

Gottfried Leder

60 Jahre Grundgesetz

Ein Jubiläum gibt Anlaß zu gratulieren und für die Zukunft gute Wünsche zum Ausdruck zu bringen. Wer selbst ein rundes Jubiläum feiert, wird – hoffentlich – erfahren können, geschätzt und vielleicht sogar geliebt zu sein. Je länger die schon zurückgelegte Wegstrecke ist, desto eher wird sich mit der Freude darüber aber auch eine neue Nachdenklichkeit verbinden. Die Rückschau hebt zwar die guten und beglückenden Erfahrungen wieder ins Bewußtsein. Aber sie sollte doch auch die Versäumnisse nicht aussparen, die wir uns selbst anrechnen und zur Last legen müssen. Der Blick nach vorn wird uns vielleicht besorgt machen, und unsere Erwartungen werden von der Erfahrung mitbestimmt sein, daß unsere Vitalität und Flexibilität nicht gerade stärker werden. Für Zuversicht und ein festes Vertrauen in die Zukunft braucht es dann jedenfalls andere Quellen als nur einen oberflächlichen und naiven Optimismus.

Der Geburtsvorgang: ein kurzes Bulletin

Im Mai 2009 vollendet unsere Verfassung, das „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“, ihr 60. Lebensjahr. Am 8. Mai 1949, kurz vor Mitternacht, stimmten die Mitglieder des Parlamentarischen Rates in Bonn mit 53 gegen zwölf Stimmen dem von ihnen erarbeiteten Text endgültig zu. Die Chronisten haben sogar die genaue Uhrzeit der Abstimmung vermerkt: Es war um 23.55 Uhr¹. Aber die scheinbar naheliegende Assoziation: „Also fünf Minuten vor zwölf!“ gäbe nicht einmal die halbe Wahrheit wieder. Eher hat damals die Erinnerung an das Ende der nationalsozialistischen Herrschaft exakt vier Jahre zuvor die Beteiligten bewegt und zu zügiger Entschlossenheit angespornt.

Der nächtlichen Abstimmung folgen Tage äußerster politischer Agilität. Die westlichen Besatzungsmächte bekunden vorbehaltlich ihrer fortdauernden Rechte ihr Einverständnis. Zwischen dem 18. und dem 21. Mai stimmen – mit einer Ausnahme – alle westdeutschen Landtage dem Entwurf des neuen Grundgesetzes zu und bringen damit die Gründung der „Bundesrepublik Deutschland“ auf den Weg. Nur Bayern versagt seine Zustimmung, beschließt jedoch zugleich, „die Rechtsverbindlichkeit dieses Grundgesetzes auch für Bayern“ anzuerkennen, wenn es in zwei Dritteln der beteiligten Länder angenommen sei. Am 23. Mai 1949 wird das Grundgesetz dann von den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates und den Ministerprä-

sidenten der Länder in einer Feierstunde in Bonn unterzeichnet und förmlich verkündet. Es tritt, wie noch heute in Art. 145 Abs. 2 GG nachzulesen ist, „mit Ablauf des Tages der Verkündung in Kraft“. Am 24. Mai 1949 um 0.00 Uhr beginnt damit auch – zeitgleich und in der Sache mit dem Prozeß der Verfassungsschöpfung untrennbar verbunden – die rechtliche Existenz der Bundesrepublik Deutschland. Auch sie begeht also ihren 60. Geburtstag.

Ein Bilanzversuch – und eine Anfrage

Die Aufgabe, redlich, selbstbewußt, aber auch selbstkritisch eine Bilanz dieser sechs Jahrzehnte zu ziehen, bleibt Sache der ganzen Gesellschaft. Jeder individuelle Versuch, einen Beitrag dazu zu leisten, ist unvermeidbar von subjektiven Aspekten mitbestimmt und muß sich auch seinerseits kritischer Nachfrage stellen. Auch ein entschiedener Anhänger dieser Verfassung ist davon nicht befreit.

Weder Überschwang noch Schönfärberei sollten also die Wahrnehmung der Realität trüben. Deren Bild möglichst schwarz in schwarz zu zeichnen wäre freilich ebensowenig angebracht. Was Kritik verdient, darf nicht unbeachtet bleiben. Aber auch überzogene Bescheidenheit wäre fehl am Platz. Denn wenn sich am Ende einer solchen bilanzierenden Rückschau ein positiver Saldo ergäbe, sollten wir uns freuen und zu diesem Befund gratulieren. Wir alle würden dann ja als Bürgerinnen und Bürger dieses Landes – nimmt man alles nur in allem – Nutznießer und Gewinner dieser sechs Jahrzehnte gewesen sein, und die, die bei uns leben, hätten ebenfalls daran teilgehabt.

Wie also steht es damit? Können wir uns beglückwünschen, weil wir – viele von uns von Anbeginn an – in diesem Staat und unter dieser Verfassung gelebt haben und auch heute – seit fast zwei Jahrzehnten sogar alle gemeinsam – leben? Oder überwiegen die Argumente, die uns mit dem Ergebnis eines fairen Abwägens von Soll und Haben eher unzufrieden sein lassen? Was würde einen solchen Glückwunsch an unsere eigene Adresse rechtfertigen? Was genauer läßt uns vielleicht doch ablehnend sein? Oder hindert die Politikverdrossenheit in unserem Land zu viele von uns sogar schon daran, eine solche sachorientierte Bestandsaufnahme überhaupt noch zu versuchen? Geben manche eher ihrer fast schon habituell gewordenen Neigung zu klagendem Selbstmitleid nach, als sich angesichts des uns doch Zugekommenen zufrieden zu zeigen und sich auch einfach einmal zu freuen?

Unsere Überlegungen beginnen mit einem kurzen Blick auf die damalige Situation unseres Landes. Dann ist im Rahmen des hier Möglichen auf die zentralen Elemente der Antwort einzugehen, die das Grundgesetz damals auf die Vergangenheit und für die Zukunft gegeben hat. Danach sollen drei signifikante Wegmarken in der Wirkungsgeschichte dieser Verfassung betrachtet und einige noch offene Fragen unseres Verfassungslebens angesprochen werden. Zum Abschluß wird dann die ak-

tuelle Diskussion um die fortdauernde Bedeutung des Grundgesetzes und um die richtigen Ansätze für seine Interpretation angesprochen werden und zum Versuch einer Gesamtwürdigung hinführen.

Wie es damals um uns stand

Mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes hat unzweifelhaft ein neuer Abschnitt deutscher Geschichte begonnen. Das Gewicht dieser Zäsur kann man kaum wirklich erfassen, ohne sich zuvor erneut die Zeitumstände zu vergegenwärtigen, in denen – und für die und in die hinein – das Grundgesetz erarbeitet und verkündet worden ist. Vier Jahre zuvor hatte die totale Kapitulation zugleich das Ende der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft gebracht. Daß das in Wahrheit auch Befreiung bedeutete, wurde damals freilich nur von wenigen wahrgenommen. Für alle wurde dagegen nun Schritt um Schritt das grauenhafte Ausmaß auch der moralischen Katastrophe offenbar, die über das Land gekommen war. Die physischen und psychischen Folgewirkungen der vollständigen Niederlage wuchsen von Tag zu Tag. Mehr als zehn Millionen Flüchtlinge und Vertriebene waren in das – de facto längst geteilte – Land geströmt. Hunger und winterliche Kälte bedrängten fast alle. Zehntausende Soldaten des Krieges waren noch, vor allem in der Sowjetunion, in Gefangenschaft; von dort sollten die letzten Überlebenden erst 1955 die Heimkehr erleben.

Dieser Lage entspricht der eigentümlich signalhafte Charakter des Grundgesetzes, wie er in den drei Grundlinien seiner Antwort auf die Vergangenheit exemplarisch deutlich wird. Zum einen dokumentiert diese Verfassung, die aus wohlerrwogenen Gründen damals doch nicht so genannt wurde², den Willen zu einem politischen, mentalen und moralischen Neubeginn von Grund auf. Nach den Schrecklichkeiten der nationalsozialistischen Herrschaft erteilt sie jeder Form totalitärer Gewaltherrschaft eine klare Absage. Zum andern knüpft sie durchaus an die Tradition und die Prinzipien ihrer Vorgängerin aus Weimar an, entscheidet sich jedoch in Abgrenzung von ihr zugleich für ein neues Modell parlamentarisch-demokratischer Regierungsform, dessen Elemente seitdem manche Nachahmung in Verfassungen anderer Länder gefunden haben. Schließlich versucht sie in fast beschwörender Weise, die Grundsubstanz ihrer Antwort in die Zukunft hinein festzuschreiben.

Das Grundgesetz als dreifache Zeitansage

Angesichts der dramatischen Situation jener Tage darf das Grundgesetz in der Tat als eine ebenso beeindruckende wie logisch-konsequente Zeitansage gewertet werden. Das Wort „Zeitansage“ ist dabei durchaus absichtsvoll gewählt. Daß Entschei-

dungen von fundamentaler Bedeutung getroffen wurden, ist den meisten Menschen damals freilich kaum ins Bewußtsein gedrungen. Noch immer verdrängte die Sorge um das Durchkommen und um das tägliche Brot alles andere.

Aber nun beginnt die neue Verfassung mit einer Aussage, die gleichermaßen als Feststellung wie als Programm gelesen werden will: „Die Würde des Menschen ist unantastbar“ (Art. 1 Abs. 1 GG). Das ist fürwahr, wie die Jüngeren unter uns heute vielleicht sagen würden, ein „hammerharter“ Satz. Er wird sofort noch bekräftigt: Diese Würde des Menschen „zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“. „Darum“ folgt das Bekenntnis zu „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten“, und den „nachfolgenden Grundrechten“ wird eine betonte Vorrangstellung in der Verfassung insgesamt eingeräumt und ausdrücklich die Kraft zugesprochen, „Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“ zu binden. (Art. 1 Abs. 2 und 3 GG)³.

Das also soll von nun an „ohne wenn und aber“ Fundament und Maßstab des politischen Handelns und der rechtlichen Ordnung in diesem Land sein. Mit dieser zentralen Botschaft erteilt die neue Verfassung zugleich jeder Art menschenverachtender, totalitärer Herrschaft eine klare Absage. Politisch und moralisch, sozial gerecht und um des friedlichen Zusammenlebens aller willen soll von Grund auf ein neuer Anfang für das Gemeinwesen gemacht werden.

Die fundamentale Bedeutung dieser „Zeitansage“ kann man wohl wirklich nur angemessen einschätzen, wenn man die Zeit im Blick behält, in die hinein sie 1949 erfolgt ist. Nach meiner persönlichen Auffassung ist eben das jedoch auch eine unverzichtbare Voraussetzung für die unverkürzte Wahrnehmung der Maßstäbe, die auch noch nach 60 Jahren für jede Diskussion über die Bedeutungsgehalte gerade auch des ersten Satzes unserer Verfassung gelten sollten. Die Geschichte entläßt uns auch in dieser Hinsicht nicht.

Das Grundgesetz hat weiterhin wichtige Grundentscheidungen der Weimarer Verfassung wieder aufgenommen. Es bewahrt und erneuert das demokratische, das republikanische und insbesondere das Rechtsstaatsprinzip und formt die ersten sozialstaatlichen Anstöße der Weimarer Verfassung in Art. 20 und 28 GG zu einer gleichrangigen Staatsfundamentalnorm aus. Zugleich antwortet es jedoch auf die strukturellen Schwächen der Weimarer Verfassung, die schlußendlich zum Scheitern der Republik erheblich beigetragen haben, mit einem gänzlich neuen Konzept parlamentarisch-demokratischer Regierungsform.

Zur Erinnerung: Die Weimarer Verfassung hatte bekanntlich in ihrem Art. 53 WRV die Zuständigkeiten der monarchischen Staatsspitze aus der Bismarckschen Reichsverfassung weitgehend in das neue Amt des Reichspräsidenten hinüberprojiziert. Danach ernannte – und entließ – allein der Reichspräsident den Reichskanzler. Nach Art. 54 WRV bedurften dieser und seine Minister jedoch zu ihrer Amtsführung zugleich des Vertrauens des Reichstags. Ein Mißtrauensvotum des Parlaments war aber nicht an besondere Voraussetzungen gebunden. Fand sich

dafür eine Mehrheit, war der Kanzler aus dem Amt geworfen, auch wenn diese Mehrheit nicht gewillt oder nicht fähig war, ihrerseits eine neue Regierung zu bilden. Diese doppelte Abhängigkeit des Reichskanzlers ließ ihn also gewissermaßen stets an zwei seidenen Fäden hängen. Riß – weshalb auch immer – auch nur einer von beiden, waren er und sein Kabinett aus dem Amt entfernt, und es begann erneut eine „regierungslose“ Zeit. Hinzu kam, daß der Reichspräsident nach Art. 48 WRV unter bestimmten Umständen die Gesetzgebungszuständigkeit an sich ziehen und durch Verordnungen wahrnehmen konnte, die nur noch der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler bedurften. Im Ergebnis war so dem ohnehin geschwächten Parlament und seinen Parteien gleichsam von Verfassung wegen auch der Rückzug aus der vollen Verantwortung für Bestand und Leitung des Gemeinwesens eröffnet.

Diese Konstruktionsfehler der Weimarer Verfassung wirkten sich zunehmend destabilisierend aus, je schwieriger angesichts des Anwachsens der radikalen Gruppierungen die Bildung demokratischer, republikfreundlicher Regierungen wurde. Daß den Feinden der Republik schließlich die Regierungsmacht formal „übertragen“ wurde, ändert nichts daran, daß sie sie eben auch „ergreifen“ konnten – mit schrecklichen Konsequenzen.

Das Grundgesetz vermeidet diese Schwächen eines semiparlamentarischen Systems und konzipiert stattdessen ein unverkürztes vollparlamentarisches Regierungssystem. Es ist nun ausschließlich Sache des Bundestages, mit absoluter Mehrheit den Bundeskanzler zu wählen. Das Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten hat eher formale Bedeutung. Auch im äußersten Fall kann dieser nur Neuwahlen auslösen oder einer Minderheitsregierung den Weg freigeben. Damit ist die Position des Kanzlers deutlich gestärkt. Im Verbund mit seiner Richtlinienkompetenz nach Art. 65 GG ist auch die Handlungsfähigkeit des Kabinetts stabilisiert; die einzelnen Bundesminister sind nicht mehr einem direkten Mißtrauensvotum des Bundestages ausgesetzt. Bei alledem kommt jedoch dem „konstruktiven Mißtrauensvotum“ des Art. 67 GG gleichsam die Funktion eines Schlußsteins zu. Das Parlament kann zwar, wenn sich in ihm eine neue Mehrheit bildet, den Bundeskanzler auch während der laufenden Amtsperiode aus dem Amt entfernen. Aber dieses Recht kann es nur ausüben, indem es mit absoluter Mehrheit einen Nachfolger wählt. So ist gewährleistet, daß regelmäßig eine von der Parlamentsmehrheit gewählte und im Zweifel auch getragene Regierung im Amt ist.

Diese konsequente Verwirklichung des Prinzips der repräsentativen parlamentarischen Demokratie ist das zentrale Element der Antwort des Grundgesetzes auf das Scheitern von Weimar. Es ist nicht zuletzt die Regelung des „konstruktiven Mißtrauensvotums“, die unser Land bis heute vor der fatalen Schwächung durch sich kurzfristig wiederholende Regierungswechsel bewahrt hat.

Schließlich aber hat das Grundgesetz aus der doppelten Erfahrung des Scheiterns der Weimarer Demokratie und der Katastrophe der nationalsozialistischen Dikta-

tur noch eine überraschende und doch letztlich logische Konsequenz gezogen. Es macht den Versuch, die fundamentalen Grundsätze seiner neuen Ordnung auch in die Zukunft hinein festzuschreiben und so deren Geltung dauerhaft zu sichern. In Art. 79 Abs. 3 wird, neben einer Bestandsgarantie für das föderalistische System, jede Änderung dieser Verfassung, durch welche „die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden“ würden, für *unzulässig* erklärt. Die Substanz des großen Eröffnungsartikels und die schon aus Weimar überkommenen fundamentalen Prinzipien der Staatsgestaltung in Art. 20 sollen also für immer vor jeder Abschwächung oder inhaltlichen Entleerung geschützt sein.

Lebendige Verfassung im Wandel

Diese „Ewigkeitsklausel“ des Grundgesetzes hat aber seine Offenheit und Flexibilität gegenüber gravierenden politischen und gesellschaftlichen Veränderungen keineswegs beeinträchtigt. Auch wenn im Umgang mit einer Verfassung und ihrer Textgestalt stets Behutsamkeit walten sollte, muß diese doch auf einen einschneidenden Wandel im Leben der staatlichen Gemeinschaft reagieren und Antwort geben können.

Zwischen 1951 und 2006 haben Bundestag und Bundesrat als die dafür zuständigen Organe 52 „Gesetze zur Änderung des Grundgesetzes“ beschlossen. Die dabei erfolgten Veränderungen des Verfassungstextes sind natürlich von unterschiedlichem Gewicht, und kritische Nachfrage wird da oder dort auch ein allzu heftiges Wehen des schnellen Zeitgeistes ausmachen können. Daß vor allem in den ersten Jahren noch manche Nachbesserung notwendig wurde, verwundert ebenso wenig wie eine deutliche Häufung von Änderungsgesetzen nach dem „Machtwechsel“ von 1969. Aus der Gesamtheit der Fälle ragen jedoch einige deutlich heraus. Sie versuchten jeweils, auf besonders einschneidende Veränderungen in der Gesamtsituation unseres Landes zu antworten, und sie waren demgemäß besonders heftig umstritten. Auf drei dieser Verfassungsänderungen wird im folgenden etwas näher eingegangen, weil sie in gewisser Weise zugleich Marksteine zwischen unterscheidbaren Perioden in der Geschichte der Bundesrepublik und ihrer Verfassung darstellen.

Zuerst sind hier – die Auswahl bleibt natürlich subjektiv mitbestimmt – diejenigen Änderungen des Grundgesetzes zu nennen, mit denen das Parlament 1956 die verfassungsrechtlichen Konsequenzen aus der Errichtung der Bundeswehr und dem im Jahr zuvor erfolgten Beitritt der Bundesrepublik zur NATO zieht. Die vorausgegangenen Auseinandersetzungen hatten die ganze Gesellschaft außerordentlich bewegt. Die Hoffnung vieler, es könne für unser Land eine von einem absoluten Pazifismus geprägte Zukunft in der Mitte eines konfliktfreien Kontinents geben, hat sich freilich bis heute nicht erfüllt.

Verfassungsrechtliche Regeln für den Notstand

Ein gutes Jahrzehnt später wollte die große Koalition aus CDU/CSU und SPD mit der verfassungsrechtlichen Klarstellung der Rechte und Pflichten der einzelnen Staatsorgane im Fall eines außerordentlichen Notstands eine im Grundgesetz seit Anbeginn klaffende Lücke schließen. Die Auseinandersetzungen darüber erfaßten schließlich die ganze Gesellschaft, in der viele ein unkontrolliertes Übermächtigwerden der Staatsmacht fürchteten. Die im Juni 1968 erfolgte Verabschiedung der „*Notstandsverfassung*“, die eine größere Zahl von Grundgesetzartikeln betraf, begünstigte das Entstehen der „außerparlamentarischen Opposition“, die später dann zu einer der Quellen ernster Herausforderungen für den demokratischen Staat wurde.

Dabei hatte es der stufenweise Abbau der Vorbehaltsrechte der westlichen Siegermächte im Grund längst notwendig gemacht, eine eigenverantwortete Antwort auf das Dilemma zu geben, vor das sich jeder demokratische Staat gestellt sieht. Die Regelungen jeder Verfassung gelten naturgemäß zunächst immer der im voraus berechenbaren Normalität. Es ist auf den ersten Blick auch nur schwer von der Hand zu weisen, daß eine in jeder Hinsicht zureichende Normierung des staatlichen Handelns auch für alle nicht im voraus berechenbaren Details eines Ausnahmezustandes ohnehin unmöglich sei – Not kenne eben kein Gebot. Aber dieses Argument liefert selbst noch keine Bestimmung dessen, was vor dem Forum der Verfassung als Ausnahmezustand zu gelten hat, und unterschätzt die Gefahr willkürlicher Interpretationen und nicht mehr legitimierbaren Handelns einzelner, die gerade über Handlungsmacht verfügen.

Das Staatsrecht kann also hier nicht aufhören. Es muß versuchen, den normlosen Zustand zu überwinden, indem es im Rahmen des Möglichen denkbare Fälle des Staatsnotstands definiert, für diese dann veränderte und auch erweiterte Zuständigkeiten regelt und im übrigen gerade durch die deutliche Unterscheidung zwischen Ausnahmezustand und Normalität in jedem Fall auf der möglichst schnellen Rückkehr zur letzteren besteht.

In der Rückschau erscheint heute das Urteil erlaubt, daß das Grundgesetz mit seiner „*Notstandsverfassung*“ von 1968 der äußerst sensiblen Mitte zwischen nicht verantwortbarer Untätigkeit und übertreibender Aktivität sehr nahe gekommen ist. Vollständig auflösbar ist das beschriebene Dilemma für einen demokratischen Staat wohl nicht. In der Bundesrepublik Deutschland gilt aber jetzt auch im Notstandsfall ein auf diesen hin modifiziertes Verfassungsgebot. Die dem Demokratieprinzip zuwiderlaufende These: „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet!“ hat ihre Geltung hier verloren.

Das Grundgesetz und der Prozeß der Wiedervereinigung

Ein dritter, besonders einschneidender Vorgang einer Grundgesetzänderung war schließlich die große *Verfassungsreform*, mit der zwischen 1990 und 1994 der Prozeß der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands in mehreren Schritten verfassungsrechtlich vorbereitet, untermauert und aufgearbeitet worden ist. Bis heute wollen einem die Komplexität, die Ablaufgeschwindigkeit besonders der ersten Phase und die Ergebnisse dieses bisher bedeutsamsten Änderungsvorhabens als schier atemberaubend erscheinen.

Von seiner Entstehung an hatte das Grundgesetz das Ziel der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands an drei Stellen thematisiert. In der Präambel war der Wille, die „nationale und staatliche Einheit zu wahren“, bekräftigt und erklärt worden, man habe „auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war“. Und „das gesamte Deutsche Volk“ blieb „aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“. Daneben hatte das Grundgesetz damals zwei mögliche Wege zur Erreichung dieses Ziels benannt. Es hatte zum einen im Art. 23 GG seinen damaligen Geltungsbereich durch eine Aufzählung der alten Bundesländer markiert und danach lapidar bestimmt: „In anderen Teilen Deutschlands ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen.“ In einem gewissen Spannungsverhältnis dazu schien freilich von Anfang an der damalige Schlußartikel 146 GG zu stehen: „Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem Deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

Vom Spätherbst des Jahres 1989 an waren diese beiden Bestimmungen bald in Wissenschaft, Publizistik und Politik heftig umkämpft. Während die Bundesregierung und auch die Mehrheit in der am 18. März 1990 ersten frei gewählten Volkskammer den *Beitritt* der DDR gemäß Art. 23 anstrebten, stand dem zunächst die These gegenüber, daß mit Art. 146 auch ein anderer, sogar bevorzugenswerter Weg zur Wiedervereinigung offenstehe. Als sich dann die tatsächliche politische Entwicklung immer deutlicher der Lösung nach Art. 23 zuneigte, wurde die Gegenthese dahingehend zugespitzt, daß die Wiederherstellung der deutschen Einheit gerade *nur* auf dem Weg über die Schaffung einer neuen Verfassung zu erfolgen habe. Die Forderung nach einer neuen Verfassung für das wiedervereinigte Deutschland verselbständigte sich dann immer mehr, und der – inzwischen geänderte – Art. 146 wurde von manchen als *verbindlicher Auftrag* des Grundgesetzes dazu interpretiert und entsprechend politisch verfochten⁴. Dabei zeigte der gesamte Kontext klar, daß das Grundgesetz sich 1949 keineswegs bedingungslos zur Disposition gestellt, sondern sein eigenes Außerkrafttreten *gerade*, aber eben eigentlich auch *nur* für den Fall angekündigt hatte, daß eine Wiederherstellung der Einheit Deutschlands allein über die Erarbeitung und Verabschiedung einer neuen Verfassung durch das ganze Volk oder seine Repräsentanten möglich werden würde – und nicht auf dem Weg des „Beitritts“ nach Art. 23⁵.

Unterstützend wurde auch der – vorgeblich fortdauernde – „Provisoriumscharakter“ des Grundgesetzes erneut thematisiert und Art. 146 als Bestätigung dafür in Anspruch genommen. Daß das Grundgesetz 1949 in seiner Präambel dem staatlichen Leben „für eine Übergangszeit“ eine neue Ordnung gegeben hatte, war zuvor eher selten diskutiert worden. So war das „Provisorium“ Grundgesetz in die Jahre gekommen und dabei immer überzeugter auch als eine vollgültige Verfassung akzeptiert worden. Von Legitimationsdefiziten des Grundgesetzes war weniger die Rede gewesen, und in jedem Fall galten sie als längst geheilt⁶.

Jetzt aber war plötzlich wieder heftig umstritten, in welchem Sinn denn das Grundgesetz ursprünglich als ein Provisorium gewollt gewesen sei und ob sein provisorischer Charakter nicht notwendig das Ereignis der Wiedervereinigung überdauert habe und also fortwirke. Dagegen war jedoch geltend zu machen, daß die Formulierung „für eine Übergangszeit“ eben einen *zeitlichen*, *nicht* aber einen *materiell-inhaltlichen* Vorbehalt markiert hatte und daß das Grundgesetz also in dieser Hinsicht – mit seinen fundamentalen Bestimmungen über die Grundrechte, über die grundlegenden Staatsziele und über die Grundlinien der Staatsorganisation – von Anbeginn an nichts weniger als „provisorisch“ gewesen ist. In der Tat hätte sich ein ungeteiltes Volk ja mit ihm als der Grundregel seines Zusammenlebens hervorragend auf Dauer einrichten können.

Der Streit darüber, ob das Grundgesetz – nach den notwendigen Änderungen und Ergänzungen – auch weiterhin die Verfassung für Deutschland sein könne oder ob das wiedervereinigte Deutschland eine andere, neue Verfassung brauche, dauerte auch über den im September 1990 abgeschlossenen Einigungsvertrag⁷ hinaus an. Mit diesem Vertrag und den in ihm enthaltenen „einigungsbedingten Änderungen des Grundgesetzes“ hatte jedoch die notwendige Reform des Grundgesetzes bereits begonnen. Sie ist mit der Einfügung eines umfangreichen, die Verwirklichung der Europäischen Union betreffenden neuen Artikels 23 im Dezember 1992 fortgesetzt und mit der endgültigen Beschlußfassung von Bundestag und Bundesrat über die im Einigungsvertrag noch offen gebliebenen „weiteren“ Verfassungsänderungen im Spätherbst 1994 zum Abschluß gekommen. Zuvor hatte eine „Gemeinsame Verfassungskommission“ in mehrjähriger intensiver Arbeit die dafür notwendigen Kompromisse herbeigeführt und so ein insgesamt breit akzeptiertes Ergebnis der Reform ermöglicht.

Der spektakuläre Vorgang, in dem innerhalb eines knappen Jahres die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands erreicht werden konnte, hat die Standfestigkeit, die normative Kraft und zugleich die Flexibilität des Grundgesetzes einer harten Bewährungsprobe unterzogen. Das Grundgesetz hat sie, wie ich meine, in beeindruckender Weise bestanden und seine Grundsubstanz ohne Schaden bewahren können.

Es gibt auch offene Fragen

Aber das ist keine Garantie auch für die Zukunft. Politische und gesellschaftliche Entwicklungen werden immer wieder zu neuen Anforderungen an den Staat führen, und die geltenden Normen der Verfassung werden sie weder immer steuern noch ihnen immer wehren können. Zu einem realistischen Ausblick gehört es deshalb, auch einige Probleme anzusprechen, deren Lösung die Verfassung tangieren und möglicherweise erneut zu gewissen Veränderungen ihres Normenbestandes Anlaß geben könnte.

Da steht zum Beispiel die verfassungsrechtlich wie verfassungspolitisch relevante Frage, ob der Bundestag nicht ein Selbstauflösungsrecht haben sollte. Auch die verfassungsgerichtliche Prüfung der Bedenken, die sich 1982/83 aus der auf dem Umweg über die „Vertrauensfrage“ nach Art. 68 GG herbeigeführten Bundestagsauflösung ergeben haben, hat diese Frage nicht verstummen lassen. Freilich könnten sich die demokratischen Parteien dann aber durch den Rückzug auf Neuwahlen zu schnell der Verpflichtung entziehen, erforderlichenfalls auch mit sehr pragmatischen Zielsetzungen eine Koalition zu bilden.

Auch die breite Tendenz, innerhalb des politischen Gesamtsystems nach größeren Möglichkeiten partizipatorischer Mitwirkung für alle oder doch für möglichst viele zu suchen, legt eine ständig neue Reflexion dieses Problemfeldes nahe. Die Schöpfer des Grundgesetzes hatten freilich für ihre Entscheidung zugunsten des repräsentativen Demokratiekonzepts nach aller historischen Erfahrung gute Gründe⁸. So haben sie insbesondere die Wahl des Staatsoberhauptes der ausschließlich für diesen Zweck konstituierten Bundesversammlung überantwortet. Die einzige Ausnahme auf der Bundesebene bildet die für den Fall der Neuordnung von Ländergrenzen vorgesehene Volksabstimmung nach Art. 29 GG. Grundsätzlich sollten plebiszitäre Mitwirkungsmöglichkeiten auch auf der Landes- und der Kommunalebene jedoch die Zuständigkeiten der gewählten Organe zwar durchaus nach bestimmten Regeln ergänzen, nicht aber ersetzen können.

Daß auch das föderalistische Prinzip in Art. 79 Abs. 3 GG eine starke Absicherung erfahren hat, hindert nicht, daß sich aus ihm immer wieder als problematisch empfundene Folgerungen ergeben können. Die offenen Fragen der Föderalismusreform – unter ihnen etwa die nach der Wertung der Länderstimmen im Bundesrat – dürften, sollten sie sich als lösbar erweisen, fast notwendig verfassungsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen. Ähnliches gilt für Probleme, wie sie sich auch im weiteren Vollzug der Integration in der Europäischen Union immer wieder neu ergeben können. In diesem „Staatenverbund“, der kein Bundesstaat und eben doch mehr als ein Staatenbund ist, kann die gegenwärtige Verteilung der Zuständigkeiten zwischen seinen Organen gewiß nicht sakrosankt sein. Und die offenbar möglichen Kompetenzkonflikte zwischen Gerichten auf europäischer Ebene und dem Bundesverfassungsgericht lassen erkennen, daß die Flexibilität der Verfassung sich auch in der Zukunft immer wieder neu wird bewähren müssen.

Die Kontinuität der Verfassung ist ein hohes Gut

Wie wichtig uns aber auch die Fortdauer ihrer unverkürzten Geltungskraft sein muß, soll nun noch an drei Vorgängen exemplarisch verdeutlicht werden. Der erste könnte eher als ein wenig skurril erscheinen. Die beiden anderen indes müssen mit wachsender Besorgnis bedacht werden.

Als mit der Einigung über die Bedingungen des Beitritts der DDR entschieden war, daß das Grundgesetz auch weiterhin die Verfassung für das nun wiedervereinigte Deutschland sein würde, hatte der ursprüngliche Art. 146 GG eigentlich seine Funktion verloren. Der Eventualfall, für den er geschaffen worden war, war nicht eingetreten. Aber um der Sicherung der erforderlichen Mehrheiten willen ist er damals nicht gestrichen, sondern in einer neuen, kompromißbedingten Formulierung erhalten geblieben. Was er jetzt auszusagen vermag, ist freilich politik- wie verfassungstheoretisch wohl kaum mehr als eine Trivialität – es sei denn, man wollte in ihm die versteckte Einladung erkennen, dem Grundgesetz von neuem nur einen „ja schließlich provisorischen“ Charakter zu bescheinigen.

Ein dauerhafter Schaden für die politische Kultur unseres Landes stünde jedoch zu befürchten, wenn die negativen Reaktionen gewisser Teile der Öffentlichkeit auf Entscheidungen von Abgeordneten, die eindeutig von Art. 38 GG gedeckt sind, in unserem Land Schule machen sollten. Die Vorgänge des Jahres 2008 im Hessischen Landtag und um ihn herum sind hinreichend bekannt. Nicht hinreichend bekannt sind dagegen allem Anschein nach bei manchen die Verfassungsbestimmungen über das freie Mandat von Abgeordneten und über die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen erwünschter Fraktionsdisziplin und unzulässigem Fraktionszwang. Deutlich unterentwickelt ist offenbar weiter das Gespür dafür, was eine Gewissensentscheidung kennzeichnet – und daß das flotte Urteil anderer Personen, es handle sich gar nicht um eine solche, meist auf ein hohes Maß an Arroganz bei den Urteilenden schließen läßt. Schließlich erstaunt die bestürzt machende Maßlosigkeit mancher innerparteilichen Verbalattacken gegen Abgeordnete, die eine zwar vielleicht unerwünschte, aber eben doch völlig legitime Entscheidung getroffen haben. Der Satz von der Würde des Menschen und ihrer Unantastbarkeit läßt auch hier grüßen!

Besonders bedenkenswert und problemgeladen erscheint aber schließlich die Entwicklungsrichtung einer verfassungsrechtlichen Diskussion, die sich seit einer Reihe von Jahren immer deutlicher abzeichnet. Sie führt uns an den Anfang des Grundgesetzes und damit zugleich an den Ansatzpunkt unserer Betrachtungen zurück.

Angeregt schon durch den Konvent von Herrenchiemsee und dessen Motto, daß „der Staat für den Menschen da“ sei und „nicht der Mensch für den Staat“, hatte der Parlamentarische Rat mit dem ersten Satz des Grundgesetzes nicht einfach irgendein Grundrecht fixiert. Mit den Worten: „Die Würde des Menschen ist unantastbar“ hatte er vielmehr bewußt und im Wissen um ihre unzählbaren Verletzungen

während der nationalsozialistischen Herrschaft ein unverfügbares Fundament an den Anfang stellen wollen, auf dem die gesamte Ordnung des neu zu begründenden Gemeinwesens aufbauen und von dem sie insgesamt getragen und legitimiert sein sollte. Im Sinn dieser Intention ist die Eingangsbestimmung des Grundgesetzes lange praktisch unangefochten als „Basis für ein ganzes Wertsystem“ verstanden worden, in der der objektive „sittliche Wert der Menschenwürde“ zugleich zum maßgebenden Rechtswert und zum „obersten Konstitutionsprinzip allen objektiven Rechts“⁹ erhoben worden ist. Der zentrale Wert der Menschenwürde stellt demnach im Verhältnis zu den anderen, vor allem in den „nachfolgenden Grundrechten“ verfassungsrechtlich verankerten Werten gleichsam einen Obersatz dar, ohne selbst im strengen Sinn ein Grundrecht zu sein. Aber anders als für die Grundrechte, die zwar nicht in ihrem Wesensgehalt, aber immerhin nach Maßgabe des Art. 19 GG eingeschränkt werden dürfen, gilt für den Rechtswert der Menschenwürde eine absolute Bestandsgarantie. Daraus folgt insbesondere, daß der Wert der Menschenwürde – und damit der Anspruch auf ihre Unantastbarkeit – nicht Gegenstand einer wechselseitigen Güterabwägung werden kann, wenn zwischen ihm und einem der als „nachfolgend“ bezeichneten Grundrechte ein Konflikt zu bestehen scheint oder auch wirklich besteht.

Dieser insbesondere von Günter Dürig in seiner berühmten Erstkommentierung zu Art. 1 Abs. 1 GG¹⁰ begründeten Position ist nun vor einigen Jahren Matthias Herdegen in einer umfassenden Neuinterpretation des Art. 1 GG entgegengetreten¹¹. Herdegen bestätigt zwar, daß der Parlamentarische Rat mit der Menschenwürdeklausel „einen Staat und Verfassung vorgeordneten Anspruch“¹² in das positive Verfassungsrecht übernehmen wollte. Aber für ihn verliert die Entstehungsgeschichte weitgehend ihre Bedeutung. Allein „die Exegese der Menschenwürde als Begriff des positiven Rechts“ und das Faktum ihrer Nennung in der Verfassung seien „für die staatsrechtliche Betrachtung maßgebend“¹³. Zwar sei durch Art. 1 Abs. 1 ein „kategorialer Würdeanspruch aller Menschen“ begründet. Jedoch „sind Art und Maß des Würdeschutzes für Differenzierungen durchaus offen, die den konkreten Umständen Rechnung tragen“¹⁴. Damit macht Herdegen, wie die weitere Kommentierung zeigt, insbesondere zwei große Felder der wissenschaftlichen wie der politischen Diskussion in sehr prinzipieller Weise neu zum Gegenstand auch der verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung: zum einen die Folgeprobleme der unbestreitbar rasanten Entwicklung der Biomedizin und der Biotechnologie und ihrer Forschungsmöglichkeiten und zum anderen die Frage nach dem Beginn der Existenz eines Menschen, deren Beantwortung natürlich auch den Zeitpunkt bestimmt, zu dem der uneingeschränkte Schutz der Menschenwürde einzusetzen hat.

Nicht nur die Grenzen der eigenen Sachkompetenz verhindern es, die Position Herdegens hier weiter zu verfolgen. Sie hat eine längere Vorgeschichte, auf deren Hintergrund sie durchaus gesehen werden muß, und findet zudem in allerjüngster

Zeit vermehrt auch anderweitige Unterstützung¹⁵. Im Rahmen unserer Betrachtung muß also der Hinweis genügen, daß insbesondere Ernst-Wolfgang Böckenförde der Position Herdegens mehrfach und nachdrücklich mit für mich überzeugender Argumentation entgegengetreten ist¹⁶. Er kommt dabei letztlich zu dem Ergebnis, daß in der Interpretation Herdegens „die fundamentale Norm des Grundgesetzes der tragenden Achse verlustig“ zu gehen droht¹⁷.

Freude, Nachdenklichkeit und Genugtuung

So werden am 60. Geburtstag des Grundgesetzes nicht nur die Festredner insgesamt durchaus gute Gründe haben, unserer Verfassung ein gutes Zeugnis auszustellen. Subjektive Gefühle einzelner Mitbürger, noch immer nicht in einer wirklichen Demokratie zu leben, sollten sie daran nicht ernstlich hindern. Denn die Existenz und das Fortbestehen dieser Verfassung gibt bei diesem Jubiläum wirklich Anlaß zur Freude darüber, unter und mit einer der freiheitlichsten Verfassungen der Welt leben zu dürfen. Das schließt nachdenkliche Offenheit für neue Entwicklungen nicht aus, und es macht angesichts mancher Tendenzen auch besorgte Wachsamkeit keineswegs überflüssig. Dieser Verfassung und uns selbst sollten wir aber an diesem Tag viele Mitbürgerinnen und Mitbürger wünschen, die sie für wichtig halten, sie hochschätzen und dann und wann sogar auch einmal ein wenig stolz auf sie sind.

ANMERKUNGEN

¹ Der Parlamentarische Rat u. das Grundgesetz, hg. v. Deutschen Bundestag (Berlin 2008) 19.

² Zu den näheren Überlegungen vgl. G. Leder, Das Grundgesetz als Aufnahme, Antwort u. Neubeginn, in: *Bildung – Politik – Verfassung* (Hildesheim 1999) 150 ff.

³ Zur Erinnerung: Die Weimarer Reichsverfassung 1919 hatte noch mit dem Satz: „Das deutsche Reich ist eine Republik“ begonnen. Von den Grundrechten hatte sie erst in ihrem letzten Abschnitt gehandelt und sie insgesamt weitgehend zur Disposition des Gesetzgebers gestellt.

⁴ Nur als ein Beispiel vgl. M. Sachs, Das Grundgesetz im vereinten Deutschland, in: *JuS* (1991) 985 ff.

⁵ Die Begründung dazu im einzelnen bei G. Leder, Die „Anwendung des Art. 146 des Grundgesetzes“ – eine unendliche Geschichte?, in: *Sozialethik u. politische Bildung* (FS Bernhard Sutor, Paderborn 1995) 285 ff.

⁶ So eindeutig die herrschende Meinung. A. A. aber z. B. H.-P. Schneider, Die verfassunggebende Gewalt; in: *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 7, hg. v. J. Isensee u. P. Kirchhof (Heidelberg 1992) 22 f.

⁷ Es ist heute schon wieder nicht ohne Reiz, sich den vollständigen Titel dieses Vertrags in Erinnerung zu rufen: „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands“.

⁸ Vgl. dazu Beratungen u. Empfehlungen zur Verfassungsreform, hg. v. Presse- u. Informationszentrum des Deutschen Bundestages = *Zur Sache* 3/76, 45–70.

⁹ Grundgesetz. Erstkommentierung zu Art. 1 Abs. 1, Rdnr. 4, verfaßt v. G. Dürig, Kommentar hg. v. Th. Maunz u. G. Dürig u. a.

¹⁰ Dem vollständigen Text müssen heute auch Besitzer des genannten Kommentars etwas mühsam nachspüren, wenn sie nicht einer weitsichtigen Anregung gefolgt sind und ihn auch bei seiner Ersetzung durch den neuen Kommentartext gesondert aufbewahrt haben.

¹¹ Diese hat nun die ursprüngliche Kommentierung durch G. Dürig in Grundgesetz. Kommentar (A. 9) ersetzt.

¹² Ebd. Rdnr. 17.

¹³ Ebd. Rdnr. 17.

¹⁴ Ebd. Rdnr. 50.

¹⁵ Nach einem Bericht der FAZ v. 24.11.2008 über eine Veranstaltung der Carl Friedrich von Siemens Stiftung mit der Überschrift: „Was kommt nach dem Grundgesetz?“ hat der Staatsrechtler Horst Dreier sich dort nachdrücklich gegen eine „Sakralisierung“ des Grundgesetzes gewandt und offenbar in dem neugefaßten Art. 146 GG ein geeignetes Instrument gesehen, mit dem die Verbotssperre der „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG überwunden werden könne. Es ist unübersehbar, daß es auch der weiteren Durchsetzung der Position von Herdegen zugute käme, wenn das gelänge.

¹⁶ So zuerst E.-W. Böckenförde, Die Würde des Menschen war unantastbar, in: FAZ, 3.9.2003, 33.

¹⁷ Ders., Bleibt die Menschenwürde unantastbar? in: Blätter für deutsche u. internationale Politik, H. 10/2004, 1216ff., 1218.