der Volksinitiative entsprechender Gesetzentwurf nicht innerhalb von sechs Monaten angenommen, findet auf Antrag der Vertreterinnen und Vertreter der Initiative ein Volksbegehren statt. Hält die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages das Volksbegehren für verfassungswidrig, ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Das Begehren ist erfolgreich, wenn ihm innerhalb eines halben Jahres 5 vom Hundert der Stimmberechtigten zustimmen.

(3) Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, findet auf Antrag der Vertreterinnen und Vertreter innerhalb von sechs Monaten ein Volksentscheid statt, es sei denn, das begehrte Gesetz wurde zuvor angenommen. Der Bundestag kann einen eigenen Gesetzesbeschluß zum gleichen Gegenstand nach Abschluß des Verfahrens nach Artikel 77 oder nach Zustimmung des Bundesrates zur gleichzeitigen Abstimmung stellen. Ein Gesetzentwurf ist durch Volksentscheid angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden, jedoch mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten, bei einem verfassungsändernden Gesetz, wenn zwei Drittel der Abstimmenden, jedoch mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten zustimmen. Die Mehrheiten des Satzes 3 müssen bei Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürften, und bei verfassungsändernden Gesetzen zugleich in der entsprechenden Zahl der Länder, gemessen an der jeweiligen Stimmzahl im Bundesrat, erreicht werden.

(4) Stimmberechtigt ist, wer für die Wahl zum Bundestag wahlberechtigt ist.

(5) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 1. Dezember 1993

Hans-Ulrich Klose und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Das staatliche ebenso wie das nichtstaatliche Leben eines Gemeinwesens wird in hohem Maße von seiner Verfassung bestimmt. Von ihrem Inhalt und von ihrer Akzeptanz hängt wesentlich ab, ob die Unantastbarkeit der Menschenwürde geachtet wird und Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität als Grundwerte des Zusammenlebens respektiert und immer aufs Neue verwirklicht werden. Zu diesem Zweck muß die Verfassung die Bildung und Erhaltung politischer Einheit sowie die Schaffung und Erhaltung rechtlicher Ordnung gewährleisten und beidem Ziel und Richtung geben.

Das Grundgesetz ist dieser Aufgabe gerecht geworden. Es hat sich auch deshalb bewährt, weil es an den geistigen, sozialen, politischen und ökonomischen Entwicklungsstand seiner Entstehungszeit anknüpfte, wichtige Kräfte und Tendenzen dieser Jahre in sich aufnahm und aus den Erfahrungen der jüngeren deutschen Geschichte — insbesondere aus denen der NS-Gewaltherrschaft — die richtigen Konsequenzen zog.

In den über 40 Jahren der Geltung des Grundgesetzes haben sich indes für die Erfüllung seiner essentiellen Aufgaben wesentliche Gegebenheiten im Vergleich zu den Jahren 1948/1949 tiefgreifend verändert. Das gilt einmal für die Auswirkungen des Zusammenbruchs der kommunistischen Ideologie, die Transformation des Ost-West-Konfliktes und für die mit all dem im Zusammenhang stehende deutsche Einigung. Inzwischen sind Einsichten gewonnen in die zerstörerischen Wirkungen eines unbegrenzten Wachstums, in die Gefährdung der ökologischen Lebensvoraussetzungen und die globalen Zusammenhänge unserer Existenz. Ferner hat sich erwiesen, daß die elementaren Lebensbedürfnisse der Menschen selbst unter den heutigen materiellen Gegebenheiten nicht durch das sogenannte freie Spiel der Kräfte automatisch befriedigt werden. Die Tatsache, daß im Herbst 1989 das Volk in der DDR seine Sache selbst in die Hand genommen hat, und die durchaus positiven Erfahrungen, die mit Volksbegehren und Volksentscheid in den Ländern gemacht worden sind, sprechen schließlich auch auf Bundesebene dafür, damit ernst zu machen, daß nach Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes das Volk die von ihm ausgehende Staatsgewalt auch „in Abstimmungen“ ausübt.

Diese Veränderungen haben ein Spannungsverhältnis zwischen Norm und Wirklichkeit entstehen lassen. Es muß im Sinne der prinzipiellen Wertentscheidungen des Grundgesetzes zugunsten der menschlichen Würde, der Gleichberechtigung und des Schutzes der Schwächeren aufgelöst werden. An den bewährten zentralen Prinzipien und Ele-

menten des Grundgesetzes wie der Unantastbarkeit der Würde des Menschen als oberstem Konstitutionsprinzip der verfassungsmäßigen Ordnung, den Prinzipien der Republik und der Demokratie, des sozialen Rechtsstaates und des Bundesstaates ist festzuhalten. Zugleich sind aber im Wege einer umfassenden Verfassungsreform offenbar gewordene Lücken des Grundgesetzes zu schließen und überholte Regelungen so zu erneuern, daß das Grundgesetz seine integrierende und identitätsstiftende Wirkung im Rahmen des deutschen Einigungsprozesses voll entfalten und dem Gemeinwesen in einer Zeit tiefgreifender Veränderung wiederum konkrete Orientierung zu geben vermag. Das Bewahrenswerte des Grundgesetzes kann nur durch seine Reform auf Dauer gesichert werden. Dabei sind auch Impulse aus den neuen Bundesländern in die erneuerte Verfassung aufzunehmen, um deren identitätsstiftende Wirkung für das Zusammenleben in einem gemeinsamen Staatswesen zu verstärken.

2. Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat hat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder eine Reihe von Vorschlägen zur Anpassung des Grundgesetzes verabschiedet (BT-Drucksache 12/6000). Sie beziehen sich u. a. darauf, die Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung der Frauen einschließlich der Beseitigung bestehender Nachteile, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und die Achtung der Identität ethnischer, kultureller und sprachlicher Minderheiten als Staatsziele in die Verfassung aufzunehmen, auf Vorkehrungen zur vorsichtigen Stärkung des Föderalismus auf dem Gebiet der Gesetzgebungszuständigkeiten und des Gesetzgebungsverfahrens durch Korrekturen zugunsten der Länder, auf eine Klarstellung, daß die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung in Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfaßt, sowie auf eine Erleichterung von Neugliederungsmaßnahmen für Teilgebiete von Ländern im allgemeinen und die Option für einen vereinfachten Zusammenschluß der Länder Berlin und Brandenburg im besonderen.
3. Die Orientierungsfunktion der Verfassung gebietet, in Ausformung des Sozialstaatsprinzips Aussagen darüber in das Grundgesetz aufzunehmen, wofür der Staat eigentlich da ist. Die Menschen müssen sich zugleich mit ihren Zielen und Bedürfnissen in der Verfassung wiederfinden können, um sie als ihre Verfassung akzeptieren zu können. Dem dienen die Staatsziele, einen möglichst hohen Beschäftigungsstand und eine ausreichende Versorgung mit menschenwürdigem Wohnraum zu fördern, ein System der sozialen Sicherung zu gewährleisten sowie den Zugang zur Bildung und

die Kultur zu fördern. Diese Staatsziele schaffen keine einklagbaren Rechtsansprüche, geben aber im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung anzustrebende Ziele klarer als bisher vor. Sie heben ins Bewußtsein, daß der Staat um des Menschen da ist, die Freiheitsrechte, die sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen ihres Gebrauches nicht hinreichend garantieren und ein menschenwürdiges Leben eines Mindestmaßes sozialer Sicherheit und Freiheit von existenzbedrohender Not bedarf.

Zu den drängenden Problemen, zu denen das Grundgesetz nicht schweigen kann, gehört heute die fortschreitende Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen, welche die Zukunft nicht nur der Menschen gefährdet. Die Gemeinsame Verfassungskommission trägt dem durch den Vorschlag Rechnung, ein Staatsziel Umweltschutz in das Grundgesetz einzufügen. Die Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bietet auch Tieren einen gewissen Schutz insoweit, als sie Artenvielfalt mit umfaßt und freilebenden Tieren mittelbar den Schutz ihrer Lebensräume gewährleistet. Die Aufnahme des Tierschutzes in die Verfassung rundet diesen Schutz für die Bereiche der Nutz- und Versuchstiere, bei Tiertransporten und beim sonstigen Umgang mit nicht-freilebenden Tieren ab.

Freiheitsrechte allein sichern nicht allen ein Leben in Freiheit und Sicherheit. Zunehmende Individualisierung und veränderte Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens und Miteinanders haben Benachteiligungen deutlicher hervortreten lassen und das Bewußtsein für Diskriminierungen geschärft. Dies gilt etwa für Benachteiligungen wegen der sexuellen Identität, die künftig ausdrücklich untersagt sind. Leistungsprinzip und ein Verständnis von Normalität, das der Menschenwürde dieser Personen widerspricht, führen dazu, daß die vielen Menschen mit Behinderung zahlreichen Benachteiligungen in verschiedenen Lebensbereichen ausgesetzt sind. Die Aufnahme eines ausdrücklichen Benachteiligungsverbot in das Grundgesetz ist angezeigt und geeignet, in der Gesellschaft das Bewußtsein für die Belange Behinderter zu schärfen, so integrationsstiftend zu wirken und zur Verbesserung ihrer rechtlichen Stellung, namentlich bei Abwägungsentscheidungen von Verwaltungen und Gerichten, beizutragen.

Einem tiefgreifenden Wandel sind auch Ehe und Familie ausgesetzt: Die Ehe ist zwar von den auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften nach wie vor die häufigste. Es haben sich aber vielfältige andere Formen des Zusammenlebens von Menschen miteinander, insbesondere auch von Gemeinschaften mit Hilfebedürftigen und Kindern herausgebildet. Ohne den Schutz von Ehe und Familie in Frage zu stellen, ist deshalb auch anderen auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften verfassungsrechtlicher Schutz zuzubilligen. Anknüpfungspunkt für staatliche Schutz- und Fördermaßnahmen muß dabei vor allem die Verantwort-

ung für Kinder oder die Sorge für Hilfebedürftige sein. Um die Übernahme von Verantwortung für andere im familiären Bereich zu erleichtern, sind von Verfassungen wegen Bemühungen vorzugeben, Männern und Frauen Möglichkeiten zu schaffen, die Erfüllung ihrer Familienpflicht mit Erwerbstätigkeit und der Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren.

Kinder als Zukunft unserer Gesellschaft und zugleich ihre schwächsten Glieder kommen bislang in der Verfassung ausdrücklich nur als Objekt, etwa elterlicher Erziehungsbemühungen vor. Zur Verbesserung ihrer Rechtsstellung ist der Anspruch der Kinder auf Wahrung und Entfaltung ihrer Grundrechte sowie auf Entwicklung verfassungsrechtlich zu akzentuieren. Die Einstandspflicht des Staates für die Rechte der Kinder ist zu betonen und das Verhältnis zwischen elterlichem Erziehungsrecht und wachsender Eigenverantwortlichkeit der Kinder genauer zu bestimmen; besondere Bedeutung hat hier in einer zunehmend gewaltförmigen Gesellschaft das Gebot gewaltfreier Erziehung.

Den Gefährdungen, die sich durch die Entwicklung der modernen Informationstechnologien für die einzelnen und die Demokratie ergeben haben, ist durch Regelungen zum Umgang mit Informationen in der Verfassung entgegenzuwirken. Damit wird zugleich die Erfahrung mit dem umfassenden Mißbrauch persönlicher Daten in der ehemaligen DDR aufgegriffen. Die Festschreibung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung wird durch einen Informationsanspruch gegenüber der öffentlichen Verwaltung und durch die Verankerung eines unabhängigen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ergänzt.

Demokratie bedeutet Volkssouveränität. Die parlamentarisch-repräsentative Demokratie des Grundgesetzes ist unverzichtbar, um die vielfältigen und schwierigen Fragen, die sich für die Gestaltung unserer Gesellschaft ergeben, in sachgerechten Verfahren zukunftsorientierten Entscheidungen zuführen zu können. Sie bedarf heute jedoch der Ergänzung um Möglichkeiten direktdemokratischer Beteiligung. Die Einführung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung, also insbesondere des Volksbegehrens und des Volksentscheids auch auf Bundesebene, ist geeignet, dem Ohnmachtsgefühl der Bürgerinnen und Bürger und der daraus resultierenden Politikverdrossenheit entgegenzuwirken und bisher brachliegende Reserven an Mitverantwortungsbereitschaft und Engagement zu mobilisieren. Einer Stärkung des demokratischen Prinzips des Grundgesetzes dient weiter die Erstreckung des kommunalen Ausländerwahlrechts auch auf Nicht-EG-Staatsangehörige, die zugleich ein wichtiges Moment der Integration ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger bildet.

Die Überwindung der deutschen Teilung und das Ende des hergebrachten Ost-West-Konfliktes müssen ihren verfassungsrechtlichen Ausdruck finden. Die Aufnahme der Verpflichtung aller staatlichen Gewalt, die innere Einheit zu vollenden, in die

Präambel unterstreicht, daß mit der staatlichen Einigung Deutschlands die soziale, wirtschaftliche und bewußtseinsmäßige Einheit nicht erreicht ist, sondern erst noch vollendet werden muß. Das Wissen um die globalen Zusammenhänge unserer Existenz unterstreicht die Ausformung der Friedensstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland bereits in der Präambel. Mit den Elementen der Gerechtigkeit und der Solidarität in der einen Welt wird einer Begrenzung des Friedensbegriffs auf die Abwesenheit gewaltförmig ausgetragener militärischer Konflikte entgegengetreten. Von deutschem Boden sind zwei Weltkriege ausgegangen. Die Deutschen haben daher mehr als andere Völker die Pflicht, den Frieden in der Welt zu fördern, zur Abrüstung in der Welt beizutragen und den Ursachen und Voraussetzungen kriegerischer Auseinandersetzungen zu begegnen. Diesem Ziel dienen die Ausformung der staatlichen Verpflichtung auf Friedensstaatlichkeit, nachhaltige Beschränkungen bei der Entwicklung, Herstellung und — vor allem — der Ausfuhr und Kenntnisweitergabe hinsichtlich zur Kriegsführung geeigneter Waffen und sonstiger Rüstungsgüter sowie die ausdrückliche Aufnahme des Verzichts auf ABC-Waffen und andere Massenvernichtungsmittel. In ihrer Gesamtheit unterstreichen diese Änderungen, daß die künftige weltpolitische Rolle der Bundesrepublik Deutschland im jederzeitigen aktiven Eintreten für Frieden und Abrüstung auf der Welt liegen muß.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Änderung der Präambel)

1. Allgemeines

Der Nord-Süd-Konflikt zwischen den armen Staaten des Südens und den reichen des Nordens hat nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Osteuropa und damit dem Wegfall des Ost-West-Konflikts an Schärfe und Prägnanz zugenommen. Es wird immer klarer, daß verantwortliches staatliches Handeln sich nicht mehr darin erschöpfen kann, das eigene Gemeinwesen zu fördern und zu pflegen, sondern daß die internationale Verantwortung der leistungsfähigen Industriestaaten neu definiert werden muß (vgl. dazu Entschließung 1006 [1993] der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, 29. Juni bis 2. Juli 1993, abgedruckt im Bericht in BT-Drucksache 12/5489, S. 39 ff.). Dem trägt die Verpflichtung des Staatswesens schon in der Präambel Rechnung, „der Gerechtigkeit und der Solidarität in der einen Welt“ zu dienen.

Der entscheidende Anlaß der Verfassungsreform ist die deutsche Einigung, wie dies vor allem in Artikel 5 des Einigungsvertrages zum Ausdruck kommt. Mit der Einfügung der Wendung „in dem Bestreben, die innere Einheit Deutschlands zu

vollenden“ in die Präambel wird unterstrichen, daß nach der Vollendung der staatlichen Einheit das Ziel des inneren Zusammenwachsens Deutschlands nicht erreicht ist, und Bemühungen zur Zielerreichung auf lange Sicht aufgegeben bleiben.

2. „Gerechtigkeit in der einen Welt“

Die Ergänzung der Präambel um die Worte „... der Gerechtigkeit und Solidarität in der einen Welt“ trägt der Erfahrung der letzten Jahrzehnte Rechnung, daß die Belange und Interessen der Menschheit eng zusammenhängen. Zur Wahrung und Förderung des Friedens in der Welt bedarf es nicht nur außenpolitischer oder — äußerstenfalls gar — militärischer Mittel. Vielmehr ist die Herstellung von Gerechtigkeit und die Unterstützung der schwächeren Glieder der Völkergemeinschaft zur Friedenssicherung vorrangig und unerlässlich. Wir sind nicht nur moralisch verpflichtet, uns der Interessen hilfsbedürftiger Länder anzunehmen; aktives Handeln in dieser Richtung liegt auch in unserem eigenen Interesse. Wer frühzeitige Hilfe versäumt, den treffen die Folgen in mannigfacher Form bis hin zur Bedrohung des Friedens. Dieses erweiterte Friedenverständnis ist im Sinne einer vorausschauenden Politik erforderlich, auch wenn sie als selbst auferlegte Verpflichtung, Rücksichtnahme und Verzicht den Einsatz von Haushaltsmitteln nach sich zieht.

Den Müttern und Vätern des Grundgesetzes stellte sich diese Problematik 1949 schon wegen der damaligen wirtschaftlichen Schwäche und Not nicht. Dies ist heute — bei allen sozialen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten — anders. Eine verfassungsrechtliche Stützung des Solidaritätsgedankens ist sinnvoll, auch um nationalem Egoismus Grenzen zu ziehen. Mit welchen Mitteln und auf welche Weise diese Selbstverpflichtung zur Solidarität realisiert wird, ist Sache der politischen Praxis. Gemeint und gewollt ist jedenfalls, daß die im Staate Handelnden in einem größeren Maße als bisher durch aktives Handeln und auch durch wirtschaftliche Leistungen die Geschicke in der Welt mitzugestalten haben. Die Ausrichtung des staatlichen Handelns an den Bedürfnissen der „einen Welt“ geht über den bisher bekannten Rahmen der internationalen Zusammenarbeit der Staatenwelt hinaus. Eine Einmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten, die dem völkerrechtlichen Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten widerstreitet, wird der staatlichen Gewalt hierdurch nicht aufgegeben oder gestattet.

Im Begriff des „Frieden der Welt“, dem zu dienen sich das Grundgesetz seit 1949 verpflichtet, ist dieses Verständnis von Gerechtigkeit und Solidarität nicht in der erforderlichen Klarheit enthalten. Dies zeigt bereits, daß in Artikel 1 Abs. 2 GG das Grundgesetz selbst Frieden und Gerechtigkeit nebeneinander aufzählt. Auch der konziliare Prozeß stellt das Eintreten für Gerechtigkeit und Bewahrung der Schöpfung neben das Bemühen um Frieden.

3. Staatsziel „Innere Einheit“

Die Vollendung der inneren Einheit Deutschlands dauert sehr viel länger als zunächst erwartet und erhofft. Die Realität hat die Vorstellung längst widerlegt, diese Einheit sei nach der staatlichen Einigung auch im wirtschaftlichen und sozialen Bereich sowie im Bewußtsein der Menschen in einem überschaubaren Zeitraum zu erreichen. Eine sichere Voraussage über den erforderlichen Zeitraum ist nicht möglich. Unterschiedliche Lebensverhältnisse werden aber noch Jahrzehnte nach der staatlichen Einigung bestehen. Diese langfristige Aufgabe der inneren Annäherung der beiden Teile Deutschlands muß daher als Grundlage des gesamtdeutschen staatlichen Gemeinwesens durch eine Formulierung in der Verfassung abgestützt werden. Die frühere Präambel hat mit dem Wiedervereinigungsgebot zur Vollendung der staatlichen Einheit beigetragen. Einer vergleichbaren Dynamik bedarf es nun zugunsten der inneren Einheit.

Rang und Bedeutung der Vollendung der inneren Einheit für das deutsche Volk gebieten die Verankerung dieses Ziels in der Verfassung selbst dann, wenn die Realisierung nicht mehrere Generationen in Anspruch nimmt. Auch wer meint, in zehn oder 20 Jahren sei diese Aufgabe abgeschlossen, muß sehen, daß die Vollendung der inneren Einheit auch danach noch Anstrengungen erfordert.

Die Präambel als politisches Dokument, das Auskunft darüber gibt, in welchem Geist und in welchem Bewußtsein der Akt der Verfassungsgebung vollzogen worden ist, ist der verfassungsändernden Gewalt nicht entzogen. Die Verpflichtung auf die innere Einheit unterstreicht den Gehalt der Verfassungsentscheidung des historischen Verfassungsgebers, an der nationalen Einheit Deutschlands als Glied Europas festzuhalten, und paßt sie den gewandelten Verhältnissen an. Sie betont zugleich, daß die einen Bundesstaat prägende Einheit in der Vielfalt gegründet sein muß auf ein Mindestmaß auch sozialer Einheit, und erinnert daran, die innere Einheit als Grundlage staatlicher Handlungs- und Wirkungseinheit dem politischen Prozeß insgesamt aufgegeben, nicht vorgegeben ist.

Zu Nummer 2 (Einfügung Artikel 2b [Datenschutz])

1. Allgemeines

In den letzten Jahrzehnten sind nahezu alle gesellschaftlichen Lebensbereiche von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien durchdrungen worden. Grundlegende Änderungen des menschlichen Miteinanders haben im Zusammenhang mit diesen Technologien stattgefunden. Daten aller Art, auch persönliche Daten, können nicht nur umfassend gespeichert und verknüpft, sondern auch sehr schnell abgerufen werden. Die Frage, wie Staat und Gesellschaft mit Datensammlungen und hier insbesondere mit personenbezogenen Daten umgehen und der einzelne vor dem Mißbrauch seiner persönlichen Daten geschützt

wird, wird mehr und mehr zum Problem der Konstituierung von Persönlichkeit und zur Voraussetzung von Freiheitsgebrauch und Demokratie. Dies hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1983 in seinem grundlegenden Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, 1ff.) anerkannt, indem es das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als ein elementares Persönlichkeitsrecht aus den einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes — insbesondere Artikel 2 i. V. m. Artikel 1 GG — für den Bereich statistischer Erhebung konkretisiert hat.

2. Einzelbegründung

Die Entwicklung der Informationstechnologie mit all ihren Gefahren und Risiken für die Freiheitsrechte der Menschen und die immense Datenspeicherung erfordern eine Fortentwicklung des Grundgesetzes. Diese Entwicklung war 1949, zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Grundgesetzes durch den Parlamentarischen Rat, nicht absehbar. Die Verfassung hat auf die besonderen Entwicklungs- und Existenzbedingungen des einzelnen in einer hochtechnisierten, durch die zunehmende Informationsverarbeitung gekennzeichneten Gesellschaft zu reagieren und deutlich zu machen, daß grundsätzlich allein den einzelnen das Verfügungsrecht über ihre personenbezogenen Daten zusteht. Die hiermit verbundenen neuen Herausforderungen machen eine verfassungsrechtliche Absicherung des Rechts auf Datenschutz notwendig. Es reicht nicht, unter Berufung auf das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts und hieran anknüpfende Folgeentscheidungen das informationelle Selbstbestimmungsrecht als Ausprägung des Artikels 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 GG einfachgesetzlich zu entfalten. Dieser Prozeß ist verfassungsgesetzlich fest- und fortzuschreiben. Kern der informationellen Selbstbestimmung ist es, die Kommunikationsbereitschaft und -fähigkeit der einzelnen zu erhalten bzw. herzustellen. Dem wird nicht gerecht, wenn Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nur an die Voraussetzungen und Grenzen gebunden werden, die etwa für die Anwendung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts gelten.

Die datenschutzrechtliche Entwicklung der letzten Jahre ist zudem nicht von den Bemühungen beherrscht, den freiheitsgefährdenden Auswirkungen moderner Informationstechnologien durch bereichsspezifische Schutzvorkehrungen wirksam zu begegnen. Der Schutz der personenbezogenen Daten wird von manchen eher als lästige Pflicht denn als Umsetzung verfassungsrechtlich gebotenen Grundrechtsschutzes gesehen. Dem Bemühen um eine konsequente Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts widerstreitet eine Tendenz, die Bedeutung der verfassungsgerichtlichen Judikatur herunterzuspielen und auf eine Änderung der Rechtsprechung zu hoffen. Die Tätigkeitsberichte der Datenschutzbeauftragten bestätigen, wie groß immer noch die Gefahren sind, die informationelle Selbstbestimmung einzuschränken. Das Grundrecht auf Datenschutz hat im Alltag noch längst nicht seinen anerkannten, gefestigten Platz. Es ist notwendig, das allgemeine

Rechtsbewußtsein zu stärken und die Bürger zu ermutigen, auch unter den Bedingungen moderner Informationstechnologie ihr Leben selbstverantwortlich in die Hand zu nehmen. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist zudem eine wichtige Voraussetzung für die Demokratie. Bürgerinnen und Bürger, die nicht mehr wissen können, wer was wann über sie weiß, können in ihrer Entscheidungsfreiheit gehemmt sein und deshalb unter Umständen davon Abstand nehmen, Grundrechte auszuüben und sich am demokratischen Prozeß zu beteiligen.

Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung unterliegen bisher nicht dem Zitiergebot des Artikels 19 Abs. 1 Satz 2 GG. Dies führt dazu, daß im Gesetzgebungsverfahren bisher viel zu wenig darauf geachtet wird, ob eine geplante Regelung überhaupt und, falls ja, in welchem Ausmaß mit Eingriffen in das Grundrecht auf Datenschutz verbunden ist. Die Aufnahme in das Grundgesetz bedeutet so zusätzlichen Grundrechtsschutz.

Zu Nummer 3a (Ergänzung Artikel 3 Abs. 3 Satz 1
[sexuelle Identität])

1. Allgemeines

Menschen gleichgeschlechtlicher Orientierung, Bisexuelle und Transsexuelle sind in unserer Gesellschaft Opfer von Vorurteilen. Insbesondere die Lebensführung homosexueller Frauen und Männer stößt noch immer auf Vorbehalte, die sich in rechtlicher und sozialer Diskriminierung niederschlagen. Die diskriminierenden Maßnahmen sind vielfältig. Sie reichen von sozialem Boykott über ironische Verächtlichmachung, rechtliche Benachteiligungen bis zu offener Gewalt. Der allgemeine Gleichheitssatz des Artikels 3 Abs. 1 des Grundgesetzes hat dem nicht wirksam begegnen können. Deshalb ist es erforderlich, ein Diskriminierungsverbot zugunsten der sexuellen Identität in die speziellen Gleichheitsgebote des Artikels 3 Abs. 3 des Grundgesetzes aufzunehmen; ein entsprechendes Diskriminierungsverbot enthält die Verfassung des Landes Brandenburg.

Der Begriff der Identität meint in diesem Zusammenhang ein Gefühl der Einheit und Beständigkeit der Persönlichkeit. Das daran anknüpfende Diskriminierungsverbot verschafft daher dem in Artikel 1 und Artikel 2 des Grundgesetzes verankerten Schutz der Persönlichkeit mit Blick auf die sexuelle Orientierung der Person besondere Geltung.

Das Verbot der Benachteiligung ist Grundrecht und zugleich objektive Wertentscheidung. Es richtet sich an den Gesetzgeber, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung und gibt den Abbau rechtlicher Benachteiligungen vor. Darüber hinaus entfaltet es eine gewisse Ausstrahlungswirkung auf die rechtlichen Beziehungen Privater untereinander. Das spezielle Diskriminierungsverbot hat zudem eine Signalfunktion und ist ein deutlicher Appell zum Abbau außerrechtlicher Benachteiligung.

Die Ergänzung des Artikels 3 Abs. 3 des Grundgesetzes um die sexuelle Identität ist auch aus verfassungshistorischer Sicht geschuldet. Mit Artikel 3 Abs. 3 des Grundgesetzes trägt die Verfassung der Verfolgung und Benachteiligung von Minderheiten in der Zeit der nationalsozialistischen Diktatur Rechnung. Während einzelne andere Gruppen in dieser Verfassungsbestimmung besonders erwähnt werden, wird die Gruppe derjenigen nicht berücksichtigt, die wegen ihrer sexuellen Ausrichtung das gleiche Schicksal erlitten haben, wie insbesondere homosexuell veranlagte Menschen. Dieses Versäumnis gilt es auszugleichen.

2. Einzelbegründung

Die Bestimmung verstärkt den allgemeinen Gleichheitssatz des Artikels 3 Abs. 1 des Grundgesetzes. Die sexuelle Identität darf grundsätzlich — ebenso wie die anderen in Absatz 3 genannten Merkmale — nicht als Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Ungleichbehandlung herangezogen werden. Das gilt auch dann, wenn eine Maßnahme nicht auf die verbotene Ungleichbehandlung angelegt ist, sondern in erster Linie andere Ziele verfolgt.

Das Merkmal der sexuellen „Identität“ stellt klar, daß nicht jede beliebige, kurzfristige sexuelle Neigung den besonderen Diskriminierungsschutz auslöst. Die sexuelle Orientierung muß auch deswegen einen gewissen Grad an Verfestigung erreicht haben, weil nur so feststellbar ist, ob ein möglicherweise diskriminierendes Handeln an diesem Merkmal anknüpft. Das absolute Verbot, am Merkmal der sexuellen Identität als Differenzierungskriterium anzuknüpfen, schützt nicht gegen Maßnahmen zum Schutz anderer verfassungsrechtlicher Schutzgüter, die mittelbar das Ausleben erwiesener drittschädigender sexueller Neigungen hindern.

Zu Nummer 3b (Artikel 3 Abs. 3 Satz 2
[Benachteiligung Behinderter])

1. Allgemeines

In der Bundesrepublik Deutschland lebt eine erhebliche Anzahl behinderter Menschen. Ihrer Eingliederung kommt eine große Bedeutung zu. Behinderte Menschen werden vielfältig — offen und verdeckt — diskriminiert. Sie sind gesellschaftlicher und rechtlicher Ausgrenzung ausgesetzt; nichtbehinderte Menschen konfrontieren sie mit diskriminierenden Reaktionsformen. Häufig fehlen adäquate Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten und soziale Absicherungen. Der allgemeine Gleichheitssatz des Artikels 3 Abs. 1 des Grundgesetzes hat bisher Benachteiligungen Behinderter nicht verhindern können. Dies gebietet, ein Diskriminierungsverbot zugunsten dieser Personengruppe in die speziellen Gleichheitsgebote des Artikels 3 Abs. 3 des Grundgesetzes aufzunehmen und so dem Beispiel einiger Länder zu folgen, die in ihren Verfassungen bereits Schutzvorschriften zugunsten Behinderter aufgenommen haben (Artikel 12 Abs. 2 Berliner Verfassung, Artikel 12 Abs. 4

brandenburgische Verfassung, Artikel 7 Abs. 2 sächsische Verfassung, Artikel 38 sachsen-anhaltinische Verfassung).

Die Gruppe der Behinderten ist mit den schon jetzt ausdrücklich vor Diskriminierung geschützten Personengruppen vergleichbar. Sie ist hinlänglich abgrenzbar, und die Schwere sowie Häufigkeit der Benachteiligung ist offenkundig.

Da das Benachteiligungsverbot aus dem Gleichbehandlungsgebot folgt und dieses Ausdruck der Menschenwürde ist, stellt die Ergänzung des Artikels 3 Abs. 3 des Grundgesetzes klar, daß das Verbot der Diskriminierung Behinderter seine Wurzeln in der gleichen Würde aller Menschen, ohne Rücksicht auf Sprache, Rasse, Religion, Herkunft, aber auch ohne Rücksicht auf die Behinderung hat.

Das Verbot der Benachteiligung ist Grundrecht und zugleich objektive Wertentscheidung. Es richtet sich an den Gesetzgeber, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Darüber hinaus entfaltet es eine gewisse Ausstrahlungswirkung auf die rechtlichen Beziehungen Privater untereinander.

Das spezielle Diskriminierungsverbot ist ein deutliches Signal in der Öffentlichkeit und gibt auf diese Weise einen gewichtigen Anstoß für einen Bewußtseinswandel in der Bevölkerung. Die Verfassungsergänzung wird zwar unmittelbar nichts an der Diskriminierung im Alltagsleben, in Form von Vorurteilen, Stigmatisierung und Kontaktvermeidung ändern können. Als verfassungsrechtlicher Wertungsakt wird sie aber dazu beitragen, in der Gesellschaft das Bewußtsein für die Belange behinderter Menschen zu schärfen, deutlich machen, daß ihre bisher in vielen Bereichen praktizierte Diskriminierung nicht länger tolerabel ist, und so integrationsstiftend wirken. Die Funktion des Verfassungsrechts, Orientierungen über die Grundlagen mitmenschlichen Zusammenlebens zu geben, kommt hier besonders zum Tragen.

Auch die Aufnahme eines Diskriminierungsverbotes zugunsten Behinderter aus verfassungshistorischer Sicht wird geschuldet. Mit Artikel 3 Abs. 3 des Grundgesetzes trägt die Verfassung der Verfolgung und Benachteiligung von Minderheiten in der Zeit der nationalsozialistischen Diktatur Rechnung. Während einzelne andere Gruppen in dieser Verfassungsbestimmung besonders erwähnt werden, wird der Personenkreis der Behinderten nicht berücksichtigt, obwohl er das gleiche Schicksal erlitten hat. Dieses Versäumnis gilt es auszugleichen.

2. Einzelbegründung

Die Bestimmung verstärkt den allgemeinen Gleichheitssatz des Artikels 3 Abs. 1 des Grundgesetzes. Die Behinderung darf grundsätzlich — ebenso wie die anderen in Absatz 3 genannten Merkmale — nicht als Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Ungleichbehandlung herangezogen werden. Das gilt auch dann, wenn eine Maßnahme nicht auf die verbotene Ungleichbehandlung ange-

legt ist, sondern in erster Linie andere Ziele verfolgt (vgl. BVerfGE 85, 191, 206). Differenzierende Maßnahmen können andererseits zulässig sein, soweit sie zur Lösung von Problemen, die ihrer Natur nach nur bei Behinderten auftreten können, zwingend erforderlich sind.

Das Verbot der Benachteiligung behinderter Menschen erfolgt in einem neu angefügten Satz redaktionell getrennt von den anderen Diskriminierungsverböten. Dadurch wird sichergestellt, daß Maßnahmen zum Ausgleich von Nachteilen als Folge einer Behinderung nicht als unzulässige Bevorzugung angesehen werden können.

Die Verantwortung der staatlichen Gemeinschaft gegenüber Menschen mit körperlicher oder geistiger Behinderung gehört zum Kern moderner Sozialstaatlichkeit und ist verfassungsrechtlich abgesichert über das in Artikel 20 Abs. 1 GG verankerte Sozialstaatsprinzip. Sie wird durch das Benachteiligungsverbot nicht gemindert. Durch die Aufnahme als besonderen Satz wird die Verpflichtung des Staates zu aktiven Fördermaßnahmen auch ohne ausdrückliche Benennung vorausgesetzt.

Zu Nummer 4 (Artikel 4 Abs. 3 [Kriegsdienstverweigerung])

Die Neufassung des Artikels 4 Abs. 3 GG ist von dem Interesse getragen, die Rechtsstellung des Kriegsdienstverweigerers zu verbessern. Insbesondere geht es darum, mehr Gerechtigkeit bei der Ausübung der Gewissensentscheidung zu gewährleisten. Der Grundrechtsgehalt wird durch die Umformulierung im Wortlaut deutlicher hervorgehoben. Das Erfordernis einer Gewissensentscheidung als Voraussetzung der Verweigerung des Kriegsdienstes mit der Waffe wird nicht aufgegeben. Entscheidend ist künftig die Berufung auf das Gewissen. Eine Wahlfreiheit zwischen Wehrpflicht und Ersatzdienst wird damit nicht begründet.

Geschützt ist — wie bisher — die Gewissensentscheidung gegen den Kriegsdienst mit der Waffe. Dabei bleiben die Vorwirkungen unberührt, die sich für die Ableistung bereits des Wehrdienstes schon nach bisherigem Verfassungsrecht ergeben. Zu bedenken ist der innere Zusammenhang mit der Verteidigungsfähigkeit: Je größer die Möglichkeiten zur Verteidigungsverweigerung aus Gewissensgründen, desto glaubhafter die Verteidigungswürdigkeit und desto besser die Verteidigungsfähigkeit des Staates.

Zu Nummer 5 (Artikel 5 Abs. 2 — neu — [Informationsrecht])

Das allgemeine Akteneinsichtsrecht bezüglich der Daten der vollziehenden Gewalt verbessert die Transparenz des Verwaltungshandelns, das im Laufe der Entwicklung der komplexen hochtechnisierten Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland immer neue Aufgaben und Gebiete erfaßt hat. Das Verwaltungshandeln in der Bundesrepublik Deutschland ist beherrscht vom Grundsatz der Amtsverschwiegen-

heit. Lebendige Demokratie verlangt aber, daß die Bürgerinnen und Bürger die Aktivitäten des Staates kritisch begleiten, sich mit ihnen auseinandersetzen und versuchen, auf sie Einfluß zu nehmen. Dies setzt einen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf umfassende Information über das Verwaltungshandeln voraus. Zugleich werden damit die Bedingungen für die Wahrnehmung der Gestaltungsmöglichkeiten unmittelbarer Bürgerbeteiligung (vgl. Artikel 82 a ff. — neu —) verbessert.

Gerade im Bereich der Verwaltung ist häufig zu beobachten, daß als Vorwand für Informationsverweigerung der Datenschutz vorgeschoben wird. Das allgemeine Akteneinsichtsrecht stellt insofern die notwendige Ergänzung des Grundrechts auf Datenschutz dar. Dabei wird durchaus gesehen, daß zwischen beiden Rechten ein Spannungsverhältnis besteht. Wie der Ausgleich dieser unterschiedlichen Interessenlagen erfolgen muß, ist Sache einfachgesetzlicher Regelungen. Dabei könne im Einzelfall statt der Akteneinsicht auch ein Auskunftsrecht ausreichen.

Zu Nummer 6 (Artikel 6 [Ehe, Familie, Kinder])

1. Allgemeines

Die Ausdehnung des Schutzes von Artikel 6 Abs. 1 GG auf andere auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften trägt dem Wandel der Lebensverhältnisse Rechnung. Der geltende Artikel 6 Abs. 1 GG stellt Ehe und Familie unter den besonderen Schutz des Staates. Andere Formen des Zusammenlebens genießen nicht diesen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz. In der gesellschaftlichen Realität besteht jedoch eine Entwicklung, daß immer häufiger Personen auf Dauer zusammenleben, ohne eine Ehe eingehen zu wollen oder zu können. Diese Lebensformen sind ebenfalls schutzwürdig.

Mit dem Gebot, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern, sowie der besonderen verfassungsrechtlichen Anerkennung der Erziehungs- und Pflegeleistung in der Familie wird der im Einigungsvertrag festgelegte Auftrag aufgegriffen, nach dem der gesamtdeutsche Gesetzgeber angesichts unterschiedlicher rechtlicher und institutioneller Ausgangssituationen bei der Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern die Rechtslage unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gestalten hat. Dies entspricht zugleich dem vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Neuregelung des § 218 StGB vom 28. Mai 1993 aus dem Schutz des ungeborenen Lebens, dem Schutzauftrag für Ehe und Familie (Artikel 6 GG) und der Gleichstellung von Mann und Frau in der Teilhabe am Arbeitsleben hergeleiteten Gebot für den Staat und insbesondere den Gesetzgeber, die „Grundlagen dafür zu schaffen, daß Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit aufeinander abgestimmt werden können und die Wahrnehmung der familiären Erziehungsaufgabe nicht zu beruflichen Nachteilen führt“. Diese Grundlagen erfordern rechtliche und tatsächliche Maßnahmen, die ein Nebeneinander von Erziehungs- und

Erwerbstätigkeit für beide Elternteile ebenso wie eine Rückkehr in eine Berufstätigkeit und einen beruflichen Aufstieg auch nach Zeiten der Kindererziehung ermöglichen. Hiernach besteht über die Ebene des einfachen Rechts hinaus auch auf Verfassungsebene Handlungsbedarf hinsichtlich einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Die Aufnahme besonderer Kinderrechte in die Verfassung hilft dem Mißstand ab, daß das Grundgesetz keine speziellen Kinderrechte, insbesondere keine eigenen Rechtspositionen der Kinder gegenüber anderen Gruppen der Gemeinschaft kennt. Kinder finden im Verfassungstext bisher nur in den Artikeln 6 und 7 GG Erwähnung, allerdings nur als „Regelungsgegenstand“ der Norm, nicht als originäre Rechtssubjekte.

Allerdings ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unbestritten, daß Kinder selbst Träger von Grundrechten sind, als Grundrechtsträger selbst Anspruch auf den Schutz des Staates haben und Wesen mit eigener Menschenwürde und dem eigenen Recht auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit im Sinne des Artikels 1 Abs. 1 und des Artikels 2 Abs. 1 GG sind. Die Aufnahme spezieller Kinderrechte in die Verfassung unterstreicht dies. Sie greift Forderungen auf, die u. a. von der Konferenz der Jugendministerinnen und Jugendminister, Jugendsenatorinnen und Jugendsenatoren, der Kommission des Deutschen Bundestages zur Wahrnehmung der Belange der Kinder (Kinderkommission) sowie von gesellschaftspolitisch aktiven Gruppen, Verbänden und Vereinigungen erhoben worden sind.

2. Zu Absatz 1

Mit der Ausdehnung des Schutzbereichs des Artikels 6 Abs. 1 GG auf andere auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften wird im Hinblick auf die Schutzbedürftigkeit der Familie dem gesellschaftlichen Wandel Rechnung getragen. Die Vorstellung der Mütter und Väter des Grundgesetzes, daß in den allermeisten Ehen — und im Regelfall nur in der Ehe — Kinder geboren und erzogen werden, Eheschutz also vorgelagerter Familienschutz sei, steht so mit der Realität nicht mehr im Einklang. Einerseits bleiben immer mehr Ehen kinderlos, andererseits wachsen immer mehr Kinder in Familien auf, die nicht oder nicht mehr auf einer Ehe beruhen. Die Eheschließung ist also nicht mehr stets der erste Schritt zur Familiengründung. Von den vielfältigen Formen von Bindungen, die auf Dauer angelegt sind und in denen Menschen Liebe, Geborgenheit, Anerkennung und Wärme suchen, ist die Ehe indes die häufigste. Sie steht und bleibt unter dem besonderen Schutz der Verfassung. Das Verhältnis von Ehe zur Familie bedarf keiner grundlegenden verfassungsrechtlichen Neuorientierung: Es ist auch verfassungsrechtlich zu berücksichtigen, daß Beziehungen innerhalb einer Ehe mit verbindlichen, auch ihr Ende überdauernden Verpflichtungen verbunden sind.

Anspruch auf Schutz und Rechtssicherheit ist aber allen Formen auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaften zu gewähren. Die Ehe ist nicht mehr die

einzig gesellschaftlich akzeptierte Form des Zusammenlebens von Menschen. Die beiden bisherigen verfassungsrechtlichen Tatbestandsmerkmale „Ehe und Familie“ reichen nicht länger aus, um die gesellschaftliche Wirklichkeit insgesamt zu kennzeichnen. Andere auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften erfüllen gleichartig und gleichgewichtig ebenfalls wichtige soziale Funktionen und sind bereits Gegenstand staatlicher Maßnahmen wie einfachgesetzlicher Regelungen. Diese einfachgesetzlichen — in der Regel belastenden — Regelungen finden ihre verfassungsrechtliche Begründung oft in Artikel 6 Abs. 1 GG: Die Schutz- und Förderungspflicht des Staates gegenüber Ehe und Familie wirkt sich oft negativ auf andere auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften aus. In der rechtlichen Praxis werden Partner einer auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaft häufig wie Eheleute behandelt, wenn dies für den Staat günstig ist, aber dann als Alleinlebende qualifiziert, wenn der Staat wiederum aus dieser rechtlichen Betrachtungsweise Vorteile zieht. So wird das Einkommen des Lebenspartners bei der Berechnung der Höhe der Arbeitslosen- oder Sozialhilfe einbezogen, steuerrechtlich werden die Partner in einer auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaft jedoch als alleinlebend behandelt.

Auch den emotionalen Bindungen, die in anderen auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften entstehen, trägt das einfache Recht bisher nicht ausreichend Rechnung. So können nichteheliche Partner weder ein Zeugnisverweigerungsrecht vor Gerichten noch ein privilegiertes Besuchsrecht, wenn ein Partner im Gefängnis ist, geltend machen. Auch die Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht ist nicht so geregelt wie bei Verheirateten.

Wenn Artikel 6 Abs. 1 GG der Ehe den besonderen Schutz zuwendet, muß daher auch anderen auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften ein gleichartiges Recht auf Schutz und Achtung eingeräumt werden. Anderenfalls droht die Gefahr einer Diskriminierung dieser immer größer werdenden Menschengruppe.

Die tatbestandliche Abgrenzung der einzubeziehenden Lebensgemeinschaften ist zwar schwierig, aber leistbar. Positiv definieren lassen sich diese schützenswerten Lebensgemeinschaften in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als „Verantwortungs- und Einstehensgemeinschaft“, d. h. als „Lebensgemeinschaft . . . , die auf Dauer angelegt ist, daneben keine weitere Lebensgemeinschaft gleicher Art zuläßt und sich durch innere Bindungen auszeichnet, die ein gegenseitiges Entstehen der Partner füreinander begründen, also über die Beziehungen in einer reinen Haushalts- und Wirtschaftsgemeinschaft hinausgehen“ (BVerfGE 87, 234, 264). Dieser Begriff beschränkt sich bewußt nicht auf sogenannte nichteheliche Lebensgemeinschaften, sondern stellt ab auf die auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften, da diese vielfältigere Formen des Zusammenlebens erfassen. Das Merkmal „auf Dauer angelegt“ kann relativ einfach festgestellt

werden. Als Indizien dafür sind etwa die lange Dauer des Zusammenlebens, die Versorgung von Kindern und Angehörigen im gemeinsamen Haushalt und die Befugnis, über Einkommen und Vermögen des anderen Lebenspartners zu verfügen, heranzuziehen. Dem einfachen Gesetzgeber bleibt es überlassen, Näheres zu regeln.

Der entsprechende Schutz schließt die rechtliche Anerkennung und „Achtung anderer auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaften“ mit ein. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund gleichgeschlechtlicher Gemeinschaften von erheblicher Bedeutung. Für sie besteht nicht die Möglichkeit, sich des Instituts der Ehe zu bedienen, wenn sie vergleichbare Rechte wollten. Auch für sie gilt aber das für die kinderlose Ehe geführte Argument, daß wegen der wechselseitigen Fürsorge und gesellschaftlichen Stabilität ein Anspruch auf Schutz und Achtung besteht.

Auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften mit Kindern unterfallen wie bisher dem Schutz der Familie, der nicht auf eheliche Gemeinschaften oder die Kleinfamilie begrenzt ist.

3. Zu Absatz 2

Der Anspruch jeder Mutter auf Schutz und Fürsorge der Gemeinschaft ist zum Schutz des Mutter-Kind-Verhältnisses zu erhalten und zu betonen. Der Mutterschutz ist zeitlich aber deutlicher auf die Schwangerschaft und die nachgeburtliche Phase zu konzentrieren und dann in einen umfassenden Familienschutz, der in Absatz 3 vorgesehen ist, zu überführen.

4. Zu Absatz 3

Das bisherige Konzept eines besonderen Schutzes nur der Mutter wird durch die in Absatz 3 aufgenommenen Pflichten zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie einer verfassungsrechtlichen Anerkennung von Erziehungs- und Pflegeleistungen in der Familie ersetzt.

Für staatliche Schutz- und Fördermaßnahmen ist vorrangig die familiäre Lebensgemeinschaft als Anknüpfungspunkt zu wählen. Der Umstand, daß Eltern Verantwortung tragen und daß für betreuungsbedürftige Familienangehörige gesorgt wird, muß den staatlichen Beistand und Förderung fordern, nicht schon der Umstand, daß zwei erwachsene Menschen die Ehe geschlossen oder sich sonst auf Dauer zu einer Lebensgemeinschaft verbunden haben. Schutz und Förderung verdient vorrangig die gemeinsame Verantwortung für die Erziehung von Kindern oder Sorge für Hilfebedürftige. Die Begrenzung auf eine Betreuung in familiärer Gemeinschaft nimmt rein kommerzielle Betreuungsverhältnisse in Heimen und Einrichtungen aus. Der Begriff der familiären Gemeinschaft ist weit und umfassend zu sehen. Er setzt insbesondere die Möglichkeit zur Ehe nicht voraus.

Satz 2 gibt dem Staat das Ziel vor, Maßnahmen zu treffen, um das Spannungsverhältnis zwischen Familie einerseits und Beruf sowie öffentlichem Leben andererseits abzubauen. Zu dem Anspruch

der Familie auf erhöhten Schutz und besondere Berücksichtigung gehört auch, daß die Elternteile die ökonomische Basis für die Familie sicherstellen können und dennoch nicht auf ihre eigene Lebensverwirklichung verzichten müssen. Nur auf diese Weise können Familien die von ihnen erwartete Erziehungs- und Betreuungsleistung wirkungsvoll erbringen. Dies ist weiterhin eine Grundvoraussetzung für den gleichwertigen Zugang von Frauen und Männern zum Beruf. In dem Vorschlag sind bewußt Frauen und Männer erwähnt, um darauf aufmerksam zu machen, daß Artikel 6 GG kein frauenspezifisches Grundrecht enthält. Die Doppelrolle und die damit verbundene Doppelbelastung trifft jedoch in der Praxis regelmäßig die Frau, da erfahrungsgemäß die familiären Pflichten noch immer von den Frauen wahrgenommen werden und sie dadurch daran gehindert werden, gleichberechtigt an Erwerbsarbeit und öffentlichem Leben teilzuhaben. Artikel 6 Abs. 3 GG greift somit einen Teilaspekt der von Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 — neu — dem Staat aufgegebenen tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter heraus. Die Verfassungsergänzung wird sich insbesondere in den ostdeutschen Ländern positiv auswirken. Da dort zu Zeiten der DDR die Quote der erwerbstätigen Mütter weitaus höher als in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland war, bedeutet der Umstand, daß nunmehr Beruf und Familie nicht mehr in gewohntem Maße vereinbart werden können, einen starken Einschnitt in das Alltagsleben. Aber auch in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland gehen viele Mütter einer Erwerbstätigkeit nach. Die damit verbundene Doppelbelastung muß häufig aus Gründen wirtschaftlicher Notwendigkeit in Kauf genommen werden. Sie erfolgt aber auch wegen der mit dem Arbeitsleben verbundenen sozialen Kontakte und des Selbstwertgefühls, das oft durch die Erwerbstätigkeit vermittelt wird. Die von Artikel 6 Abs. 3 GG geforderten Maßnahmen stehen in einem Verhältnis wechselseitiger Verstärkung und Ergänzung der nach Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG erforderlichen Aktivitäten zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern.

Eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Verankerung der Anerkennung von Pflege- und Erziehungsleistungen bedeutet nicht, letztlich nicht erfüllbare finanzpolitische bzw. sozialpolitische Erwartungen zu wecken. Einklagbare subjektivrechtliche Ansprüche werden — verfassungsunmittelbar — nicht geschaffen. Art und Umfang der Förderung bedürfen der einfachgesetzlichen Ausformung. Diese hat indes auch angesichts der auf absehbare Zeit angespannten Haushaltslage den Beitrag familiärer Erziehung und Pflege für den Erhalt der Gesellschaft insgesamt in Rechnung zu stellen.

5. Zu den Absätzen 4 und 5

Mit der Aufnahme spezieller Kinderrechte in die Verfassung wird die der Sache nach außer Streit stehenden Grundrechtsfähigkeit der Kinder in der Verfassung positiv festgeschrieben. Das elterliche

Erziehungsrecht und der Anspruch der Kinder auf optimale Entwicklung und Entfaltung haben beide verfassungsrechtlichen Rang.

Mit dem Erziehungsgrundsatz, daß die wachsende Fähigkeit der Kinder zu selbständigem, verantwortlichem Handeln zu berücksichtigen ist, in Absatz 5, wird der bestehende Grundsatz, daß Pflege und Erziehung des Kindes das natürliche Recht der Eltern sind, ergänzt, nicht geändert. Es wird lediglich betont, daß die elterliche Erziehungsbefugnis ein „Recht im Interesse des Kindes“ ist, deren Bedeutung mit abnehmender Bedürftigkeit zur Anleitung und wachsender Einsichtsfähigkeit des Kindes abnimmt, bis das Elternrecht mit dem Eintritt der Volljährigkeit ganz erlischt. Diese von der Rechtsprechung entwickelte und anerkannte Lösung des Konflikts zwischen Elternrechten und Subjektstellung des Kindes hat bereits in § 1626 Abs. 2 BGB ihren Niederschlag. Mit der Aufnahme in den Verfassungswortlaut wird dieser Grundsatz unterstrichen.

Obwohl dem Kind aus Artikel 6 Abs. 2 GG kein eigenes Grundrecht auf Förderung und Erziehung zusteht, sind die Eltern bei der Ausübung ihres Erziehungsrechts durch die Grundrechte des Kindes, insbesondere dessen Persönlichkeitsrecht begrenzt (BVerfGE 72, 155, 172). Da das Kind ein Wesen mit eigener Menschenwürde und eigenem Recht auf Entfaltung und Entwicklung seiner Persönlichkeit ist, legitimierten sich Elternvorrang und alleinige Elternverantwortung ausschließlich aus der Abhängigkeit und Schutzbedürftigkeit des Kindes, um sich zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu entwickeln. Die elterliche Bestimmung des Kindeswohls wird so in die grundrechtliche Stellung des Kindes eingebettet und muß auf die eigenverantwortliche Wahrnehmung von Grundrechten durch das Kind selbst Bedacht nehmen.

Ein Gebot, Kinder gewaltfrei zu erziehen, leistet einen wichtigen Beitrag zur Ächtung und Abkehr von Gewalt. In Deutschland tragen jährlich unzählige Jungen und Mädchen durch Gewaltmaßnahmen der Erziehungsberechtigten körperliche und seelische Schäden davon; durch Schläge bedingte Todesfälle sind keine Seltenheiten. Die Einfügung des Gebotes gewaltfreier Erziehung schärft die allgemeine Aufmerksamkeit für das Problem der Gewalt gegenüber Kindern weiter. Die Verfassungsänderung selbst wird keinen unmittelbaren Einfluß auf die Wahl elterlicher Erziehungsmethoden erwarten lassen. Indem der Gewaltanwendung gegenüber Kindern immerhin der Schein der Gesellschaftsfähigkeit genommen wird, können indes individuelle und gesellschaftliche Lern- und Umdenkungsprozesse initiiert und gefördert werden.

6. Zu Absatz 6

Der neue Absatz 6 in Artikel 6 GG bringt das sogenannte „Wächteramt“ des Staates auch in der Verfassung konkreter und deutlicher zum Ausdruck. Der Staat muß stärker in die Pflicht genommen werden, wenn es um die Verdeutlichung

seiner Verantwortung für kindgerechte Lebensverhältnisse und um gleiche Entwicklungsbedingungen für alle Kinder, ungeachtet ihrer familiären Lage, geht. Es ist nicht mehr ausreichend, daß die staatliche Gemeinschaft nur unter den Voraussetzungen des Artikels 6 Abs. 2 und 3 GG als Wächter in die elterliche Erziehung eingreifen darf, im übrigen die Eltern aber allein darüber entscheiden können, wie sie ihrer Verantwortung nachkommen. Das Wächteramt des Staates ist mit dem neuen Kinder- und Jugendhilfegesetz von 1990 einfachgesetzlich bereits erheblich ausgebaut und modernisiert worden. Dies ist erfolgt, weil den nunmehr herrschenden sozialen Gegebenheiten — z. B. die hohe Anzahl von Ein-Kind-Familien, die Steigerung der Zahl von Kindern, die bei einem Elternteil aufwachsen, oder hohe Trennungs- und Scheidungsraten — mit den Maßnahmen des alten Jugendwohlfahrtsgesetzes nicht mehr ausreichend begegnet werden konnte. Diese im einfachen Recht bereits erfolgte Konkretisierung wird nun auch im Verfassungstext abgesichert und vorangetrieben. Dabei stehen gegenüber Eingriffen in das elterliche Sorgerecht, die auch künftig als ultima ratio möglich bleiben müssen, nunmehr die Hilfe der öffentlichen Gewalt und die Schaffung solcher Lebensverhältnisse im Vordergrund, die Gefährdungen des Kindeswohles vorbeugen, Benachteiligungen entgegenwirken und solche Bedingungen für die seelische und leibliche Entwicklung schaffen, daß ein aus Hilflosigkeit oder Überforderung geborenes Versagen von Erziehungsberechtigten vermieden wird. Das erweiterte, sozialrechtliche Verständnis des staatlichen Wächteramtes läuft so nicht darauf hinaus, das elterliche Erziehungsrecht durch staatliche Außensteuerung auszuhöhlen.

Das Verbot der Arbeit von Kindern, die ihrem Wohl widerspricht, ist deshalb erforderlich, weil es auch in unserer Gesellschaft ernstzunehmende Anzeichen dafür gibt, daß Kinderarbeit ohne Rücksicht darauf, ob diese den Entwicklungsprozeß negativ beeinflußt, aus gewinnsüchtigen Motiven in Anspruch genommen wird.

Mit Blick auf die umfassenden Kinderrechte wird die bisher in Artikel 6 Abs. 5 GG vorgenommene Gleichstellung von nichtehelichen und ehelichen Kindern verzichtbar. Der Verfassungstext ist hier schon nicht mehr zeitgemäß, da immer noch der Begriff der unehelichen Kinder verwendet wird. Diese Formulierung ist im einfachen Recht bereits 1970 in „nichtehelich“ geändert worden. Vor allem ist die sprachliche Unterscheidung zwischen ehelichen und nichtehelichen Kindern auch sachlich zu überwinden. Neben den sogenannten nichtehelichen gibt es noch viele andere Kinder, die gegenüber den Kindern, die in einer durch eine stabile, Geborgenheit vermittelnden Ehe verbundenen Familie aufwachsen, benachteiligt sind, etwa die sogenannten „Scheidungsweisen“.

Zu Nummer 7 (Artikel 12a [Wehr- und Ersatzdienst])

Absatz 1 trägt der gegenwärtigen Verpfichtungspraxis Rechnung.

Die Änderung des Absatzes 2 soll gewährleisten, daß die Dauer des Ersatzdienstes, dessen ziviler Gehalt im Verfassungswortlaut hervorgehoben wird, die tatsächliche durchschnittliche Dauer des Dienstes nach Absatz 1 nicht übersteigen darf. Damit wird ein Beitrag zur „Wehr“gerechtigkeit geleistet. Die Argumente, die für eine längere Dauer des Ersatzdienstes gegenüber dem Wehrdienst vorgebracht werden, sind nicht überzeugend. Der Ersatzdienst erfordert gleichermaßen schwere körperliche Anstrengungen, vor allem im Pflegebereich, und bringt psychische Belastungen mit sich. Im Kriegsfall müssen die Ersatzdienstleistenden wie die Wehrpflichtigen verfügbar sein. Ferner hat seit 1968 kein Wehrpflichtiger Wehrdienst in der Verfügungsbereitschaft leisten müssen. Die ins Feld geführte zeitlich höhere Belastung bei Soldaten beruht auf unterschiedlichen Berechnungsweisen gegenüber den Dienstleistungen im Ersatzdienst. Eine gleiche Dauer ist erreicht, wenn die Dauer des Ersatzdienstes der tatsächlichen durchschnittlichen Dauer des Wehrdienstes entspricht.

Zu Nummer 8a (Artikel 20a [Minderheiten])

1. Allgemeines

Mit der Überwindung der Ost-West-Spaltung sind Fragen des Schutzes nationaler Minderheiten als verfassungsrechtlich regelungsbedürftige Probleme wieder stärker in das Bewußtsein getreten. Auch im internationalen Bereich sind in den letzten Jahren intensive Bemühungen um einen internationalen Standard der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes zu verzeichnen.

Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundesrat und Bundestag hat die Aufnahme einer Achtensklausel zugunsten der Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten empfohlen. Darin soll insbesondere zum Ausdruck kommen, daß ein staatlicher Assimilationsdruck auf die genannten Minderheiten — unabhängig von der Staatsangehörigkeit ihrer Angehörigen — gleichermaßen ausgeschlossen ist.

Dieser Vorschlag ist durch eine Schutz- und Förderungsklausel zugunsten der von deutschen Staatsangehörigkeiten gebildeten Minderheiten zu ergänzen, die überwiegend bereits seit Jahrhunderten in Deutschland ansässig und deren Probleme daher anders gelagert sind als die derjenigen Minderheiten, welche die deutsche Staatsangehörigkeit nicht besitzen. Es ist ein berechtigtes Anliegen der aus Angehörigen des Staatsvolkes gebildeten Minderheiten, durch die gesamtstaatliche Verfassung nicht nur geachtet, sondern darüber hinaus insbesondere in der kulturellen Identität als Gruppe geschützt und gefördert zu werden. Dies entspricht deutscher Verfassungstradition und kommt auch in den Landesverfassungen von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein zum Ausdruck.

Die wachsende internationale Sensibilität für Minderheitenfragen spiegelt sich in der internationa-

len Rechtsentwicklung. Artikel 27 des VN-Pakts über bürgerliche und politische Rechte aus dem Jahr 1966, das Kopenhagener Abschlußdokument vom 29. Juni 1990, in dessen Teil IV (Nummern 30 ff.) die Rechte nationaler Minderheiten aufgegriffen werden, und der Entwurf eines Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention über Rechte nationaler Minderheiten und ihrer Angehörigen, der von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 1. Februar 1993 verabschiedet wurde und zu deren Zielsetzung und Inhalten sich der Deutsche Bundestag am 1. Juli 1993 einstimmig bekannt hat, sind wichtige Eckpunkte dieser europäischen und internationalen Rechtsentwicklung. Minderheitenschutzklauseln in bilateralen Verträgen kommen hinzu. Die Bundesrepublik Deutschland selbst hat im Interesse der Unterstützung deutschsprachiger Minderheiten in den Ländern Osteuropas in ihrem Vertrag mit der Republik Polen auf die wechselseitige Verpflichtung gedrungen, „die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität der jeweiligen Minderheiten zu schützen und Bedingungen für die Förderung dieser Identität zu schaffen“. Ähnliche Regelungen zugunsten der deutschen Minderheiten in Osteuropa finden sich in den Nachbarschaftsverträgen mit der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik, Rumänien und der Republik Ungarn. Die Bundesrepublik Deutschland setzt damit eine mit der Bonn-Kopenhagener Erklärung aus dem Jahr 1955 zugunsten der dänischen Minderheit deutscher Staatsangehörigkeit begonnene Tradition fort.

Durch die Aufnahme einer Schutzklausel zugunsten der Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit in das nationale Verfassungsrecht ist diese Entwicklung zu verfestigen und voranzutreiben. Damit wird zugleich ein deutliches Zeichen für die Glaubwürdigkeit deutscher Minderheitenpolitik gesetzt und vermieden, hinter Ländern wie der Tschechischen Republik oder Ungarn zurückzubleiben, die in ihren Verfassungen oder Verfassungsentwürfen den dort lebenden Minderheiten, zu denen auch deutschsprachige Minderheiten rechnen, umfassenden Schutz ihrer Identität und staatliche Förderung zugesichert haben.

Die Schutz- und Förderklauseln, die in einigen Landesverfassungen enthalten sind, werden durch eine bundesverfassungsgesetzliche Norm zum Schutz nationaler Minderheiten nicht verdrängt oder ersetzt, sondern ergänzt. Eine Bestimmung im Grundgesetz hat insbesondere für die Minderheiten besondere Bedeutung, die kein auf das Territorium eines bestimmten Bundeslandes begrenztes Siedlungsgebiet aufweisen und bei denen ein entsprechendes Minderheitenselbstverständnis besteht. Die Aufnahme in die gesamtstaatliche Verfassung gewährleistet zudem einen gemeinsamen Standard für die Bereiche, in denen dem Bund die Gesetzgebungskompetenzen zusteht, aber auch in denjenigen Bundesländern, in denen keine der traditionellen nationalen Minderheiten in Deutschland ansässig sind und deren Verfassungen deshalb auch keine entsprechenden Rechtsgrundsätze enthalten.

2. Einzelbegründung

Das Schutz- und Fördergebot ergänzt die von der Gemeinsamen Verfassungskommission für die ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten vorgeschlagene allgemeine Achtensklausel, die unabhängig von der Staatsangehörigkeit einen objektivrechtlichen staatlichen „Identitätsschutz“ gegen jeglichen Assimilationsdruck in sich birgt. Jene Achtung gilt auch denjenigen Ausländergruppen oder Staatenlosen, die als Minderheit bereits seit längerer Zeit in diesem Staat ansässig sind.

Die Schutz- und Förderungsklausel für die Minderheiten und Volksgruppen deutscher Staatsangehörigkeit geht ausdrücklich darüber hinaus. Sie trägt dem Gedanken Rechnung, daß in einer modernen Massen- und Mediengesellschaft eine ehrliche Minderheitenschutzpolitik ohne aktive Fördermaßnahmen nicht auskommt. Dies hebt die Volksgruppen und nationalen Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit aus der Gesamtgruppe der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten hervor. Es wird aber einem Minderheitenschutzkonzept nicht gefolgt, das von der völkerrechtlich wichtigen Unterscheidung zwischen Staatsangehörigen einerseits, Ausländerinnen und Ausländern oder Staatenlosen andererseits völlig absieht und im Sinne eines spezifischen Verständnisses einer „multikulturellen Gesellschaft“ allein auf die Zugehörigkeit zu kulturellen Gruppen abstellt. Dieses Minderheitenschutzkonzept differenziert — entsprechend der neueren europäischen Rechtsentwicklung — deutlich zwischen den aus deutschen Staatsangehörigen gebildeten Minderheiten, denen gegenüber eine besonders starke Verpflichtung der deutschen Staatsgewalt zu aktiver Förderung und Unterstützung besteht, und Minderheiten im weiteren Sinne, denen gegenüber sich die staatliche Verpflichtung auf das allgemeine Achtensgebot beschränkt.

Für den besonderen Schutz- und Förderanspruch ist die deutsche Staatsangehörigkeit die Voraussetzung. Im übrigen ist der Schutz umfassend. Zu den geschützten „nationalen“ Minderheiten gehören jene Gruppen, die außerhalb des Bundesgebietes in einem anderen Staat die staatstragende Nation darstellen. Der Begriff der Volksgruppe erfaßt alle Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit, bei denen dies nicht der Fall ist oder zweifelhaft sein kann. Wegen der Mobilität und der grundgesetzlich geschützten Freizügigkeit wird nicht verlangt, daß die Minderheit in einem klar bestimmbar Teil des Staatsgebietes, gar einem geschlossenen Siedlungsgebiet ansässig ist. Die Begriffe der Volksgruppe und der Minderheit lassen zu, daß sich aus deutschen Staatsangehörigen Minderheitengruppen neu bilden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß diese Minderheit nach Sprache und Kultur hinreichend klar von der Mehrheit abgrenzbar ist und eine gewisse Bestandsdauer aufweist. Dies entspricht dem internationalen Recht, das ebenfalls nicht zur sofortigen Anerkennung einer ethnisch, sprachlich oder kulturell von der Mehr-

heit verschiedenen Gruppierung als Minderheit verpflichtet.

Der Anspruch auf Schutz und Förderung ist ein an den Staat gerichtetes Staatsziel und gewährt keine individuellen subjektiv-öffentlichrechtlichen Ansprüche. Die Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit werden in dem Sinne als Gruppe gesehen, daß die Fördermaßnahmen an den Bedingungen der Identitätswahrung der Gruppe als Minderheit auszurichten sind. Auch der Schutzgedanke richtet sich auf einen Gruppenschutz und ergänzt dadurch den aus den Grundrechten folgenden individualabwehrrechtlichen Schutz personaler Entfaltung, kultureller Identität und vor Diskriminierungen.

Zu den Nummern 8b bis 8e

A. Zur Aufnahme sozialer Staatsziele allgemein

1. Die Auseinandersetzung darüber, ob und insbesondere in welcher Form und mit welcher Verbindlichkeit in einer Verfassung soziale Staatsziele oder soziale Grundrechte enthalten sein sollten, besteht, seitdem moderne Verfassungen überhaupt versuchen, das Verhältnis Bürger-Staat und die Organisation des Staates durch rechtliche Normierung zu regeln, also seit der Declaration of Rights of Virginia von 1776 und den Französischen Verfassungen beziehungsweise Verfassungsentwürfen von 1791 und 1793.

Das Grundgesetz hat sich 1949 bei Staatszielbestimmungen zurückgehalten und keine sozialen Grundrechte aufgenommen. Im sozialen Bereich wurde — neben einzelnen Bestimmungen im Grundrechtsbereich, wie Artikel 6 Abs. 4 (Mutter-schutz) und 5 GG (Gleichstellungsauftrag für nicht-eheliche Kinder) — insbesondere in Artikel 20 Abs. 1 und Artikel 28 Abs. 1 GG die Formulierung des „sozialen Bundesstaates“ und des „sozialen Rechtsstaates“ aufgenommen. Dessen Konkretisierung obliegt nach allgemeinem Verständnis in erster Linie dem Gesetzgeber. 1967 wurde u. a. mit Artikel 109 Abs. 2 GG ein weiteres Staatsziel in das Grundgesetz eingefügt, das bei der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern die Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts fordert. Die Nummern 7 bis 10 sehen dagegen eine Stärkung und Konkretisierung der sozialen Dimensionen des Grundgesetzes in den Bereichen Arbeit, Wohnen, soziale Sicherung sowie Bildung und Kultur durch entsprechende Staatsziele vor.

Staatszielbestimmungen sind — hierin folgt der Entwurf dem 1983 vorgelegten Bericht „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ der 1981 unter dem damaligen Bundeskanzler Helmut Schmidt eingesetzten Sachverständigenkommission — „Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fort-dauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben — sachlich umschriebener Ziele — vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie

oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften. Im Regelfall wendet sich eine Staatszielbestimmung an den Gesetzgeber, ohne daß damit ausgeschlossen sein muß, daß die Norm auch eine Auslegungsrichtlinie für Exekutive und Rechtsprechung ist. . . . Eine Staatszielbestimmung überläßt es der politischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, in welcher Weise und zu welchem Zeitpunkt er die ihm eingeschränkte Staatsaufgabe durch Gesetz erfüllt und dabei etwa auch Ansprüche einzelner auf öffentliche Leistungen oder gegen Dritte entstehen läßt.“

Staatszielbestimmungen sind von den Gesetzgebungsaufträgen, die sich nur an den Gesetzgeber richten, von Programmsätzen mit bloßen Anregungen an den Gesetzgeber, in bestimmten Gebieten tätig zu werden und von sozialen Grundrechten, die klagbare, individuelle Rechtspositionen schaffen, zu unterscheiden.

Klagbare soziale Grundrechte im Sinne verfassungsunmittelbarer Leistungsansprüche sollen in der Verfassung nicht normiert werden. Der Staat geriete mit der irreversiblen und uneingeschränkten Garantie einer sozialen Sicherung, deren Schutzniveau unmittelbar und im einzelnen durch die Verfassung selbst gewährleistet ist, an seine Leistungsgrenzen. In der verkehrswirtschaftlich orientierten Ökonomie einer sozialen Marktwirtschaft verfügt der Staat nur begrenzt über Arbeitsplätze und Wohnraum. Der Freiheit, die durch umfassende staatliche Sicherung etwa von Arbeitsplätzen und Wohnraum im Rahmen einer zentralen Verwaltungswirtschaft als Freiheit von sozialer Not und Existenzangst erreichbar wäre, stünden Verluste im Bereich persönlicher Freiheiten gegenüber. Bei der Abwägung dieser Vor- und Nachteile ist, um Mißverständnisse zu vermeiden, auf direkte Einklagbarkeit und Formulierungen, die — wie ein „Recht auf Arbeit“ oder „Recht auf eine angemessene Wohnung“ — hierauf deuten, zu verzichten. Auf einer abstrakten Ebene sind die sachlichen Ziele der einzuführenden Staatsziele nicht kontrovers. Keine ernstzunehmende politische Kraft wendet sich gegen eine gute Wohnraumversorgung, einen hohen Beschäftigungsstand, ein stabiles System sozialer Sicherheit oder den Zugang zu Bildung und Kultur. Dieser breite Konsens rechtfertigt, diese Ziele als verfassungsrechtliche Konkretisierung der Sozialstaatlichkeit aufzunehmen. Der Realitätsgehalt der Verfassung und ihre Konturierung im Sinne einer sozialen Demokratie führen zu der Beschränkung auf die genannten sozialen Ziele. Eine „Inflationierung“ von Staatszielbestimmungen entwertet die aufzunehmenden Staatszielbestimmungen: Zu viele Staatszielbestimmungen hoben sich gegenseitig wieder auf, und das jeweilige Staatsziel verlor seine Konturen.

2. Die Aufnahme sozialer Staatsziele entspricht einem zeitgemäßen Verfassungsverständnis. Eine moderne Verfassung darf nicht nur Organisationsstatut sein, das lediglich Organisationsnormen für den Staatsaufbau oder die Kompetenzabgrenzung

enthält. Geboten sind Aussagen über die grundsätzlichen Staatsziele und Zwecke, also darüber, wofür der Staat da ist und welche elementaren Ziele er zugunsten seiner Bürger verfolgt. Über das Formale und Organisatorische, aber auch die Freiheits- und Gleichheitsrechte, über Recht und Ordnung hinaus muß eine Verfassung auch über das Ethos eines Staates Auskunft und inhaltliche Orientierung für die nächsten Jahrzehnte geben. Das Grundgesetz hat dies 1949 für die damalige Zeit getan. Die gesellschaftliche Situation hat sich aber innen- wie außenpolitisch seitdem so geändert — insbesondere mit dem epochalen Ereignis der deutschen Einigung —, daß eine Modernisierung und Neuorientierung auch in der Verfassung not tut. Vor allem hat sich gezeigt, daß selbst unter den heutigen materiellen Gegebenheiten die elementaren Bedürfnisse nach sozialer Sicherung nicht allein und automatisch durch das sogenannte freie Spiel der Kräfte befriedigt werden.

Bei der Aufnahme neuer Staatsziele beschränkt sich der Entwurf im sozialen Bereich auf jene Ziele, die existenzielle menschliche Bedürfnisse ansprechen und die inzwischen allgemein anerkannt sind. Nur dort, wo es um solche Grundbedürfnisse von Menschen geht, die auch nicht in wenigen Jahren wieder anders zu bewerten sind, wird eine Ergänzung des Grundgesetzes angestrebt. Dieser Filter der existenziellen Bedürfnisse verhindert im übrigen auch eine abzulehnende Inflationierung von Staatszielen. Diese Voraussetzungen sind aber gerade bei den Bereichen Arbeit, Wohnen und soziale Sicherheit gegeben. Diese den Alltag prägenden Fragen sind nicht für irgendeine kleine Gruppe, sondern für fast alle Menschen von geradezu fundamentaler Bedeutung. In diesen Gebieten dem staatlichen Handeln Direktiven zu geben, Prioritäten im Katalog staatlicher Aufgaben zu setzen, dabei aber dem Gesetzgeber den nötigen Gestaltungsraum zu belassen und der Verwaltung sowie der Rechtsprechung Auslegungs- und Kontrollmaßstäbe zu liefern, ist ein gebotenes und unverzichtbares Ziel. Der Integrationsfunktion der Verfassung entspricht, den erreichten Stand an verfassungsrechtlicher Sozialstaatlichkeit auch im Wortlaut der Verfassung so sichtbar zu machen, daß sich die Menschen mit ihren Sorgen darin wiedererkennen können.

Eine Einschränkung der Handlungsfreiheit des Gesetzgebers ist mit den Staatszielen nicht verbunden und kann nur von denjenigen behauptet werden, die sich vorbehalten, den Sozialstaat in seiner Leistungsfähigkeit und Ausprägung deutlich unter das heute als Mindeststandard angesehene Niveau zu reduzieren. Ein Rückzug des Staates aus den sozialpolitischen Handlungsfeldern Arbeit, Wohnen und soziale Sicherheit kommt aber nicht in Betracht.

Soziale Rechte und Ziele spiegeln den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts längst anerkannten Gedanken wider, daß Freiheit für den einzelnen nur dann einen Sinn habe, wenn das unerläßliche soziale Minimum gewährleistet

ist. Soziale Staatsziele oder Verpflichtungen zur Sicherung der Lebensgrundlagen stellen zweifellos Voraussetzungen für eine effektive und chancengleiche Inanspruchnahme von Freiheitsrechten dar. In diesem Zusammenhang ist auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Numerus-Clausus-Urteil (BVerfGE 33, 303, 330) hinzuweisen: Neben die grundrechtliche Freiheitssicherung tritt zunehmend „die komplementäre Forderung nach grundrechtlicher Verbürgung der Teilhabe an staatlichen Leistungen“. Die Gewährung staatlicher Leistungen ist heute vielfach Vorbedingung für eine effektive Grundrechtsverwirklichung: Freiheit und soziale Gerechtigkeit gehören zusammen. Soziale Staatsziele als Handlungsaufträge tragen also dem Umstand Rechnung, daß die Freiheitsgrundrechte selbst die sozialen Voraussetzungen ihrer Realisierung nur in engen Grenzen garantieren.

Wenn die Menschen ihre existenziellen Bedürfnisse zwar nicht direkt durch Verfassungsnormen erfüllt sehen, weil dies keine Verfassungsnorm oder Rechtsnorm leisten kann, aber doch erkennen, daß der Staat ihre Sorgen ernst nimmt, können sie sich stärker mit „ihrer“ Verfassung identifizieren. Ohne solche konkreten Staatszielbestimmungen bleibt der „soziale Rechtsstaat“ des Grundgesetzes für die große Mehrheit der Bevölkerung ein zu abstrakter Begriff. Nach 40 Jahren Abstinenz in der Konkretisierung der Sozialstaatlichkeit ist es nun an der Zeit, konkretere Ausprägungen auch mit Verfassungsrang auszustatten und so einen Rückfall in dahinterliegende Positionen zu vermeiden. Auch die Rechtsprechung wird entlastet, wenn sie nicht ohne entsprechende Abstützung im Verfassungstext faktische Voraussetzungen für chancengleiche Grundrechtsausübung formulieren muß. Diese verstärkten Identifikationsmöglichkeiten werden in Zeiten politischen Umbruchs und gerade in den ostdeutschen Ländern von großer Bedeutung für eine demokratische Orientierung sein und ost-west-integrierende Wirkungen entfalten auch im Sinne eines wohlverstandenen „Verfassungspatriotismus“.

Die Aufnahme sozialer Staatsziele folgt deutscher Verfassungstradition. Soziale Staatsziele finden sich in den Landesverfassungen vieler westdeutscher Länder. Die Verfassungsgebung in den größtenteils CDU-regierten ostdeutschen Ländern hat parteiübergreifend — und zwar in Ansehung der gegen Staatsziele erhobenen Bedenken und im Wissen um die Grenzen der Gestaltungsmacht der Länder — zu dem Konsens geführt, wichtige soziale Staatsziele in den Landesverfassungen zu verankern, das Staatsziel Arbeit etwa in allen fünf Ländern. Wenn in dieser Form Sozialverpflichtungen auf Landesebene gelten bzw. gerade in den ostdeutschen Verfassungen solche neu eingeführt worden sind, kann dies für die Bundesverfassung nicht abgelehnt werden. Das Argument, eine solche Konkretisierung entspreche nicht dem Rechtscharakter von Verfassungen oder wecke Illusionen, greift für die Länderebene so wenig wie im Bund. Der Prozeß der deutschen Einigung als

Anstoß für die Verfassungsreformüberlegungen verpflichtet, die Verfassungserwartungen der ostdeutschen Bevölkerung — wie sie gerade in den neuen Landesverfassungen zum Ausdruck kommen — im Revisionsprozeß einer nun gesamtdeutschen Bundesverfassung angemessen zu berücksichtigen.

Soziale Staatsziele entsprechen auch dem gesicherten Verfassungsbestand westeuropäischer Demokratien und sind kein Relikt eines Versorgungsdenkens des sogenannten real existierenden Sozialismus. Von den anderen EG-Staaten hat zuletzt etwa Dänemark soziale Staatsziele in die Verfassung aufgenommen. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich durch Ratifikation internationaler Abkommen — Europäische Sozialcharta, Internationale Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte — auch zu ihrem Ziel völkerrechtlich verbindlich anderen Staaten gegenüber bekannt.

Der Sorge um die demokratisch legitimierte Gestaltungsmacht des Gesetzgebers und die nötige Anpassungsoffenheit von Sozialpolitik an veränderte Problemlagen ist dadurch entsprochen, daß die einzufügenden Artikel so knapp und grundsätzlich formuliert sind, daß die Offenheit des Grundgesetzes in dem gebotenen Maß erhalten bleibt. Damit ist dem Gesetzgeber auch genügend Spielraum eingeräumt, um seine Vorstellungen über Art, Ausmaß und Zeitpunkt konkreter Maßnahmen durchzusetzen. Eine unangemessene Gewichtsverschiebung zugunsten der Gerichte, die dem Gewaltenteilungsprinzip widerstreitet, ist so nicht zu besorgen.

Soziale Staatsziele erwecken keine Illusionen oder unerfüllbare Erwartungen, wenn sie eindeutig als Staatsziel und nicht als Grundrecht formuliert sind. Den Bürgerinnen und Bürgern ist bewußt, daß soziale Staatsziele als Zielvorgaben staatlichen Handelns die soziale Realität nicht kurzfristig und unmittelbar ändern, etwa von heute auf morgen Arbeitsplätze und Wohnraum schaffen können. Dies kann erst als langfristige Folge erwartet werden. Diese Erwartung richtet sich also auf die Zukunft und ist mit der Hoffnung verbunden, daß sich später eine andere Realität einmal entwickeln wird.

Soziale Staatsziele werden durch das allgemeine Sozialstaatsprinzip, das sie ausformen, nicht verzichtbar. Bei den vielfältigen Ausprägungen, die das Sozialstaatsprinzip erlangt hat, ist weitgehend offen, inwieweit der Gesetzgeber zu dessen Verwirklichung verpflichtet ist. Einen Kernbestand sozialstaatlicher Verbürgungen ausdrücklich in den Verfassungstext aufzunehmen, läßt die notwendige Entwicklungsoffenheit und inhaltliche Unbestimmtheit des Sozialstaatspostulats im übrigen unberührt. Sind die existentiellen Verbürgungen schon im Sozialstaatsprinzip enthalten, ist nicht erkennbar, was eigentlich daran hindern soll, die schon enthaltenen Ziele in die Verfassung auch ausdrücklich aufzunehmen.

B. Zu den einzelnen sozialen Staatszielen

1. Zu Nummer 8b (Artikel 20b [Arbeit])

Arbeit hat für das Leben der meisten Menschen grundlegende Bedeutung: als notwendige Voraussetzung der Existenzsicherung sowie als Ort der Selbstentfaltung und der Mitwirkung am Erhalt und Zusammenhalt der Gesellschaft. Aus dem Sozialstaatsgebot folgt schon heute unbestritten die Aufgabe des Staates, für Beschäftigungsmöglichkeiten zu sorgen und auch Arbeitslosen Unterstützungsleistungen zukommen zu lassen. Der Gesetzgeber hat dies in vielfältiger Form im Arbeitsförderungsgesetz aufgenommen. Es ist aber immer wieder streitig, in welchem Umfang und mit welcher Ernsthaftigkeit dieses Ziel verfolgt werden soll. Dies gilt auch nach Einfügung des Artikels 109 Abs. 2 in das Grundgesetz und der Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft von 1967, das in § 1 als eines von vier Zielen einen „hohen Beschäftigungsstand“ aufführt. Gerade unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Wertung in Artikel 1 GG, dem Schutz der Menschenwürde, dem obersten Wert unserer Verfassung, ist die Vollbeschäftigung im Rahmen des „magischen Vierecks“ des § 1 Stabilitätsgesetz angesichts der Bedeutung der Arbeit für eine menschenwürdige Existenz doch mit besonderem Gewicht und mit einem leichten Vorrang vor den anderen Zielen dieser Vorschrift zu versehen.

Die gewählte Formulierung („trägt . . . bei“) stellt klar, daß Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen nicht allein in der Verantwortung des Staates stehen. Der Staat hat hierbei die Verantwortung der Wirtschaft zu stärken und — dies folgt schon aus dem Grundsatz der Einheit der Verfassung — bei seinen Maßnahmen die von der Grundrechtsordnung gezogenen Schranken zu achten. Umgekehrt strahlt das Staatsziel auch aus auf die Grundrechtsauslegung, etwa in der Frage, inwieweit der einfachgesetzliche Kündigungsschutz als Maßnahme zum Erhalt eines Arbeitsplatzes im Grundrechtsschutz der Arbeit (Artikel 12 Abs. 1 GG) seine Stütze findet.

2. Zu Nummer 8c (Artikel 20c [Wohnen])

Die Wohnung ist für alle Menschen Mittelpunkt ihrer privaten Existenz. Auf ihren Gebrauch sind die einzelnen zur Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse sowie zur Sicherung der Freiheit und Entfaltung ihrer Persönlichkeit angewiesen. Dieses Grundbedürfnis wiegt eher noch schwerer als das der Arbeit, da letztere zwar einen Teil der Lebenszeit des Menschen beansprucht, die Notwendigkeit einer angemessenen Wohnung sich jedoch nahezu über die ganze Zeit seines Lebens erstreckt. Für viele Menschen sind inzwischen aufgrund der bekannten Wohnungsknappheit Notlagen eingetreten. Dies hat auch für die Politik Anlaß zu entsprechenden Maßnahmen zu sein. Der Schutz des Eigentums durch das Grundrecht aus Artikel 14 GG ist in hohem Maße gesichert. Auf der anderen Seite sind bei der Wohnung und den

Mietern die Ansätze zu einem eigentumsrechtlich hergeleiteten Mieterschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch ein entsprechendes Staatsziel zu unterstützen, um eine unerträgliche Disparität in der Verfassung abzubauen. Gerade für die ostdeutsche Bevölkerung, der die ungerechte Eigentumsverteilung stärker auffällt als der daran schon länger gewöhnten westdeutschen Bevölkerung, ist dies auch eine Frage moralischer Rechtfertigung der sozialen Marktwirtschaft.

3. Zu Nummer 8d (Artikel 20d [soziale Sicherheit])

Die Aufgabe der Aufrechterhaltung eines Systems sozialer Sicherheit gehört inzwischen zu den Kernaufgaben moderner Verfassungsstaaten. Deshalb ist es auch hier an der Zeit, dem im Verfassungstext Rechnung zu tragen.

Der Entwurf verzichtet darauf, einzelne besonders wichtige Teilaufgaben explizit zu nennen, so etwa die Grundsicherung im Alter, bei Krankheitsfällen, bei Pflegebedürftigkeit, Erwerbsunfähigkeit. Gegen eine detaillierte Aufzählung sprechen insbesondere Gesichtspunkte der Offenheit für weitere Entwicklungen sowie der Einpassung in die Sprache des Grundgesetzes. Der umfassende Begriff der sozialen Sicherheit verweist aber auf die Notwendigkeit, die verschiedenen Teildimensionen sozialer Gefährdungen risiko- und bedarfsgerecht zu berücksichtigen. Aus dem Systembegriff folgt keine Garantie des gegliederten Sozialversicherungssystems. Der Systemgedanke macht aber deutlich, daß für die Gewährleistung sozialer Sicherheit unterschiedliche, aufeinander bezogene und zusammenwirkende Maßnahmen erforderlich sind.

Unmittelbar garantiert wird lediglich ein System sozialer Sicherheit. Die soziale Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger selbst ist Grund und Ziel der staatlichen Maßnahmen, wird selbst im Ergebnis aber nicht gewährleistet. Dies läßt Raum für sozialpolitische Gestaltungsentscheidungen über das jeweilige Maß der Sicherung und die Formen und Verfahren der Zielerreichung.

4. Zu Nummer 8e (Artikel 20e [Bildung und Kultur])

Bei den Fragen von Bildung und Kultur geht es zwar nicht um materielle, aber um geistige Existenzbedingungen der Menschen, durch die die Grundlagen für die Achtung der Menschenwürde und für Chancengleichheit gelegt werden. Letztlich geht es darum, in dieser Zeit des Umbruchs unsere politische Kultur und den zivilisatorischen Standard in Deutschland zu sichern, nicht zuletzt auch gegen rechtsextreme Bedrohungen und Gewaltakte gegen Ausländer und andere Minderheiten.

Ein Recht auf gleichen Zugang zu Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen läßt sich schon aus der jetzigen Rechtslage in Bund und Ländern ableiten, insbesondere aus den Grundrechten der Artikel 12 und 3 GG. Es ist aber immer wieder umstritten, ob und wieweit eine staatliche Hilfe zur Gewährleistung

und Inanspruchnahme dieses Rechts gegeben werden muß. Der Staat hat als Signal gerade für jüngere Menschen klar zu machen, daß Chancengleichheit im Bildungsbereich — die Anfang der 70er Jahre noch von allen Parteien gefordert wurde — unabhängig von der wirtschaftlichen und sozialen Lage sowie der politischen Überzeugung ein gewichtiges soziales Staatsziel darstellt. Angesichts der zu erwartenden Herausforderungen unseres Bildungssystems muß auch der Bund durch ein solches Staatsziel Orientierung geben. Dies gilt etwa für die Ausbildungsförderung, für die ihm auch die Gesetzgebungskompetenz zusteht.

Die Aufnahme der Staatsziele Bildung und Kultur in das Grundgesetz läßt die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und die Zuständigkeit der Länder in Bildungs- und Kulturfragen unberührt.

Das allgemeine Schutz- und Fördergebot des Absatzes 1 Satz 1 wird in Satz 2 durch ein bereichsspezifisches Gleichstellungsgebot ergänzt. Es vereint abwehrrechtliche Elemente aus Artikel 3 Abs. 3 GG mit sozialstaatlichen Fördererelementen. Der Rechtsgedanke des Artikels 7 Abs. 4 Satz 3 GG, nach dem einer Sonderung von Schülerinnen und Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern entgegenzuwirken ist, wird auf das gesamte staatliche oder unter staatlicher Aufsicht stehende Bildungswesen verlängert. Satz 2 enthält Zielvorgaben für die zugangssichernden Aktivitäten nach Satz 1. Normadressat und verpflichtet ist allein der Staat. Satz 2 verbürgt keinen verfassungsunmittelbaren Zugangsanspruch zu Bildungseinrichtungen privater Träger. Der Staat ist hier auf eine entsprechende Gestaltung der Genehmigungsvoraussetzungen oder der Bedingungen institutioneller Förderung sowie individuelle Ausbildungshilfen verwiesen.

Das Staatsziel Kultur schließlich ist gerade in Zeiten wirtschaftlicher Sparsamkeit zu sichern. Allzuoft wird die Kultur das erste Opfer der Finanzknappheit öffentlicher Hände. Der Entwurf folgt mit dem Vorschlag, das Staatsziel Kultur endlich in der Verfassung zu verankern, einem entsprechenden Mehrheitsvorschlag der Sachverständigenkommission „Staatsziele/Gesetzgebungsaufträge“ aus dem Jahr 1983. Der Begriff des Kulturstaates hat — auch infolge von Artikel 35 des Einigungsvertrages — an Bedeutung und Akzeptanz in den letzten Jahren stets gewonnen.

Zu Nummer 8f (Artikel 20f [Tierschutz])

1. Die Aufnahme eines Staatszieles Tierschutz trägt dem Gebot eines sittlich verantwortlichen Umgangs des Menschen mit Tieren Rechnung. Die Leidens- und Empfindungsfähigkeit insbesondere von höher entwickelten Tieren erfordert ein ethisches Minimum für das menschliche Verhalten. Daraus folgt die Verpflichtung, Tiere als Lebewesen zu achten, ihnen vermeidbare Leiden zu ersparen und anzuerkennen, daß die Menschen nicht das Recht haben, mit Tieren in beliebiger Weise umzugehen, nur weil sie schwächer sind und sich nicht selbst artikulieren können.

Dies greift die einfachgesetzlich im Tierschutzgesetz als zentrales Anliegen formulierte Achtung der Tiere als Lebewesen auf. Sie umfaßt drei Elemente, nämlich: den Schutz der Tiere vor nicht artgemäßer Haltung, vermeidbaren Leiden sowie der Zerstörung ihrer Lebensräume.

Die Realität zeigt jedoch, daß dieses Ziel nicht erreicht und dem Recht zuwider gehandelt wird: Insbesondere bei der Massentierhaltung, beim Tiertransport, bei der Tiertötung und der Nutzung zu Versuchszwecken werden Tieren in unerträglichem und unsäglichem Ausmaß Leiden zugefügt. Dies erfolgt weithin aus wirtschaftlichen Interessen, die sich immer wieder zum Nachteil der Tiere durchsetzen. Aber auch andere Beweggründe tragen dazu bei, Tieren die ihnen geschuldete Achtung zu versagen.

Im Interesse eines wirksamen Tierschutzes reicht es nicht hin, das Tierschutzgesetz zu verbessern und Vollzugsdefizite bei seiner Umsetzung abzubauen. Erforderlich ist seine verfassungsrechtliche Regelung, schon deswegen, um in der Gesetzesanwendung und in der Rechtsprechung die erforderliche Abwägung mit anderen, ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern, etwa der Forschungs- und Wissenschafts-, Forschungs- und Lehrfreiheit, aber auch der Berufsfreiheit und der Eigentumsgarantie, auch im Einzelfall zu erreichen. Nur so werden die Gerichte in die Lage versetzt, den Tierschutz mit dem ihm gebührenden Gewicht in Abwägungsprozesse mit anderen Rechtsgütern einstellen zu können, ohne weiterhin im Konfliktfall diesen Rechtsgütern von vornherein den Vorrang einräumen zu müssen. Dies schließt die Nutzung von Tieren durch den Menschen — auch zu Forschungszwecken — nicht schlechthin aus. Es erhöht aber die Anforderungen an die erforderliche Rechtfertigung. Die Aufnahme des Tierschutzes als gesonderte Staatszielbestimmung in die Landesverfassung von Brandenburg zeigt, daß über die Parteigrenzen hinaus Einsichten vorhanden sind, die unserer Verpflichtung gegenüber den Tieren als unseren Mitgeschöpfen den richtigen Stellenwert einräumen.

Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Tierschutzes ist dabei nicht um der Tiere willen notwendig, sondern wegen des Umgangs der Menschen mit den Tieren. Er schafft keine Rechte und Pflichten für Tiere. Im Einklang mit dem System des Grundgesetzes werden allein für Menschen Pflichten begründet. Die Staatszielbestimmung Tierschutz wird daher nicht die Gesamtbalance innerhalb der Wertordnung des ausschließlich auf den Menschen bezogenen Grundgesetzes verändern.

2. Der Schutz der Tiere als Lebewesen vor nicht artgemäßer Haltung oder vermeidbaren Leiden wird durch eine Staatszielbestimmung Umweltschutz, die als Schutz der „natürlichen Lebensgrundlagen“ formuliert ist, nicht verzichtbar. Der Tierschutz ist in jener Staatszielbestimmung jedenfalls nicht vollständig enthalten. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bezieht sich nur auf die Arterhaltung und eventuell die Lebensräume

von Tieren, nicht aber auf die Tiere selbst und etwa ihre artgerechte Haltung durch den Menschen. Einen Mensch und Tier umfassenden Schutz könnte der für das Staatsziel Umweltschutz nicht aufgegriffene Begriff der „Schöpfung“ als Schutzobjekt bieten, der als weitester der erörterten Begriffe alles Leben, die natürlichen Grundlagen des Lebens, die belebte und unbelebte Natur sowie die Umwelt als Gesamtgefüge umfaßte. Für einen selbständig neben das Staatsziel Umweltschutz tretenden Schutz der belebten Natur ist die Verwendung des umfassenden, auf die Gesamtheit bezogenen Schöpfungsbegriffs zu allgemein, um den gewollten Schutz auch des einzelnen Lebewesens zum Ausdruck zu bringen.

Tierschutz zielt damit auf anderes als den Schutz der „natürlichen Lebensgrundlagen“. In diesem Begriff ist nur der Schutz der Lebensräume der Tiere vor Zerstörung enthalten, und dies gilt auch nur für freilebende Tiere, also insbesondere nicht für Haustiere, landwirtschaftliche Nutztiere, Versuchs-, Zoo- und Zirkustiere. Auch ist der Schutz der Tiere selbst und ihr Schutz vor vermeidbaren Leiden nur mittelbar gegeben, nämlich soweit das Leiden gerade durch die Zerstörung ihrer Lebensräume bewirkt wird. Auch der Begriff des Naturschutzes ist ein aliud gegenüber dem Tierschutz. Selbst mit dem Begriff der „Fauna und Flora“ werden nur freilebende Tiere erfaßt.

3. Der Umfang der Gewährleistung entspricht dem geltenden Tierschutzrecht. Das allgemeine Achtungsgebot des Satzes 1 verleiht dem zentralen Anliegen des Tierschutzes Verfassungsrang. Satz 2 dient der Konkretisierung des Achtungsanspruches — unter Aufnahme der Kernelemente des einfachgesetzlichen Achtungsanspruches — und bietet für die Rechtsanwendung in Verwaltung und Rechtsprechung Anhaltspunkte für die Auslegung.

Eine Differenzierung verschiedener Tierarten — etwa nach höher und niedriger entwickelten Tierarten — durch das einfache Recht und die Rechtsprechung bleibt weiterhin möglich und sinnvoll. Der Grundsatz der Einheit der Verfassung, dessen oberster Wert weiterhin die Würde des Menschen bleibt, läßt dabei Raum dafür, auch die Funktion der Tiere für die Menschen zu berücksichtigen. Die Staatszielbestimmung Tierschutz hindert von Verfassungs wegen nicht die Bekämpfung von Schädlingen. Ihr Schutz als Lebewesen hindert aber, diese Funktion zum alleinigen Maßstab zu erheben und darüber ihren Eigenwert und ihre Bedeutung für die Wahrung des natürlichen Gleichgewichts zu vernachlässigen.

Zu Nummer 9 (Artikel 26 [Friedensstaatlichkeit])

1. Allgemeines

Die grundlegenden weltpolitischen Veränderungen der letzten Jahre stellen die Bundesrepublik Deutschland vor neue Herausforderungen. Die Beendigung des Ost-West-Konflikts hat einerseits

zur Folge, daß die Weltlage insgesamt durch eine Phase wachsender Instabilität, vor allem durch sich verstärkende ethnische und religiöse Konflikte sowie ökonomische und soziale Auseinandersetzungen geprägt wird. Andererseits hat durch die globale Konfliktbeendigung im Ost-West-Verhältnis die Weltorganisation der Vereinten Nationen eine größere Bedeutung und Handlungsfähigkeit erreicht, in deren Rahmen sie — entsprechend den Zielen ihrer Charta — den Weltfrieden und die internationale Sicherheit wirksamer zu wahren sucht. In den Gesamtzusammenhang der Neubestimmung der Rolle Deutschlands in der Welt gehört die Ausformung der Friedensstaatlichkeit des Grundgesetzes.

Artikel 26 des Grundgesetzes bildet den normativen Kern des verfassungsrechtlichen Friedensgebots. In seiner geltenden Fassung enthält er das Verbot friedensstörender Handlungen, insbesondere Vorbereitungshandlungen zur Führung eines Angriffskrieges, sowie einen Genehmigungsvorbehalt für die Herstellung und das Inverkehrbringen von zur Kriegsführung bestimmter Waffen. Die Neufassung des Artikels 26 ergänzt und präzisiert jene Bestimmungen. Sie enthält alle maßgeblichen Regelungen des Grundgesetzes über die „Friedensstaatlichkeit“.

Das Grundgesetz hat sich zur Aufgabe gesetzt, zu einem friedlichen Zusammenleben der Menschen und Völker beizutragen. Dieser Aufgabe kann die Verfassung nur gerecht werden, wenn sie sich nicht bloß mit einem allgemeinen Bekenntnis zum Frieden in der Präambel begnügt. Vielmehr muß dieses Bekenntnis durch konkrete Selbstverpflichtung zur Friedenssicherung, Abrüstung und Kriegsverhütung präzisiert werden. Die allgemeine Verpflichtung des Absatzes 1 wird in den nachfolgenden Absätzen durch Regelungen konkretisiert, die die Genehmigungspflicht für die Rüstungsproduktion verschärft, Rüstungsexporte einschränkt und den Verzicht auf ABC-Waffen im Grundgesetz ausdrücklich festschreibt.

2. Zu Absatz 1

Absatz 1 greift die bereits in der Präambel enthaltene Verpflichtung, dem Frieden in der Welt zu dienen, auf und verankert — auch mit Blick auf das Ausland — als Staatsziel die staatliche Verpflichtung zum Frieden an herausgehobener Stelle der Verfassung. Der Friedensbegriff reicht über die Vermeidung militärischer Konflikte hinaus und zielt neben der Förderung einer friedlichen, gewaltfreien Beilegung sozialer, nationaler, ethnischer und religiöser Konflikte auf ökologische und ökonomische Stabilität, soziale Gerechtigkeit und selbsttragende Entwicklung. Satz 2 legt die Bundesrepublik Deutschland auf einen aktiven Beitrag zur Abrüstung und Verhütung von Kriegen fest. Unter Beachtung der Souveränität anderer Staaten und im Rahmen der internationalen Ordnung geht es nicht allein um die Abrüstungsbereitschaft der Bundesrepublik Deutschland selbst, sondern um den Auftrag an die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, zur Abrüstung in der Welt — auch durch technische oder wirtschaftliche Hil-

fen — beizutragen sowie politische und wirtschaftliche Verfahren der Konfliktverhütung zu unterstützen.

3. Zu Absatz 2

Absatz 2 übernimmt unverändert den Wortlaut des bisherigen Absatzes 1.

4. Zu Absatz 3

In der Vergangenheit sind Kriege und Bürgerkriege mit der Folge großer Flucht- und Wanderungsbewegungen oft erst durch die auf Rüstungsexporten beruhende Hochrüstung von Staaten der Dritten Welt ermöglicht worden. Der Export von Kriegswaffen und Rüstungsgütern muß insgesamt restriktiver gehandhabt werden, um dem entgegenzuwirken. Als Ausdruck des Grundprinzips ihrer Friedensstaatlichkeit hat die Bundesrepublik Deutschland eine Vorreiterrolle bei den internationalen Bemühungen um mehr Abrüstung, verminderte Rüstungsexporte und verbesserte Rüstungskontrollexporte einzunehmen. Das Beispiel Japans zeigt, daß nationale Selbstbeschränkungen bei Rüstungsproduktion und -export dem wirtschaftlichen Erfolg einer Nation nicht im Wege zu stehen braucht.

Die Erfahrungen insbesondere der letzten Jahre haben verdeutlicht, daß die im geltenden Absatz 2 vorgesehene Genehmigungspflicht für die Herstellung, Beförderung und das Inverkehrbringen von zur Kriegsführung bestimmter Waffen nicht ausreicht, um eine wirksame Rüstungskontrolle zu gewährleisten. Vor allem der in der Verfassung bisher nicht geregelte Export von Kriegswaffen und anderer Rüstungsgüter hat die auf Hochrüstung von Staaten der Dritten Welt beruhenden Kriege und Bürgerkriege mit der Folge großer Flucht- und Wanderungsbewegungen erst ermöglicht. Der neue Absatz 3 sieht daher in erster Linie eine Erweiterung der Genehmigungspflicht und ein grundsätzliches Rüstungsexportverbot vor.

Satz 1 enthält restriktive Vorschriften über Forschung und Entwicklung, über Herstellung und Beförderung, über Ausfuhr und Kenntnisweitergabe hinsichtlich zur Kriegsführung geeigneter Waffen und sonstiger Rüstungsgüter. Im Vergleich zum bisherigen Absatz 2 Satz 1 erweitert die Bestimmung die Genehmigungspflicht. Nicht nur Waffen im engeren Sinne sind unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt. Kriegswaffen bilden nur einen Teil der für militärische Auseinandersetzungen bedeutsamen Technologien. Die Bestimmung erstreckt sich daher auch auf sonstige Rüstungsgüter. Dabei handelt es sich um alles Gerät, das benötigt wird, um eine militärische Operation überhaupt durchführen zu können.

Die Einbeziehung aller Waffen und Rüstungsgüter, die zur Kriegsführung „geeignet“ sind, ist der Erfahrung geschuldet, daß in der Vergangenheit die Genehmigungspflicht vielfach durch eine Aufteilung der Produktion in verschiedene Komponenten oder durch eine bestimmte Deklaration des Verwendungszwecks umgangen wurde.

Satz 2 erstreckt das Genehmigungsinstrumentarium für den Export zur Kriegsführung geeigneter Waffen auf sonstige Rüstungsgüter und die auf die der Herstellung und dem Export vorgelagerte Phase der Entwicklung. In einer hochtechnisierten Rüstungsindustrie müssen auch die bislang genehmigungsfreie Forschung und Entwicklung sowie die Weitergabe von Know-how Beschränkungen unterworfen werden, um die Umgehung von Exportbeschränkungen durch Lizenzproduktionen verhindern zu können. Der Genehmigungsvorbehalt stellt sicher, daß die Bundesregierung umfassend informiert und ihr ein rechtzeitiges Eingreifen möglich ist. Mit der Aufnahme in die Verfassung wird zugleich klargestellt, daß die grundgesetzlich verbürgte Wissenschaftsfreiheit Beschränkungen von Forschungen im Kriegswaffenbereich nicht hindert.

Die Ächtung von Massenvernichtungswaffen, insbesondere von ABC-Waffen, ist Teil der friedensstaatlichen Identität Deutschlands. Ihr ist deshalb Verfassungsrang zu verleihen. Die Verankerung des Verzichts im Grundgesetz führt überdies zu einer langfristigen festen Bindung, die nicht durch Änderung von Verträgen aufgelöst werden kann.

Satz 3 untersagt grundsätzlich die Ausfuhr der in Satz 1 genannten Waffen und Güter sowie die Weitergabe entsprechender Kenntnisse. Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in internationale Bündnisse und ihre Sicherheitsinteressen lassen den vollständigen Verzicht auf Rüstungsexporte nicht zu. Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit rechtfertigt Ausnahmen aber nur für Staaten, mit denen die Bundesrepublik Deutschland in einem Bündnis zur kollektiven Selbstverteidigung verbunden ist. Hier muß der Endverbleib im Bündnisgebiet gesichert sein. Dies gilt auch für die Produkte aus Kooperationsprojekten mit anderen Bündnispartnern über die Herstellung und Entwicklung von Waffen; insoweit werden bestehende Regierungsabkommen zur Rüstungskooperation zu revidieren sein.

In einem demokratischen Gemeinwesen hat eine umfassende und lückenlose Unterrichtung des Parlaments durch die Regierung über die von ihr genehmigten Waffenexporte selbstverständlich zu sein. Umfassende Unterrichtung ist Voraussetzung dafür, daß die notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen getroffen werden können und das Parlament seine Kontrollfunktion wahrnehmen kann. Der politischen Bedeutung von Rüstungsexporten entspricht die verfassungsgesetzliche Pflicht zur regelmäßigen Information.

Zur Erhaltung der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit können von der Exportbegrenzung auf Bündnispartner Ausnahmen gemacht werden, die dann der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages bedürfen. Ein derartiger Ausnahmefall wäre etwa für deutsche Waffenlieferungen an Israel während des Golfkriegs anzuerkennen gewesen.

Bundesgesetzlich können weitere Einschränkungen vorgesehen werden. Dies unterstreicht, daß

der grundrechtliche Schutz der wirtschaftlichen Betätigung im allgemeinen für den Bereich der Rüstungsproduktion und -exporte keine Bestands- oder Entwicklungsgarantien umfaßt und hier der wirtschaftlichen Initiative im übergeordneten Interesse der Friedensstaatlichkeit verfassungsrechtlich Grenzen gezogen werden können. Das Gesetz kann auch den Ermessensspielraum der Bundesregierung für grundgesetzlich statthafte Rüstungsproduktion und den Export von Kriegsmaterial materiell oder verfahrensmäßig weiter beschränken, etwa durch besondere Zustimmungserfordernisse des Parlaments.

5. Zu Absatz 4

Das Verbot der ABC-Waffen und anderer Massenvernichtungswaffen unterstreicht die Ernsthaftigkeit und die Bedeutung des Verzichts, den die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich bereits mehrfach ausgesprochen hat. Der verfassungsgesetzliche Verzicht auf alle Formen des Umganges mit Massenvernichtungswaffen aller Art unabhängig von dem Bestand völkerrechtlicher Verträge prägt als bewußte Selbstbeschränkung auch das Bild deutscher Staatlichkeit für die Welt.

Satz 3 trägt bestehenden Bindungen der Bundesrepublik Deutschland aus der Bündnis- und Verteidigungskooperation in der NATO und in Europa Rechnung, nach denen auf ihrem Boden auch Atomwaffen gelagert und von dort eingesetzt werden dürfen.

Zu Nummer 10 (Artikel 28 [Kommunalwahlrecht])

1. Allgemeines

Die Zahl der schon längere Zeit in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer ist in den letzten Jahren gestiegen. Dies hat die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein veranlaßt, den längere Zeit in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern das kommunale Wahlrecht einzuräumen. Diese Landesgesetze hat das Bundesverfassungsgericht als mit dem Grundgesetz unvereinbar erkannt. Für Angehörige von EG-Staaten ist das Kommunalwahlrecht durch den Vertrag von Maastricht und die zu seiner Umsetzung erlassenen Änderungen des Grundgesetzes eingeführt worden.

Eine der Möglichkeiten, eine zuverlässige Integration der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger sicherzustellen, die auf Dauer in Deutschland leben, ist, durch eine weitere Änderung des Artikels 28 Abs. 1 GG die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Einführung eines allgemeinen Kommunalwahlrechts für Ausländer mit ständigem Wohnsitz in Deutschland zu schaffen. Es entspricht der demokratischen Idee, insbesondere dem in ihr enthaltenen Freiheitsgedanken, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer Herrschaft Unterworfenen herzustellen.

Der Einführung des Kommunalwahlrechts für Unions-Bürger muß das allgemeine Kommunalwahlrecht schon deswegen folgen, um nicht zwei verschiedene Klassen von Ausländerinnen und Ausländern zu schaffen. Dies erleichtert die Integration von Nicht-EG-Bürgern nicht nur nicht, sondern erschwert sie eher noch weiter und führt zu sozialem Unfrieden. Dabei kann allerdings das kommunale Ausländerwahlrecht nur ein Baustein im Gesamtpaket integrationsfördernder Maßnahmen sein. Es gibt neben der Einwohnerstellung kein besonderes kommunales Bürgerrecht, das unabhängig von der Staatsangehörigkeit durch „Teileinbürgerung“ erworben werden könnte. Schon deswegen geht der Hinweis fehl, das Wahlrecht könne nur das Ergebnis einer durch Einbürgerung abgeschlossenen und dokumentierten erfolgreichen Integration sein. Die durch das Wahlrecht eröffnete Teilhabe an der politischen Willensbildung ist zudem Teil eines auf Integration zielenden Prozesses und darf nicht voraussetzen, was erst erreicht werden soll.

Das allgemeine Kommunalwahlrecht beachtet die Grenzen, die Verfassungsänderungen durch Artikel 79 Abs. 3 i. V. m. mit Artikel 20 GG gezogen sind. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen zu den schleswig-holsteinischen und hamburgischen Gesetzen zur Einführung eines Ausländerwahlrechts lediglich festgestellt, daß die damaligen Regelungen mit Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG a. F. nicht vereinbar waren. Der Hinweis des Gerichts, daß daraus nicht folge, „daß die derzeit im Bereich der Europäischen Gemeinschaft erörterte Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer nicht Gegenstand einer nach Artikel 79 Abs. 3 GG zulässigen Verfassungsänderung sein kann“ (BVerfGE 83, 37, 59), setzt die Möglichkeit einer weitergehenden Verfassungsänderung voraus. Es macht dabei keinen Unterschied, ob ein Wahlrecht für nichtdeutsche Staatsangehörige auf kommunaler Ebene auf dem Umweg über die europäische Ebene eingeführt wird oder, losgelöst von europäischen Vertragspflichten, hierfür die Verfassung geändert wird. Dem verfassungsändernden Gesetzgeber steht es jedenfalls frei, den Begriff des Wahlvolkes in den Kommunen anders als für die Bundes- und Landesebene und losgelöst von der deutschen Staatsangehörigkeit zu bestimmen. Daß nach Artikel 20 GG das Staatsvolk von den Deutschen, nach Artikel 116 Abs. 1 GG also den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen gleichgestellten Personen, gebildet wird, steht einer Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Ausländer mithin nicht entgegen.

2. Einzelbegründung

Die Gewährung des kommunalen Wahlrechts für Personen mit ständigem Wohnsitz im Bundesgebiet, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft sind, wird nicht im Ganzen durch das Grundgesetz selbst geregelt. Es besteht nach Maßgabe der Ausformungsentscheidung des jeweiligen Landesgesetzgebers.

Dies läßt Raum für unterschiedliche Modelle. Das melderechtliche Erfordernis des ständigen Aufenthaltes ist Mindestvoraussetzung und gestattet, das Wahlrecht von Mindestwohnsitzfristen abhängig zu machen, die über jene hinausreichen, die hinzugezogenen deutschen Staatsangehörigen abverlangt werden.

Zu Nummer 11 (Artikel 45 c [Massenpetition])

1. Allgemeines

Dem Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages gehen fortlaufend Eingaben in größerer Zahl mit dem selben Anliegen zu, deren Text ganz oder im wesentlichen übereinstimmt (sog. Massenpetitionen). Diese Petenten nutzen schon jetzt in rechtlich statthafter Weise das Petitionsrecht nach Artikel 17 GG als Mittel direktdemokratischer Meinungsbekundung und versuchen so, auf die politische Willensbildung des Staates unmittelbar einzuwirken. Dem individuellen Grundrecht des Artikels 17 GG ist so durch den Grundrechtsgebrauch der Bürgerinnen und Bürger eine kollektive Dimension hinzugefügt worden. Dabei macht der Petitionsausschuß in diesen Fällen von dem ihm zustehenden Recht, die Petenten persönlich anzuhören, bislang nicht hinreichend Gebrauch. Eine Anhörungspflicht kann ein wichtiger Schritt des Parlaments in Richtung auf einen direkteren Zugang zu den Bürgern darstellen.

2. Einzelbegründung

Die Ergänzung trägt dem kollektiven Charakter von Masseneingaben durch die Zubilligung eines Anhörungsrechts vor dem Petitionsausschuß Rechnung. Ein Anhörungsrecht durch Fachausschüsse oder das Plenum ist hiermit nicht verbunden. Das Anhörungsrecht wird durch übereinstimmende Eingaben, die von mindestens 50 000 Stimmberechtigten unterzeichnet sind, ausgelöst. Klargestellt ist, daß sich die Anhörung auf Vertreterinnen oder Vertreter der Petition beschränken kann — und dies im Regelfall auch wird. Die erforderliche Auswahlentscheidung des Petitionsausschusses wird auf eine rechtlich sicherere Basis gestellt. Den Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern einer Sammelpetition macht die ausdrückliche Regelung im Grundgesetz selbst klar, daß ihr Begehren in einer der kollektiven Form entsprechenden Weise behandelt wird. Dies bewirkt auch eine Entlastung des Parlaments. Artikel 45 c (neu) ist verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt dafür, bei Massenpetitionen Artikel 17 GG dahin auszulegen, daß — entsprechend der gegenwärtigen Praxis — die im übrigen bestehende Pflicht zur mit Gründen versehenen Mitteilung über die Art der Erledigung der Petition entfallen kann.

Zu Nummer 12 (Artikel 45 d
[Datenschutzbeauftragter])

1. Allgemeines

Die für die Bürgerinnen und Bürger bestehende Undurchsichtigkeit der Speicherung und Verwendung personenbezogener Daten verlangt nach begleitender Kontrolle und vorbeugendem Rechtsschutz. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist „die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter von erheblicher Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung“ (BVerfGE 65, 1 [46]).

Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der oder des Datenschutzbeauftragten mit der Aufgabe, eine umfassende und ständige Kontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten zu gewährleisten sowie die weitere Entwicklung der Verarbeitungsformen zu verfolgen, um eine rechtzeitige Anpassung der Gesetzgebung anzuregen, wird diese Institution dem tagespolitischen Streit entzogen und in ihrer notwendigen institutionellen Unabhängigkeit garantiert. Vorbild sind auch hier die neueren Landesverfassungen, etwa die der Länder Niedersachsen und Brandenburg. Das Konzept einer verfassungsgesetzlichen Informationsordnung, die Datenschutz nicht auf die Verweigerung von Information reduziert, spiegelt sich wider mit der Aufnahme der Informationsfreiheit in Amtsbezeichnung und Aufgabenstellung.

2. Einzelbegründung

Der Artikel greift die wesentlichen Grundzüge des geltenden Gesetzesrechts zur Wahl des Bundesbeauftragten für den Datenschutz sowie zur Amtsdauer und Wiederwahl auf. Auf das bislang in § 22 Abs. 1 BDSG enthaltene Vorschlagsrecht der Bundesregierung wird dabei verzichtet. Das qualifizierte Mehrheitserfordernis stellt aber eine breite Vertrauensbasis sicher und gewährleistet, daß die oder der Datenschutzbeauftragte nicht gegen die Stimmen der Abgeordneten gewählt werden kann, welche die Regierung tragen. Das Amt wird dadurch stärker an den Deutschen Bundestag herangeführt, ohne daß die oder der Datenschutzbeauftragte dadurch von Verfassungen wegen Parlamentsbeauftragte oder Parlamentsbeauftragter wird. Die Frage der institutionellen Anbindung und der Rechtsaufsicht bleibt verfassungsgesetzlich offen und ist in dem in Satz 4 vorbehaltenen Gesetz zu regeln.

Die Aufgaben der oder des Datenschutzbeauftragten beziehen sich auch auf die Wahrung und Sicherung der Informationszugangsrechte nach Artikel 5 Abs. 3 (neu).

Sachliche Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit werden verfassungsgesetzlich gesichert. Sie ist auch bei einer institutionellen Anbindung an das Bundesministerium des Innern zu gewährleisten. Davon unberührt bleibt das Recht, sich ohne Zwischenschaltung Dritter an den Deutschen Bundestag zu wenden.

Zu Nummer 13 (Artikel 76)

Es wird als Folgeänderung zu Artikel 82a [neu] klargestellt, daß die durch eine Volksinitiative oder ein erfolgreiches Volksbegehren an den Deutschen Bundestag herangetragenen Gesetzentwürfe als Gesetzesvorlagen zu behandeln sind. Sie bedürfen insbesondere nicht der Übernahme durch bislang zur Gesetzesinitiative Berechtigte.

Zu Nummer 14 (Artikel 82 a [Volksinitiative,
Volksbegehren, Volksentscheid])

1. Allgemeines

Die Diskussion um die Einführung von Formen unmittelbarer Demokratie in das Grundgesetz ist seit der Entscheidung des Parlamentarischen Rates für das demokratisch-repräsentative System nicht verstummt. Die Wandlungen und Defizite der strikt repräsentativ ausgerichteten Parteiendemokratie, die Bedeutung, die das Volk bei der Herstellung der deutschen Einheit gespielt hat, und die Verfassunggebung in den ostdeutschen Ländern unterstreichen, daß auch auf der Ebene des Grundgesetzes die Beteiligungsmöglichkeiten des Volkes zu verbessern sind.

2. Gründe für die Einführung

Volksinitiative, Volksbegehren sowie Volksentscheid sind in das Grundgesetz einzufügen, um den Bürgerinnen und Bürgern über die Teilnahme an Wahlen hinaus weitere Möglichkeiten unmittelbarer Einflußnahme auf die politische Willensbildung und staatliche Entscheidungen einzuräumen. Viele Bürgerbewegungen und -initiativen auf kommunaler wie auf Landes- und Bundesebene zeigen den Willen der Bevölkerung, sich aktiv für das Gemeinwesen einzusetzen und an seiner Ausgestaltung mitzuwirken. Der zunehmende Anteil von Nichtwählern und die Hinwendung zu radikalen Parteien müssen als deutliche Hinweise dafür aufgenommen werden, daß wachsende Teile der Bevölkerung sich von den etablierten Parteien und ihren Vertretern in den Staatsorganen nicht mehr hinlänglich repräsentiert fühlen. Diesem Zustand der Entfremdung zwischen Politikerinnen und Politikern einerseits, Bürgerinnen und Bürgern andererseits, zwischen Repräsentanten und Repräsentierten also, vielfach als Politik- oder Parteienverdrossenheit bezeichnet, kann dadurch begegnet werden, daß der bestehenden Bereitschaft zur Teilhabe an der Politikgestaltung erweiterte Handlungsmöglichkeiten eröffnet werden.

Die Einführung direktdemokratischer Verfahren allein kann allerdings die sogenannte Parteienverdrossenheit nicht überwinden. Auch die Parteien werden sich dieser Verfahren bedienen — nicht zuletzt auch deshalb, weil die Durchführung solcher Verfahren in aller Regel der Organisation und Initiierung bedarf. Ein Machtzuwachs der Parteien ist damit nicht verbunden: Daß ihnen neben ihren parlamentarischen Entfaltungsmöglichkeiten auch die Wege zur Anrufung wie Organisation von

Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid eröffnet sind, wird als zusätzliche Form des Dialogs mit den Bürgerinnen und Bürgern die politische Kultur nur befruchten können. Die Parteien müssen sich zumindest der thematischen Konkurrenz sachbezogener Initiativen stellen und verlieren ihr faktisches „Politikmonopol“.

Handlungsformen hierfür sind insbesondere die Volksinitiative, das Volksbegehren und der Volksentscheid. Diese Formen direkter Bürgerbeteiligung stellen das parlamentarisch-repräsentative System des Grundgesetzes nicht in Frage, sondern ergänzen es sinnvoll und entwickeln es zu einer partizipativen Demokratie fort. Das Parlament bleibt für den Regelfall der Ort der politischen Auseinandersetzung, der Entscheidung und des Kompromisses. Das Volk als Träger der Staatsgewalt gewinnt aber einen effektiveren Einfluß auf deren Ausübung, indem es das Parlament zwingen kann, sich mit bestimmten Themen zu befassen, oder indem es Entscheidungen an Stelle des Gesetzgebers trifft.

Die Demokratie ist auf aktive, interessierte und verantwortungsbewußte Bürgerinnen und Bürger angewiesen. Ein Mehr an direkter Bürgerbeteiligung führt so auch unmittelbar zur Festigung und Belebung der parlamentarischen Demokratie. Eine Schwächung ist nicht zu erwarten. Die Sorge um die „demokratische Reife“ des Volkes, die — im Gegensatz zu den vorgrundgesetzlichen Landesverfassungen — bei der Verabschiedung des Grundgesetzes als Grund für die Versagung direkter Demokratie ins Feld geführt worden war, widerstreitet jedenfalls heute nicht mehr direkter Demokratie. Die Bundesrepublik Deutschland kann sich auf ein in 40 Jahren gefestigtes demokratisches Selbstverständnis des deutschen Volkes stützen. Zudem hat die friedliche Revolution in der DDR bewiesen, daß die Bevölkerung verantwortlich und rational von ihren Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch macht. Als gelungenes Beispiel unmittelbarer Demokratie („Wir sind das Volk!“) verstärkt sie die für die Einführung verbesserter Bürgerbeteiligung streitenden Argumente. Angeblich negative Erfahrungen aus der Zeit der Weimarer Republik können dem nicht entgegengehalten werden. Diese ist keinesfalls durch Volksentscheide zu Grunde gerichtet worden. Dies belegt schon die historische Tatsache, daß keiner der beiden reichsweiten Volksentscheide Erfolg gehabt hat und auch die gescheiterten Volksbegehren keineswegs zur Destabilisierung der parlamentarischen Ordnung geführt haben. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes hatten bei ihrer Ablehnung 1949 wohl mehr die Hitlerschen Schein-Plebiszite der Jahre 1933, 1934 und 1938 sowie die Sorge vor Augen, die SED werde direktdemokratische Instrumente mißbrauchen.

Die Erfahrungen in Staaten des — vor allem europäischen — Auslandes, deren Verfassungen Formen direkter Bürgerbeteiligung enthalten, lassen erkennen, daß auch schwierige und komplexe Sachverhalte vom Volk sachgerecht beurteilt und entsprechend entschieden werden können. Inso-

fern stellt eine entsprechende Ergänzung des Grundgesetzes auch einen Schritt zu mehr europäischer Gemeinsamkeit dar. In neun der elf westdeutschen Länder der Bundesrepublik Deutschland gibt es die Möglichkeit des Volksentscheides, und alle ostdeutschen Länder haben ihn ebenfalls in ihren Verfassungen bzw. vorläufigen Verfassungen vorgesehen. Es gibt keinen Grund, das, was sich auf Länderebene bewährt hat, auf Bundesebene nicht zuzulassen.

3. Grundzüge des Verfahrens

Das vorgesehene Verfahren der Volksgesetzgebung ist dreistufig ausgestaltet:

- Mit der Volksinitiative erhalten die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, den Deutschen Bundestag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen; Gegenstand einer Volksinitiative kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf sein.
- Stimmt der Gesetzgeber innerhalb einer bestimmten Frist einem solchen Gesetzentwurf nicht zu, findet auf Antrag der Vertreterinnen und Vertreter der Initiative ein Volksbegehren statt.
- Kommt es zustande und trägt der Gesetzgeber ihm nicht Rechnung, so ist ein Volksentscheid über den Gesetzentwurf durchzuführen. Bei positivem Ausgang des Volksentscheides, d. h. bei Zustimmung einer — gegebenenfalls qualifizierten — Mehrheit der Abstimmenden, ist der Gesetzentwurf angenommen.

Das Verfahren der Volksgesetzgebung ist eine gleichrangige Alternative zum parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, das weiterhin das Regelgesetzgebungsverfahren bleiben soll und wird. Die Volksgesetzgebung ist dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren nicht in der Weise überlegen, daß in diesem Verfahren zustandegekommene Gesetze von den Bindungen an die Verfassung, etwa die Grundrechte der einzelnen oder die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, freigestellt wären, die Gesetze nicht im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren wieder geändert werden könnten oder als von vornherein sachlich „richtiger“ und mit höherer demokratischer Legitimation ausgestattet zu werten wären. In seiner Ausgestaltung muß das Verfahren der Volksgesetzgebung dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren vergleichbare Verfahrenssicherungen gegen nicht problemangemessene Entscheidungen vorsehen; sie können allerdings — in beiden Verfahrensarten — nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

4. Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt die erste Stufe, die Volksinitiative. Hier kann das Quorum noch relativ niedrig angesetzt werden. Denn eine gelungene Initiative hält — ähnlich der als Artikel 45c (neu) vorgesehenen Massenpetition — den Deutschen Bundestag lediglich dazu an, sich mit einem in seine Zuständigkeit fallenden Thema zu befassen und die Vertreterin-

nen und Vertreter der Initiative anzuhören. Das gewählte Quorum entspricht etwa 300 000 Stützungsunterschriften. Da die Volksinitiative auch erste Stufe des dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahrens sein kann, ist für Initiativen, die den Erlaß, die Aufhebung oder die Änderung eines Bundesgesetzes zum Ziel haben, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu beachten. Ausgeschlossen werden Anträge über den Haushalt und über öffentliche Abgaben. Für das Haushaltsgesetz als das in Zahlen gegossene Regierungsprogramm ergibt sich dies aus der Funktion, alle ausgabenwirksamen Vorhaben und Maßnahmen zu bündeln; auch das Budgetrecht des Parlaments umschließt nicht das Budgetinitiativrecht. Der Begriff der öffentlichen Abgaben, über die bereits die Initiative nicht zulässig ist, folgt dem Abgabebegriff der Finanzverfassungsartikel und umfaßt Steuern (einschließlich der Zölle) und Finanzmonopole, nicht aber Gebühren, Beiträge und sonstige nichtsteuerliche Abgaben und auch sonst nicht alle finanzwirksamen Gesetze. Die Beschränkung rechtfertigt sich hier daraus, daß das in Artikel 113 Abs. 1 GG vorgesehene Zustimmungsverfahren für finanzwirksame Gesetze wegen des höheren Abstimmungsaufwandes auf das Verfahren der Volksgesetzgebung nicht übertragbar ist.

5. Zu Absatz 2

Absatz 2 erfaßt mit dem Volksbegehren eine für die Staatswillensbildung verbindlichere Stufe. Ab dieser Stufe kann Gegenstand der Bürgerbeteiligung nur noch ein ausformulierter Gesetzentwurf sein, der von den Vertreterinnen und Vertretern des Begehrens nicht mehr geändert werden darf. Die dem Parlament eingeräumte Frist von sechs Monaten unterstreicht, daß sich das Volksgesetzgebungsverfahren nicht gegen das Parlament richtet, es vielmehr den gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten des Volkes möglich ist, ein Begehren ganz oder teilweise aufzugreifen. Die Behandlungsfrist des Parlaments bedeutet zugleich eine wirksame Sperre gegen eine demagogische Ausnutzung des Instrumentariums und verhindert, daß kurzfristige tagespolitische Stimmungen den Gebrauch prägen. Die Sechsmonatsfrist ist eine Höchst-, keine Mindestfrist. Lehnt der Gesetzgeber vor Fristablauf die (unveränderte) Annahme des Gesetzentwurfs endgültig ab, verkürzt sich die Frist entsprechend.

Die Befassungspflicht des Deutschen Bundestages verhindert, daß Entscheidungsfähigkeit und Verantwortungsbereitschaft des Parlaments dadurch beeinträchtigt werden, daß in schwierigen, politisch sensiblen Fragen Plebiszite dem parlamentarischen Entscheidungsträger die Flucht aus der Verantwortung ermöglichen. Die Volksinitiative ist gerade ein Mittel, diese Verantwortung beim Deutschen Bundestag anzumahnen.

Der Entwurf verzichtet auf eine automatische Einleitung des Volksbegehrens, um insbesondere jenen Fällen Rechnung zu tragen, in denen ein Gesetzentwurf vom Gesetzgeber nur zum Teil übernommen oder mit überzeugender Begründung abgelehnt wird. Es bedarf des Antrages der

Vertreterinnen und Vertreter der Initiative. Das stärker auf öffentliche Diskussion angelegte Verfahren der Volksgesetzgebung ist gegenüber verfassungsrechtlichen Bedenken, die im Verfahren geltend gemacht werden, empfindlicher und unflexibler als das parlamentarische Rechtssetzungsverfahren. Absatz 2 Satz 2 sieht daher das Recht und die Pflicht der im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle Antragsbefugten vor, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn das Begehren für verfassungswidrig gehalten wird. Diese vorgezogene Normenkontrolle entlastet den weiteren Verfahrensgang von verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen und beugt delegitimierenden Enttäuschungserfahrungen vor, die bei der Verwerfung eines durch Volksentscheidung beschlossenen Gesetzes durch das Verfassungsgericht als verfassungswidrig entstehen können.

In der Phase des Begehrens hat der Entwurf einen ersten Ernsthaftigkeitstest zu bestehen. Das gewählte Quorum von 5 Prozent der Stimmberechtigten — dies entspricht etwa 3 Millionen Stützungsunterschriften — trägt dazu bei, daß Sonderinteressen oder Begehren mit lediglich regionaler Bedeutung nicht zur Abstimmung gelangen können. Das Quorum ist namentlich deswegen nicht höher angesetzt, um nicht abschreckend zu wirken und gesellschaftlich relevanten Anliegen, welche die Bürgerinnen und Bürger bewegen, eine realistische Chance zu lassen. Eine deutliche Absenkung des Quorums scheidet aus, da sonst Parteien, größere Verbände oder gesellschaftliche Gruppen aus eigener Kraft Volksentscheide einleiten könnten, ohne sich der erforderlichen Relevanzprüfung stellen zu müssen.

Die Sammelfrist von sechs Monaten schafft weiteren Raum für eine umfassende Information der und Diskussion in der Bevölkerung. Sie ist geeignet, Manipulationen durch starke Interessenverbände und einseitige Berichterstattung, einer Entrationalisierung von Entscheidungen und Populismus entgegenzuwirken und stellt sicher, daß Tagesstimmungen der Bevölkerung nicht unmittelbar zu rechtlicher Wirkung gelangen.

6. Zu Absatz 3

Der in Absatz 3 geregelte Volksentscheid findet nach erfolgreichem Volksbegehren binnen einer weiteren Diskussions-, Informations- und Werbephase von höchstens sechs Monaten statt, wenn nicht zuvor der Gesetzgeber das begehrte Gesetz annimmt. Der Zeitraum von sechs Monaten läßt hinreichend Raum, um Abstimmungen zu besonders ungünstigen Zeiten — etwa während der Sommerschulferien — vermeiden oder um mehrere Abstimmungen zusammenfassen zu können.

Ein Gesetzbeschuß durch Volksentscheid kommt bei einfachen Bundesgesetzen zustande, wenn sich die Mehrheit der Abstimmenden für einen Gesetzentwurf ausspricht. Das zusätzliche Erfordernis, daß mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten zugestimmt haben muß, verhindert, daß sich partikuläre Sonderinteressen kleiner Minderheiten und

nur regional begrenzt bedeutsame Regelungen durchsetzen. Gewährleistet wird zugleich, daß das Abstimmungsergebnis nicht durch den Hinweis auf eine zu geringe Stimmbeteiligung in Frage gestellt werden kann. Bei Anliegen von bundesweiter Bedeutung besteht die Aussicht, daß die Stimmbeteiligung so hoch sein wird, daß die Abstimmungsmehrheit das Zustimmungsquorum erreicht.

Höhere Quoren gelten für Verfassungsänderungen. Die Verfassung als Grundlage auch des politischen Prozesses muß auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens beruhen. Bei einer Verfassungsänderung im Wege der Volksgesetzgebung müssen daher zwei Drittel der Abstimmenden, die mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten ausmachen müssen, zustimmen.

Die Verzahnung von parlamentarischer und direktdemokratischer Gesetzgebung wird in der Phase des Volksentscheides dadurch hergestellt, daß der Gesetzgeber einen eigenen Gesetzesbeschluß zum gleichen Gegenstand zur Abstimmung stellen kann. Dieses Vorbildern in Bayern und der Schweiz nachgebildete Verfahren setzt die Verkündungsreife des Gesetzesbeschlusses voraus; es ist geeignet, die zur Abstimmung stehenden Alternativen klarer herauszustellen. In dem Ausführungsgesetz ist mit Blick auf die Zustimmungsquoren vorzusehen, daß in diesem Fall jeder und jedem Stimmberechtigten für jeden der zur Abstimmung stehenden Entwürfe je eine Stimme zukommt.

Satz 4 trägt dem bundesstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland Rechnung und ver-

hindert, daß Volksentscheide auf Bundesebene den Föderalismus schwächen und zentralisierend wirken. Die von Artikel 79 Abs. 3 GG verlangte Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung — sonst vermittelt über den Bundesrat — kann für das Verfahren der Volksgesetzgebung durch die der Landesvölker ersetzt werden. Mit der Orientierung an dem abgestuften Stimmgewicht der Bundesländer im Bundesrat statt einer direktproportionalen Stimmgewichtung wird der durch das Bundesratsprinzip gewährleistete Schutz der Länder in das Abstimmungsverfahren der Volksgesetzgebung verlängert.

7. Zu den Absätzen 4 und 5

Die Abstimmungsberechtigung ist an die Wahlberechtigung zum Deutschen Bundestag geknüpft, um die Gleichartigkeit der demokratischen Grundlage zu betonen.

Die Einzelheiten des Verfahrens der Volksgesetzgebung sind in einem besonderen Bundesgesetz zu regeln, das wegen der Möglichkeit von Volksentscheiden auch in der Zustimmung des Bundesrates obliegender Bereiche selbst dessen Zustimmung bedarf. Neben Verfahrensfragen und Einzelheiten der Rechtsstellung der Initiativen werden in diesem Gesetz auch Fragen der Öffentlichkeitsarbeit und der Kostenerstattung zu regeln sein.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift enthält gemäß Artikel 82 Abs. 2 Satz 1 GG eine Inkrafttretensbestimmung.