

Markus Bremers

»Ostdeutsche Interessen« in der Gemeinsamen Verfassungskommission

Ergebnisse und Schlußfolgerungen einer Befragung
unter ostdeutschen Kommissionsmitgliedern

Es wird oft behauptet, »ostdeutsche Interessen« seien in der Debatte um eine Reform des Grundgesetzes 1991–1993 nicht zum Zuge gekommen, weil »westdeutsche Interessen« in der Gemeinsamen Verfassungskommission dominiert hätten. Eine Befragung unter den ostdeutschen Mitgliedern der Gemeinsamen Verfassungskommission Ende 1995 und eine genauere Analyse der damaligen Diskussionsverläufe legt andere Schlußfolgerungen nahe und verweist auf den »taktischen« Einsatz der Berufung auf diese Interessen.

Die Red.

Als die »Gemeinsame Verfassungskommission von Deutschem Bundestag und Bundesrat« (GVK) im Oktober 1994 ihren Bericht¹ vorlegte, war schon klar, daß statt

¹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000 (im folgenden: GVK-Bericht); vgl. aus dem reichhaltigen Schrifttum: Helge-Lothar Batt, Verfassungspolitik im vereinigten Deutschland, Staatswissenschaft und Staatspraxis 1994, S. 211–253; Uwe Berlit, (K)eine neue Verfassung für das geeinte Deutschland?, in: Prokla Heft 3/1994, S. 65–68; ders., Das Ende der Verfassungsreform, in: Recht und Politik 1994, S. 194–207; ders., Die Reform des Grundgesetzes nach der staatlichen Einigung Deutschlands, in: JÖR 44 (1996), S. 17–89; Eckart Busch, Die Gemeinsame Verfassungskommission. Eine neue Institution für die Grundgesetzreform, in: APuZ, B 52–53/93, S. 7–11; ders., Zur sicherheitspolitischen Orientierung der Verfassung, in: APuZ, B 52–53/93, S. 27–32; Wolfgang Fischer, Formen unmittelbarer Demokratie im Grundgesetz, in: APuZ, B 52–53/93, S. 16–18; Uwe-Jens Heuer, Verweigerung des Verfassungsauftrags, Das Parlament vom 14. 1. 94; Hans Hofmann, Grundgesetz und Europäische Union. Fortentwicklung der Verfassung im Zuge des europäischen Einigungsprozesses, in: APuZ, B 52–53/93, S. 33–39; Rainer Holtschneider, Soziale Staatsziele als Leitlinien der Politik, in: APuZ, B 52–53/93, S. 19–22; Lotte Inescu, Verspielte Chance: Die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, in: KJ 4/93, S. 475–489; Josef Isensee, Mit blauem Auge davongekommen – das Grundgesetz, in: NJW 40/93, S. 2583–2587; Hans-Werner Koltz, Die Gesetzgebung im Bundesstaat, in: APuZ, B 52–53/93, S. 39–44; Ekkehard Lieberam/Uwe-Jens Heuer, Die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission: Gute Debatten, schlechte Ergebnisse, in: DuR 2/93, S. 118–133; Andreas Meyer, Die Arbeit und die Beschlußempfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission, in: ZfSH/SGB 3/94, S. 123–136; ders., Parlamentsverfassungsrecht – Anstöße für eine Reform, in: APuZ, B 52–53/93, S. 44–48; Klaus G. Meyer-Teschendorf, Staatszielbestimmung Umweltschutz, in: APuZ, B 52–53/93, S. 23–27; ders., Die Vorschläge der Gemeinsamen Verfassungskommission zur Reform des Gesetzgebungsverfahrens, in: DÖV 18/94, S. 766–776; Stephan Rohn, Verfassung und Deutsche Einheit, in: ZRP 3/93, S. 84–86; Stephan Rohn/Rüdiger Sannwald, Die Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission, in: ZRP 2/94, S. 65–73; Rüdiger Sannwald, Die Beratungen zur Reform des Parlamentsrechts in der Gemeinsamen Verfassungskommission, in: ZParl 1/94, S. 15–32; ders., Europäische Union und Verfassungsreform, in: NJW 27/1993, S. 1690–1692; ders., Die Reform des Grundgesetzes, in: NJW 51/94, S. 3313–3320; Rupert Scholz, Die Gemeinsame Verfassungskommission. Auftrag, Verfahren und Ergebnisse, in: APuZ, B 52–53/93, S. 3–5; ders., Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, in: ZG 1/94, S. 1–34; ders., Grundgesetz zwischen Reform und Bewahrung, Berlin/New York 1993; Hans-Jochen Vogel, Die Reform des Grundgesetzes nach der deutschen Einheit, in: DVBl 1994, S. 497–506; Dirk Zapfe, Gleichberechtigung durch Verfassung?, in: APuZ, B 52–53/93, S. 11–15.

der von vielen ersehnten Verfassungsreform lediglich eine weitere, wenngleich umfassende Verfassungsänderung das Licht der verfassungspolitischen Welt erblicken würde.² Der Vorlage des GVK-Empfehlungskatalogs waren knapp zwei Jahre parlamentarischer Verfassungsdebatte vorausgegangen, die auf der Grundlage des Art. 5 des Einigungsvertrages stattgefunden hatte. Dort war den »gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands« aufgegeben worden, sich mit »den im Zusammenhang mit der deutschen Einheit aufgeworfenen Fragen zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen«.³ In der Folge dieses einigungsvertraglich gegebenen Auftrags entstand eine rege Diskussion über den Auftrag selbst, die Möglichkeiten seiner Erfüllung und damit letztendlich auch über Auftrag, Zusammensetzung, Selbstverständnis, Arbeit und Arbeitsergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission. Im Verlauf der Debatten in der und über die GVK ist somit bereits viel verfassungspolitisches Papier beschrieben worden,⁴ auf dem jedoch von einem Argument immer wieder gerne Gebrauch gemacht wurde: den »ostdeutschen Verfassungsinteressen«. Diese wurden sowohl von den Befürwortern als auch von den Gegnern von Verfassungsänderungen, sowohl von progressiven, »linken« Reformern als auch von konservativen, »rechten« Bewahrern des Grundgesetzes ins Feld geführt⁵ und haben sich für die Kontrahenten bald als eine sehr dankbare, weil dehnbare Argumentationsfigur erwiesen.

Ausgehend von der friedlichen Revolution des Jahres 1989 und über die Rufe »Wir sind das Volk« und »Wir sind *ein* Volk«, von der verfassungspolitischen Arbeit des Zentralen Runden Tisches der DDR sowie den verfassungs- und einigungspolitischen Entscheidungen der ersten frei gewählten Volkskammer wuchsen unter der Überschrift »ostdeutsche Verfassungsinteressen« durchaus unterschiedliche Positionen, so daß schon früh umstritten, mindestens aber unklar war, welche von ihnen unter der Überschrift firmieren durften. Dennoch konzentrierten sich die »ostdeutschen Argumente« gerade auch in der Gemeinsamen Verfassungskommission auf ganz bestimmte Themenbereiche, die mit den Schlagworten »Staatsziele«, »Grundrechte«, »Plebiszite« und »innere Einheit« umschrieben sind.

Die Analyse beschäftigt sich daher im folgenden mit der unterschiedlichen Deutung der »ostdeutschen Verfassungsinteressen«, ihrer argumentativen Nutzung in der Gemeinsamen Verfassungskommission und schließlich mit ihrer Bedeutung für die Verhandlungsstrukturen und Beratungsergebnisse der GVK. Sie stützt sich dabei im wesentlichen auf die Kommissionsprotokolle sowie auf mündliche und schriftliche Befragungen der ostdeutschen Kommissionsmitglieder, die Ende 1995 durchgeführt wurden.⁶ Dabei sind die Umfrageergebnisse zwar weder für die ostdeutsche Bevöl-

2 So jüngst Michael Kloepfer, *Verfassungsänderung statt Verfassungsreform*, Baden-Baden 1995.

3 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag – vom 31. August 1990, BGBl II, S. 889; vgl. dazu Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1991, Rn. 95 ff.; Klaus Stern/Bruno Schmidt-Bleibtreu, *Einigungsvertrag und Wahlvertrag*, Frankfurt a. M. 1990.

4 Vgl. statt vieler anderer Bernd Guggenberger/Tine Stein (Hrsg.), *Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit*, München/Wien 1991, sowie Bernd Guggenberger/Andreas Meier (Hrsg.), *Der Souverän auf der Nebenbahn. Essays und Zwischenrufe zur deutschen Verfassungsdiskussion*, Opladen 1994.

5 Obwohl die politische »Links«-»Rechts«-Verortung spätestens seit dem Zusammenbruch des europäischen Kommunismus zu Recht stark ins Wanken geraten ist, soll hier an den Begriffen festgehalten werden, weil sie gängiges Vokabular der Verfassungsdiskussion waren und im folgenden lediglich progressive »Reformer« und konservative »Bewahrer« des Grundgesetzes bezeichnen sollen.

6 Zwischen Oktober und Dezember 1995 fuhrte der Verfasser Interviews und eine Fragebogenaktion unter den ostdeutschen Mitgliedern der Gemeinsamen Verfassungskommission durch. Dabei wurde in der Auswahl der Befragungspersonen aus den Reihen des Bundesrates nicht danach differenziert, ob es sich um gebürtige Ostdeutsche handelte, sondern danach, ob sie eines der ostdeutschen Länder in der GVK vertraten. An der schriftlichen und/oder mündlichen Befragung nahmen teil: Hans Otto Brautgam, Konrad Elmer, Gunter Ermisch, Gregor Gysi, Christel Hanewinkel, Steffen Heitmann, Uwe-Jens Heuer, Walter

kerung noch für das Meinungsbild in der GVK insgesamt repräsentativ, weil sie schon dadurch ein »verzerrtes« Bild liefern, daß auf seiten der Koalitionsfraktionen des Bundestages lediglich ein ordentliches GVK-Mitglied aus den neuen Ländern stammte.⁷ Sie bieten aber einen authentischen Einblick in die kommissionsinterne Verhandlungsführung und die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen zwischen »Linken« und »Rechten«, Bundes- und Ländervertretern, »Ossis« und »Wessis«. Zu einer schlüssigen, gar verbindlichen Definition »ostdeutscher Interessen« wird man dabei freilich nicht gelangen.⁸ Es soll aber ein kleiner Beitrag dazu geleistet werden, einige Defizite früherer und heutiger Diskussionen um die »innere Einheit« der Deutschen zu benennen und damit einen etwas »entkrampfteren« Umgang miteinander zu ermöglichen.

I. »Ostdeutsche Verfassungsinteressen« und die friedliche Revolution von 1989

»Für viele Ostdeutsche eine bittere Enttäuschung« nannte der brandenburgische Justizminister Hans Otto Bräutigam die Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission, weil das »kostbare Erbe der friedlichen Revolution« nicht durch Verfassungsänderungen im Grundgesetz verankert worden sei.⁹ Eben diese Revolutionsziele sah jedoch Bräutigams sächsischer Kollege Steffen Heitmann bestätigt, weil sie sich gerade »auf die Herstellung der deutschen Einheit und die Verfaßtheit nach den Prinzipien des Grundgesetzes« gerichtet hätte, das auch ohne Änderungen »von einem beispiellosen Konsens in der – west- und ostdeutschen – Bevölkerung getragen« sei.¹⁰ Während der »gelernte« Sachse davor warnt, einen *bestehenden* Verfassungskonsens in selbstzerstörerischer Weise zu zerreden, warnt der »angelernete« Brandenburger davor, einen *entstehenden* Verfassungskonsens und die Identifizierung der Ostdeutschen mit dem Grundgesetz zu gefährden.

In der Konstellation der beiden Positionen und ihrer Vertreter wird schon deutlich, wie weit die »Verschränkung von Einheits- und Verfassungsdebatte«¹¹ auch das vereinte Deutschland noch beschäftigt hat und welche Fragen bis heute unterschiedlich

Hirche, Hans-Joachim Jentsch, Gerd Poppe, Klaus Reichenbach, Walter Remmers, Werner Schreiber, Clemens Schwalbe, Wolfgang Ullmann, Arnold Vaatz und Reinhard Weis sowie als westdeutsche Vertreter für die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und der SPD Rupert Scholz und Hans-Jochen Vogel. Damit ergibt sich für das Verhältnis Bundestag-Bundesrat eine Aufteilung von 11 : 8 und eine Aufschlüsselung nach Parteizugehörigkeit von CDU 9, FDP 1, SPD 4, B90/Grüne 2, PDS 2, parteilos 1. Faßt man CDU und FDP auf der einen, SPD, B90/Grüne und PDS auf der anderen Seite zusammen, so ergäbe sich ein an der Parteizugehörigkeit nach (Bundes-)Koalitions- oder (Bundes-)Oppositionslager ausgerichteter Schlüssel von 10 : 9.

7 Als ordentliches Mitglied war der Abgeordnete Klaus Reichenbach für die CDU/CSU in der GVK, die Abgeordneten Clemens Schwalbe (CDU/CSU) und Bruno Menzel (FDP) waren stellvertretende Kommissionsmitglieder; vgl. GVK-Bericht, S. 120f.

8 Daher sollen, wenn im folgenden von »ostdeutschen Interessen«, »ostdeutschen Argumenten« etc. die Rede ist, die jeweiligen Termini in An- und Abführungszeichen gesetzt werden.

9 Hans Otto Bräutigam, Für viele Ostdeutsche eine bittere Enttäuschung, Sozialdemokratischer Pressedienst vom 22. 12. 1993; vgl. auch ders., Enttäuschung im Osten, Das Parlament vom 14. 1. 1994.

10 Steffen Heitmann, Innere Einheit durch Verfassungsreform?, in: Die politische Meinung 288/93, S. 4–6. Ähnlich auch Rupert Scholz in der Gemeinsamen Verfassungskommission: Die friedliche Revolution stünde »im anderen Teil Deutschlands eben für jene Grundwerte, die unser Grundgesetz auszeichnen (...) Auf der Grundlage eines solchen, gesamtdeutsch zu nennenden gemeinschaftlichen Verfassungsbeußtseins« habe die GVK ihre Arbeit aufzunehmen. Vgl. Stenographischer Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, 1. Sitzung, S. 5 (im folgenden: GVK-Protokoll).

11 So Bernd Guggenberger/Tine Stein, Strukturen und Motive der Verfassungsdiskussion im Jahr der Deutschen Einheit, in: Dies. (Fn. 4), S. 12.

beantwortet werden: Waren die Vorgänge von 1989 von solch eigener inhaltlicher Prägestkraft, daß sie die verfassungspolitische Reaktion auf ein neues gesellschaftliches Selbstverständnis erforderten, oder war das plebiszitäre Aufbegehren lediglich das verfügbare Mittel des Volkes, um sich einem bewährten Grundgesetz unterzuordnen? Standen hinter den Rufen »Wir sind das Volk!« und »Wir sind ein Volk!« letztendlich verschiedene, gar gegensätzliche politische Motive? Hatte der Verfassungsentwurf des Runden Tisches eine ausreichende demokratische Legitimation¹², um als »Vermächtnis« der ostdeutschen Revolution zu gelten, ja: war er überhaupt originär ostdeutscher Herkunft oder war der Runde Tisch nur mit einer lauen Mahlzeit alter aufgewärmter Forderungen seiner westdeutschen Berater gedeckt, die ihre Positionen mit dem Mäntelchen »ostdeutscher Interessen« schmücken und über eine gesamtdeutsche Verfassungsberatung in den Westen »re-importieren« wollten? Kamen die verfassungspolitischen Revisionsvorschläge also überhaupt aus dem Osten oder waren es nur »altbekannte, angegraute Forderungen« der »westdeutschen Linken«, die nun unter dem Vorwand der Einheit »neu verpackt« wurden: »als Dankesgeschenk für die Deutschen der DDR, Lohn für die friedliche Revolution«?¹³

Daß sich im Koordinatensystem zwischen der »Links«-»Rechts«- und der Ost-West-Achse schon 1990 die verfassungspolitischen Geister schieden, ändert jedoch nichts daran, daß es erst in zweiter Linie darum ging, *das* verfassungspolitische Erbe der Revolutionstage im Vereinigungsprozeß und in den konstitutionellen Grundlagen des gesamtdeutschen Staates zu verankern. Vielmehr wird deutlich, daß tatsächlich nicht nur *das* Erbe, sondern schon *die* Ziele der Revolution sowohl von den (allmählich wechselnden) Akteuren als auch von den Beobachtern unterschiedlich gedeutet wurden. »Wer war das Volk?« – die Frage, die Uwe Thaysen 1990 formulierte¹⁴, sollte daher nicht nur die Verfassungspolitik der DDR bestimmen, sondern im weiteren Sinne auch den verfassungspolitischen Kurs und Diskurs im vereinten Deutschland. Sowohl während des Vereinigungsprozesses als auch während der anschließenden gesamtdeutschen Verfassungsdiskussion – und wohl auch noch heute – war somit umstritten, ob die verschiedenen verfassungspolitischen Forderungen sich auf eine Mehrheit der Ostdeutschen oder überhaupt auf ostdeutsche Bedürfnisse berufen konnten. Und mehr: Umstritten war sogar, *wer* überhaupt nach Oktober 1989, März und Oktober 1990 berechtigt war, die friedliche Revolution und die deutsche Einheit als Bürgen für seine verfassungspolitischen Vorstellungen in Anspruch zu nehmen. Umstritten waren somit nicht nur die Inhalte und Argumente der »ostdeutschen Interessen«, sondern auch deren Verfechter. Daß sich dabei »linke« und »rechte« Positionen mit solchen aus dem Osten und aus dem Westen vermisch-

¹² Schon 1990 hatte Uwe Thaysen die Legitimationsfrage des Runden Tisches gestellt und gleichzeitig nachgewiesen, daß er den Verfassungsentwurf insgesamt zwar initiiert, aber weder inhaltlich diskutiert noch beschlossen hat. Vielmehr oblag die Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs einer Redaktionsgruppe innerhalb der Arbeitsgruppe »Neue Verfassung« des Runden Tisches, an der insoweit jedoch nur sechs der 16 Gruppen des Runden Tisches beteiligt waren. Dieser »wichtige legitimatorische Unterschied« (Thaysen) bleibt auch dann beachtlich, wenn man dagegenhalten kann, daß der Verfassungsentwurf »des« Runden Tisches inhaltlich durchaus eine Fort- und Umsetzung der (vom Runde Tisch selbst verabschiedeten) Sozialcharta beschreibt. Vgl. Uwe Thaysen, *Der Runde Tisch. Oder: Wo blieb das Volk?*, Opladen 1990, sowie ders., *Zur Verfassungspolitik in der DDR 1989/90*, in: *Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis*, FS Steffani, Opladen 1992, S. 299–323.

¹³ So Josef Isensee, *Die künstlich herbeigeredete Verfassungsdebatte*, in: *Die politische Meinung* 26/93, S. 11–22, hier: S. 13; vgl. auch ders. (Fn. 1), S. 2584, wo Isensee von der »wiedervereinigungsbedingten Frustration« der »Linken« als Beweggrund der Verfassungsdebatte spricht. Vgl. ferner Rupert Scholz, *Aufgaben und Grenzen einer Reform des Grundgesetzes*, FS Lerche, München 1993, S. 65–81, bes. S. 67; Steffen Heitmann, *Die mißbrauchte Einheit*, FS Helmrich, München 1994, S. 217–227, bes. S. 226.

¹⁴ Uwe Thaysen, *Der Runde Tisch. Oder: Wer war das Volk?*, in: *ZParl 1/90*, S. 71–100 (Teil I), *ZParl 2/90*, S. 257–308 (Teil II).

ten, mag vielleicht als erstes Anzeichen von »innerer Einheit« gesehen werden; daß jedoch »ostdeutsche« und »westdeutsche« Positionen von »Linken« und »Rechten« mehr und mehr gegeneinander ausgespielt werden sollten, spricht eher gegen einen sensiblen Umgang mit dem (wie auch immer gedeuteten) verfassungspolitischen Erbe der friedlichen Revolution.

Dabei machen bereits die unterschiedlichen Positionen von Bräutigam und Heitmann übereinstimmend deutlich, daß die revolutionären Ereignisse der DDR-Wendezeit in engem Zusammenhang mit dem Identitätskonzept des Verfassungspatriotismus¹⁵ stehen. Sie zeigen damit auf, was eigentlich selbstverständlich sein sollte, aber zumeist nicht ganz klar wurde: Die friedliche Revolution in der DDR hat *verfassungspolitische* Bedeutung für *alle* Deutschen. Es ist gerade die *gesamtdeutsche* Dimension dieses Ereignisses, die seine Ausstrahlung ausmacht, und vielfach sind nur die Blickwinkel unterschiedlich, aus denen die Lichtquelle des Jahres 1989 betrachtet wird: von »Westen« oder von »Osten« her, von »links« oder von »rechts«.

II. »Ostdeutsche Verfassungsinteressen« und Integration durch Verfassung

1. Die Verfassungen der neuen Länder als Indikatoren »ostdeutscher Verfassungsinteressen«

So unterschiedlich die 1989er Revolutionsziele gedeutet werden, so schwierig wird die Suche nach Indikatoren, die eine zumindest weiträumige thematische Eingrenzung der umstrittenen »ostdeutschen Interessen« erlauben. In Frage kommen hier jedoch insbesondere die Verfassungen der fünf ostdeutschen Bundesländer,¹⁶ bei denen zumindest weitgehend unstrittig und durch die Befragung der ostdeutschen GVK-Mitglieder bestätigt worden ist, daß sie in besonderer Weise auf spezifisch ostdeutsche Anliegen reagiert haben: Obwohl die Nützlichkeit dieses Einflusses unterschiedlich beurteilt wurde, gaben nahezu alle befragten Kommissionsmitglieder als Grund für die »Charakterunterschiede« zwischen dem Grundgesetz und den neuen Landesverfassungen an, daß in letztere »spezifisch ostdeutsche« Erfahrungen aus der DDR-Zeit eingeflossen seien.

Dabei zeichnen sich die Verfassungen der neuen Länder durch innovative, manchmal mutige und eigenwillige Neuerungen, aber auch durch erkennbare Anlehnungen an das mit Recht »bewährt« genannte Grundgesetz aus und fügen sich somit zunächst in den besonderen, von Eigenstaatlichkeit und Konformitätsgebot umrahmten Regelungscharakter von Landesverfassungsrecht ein, wie er der alten Bundesrepublik bereits bekannt war. Obwohl sich die fünf Verfassungsurkunden in ihrer »Individualität« zum Teil sehr voneinander unterscheiden, besitzen sie doch ein Bündel von Gemeinsamkeiten, das sie wiederum gegenüber dem Grundgesetz und vielen west-

¹⁵ Jürgen Gebhardt, Verfassungspatriotismus als Identitätskonzept der Nation, in: APuZ, B 14/93, S. 29–37; vgl. auch Thomas Wurtenberger, Wiedervereinigung und Verfassungskonsens, in: JZ 15–16/93, S. 745–750.

¹⁶ In Frage kämen natürlich auch der Verfassungsentwurf des Runden Tisches oder die verfassungspolitischen Entscheidungen der frei gewählten Volkskammer. Wenn im folgenden aber ausschließlich die Landesverfassungen als Indikatoren »ostdeutscher Verfassungsinteressen« herausgegriffen werden, so wesentlich deshalb, weil die besondere Berücksichtigung »ostdeutscher Interessen« in den Landesverfassungen (trotz der unterschiedlichen Beurteilung ihrer Nützlichkeit) außer Streit steht, während Legitimation und Legitimität sowohl des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches als auch der verfassungspolitischen Weichenstellungen der Volkskammer, die auf der alten DDR-Verfassung basierten, nicht einheitlich bewertet werden.

deutschen Landesverfassungen unterscheidet und somit übereinstimmende »Charakterzüge« der ostdeutschen Landesverfassungen beschreibt.¹⁷

Dies beginnt zunächst mit der Formulierung der Präambeln, die in dreien der fünf Länder – Brandenburg, Sachsen und Thüringen – expliziten Bezug auf die friedliche Revolution vom Herbst 1989 nehmen und so die leidvollen Jahre und glücklichen Momente der DDR-Geschichte im Verfassungstext verarbeiten.¹⁸ Besonders deutliche Spuren haben die vorrevolutionären und 89er DDR-Erfahrungen vor allem auch in der Ausgestaltung der weiteren Verfassungsprinzipien hinterlassen: So haben alle fünf ostdeutschen Verfassungsgeber Verfahren der Volksgesetzgebung in ihren Verfassungstexten verankert; sie differieren zwar in der Höhe der Quoren, haben im Gesamtbild jedoch gerade in dieser Hinsicht niedrigere Hürden errichtet als ihre westdeutschen Nachbarverfassungen.¹⁹ Das Parlamentsverfassungsrecht der neuen Länder benennt Fraktionen und Opposition als wichtige Bestandteile der parlamentarischen Demokratie, nicht selten verbunden mit der Beschreibung von Aufgaben und Informationsrechten gegenüber den Regierungen. Den Bereich der Grundrechte durchzieht in allen ostdeutschen Landesverfassungen das Thema »Datenschutz«, das in einigen Ländern flankiert wird durch die Institutionalisierung von Datenschutzbeauftragten und die Gewährung besonderer Akteneinsichtsrechte in bezug auf persönliche oder Umweltdaten. Nicht immer scharf getrennt von den Grundrechten folgt sodann der Bereich der Staatsziele, in dem die ostdeutschen Landesverfassungen deutliche Akzente setzen: Hier finden sich neben unterschiedlich ausgeformten Verfassungsartikeln zum Umweltschutz und zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie der staatlichen Verpflichtung, auf die Gleichstellung von Frauen und Männern hinzuwirken, in allen fünf Verfassungsurkunden insbesondere soziale Staatsziele mit den thematischen Schwerpunkten »Arbeit«, »Wohnung«, »soziale Sicherheit«, »Bildung« und »Kultur«. Sie begründen zwar in keinem Fall²⁰ einklagbare Rechtsansprüche der Bürger, aber sie nehmen den Staat in die Pflicht, geben Orientierung für das politische Handeln und sollen so nicht zuletzt auch Orientierungsfunktion für die Bürger übernehmen.

Die Beurteilungen dieser »in der Zeit«²¹ liegenden und einem allgemeinen Verfassungstrend folgenden Normierungen differieren freilich stark, und dies betrifft besonders die Staatszielbestimmungen: Während sie von einer Seite als »justizierbar« »anerkannt« und als »Stichworte für seriöse Verfassungspolitik« bezeichnet wer-

17 Vgl. zum folgenden Uwe Berlit, Zur Diskussion um die Landesverfassungen, in: Vorgänge 115 (Feb. 1992), S. 85–106; ders., Verfassungsgebung in den fünf neuen Ländern – ein Zwischenbericht, in: KJ 4/92, S. 437–462; Johannes Rux, Die Verfassungsdiskussion in den neuen Ländern – Vorbild für die Reform des Grundgesetzes?, in: ZParl 2/92, S. 291–315; Ottmar Jung, Landesverfassungspolitik im Bundesstaat: ein listiger Umweg der Geschichte?, in: ZParl 1/95, S. 41–57; Christoph Feddersen, Die Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern: Grundrechte, Staatsziele, Plebiszite, in: DÖV 23/92; S. 989–998; Detlef Merten, Grundgesetz und Verfassungen der neuen deutschen Länder, in: Willi Blümel u. a., Verfassungsprobleme im vereinten Deutschland, Speyer 1993, S. 47–62; ausführlich die verschiedenen Beiträge Peter Haberles zur »Verfassungsbewegung in den fünf neuen Bundesländern«, in: JÖR 39 (1990), S. 319 ff., 40 (1991/1992), S. 291 ff., 41 (1993), S. 69 ff., 42 (1994), S. 149 ff., und 43 (1995), S. 355 ff.

18 Demgegenüber enthalten nur zwei Landesverfassungen in ihren Präambeln eine »invocatio dei«, nämlich die von Sachsen-Anhalt und Thüringen.

19 Vgl. Feddersen (Fn. 17), S. 998.

20 Als Ausnahme wird vielfach Art. 47 der Verfassung des Landes Brandenburg gesehen, der das Land nicht nur zur »Verwirklichung des Rechts auf eine angemessene Wohnung« verpflichtet (Abs. 1), sondern auch die Räumung einer Wohnung nur dann zulässt, wenn Ersatzwohnraum zur Verfügung steht (Abs. 2). Hier bleibt jedoch zu fragen, ob es sich wirklich noch um ein Staatsziel im klassischen Sinne handelt oder nicht schon ein echtes (soziales) Grundrecht konzipiert wurde, das einen speziellen Räumungsschutz denjenigen garantiert, die bereits eine Wohnung haben.

21 Peter Haberle, Die Kontroverse um die Reform des deutschen Grundgesetzes (1991/1992), in: ZfP 3/92, S. 233–263, hier: S. 235.

den,²² sehen andere in der Normierung von Staatszielen lediglich die Auswirkungen eines noch der alten DDR verhafteten Bewußtseins von Staatsgläubigkeit und Versorgungsmentalität.²³ Zwar ist kaum bestritten und durch empirische Untersuchungen²⁴ belegt, daß jene sogenannte »ostdeutsche Befindlichkeit« sich durch eine besondere Affinität zu sozialer Gleichheit und Gerechtigkeit, zu menschlicher Gemeinschaft sowie durch einen hohen Stellenwert der Arbeit auszeichnet und gleichzeitig durch eine im Vergleich zum Westen weiter fortgeschrittene Säkularisierung und Gleichberechtigung der Geschlechter geprägt wurde.

Über die Notwendigkeit verfassungsrechtlicher Orientierungs- oder Integrationsangebote in Form von Plebisziten, Staatszielen und neuen, institutionell abgesicherten Grundrechten sowie über deren verfassungspolitische Folgen und verfassungssystematische Wechselwirkungen herrscht jedoch keine Einigkeit: Während die eine Seite sie als sinnvolle und gebotene Mittel der Integration betrachtet, weil sich die Bürger im Verfassungstext »wiederfinden« könnten, sieht die andere Seite vielfach nur falsche Hoffnungen erweckt, die letztendlich desintegrierend wirken würden.²⁵ Dabei werden Integrationsaufgabe und -bedürfnis im Landes- und Bundesverfassungsrecht unterschiedlich beurteilt: So wird vor allem von konservativen verfassungspolitischen Stimmen vertreten, daß die im Osten neu konzipierten Landesverfassungen integrationspolitisch und verfassungssystematisch neue Strukturen schaffen könnten, während dies im Falle einer Änderung des geltenden und durch eine umfangreiche Verfassungsrechtsprechung fortentwickelten Grundgesetzes weder politisch notwendig noch rechtssystematisch sinnvoll sei.²⁶ Demgegenüber sehen die Vertreter einer progressiveren verfassungspolitischen Richtung jedoch gerade beim Grundgesetz besondere Chancen und Notwendigkeiten, die Integrationskraft des Verfassungsrechts zu stärken.²⁷ Diesen Dissens geben zunächst auch die Ergebnisse der Befragung unter den ostdeutschen Mitgliedern der Gemeinsamen Verfassungskommission wieder.

22 So urteilen Rux (Fn. 17), S. 129, und Haberle (Fn. 21), S. 245. Vgl. auch ders., Deutschlands Zusammenwachsen vollendet sich in konzentrierter Verfassungspolitik, in: *Das Parlament* vom 14. 1. 94. »Daß die Normenkategorie der Staatszielbestimmungen eine typische Erscheinung des modernen Verfassungsstaates ist«, wird auch von Karl-Peter Sommermann vertreten: Die Diskussion um die Normierung von Staatszielen, in: *Der Staat* 3/93, S. 430–447, hier S. 432 f.; differenzierend Konrad Hesse, Der Beitrag der Verfassungen in den neuen Bundesländern zur Verfassungsentwicklung in Deutschland, in: *KritV* 1/93, S. 7–13.

23 »Das autotare Planungs- und Leitungssystem sowie die »nachwirkende Versorgungsideologie des realsozialistischen Staates« haben in der ehemaligen DDR das kollektive Bewußtsein starker als in den alten Bundesländern dahin geprägt, daß der Staat für Arbeitsplätze, Wohnungen oder soziale Fürsorge aufzukommen habe. Derartige Tendenzen sind auf die Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern nicht ohne Einfluß geblieben«, schreibt etwa Wurtenberger (Fn. 15), S. 748. Ähnlich auch Merten (Fn. 17), S. 61, sowie ders., Über Staatsziele, in: *DÖV* 9/93, S. 368–377.

24 Vgl. nur Elisabeth Noelle-Neumann/Renate Kocher (Hrsg.), *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie*, München u. a. 1993, sowie Eckhard Jesse, Zwei verschiedene politische Kulturen in Deutschland?, in: Hartmut Jäckel (Hrsg.), *Die neue Bundesrepublik*, Baden-Baden 1994; Elmar Brahler/Horst-Eberhard Richter, Deutsche Befindlichkeiten im Ost-West-Vergleich, *APuZ* B 40–41/94, S. 13–20. Zu teilweise anderen Ergebnissen, die jedoch auf streitbaren Hypothesen beruhen, kommt Heiner Meulemann, Aufholenden und Systemeffekte. Eine Übersicht über Wertunterschiede zwischen West- und Ostdeutschland, *APuZ*, B 40–41/95, S. 21–33.

25 Vgl. statt anderer aus Sicht der Beteiligten Hans-Jochen Vogel, Aus dem Westen nichts Neues, in: *NJ* 4/94, S. 145–149, sowie Friedrich Adolf Jahn, Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes, in: *DVBl* 4/94, S. 177–187.

26 Vgl. Heitmann (Fn. 10), S. 6, sowie Josef Isensee vor der Gemeinsamen Verfassungskommission, Stenographischer Bericht der 2. Öffentlichen Anhörung »Staatsziele und Grundrechte«, S. 7.

27 Vgl. statt anderer Vogel (Fn. 25).

2. Identifikation der Ostdeutschen mit dem Grundgesetz – Befragungsergebnisse²⁸

Zur Integrationskraft des Grundgesetzes in Ostdeutschland wurden drei Fragen an die Kommissionsmitglieder gerichtet: Die erste bezog sich darauf, wie hoch die Integrationskraft des Bundesverfassungsrechts überhaupt einzuschätzen ist, während die zweite und dritte Frage darauf zielten, das Maß an Identifikation der Ostdeutschen mit dem Grundgesetz einerseits vor der Aufnahme der GVK-Arbeit, andererseits nach ihrer Beendigung zu beurteilen.²⁹

Dabei ergaben die Antworten auf die Frage nach der grundsätzlichen Integrationsfähigkeit der Verfassung zunächst einen erwartungsgemäß unspektakulären Befund: Zwölf von 15 Befragten (80 Prozent) bezeichneten sie als »durchschnittlich« bis »sehr stark«, 60 Prozent der Antworten hielten sich gar im Bereich »stark« bis »sehr stark«. Auch die Integrationskraft und -möglichkeiten des Grundgesetzes werden also bei den ostdeutschen GVK-Mitgliedern durchaus hoch eingeschätzt.

Abbildung 1

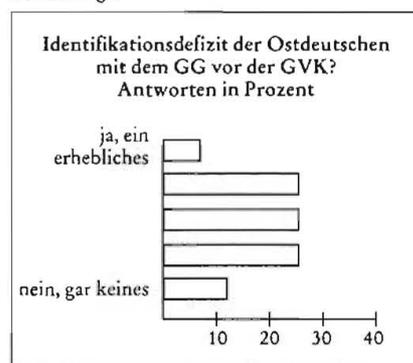
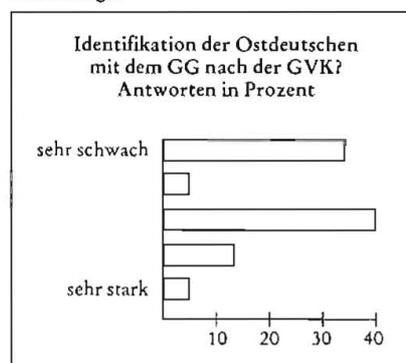


Abbildung 2



Ein differenziertes Bild ergaben die Antworten auf die Frage, ob vor Beginn der GVK-Arbeit auf Seiten der Ostdeutschen ein Identifikationsdefizit mit dem Grundgesetz bestanden habe (Abbildung 1). Während hier zwar lediglich ein Kommissionsmitglied ein erhebliches ostdeutsches Identifikationsdefizit vermutete, sahen doch immerhin mehr als die Hälfte der Befragten (acht von 15) mittelschwere bis große Defizite in der ostdeutschen Verfassungsidentifikation. Weitere vier Antworten gingen von eher kleinen Identifikationsproblemen aus, aber nur zwei Kommissionsmitglieder gaben an, daß bei den Ostdeutschen überhaupt kein Identifikationsmangel mit dem Grundgesetz bestanden habe.

Die Meinungen splitten sich weiter auf, wenn danach gefragt wurde, in welchem Maße sich die Ostdeutschen nach Beendigung der Kommissionsarbeit im Grundgesetz wiederfinden (Abbildung 2). Jetzt gaben ein Drittel der Befragten einen »sehr schwachen« Wiedererkennungswert des Grundgesetzes an, 40 Prozent bewerteten ihn immerhin als durchschnittlich, während jedoch nur drei Antworten davon ausgingen, die Ostdeutschen könnten sich »stark« bis »sehr stark« im Grundgesetz wiedererkennen.

Die Ergebnisse der Verfassungskommission haben nach Meinung der dort Beteiligten

²⁸ Die Ergebnisse beziehen sich nur auf die schriftliche Befragung der ostdeutschen Kommissionsmitglieder, an der sich 15 der insgesamt 19 Befragten (vgl. Fn. 6) beteiligt haben. Aufgeschlüsselt nach Parteienzugehörigkeit ergibt sich hier mit der Verteilung von CDU 7, FDP 1, SPD 3, B90/Grüne 1, PDS 2, parteilos 1, ein Übergewicht von CDU und FDP. Dies hat für die hier und im folgenden dargestellten Befragungsergebnisse eine nicht unerhebliche Bedeutung.

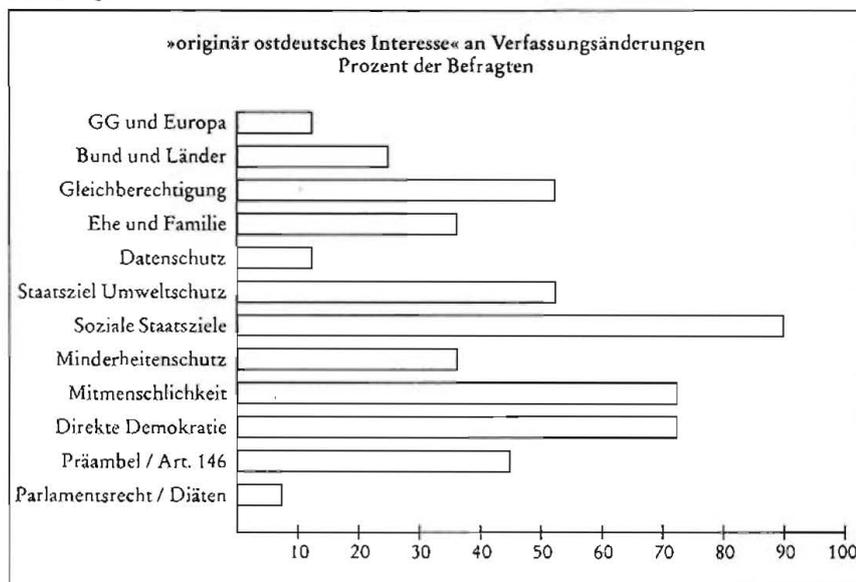
²⁹ Bei allen drei Fragen waren Antworten auf einer Skala von 1 bis 5 möglich.

ten offensichtlich keinen größeren Identifikationsschub in den neuen Ländern hinterlassen. Insgesamt kann daher von einer durchgängigen Zufriedenheit der ostdeutschen GVK-Mitglieder mit den Ergebnissen der Kommissionsarbeit angesichts der vielen enttäuschten Stimmen nicht die Rede sein.

3. »Originär ostdeutsches« Interesse an Verfassungsänderungen – Befragungsergebnisse³⁰

Überraschendes hält die Umfrage bei der thematischen Aufgliederung ostdeutscher Verfassungsinteressen bereit (Abbildung 3). Gefragt wurde, bei welchen in der GVK behandelten Themen nach Einschätzung der Kommissionsmitglieder ein »originär ostdeutsches Interesse« an Verfassungsänderungen – also nicht lediglich an Diskussionen, sondern an bestimmten Ergebnissen – vorgelegen hat.³¹

Abbildung 3



Hier rangieren die sozialen Staatsziele, die von 86 Prozent der Befragten als ein aus ostdeutscher Sicht änderungsbedürftiger Bereich angegeben wurden, vor allen anderen Themen. Das deutliche Votum der ostdeutschen Kommissionsmitglieder ist insofern erstaunlich, als gerade die sozialen Staatsziele zwischen den politischen Lagern in der GVK heftig umstritten waren und Anträge auf entsprechende Verfassungsänderungen wegen der ablehnenden Haltung von CDU/CSU und FDP letztlich keine Aussicht auf eine Zweidrittelmehrheit hatten. Offensichtlich war jedoch die Änderungsbereitschaft der ostdeutschen Kommissionsmitglieder auch aus Reihen der Koalitionsparteien in diesem Punkt größer als bei den westlichen Kollegen.³²

³⁰ Die Ergebnisse beziehen sich auf die schriftliche Befragung (vgl. Fn. 28).

³¹ Dabei wurden zwölf Themenbereiche der GVK vorgegeben, unter denen Mehrfachankreuzungen möglich waren.

³² Dies wurde auch durch die Ergebnisse der mündlichen Befragung bestätigt, bei der in mehreren Fällen darauf hingewiesen wurde, daß die ostdeutschen Landesverbände der CDU gerade in den Bereichen der Staatsziele und Plebiszite prinzipiell weniger Vorbehalte gegen eine verfassungsrechtliche Verankerung hätten.

Dies betrifft auch die Aspekte »Direkte Demokratie« und »Mitmenschlichkeit«, die von 73 Prozent der Befragten als Themen »ostdeutschen Verfassungsänderungsinteresses« bezeichnet wurden. Mit acht positiven Antworten erhielten auch Verfassungsänderungen in puncto »Gleichberechtigung« und »Umweltschutz« noch eine Mehrheit unter den ostdeutschen Kommissionsmitgliedern, während dies auf den Themenbereich »Präambel/Artikel 146 GG« mit sieben Stimmen schon nicht mehr zutrifft. Trotzdem zeichnet sich damit unter den ostdeutschen GVK-Mitgliedern ein Trend zu größerer Änderungsbereitschaft ab, der sich mit den verfassungsrechtlichen Neuerungen in den ostdeutschen Bundesländern deckt.

Vor diesem Hintergrund ist es allerdings erstaunlich, daß sich im Bereich des Datenschutzes und beim Parlamentsrecht nur sehr wenige Befürworter einer Verfassungsänderung finden. Offenbar setzen also die ostdeutschen Verfassungspolitiker entweder bei den einzelnen Themen Schwerpunkte oder beurteilen die verfassungsrechtliche Ausgangslage auf Bundesebene in diesen Bereich anders als in den Ländern.

Auffällig ist auch die *Anzahl* der Themen, bei denen die einzelnen Kommissionsmitglieder Verfassungsänderungen im ostdeutschen Interesse sehen: Alle Befragten geben in mindestens zwei Bereichen ein »originär ostdeutsches Interesse« an Verfassungsänderungen an, wobei die meisten ostdeutschen GVK-Mitglieder (80 Prozent) vier und mehr Themenbereiche benannten. Diejenigen Stimmen, die mit zwei bis drei Themen von einem vergleichsweise spärlichen ostdeutschen Bedarf an Verfassungsänderungen ausgehen, kommen zwar erwartungsgemäß aus den Reihen der CDU; doch gerade in diesen Fällen wird der ostdeutsche Verfassungsänderungsbedarf in den Bereichen »Soziale Staatsziele«, »Direkte Demokratie«, »Mitmenschlichkeit«, »Minderheiten« oder »Umweltschutz« angesiedelt, so daß sich auch hier auf eine besondere verfassungspolitische Akzentsetzung der ostdeutschen Christdemokraten schließen läßt.

Damit ergeben sich auf Seiten der ostdeutschen Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungskommission letztendlich mehr Gemeinsamkeiten als dies die unterschiedliche Deutung »ostdeutscher Interessen« vermuten ließe. Gleichzeitig gehen jene Gemeinsamkeiten eindeutig in die Richtung der besonderen »Charakterzüge« der ostdeutschen Landesverfassungen und stehen damit – und das ist der zunächst überraschende Unterschied – in auffälligem Gegensatz zu den auch unter den Ostdeutschen kontrovers geführten Debatten innerhalb der GVK.

III. »Ostdeutsche Themen« in der GVK: Staatsziele, Grundrechte, Plebiszite, »innere Einheit«

Die Stichwörter »Staatsziele«, »Grundrechte«, »Plebiszite« und »innere Einheit«³³ umschreiben nicht nur den Themenbereich, in dem ausweislich der Sitzungsprotokolle der Gemeinsamen Verfassungskommission die meisten Diskussionen auch unter »ostdeutschem Vorzeichen« geführt wurden. Sie bezeichnen gleichzeitig ein Themenspektrum, aus dem – gemessen an den unterbreiteten Änderungsvorschlägen der GVK – nur wenige Verfassungsänderungen in den Empfehlungskatalog der

³³ Die im folgenden behandelten Themen der Kommissionsarbeit wurden anhand der Sitzungsprotokolle und der Umfrageergebnisse ausgewählt, wobei der Bereich des Parlamentsrechts aufgrund des niedrigen Befragungsergebnisses ausgespart wurde. Desgleichen können im folgenden verfassungssystematische Argumente nur am Rande behandelt werden, obwohl sie vielfach erheblichen Stellenwert innerhalb der Diskussionen hatten.

Kommission gelangten.³⁴ Demgegenüber einigte man sich in der GVK bei den beiden großen Themenkomplexen »Grundgesetz und Europa« sowie »Bund und Länder«, in denen die »ostdeutschen Interessen« eine deutlich untergeordnete Rolle spielten,³⁵ auf umfangreiche und weitreichende Änderungsempfehlungen.³⁶ Damit rückt die Frage in den Vordergrund, ob die Argumentation mit »ostdeutschen Interessen« und die Verhandlungsstrukturen, in die sie eingebettet waren, sich negativ auf den kommissionsinternen Konsensfindungsprozeß ausgewirkt haben.

Eine entscheidende, vielfach konsensverhindernde Barriere war bei allen »ostdeutschen Themen« zunächst das unterschiedliche Verfassungsverständnis der Kontrahenten, nämlich die Perzeption einer gesamtdeutschen Verfassung als Bürgerverfassung oder als reine Staatsverfassung: Während progressive Verfassungsreformer in der GVK vielfach von der gesellschaftlichen Verfaßtheit (nicht nur) im Osten auf Konsequenzen im Verfassungsrecht schlossen, gingen konservative Verfassungspolitiker den umgekehrten Weg und hielten den Duktus des Grundgesetzes einem gesellschaftlichen Zeitgeist entgegen. Stellte die eine Seite auf ein gewachsenes gesellschaftliches Bedürfnis nach Identifikation mit dem Grundgesetz ab, so antwortete die andere Seite oftmals mit verfassungssystematischen Verfahrensvorbehalten: Den einen ging es um das »Ethos«³⁷ der Verfassung, den anderen um deren »normative Stringenz«.³⁸ In diesem Zusammenhang müssen auch die »ostdeutschen Interessen« und ihre argumentative Nutzung in den Kommissionsverhandlungen eingeordnet werden. An den folgenden Beispielen »ostdeutscher Diskussionen« soll daher deutlich gemacht werden, ob und wie die Kontroversen um die »ostdeutschen Verfassungsinteressen« den verfassungspolitischen Konflikt beeinflusst haben.

1. Staatsziele

a) Soziale Staatsziele

Obwohl die Gemeinsame Verfassungskommission keine Empfehlung aus dem Bereich der sozialen Staatsziele abgab, bestimmten sie einen erheblichen Teil der Tagesordnung und hatten auch aufgrund der Heftigkeit der Diskussionen, die von »ostdeutschen Argumenten« durchsetzt waren, besondere Bedeutung.

Zentralen Stellenwert hatten die »ostdeutschen Verfassungsinteressen« in puncto soziale Staatsziele besonders bei deren Befürwortern:³⁹ Der soziale Umbruch in den

³⁴ Dies waren die Empfehlungen der GVK zu Art. 3 Abs. 2 GG (Gleichberechtigung), Art. 20a GG (Umweltschutz) und Art. 20b GG (Minderheitenschutz), vgl. GVK-Bericht, S. 49 ff., 65 ff., 71 ff.

³⁵ Ähnlich auch Heitmann (Fn. 13), S. 224, der die Federalismusthemen und den Auslandseinsatz der Bundeswehr als Beispiele anführt, bei denen »wenigstens ehrlicherweise – abgesehen von einzelnen konstruierten und nicht näher begründeten Zusammenhängen – die deutsche Einheit mit keinem Wort« erwähnt worden sei. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, daß es gerade Heitmann war, der sich zusammen mit Marianne Birtler (Bundnis 90/Die Grünen, Brandenburg) gegen die Formulierung der »gleichwertigen Lebensverhältnisse« in Art. 72 Abs. 2 – dem »größten Wurf der Verfassungskommission« (Isensee) im Bund-Länder-Bereich – ausgesprochen hatte – und zwar in durchaus begründetem, keineswegs künstlich konstruiertem Zusammenhang mit dem Finanzausgleich und den bestehenden Differenzen in der Lebensqualität zwischen Ost und West. Daß damals im übrigen der christdemokratische Sachse mit der bündnisgrünen Brandenburgerin einer Meinung zwar, zeigt nur, daß eben hier ein originär »ostdeutsches Interesse« auch über Parteigrenzen hinweg bestanden hat. Vgl. GVK-Protokoll der 11. Sitzung, S. 16 f.

³⁶ Nicht weniger als 18 der 23 Änderungsempfehlungen der Kommission stammten aus diesen beiden Bereichen.

³⁷ So die prägnante Formel von Jutta Limbach, vgl. GVK-Protokoll der 6. Sitzung, S. 31.

³⁸ Rupert Scholz, GVK-Protokoll der 6. Sitzung, S. 46.

³⁹ Vgl. aus den Protokollen der 6. GVK-Sitzung: Hans Otto Bräutigam, S. 40 f.; Uwe-Jens Heuer, S. 32 f.; Ulrike Mascher, S. 39. Aus der 12. Sitzung: Konrad Elmer, S. 28 f.; Uwe-Jens Heuer, S. 16 f.; Jutta Limbach, S. 13. Aus der 17. Sitzung: Uwe-Jens Heuer, S. 19; Wolfgang Ullmann, S. 18. Vgl. außerdem aus der

neuen Bundesländern habe Ängste und Verunsicherungen bei den Menschen erzeugt, so daß die Ostdeutschen die Gewißheit erhalten müßten, daß der Staat ihre aktuellen existenziellen Bedürfnisse ernst nehme. Es gehe ganz entscheidend um die Identifikation der Ostdeutschen mit der Bundesrepublik und ihrem Grundgesetz, und daher sei es nötig, das abstrakte Sozialstaatsprinzip, unter dem sich »viele ostdeutsche Landsleute nur sehr wenig vorstellen« könnten, durch eine anschauliche Beschreibung der konkreten vordringlichen Aufgaben zu ergänzen. Daß damit gerade den sozialen Staatszielen eine wichtige integrative Bedeutung zukäme, hätten schließlich auch die ostdeutschen Landesverfassungsgeber begriffen.⁴⁰ Allerdings ergaben sich auch unter den Befürwortern unterschiedliche Akzentsetzungen, denn namentlich die PDS führte nicht nur den sozialen Umbruch im Osten, sondern besonders auch den »Mindeststandard sozialer Sicherheit« in der ehemaligen DDR für die sozialen Staatsziele ins Feld.⁴¹

Die damit gebotene Angriffsfläche wurde freilich von der Gegenseite mit dem Argument genutzt, daß auch die Staatsziele der DDR-Verfassung weder die desolate Wohnungssituation noch eine versteckte Arbeitslosigkeit hätten verhindern können.⁴² Gerade wegen solcher Vergangenheitserfahrungen mit der DDR-Verfassung bestehe auf Seiten der Ostdeutschen eine besondere Empfindlichkeit gegenüber einer Überbetonung des Staates, die mit der Einführung von Staatszielen zwangsläufig verbunden sei.⁴³ Wenn demgegenüber auf die Verfassungen der neuen Bundesländer verwiesen werde, so müsse man bedenken, daß dort nichts weiter als ein »Reflex auf Unsicherheitsphasen« stattgefunden hätte, »der dazu führt, daß man sich in solche Staatszielbestimmungen (...) flüchtet.«⁴⁴

Unterschiedliche Argumentationsmuster ergeben sich damit auf beiden Seiten: Während die Verfechter sozialer Staatsziele einerseits die (durch die SED-Mißwirtschaft verursachten) aktuellen Nöte und Bedürfnisse der Ostdeutschen, andererseits jedoch die früheren Sicherheiten der DDR-Bürger hervorhoben (so allerdings allein die PDS), rückten ihre Gegner mit den Staatszielen auch die ostdeutschen Länderverfassungen – bewußt oder unbewußt – in die Nähe der früheren DDR-Verfassung, obwohl sie an anderer Stelle die staatsintegrativen Möglichkeiten und Wirkungen gerade des ostdeutschen Landesverfassungsrechts betonten.⁴⁵ Auffällig ist dabei, daß vor allem die christdemokratischen ostdeutschen Landesminister »ihren« Verfassungen keine sonderliche Sympathie entgegenzubringen schienen, wenn sie die dortigen Staatsziele entweder als »Flucht« vor Unsicherheiten oder indirekt als unsensibel gegenüber den »ostdeutschen Empfindlichkeiten« bezeichneten.

Während sich damit hinsichtlich der »ostdeutschen Verfassungsinteressen« ein eher undurchsichtiges Bild abzeichnet, so ist auf der anderen Seite deutlich zu erkennen, daß gerade hier die argumentativen Trennlinien nicht zwischen Ost- und Westdeutschen, sondern zwischen »linken« Reformern und »rechten« Bewahrern des Grund-

2. Öffentlichen Anhorung der GVK die Voten der Sachverständigen Erhard Denninger, S. 5, 39, und Norman Paech, S. 15, 58. Zum Bereich der sozialen Staatsziele lagen Anträge der SPD (Kommissionsdrucksachen Nr. 23, 24, 28 und 34), des Bündnis 90/Die Grünen (Kommissionsdrucksachen Nr. 49, 40, 41 und 44) sowie des Landes Berlin (Kommissionsdrucksache Nr. 43) vor.

40 Hans Otto Brautigam, GVK-Protokoll der 6. Sitzung, S. 40 f.

41 Vgl. die Ausführungen von Uwe-Jens Heuer, GVK-Protokolle der 6. Sitzung, S. 32, und der 17. Sitzung S. 19.

42 Vgl. GVK-Bericht, S. 81, sowie Friedrich-Adolf Jahn, GVK-Protokoll der 17. Sitzung, S. 18. Dem Einwand Jahns wurde jedoch sogleich von Wolfgang Ullmann entgegengehalten, daß es mitnichten darum ginge, den Versuch zu unternehmen, mittels der Staatsziele die alten DDR-Zustände wiederherzustellen, so daß daher der Vergleich mit der alten DDR-Verfassung nicht gelten könne; vgl. Ullmann, ebd.; überzeugend auch Vogel (Fn. 25), S. 147.

43 So Steffen Heitmann bereits in der 1. Sitzung, S. 12.

44 Hans-Joachim Jentsch, GVK-Protokoll der 6. Sitzung, S. 29; vgl. ebd. auch Gerhard Friedrich, S. 41.

45 Vgl. oben unter II.1 sowie unten unter IV.2.a: »Datenschutz«.

gesetzes verliefen: Denn hinter der Diskussion um die »ostdeutschen Interessen« verbarg sich erkennbar nichts anderes als der Konflikt zwischen »Ethos« und »normativer Stringenz« der Verfassung, zwischen dem progressiven Wunsch nach verfassungsrechtlicher Reaktion auf gesellschaftliche Bedürfnisse und dem konservativen Beharren auf bewährten, zeitgeistunabhängigen Strukturen.⁴⁶ Die »ostdeutschen Argumente« fügten sich dabei auf beiden Seiten auffällig in die jeweils parteipolitisch abgestimmten Positionen ein, denn kein einziges von ihnen stand mit der verfassungspolitischen Parteilinie seines Urhebers in Widerspruch.⁴⁷ Das bedeutet noch nicht, daß die »ostdeutschen Argumentationen« prinzipiell und in erster Linie parteitaktischen Erwägungen dienten; insbesondere die überraschende Beurteilung der ostdeutschen Länderverfassungen durch die christdemokratischen Vertreter der neuen Bundesländer macht aber deutlich, daß die Diskutanten durchaus darauf bedacht waren, ihre »ostdeutschen Argumente« nicht mit der Parteilinie in Konflikt geraten zu lassen.

b) Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn

Das Thema »Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn« hatte in der parlamentarischen Verfassungsdiskussion in mehrfacher Hinsicht Ausnahmecharakter,⁴⁸ nicht nur, weil es mit Konrad Elmer einen sehr engagierten Förderer hatte, sondern weil es ihm auch gelingen konnte, Zustimmung über die Parteigrenzen hinweg zu erlangen. Dies ist um so erstaunlicher, als hier das Feld des klassischen Verhältnisses Staat-Bürger verlassen und die »wechselseitige Anerkennung der Bürger als Gleiche«⁴⁹ zum Thema der Verfassung wurde – und damit eindeutig ein Zusammenhang mit dem oben benannten Bürgerverfassungsverständnis besteht, das eben noch im Hintergrund heftiger Kontroversen stand.

Eine größere Kontroverse gab es zur Mitmenschlichkeit jedoch nur einmal, nämlich zwischen Konrad Elmer und Steffen Heitmann über die Deutung der »ostdeutschen Befindlichkeit«: Zunächst hatte Konrad Elmer für die verfassungsrechtliche Veran-

46 Dabei traten grundsätzliche Kommunikationsschwierigkeiten zwischen den Diskutanten zutage, denn während für die Gegner sozialer Staatsziele die Alternative »mehr oder weniger Staat« zur Debatte stand, ging es den Befürwortern eigentlich um »mehr oder weniger Ethos« des Staates. Deutlich wurde dies besonders in der Anhörung der GVK zum Thema »Staatsziele und Grundrechte«, als der Sachverständige Norman Paech betonte, daß es nicht um den Wunsch nach mehr staatlichem Dirigismus gehe, sondern um ein gewachsenes Selbstbewußtsein der Bürger, die ihre Bedürfnisse an den Staat formulierten; vgl. Protokoll der 2. Öffentlichen Anhörung, S. 15.

47 Dies gilt, wie noch aufzuzeigen sein wird, für sämtliche »ostdeutsche Themen« innerhalb der GVK mit einer Ausnahme: Die von den drei ostdeutschen Theologen Wolfgang Ullmann, Konrad Elmer und Christel Hanewinkel vorgeschlagene deutlichere Trennung von Kirche und Staat in der Verfassung – ein Vorschlag, der, so die Sozialdemokraten Elmer und Hanewinkel im Gespräch mit dem Verfasser, nicht von ihrer Partei übernommen, sondern allenfalls geduldet wurde. Hinsichtlich dieses »ostdeutschen Vorschlags« bleibt jedoch auch zu beachten, daß die Überlegungen der Promotoren sicherlich nicht nur ihrer ostdeutschen, sondern auch ihrer theologisch-beruflichen Herkunft entsprangen.

48 Dies schon deshalb, weil die Mitmenschlichkeit in der GVK zwar unter den Staatszielen rangierte, aber durch die vorgeschlagene Positionierung zunächst in Art. 7 GG und später in Art. 2a GG in die Nähe der Grundrechte gelangte, obwohl der deutlich appellative Charakter und die Blickrichtung der Initiative – nicht auf den Staat, sondern auf die Bürger selbst – weder unter der einen noch der anderen Normenkategorie eindeutig einzuordnen sind. Vgl. zum Verfahrensablauf zusammenfassend GVK-Bericht, S. 82 f., zum Inhalt der Initiative Kommissionsdrucksache Nr. 93.

49 Ulrich K. Preuß, Die Chance der Verfassungsgebung, in: APuZ, B 49/91, S. 12–19, hier: S. 12; vgl. auch ders., Brauchen wir eine neue Verfassung?, in: Bernd Guggenberger/Ulrich K. Preuß/Wolfgang Ullmann, Eine Verfassung für Deutschland, München/Wien 1991, S. 14–17. Die Initiative für Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn geht insofern über die bisherige Systematik des Grundgesetzes hinaus, als sie die *gegenseitige Gleichachtung der Bürger* und nicht etwa, wie der Gleichheitssatz des Art. 3 I GG, die *einseitige Gleichbehandlung durch den Staat* thematisiert. Die Diskussion war daher hintergründig mehr als eine Auseinandersetzung um zwei mehr oder weniger justitiable Begriffe, sondern stand letztlich im Kontext von Aufgaben und Funktion einer Verfassung.

kerung der Mitmenschlichkeit als einem »speziellen Anliegen ostdeutscher Befindlichkeit« und einem Teil der besonderen Lebenserfahrungen unter der SED-Diktatur geworben, die in den neuen Ländern nun besonders im Einigungsprozeß vermißt würden. Die Aufnahme der Mitmenschlichkeit in das Grundgesetz wäre daher eine Chance, spezifisch ostdeutsche Erfahrungen zu artikulieren und »uns Ostdeutschen im Einigungsprozeß einen Punkt der Identifikationsmöglichkeit mit dem Grundgesetz« zu geben.⁵⁰ Dadurch sah sich freilich Steffen Heitmann »genötigt«, aus seiner Sicht Stellung zu nehmen: Demnach seien Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn »nichts DDR-Typisches«, und auch der Mangel an beidem sei eher ein gesamtdeutsches Problem. Der »gelernte DDR-Bürger« sei in dieser Beziehung eben nicht besser oder schlechter als der Westdeutsche, das Ausleben eigener Egoismen sei in der DDR lediglich weniger sichtbar gewesen. Daher sei es abzulehnen, wenn hier abermals die deutsche Wiedervereinigung benutzt würde, um einer verfassungspolitischen Forderung »gewissermaßen eine höhere Weihe zu verleihen«, denn schließlich werde durch die Aufnahme solcher »Verfassungssentimentalitäten« der Mensch nicht besser, aber das Grundgesetz schlechter, »und zwar auch aus ostdeutscher Sicht.«⁵¹

Es bleibt zu bemerken, daß damit natürlich beide Kontrahenten auf die »ostdeutsche Weihe« ihrer Argumente nicht verzichteten: Elmer, indem er die Mitmenschlichkeit als »ostdeutsches Anliegen« vorbrachte, und Heitmann, indem er seinen Widerspruch ebenfalls sehr deutlich als »ostdeutschen« prononcierte. Festzuhalten bleibt aber ebenso, daß in beiden Fällen die »ostdeutschen Argumente« auch der Unterstützung unterschiedlicher verfassungspolitischer Positionen dienten: Denn die Frage, ob das Grundgesetz durch die Aufnahme eines Mitmenschlichkeits-Artikels identitätsstiftend bereichert oder sentimental überfrachtet würde, wurde doch von beiden Kontrahenten – und das ist von Bedeutung – bereits aufgrund des dahinterstehenden Verfassungsverständnisses und damit unabhängig von der ostdeutschen Herkunft der Argumente unterschiedlich beantwortet.

2. Grundrechte

a) Datenschutz

Die Debatten in der GVK um das Thema »Datenschutz« waren in den großen Beratungskomplex »Staatsziele und Grundrechte« eingeordnet und fristeten dort neben den »großen« Themen zunächst ein eher kümmerliches Dasein.⁵² Auch werden die in bezug auf den Datenschutz spärlichen Ergebnisse der Umfrage unter den ostdeutschen Kommissionsmitgliedern insoweit bestätigt, als »ostdeutsche Argumente« bei der Beratung des Themas offensichtlich eine so geringe Rolle gespielt haben, daß sie nicht einmal im Abschlußbericht der GVK erwähnt werden.⁵³ Am Rande der Debatte tauchten jedoch einige wenige Diskussionsbeiträge auf, die das Für und Wider einer entsprechenden Verfassungsbestimmung aus »ostdeutscher

⁵⁰ Vgl. Konrad Elmer, GVK-Protokoll der 21. Sitzung, S. 2 ff.; vgl. aus der 21. Sitzung ferner die Redebeiträge von Waltraud Schoppe, S. 9, und Heidrun Alm-Merk, S. 12, sowie aus der 25. Sitzung Susanne Rahardt-Vahldieck, S. 41, und Angelika Barbe, S. 46.

⁵¹ So Steffen Heitmann, GVK-Protokoll der 25. Sitzung, S. 44 f., mit ausdrücklichem Bezug auf Elmer.

⁵² Nachdem der Datenschutz in der 6. Sitzung der GVK kaum eine Rolle gespielt hatte, kam es erst in der 12. und 17. Sitzung zu intensiveren Beratungen.

⁵³ »Ostdeutsche Argumente« sind demgegenüber im GVK-Bericht etwa bei den schon behandelten Staatszielen und der Mitmenschlichkeit, aber auch bei der Darstellung der Diskussion um die Plebiszite wiedergegeben; vgl. GVK-Bericht, S. 78 ff., 83 ff.

Sicht« benannten und sich schließlich in der Abstimmungssitzung am 11. Februar 1993 häuften, als die anfängliche Aussicht auf eine einvernehmliche Regelung wegen der ablehnenden Haltung der Union nicht mehr bestand.⁵⁴

So wurden auf seiten der Sozialdemokraten und Bündnisgrünen der »unerhörte Mißbrauch« mit persönlichen Daten in der ehemaligen DDR und die Machenschaften der Staatssicherheit betont, die sowohl eine grundgesetzliche Verankerung des Datenschutzes als »ganz neue Kategorie des Persönlichkeitsschutzes« als auch ein Informationsrecht der (erst dadurch) mündigen Bürger erforderten.⁵⁵ Demgegenüber lehnten dies die Union und die Liberalen mit dem Hinweis ab, daß ein Grundrecht auf »informationelle Selbstbestimmung« über Art. 1 und 2 GG bereits jetzt im Grundgesetz verankert, der Gesetzgeber also bereits ausreichend gebunden sei und eine explizite Nennung im Verfassungstext daher rein deklaratorisch wäre.⁵⁶ Daraufhin machte jedoch Hans-Jochen Vogel aus seiner Enttäuschung über die abzusehende Ablehnung des Datenschutzrechts in der GVK keinen Hehl: »Der Eindruck einer gewissen (...) minderen Achtung« der ostdeutschen Länderverfassungen dränge sich ihm auf, wenn die GVK hier wie in anderen Bereichen einfach über das hinweggehe, was in allen Verfassungen der neuen Bundesländer aufgenommen worden sei, ja: wenn den ostdeutschen Ländern sogar Mal und Mal erklärt würde, »sie hätten Überflüssiges, nicht Notwendiges, eher sogar Gefährliches in ihre Verfassungen geschrieben.«⁵⁷

Damit sahen sich natürlich die christdemokratischen Vertreter der ostdeutschen Bundesländer herausgefordert, die in schon bekannter Weise reagierten: So machte Herbert Helmrich deutlich, daß schließlich kein einziger Antrag aus den neuen Ländern zum Datenschutz vorliege und überdies »die neuen Länder (...) mit dem, was sie in ihren eigenen Verfassungen stehen haben«, nicht unbedingt zufrieden sein müßten.⁵⁸ Abermals wurden also die ostdeutschen Landesverfassungen gerade von ostdeutschen Bundesratsvertretern in ein zweifelhaftes Licht gerückt. Anders jedoch Steffen Heitmann: Zwar habe das Landesgrundrecht auf Datenschutz in Sachsen seine Berechtigung, weil dort »nach 45 Jahren Diktatur ein neues Staatswesen errichtet und konstituiert« worden und es daher sinnvoll sei, Erfahrungen aufzunehmen, »die aus unserer Vergangenheit kommen«. Diese Notwendigkeit bestehe jedoch auf Bundesebene keineswegs, womit sich die »grundsätzliche Haltung« der CDU bestätige, daß man nach dem »bewußten« Beitritt der DDR nach Art. 23 GG (a. F.) keine »neue Verfassung« brauche.⁵⁹

Hier zeigt sich, wie blockierend die Argumentation mit den »ostdeutschen Verfas-

54 Obwohl in den Berichterstattergesprächen bis in den Oktober 1992 hinein »sehr konstruktiv miteinander verhandelt« wurde und alles »auf eine einvernehmliche Regelung in irgendeiner Form hinzudeuten« schien, lagen die Standpunkte der Parteien in der 12. Sitzung am 12. November 1992 schließlich weit auseinander und bewegten sich auch bis zum Abstimmungstermin der 17. Sitzung am 11. Februar nicht mehr. Vgl. aus dem GVK-Protokoll der 17. Sitzung die Darstellungen von Hermann Bachmaier, S. 23, und Jürgen Schmude, S. 5, sowie die Anträge der SPD (Kommissionsdrucksache 25), des Bündnis 90/Die Grünen (Kommissionsdrucksache 19) sowie des Landes Hessen (Kommissionsdrucksache 21).

55 Vgl. aus dem GVK-Protokoll der 17. Sitzung etwa Wolfgang Ullmann, S. 25, oder Hans-Jochen Vogel, S. 27.

56 Vgl. aus dem GVK-Protokoll der 17. Sitzung Friedrich-Adolf Jahn, S. 28, Norbert Geis, S. 26. Die Diskussion um eine verfassungsrechtliche Verankerung des Datenschutzes nahm sich in der Tat auch vornehmlich der Frage an, ob eine explizite Nennung des »Rechts auf informationelle Selbstbestimmung« im Grundgesetz angesichts der deutlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszahlung 1983 (BVerfGE 65,1) überhaupt nötig sei, wobei jedoch schon der Regelungsadressat einer datenschutz- und informationsrechtlichen Verfassungsänderung – Staat oder Bürger – nicht parteiübergreifend identifiziert werden konnte.

57 Vgl. die Ausführungen Hans-Jochen Vogels in der 17. Sitzung, S. 30, sowie in der Schlüsselaussprache der 26. Sitzung, S. 7.

58 Vgl. Herbert Helmrich, GVK-Protokoll der 17. Sitzung, S. 30 f.

59 Steffen Heitmann, GVK-Protokoll, der 17. Sitzung, S. 31 f.

sungsinteressen« bisweilen wirkte: Dem Vorwurf der Mißachtung berechtigter Interessen werden Zweifel an der Berechtigung der Interessen selbst entgegengehalten, Inhalt und Zustandekommen der ostdeutschen Landesverfassungen werden gegeneinander ausgespielt. Schließlich tat der ungelöste Streit um den besten Weg zur deutschen Einheit⁶⁰ sein übriges, um die Diskussion zu erschweren: Der Einwand, eine verfassungsrechtliche Verankerung des Datenschutzes sei lediglich sinnvoll bei der Konzipierung neuer Verfassungen, eine »neue Verfassung« stehe jedoch auf Bundesebene nicht zur Debatte, läßt in seiner grundsätzlichen Bedeutung natürlich kaum noch Spielraum für Verhandlungen oder eine Annäherung der Positionen: Der »bewußte Beitritt« der Ostdeutschen zum Grundgesetz wird zur Rechtfertigung für die Ablehnung jeglicher Veränderung.

Damit trug die (Teil-)Debatte um »ostdeutsche Verfassungsinteressen« letztendlich auch in diesem Fall dazu bei, das grundsätzliche Problem der gesamten Verhandlungen zu verschleiern: Denn die Meinungen standen sich schon deshalb kontrovers gegenüber, weil die Kontrahenten bereits den Regelungsadressaten einer Verfassungsänderung – Bürger oder Staat – nicht übereinstimmend identifizierten: Während die eine Seite eine Stärkung der Bürgersouveränität bezweckte, sah die andere Seite eine explizite Bindung der Staatssouveränität als nicht notwendig an – und damit redeten letztlich beide Seiten aneinander vorbei.

b) Gleichberechtigung, Ehe und Familie

Anders als bei der Befragung der ostdeutschen Kommissionsmitglieder hatten »ostdeutsche Verfassungsinteressen« im Bereich der Gleichberechtigung des Art. 3 Abs. 2 GG bei den Debatten in der Gemeinsamen Verfassungskommission einen eher geringen Stellenwert. Verstärkt gilt dies auch für den Bereich des Art. 6 GG, Ehe und Familie, in dem »ostdeutsche Argumente« kaum in die Diskussion einfließen. Zwar kam bei den ersten Sitzungen über Art. 3 und 6 GG in mehreren Beiträgen⁶¹ klar und mit Recht zum Ausdruck, daß die Frauen in den neuen Bundesländern die soziale und wirtschaftliche Umbruchssituation besonders deutlich spürten, weil sie die dramatische Verschlechterung ihrer beruflichen Chancen gegenüber dem relativ hohen Maß an »beruflicher Gleichheit«⁶² in der ehemaligen DDR als besonders schmerzhaft empfänden; doch stand bei späteren Beratungsterminen schon kein »ostdeutsches Argument« mehr im diskursiven Raum. Zwei Gründe dafür mögen sein, daß zum einen die »ostdeutschen Interessen« in diesem Bereich relativ klar auszumachen waren, und daß zum anderen Ost- und West-Frauen aus allen Parteien gleichermaßen auf Verfassungsänderungen drängten, so die Auseinandersetzung in die Parteien selbst hineinrugen und damit letztlich auch eine parteipolitisch unterschiedliche Deutung »ostdeutscher Interessen« verhinderten.

⁶⁰ Vgl. nur die Dokumentation der Verfassungsdebatte bei Guggenberger/Stein (Fn. 4) und Guggenberger/Meier (Fn. 4).

⁶¹ Vgl. zu Art. 3 GG aus dem GVK-Protokoll der 10. Sitzung Marianne Birtler, S. 11 f.; Uwe-Jens Heuer, S. 12; Hans-Jochen Vogel, S. 15; Gisela Bohr, S. 18; Walter Remmers, S. 25; Christel Hanewinkel, S. 28; zu Art. 6 GG aus dem GVK-Protokoll der 14. Sitzung Jutta Limbach, S. 6, sowie Uwe-Jens Heuer, S. 12. Vgl. zur Diskussion um Art. 3 Abs. 2 GG auch den Antrag der SPD (Kommissionsdrucksache Nr. 13) sowie die weiteren Formulierungsvorschläge (Arbeitsunterlage Nr. 100), zur Debatte um Art. 6 GG die Anträge der SPD (Kommissionsdrucksachen Nr. 74 und 76) und der PDS (Kommissionsdrucksache Nr. 63).

⁶² Gisela Bohr, GVK-Protokoll der 10. Sitzung, S. 18; demgegenüber machte jedoch Christel Hanewinkel deutlich, daß sich die Erwerbstätigkeit von Frauen in der DDR kaum auf höherqualifizierte Berufe erstreckte und in der Praxis daher mit der Situation im Westen durchaus vergleichbar sei; vgl. 10. Sitzung, S. 28.

Die Erweiterung des Grundgesetzes um direktdemokratische Gesetzgebungsverfahren war neben dem Bereich der Staatsziele das zweite große Thema der GVK, bei dem es zentral um die Einbringung »ostdeutscher Interessen« in die gesamtdeutsche Verfassung ging. Die Diskussion stand dabei ganz im Zeichen der friedlichen Revolution in der ehemaligen DDR, und damit prallten die unterschiedlichen Deutungsmuster der Ereignisse von 1989 nochmals deutlich aufeinander:

Für die Reformbefürworter⁶³ unter den Ostdeutschen ging es hier um den zentralen Punkt ihrer Verfassungserwartungen, an dem jene positive DDR-Erfahrung von 1989, jenes neu erworbene Selbstbewußtsein verfassungspolitisch umgesetzt und damit verhindert werden sollte, »daß von unseren Dingen fast nichts übrig bleibt.«⁶⁴ Denn das plebiszitäre Aufbegehren des Volkes in der ehemaligen DDR habe eine neue Stufe von Bürgeraktivität und mit ihr eine neue Form der Demokratie hervorgebracht, die eben deshalb ernstgenommen werden müßten, weil gerade auch die Ostdeutschen, die 40 Jahre lang ihrer politischen Mitwirkung beraubt waren, nunmehr ein besonderes Interesse an direktdemokratischer Partizipation hätten. Letztendlich gehe es bei der Diskussion um die Plebiszite darum, in welcher Weise das Grundgesetz und die Gemeinsame Verfassungskommission zu den Vorgängen im Herbst 1989 Stellung nähmen.⁶⁵

Demgegenüber respektierten Christdemokraten und Liberale in der GVK die DDR-Revolution lediglich als »Ausnahmesituation«⁶⁶, als einen historischen Augenblick, der jedoch über die Momentaufnahme hinaus noch keine Rückschlüsse für den »Normalfall« zulasse. Vielmehr sei der Vergleich zwischen der DDR-Endzeit und der bundesrepublikanischen Verfassungsnormalität unzulässig, weil es sich auf der einen Seite um eine Diktatur und auf der anderen Seite um ein funktionierendes demokratisches System handele.⁶⁷ Schließlich könne, so übernahm wieder Steffen Heitmann⁶⁸ den »ostdeutschen Part« in der Union, das Volk seinen Sach- und Menschenverstand nur in gesellschaftlichen Extremsituationen wie 1989 direktdemokratisch umsetzen, wobei die Montagsdemonstranten auch nur ein Teil dieses Volkes gewesen seien. Denn immerhin hätte sich die Mehrheit der Ostdeutschen für das bewährte Repräsentativsystem des Grundgesetzes ausgesprochen, womit letztlich zu bezweifeln sei, ob »auch nur ein überwiegender Teil der Menschen im Osten Interesse daran haben könnte«, plebiszitäre Komponenten im Grundgesetz einzufügen.⁶⁹ Während also auf Bundesebene wegen des vorhandenen stabilen Staatswesens kein Verfassungsänderungsbedarf bestehe, sei demgegenüber die »verfassungspolitische Bewußtseinslage« bei der Neugründung der Staatswesen in den ostdeutschen Bundesländern eine andere und daher die »Volksgesetzgebung dort eine bewußte Aufnahme des vorhandenen Bewußtseins«.

Der Widerspruch ist offensichtlich: Während Heitmann für die Ablehnung der Plebiszite auf Bundesebene auf ein mangelndes Interesse der Ostdeutschen verweist,

63 Anträge zur Änderung des Grundgesetzes im Bereich plebiszitärer Gesetzgebungsverfahren waren in der GVK von der SPD (Kommissionsdrucksachen Nr. 35, 36 und 51) und vom Bündnis 90/Die Grünen (Kommissionsdrucksache 32) gestellt worden.

64 Konrad Elmer, GVK-Protokoll der 6. Sitzung, S. 17; vgl. ebd. auch Wolfgang Thierse, S. 6.

65 Vgl. Wolfgang Ullmann, GVK-Protokoll der 6. Sitzung, S. 13, sowie aus der 17. Sitzung Roland Resch, S. 39, und Konrad Elmer, S. 40.

66 Norbert Geis, GVK-Protokoll der 6. Sitzung, S. 19.

67 Vgl. Ulrich Irmer, GVK-Protokoll der 17. Sitzung, S. 37, sowie die Ausführungen des Sachverständigen Edzard Schmidt-Jortzig aus dem Protokoll der 2. Öffentlichen Anhörung, S. 39.

68 Vgl. zum folgenden GVK-Protokoll der 6. Sitzung, S. 7 f.

69 Für Heitmann ging es demgemäß auch nicht um eine Reaktion auf ein gewachsenes Partizipationsbedürfnis der Bürger, sondern darum, deren »Recht auf politische Abstinenz« zu schützen; vgl. GVK-Protokoll der 6. Sitzung, S. 8.

führt er für ihre Rechtfertigung auf Landesebene gerade ein »vorhandenes Bewußtsein« der Ostdeutschen für direktdemokratische Mitbestimmung an. Und wiederum scheinen die Inhalte der ostdeutschen Landesverfassungen ausschließlich aufgrund des dortigen konstitutionellen Prozesses legitim.

Darüber hinaus – und dies trifft wieder auf beide Seiten zu – wurden die verschiedenen Phasen der Revolutions- und Vereinigungsprozesses von den Kontrahenten einander entgegengehalten: »Wir sind das Volk« stand gegen »Wir sind ein Volk«, der Herbst 1989 stand gegen den März 1990 – und letztendlich standen sich damit doch wieder »linke« Reformer und »rechte« Bewahrer des Grundgesetzes gegenüber, die sich im Streit über ihre jeweils als »ostdeutsch« vorgebrachten – und sicherlich auch so empfundenen – verfassungspolitischen Positionen jene »höhere Weihe« ihrer Argumente gegenseitig in Abrede stellten. Dies aber führte dazu, daß immer dann, wenn »ostdeutsche Interessen« auf der Diskussionsbühne erschienen, die Debatten in einer argumentativen Sackgasse endeten und damit aus dem Blick geriet, ob eine Verfassungsänderung im Bereich der direkten Demokratie gerade vor dem Hintergrund des Jahres 1989 im *gesamtdeutschen* Interesse gelegen hätte.

4. »Innere Einheit«

Das Thema »innere Einheit« hatte für die Verfassungsdiskussion in der GVK sicherlich doppelte Bedeutung: Zum einen war dies die große themenübergreifende Überschrift, unter der gerade die hinsichtlich der »ostdeutschen Interessen« strittigen Aspekte diskutiert wurden. Zum anderen war der Begriff der »inneren Einheit« jedoch auch explizit Gegenstand von Vorschlägen zur Änderung des Grundgesetzes, auf die im folgenden kurz eingegangen werden soll. Dabei sei vorangestellt, daß die »innere Einheit« ein Anliegen beschreibt, das – wenn man es denn in die Verfassung schreiben will – nur auf Bundesebene thematisiert werden kann und damit über die bislang behandelten und in den ostdeutschen Landesverfassungen verankerten Verfassungsprinzipien hinausgeht, weil es sich gerade auf eine gesamtdeutsche Integration über die Ländergrenzen hinweg richtet.

a) Präambel

Vor diesem Hintergrund ist es zu verstehen – und zu begrüßen –, daß bei der Debatte um die Aufnahme des Begriffs der »inneren Einheit« in die Präambel⁷⁰ die »ostdeutschen Interessen«, so sie denn hinter den Diskussionsbeiträgen standen, vornehmlich in gesamtdeutschen Argumenten aufgingen. Allerdings litt die Debatte auch hier unter dem ungelösten Konflikt über die vereinigungsbedingte Aufgabenstellung der GVK, der auch unter »ostdeutschem Vorzeichen« zu betrachten ist: Während Wolfgang Ullmann der Auffassung war, »daß diese Kommission eine Verfassung im Blick auf das Jahr 1989 schreibt«⁷¹, stand für Friedrich-Adolf Jahn und die CDU/CSU fest: »Es gibt keine neue Verfassung, es bleibt bei der alten Verfassung«, und daher sei auch eine Änderung der Präambel nicht diskutabel.⁷² Damit ergab sich also noch keineswegs ein Bild der Einvernehmlichkeit über Sinn und Nutzen einer Präambelerweiterung. Die Diskussion widmete sich aber vor allem gesamtdeutschen Fragen – ob die gegenwärtige Präambelformulierung von der »Vollendung der Einheit« über-

70 Vgl. die Anträge der SPD (Kommissionsdrucksache Nr. 68) und des Bündnis 90/Die Grünen (Kommissionsdrucksache Nr. 72).

71 GVK-Protokoll der 20. Sitzung, S. 11.

72 Friedrich-Adolf Jahn, GVK-Protokoll der 20. Sitzung, S. 20.

haupt zutreffend oder nicht vielmehr eine Aufnahme der zu vollendenden »inneren Einheit« in die Präambel angezeigt sei⁷³ – und schien damit von dem lähmenden Streit um die »ostdeutsche Herkunft« einzelner Argumente befreit.

Dennoch flammte am Ende der Debatte noch ein unter »ostdeutschem Vorzeichen« eingebrachter Diskussionsbeitrag auf, als es wiederum Steffen Heitmann war, der zur Aufnahme der »inneren Einheit« in die Präambel bemerkte, daß sich dazu »bisher nur Menschen geäußert [haben], die dafür sind, und Menschen, die aus dem Westen kommen«, um daran »ostdeutsche Argumente« gegen eine Verfassungsänderung anzuschließen.⁷⁴ Selbst bei einem Thema, bei dem sich »ostdeutsche« und »westdeutsche« Interessen kaum unterscheiden konnten, wurde also ein »ostdeutscher Einwand« einer »westdeutschen Sichtweise« entgegengehalten, so daß der Eindruck entsteht, als hätte sich die Argumentation mit den »ostdeutschen Interessen« bereits zu einem eingefahrenen Diskussionsmuster verselbständigt, von dem sich offenbar nicht leicht zu lösen war.

b) »Vollendung der Einheit«, Ostdeutsche Kammer und politische Haltung zur DDR

In puncto »innere Einheit« hatte die PDS offenbar deutlich andere Vorstellungen als die übrigen politischen Kräfte in der GVK, so daß sie an dieser Stelle Erwähnung finden sollen, um die Spannweite »ostdeutscher Interessen« in der Verfassungskommission zu vervollständigen: Nachdem die mehrmaligen Appelle Uwe-Jens Heuers zur Verankerung eines Staatsziels »Vollendung der Einheit« ungehört verhallt waren,⁷⁵ legte er für die PDS zwei Anträge⁷⁶ vor, in denen dem Anliegen einerseits durch die Institutionalisierung einer »Ostdeutschen Kammer« zur »Wahrung der Rechte der DDR« sowie andererseits durch ein verfassungsrechtliches Verbot der »Diskriminierung wegen der politischen Haltung zur DDR« gedient werden sollte.

Beide Anträge ernteten nur eine Ja-Stimme – die des PDS-Vertreters – und im übrigen Empörung über den Versuch einer »Generalamnestie ehemals politisch Verantwortlicher der SED/DDR-Diktatur mit Verfassungsrang«.⁷⁷ Sie zeigen damit aber auch auf, wie groß das Spektrum »ostdeutscher Interessen« in der GVK war: Es

⁷³ Während die Verfechter einer Präambeländerung auf den noch unbestimmbaren Zeithorizont und die politische Bedeutung der mit der »inneren Einheit« gestellten Aufgabe hinwiesen, begründete die Union ihre Ablehnung eher widersprüchlich: Einerseits werde die »innere Einheit« auch ohne die Aufnahme in die Verfassung in mittelfristiger Zeit erreicht und sei daher nicht in die langfristig wirkende Verfassung aufzunehmen, andererseits sei die »innere Einheit« eine sich ständig stellende Aufgabe, die nicht eigens im Verfassungstext benannt werden müsse. Zeitlich limitierte Besonderheit und zeitlose Selbstverständlichkeit wurden also gleichermaßen für die Ablehnung einer Ergänzung in Anspruch genommen. Vgl. aus dem GVK-Protokoll der 20. Sitzung Hans-Jochen Vogel, S. 16, sowie Friedrich-Adolf Jahn, S. 20, und Norbert Geis, S. 22.

⁷⁴ Steffen Heitmann, GVK-Protokoll der 25. Sitzung, S. 30. Dabei war die Überlegung Heitmanns, der Hinweis auf die »innere Einheit« könne auch die Betonung einer »inneren Trennung« beinhalten, gerade aus gesamtdeutscher Sicht durchaus bedenkenswert und hätte daher der Hervorhebung seiner ostdeutschen Herkunft gar nicht bedurft.

⁷⁵ Vgl. GVK-Protokoll der 6. Sitzung, S. 33, und der 12. Sitzung, S. 16.

⁷⁶ Kommissionsdrucksachen 26 und 88 zu Art. 116a und 116b GG (neu). In Art. 116a GG war die Verpflichtung des Staates zur »Herstellung gleichwertiger sozialer und wirtschaftlicher Lebensverhältnisse« zwischen Ost- und Westdeutschland vorgesehen, die zusätzlich durch eine »Ostdeutsche Kammer« institutionell flankiert werden sollte, in der »gewählte ostdeutsche Abgeordnete« ausgestattet mit Minderheitenrechten die Rechte zugunsten der DDR nach dem Einigungsvertrag wahrnehmen sollten. Art. 116b sollte jede Rechtsbeeinträchtigung von natürlichen oder juristischen Personen wegen ihrer politischen Haltung zur DDR verbieten, wobei nach der Begründung des PDS-Antrags der Beitritt des Saarlandes 1956 als Vorbild diene. Daß es damals im französisch verwalteten Saarland weder eine Diktatur noch eine Staatssicherheit gegeben hatte, wurde im PDS-Antrag freilich nicht vermerkt.

⁷⁷ Angelika Barbe, GVK-Protokoll der 25. Sitzung, S. 56; zum Abstimmungsergebnis vgl. ebd. S. 62.

reichte von der Forderung nach institutioneller Absicherung von »Rechten der DDR« bis hin zu der Ansicht, daß nach dem Beitritt der DDR nach Art. 23 GG (a. F.) eine Änderung des materiellen Verfassungsrechts grundsätzlich nicht in Betracht käme.

IV. »Westdeutsche Diskussionen« aus »ostdeutscher Sicht«?

»Die Diskussion verlief sachlich, die Auseinandersetzung temperiert, das Verfahren zügig und konzentriert, auf zumeist hohem parlamentarischem Niveau«, schrieb Josef Isensee⁷⁸ über die Gemeinsame Verfassungskommission und hatte damit in jenen Fällen Recht, in denen »ostdeutsche Verfassungsinteressen« nicht das Bild der Debatten bestimmten. Obwohl, so sollte man meinen, gerade die Erfahrungen des Jahres 1989 der nachfolgenden Diskussion einen Gewinn an Flexibilität, neuen Eindrücken und damit an Offenheit beschert haben müßten, konnten die »ostdeutschen Argumente« nämlich nicht zur Flexibilität der Debatte beitragen, weil sie schon früh nach starren Diskussionsmustern verliefen, die einen konstruktiven Verständigungsprozeß regelmäßig verhinderten: Wer »Ostdeutsches« vortrug, erntete Zweifel an der wirklichen ostdeutschen Herkunft seiner Argumente, wer »Westdeutsches« vortrug, dem wurde die Herkunft seiner Argumente per se vorgehalten.

Dabei waren die »ostdeutschen Interessen« oftmals nur ein Teilaspekt der jeweiligen Problematik, aber sie selbst wurden meist schnell zu einem größeren Problem, weil sie – auf beiden Seiten – die deutliche Sicht auf den eigentlichen Problemstoff behinderten: Hinter der unterschiedlichen Deutung »ostdeutscher Interessen« verbarg sich in den meisten Fällen ein grundsätzlich unterschiedliches Verfassungsverständnis, das jedoch als solches nicht deutlich thematisiert wurde und daher unterschwellig, aber stetig die meisten Diskussionen gerade bei den »ostdeutschen Themen« durchzog: die Perzeption von Verfassungsrecht als Bürger- und Gesellschaftsordnung oder als reine Staatsordnung. Sicherlich ist kaum anzunehmen, daß, wenn die Unterschiede im Verfassungsverständnis geklärt oder wenigstens thematisiert worden wären, überhaupt keine Diskussion darüber stattgefunden hätte, was »die Ostdeutschen« denn nun vom gesamtdeutschen Verfassungsgesetzgeber erwarteten. Da sich aber an der Kategorie »Verfassungsverständnis« nicht die Ostdeutschen von den Westdeutschen, sondern die progressiven Verfassungsreformer von den konservativen Verfassungsbewahrern schieden, wäre zumindest deutlicher zu erkennen gewesen, daß es nicht primär »Ossis« und »Wessis« waren, die in ihren Vorstellungen voneinander abwichen, sondern die verschiedenen, auf Ost *und* West sich erstreckenden verfassungspolitischen Lager.

Dennoch haben differierende Vorstellungen von »ostdeutschen Interessen« und »westdeutschen Diskussionen« beachtliches Verharrungsvermögen entwickelt. Ob es sich nun um eine vom Westen »mißbrauchte Einheit«⁷⁹ und »herbeigeredete Verfassungsdebatte«⁸⁰ gehandelt haben mag oder um eine »Enttäuschung im Osten«⁸¹, weil »aus dem Westen nichts Neues«⁸² kam: Die Verfassungsdiskussion wird – und das haben sämtliche Gespräche des Verfassers mit den ostdeutschen GVK-Mitglie-

78 Isensee (Fn. 1), S. 2583.

79 Heitmann (Fn. 13).

80 Isensee (Fn. 13).

81 Bräutigam (Fn. 9).

82 Vogel (Fn. 26).

den bestätigt⁸³ – als eine westdeutsch dominierte betrachtet entweder, weil sich »die Westdeutschen« über die »Ost-Anliegen« einfach hinweggesetzt hätten, oder, weil es statt echter »ostdeutscher Anliegen« nur alt-aufgewärmte »West-Forderungen« gegeben hätte. Folgte man derartigen Argumenten, so wären folglich die »ostdeutschen Interessen« in der GVK entweder übergangen worden oder gar nicht existent gewesen! Damit wurde in beiden Fällen deutlich ein »westdeutsches« Diskussionsverhalten angeklagt, und das ist zunächst auch durchaus logisch: Wenn die eigene Position die »richtige«, »ostdeutsche« ist, muß die andere die »falsche«, »westdeutsche« Position sein. Klar ist jedoch auch, daß als »Schuldige« natürlich nur die »Wessis« des jeweils anderen politischen Lagers identifiziert wurden, nämlich zum einen die »rechten« – wegen der Nichtbeachtung »ostdeutscher« Interessen – und zum anderen die »linken« – wegen der Instrumentalisierung der Ostdeutschen für alte »westdeutsche« Interessen, – und daß damit wiederum das politische Lagerdenken auf beiden Seiten auch die »ostdeutsche Sicht« der »westdeutschen Diskussionen« prägte.⁸⁴ Dabei ist trotz allem sicherlich richtig, daß die Beratungen in der Gemeinsamen Verfassungskommission für Ost- und Westdeutsche insofern unterschiedliche Bedeutung hatten, als sie für die ostdeutschen Kommissionsmitglieder sicherlich eine neue Erfahrung darstellten und zum Teil mit großen Erwartungen verknüpft wurden, während sie für viele Westdeutsche nur eine Etappe in einem bereits seit längerem geführten verfassungspolitischen Dauerkampf waren. Daß man sich deshalb jedoch gegenseitig vorwarf, entweder »alte Hüte« auf's verfassungspolitische Parkett zu bringen oder unfähig zu sein, sich von alten Diskussionsmustern zu lösen, war nur vordergründig an ein »westdeutsches«, weil eigentlich parteipolitisches Gegenüber gerichtet.

Letztendlich ergibt sich damit ein deutlicher Widerspruch zwischen den Ergebnissen der Befragung unter den ostdeutschen Kommissionsmitgliedern⁸⁵ und dem Befund aus der Untersuchung der Kommissionsprotokolle: Nahmen die »ostdeutschen Verfassungsinteressen« anhand der Befragungsergebnisse noch deutlich auf die Neuerungen der ostdeutschen Landesverfassungen Bezug, so sind sie nunmehr kaum einheitlich zu identifizieren. Der Widerspruch findet sich auch in weiteren Antworten der Befragten: Obwohl die Mehrheit ein spezifisch ostdeutsches Interesse an Verfassungsänderungen in den hier als »ostdeutsche Themen« behandelten Bereichen konstatiert hat und die »ostdeutschen Argumente« jene Themenbereiche auch in der GVK mitprägten, gibt der ganz überwiegende Teil der befragten ostdeutschen Kommissionsmitglieder an, daß die Kommissionsverhandlungen gerade hinsichtlich der Einbringung »ostdeutscher Interessen« weit mehr von einem verfassungspolitischen »Links«-»Rechts«-Gegensatz geprägt waren als von einem verfassungspolitischen Konflikt zwischen »Ossis« und »Wessis«.⁸⁶ Gerade jene Themen, die unter dem

83 Die Einschätzungen der ostdeutschen Kommissionsmitglieder reichten von »der Unfähigkeit der westdeutschen Politikelite, den Zeitenbruch 1989/90 als Notwendigkeit zu begreifen, auch die eingefahrenen Gleise der Bundesrepublik verlassen zu müssen«, bis hin zu der Ansicht, daß die Ostdeutschen in der GVK »ideologische Stellvertreterkriege« für die Westdeutschen geführt hätten. Vgl. auch Kloepfer (Fn. 2), S. 148; Heitmann (Fn. 10), S. 4 ff.; sowie: Otto Depenheuer, Fragwürdige Reform des Grundgesetzes, in: Die politische Meinung 4/94, S. 17–25, bes. S. 19.

84 Nur nebenbei sei bemerkt, daß damit die Frage, die für die Existenz »ostdeutscher Interessen« oder »Identitäten« entscheidend wäre, noch keinesfalls gestellt oder gar beantwortet ist: Gibt es eine *authentisch ostdeutsche Linke* und/oder eine *authentisch ostdeutsche Rechte*, und worin unterscheiden sich beide von ihren westlichen Pendanten? Die Frage zu beantworten ist hier nicht möglich; sie zu stellen erscheint angesichts der politisch polarisierten Ost-West-Problematik allerdings notwendig, um die Diskussion über die »innere Einheit« von politischem Lagerdenken zu lösen und damit erst die Voraussetzung für einen Prozeß der ernsthaften Selbstvergewisserung zu schaffen.

85 Vgl. oben unter II.3.

86 Es wurde die Frage gestellt, zwischen welchen Gruppen in der GVK die höchst/niedrigste Übereinstimmung hinsichtlich der Einbringung ostdeutscher Interessen in die GVK bestanden habe, wobei mit

Vorzeichen »originär ostdeutscher« Verfassungsänderungsinteressen gesehen wurden, erfuhren also in der GVK eine parteipolitisch polarisierte Behandlung. Zwar kann daraus nicht bereits gefolgert werden, daß es originär »ostdeutsche Interessen« in der GVK gar nicht, sondern nur ihre parteitaktische Nutzung gegeben habe – dem Vorwurf der parteipolitischen Instrumentalisierung »ostdeutscher Interessen« soll sich hier nicht angeschlossen werden, weil die Redlichkeit der »ostdeutschen Argumentationen« hier nicht in Abrede gestellt werden kann und soll.⁸⁷ Es bleibt aber zu untersuchen, ob und inwieweit parteipolitisch geprägte Verhandlungsstrukturen in der GVK Einfluß auf die Beratung der »ostdeutschen Themen« genommen haben.

V. »Ostdeutsche Verfassungsthemen« und die Verhandlungsstrukturen der GVK⁸⁸

Faßt man die Ergebnisse der bisherigen Analyse zusammen, so ergeben sich in bezug auf die »ostdeutschen Interessen« in der GVK zwei zentrale Aspekte, die Inhalt und Verfahren der Kommissionsverhandlungen betreffen: In der inhaltlichen Auseinandersetzung konnten die »ostdeutschen Argumente« kaum positive Akzente setzen, weil sie regelmäßig in einer argumentativen Sackgasse endeten, eine gesamtdeutsche Ausrichtung der Verhandlungen oftmals verhinderten und schließlich dazu beitrugen, das eigentliche Problem – die grundsätzlichen Unterschiede im Verfassungsverständnis der Kontrahenten – in den Hintergrund zu drängen. Hinsichtlich des Beratungsverfahrens ist deutlich geworden, daß die »ostdeutschen Argumente« in eine parteipolitisch geprägte Auseinandersetzung eingebunden waren, bei der sich – nicht immer einheitlich – SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS auf der einen und CDU und FDP auf der anderen Seite gegenüberstanden, die also – parteipolitisch betrachtet – durch eine Frontstellung zwischen Bundestagskoalition und -opposition geprägt war. Auch hier konnten die »ostdeutschen Argumente« nicht befriedigend wirken und parteienübergreifend-gemeinsame Positionen herbeiführen. Dabei hat sich gezeigt, daß die Debatten um die »ostdeutschen Interessen« zwar deutlicher Ausdruck, aber weder in bezug auf den Inhalt noch hinsichtlich des Verfahrens der eigentliche Grund der Verhandlungsschwierigkeiten in der Gemeinsamen Verfassungskommission waren. Vielmehr haben Zusammensetzung, Organisations- und Verhandlungsstrukturen der GVK die Beratungen geprägt, in die die »ostdeutschen Argumente« eingebettet waren.

Daher soll der bereits erwähnte Unterschied zwischen den »ostdeutschen Themen« einerseits und den Bereichen »Europa« und »Bund-Länder« andererseits noch einmal aufgegriffen werden: Hatten sich hier rege Diskussionen um »ostdeutsche Interessen«, aber keine positiven Verhandlungsergebnisse ergeben, so waren dort

»Linken« und »Rechten«, Bund und Ländern sowie Ostdeutschen und Westdeutschen drei Gruppen vorgegeben wurden, innerhalb derer das Maß an Übereinstimmung auf einer Skala von 1 (niedrig) bis 3 (hoch) angegeben werden konnte. Während zwei von elf Befragten die Übereinstimmung zwischen Ost- und Westdeutschen als niedrig, acht als durchschnittlich und einer als hoch einschätzten, gaben von elf Befragten in bezug auf »linke« und »rechte« Verfassungspolitiker nur einer eine hohe, vier eine durchschnittliche, aber acht eine niedrige Übereinstimmung an.

⁸⁷ So aber Isensee (Fn. 1/Fn. 13) und Heitmann (Fn. 13). Im übrigen: Wäre der Vorwurf berechtigt, dann trafe er keinesfalls nur auf die »linke« Seite des politischen Spektrums zu, wie seine Urheber glauben machen wollen.

⁸⁸ Dazu demnächst ausführlich die Dissertation des Verfassers, Verfassungspatriotismus zwischen Resignation und Selbstbestätigung. Die Verfassungsdiskussion der deutschen Einheit in der parlamentarischen Auseinandersetzung.

kaum »ostdeutsche Argumente«, aber eine ganze Reihe von Kommissionsempfehlungen entstanden. Dabei werden jedoch die unterschiedlichen Beratungsergebnisse schwerlich allein auf die Existenz »ostdeutscher Debatten« zurückzuführen sein, sondern auch auf die Tatsache, daß es sich bei der Beratung der europa- und föderalismuspezifischen Materie nicht um materiell-rechtliche Belange, sondern um organisationsrechtliche Normen handelte, bei denen der Gegensatz von »Ethos« und »normativer Stringenz« der Verfassung nicht zum zentralen Problem werden konnte.

Wichtiger noch erscheint an dieser Stelle, daß es sich bei den europa- und föderalismuspolitischen Komplexen um institutionell geprägte, zwischen Bundes- und Landespolitikern geführte Kontroversen gehandelt hat, bei den hier als »ostdeutsche Themen« behandelten Fällen aber um parteipolitisch geführte Auseinandersetzungen. Von Bedeutung wird dies deshalb, weil mit beiden unterschiedlichen Konstellationen völlig unterschiedliche Verhandlungsstrukturen verbunden waren. Denn die Vorbereitung der jeweiligen Kommissionsitzungen fand in sogenannten Arbeitsgruppen statt, in denen zwar Bundes- und Landespolitiker zusammenarbeiteten, die aber streng nach Parteien getrennt und an die jeweiligen Bundestagsfraktionen und -gruppen gekoppelt waren. Damit ergaben sich schon im Vorfeld der eigentlichen Kommissionsberatungen deutlich unterschiedliche Verhandlungskonstellationen, denn bei der Europa- und Bund-Länder-Problematik verliefen die Meinungsunterschiede quer durch die Parteien und damit quer durch die vorbereitenden Arbeitsgruppen, so daß die verschiedenen Standpunkte jeweils im eigenen Lager nicht nur beraten, sondern bereits harmonisiert werden mußten. War dort also der Verhandlungsgegner in die vorbereitende Gesprächsrunde eingegliedert, so wurde er in anderen Fällen – eben bei den »ostdeutschen« Themen – ausgegrenzt: Weil die potentiellen Verhandlungsgegner nicht in die eigene Gruppe integriert waren, wurden hier keine Standpunkte harmonisiert, sondern die des Verhandlungsgegners lediglich antizipiert, um sich von ihnen abgrenzen zu können. Damit entsprach das erste Verfahren einer Vorabverständigung, während das zweite Verfahren meist nicht mehr als eine Vorabfestlegung erzeugte.

Tatsächlich konnte die GVK in der Regel nur dann zu positiven Empfehlungen gelangen, wenn neben der parteipolitischen wenigstens eine weitere Konfrontationslinie bestand, die quer zum Parteienraster verlief.⁸⁹ Dies war auch beim Thema »Gleichberechtigung« der Fall, das von den Frauen in die Arbeitsgruppen getragen wurde und dort für gruppeninterne Diskussionen sorgte.⁹⁰ Während sich daher die Diskutanten in diesen Fällen nicht nur mit der eigenen politischen Einheit der Arbeitsgruppe, sondern darüber hinaus auch mit der Gruppe der Frauen oder der Länder identifizierten und dort in wechselnden Gesprächskreisen zusammenarbeiteten, fand eine entsprechende Gruppenidentifikation oder Zusammenarbeit zwischen den ostdeutschen Kommissionsmitgliedern in der GVK über die politischen Lagergrenzen hinweg nicht statt.⁹¹

⁸⁹ Dies traf, wie erwähnt, auf die Gleichberechtigung und die Europa- und Bund-Länder-Themen, aber auch auf den Bereich des Minderheitenschutzes zu, bei dem sich die Landesinteressen Sachsens, Brandenburgs und Schleswig-Holsteins trafen, die in dieser Hinsicht auch außerhalb der Arbeitsgruppen eng zusammenarbeiteten. Beim Umweltschutz dagegen ergab sich nicht nur keine zusätzliche Konfrontationslinie, sondern bei der (ersten) Abstimmung am 11. Februar 1993 bekanntermaßen auch ein Debakel, das zu einer ersten Krise der Kommissionsarbeit führte. Währenddessen konnte etwa in der Frage der territorialen Neugliederung (Art. 29 GG), bei der zu der parteipolitischen Konfrontationsebene noch zwei weitere traten – nämlich zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern selbst –, trotz heftiger Diskussionen am Ende Einstimmigkeit erreicht werden.

⁹⁰ Vgl. Gunter Bannas, Frauen und Männer für Gleichberechtigung, FAZ vom 17. 3. 1993.

⁹¹ Während die Länder ihre verfassungspolitischen Forderungen schon im Bundesrat und dessen »Kommission Verfassungsreform« koordiniert hatten (vgl. BR-Drs 360/92, Bericht der Kommission Verfassungs-

Die Argumentation mit den »ostdeutschen Interessen« konnte somit keine befriedigende Wirkung für die Kommissionsverhandlungen entfalten, weil sie keine neue Konfrontationslinie in die Parteien hineintrug, im Gegenteil: Das Aufkommen »ostdeutscher Argumente« stieg und sank mit dem Grad parteipolitischer Polarisierung und war gerade immer dann sehr hoch, wenn ein verfassungspolitischer Kompromiß zwischen den Parteien nicht (mehr) in Aussicht stand. Sobald dagegen andere Konfrontationslinien hinzukamen, die quer durch die Parteien verliefen, ging auch die Argumentation mit »ostdeutschen Interessen« stark zurück.⁹¹ Ob sich die »ostdeutschen Interessen« dabei in die parteipolitische Auseinandersetzung integrierten oder von ihr absorbiert wurden, mag durchaus unterschiedlich eingeschätzt werden. Fest steht jedoch, daß die »ostdeutschen Diskussionen«, so starr, wie sie in der GVK geführt wurden, kein Korrektiv zur Parteienkonkurrenz, sondern geradezu ein *Indikator für eine parteipolitisch geprägte Diskussion* waren.

So führten sie die Kommissionsberatungen nicht nur immer wieder auf die Ebene der Spekulation über die »ostdeutschen Anliegen«, sondern erzeugen eine Art »Schein-Konfrontationsebene«, die nicht quer durch die Parteien verlief, sondern an den Parteilinien entlang. Daß sie sich jedoch hartnäckig hielt, verdeutlichen auch die weiteren Ergebnisse der Umfrage unter den ostdeutschen Kommissionsmitgliedern: Gefragt nach dem Stellenwert »ostdeutscher Interessen« einerseits in der eigenen Arbeitsgruppe und andererseits in der Verfassungskommission insgesamt, gibt eine ganz überwiegende Mehrheit an, daß die »ostdeutschen Interessen« in der GVK zu kurz gekommen seien, während sie in der eigenen Arbeitsgruppe dagegen mehr oder weniger adäquaten Stellenwert besessen hätten (Abbildungen 4 und 5).

Damit ergibt sich ein deutliches Bild: Obwohl die »ostdeutschen Interessen« durch-

Abbildung 4

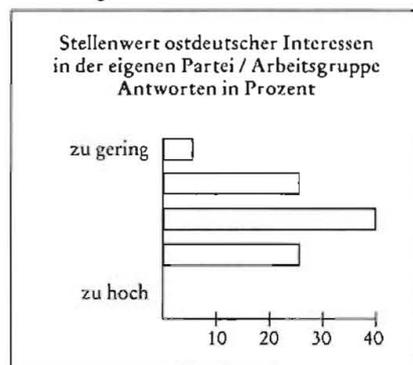
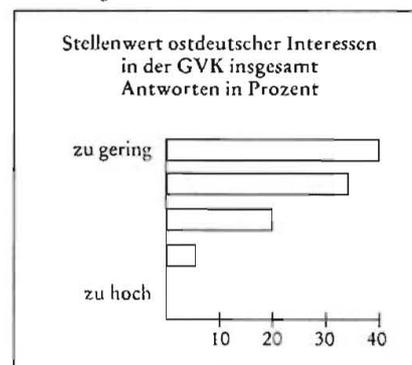


Abbildung 5



reform des Bundesrates) und auch die Frauen sich zum Teil im Vorfeld der jeweiligen GVK-Sitzungen regelmäßig trafen, waren für die Abstimmungsprozesse hinsichtlich der »ostdeutschen Interessen« allein die Arbeitsgruppen die wichtigen Gremien. Daß die Zusammenarbeit unter den Ostdeutschen zwar über Parteigrenzen, aber kaum über politische Lagergrenzen – gemeint sind die Lager von Opposition und Koalition auf Bundesebene – hinaus gingen, hat die Umfrage unter den ostdeutschen Kommissionsmitgliedern bestätigt, als nach Abstimmungsprozessen oder Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Parteien gefragt wurde: Während nur ganz vereinzelt Kontakte zwischen SPD und CDU/CSU oder FDP angegeben wurden, verläuft die »Kontakt-Trennlinie« ganz deutlich zwischen CDU/CSU und FDP auf der einen und SPD, Bündnis 90/Die Grünen und (mit deutlichen Abstrichen) PDS auf der anderen Seite.

⁹² So flammten die »ostdeutschen Argumente« bei der Diskussion um den Datenschutz erst in der 17. Sitzung auf, als abzusehen war, daß zwischen den Parteien keine Einigung zustande kommen würde. Demgegenüber ebten die »ostdeutschen Diskussionen« bei der Beratung des Gleichberechtigungsaufsatzes deutlich ab, als der Inhalt der Verfassungsänderung zwar noch umstritten, aber doch erkennbar war, daß man sich auf eine Kommissionsempfehlung einigen würde.

aus wirklich als »ostdeutsche« gesehen wurden, sind sie doch in erster Linie von politischen Ansichten geprägt, die nicht Ostdeutsche von Westdeutschen, sondern »Linke« von »Rechten« unterscheiden. Die in der GVK vorgebrachten und zum Teil gegensätzlichen »ostdeutschen Interessen« mögen also subjektiv durchaus als solche empfunden worden sein. Objektiv betrachtet waren sie Ansichten nicht ausschließlich ostdeutsch-, sondern besonders politisch-positionierten Charakters. Die Argumente werden dadurch nicht weniger aussagekräftig und schon gar nicht »weniger ostdeutsch«. Sie verlieren aber den Charakter des Absoluten, wenn es darum geht, die »ostdeutschen Interessen« generell zu bestimmen. In der GVK jedoch konnten die – von beiden politischen Lagern gleichermaßen geäußerten – »ostdeutschen Ansichten« gerade wegen ihres oftmals erhobenen absoluten Anspruchs auf Verbindlichkeit für alle Ostdeutschen zumeist nicht mehr sein als ein Teilsaspekt parteipolitisch motivierter Argumentationen.

VI. Resümee

Letzten Endes verhinderte also nicht eine größere Kontroverse zwischen Ost- und Westdeutschen, sondern der parteipolitisch geformte Streit der Verfassungspolitiker, daß man sich in der GVK von der Gegenüberstellung »ostdeutscher« und »westdeutscher« Interessen lösen konnte. Weil die »ostdeutschen Interessen« von beiden verfassungspolitischen Lagern entweder als Rechtfertigung gegen verfassungssystematischen Bedenken oder als pauschal eingesetzte Abwehrwaffe gegen jede Art von Veränderung genutzt wurden, verhinderte die Diskussion um die Authentizität der vorgebrachten »ostdeutschen Argumente«, daß der verfassungspolitische Blick im Interesse des Ganzen auf *gesamtdeutsche* Aspekte gerichtet werden konnte.

Dabei beteiligten sich paradoxerweise auch jene konservativen Stimmen besonders rege an dem öffentlichen Schlagabtausch über die »ostdeutschen Interessen«, die selbst die Diskussion für überflüssig hielten: Denn immer nachdem sie der Gegenseite den Mißbrauch der Ostdeutschen für verfassungspolitische Revisionsforderungen vorgeworfen hatten, wurden sie nicht müde, dem sogleich ihre eigene »ostdeutsche Sicht« – nämlich ein »ostdeutsches« Desinteresse an Verfassungsänderungen – entgegenzuhalten. So wurden Inhalt und Zustandekommen der ostdeutschen Landesverfassungen einander entgegengehalten, obwohl auch dies die Sache nicht trifft: Denn unter gesamtdeutschem Blickwinkel geht es doch darum, nicht nur die vierzigjährige SED-Vergangenheit zu bewältigen, sondern gerade auch die vierzigjährige *Teilung* von Ost und West, die doch gerade über die Ländergrenzen hinausging.⁹³ Damit besteht insbesondere auch auf länderübergreifender Verfassungsebene – also beim Grundgesetz – die Möglichkeit und Notwendigkeit, Integration im Sinne eines beiderseitigen Aufeinanderzugehens von Ost und West zu leisten und auf dieser gemeinsamen verfassungspolitischen Wegstrecke zu erkennen, daß »Lehren aus der Vergangenheitserfahrung mit der DDR für eine Zukunftsbewältigung im vereinten Deutschland zu ziehen (...) eine Aufgabe [ist], die *allen* Deutschen zukommt.«⁹⁴ Zwar hätte man sich so die verfassungssystematische Diskussion um Staatsziele, Grundrechte oder Plebiszite nicht ersparen können. Es wäre jedoch möglich gewesen, die Debatten von vielen zusätzlichen Verkrampfungen zu befreien

93 Damit kann der wiederholten Argumentation insbesondere Steffen Heumanns hier nicht gefolgt werden, denn sie stellt eine »ostdeutsche Sichtweise« gegen gesamtdeutsche Interessen.

94 Klopfer (Fn. 2), S. 149 (Hervorhebung im Original).

und die Diskussion nicht bereits immer dann an einen toten Punkt zu führen, sobald von der »ostdeutschen Herkunft« der Argumente die Rede war.

Vor diesem Hintergrund hätten mindestens die »innere Einheit« – die ja nicht nur ein Thema, sondern die eigentliche Prämisse der Gemeinsamen Verfassungskommission war – und der Bezug auf die friedlich-revolutionären Ereignisse von 1989 in das Grundgesetz gelangen und manche weiteren Vorschläge zumindest die Chance erhalten müssen, abseits hartnäckiger gegenseitiger Diskussionsblockaden diskutiert zu werden. Beides ist der GVK nicht gelungen. Die Chance, die Themen unter neuem, nämlich gesamtdeutschen Blickwinkel zu betrachten, hat die Gemeinsame Verfassungskommission nicht nutzen können, und daran hatten sowohl die starren Diskussionsmuster um die »ostdeutschen Interessen« als auch die auf alt-eingefahrene Verhandlungsmuster ausgerichteten institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen der GVK ihren Anteil.

Es hat sich gezeigt, daß es schließlich nicht nur die traurige SED-Vergangenheit ist, die bewältigt werden muß. Es ist vor allem auch der glückliche Ausgangspunkt für die Überwindung der deutsch-deutschen Teilung, die friedliche Revolution in der DDR, über dessen Charakter sich die Deutschen immer noch verständigen müssen. Und soll diese Diskussion um die »innere Einheit« erfolgreich sein, dann wird man davon Abstand nehmen müssen, »ostdeutsche Interessen« entweder zu idealisieren oder zu minimalisieren.

Jan Bockemühl

Private Ermittlungen im Strafprozeß

Ein Beitrag zu der Lehre von den Beweisverboten

Eine Analyse der Problematik strafprozessualer Privatermittlung und deren Verwertbarkeit im Strafprozeß.

1996, 148 S., brosch., 48,- DM, 350,- öS, 44,50 sFr,
 ISBN 3-7890-4502-0
 (Schriftenreihe Deutsche Strafverteidiger e.V., Bd. 10)



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden