

Gottfried Leder

## 50 Jahre Grundgesetz

Noch immer Anlaß zu Verfassungspatriotismus?

Vor wenigen Monaten haben wir uns der Konstituierung des Parlamentarischen Rates<sup>1</sup> erinnert, der im September 1948 in Bonn mit den Beratungen über eine neue Verfassung begonnen hat: drei Jahre nach dem endgültigen Zusammenbruch der nationalsozialistischen Herrschaft, dem Ende des Kriegs und einem totalen politischen, militärischen und moralischen Bankrott. Mit dem Fundamentalsatz, daß der Staat für den Menschen da sei und nicht der Mensch für den Staat, hatte die Vorbereitungskommission von Herrenchiemsee den Beratungen die Richtung gewiesen<sup>2</sup>. Nun begehen wir am 23. Mai den 50. Jahrestag des Inkrafttretens dieser neuen Verfassung. Haben wir Grund, dieses Jubiläum auch zu *feiern*? Ist das Grundgesetz auch nach 50 Jahren noch immer Anlaß für „Verfassungspatriotismus“ und zu Recht sein Gegenstand?

Das seitdem vergangene halbe Jahrhundert deutscher Geschichte war zunächst noch lange Zeit von den Folgen des von unserem Land ausgegangenen Krieges geprägt. Aber es ist für uns zugleich eine Zeit des mit Entschlossenheit bewahrten Friedens gewesen. Und in seiner letzten Dekade hat es die Wiederherstellung der staatlichen Einheit unseres Landes gebracht. Gewiß ist das Grundgesetz weder die einzige noch die entscheidende Wirkursache dieser Entwicklung gewesen, die einen der glücklichsten Abschnitte unserer Geschichte umgreift. Es könnte aber auch nicht einfach als eine für diese Entwicklung bedeutungslose Zufälligkeit hinweggedacht werden. Vielmehr hat es am Anfang in Antwort, Aufnahme und Neubeginn eindrucksvoll die Grundlagen einer neuen staatlichen Ordnung wenigstens für einen Teil unseres Landes festgelegt und Kontinuität und Wandel deutscher Politik in den letzten 50 Jahren zu unser aller Nutzen gestützt und mitgesteuert.

Dennoch lohnt es sich, heute erneut nach dem Maß der Bewährung zu fragen, das wir dieser Verfassung aus der Perspektive der Gegenwart und im Blick auf die Zukunft zusprechen dürfen. Vier Jahrzehnte lang hat das Grundgesetz nur die Verfassung für denjenigen Teil Deutschlands sein können, für den die westlichen Siegermächte mit den sogenannten „Frankfurter Dokumenten“ am 1. Juli 1948 die Erneuerung und Bekräftigung seiner Staatlichkeit angeregt und in Gang gebracht hatten. Die Beurteilung der damaligen Rechtslage Gesamtdeutschlands ist bis zum Jahre 1990 „höchst kontrovers und schwierig“ gewesen<sup>3</sup>. Seitdem ist der

staats- und völkerrechtliche Disput darüber von überwiegend historischem Interesse. Die auf deutscher Seite Beteiligten haben damals jedoch den Zustand der sich laufend weiter verfestigenden Teilung Deutschlands als nur unter dem Zwang der Verhältnisse und höchstens auf Zeit hinnehmbar, in der Sache aber als absolut inakzeptabel angesehen. Das bezeugte der Wortlaut des Grundgesetzes in seiner Präambel eindeutig, und gelegentlich in manchem differenzierende Urteile<sup>4</sup> änderten daran in der Substanz kaum etwas. Die Bewahrung der Hoffnung auf die Überwindung der Teilung prägte in jenen Monaten auf deutscher Seite das Geschehen, und die westlichen Alliierten stimmten den daraus gezogenen Folgerungen schließlich zu. So wurde die Ausarbeitung der neuen Verfassung nicht einer verfassunggebenden Nationalversammlung, sondern dem Parlamentarischen Rat überantwortet<sup>5</sup>, und die neue Verfassung wird, obwohl sie alle wesentlichen Merkmale einer vollgültigen Verfassung aufweist, „Grundgesetz“ heißen, um dem Wiedervereinigungsvorbehalt Rechnung zu tragen.

Als das Grundgesetz am 24. Mai 1949 in Kraft tritt, ist es aber eben – nur – die Verfassung eines in gewisser Weise erst durch sie konstituierten westdeutschen Teilstaats, für den im übrigen das Besatzungsstatut der westlichen Siegermächte weiterhin gilt und mit letzten Resten sogar bis 1990 weiterwirkt. Auf den ersten Blick begegnet uns das Grundgesetz also keineswegs als ein strahlendes, alles befriedendes und befreiendes Ereignis. Ein großer Teil der Bevölkerung scheint den Vorgang der Verfassungsneuschöpfung damals auch keineswegs als besonders aufregend empfunden zu haben.

### Die Akzeptanz des Grundgesetzes steigt

Aber sehr bald wird dem Grundgesetz fast nur noch Zustimmung entgegengebracht. Daß es auch in den offiziellen Festreden Anerkennung und Lob erfährt, verwundert also nicht. An der Schwelle zum dritten Jahrzehnt seiner Existenz bezeichnet der damalige Bundespräsident Gustav Heinemann die Schaffung des Grundgesetzes als eine „Sternstunde“ der deutschen Geschichte, und Bundespräsident Roman Herzog hat anlässlich der Rückerinnerung an den Beginn der Arbeit des Parlamentarischen Rates im vergangenen Herbst vom Grundgesetz als von einem „Glücksfall“ gesprochen. In der Wissenschaft ist das Grundgesetz als „die freiheitlichste Verfassung“<sup>6</sup> der deutschen Geschichte gewürdigt worden, und wenn es angesichts der damaligen außerordentlichen Umstände Zweifel an der Legitimität seines Zustandekommens gegeben haben könnte, so seien diese Zweifel jedenfalls – das ist schließlich die ganz überwiegende Meinung – angesichts der wie selbstverständlichen Akzeptanz durch die Bevölkerung längst obsolet geworden<sup>7</sup>. Auf der Basis dieses Grundgesetzes habe das Volk mit hoher Beteiligung regelmäßig das Parlament gewählt, und die Bildung von im Parlament

mehrheitlich getragenen Regierungen habe ebenso wie ein Machtwechsel zwischen den politischen Großgruppierungen stets in demokratisch einwandfreier Weise funktioniert. Schließlich habe der Grundrechtsschutz – nicht zuletzt durch das Bundesverfassungsgericht – in einer in der deutschen Geschichte bisher einmaligen Weise eine letzte Absicherung erfahren.

In den ersten vier Jahrzehnten seiner Geltung ist dem Grundgesetz so von den Repräsentanten des Staates und von der Wissenschaft, aber auch durch das konkludente Verhalten und Handeln der breiten Mehrheit der Bevölkerung breite Zustimmung zuteil geworden. Daß es in diesem Zeitraum auf den von ihm selbst dafür vorgezeichneten verfassungsmäßigen Wegen 37 Änderungen oder Ergänzungen erfuhr, hat daran nichts geändert, obwohl einige dieser Änderungen sehr wohl deutliche Einschnitte in das bisherige Gefüge des politischen Gesamtsystems gebracht haben. Die Einführung der Notstandsverfassung oder die große Finanzreform können ja kaum als lediglich kosmetische Operationen oder als pure Formalanpassungen gedeutet werden. Im übrigen hat das Grundgesetz auch international als Verfassung eines freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats durchweg große Anerkennung erfahren, und manche seiner verfassungsrechtlichen Konstruktionen, insbesondere das „konstruktive Mißtrauensvotum“ des Art. 67 GG, haben Aufnahme in später in Kraft getretene Verfassungen anderer Länder gefunden.

#### Nach 40 Jahren: Eine neue Verfassungsdebatte

Das fünfte Jahrzehnt der bisherigen Geschichte des Grundgesetzes ist dagegen von einer eigentümlich ambivalenten Diskussion überlagert und in gewisser Weise auch überschattet gewesen. Verständlicherweise lösten der Zusammenbruch des Herrschaftssystems der SED und die sich anbahnende Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands am Ende des Jahres 1989 eine Debatte über die verfassungsrechtlichen Aspekte dieses Prozesses aus. Aber bald kam in dieser Verfassungsdebatte mit Macht jene Ambivalenz zum Durchbruch, die auch später noch die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat prägte und nach deren Abschluß bis in die jüngste Gegenwart erhalten blieb.

Drei sich zum Teil überlagernde Phasen können in dieser Verfassungsdebatte unterschieden werden. Zuerst war sie auf die Frage konzentriert, welchem Weg bei der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands der Vorzug zu geben sei. Das Grundgesetz hatte bekanntlich von Anbeginn an mit Art. 23 GG a. F. (alte Fassung) und mit Art. 146 GG a. F. mehrere Optionen dafür offengehalten. Als dann – de facto mit der ersten freien Volkskammerwahl in der DDR am 18. März 1990, de jure mit der beiderseitigen Unterzeichnung des Einigungsver-

trages – die Entscheidung zugunsten des Beitritts der in der DDR wiederbegründeten Länder nach Art. 23 GG a.F. gefallen war, verlagerte sich die Diskussion. Nun ging es auf einer prinzipiellen Ebene darum, ob das wiedervereinigte Deutschland nicht doch – und zwar ungeachtet des Beitritts der neuen Länder gemäß Art. 23 GG – einer gänzlich neuen, an die Stelle des Grundgesetzes tretenden gesamtdeutschen Verfassung bedürfe. Diese Diskussion und der sehr konkrete Druck der Opposition, auf deren Zustimmung zum Einigungsvertrag es der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit wegen ankam, schufen eine durchaus brennende Gemengelage, als deren Ergebnis schließlich Art. 146 GG in einer geänderten Fassung erhalten geblieben ist. Die an Bundestag und Bundesrat gerichtete *Empfehlung*<sup>8</sup> in Art. 5 des Einigungsvertrages, sich „innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes“ und dabei auch „insbesondere mit der Frage der Anwendung des Art. 146 des Grundgesetzes und in deren Rahmen einer Volksabstimmung“ zu befassen, bezog sich also bereits auf diesen dilatorischen Formelkompromiß des neuen Schlußartikels, in dem das 1949 unter ganz anderen Bedingungen angekündigte Zurücktreten des Grundgesetzes hinter eine neue Verfassung fortgeschrieben, zugleich aber ausdrücklich festgestellt ist, daß das Grundgesetz nunmehr „nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt“<sup>9</sup>. Nachdem Bundestag und Bundesrat auf die genannte Empfehlung mit der Errichtung einer Gemeinsamen Verfassungskommission reagiert hatten, wurde die These, daß es unter allen Umständen einer neuen Verfassung bedürfe, mit zunehmender Lautstärke vertreten.

Aber von der Mehrheit ist wohl doch zu Recht bestritten worden, daß Art. 146 GG a. F. den Sinn gehabt habe, das Grundgesetz im Fall der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands auch ganz unabhängig von dem zu dieser Einheit beschrittenen Weg zur freien Disposition zu stellen. Diese Bestimmung hatte vielmehr in einer Art von *konditionaler* Aussage eine präzise bestimmte *normative* Wirkung – das Ende der Gültigkeit des Grundgesetzes – an ein noch ungewisses zukünftiges Ereignis angeknüpft. Aber als Bedingung für das Eintreten jener normativen Wirkung hatte Art. 146 GG a. F. eben nicht die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands, sondern das Inkrafttreten einer neuen Verfassung genannt. Art. 146 GG a. F. ist zwar sicher stets im Zusammenhang mit der Präambel des Grundgesetzes und ihrer an das „gesamte“ deutsche Volk gerichteten Aufforderung zu lesen gewesen, „in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“. Außerhalb dieses Kontextes hätte Art. 146 GG ja auch nicht mehr als die demokratische Selbstverständlichkeit ausgesagt, daß der Souverän grundsätzlich das Recht zur Verfassungsneuschöpfung in Anspruch nehmen kann. Da Verfassungen dies aber in der Regel nicht noch einmal ausdrücklich bestätigen, ließ Art. 146 GG immer schon auf einen spezifischen Grund für seine Existenz schließen: Das Grundgesetz hat 1949 sein eigenes Au-

ßerkrafttreten just für den Fall angekündigt, daß die Wiederherstellung der deutschen Einheit gerade und vielleicht nur auf dem Weg über die Erarbeitung und Verabschiedung einer anderen, neuen, durch das gesamte deutsche Volk beschlossenen Verfassung erreichbar werden sollte. Für diesen äußersten Fall hatte sich das Grundgesetz in Art. 146 GG a. F. gewissermaßen zum Notopfer der Selbstaufgabe verpflichtet. Es hat jedoch, und zwar von Anfang an, für ganz Deutschland in Kraft treten und in Kraft bleiben wollen, wenn die Wiederherstellung der staatlichen Einheit auf dem anderen, von ihm eröffneten und im übrigen vom Volk im „anderen Teil Deutschlands“ frei gewählten Weg über Art. 23 GG erreichbar werden sollte.

Bald zeichnete sich deutlich ab, daß weder die gesetzgebenden Körperschaften noch die Staatsrechtswissenschaft noch die Öffentlichkeit mehrheitlich die Erarbeitung einer gänzlich neuen Verfassung für wünschenswert oder gar für notwendig hielten. Auch die Gemeinsame Verfassungskommission hat deshalb ungeachtet aller Meinungsverschiedenheiten in vielen Einzelfragen in der Grundtendenz mit Mehrheit auf die Herausarbeitung der erforderlich erscheinenden Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes, nicht aber auf eine gänzlich neue Verfassung hingearbeitet. Folgerichtig hat sie in ihrem Abschlußbericht auch empfohlen, nach der Beschlußfassung über ihre Vorschläge für Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes die Frage einer weitergehenden Umsetzung des neugefaßten Art. 146 GG derzeit nicht weiter zu verfolgen<sup>10</sup>. Bundestag und Bundesrat sind dieser Empfehlung gefolgt.

### Die Reform kommt zum Abschluß – die Debatte dauert an

Während mit der Beschlußfassung der gesetzgebenden Körperschaften über die für notwendig gehaltenen Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes die *Verfassungsreform* an ihr vorläufiges Ende kam, ebte die *Verfassungsdebatte*, die den gesamten Prozeß der Wiederherstellung der Einheit begleitet hatte, keineswegs ab. Vielmehr wurden nun von einer Minderheit die Ergebnisse der Verfassungsreform zum Teil heftig kritisiert, und zwar meist mit dem Tenor, hier sei eine große, ja einmalige Chance zu einer wirklichen, das Gemeinwesen auf eine neue, seiner veränderten Substanz entsprechende Grundlage stellenden Verfassungsreform leichtfertig oder gar absichtlich vertan worden<sup>11</sup>. Was herausgekommen sei, verdiene – so hieß es – den Namen Reform nicht, und das nun weiter in Geltung befindliche Grundgesetz verdiene nun eigentlich noch weniger als früher schon eine wirkliche Verfassung genannt zu werden, weil es weiterhin der Bestätigung durch eine Volksabstimmung und damit einer wirklich tragenden Legitimität ermangele. Auch neuere Publikationen kreisen immer wieder einmal um die Behauptung, daß bei der Wiedervereinigung eine große Chance versäumt worden

sei<sup>12</sup>, daß Deutschland nach wie vor eine neue Verfassung brauche und daß das Grundgesetz letztlich noch immer der hinreichenden Legitimation entbehre. Die „Frage der Anwendung des Art. 146 des Grundgesetzes und in seinem Rahmen einer Volksabstimmung“ droht also in der Tat zu einer „unendlichen Geschichte“ zu werden.

Die im Untertitel ausgesprochene Frage, ob das Grundgesetz auch nach 50 Jahren noch Anlaß für einen „Verfassungspatriotismus“ und mit gutem Grund auch sein Gegenstand sein könne, würde ohne diesen etwas ausführlicheren historischen Rückbezug kaum sinnvoll gestellt, geschweige denn begründet beantwortet werden können. Auch der Hinweis darauf, daß sich die Befürworter einer gänzlich neuen Verfassung stets deutlich in der Minderheit befunden haben und weiter befinden, reicht für eine solche Antwort natürlich nicht aus. Freilich wäre auch der Umkehrschluß, daß das, was die Mehrheit denkt, immer unvernünftig sei, nicht gerade zwingend. Immerhin ist das Bekenntnis dazu, daß sich das Grundgesetz doch durchaus bewährt habe, auch in der Debatte der letzten zehn Jahre nahezu einhellig gewesen<sup>13</sup>. Wenn manche dennoch auf der Forderung beharren, es müsse seinen Platz zugunsten einer neuen Verfassung räumen, zumindest aber sich erst noch in einer Volksabstimmung seine unverkürzte Legitimität testieren lassen, muß den für diese Forderung vorgebrachten Gründen schon um des Grundgesetzes und seiner angemessenen Würdigung willen doch noch etwas näher nachgegangen werden. Dabei wird kurz auf das „Provisoriums“-Argument einzugehen und an der Forderung, insbesondere den Katalog der sozialen Grundrechte und der sozialen Staatszielbestimmungen im Grundgesetz auszuweiten, exemplarisch das Für und Wider weitgehender Verfassungsergänzungen zu erörtern sein.

### Verfassungspatriotismus?

Vorab ist nun allerdings klarzustellen, was – und auch was nicht – mit der Rede vom *Verfassungspatriotismus* gemeint ist. Zunächst ist also der Begriff bei seinem Urheber aufzusuchen, auf seine Anwendbarkeit heute zu prüfen und gegen gewisse Mißverständnisse abzusichern.

Der Begriff „Verfassungspatriotismus“ findet sich zuerst als Überschrift eines Leitartikels, den der Politikwissenschaftler und Publizist Dolf Sternberger anläßlich des 30. Jahrestages des Grundgesetzes am 23. Mai 1979 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung veröffentlicht hat. 1982 hat Sternberger die gemeinte Sache dann in einer Rede beim 25-Jahr-Jubiläum der Akademie für Politische Bildung in Tutzing selbst näher entfaltet:

„In dem Maße, wie die Verfassung Leben gewann, wie aus bloßen Vorschriften kräftige Akteure und Aktionen hervorgingen, wie die dort entworfenen Organe sich leibhaftig regten, wie wir selbst die Freiheiten gebrauchten, die dort gewährleistet waren, wie wir in und mit diesem Staat uns zu be-

wegen lernten, hat sich unmerklich ein zweiter, ein neuer Patriotismus ausgebildet, der eben auf die Verfassung sich gründet. Das Nationalgefühl bleibt verwundet, wir leben nicht im ganzen Deutschland. Aber wir leben in einer ganzen Verfassung, in einem ganzen Verfassungsstaat, und das ist selbst eine Art von Vaterland.“<sup>14</sup>

Dieser letzte Halbsatz ist offenbar zuerst einem doppelten Mißverständnis ausgesetzt gewesen. Zum einen hat man darin eine Absage an den Begriff und die Bedeutung der Nation gesehen, während Sternberger selbst nicht mehr getan hatte, als auf deren ideologischen Mißbrauch in der Vergangenheit und auf ihre zum damaligen Zeitpunkt nicht überwindbare Teilung zu verweisen. Zum anderen zog die Rede vom Vaterland mißtrauische Kritik auf sich, weil dieser Begriff „nicht mehr in die heutige Zeit passe“. Das aber, so hatte Sternberger selbst gesagt, tue er „sehr wohl, wenn wir ihn nur recht verstehen“<sup>15</sup>. Denn das Vaterland sei „gerade dadurch ausgezeichnet, daß wir darin die Luft der Freiheit atmen können, ... dank seinen heilsamen Gesetzen. Gesetze, das heißt in moderner Sprache: die Verfassung.“<sup>16</sup>

Sternberger hat damals also vor allem auf jene Werthaftigkeit der Verfassung hinweisen wollen, um deretwegen es sich lohnt, sich für sie einzusetzen und um ihren ungeschmälerten Bestand zu kämpfen. Das war im Kern viel eher das Programm einer Pädagogik zur Politik und zu wachem demokratischen Bewußtsein, als daß es als Ergebnis institutionalisierter Selbstzweifel der Deutschen an ihrem Staat und seiner Staatlichkeit hätte gewertet werden müssen<sup>17</sup>. Zwar hat die Frage, wie die Deutschen es denn nun mit ihrem Staat und dem Faktum halten wollten, eine geteilte Nation zu sein, damals in der Tat nicht an der ersten Stelle der öffentlichen Agenda gestanden, was im übrigen auch für beträchtliche Teile der deutschen Staatsrechtslehre gegolten hat. Gerade während der Teilung Deutschlands hat jedoch die Betonung des grundlegenden Eigenwerts unserer Verfassung und ihrer unaufgebaren Basisaussagen große Bedeutung für die Aufrechterhaltung des Anspruchs auf die Wiederherstellung der staatlichen und nationalen Einheit Deutschlands gehabt.

Angesichts dessen bleibt die eigentümliche Zurückhaltung überraschend, mit der die These von der Sinnhaftigkeit eines so verstandenen Verfassungspatriotismus von manchen Staatsrechtslehrern aufgenommen worden ist. Urteile über diese These, die schon in der Überschrift die Tendenz zur Ironisierung ihres Gegenstandes erkennen ließen, können jedenfalls kaum überzeugen<sup>18</sup>. Von einer „Verfassungsschwärmerei“ ist eine solche Verfassungsgesinnung und ein solcher „Wille zur Verfassung“ weit entfernt. Ein solcher Verfassungspatriotismus erkennt vielmehr in der freiheitlich-rechtsstaatlichen Verfaßtheit des Gemeinwesens und damit, wenn auch nicht in jeder einzelnen ihrer Bestimmungen, so doch in der Grundsubstanz seiner Verfassung, einen *Grundwert*, den hochzuschätzen und gegenüber unbegründeten Angriffen zu bewahren als Bürgerrecht und Bürgerpflicht zugleich erscheint<sup>19</sup>.

## Das Grundgesetz – noch immer ein „Provisorium“?

Manche Autoren stützen ihre Forderung nach einer gänzlich neuen Verfassung oder doch zumindest nach einer Volksabstimmung über das Grundgesetz immer noch und zum Teil neuerdings wieder stärker auf das „Provisoriums-Theorem“. Sie leiten aus den historischen Umständen der Entstehung des Grundgesetzes und aus der Formulierung der ursprünglichen Präambel die Behauptung ab, das Grundgesetz sei nicht nur am Anfang als ein Provisorium konzipiert gewesen, sondern habe diesen Provisoriumscharakter auch nie verloren<sup>20</sup>. Dieser wirke auch nach der Wiederherstellung der staatlichen Einheit fort und könne nur durch die unverkürzte Anwendung des neuen Art. 146 GG geheilt werden. Aber auch diese These kann nicht überzeugen. Die Formulierung „für eine Übergangszeit“ in der ursprünglichen Fassung der Präambel markierte einen *zeitlichen*, nicht aber einen inhaltlichen Vorbehalt. Provisorisch war 1949 genaugenommen nicht das Grundgesetz, sondern der Zustand der sich verfestigenden deutschen Teilung und damit natürlich auch der Vorgang der Gründung eines westdeutschen Teilstaats. Das Grundgesetz selbst dagegen war mit seinen Bestimmungen über die Grundrechte, über die grundlegenden Staatsziele und über die Staatsorganisation nichts weniger als provisorisch, sondern durchaus eine vollgültige Verfassung, mit der ein ungeteiltes Volk sich von Anfang an als der Grundregel seines Zusammenlebens hervorragend hätte einrichten können.

Kritik an den Ergebnissen der Verfassungsreform und damit natürlich auch eine weniger positive Beurteilung des Grundgesetzes wird weiterhin vor allem mit der These begründet, daß hier die Chance versäumt worden sei, das Grundgesetz mit weiteren Grundrechts- und Staatszielbestimmungen anzureichern.

Hierzu muß zunächst an den Unterschied zwischen Grundrechten und Staatszielbestimmungen erinnert werden. Grundrechte sind als subjektive öffentliche Rechte „unmittelbar geltendes Recht“ und somit vom einzelnen erforderlichenfalls bis hin zum Bundesverfassungsgericht einklagbar. Staatszielbestimmungen nehmen zwar auch das staatliche Handeln im Sinn einer grundsätzlichen Zielvorgabe in Pflicht, gewährleisten dem einzelnen aber keine einklagbaren Rechte.

Bei der Verfassungsreform ist zum Beispiel mit dem Satz „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“ eindeutig ein neues Grundrecht in den Art. 3 der Verfassung eingefügt worden. Demgegenüber handelt es sich eher um eine mit einer Gewährleistung verbundene Staatszielbestimmung, wenn es jetzt im gleichen Artikel auch heißt: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ Nicht aufgenommen wurde dagegen ein neuer Grundgesetzartikel, für den folgender Wortlaut vorgeschlagen war: „Der Staat schützt das Recht jedes Menschen auf Arbeit, trägt zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen bei und sichert einen hohen Beschäftigungsstand, soweit dies



sozial verantwortbar und ökologisch verträglich ist.“<sup>21</sup> Dieser Satz hätte zwar ausdrücklich als „Staatszielbestimmung“ verstanden werden sollen<sup>22</sup>. Sein Wortlaut läßt aber sehr gut erkennen, warum sich die Skepsis der Mehrheit auch generell gegen eine zu weitgehende Ausweitung des Staatszielkatalogs richtete. Schon die Formulierung könnte das Mißverständnis nahelegen, aus der Staatszielbestimmung plötzlich doch ein Grundrecht und damit einen individuellen, einklagbaren Anspruch auf die Bereitstellung eines Arbeitsplatzes herauszulesen. Daß das den Staat endgültig überfordern müßte, leuchtet unmittelbar ein.

Zum anderen bleiben derartige Aussagen aber auch in sich inhaltlich zu unbestimmt. Die Gefahr, daß sie Hoffnungen und Erwartungen wecken, die unerfüllbar bleiben, ist groß. Für die Akzeptanz einer Verfassung kann es aber kaum etwas Nachteiligeres geben, als daß sie in den Verdacht gerät, leere Versprechungen zu enthalten. Wie könnte denn der Staat jenen „Schutz des Rechts auf Arbeit“, das doch ausdrücklich nicht als Grundrecht verstanden werden soll, effektiv gewährleisten, ohne zugleich in das Grundrecht der Berufswahlfreiheit oder in das System der Tarifautonomie einzugreifen? Was wäre bei Maßnahmen zur Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes „sozial verantwortbar“, und was wäre dabei „ökologisch vertretbar“, wenn der gleiche Verfassungsvorschlag weiterhin als eine neue Grundrechtsbestimmung forderte, daß „niemand zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden darf“<sup>23</sup>?

Natürlich ist die Problematik sozialer Staatszielbestimmungen mit diesen Hinweisen nicht angemessen ausgeleuchtet. Man kann auch durchaus Verständnis haben für das Begehren, über das ja im Grundgesetz verankerte Sozialstaatsprinzip hinaus soziale Grundanliegen auch auf der Ebene der Verfassung stärker zu betonen. Aber man muß dann auch jene Probleme stärker in den Blick nehmen, die für die Zukunftschancen unserer Gesellschaft immer größere Bedeutung erlangen – Probleme, die die Verfassung nicht schafft, sondern vorfindet, ohne für sie Lösungen bereitstellen zu können. Die demographische Entwicklung unserer Gesellschaft stellt das Sozialstaatsprinzip bereits jetzt auf eine harte Probe. Das Faktum der Globalisierung wird auch mit wohlklingenden sozialen Grundrechten und Staatszielbestimmungen nicht aus der Welt geschafft. Wie schließlich die Ansprüche der Menschen auf Freiheit und auf Sicherheit so miteinander vermittelt werden können, daß weder die Sicherheit noch die Freiheit auf der Strecke bleibt, ist nach wie vor das Grundproblem aller Verfassungspolitik.

### Aufgabe und Funktionsfähigkeit der Verfassung

Die Aufgabe einer Verfassung besteht bekanntlich in der Ermöglichung, Herstellung und Sicherung „politischer Einheit und rechtlicher Ordnung“<sup>24</sup>. Die Verfassung „ist die rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens. Sie bestimmt die Leit-

prinzipien, nach denen politische Einheit sich bilden und staatliche Aufgaben wahrgenommen werden sollen“<sup>25</sup>. Die Verfassung ist die „höchstrangige normative Aussage über die Grundprinzipien der Herrschafts- und Wertordnung im Staat“<sup>26</sup>. Und sie ist damit Ordnung und Impetus zugleich für den ständig von neuem notwendigen Prozeß der Integration, in dem „der Staat seine Lebenswirklichkeit hat“<sup>27</sup>.

Die Verfassung erfüllt ihre Funktionen in einem eigentümlichen Wechselwirkungsverhältnis mit dem, was neuerdings gern der gesellschaftliche Grundkonsens genannt wird. Sie hat diesen einerseits schon zur Voraussetzung, stabilisiert ihn aber zugleich und verleiht ihm jenes Maß von Verbindlichkeit, ohne die die Friedlichkeit des Zusammenlebens nicht gewährleistet wäre. „Was in der Verfassung steht, ist nicht mehr Thema, sondern Prämisse politischer Entscheidungen. Darin liegt die anderweitig nicht adäquat ersetzbare Leistung der normativen Verfassung.“<sup>28</sup> Damit eine Verfassung dies aber in der politisch-sozialen Wirklichkeit auch tatsächlich leisten kann, sollte sie sich der Tendenz nach auf elementare Grundsätze beschränken und in ihren Formulierungen eine gute Mitte zwischen juristischer Präzision und Offenheit suchen. Die Verfassung soll also die Grundstrukturen vermitteln; das Detail gehört eher in das die Verfassungsprinzipien umsetzende Gesetz. „Eine Verfassung darf nicht zu konkret Zeitbestände festschreiben, weil sie sonst von gesellschaftlichen Änderungen überholt wird.“ Sie darf aber auch „nicht zu abstrakt sein, um nicht inhaltsleer und unverbindlich zu werden“<sup>29</sup>.

Schließlich wird mit guten Gründen davor gewarnt, die Verfassung zu oft und ohne hinreichenden Grund einer Änderung zu unterwerfen, weil jede Änderung nicht nur die – wirkliche oder vermeintliche – Verbesserung der rechtlichen Grundordnung mit sich bringe, sondern zugleich das Vertrauen in ihre Dauerhaftigkeit und ihre normative Verbindlichkeit tangieren könne. Dieser letzte Hinweis will natürlich nicht grundsätzlich jeder Änderung oder Ergänzung der Verfassung widersprechen. Viel eher enthält er einen Vorschlag für die Verteilung der Plausibilitätsbeweislaster. Jedenfalls im Hinblick auf eine Verfassung ist Veränderung kein Eigenwert an sich – vor allem dann nicht, wenn es sich um eine insgesamt bewährte und intakte Verfassung handelt.

Daß die Chance einer Ausweitung der Grundrechte und der Staatszielbestimmungen verpaßt worden sei, wird manchmal zusätzlich auf die Behauptung gestützt, die Integrationswirkung des Grundgesetzes sei dadurch beeinträchtigt oder gar verlorengegangen. Ohne Frage gehört Integration zu den wichtigen Funktionen einer Verfassung. Über das, was die Verfassung sagt, soll sich das Volk im breitest möglichen Sinn einig sein oder einig werden. Aber das wirft natürlich auch die Frage auf, worüber und im Hinblick auf was eine Verfassung etwas sagen soll, weil es auf die Einigkeit darüber für das Wohlergehen und das friedliche Zusammenleben der Menschen ankommt. Daß „der freiheitliche, säku-

larisierte Staat von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht garantieren kann“<sup>30</sup>, läßt ja noch offen, ob denn die *Verfassung* mit dem, was sie sagt, diese Voraussetzungen schaffen oder doch zu ihnen beitragen kann, oder ob das ihr Leistungsvermögen notwendig übersteigt.

Das Grundverständnis der Verfassung, von dem hier ausgegangen ist, läßt sich vielleicht am besten noch einmal an Hand eines Themas verdeutlichen, das in der Verfassungsdebatte nach 1990 eine gewisse Rolle gespielt hat, gegenwärtig aber überraschenderweise kaum noch erwähnt wird. In der Gemeinsamen Verfassungskommission hat ein parteiübergreifender Antrag zur Abstimmung gestanden, den Satz „Jeder ist zu Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn aufgerufen“ als einen eigenen Artikel in das Grundgesetz einzufügen. Dieser Antrag hat bei der entscheidenden Abstimmung in der Verfassungskommission mit 36 Jastimmen bei 21 Neinstimmen und zwei Enthaltungen die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit knapp verfehlt. So ist es weder zu einer Empfehlung der Kommission noch später zur Aufnahme dieses Textes in das Grundgesetz gekommen.

Wenn *wir* heute als einzelne gefragt würden, ob wir dem Inhalt jener Aussage zustimmen, dürfte das Ergebnis wohl überwältigend sein. Kaum jemand würde sich als Person hier versagen wollen. Und dennoch bleibt es richtig, daß die Verfassung die Grundnormen über Verteilung, Organisation, Ausübung und Kontrolle der staatlichen Macht, die Grundrechte der Bürger und möglichst präzise Umschreibungen der Staatsaufgaben und ihrer Grenzen, nicht aber unverbindliche Programmsätze, unerfüllbare Versprechungen oder zwar wohlgemeinte, aber nicht durchsetzbare Appelle enthalten soll. Was die Verfassung nicht leisten kann, sollte ihr auch nicht aufgebürdet werden.

Es ist nicht Sache der Verfassung, in solcher Weise für die Erfüllung einer unbezweifelbaren moralischen Pflicht zu werben, die auch auf diesem Wege nicht in eine Rechtspflicht verwandelt werden kann. Und dennoch bleibt hier ein Gefühl der Unsicherheit und auch des Unbehagens. Daß der Zusammenhang von Politik und Moral im Bewußtsein bleibt, gehört ja nun in der Tat zu den Voraussetzungen, von denen der freiheitlich-demokratische Staat lebt – selbst dann, wenn seine Bürger das gelegentlich zu vergessen scheinen. Aber dieses Bewußtsein gehört eben zugleich zu den Voraussetzungen, die der Staat nicht garantieren kann. Die Verfassung allein kann daran kaum etwas ändern. Dagegen wäre ein wohlverständener Verfassungspatriotismus hier vielleicht nicht ganz chancenlos.

### Unsere Verfassung: Elemente ihrer Qualifikation

Das Grundgesetz ist uns, den Bürgern in den alten Ländern der Bundesrepublik, durch vier Jahrzehnte der Teilung unseres Landes hindurch eine gute, ja sogar eine sehr gute Verfassung gewesen. Es hat uns in einer weithin anerkannten Weise

Recht und Freiheit gesichert, und es hat, wie heute aus der Rückschau deutlich ist, von Anfang an mit großer Klugheit verfassungsrechtliche Vorsorge für das ungewisse Ereignis der Wiederherstellung der staatlichen Einheit getroffen. Was die Verfassung bewirken konnte, hat sie geleistet, und sie leistet es seit 1990 nicht weniger. Es gibt es keinen überzeugenden Anlaß für die Behauptung, das Grundgesetz sei wegen des Ereignisses der Wiedererlangung der staatlichen Einheit überholt und nicht mehr geeignet, die Verfassung des wiedervereinigten Deutschlands zu sein.

Zu den Merkmalen, die die hohe Qualität dieser Verfassung ausmachen, gehört zum einen ihre bis heute gültige Antwort auf die politische und moralische Katastrophe des Nationalsozialismus. In ihrer Fundierung auf das Prinzip der Menschenwürde und der darauf gegründeten Ausgestaltung der Grundrechte steht sie in der Kontinuität der auf Recht und Freiheit zielenden deutschen Verfassungsgeschichte von 1848 und 1919 und hat diese bis zu einer neuen, überzeugenden Stufe fortgeführt. Ihre staatsorganisatorische Leistung genießt auch international hohes Ansehen.

Ein weiteres wichtiges Qualitätsmerkmal des Grundgesetzes, das von den Befürwortern seiner Ablösung durch eine neue Verfassung verständlicherweise kaum je erwähnt wird, ist jedoch seine mit Wertgebundenheit und Standfestigkeit in überzeugender Weise verbundene Flexibilität: seine strukturelle Offenheit für alle von breiten Mehrheiten für erforderlich gehaltenen Änderungen und Ergänzungen, soweit diese den fundamentalen Bauelementen der Verfassung, den Prinzipien des freiheitlich-demokratischen Rechts- und Sozialstaats, dem Prinzip der Menschenwürde mit dem Vorrang der Grundrechte und den Grundelementen des Föderalismus nicht widersprechen. Das Ja zu dieser Verfassung, der Wille zu ihr und ein ihm entsprechender Verfassungspatriotismus schließen das Ja zu dieser Flexibilität nicht aus, sondern ein. Die seit und im Zusammenhang mit der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands vorgenommenen Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes sind den verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Herausforderungen dieses Prozesses durchaus gerecht geworden. Daß das, was an innerer Einheit noch fehlt, seine Ursache darin habe, daß das Grundgesetz nicht durch eine neue Verfassung ersetzt oder doch wenigstens einer Totalrevision unterzogen worden sei, ist bestenfalls eine Behauptung ohne Beweis. Und das gilt in analoger Weise auch für die These, daß die auf die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands folgende Verfassungsreform gescheitert sei, weil man es versäumt habe, die Verfassung in ausreichender Menge mit neuen Grundrechten und Staatszielbestimmungen anzureichern.

Das bedeutet nun aber nicht, daß die politische Wirklichkeit nicht einige Probleme bereithielte, deren Lösung auch auf der verfassungsrechtlichen Ebene erneut einen Korrekturbedarf zur Folge haben könnte. Da ist zum Beispiel die etwas versteckt existierende Bestimmung in Art. 106 Abs. 3 Ziff. 2 GG, nach der

bei der Verteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern „ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt“ werden soll. Was die Erfüllung vor allem der letzten Forderung angesichts der Bedingungen in den neuen Bundesländern impliziert, wird möglicherweise doch noch einer verfassungsrechtlichen Verdeutlichung bedürfen.

Mit der Frage nach der „Einheitlichkeit der Lebensbedingungen“ wird zugleich das Verhältnis zwischen den Ländern und dem Bund in einem allgemeineren Sinn neu in die Diskussion gestellt. Im Zug der Wiedervereinigung haben die Bundesländer, die größeren insbesondere, ihre Stellung im bundesstaatlichen Gefüge gestärkt. Das entspricht einerseits der Grundlinie des Grundgesetzes, reizt aber auch zu der Frage, ob wir möglicherweise auf dem Rückweg zu einem Staatenbund seien. Politische Entwicklungen verschiedenster Art geben dieser Frage Nahrung. Die dezente Mahnung aus Karlsruhe, daß die Reföderalisierung der Bundesrepublik verfassungsrechtliche Grenzen habe<sup>31</sup>, spricht eine deutliche Sprache.

Die Frage nach der zukünftigen Gestalt des deutschen Föderalismus hat um so größere Bedeutung, als das in Art. 23 GG n. F. erneut legitimierte, von den Verträgen von Maastricht und Amsterdam vorgezeichnete Fortschreiten der europäischen Integration die in unserem Bundesstaat zentrale Leitungs- und Steuerungsinstanz ohnehin eher schwächen als stärken wird. Die Bundesebene und ihre Organe werden also gewissermaßen von zwei Seiten her in die Zange genommen. Das kann, bedenkt man die weithin eher zentralistische Struktur der meisten anderen Mitgliedsländer der Europäischen Union, der Wahrung berechtigter deutscher Interessen in den noch unabsehbar langen Übergangsphasen kaum besonders dienlich sein.

Da die Prozesse der Integration unumkehrbar sind und gleichermaßen in Richtung auf Vertiefung wie auf Erweiterung weitergetrieben werden müssen, werden sich auch im Hinblick auf unsere Verfassung neue Fragen ergeben. Sie werden nicht zuletzt die Basisnormen betreffen, in denen einerseits das Prinzip des sozialen Rechtsstaats vor jeder prinzipiellen Infragestellung geschützt ist, zum anderen aber mit der Sozialstaatsklausel genau wieder Bedingungen vorausgesetzt sind, deren dauerhafte Existenz der Staat nicht garantieren kann. Die langfristige demographische Entwicklung und die so oder so unvermeidliche Verstärkung des Arbeitskräfteangebots werden sich hier zu einem Problemprofil enormen Ausmaßes vereinen.

Dem Nachdenken über unsere Verfassung wird es also auch in Zukunft keineswegs an Anlässen fehlen. Aber das Bessere kann immer nur gefunden werden, wenn zuvor das, was gut ist, auch als ein Gut erkannt und respektiert wird. Das Grundgesetz verdient diesen Respekt und einen so verstandenen Verfassungspatriotismus ohne jeden Vorbehalt.

## ANMERKUNGEN

- <sup>1</sup> Dazu neuestens M. Feldkamp, *Der Parlamentarische Rat 1948–1949* (Göttingen 1998).
- <sup>2</sup> Wortlaut ihres Berichts in: *Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten u. Protokolle*, hg. v. Deutschen Bundestag u. v. Bundesarchiv, Bd. 2, 504–630.
- <sup>3</sup> R. Bernhardt, *Die deutsche Teilung u. der Status Gesamtdeutschlands*, in: *Hb. des Staatsrechts*, Bd. I, 321 ff., hier 322.
- <sup>4</sup> Z. B. W. Sörgel, *Konsensus u. Interessen* (Frankfurt 1969) 17, aber auch K. Sontheimer, *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (München 1980) 29 f.
- <sup>5</sup> Dazu P. Badura, *Staatsrecht* (München 1986) 18 f.
- <sup>6</sup> K. Stern, Art. Grundgesetz, in: *Staatslexikon*, Bd. 2, Sp. 1093 ff., hier Sp. 1107.
- <sup>7</sup> Vgl. dazu R. Mußgnug, *Entstehen der Bundesrepublik*, in: *Hb. des Staatsrechts*, Bd. I, 219 ff., hier 256 ff.; H. H. Klein, *Kontinuität des Grundgesetzes*, ebd. Bd. VIII, 557 ff., hier 567 f.
- <sup>8</sup> Es erstaunt immer wieder, wie schnell aus der „Empfehlung“ eine „Verpflichtung zur Überprüfung des Grundgesetzes“ werden kann; so H. Hofmann, *Zur Verfassungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Staatswissenschaften u. Staatspraxis* (1995) H. 2, 155 ff., hier 156.
- <sup>9</sup> Zu den problematischen Konsequenzen G. Leder, *Die „Anwendung des Art. 146 des Grundgesetzes“ – eine unendliche Geschichte?* in: *Sozialethik u. politische Bildung* (FS B. Sutor, Paderborn 1995) 285 ff.
- <sup>10</sup> Vgl. dazu: *Bundestagsdrucksache 12/6000 v. 5. 11. 1993*, 111 f.
- <sup>11</sup> Aus staatsrechtswissenschaftlicher Sicht exemplarisch die Kritik an den Ergebnissen der Gemeinsamen Verfassungskommission von H.-P. Schneider, *Die Deutschen haben kein Talent zur Verfassungsreform*, in: *Das Parlament*, 14. 1. 1994, 8. Indiskutabel dagegen J.-U. Heuer, *Verweigerung des Verfassungsauftrags*, ebd. 7.
- <sup>12</sup> Mit dieser Grundtendenz: M. Kloepfer, *Verfassungsänderung statt Verfassungsreform* (Berlin 1995); H.-L. Blatt, *Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit* (1996). Ausdrücklich vom „Scheitern“ der Reform spricht M. Schmidt, *Die GVK – Auftrag, Zusammensetzung und Verfahren*, in: *Revision des Grundgesetzes?*, hg. v. N. Konegen u. P. Nitschke (Opladen 1997) 9 ff., hier 24.
- <sup>13</sup> Lediglich U. K. Preuß (Brauchen wir eine neue Verfassung?), in: *Der Souverän auf der Nebenbühne*, hg. v. B. Guggenberger u. A. Meier, Frankfurt 1994, 73) meint, das Grundgesetz habe sich „leidlich“ bewährt; E. G. Mahrenholz sieht die Bewährung offenbar eher auf die Prinzipien beschränkt: *Das Volk, abgewickelt. Plädoyer für ein Plebiszit über das erneuerte Grundgesetz*, in: *Der Spiegel* (14/1994) 37 ff.
- <sup>14</sup> D. Sternberger, *Verfassungspatriotismus* (München 1990) 13. <sup>15</sup> Ebd. 23. <sup>16</sup> Ebd. 24.
- <sup>17</sup> Dies ist anscheinend das – überraschende – Urteil von P. Kirchhof in: *Hb. des Staatsrechts*, Bd. VII, 862.
- <sup>18</sup> So etwa D. Merten, *Verfassungspatriotismus u. Verfassungsschwärmerei*, *Verwaltungsarchiv* 83 (1992) 283 ff.
- <sup>19</sup> Vgl. dazu von politikwissenschaftlicher Seite den hervorragenden Beitrag von P. Haungs, *Staatsbewußtsein im wiedervereinigten Deutschland. Verfassungspatriotismus oder was sonst?*, in: *Der demokratische Verfassungsstaat*, hg. v. O. W. Gabriel u. a. (München 1992) 195–210.
- <sup>20</sup> R. Lhotta, *Verfassungsreform und Verfassungstheorie: Ein Diskurs unter Abwesenden?* in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1998) H. 1, 159 ff., hier 162 f., meint, der „Vorbehalt der Vorläufigkeit im letzten Satz der Präambel a.F.“ sei „im Zuge der deutschen Einheit mit ganz erstaunlicher Wendigkeit in einen Vorbehalt der Endgültigkeit umgewandelt“ worden, und das deutsche Grundgesetz habe so „flugs alle Insignien einer Vollverfassung“ erhalten.
- <sup>21</sup> So der Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder, Art. 12 a; vgl. *Eine Verfassung für Deutschland*, hg. v. B. Guggenberger u. a. (München 1991) 120.
- <sup>22</sup> Ebd. 51
- <sup>23</sup> Vgl. Art. 12 Abs. 2 des Entwurfs: ebd. 120.
- <sup>24</sup> K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (Heidelberg <sup>13</sup>1982) 5.
- <sup>25</sup> Ebd. 10.
- <sup>26</sup> K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I (München 1984) 78.
- <sup>27</sup> R. Smend, *Verfassung u. Verfassungsrecht*, in: *ders., Staatsrechtliche Abhandlungen* (Berlin 1955) 189.
- <sup>28</sup> D. Grimm, Art. „Verfassung“, in: *Staatslexikon*, Bd. V, Sp. 636.
- <sup>29</sup> F. R. Pfetsch, *Verfassungspolitik der Nachkriegszeit* (Darmstadt 1985) 29.
- <sup>30</sup> E.-W. Böckenförde, *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation*, in: *ders., Staat, Gesellschaft. Freiheit* (Frankfurt 1976) 42 ff., hier 60.
- <sup>31</sup> H.-J. Papier, *Der unitarische Bundesstaat*, in: *FAZ* 5. 11. 1998, 10.