

Reform an Haupt und Gliedern

Verfassungsreformen auf Bundesebene von 1495 bis 2005 (Teil 2)**

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, LL.M.*

V. Weimarer Republik und Drittes Reich

Obwohl ihre Bedeutung als Faktor für das Scheitern der Weimarer Republik umstritten ist und im Laufe der letzten Jahrzehnte zunehmend relativiert wurde, besteht ein gewisser Konsens, dass auch die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 an gewichtigen Konstruktionsmängeln litt: Das Übergewicht Preußens im Gesamtbundesstaat, die dem Verfassungswortlaut nach grenzenlose Möglichkeit der Verfassungsänderung, das Splitterparteien fördernde Wahlrecht, die fragile Stellung der Regierung zum Reichstag und die konkurrierende Legitimität des Reichspräsidenten seien hier als Beispiele erwähnt.⁴⁵ Viele dieser Unzulänglichkeiten wurden bereits in der Weimarer Zeit selbst diagnostiziert. In den wenigen Jahren ihrer Geltung fehlte es daher nicht an Bestrebungen zur Reform der Weimarer Reichsverfassung, die sich namentlich auf die Ausgestaltung der Bundesstaatlichkeit und das Verhältnis Preußens zum Reich bezogen.⁴⁶ Über den Inhalt des gebotenen Reformkurses bestand indes wenig Konsens.⁴⁷ Noch

1932, im letzten Jahr der Weimarer Republik, legte der Richter, nationalliberale Reichstagsabgeordnete und zeitweilige Reichsfinanz- und Reichsjustizminister *Eugen Schiffer* den Entwurf einer „neuen Verfassung des Deutschen Reiches“ vor, der u.a. die Abschaffung des „destruktiven“ Misstrauensvotums und die Festlegung eines änderungsfesten Kerns „eherner und unantastbarer Grundsätze“ vorschlug.⁴⁸ Gleichzeitig forderte der amtierende Reichsminister des Inneren *Freiherr von Gayl* anlässlich der Verfassungsfeiern des Jahres 1932 eine Verfassungsreform, die u.a. eine Änderung des Wahlrechts mit der Einschränkung kleinerer Parteien sowie die Beseitigung des Dualismus Preußen-Reich beinhalten sollte.⁴⁹ Die Reformpläne – unter ihnen der durch *Carl Schmitt* entworfene Staatsnotstandsplan der Regierung Schleicher – wurden dabei in den letzten Monaten der Weimarer Republik zunehmend radikaler.⁵⁰

Es fällt ins Auge, dass viele Reformansätze der Weimarer Zeit im Parlamentarischen Rat aufgegriffen wurden und schließlich Eingang in das Grundgesetz gefunden haben. Dennoch darf der Hinweis nicht fehlen, dass auch im Zuge der totalitären Umgestaltung der Weimarer Rechts- und Verfassungsordnung Korrekturen vorgenommen wurden, die bis heute im Grundgesetz ihren Niederschlag finden, und dass der Weg in den Unrechtsstaat administrativ in mancher Hinsicht auch mit einem Modernisierungsschub verbunden war. Dies lässt sich beispielsweise im Infrastrukturbereich nachweisen.⁵¹ Es ist eine ernüchternde Einsicht, dass Deutschland seine sachlich gebotenen verfassungsrechtlichen Korrekturen somit oftmals nur unter den Vorzeichen von Krieg, Diktatur und Neubeginn vorzunehmen vermochte.

VI. Verfassungsreformen unter dem Grundgesetz

Obwohl das Grundgesetz geradezu als Gegenentwurf und Gemeindeverbänden, 1933; dazu *Huber* (Fn. 39), S. 672 ff.

⁴⁸ *Schiffer*, Die neue Verfassung des Deutschen Reiches, eine politische Skizze, 1932; dazu v. *Unruh*, NVwZ 1991, 635 ff.

⁴⁹ Näher *Berthold*, Carl Schmitt und der Staatsnotstandsplan am Ende der Weimarer Republik, 1999, S. 17 f.

⁵⁰ Dazu *Berthold* (Fn. 42), S. 14 ff.; *Schneider* (Fn. 39), § 5 Rn. 84.

⁵¹ Näher dazu *Durner*, in: ders. (Hg.), Straßenrecht und Föderalismus, 2008, S. 7 ff.

** Der erste Teil des Aufsatzes ist erschienen in: Bonner Rechtsjournal 1/2009.

* Der Verfasser ist Inhaber eines Lehrstuhls am Institut für Öffentliches Recht und Direktor des Instituts für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Der vorliegende Essay ist der zweite Teil der gekürzten Fassung eines Beitrags, den der Verfasser zunächst als Vortrag auf dem Symposium „Reform an Haupt und Gliedern. Verfassungsreform in Deutschland und Europa“ zum 65. Geburtstag von Hans-Jürgen Papier am 16. Juli 2008 in München gehalten hat und der in dem gleichnamigen Tagungsband erscheinen wird.

⁴⁵ Vgl. etwa *Apelt*, Geschichte der Weimarer Reichsverfassung, 1946, S. 369 ff.

⁴⁶ Dazu *Apelt* (Fn. 38), S. 386 ff.; *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. VII: Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik, 1984, S. 667 ff.; *Schneider*, in: Isensee/Kirchhof (Fn. 27), § 5 Rn. 84 m.w.N.

⁴⁷ Vgl. etwa einerseits: Zur Revision der Weimarer Reichsverfassung. Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung vom Januar 1924; dazu *Huber* (Fn. 39), S. 669 f. und 679, und andererseits: Leitsätze des Bundes zur Erneuerung des Reiches, 1928, in: *Huber* (Hg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 3, 1965, S. 420 ff.; vgl. auch *Bund zur Erneuerung des Reiches* (Hg.), Die Reichsreform, Bd. I: Allgemeine Grundlagen für die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Reich, Ländern

zu den Konstruktionsfehlern der Weimarer Reichsverfassung konzipiert war,⁵² ist auch diese deutsche Verfassung bis zum heutigen Tag einer ständigen Reformdiskussion ausgesetzt. Viele der zugrunde liegenden Veränderungszwänge ergaben sich dabei aus Nachkriegsentwicklungen, aber auch überkommene Grundfragen des Bundesstaatsrechts haben bis in die Gegenwart Anlass zu Reformüberlegungen gegeben.

1. Stiller Verfassungswandel

Mit der Institutionalisierung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Grundgesetz und der vergleichbaren Stellung des Gerichtshofs im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften hat zweifellos der richterrechtliche Verfassungswandel – und mit ihm der Einfluss der Verfassungsrechtswissenschaft⁵³ – eine völlig neue Dimension gewonnen. Gewiss waren Verfassungen schon vor der Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit keine statischen Systeme, und ebenso ist die richterliche Weiterentwicklung des Verfassungsrechts keine Besonderheit der bundesrepublikanischen oder der europäischen Rechtsordnung.⁵⁴ Dennoch kann die Dramatik der Entwicklung wohl kaum unterschätzt werden. Während die Reformspielräume im Hinblick auf Verfassungsänderungen wegen der erforderlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat vergleichsweise beschränkt sind,⁵⁵ hat die Politikwissenschaft betont, dass in Deutschland das Bundesverfassungsgericht gerade auch in den Prozessen zur Reform des politischen Systems einen im Vergleich zu anderen Ländern ungewöhnlich starken Einfluss genießt.⁵⁶ Aus diesem Grund hat *Dietmar Willoweit* die Verfassungsgerichtsbarkeit als den insgesamt „wichtigsten Faktor in der Verfassungsgeschichte der westdeutschen Bundesrepublik“ angesehen.⁵⁷

Belege für diesen Befund finden sich leicht: In der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 erscheint die Proklamation der Grundrechte noch als heilige Aufgabe der Nationalversammlung als der Repräsentantin des französi-

schen Volkes. Im modernen Verfassungsstaat hingegen ist selbst die Geburt völlig neuer Grundrechte längst nicht mehr auf die Hebammendienste einer verfassungsgebenden Nationalversammlung angewiesen.⁵⁸ Wer hier ein zu viel an richterlicher Freiheit bemängelt, muss freilich auch bedenken, dass das Publikum – also die Politik – oft selbst dort auf dem Auftritt des Gerichts beharrt, wo diesem nur spärliche Anknüpfungspunkte im Verfassungstext zur Verfügung stehen.⁵⁹ Und letztlich kann wenig Zweifel bestehen, dass das Bundesverfassungsgericht durch seine Freiheiten oft gerade dort Reformen eingeleitet hat, wo der Reformbedarf überdeutlich war: So hat das Bundesverfassungsgericht den demographischen Wandel zu einem Zeitpunkt thematisiert und notwendige Konsequenzen aufgezeigt, als die Politik die alarmierenden Entwicklungen noch weitgehend ignorierte.⁶⁰ Ebenso bedurfte der verfassungsändernde Gesetzgeber des Anstoßes durch das Bundesverfassungsgericht, um die heute in Art. 23 GG normierten Anforderungen an die Verwirklichung der Europäischen Einigung zu kodifizieren.⁶¹ Diese gerichtlich vorangetriebene Verfassungsentwicklung kann auch als Reformprozess gedeutet werden.⁶²

2. Die gesetzgeberischen Reformen zwischen 1956 und 1993

Fast nehmen sich die durch den Gesetzgeber vorgenommenen Reformen im Vergleich zu diesem Prozess bescheiden aus. Zwar wurden vor 2005 insgesamt 51 Grundgesetzänderungen vorgenommen, aber nur ein kleiner Teil dieser bisweilen recht punktuellen Änderungen kann als systematische Reform angesehen werden. Ein wichtiger Einschnitt waren zunächst die 1956 beschlossenen Grundgesetzänderungen zur Wehrverfassung.⁶³ Im Übrigen erfolgten in der Zeit vor der Wiedervereinigung die wichtigsten Verfassungsänderungen unter der 1966 bis 1969 bestehenden Großen Koalition: Diese beschloss zunächst 1968 eine Reihe von Änderungen im Zuge der sog. Notstandsverfassung,⁶⁴ die verfassungspolitisch

⁵² Eingehend dazu *Kloepfer*, in: *Kloepfer/Merten/Papier/Skouris*, Kontinuität und Diskontinuität in der deutschen Verfassungsgeschichte, 1994, S. 35 (48 ff.); zusammenfassend *Häberle* (Fn. 1), S. 52 („Gegenverfassung zu Weimar“).

⁵³ Vgl. zu dem Zusammenspiel von Staatsrechtslehre und Verfassungsrechtsprechung zuletzt *Hillgruber*, *VVDStRL* 67 (2008), S. 7 (49 ff.).

⁵⁴ Vgl. nur *Häberle* (Fn. 1), S. 47, mit Hinweisen zur Rolle des US-Supreme Court.

⁵⁵ Dazu *Bryde*, *Verfassungsentwicklung*, 1982, S. 136 ff.

⁵⁶ Eingehend *Scharpf*, *Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus*, *PVS-Sonderheft* 26/2006, 306 (329); *Lorenz*, *Föderalismusreform & Co. Warum ändert sich das Grundgesetz?*, 2006, S. 62.

⁵⁷ *Willoweit* (Fn. 3), S. 459.

⁵⁸ Vgl. zuletzt *BVerfG*, *NJW* 2008, 822 (824), zu dem jugendlichen „Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“.

⁵⁹ Symptomatisch für diese Konstellation ist die Entscheidung zum Bundeswehreinsetzung *BVerfGE* 90, 286 ff.

⁶⁰ Vgl. etwa *BVerfGE* 87, 1 ff.

⁶¹ Vgl. nur *Streinz*, in: *Sachs* (Hg.), *GG*, Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 23 Rdnr. 4.

⁶² Vgl. weiter die Nachweise bei *Bauer*, in: *Isensee/Kirchhof* (Fn. 27), § 14 Rn. 4 ff. und 121 ff.; *Bryde* (Fn. 55), S. 253 ff.

⁶³ Dazu *Fischer*, *Kampf um die Wehrverfassung*, *Das Parlament* Nr. 21 v. 23.05.2005, S. 2; *Hofmann*, in: *Isensee/Kirchhof* (Fn. 27), § 9 Rn. 44 ff.

⁶⁴ Dazu *Hofmann* (Fn. 63), § 9 Rn. 52 ff.

heftig umstritten waren⁶⁵ und jedenfalls mit dem Widerstandsrecht des Art. 20 Abs. 4 GG auch ein Stück symbolischer Verfassungsgebung lieferten.⁶⁶ Hinzu traten praktisch ungleich bedeutsamere Änderungen zur Reform der Finanzverfassung und zur Einrichtung von Gemeinschaftsaufgaben.⁶⁷ Vor allem diese beiden Änderungspakete lassen sich unter allen vor 1989 erfolgten Verfassungsänderungen am ehesten als echte Reform der Verfassung einordnen.⁶⁸

Die späteren offiziell als „Verfassungsreformen“ deklarierten Änderungspakete gingen letztlich in ihrer Tragweite über diese Reformen der Großen Koalition nicht hinaus.⁶⁹ Dies gilt namentlich für die Anläufe des Jahres 1973, als der Deutsche Bundestag beschloss, eine Enquête-Kommission „Verfassungsreform“ einzusetzen, die überprüfen sollte, „ob und inwieweit es erforderlich ist, das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Ereignissen anzupassen“. Von den im drei Jahre später vorgelegten Abschlussbericht enthaltenen Reformempfehlungen⁷⁰ wurden nur einige wenige überhaupt umgesetzt⁷¹, so dass der gesamte Reformversuch „nur geringfügige Spuren hinterließ“.⁷²

3. Das Verfassungsreformgesetz 1994

Stärkere Spuren hinterließ das Verfassungsreformgesetz 1994, das wiederum auf Artikel 5 des Einigungsvertrags zurückging, der Bundestag und Bundesrat des vereinten Deutschlands empfohlen hatte, sich innerhalb von zwei Jahren mit den durch die Wiedervereinigung aufgeworfenen Verfassungsreformfragen zu befassen. Themen dieser Befassung sollten insbesondere sein: Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, die Möglichkeit einer Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg, die Aufnahme von Staatszielbe-

stimmungen in das Grundgesetz sowie die „Frage der Anwendung des Artikels 146 des Grundgesetzes und in deren Rahmen einer Volksbestimmung“ – also die Option, das Grundgesetz durch eine neue Verfassung zu ersetzen, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen wird.

Vorangegangen war eine lebhaft Diskussions um eine neue Verfassung für das wiedervereinigte Deutschland,⁷³ die wiederum nahtlos an die Diskussion um die beiden Wege der Wiedervereinigung nach Art. 23 GG a. F. (Inkraftsetzen des Grundgesetzes in anderen Teilen Deutschlands nach deren Beitritt) oder nach Art. 146 GG a. F. (neue Verfassung, „die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“) anknüpfte.⁷⁴ Die fortschrittsselige Forderung von *Wilhelm Hennis*, die „Chance einer ganz anderen Republik“ nicht ungenutzt zu lassen,⁷⁵ und die fatalistisch-abwehrende Haltung *Robert Leichts*, eine neue Verfassung könne ohnehin „nur schlechter werden“,⁷⁶ umrissen das weite Spektrum der in dieser Debatte vertretenen verfassungspolitischen Standpunkte. Letztlich bestätigte die weitere Entwicklung dabei jene Stimmen, die vor zu hohen Erwartungen gewarnt hatten.⁷⁷

Im November 1991 beschloss der Deutsche Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates die Einsetzung einer – so im Grundgesetz nicht vorgesehenen – Gemeinsamen Verfassungskommission, die im Januar 1992 ihre Arbeit aufnahm und nach anderthalbjährigen Beratungen am 28.10.1993 ihren Abschlußbericht mit Empfehlungen vorlegte.⁷⁸ Dabei war die Gemeinsame Verfassungskommission auf Grund enger Vorgaben des Einsetzungsbeschlusses dem Prinzip gefolgt, mit Blick auf die für eine Verfassungsänderung erforderlichen parlamentarischen Mehrheiten Empfehlungen stets nur mit der Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder auszusprechen – mit der Folge, dass die Empfehlungen der Kommission zwar Aussicht auf Erfolg beanspruchen konnten, sich jedoch inhaltlich auf einen verfassungspolitischen Minimalkonsens beschränkten. Auch wenn grund-

⁶⁵ Vgl. aus dem zeitgenössischen Schrifttum etwa *Evers*, AöR 91 (1966), 1 ff. und 193 ff.; *Sterzel* (Hg.), Kritik der Notstandsgesetze, 1968.

⁶⁶ So etwa *Sachs*, in: ders. (Fn. 61), Art. 20 Rdnr. 168.

⁶⁷ Näher *Hofmann* (Fn. 63), § 9 Rn. 74 ff.

⁶⁸ Dazu *Häberle* (Fn. 1), S. 51.

⁶⁹ So der Befund bei *Kloepfer*, Verfassungsänderung statt Verfassungsreform. Zur Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, 1995, S. 149.

⁷⁰ Schlussbericht der Enquete-Kommission zur Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924 vom 9. Dezember 1976; dazu aus dem zeitgenössischen Schrifttum *Ipsen*, in: ders., Über das Grundgesetz: Gesammelte Beiträge seit 1949, 1988, S. 69 ff.; *Stern*, Verfassung und Verfassungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1973; *ders.*, ZRP 1977, 12 ff.; vgl. zur Wirkung des Berichts auch *Altenhof*, Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, 2003, S. 39 und 325.

⁷¹ Vgl. dazu *Bryde* (Fn. 55), S. 133 ff.; *Grimm*, NJW 1989, 1305 (1307).

⁷² *Willoweit* (Fn. 3), S. 452.

⁷³ Vgl. etwa *Kirchhof*, in: ders., Stetige Verfassung und politische Erneuerung, 1995, S. 217 ff.

⁷⁴ Näher dazu *Papier*, in: *Kloepfer/Merten/Papier/Skouris* (Fn. 52), S. 85 ff. m.w.N. in Fn. 4, sowie die zahlreichen Beiträge in: *Guggenberger/Stein* (Hg.), Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, 1991.

⁷⁵ *Hennis*, in: *Guggenberger/Stein* (Fn. 74), S. 107 ff.

⁷⁶ *Leicht*, in: *Guggenberger/Stein* (Fn. 74), S. 186 ff.

⁷⁷ Vgl. etwa *Roellecke*, NJW 1991, 2441 ff.

⁷⁸ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000 vom 5. November 1993; vgl. dazu auch *Fischer*, Reform statt Revolution. Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, 1995; *Kloepfer* (Fn. 69) mit umfassenden weiteren Nachweisen auf S. 13 ff.

legende Reformen so von vornherein ausschieden, führten diese Empfehlungen immerhin zu einer Reihe von Verfassungsänderungen, die sich u.a. auf die Förderung der Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern, den Umweltschutz und das Verbot der Diskriminierung Behinderter bezogen.⁷⁹

Im Rückblick erscheint als wohl wichtigste Neuerung dieser Reform die Neufassung des Art. 72 GG, mit der die Kommission einer „Auszehung der Länderkompetenzen“ entgegenwirken wollte.⁸⁰ Dem Bundesverfassungsgericht wurde durch die Einführung einer neuen, dogmatisch überflüssigen Klageart in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG der klare Auftrag erteilt, die Voraussetzungen des neuen Artikels 72 Abs. 2 GG künftig streng zu überprüfen. Der Katzenjammer der Politik, als das Gericht wenige Jahre später im Altenpflege-Urteil⁸¹ begann, den verfassungsändernden Gesetzgeber „beim Wort zu nehmen“,⁸² stellt von daher die Ausgangsprämissen der Verfassungsreform 1994 in Frage. Zweifelhaft erscheint insoweit bereits, ob die Forderung der Länder nach neuen gesetzgeberischen Betätigungsfeldern wirklich Ausdruck eines genuinen politischen Gestaltungswillens war.

Trotz der Einschätzung des Bundes, die Reform habe „das Grundgesetz in seinen tragenden Elementen bewahrt, gleichwohl [...] für notwendig erachtete Modernisierungen an ihm vorgenommen“,⁸³ hat sich die Gemeinsame Verfassungskommission nicht über mangelnde Kritik beklagen müssen.⁸⁴ Tatsächlich legt die seit der Reform ungebrochene Forderung nach Korrekturen nahe, dass der Ansatz des Verfassungsreformgesetzes 1994 allzu vorsichtig ausgefallen war und zahlreiche verfassungsrechtliche Sollbruchstellen unbearbeitet geblieben sind. Weiterhin leidet das Grundgesetz an „Defiziten und nicht erfüllten Reformen“.⁸⁵ So bleibt etwa die Frage nach der Selbstauflösung des Bundestages ebenso ein bereits von der Enquête-Kommission „Verfassungsreform“ 1976 identifiziertes und gleichwohl ungelöstes „Reformproblem“⁸⁶ wie die bundesstaatliche Frage der Vereinfachung einer Länderneugliederung. Hier

drängt sich der Eindruck auf, dass 1994 in dem Bestreben, die Schaffung der erwähnten „ganz anderen Republik“ zu verhindern, die historische Chance zur Behebung seit Jahrzehnten bekannter Verfassungsmängel vergeben wurde.

VII. Ausblick

Blickt man auf das Gesamtbild dieser Reformprojekte, so fällt zunächst die Durchgängigkeit bestimmter Reformfragen auf. Dabei hat letztlich wohl kein Strukturmerkmal der deutschen Verfassungsordnung Anlass zu derart grundsätzlichen Reformdiskussionen gegeben wie die Staatsform des Bundesstaats.⁸⁷ Periodisch wiederkehrende Reformfragen wirft neben der Finanzverfassung namentlich der Dauerbrenner der Länderneugliederung auf, über deren Notwendigkeit oft breiter Konsens bestand während Zweifel nur von jenen Ländern geäußert wurden, deren Existenz auf dem Spiel stand. Zudem haben sich die großen Erwartungen an Verfassungsreformen oft nicht erfüllt. Dies gilt für die halbherzig umgesetzte Reichsreform von 1495 letztlich in gleicher Weise wie 500 Jahre später für die durch die Gemeinsame Verfassungskommission vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen. Im Vergleich zu den Reformerfolgen haben die tatsächlichen Verfassungsentwicklungen – etwa die schleichende Erosion der Zentralmacht im alten Reich oder die Weiterentwicklung der Grundrechte durch das Bundesverfassungsgericht – meist zu weiter reichenden Veränderungen geführt, als die förmlich betriebene Verfassungsreform. Schließlich fällt auf, dass die „Stunde der großen Verfassungsreform“⁸⁸ oft versäumt wurde und gerade die überfälligen Reformen oft zu spät gekommen sind. Dies gilt sowohl für die Reichsreform 1495, als auch für den Reichsdeputationshauptschluss 1803 sowie für die Parlamentarisierung des Reichs 1918. Der Rückblick erst wird zeigen, ob die Verfassungsreformpakete der derzeitigen Großen Koalition über diese Befunde hinausweisen.

⁷⁹ So v. Münch, NJW 2000, 2644 ff.; Grimm (Fn. 64), S. 1307, spricht von der bundesstaatlichen Ordnung als der „Schwachstelle des Grundgesetzes“.

⁸⁰ Häberle (Fn. 1), S. 64.

⁷⁹ Vgl. dazu im Einzelnen Sannwald, NJW 1994, 3313 ff.

⁸⁰ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission (Fn. 78), S. 33 f.

⁸¹ BVerfGE 106, 62 ff.

⁸² Vgl. Papier, NJW 2007, 2145.

⁸³ Sannwald (Fn. 79), S. 3320.

⁸⁴ Vgl. etwa Kloepfer (Fn. 69), S. 142 und 149 ff.; knapper bereits ders. (Fn. 52), S. 35 (66 f.); Schneider, NJW 1994, 558 ff.

⁸⁵ So plastisch Häberle (Fn. 1), S. 62; eingehend diskutiert solche möglichen Reformgegenstände Kloepfer (Fn. 52), S. 73 ff.

⁸⁶ Busse, ZRP 2005, 257 ff. m.w.N. zum rechtspolitischen Streitstand.