

# Kirche und Gesellschaft



Gottfried Leder

## Grundgesetz und Menschenwürde:

Wird unsere Verfassung zur  
Disposition gestellt?

---

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ thematisiert aktuelle soziale Fragen aus der Perspektive der kirchlichen Soziallehre und der Christlichen Sozialethik.

### **THEMEN DER ZULETZT ERSCHEINENEN HEFTE:**

**April 2014, Nr. 409:** Arnd Küppers/Peter Schallenberg  
Für eine inklusive Gesellschaft. Anmerkungen zur Ökumenischen Sozialinitiative

**Mai 2014, Nr. 410:** Ursula Nothelle-Wildfeuer  
Mindestlohn – eine Frage der Gerechtigkeit?

**Juni 2014, Nr. 411:** Jörg Althammer  
Welche Wirtschaft tötet? Anmerkungen zum Rundschreiben *Evangelii gaudium* aus wirtschaftsethischer Perspektive

### **VORSCHAU:**

**Oktober 2014, Nr. 413:**  
Thomas Rusche zum Themenbereich: „Wirtschaftsethik“

**November 2014, Nr. 414:**  
Antonius Liedhegener zum Themenbereich: „Religion und Zivilgesellschaft“

**Dezember 2014, Nr. 415:**  
Markus Borzyski zum Themenbereich: „Konkretisierung des Gemeinwohlprinzips“

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

### Bestellungen

sind zu richten an:

**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**

**Brandenberger Straße 33**

**41065 Mönchengladbach**

Tel. 0 21 61/8 15 96-0 · Fax 0 21 61/8 15 96-21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: [kige@ksz.de](mailto:kige@ksz.de)

### Redaktion:

**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**

**Mönchengladbach**

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

---

2014

© J.P. Bachem Medien GmbH, Köln

ISBN 978-3-7616-2823-2

Das Jahr 2014 ist für unser Land reich an bedeutungsschweren Tagen des Erinnerns. In den ersten Augusttagen haben wir uns hoffentlich alle nachdrücklich daran erinnern lassen, dass vor hundert Jahren der Erste Weltkrieg begann. Die Begeisterung, die damals offenbar viele Menschen erfüllte, bleibt uns heute absolut unverständlich. Der Unverstand und das vielfältige Versagen von Politik und Diplomatie, die damals dieses Unheil heraufbeschworen haben, werden freilich deutlicher. Vor 75 Jahren, am 1. September 1939, hat dann Adolf Hitler im Namen Deutschlands den Zweiten Weltkrieg begonnen. Er brachte erneut Millionen Menschen den Tod, endete mit einer totalen Katastrophe und hatte die Teilung Deutschlands zur Folge.

Aber 2014 ist auch ein Jahr erfreuender Jubiläen. Am 9. November 1989 öffnete sich in Berlin die Mauer, und der Prozess der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands konnte beginnen. Der 25. Jahrestag dieses Ereignisses wird Anlass zu kritischer Rückbesinnung auf schon Erreichtes, aber gewiss auch zu dankbarer Erinnerung an die Freude und Begeisterung sein, die damals alle bewegte.

Ein anderes Jubiläum sollte aber ebenfalls nicht gering geschätzt werden. Das *Grundgesetz*, unsere *Verfassung*, hat am 23. Mai 2014 sein 65. Lebensjahr vollendet, und es gibt, wie ich meine, gute Gründe, uns aus diesem Anlass selbst aufrichtig zu beglückwünschen.

Wer sein Leben bis dahin in *unserem* Kulturkreis führen konnte, erlebt den eigenen 65. Geburtstag oft als einschneidende Veränderung. Ein fester Arbeitsplatz muss nun meist aufgegeben werden. Viele freuen sich über neue Freiheiten, selbst wenn die Kräfte, um sie zu nutzen, vielleicht schon nachlassen. Jetzt aber zu den „Alten“ gezählt zu werden, kann eine bittere Erfahrung sein. Andere wiederum wollen am liebsten heute noch einmal etwas ganz Neues anfangen und das Bisherige nun endlich „vergangen sein“ lassen.

Und wie geht es dem Grundgesetz nach 65 Jahren? Natürlich hat eine Verfassung keine eigenen Wahrnehmungen und Gefühle. Ausschlaggebend ist, wie *wir, die Bürgerinnen und Bürger* dieses Landes, das einschätzen und zu beurteilen versuchen. Sind *wir* also der Überzeugung, dass das Grundgesetz die erforderliche Substanz, Kraft und Flexibilität hat, um auch in Zukunft eine gute Verfassung für unser Land zu sein – oder meinen wir eher, es sei doch inzwischen überholt und stark veraltet und eigentlich am besten durch eine neue, andere Verfassung zu ersetzen?

Es gibt anscheinend zunehmend Anlass zu solchen Fragen. Zum einen sind fünfundsiebzehn Jahre für die geschriebene Verfassung eines moder-

nen Staates ja durchaus ein beachtenswertes, fast schon ehrwürdiges Alter. Das zeigt bereits ein kurzer Blick nicht nur in unsere eigene deutsche Geschichte. Und ein etwas salopp formuliertes Wort erinnert daran, dass „Verfassungen fast immer für die Ewigkeit geschrieben werden, aber noch nie so lange gehalten haben“. Freilich sollten uns aber auch manche Ereignisse und Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit nachdenklich machen. Ist die in der Überschrift dieses Beitrags formulierte Frage nicht längst und mit Nachdruck auf die Tagesordnung gesetzt?

Wird unser Grundgesetz also zur Disposition gestellt?

### **Aufgabe und Herausforderung**

Angesichts dieser Frage sollte es für jede und jeden von uns darum gehen, sich redlich und möglichst unvoreingenommen um eine realistische Beurteilung der Lage zu bemühen und uns nach Kräften mit den zum Teil auch schwierigen Problemen vertraut zu machen, die zur Debatte stehen. Als Beitrag und Unterstützung dazu werden deshalb im Folgenden einige Tatsachen und Zusammenhänge historischer, rechtlicher und politischer Art in Erinnerung gerufen, die für das bessere Verständnis des Grundgesetzes insgesamt und insbesondere seiner zentralen Aussage – „Die Würde des Menschen ist unantastbar“ – von besonderer Bedeutung sind.

Ein erster Gedankenkreis<sup>1</sup> wird dabei dem *Zustandekommen* des Grundgesetzes, seinen *Grundintentionen* und *Kernaussagen* und schließlich den *ersten vier Jahrzehnten* seiner Geschichte gewidmet sein. Seit der epochalen Zäsur durch den Fall der Mauer 1989 und der Wiederherstellung der staatlichen Einheit am 3. Oktober 1990 ist das Grundgesetz aber nun auch die *Verfassung* des ganzen, wiedervereinigten Deutschlands. Deshalb wird in einem zweiten Abschnitt von seiner Geschichte *nach* dieser Zäsur die Rede sein – von kritischen Anfragen, denen es begegnet, von neuartigen Problemen, vor die die allgemeine politische und gesellschaftliche Entwicklung auch das Grundgesetz stellt, von den Gefährdungen, denen es in diesen Zusammenhängen ausgesetzt ist, aber auch von der Qualität, Flexibilität und der bleibenden Werthaltigkeit, mit der das Grundgesetz diesen Gefährdungen bisher mit Erfolg begegnet ist.

### **Die Ausgangslage**

Im Sommer 1948 hatte sich die Hoffnung, der gemeinsame Erfolg der Niederringung Hitler-Deutschlands würde die Siegermächte zu einem tragfähigen Bündnis zugunsten eines stabilen Weltfriedens zusammenfüh-

ren, bereits als illusionär erwiesen. Als die drei westlichen Alliierten deshalb am 1. Juli 1948 die Ministerpräsidenten der Länder in ihren Besatzungszonen ermächtigten, für ein neues westdeutsches Staatsgebilde eine „demokratische Verfassung föderalistischen Typs“ zu entwerfen, sahen sich die westdeutschen Politiker in einer durchaus widersprüchlichen Situation. Einerseits musste ihnen daran gelegen sein, der politischen Selbstbestimmung wenigstens für den in Westdeutschland lebenden Teil der Bevölkerung wieder näherzukommen und die deutschen Zuständigkeiten auch gegenüber den Besatzungsmächten zu erweitern. Andererseits aber wollten sie möglichst alles vermeiden, was direkt oder indirekt einer Beschleunigung oder Verfestigung der immer deutlicher werdenden Teilung Deutschlands hätte Vorschub leisten können.

Als das Grundgesetz am 24. Mai 1949 in Kraft trat, war der Prozess seiner Entstehung also entscheidend von der Hoffnung auf die Überwindung dieser inzwischen faktisch gewordenen Teilung Deutschlands geprägt gewesen. Deshalb war auch – anders als 1919 in Weimar – nicht eine verfassungsgebende Nationalversammlung, sondern ein „Parlamentarischer Rat“ mit der Ausarbeitung beauftragt worden, und das schließlich beschlossene Regelwerk erhielt den bescheideneren Namen „Grundgesetz“, *obwohl es von Anfang an* alle wesentlichen Merkmale einer *vollgültigen Verfassung* aufwies. Schon im Wortlaut seiner Präambel wurde der *Wiedervereinigungsvorbehalt* deutlich. Man habe, so hieß es dort, bei seinem Beschluss „auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war“. Und: „Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.“

1949 war das Grundgesetz also – „nur“ – die Verfassung eines *westdeutschen Teilstaats*, für den das Besatzungsstatut der westlichen Siegermächte weiterhin galt – in letzten Resten sogar bis 1990. Auf den ersten Blick begegnet uns das Grundgesetz und sein Inkrafttreten also keineswegs als ein in jeder Hinsicht strahlendes und gefeiertes Ereignis. Aber sehr bald erfährt es wachsende Akzeptanz, Anerkennung und Lob. Bundespräsident Heinemann hat von ihm als einer „Sternstunde der deutschen Geschichte“ gesprochen, und sein Amtsnachfolger Herzog nennt es einen „Glücksfall“. Auch in der Wissenschaft wird das Grundgesetz als „die freiheitlichste Verfassung“ der deutschen Geschichte gewürdigt.<sup>2</sup> Gelegentliche Zweifel an der Legitimität seines Zustandekommens seien jedenfalls – das war bald die ganz überwiegende Meinung – angesichts seiner wie selbstverständlich praktizierten Akzeptanz in der Bevölkerung obsolet.

Als dann 1989 die Mauer fiel und die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands konkret beginnen konnte, hatte das Grundgesetz also

bereits vier Jahrzehnte einer *erfolgreichen Geschichte* als *unsere Verfassung* hinter sich. Dass es in diesem Zeitraum schon fast vierzig Änderungen erfahren hatte, von denen einige durchaus bedeutsame Einschnitte in das politische Gesamtgefüge bedeuteten, ändert nichts an diesem Gesamturteil. Viel eher konnte das als Beweis für seine – sich auch in der notwendigen Flexibilität bewährende – grundsatzgetreue Stabilität gelten. Auch international hatte das Grundgesetz als gelungene Verfassung eines freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats bereits große Anerkennung erfahren, und insbesondere seine neuartige Konstruktion des „konstruktiven Misstrauensvotums“ in Art. 67 GG war schon mehrfach in demokratische Verfassungen anderer Länder aufgenommen worden.

### **Das Grundgesetz als Reform?**

Inzwischen können sich aber nur noch die Ältesten unter uns die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von Anfang an aus eigenem Erleben in Erinnerung rufen. Da lohnt es, sich auch noch etwas näher auf *drei Grundmotive* zu besinnen, die die Schöpfer dieser Verfassung im Parlamentarischen Rat geleitet haben und die bis heute ihre substantielle Bedeutung gewährleisten.

Eine kleine Episode mag zu diesen Grundmotiven hinführen. Als im Jahre 1985 ein bekannter Publizist gefragt wurde, welche *Reform* er am meisten bewundere, gab er zur Antwort: „Das Bonner Grundgesetz“<sup>3</sup>. „Reformieren“ heißt aber doch eigentlich: etwas *wieder in Form* und *in Ordnung* bringen und wieder *funktionsfähig* machen – und zwar möglichst so, dass es nun *besser* funktionsfähig ist, als es zuvor war. Was also war da so „außer Form“ und so in Unordnung geraten und damit praktisch funktionsunfähig geworden, dass es nun galt, es durch dieses Grundgesetz zu „reformieren“?

### **Das Grundgesetz als „Zeitansage“**

In dreifacher Hinsicht wollte das Grundgesetz 1949 als eine Art fortgeltender „Zeitansage“ auf die Erfahrungen und Herausforderungen der jüngsten deutschen Vergangenheit Antwort geben.

Das Grundgesetz ist zuallererst *Antwort* auf die nationalsozialistische Diktatur und ihre Willkürherrschaft, die über die totale militärische Niederlage hinaus den vollständigen politischen und moralischen Bankrott Deutschlands verursacht und seine Menschen in einer physischen, psychischen und moralischen Katastrophe hinterlassen hatte. Das Grundgesetz

ist damit als die unwiderrufliche Absage an Struktur und Ziele dieses Systems zu lesen. Es nimmt äußerste Distanz zu dessen menschenverachtenden Regime, das fast ganz Europa mit Krieg überzogen und in der gezielten Ausrottung der jüdischen Menschen und im geplanten Völkermord seine letzte, unsagbare Steigerung erfahren hatte.

In dieser Dimension seines Motivationshintergrunds spricht das Grundgesetz mit äußerster Klarheit und Unbedingtheit. Erinnern wir uns kurz: Der erste Satz der Weimarer Reichsverfassung von 1919 hatte gelautet: „Das Deutsche Reich ist eine Republik“. Auch damals war Verfassungsschöpfung „Zeitansage“. Damals galt es als Erstes festzuhalten, dass die kaiserliche Monarchie unwiderruflich abgeschafft sei. Im Vergleich zu dieser seltsam blass anmutenden Staatsformbestimmung wirkt der erste Absatz des Grundgesetzes gleichsam wie ein Hammerschlag. „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“ (Art. 1 Abs. 1 GG). Damit benennt die Verfassung unüberhörbar und unmissverständlich, was ihr jetzt und für die Zukunft das Wichtigste für unser Land ist.

Das Grundgesetz will dann aber – zweitens – auch sehr konsequent die *rechtlichen Grundlagen* für den politischen *Neubeginn* sichern. Das konkretisiert sich natürlich vor allem in der Wiederherstellung einer rechtsstaatlichen Ordnung und insbesondere in der Betonung der Grundrechte und ihrer Vorrangstellung. Die wichtigsten Aussagen dazu ergeben sich im wahrsten Sinne „folge-richtig“ aus jenen beiden Basissätzen. Schon das anschließende *Bekennnis* „zu unveräußerlichen und unverletzlichen Menschenrechten“ ist mit dem Wort „Darum“ auf jene oberste, absolut verbindliche Wertentscheidung zurückbezogen (Art. 1 Abs. 2 GG). Auch die – „nachfolgenden“ – *Grundrechte* gewinnen aus dieser obersten Wertentscheidung ihren Geltungsgrund und auch die Kraft, „Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“ zu „binden“ (Art. 1 Abs. 3 GG). *Die Hinordnung aller Staatsgewalt auf die ihr vorgegebene Würde des Menschen und ihre Gebundenheit an diesen obersten Wert* – das ist gleichsam der schwere, massive, sozusagen „zwölfköllige“ Nagel, der das ganze Verfassungswerk tragen und sichern soll.

Konsequent spricht das Grundgesetz deshalb dann auch *zuerst* ausführlich über die Grundrechte (Art. 2 – Art. 19 GG) – noch *vor* seinen Aussagen über die Formelemente und Ziele unseres Staates in Art. 20 GG. In Weimar war von den Grundrechten erst im letzten Kapitel der Verfassung die Rede gewesen, und sie galten damals letztlich auch nur, *weil* der Gesetzgeber sie eingeräumt und *so lange* er sie *nicht* wieder abgeschafft hatte.

Sie standen also letztlich zur Disposition des Gesetzgebers. Im Grundgesetz erfahren sie dagegen mit der Einbeziehung ihrer Bindungskraft gegenüber aller Staatsgewalt in die Unzulässigkeitsnorm des Art. 79. Abs. 3 GG ihre endgültige Sicherung.

Die dritte Dimension der Motive, die den Parlamentarischen Rat geleitet haben, folgt aus dem *Scheitern* der Weimarer Republik und der Analyse seiner Ursachen. Das Grundgesetz übernimmt natürlich in Art. 20 GG die Prinzipien der Demokratie, der Republik und der Rechtsstaatlichkeit und fügt – den ersten Ansätzen dazu in Weimar folgend – das Sozialstaatsprinzip hinzu. Aber es zieht auch entschieden *Konsequenzen* aus den strukturellen *Schwächen* der Weimarer Reichsverfassung (WRV). In Weimar bestimmte Art. 53 WRV, dass „der Reichskanzler ... vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen“ wurde. Zwar bedurften nach Art. 54 WRV „der Reichskanzler und die Reichsminister ... zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags“. Aber die so bestehende doppelte Abhängigkeit bedeutete eine permanente Schwäche ihrer Position. Insbesondere den Reichskanzler ließ das gleichsam ständig an zwei Fäden hängen. Riss auch nur einer von beiden, aus welchen Gründen auch immer, mussten er und seine Regierung stürzen. Im Gegensatz zu dieser *semiparlamentarischen* Konstruktion sichert das *Grundgesetz* dagegen die großen Vorteile eines *vollparlamentarischen* Regierungssystems. Zu ihnen gehört, dass – von Randwirkungen und Extremsituationen abgesehen – *allein das Parlament* und die in ihm sich bildenden Mehrheiten befugt und in der Lage sind, den Chef bzw. die Chefin der Regierung ins Amt zu bringen, im Amt zu halten und unter Umständen auch vor dem Ablauf der Legislaturperiode wieder aus dem Amt zu entfernen. Dass Letzteres aber gemäß dem sog. „*konstruktiven Misstrauensvotum*“ (Art. 67 GG) „*nur dadurch*“ bewirkt werden kann, dass „der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder ... einen Nachfolger wählt“, macht das Grundgesetz zu einer der modernsten Verfassungen der Demokratiegeschichte.

### **Nach dem Mauerfall: Verfassungsdebatte und Verfassungsreform**

Dennoch ist vor allem seit der großen Zäsur von 1989/90 immer wieder einmal die Frage gestellt worden, ob das Grundgesetz nicht durch eine andere, neue Verfassung ersetzt werden sollte. Das war unmittelbar nach dem Mauerfall angesichts der Verfassungslage in den beiden deutschen Staaten naheliegend, ist aber auch bis in die Gegenwart hinein zu beobachten. Andere Autoren sehen das Grundgesetz dagegen mit einer gewissen Besorgnis durch bestimmte Vorgänge und Tendenzen ohnehin zur Dispo-

sition gestellt. Im einem *zweiten Abschnitt* sollen deshalb exemplarisch einige besonders gravierende Kontroversen einschlägiger Art dargestellt und nach der Begründung entsprechender Wünsche oder Befürchtungen befragt werden.

Als mit dem Mauerfall 1989 die Wiedervereinigung Deutschlands plötzlich in greifbare Nähe rückte, war natürlich die *Verfassungsfrage* insgesamt mit Nachdruck gestellt. Schließlich hatte ja das Grundgesetz selbst von Anfang an nicht nur in Art. 23 GG die Option eines „*Beitritts anderer Teile Deutschlands*“ eröffnet. Es hatte in Art. 146 GG auch den Fall angesprochen, dass „das deutsche Volk in freier Entscheidung“ vielleicht einst das Grundgesetz durch eine *neue* Verfassung ersetzen und die Wiedervereinigung auf *diesem* Wege herbeiführen könnte.

In Ost und West wurde nun die Auseinandersetzung um den am besten einzuschlagenden Weg in Politik, Wissenschaft und allgemeiner Öffentlichkeit äußerst intensiv und mit den unterschiedlichsten Motivationen geführt. Auf der systematischen, eher grundsätzlichen Ebene ging es dabei um die Frage, ob ein wieder vereinigt Deutschland in jedem Fall eine *neue, andere* Verfassung *brauche* – oder ob das Grundgesetz nach den notwendigen Änderungen und Ergänzungen auch *nach* der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands dessen Verfassung sein und bleiben *könne* und *solle*. Die unterschiedliche Praktikabilität der beiden möglichen Wege zur Wiedervereinigung wurde bei diesen Diskussionen meist nur wenig beachtet. Immerhin hätte die Schaffung einer *neuen* Verfassung fast sicher sehr viel längere *Zeit* beansprucht und das Risiko des Scheiterns der Wiedervereinigung überhaupt angesichts der weltpolitischen Gesamtsituation gewiss vergrößert.

Als die am 18. März 1990 erste frei gewählte *Volkskammer* aber bald den *Beitritt* der DDR *im Sinne des Art. 23 GG* beschloss, konnten Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR über einen „*Einigungsvertrag*“ beginnen. Dieser enthielt bereits, als er am 3. Oktober 1990 in Kraft trat, die wegen des Beitritts *unvermeidlichen* Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes. Dessen Präambel war der neuen Rechtslage angepasst. Art. 23 GG war nun überflüssig und wurde gestrichen. An seine Stelle trat später ein neuer, umfangreicher „Europa“-Artikel. Art. 146 GG blieb dagegen in einer kompromissbedingt *geänderten* Fassung erhalten. Er lautet seitdem: „Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“ – und kann so immer wieder zum Anlass genommen werden, nach einer

neuen, anderen Verfassung für Deutschland zu fragen. *Andere* noch *offene* Fragen wurden jedoch zunächst einvernehmlich vertagt, um den Vollzug des Beitritts nicht zu lange hinauszuschieben. Deshalb „*empfahl*“ der Einigungsvertrag „den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen“. Dabei wurden „insbesondere“ auch Überlegungen „zur Frage der Anwendung des Art. 146 des Grundgesetzes und in deren Rahmen einer Volksabstimmung“ angeregt.

Denn inzwischen war auch aus der öffentlichen Diskussion eine schier unüberschaubare Menge an Vorschlägen zur Änderung des Grundgesetzes zusammengekommen, von Entwürfen komplett neuer Verfassungen bis hin zu massiv organisierten Eingaben und vielen Einzelinitiativen. Bundestag und Bundesrat errichteten deshalb damals eine „Gemeinsame Verfassungskommission“ (GVK), die in zweijähriger Arbeit aus der Fülle der eingereichten Vorschläge und Forderungen jeweils mit Zwei-Drittel-Mehrheit detaillierte Empfehlungen für Änderungen oder Ergänzungen des Grundgesetzes beschloss und den gesetzgebenden Organen vorgelegt hat. Mit einer umfassenden *Verfassungsreform* wurde dieser ganze Prozess dann 1994 so abgeschlossen, wie die Vorschriften für *Verfassungsänderungen* in Art. 79 Abs. 1 und 2 GG es vorsehen. Das Grundgesetz selbst aber war weder abgeschafft und durch eine andere Verfassung ersetzt noch einer „Totalrevision“ unterzogen worden und hatte damit seine bis dahin größte Bewährungsprobe bestanden.<sup>4</sup>

## **Neue Krisen**

Aber natürlich können Krisen ganz unterschiedlicher Art auch für den Umgang mit einer insgesamt doch bewährten Verfassung immer wieder neue Herausforderungen mit sich bringen. Einige von ihnen, uns allen meist geläufig, noch keineswegs abschließend bewältigt und deshalb weiterhin Anlass zu öffentlicher Diskussion, sollen hier exemplarisch angesprochen werden.

Die Aufdeckung der rechtsextremistischen Terrorgruppe NSU und der ihr angelasteten Mordserie im November 2011 sowie die dabei offenbar gewordenen Mängel in der Gefahrenabwehr haben damals verständlicherweise zu der Frage geführt, ob die Mängel in der Kooperation der zuständigen Behörden etwa durch das Grundgesetz selbst und seine starke Betonung des föderalistischen Prinzips verursacht oder begünstigt worden seien. Hier ist aber klar, dass es Pflicht und Sache der Politik ist, mit ihrem Ja

zum föderalistischen Prinzip notfalls auch auf dem Wege der Gesetzgebung das zu verbinden, was zur wirksamen Kriminalitäts- und Terrorbekämpfung notwendig ist. Daran wird sie auch durch die Verfassungsbestimmung des Grundgesetzes in Art. 79 Abs. 3 nicht gehindert.<sup>5</sup>

Fast zeitgleich damit hat aber die Frankfurter Allgemeine Zeitung über ein Interview mit dem ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier, berichtet.<sup>6</sup> Dabei ging es unter anderem darum, ob Deutschland für die wohl nur noch im europäisch-internationalen Rahmen mögliche Bewältigung der großen Staatsschulden- und Bankenkrise nicht eine *neue Verfassung* brauche. Auf die konkrete Frage: „Wird das Ende des Grundgesetzes herbeigeredet?“ wurde Papier mit der Antwort zitiert: „Ja, die Gefahr besteht“, und er könne vor einer darauf hinauslaufenden Diskussion „nur warnen“.

### **„Nicht das Ende des Grundgesetzes herbeireden!“**

Folgerichtig war das auch die Überschrift zu jenem Bericht, und diese Warnung des ehemaligen Gerichtspräsidenten muss auch weiterhin ernst genommen werden. Zwar mehren sich gegenwärtig Anzeichen dafür, dass die Gefährdungen für den „Euro-Raum“ und die Europäische Union insgesamt beherrschbar bleiben. Aber vielleicht werden künftig doch noch Änderungen der jeweiligen verfassungsmäßigen Grundlagen notwendig, wie sie in der Abfolge der großen internationalen Verträge von Maastricht bis Lissabon festgelegt sind. Das würde dann natürlich auch der deutschen Zustimmung bedürfen und möglicherweise auch das Grundgesetz tangieren. Wie ist dann aber die vom jetzigen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts öffentlich gemachte Andeutung zu werten, dass der Spielraum für die weitere Übertragung von nationalen Souveränitätsrechten nach Brüssel wohl eigentlich „ausgeschöpft“<sup>7</sup> sei? Immerhin gibt das Grundgesetz selbst ja doch eine Art von Zielrichtung in dieser Frage vor, wenn es in seinem neuen Art. 23 GG ausdrücklich sagt, dass die Bundesrepublik Deutschland „zur *Verwirklichung eines vereinten Europas*“ bei „der *Entwicklung der Europäischen Union mitwirkt ...*“. Wenn man – wie es hier geschehen ist – diese Aussagen genauer vor Augen nimmt, stellt sich die Frage, ob sie nicht eher eine grundsätzliche Offenheit für in der Zukunft vielleicht notwendige Maßnahmen der *Integrationsvertiefung* nahelegen als eine enge Besorgtheit um die Bewahrung der nationalen Souveränität. Dass das jedenfalls für die *Politik* gelten muss, zeigte sich schon während der Staatsschulden- und Bankenkrise. Seit der Annexion der Krim und allen mit ihr geplatzen Illusionen kann es kaum noch einem

Zweifel unterliegen. Aber gilt das auch für das Bundesverfassungsgericht? Dieses soll ja schließlich *Recht* sprechen und *nicht Politik machen* und will das nach eigenem Bekunden auch. Aber verfassungsrechtliche Fragen haben eben immer auch eine politische Dimension. So hat es nicht überrascht, dass die Mehrheitsentscheidung des Zweiten Senats, die die Drei-Prozent-Sperrklausel im Wahlgesetz für die Europawahl als verfassungswidrig verwarf, auf heftige Kritik stieß. Ist es denn nicht eine Frage der *politischen Praxis und Erfahrung* und nicht zuerst des Rechts, ob eine verstärkte Parteienzersplitterung die Arbeitsfähigkeit und Effizienz des Europäischen Parlaments beeinträchtigen würde? War da die Inkaufnahme einer solchen Gefahr verfassungsrechtlich zwingend geboten?

Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht ihm zur Entscheidung vorgelegte verfassungsrechtliche Fragen, die mit den Problemen der europäischen Krisenbewältigung zusammenhängen, an den Europäischen Gerichtshof weitergereicht. Ob das zur Abwendung der hier drohenden Kompetenzkonflikte führen kann, muss die Zukunft weisen. Hoffen wir also, dass nicht demnächst die Tauglichkeit des Grundgesetzes in toto mit der Begründung in Zweifel gezogen wird, es sichere den Bestand der nationalen Eigenständigkeit nicht mehr genügend gegen „Überfremdungen aus Brüssel“ ab.

### **„Verfassungsänderung“ durch neue Interpretation?**

Auch auf der Ebene einer fortschreitenden *Verfassungsinterpretation* gibt es aber immer wieder Vorgänge und Entwicklungen, die nachdenklich und manchmal auch besorgt machen. Obwohl sich Fragen der angemessenen Verfassungsinterpretation Laien oft nicht leicht erschließen, können wir uns doch über die dabei im wissenschaftlichen Streit stehenden Grundprobleme zu vergewissern versuchen.

Als der Verfassungsrechtler Michael Herdegen 2003 eine grundlegend neue Interpretation des ersten Satzes des Grundgesetzes vorlegte<sup>8</sup>, widersprach ihm Ernst-Wolfgang Böckenförde öffentlich unter der Überschrift: „Die Würde des Menschen *war* unantastbar.“<sup>9</sup> Bis dahin war in der wissenschaftlichen Diskussion im Grunde durchgängig am absoluten Vorrang des Satzes von der Unantastbarkeit der Menschenwürde auch vor den „nachfolgenden“ Grundrechten festgehalten worden. Das sah Böckenförde nun in Frage gestellt. Im Kern ging es in der folgenden vielfältigen Auseinandersetzung darum, ob der Satz von der „Menschenwürde“ und ihrer „Unantastbarkeit“ als ein *oberster Wert* für die Verfassungsordnung insgesamt zu gelten habe, dem deshalb auch der *Vorrang* vor allen anderen,

durch die „nachfolgenden“ Grundrechte geschützten Werte zukomme, oder ob dieser Satz selbst eigentlich ein erstes Grundrecht unter anderen, ihm aber gleichrangigen Grundrechten darstelle. Das wird bedeutsam, weil zwei grundrechtliche Ansprüche ja miteinander in Konflikt kommen können. So muss sich z. B. mein Grundrecht auf freie Entfaltung meiner Persönlichkeit natürlich durch das Grundrecht eines Anderen auf körperliche Unversehrtheit begrenzen lassen. Eine vernünftige Güterabwägung im Einzelfall zwischen beiden Ansprüchen ist dann erforderlich und erlaubt. Ist der Wert der Unverletzlichkeit der Menschenwürde den „nachfolgenden“ Grundrechten jedoch *prinzipiell* vorgeordnet, würde es sich nicht mehr um einen Konfliktfall zwischen zwei *gleichrangigen* Rechtsgütern handeln und eine solche Güterabwägung nicht mehr zur Debatte stehen können. Bei *dieser* Deutung von Art. 1 Abs.1 GG gilt z. B. das Verbot der Folter absolut und ohne Ausnahme, während das bei anderer Interpretation nicht mehr als eindeutig gesichert erscheinen könnte.

In jüngster Zeit ist ein weiteres Problemfeld in den Mittelpunkt vieler Diskussionen gerückt. Schon 2011 haben Christoph Möllers und andere Autoren unter dem Titel „Das entgrenzte Gericht“ „eine kritische Bilanz nach 60 Jahren Bundesverfassungsgericht“ veröffentlicht.<sup>10</sup> Darin wurde unter anderem bereits die Frage aufgeworfen, wie weit das Bundesverfassungsgericht – gerade unter Berufung auf die Verfassung – den Handlungsspielraum der Regierung begrenzen könne, ohne dadurch selbst zum politischen Akteur zu werden. Vor allem aber wurden kritisch die Folgen bedacht, wenn das Gericht die von ihm ja selbst entwickelten *Maßstäbe* für die *Interpretation* der Verfassung absolut setzen würde. Die von Möllers behauptete Tendenz dazu wird nun zunehmend zum Diskussionsgegenstand angesichts einer Gesetzgebungs- und Rechtsprechungspraxis, für die der in Art. 6 Abs. 1 GG geforderte „*besondere* Schutz“ der staatlichen Ordnung für „Ehe und Familie“ immer marginaler zu werden droht. Hier scheint eine extensive Ausdeutung des *Gleichheitsprinzips* in der Tat zunehmend zu einer *Vernachlässigung* real existierender *Unterschiedlichkeiten* zu führen. Man verstößt nun aber weder gegen das Gebot der Unverletzlichkeit der Menschenwürde noch verhindert man eine vorurteilsfreie Würdigung menschlicher Lebensentscheidungen oder eine gerechte Behandlung steuerrechtlich vergleichbarer Situationen, wenn man zwischen der *Ehe*, von der in Art 6 Abs 1 GG die Rede ist, und einer rechtlich voll gewürdigten „eingetragenen *Lebenspartnerschaft*“ nicht nur Elemente von Gleichheit, sondern auch Unterschiede wahrnimmt. In diesem so sensiblen Bereich haben wir zweifellos alle, in Staat, Gesellschaft und Kirche, noch viel zu lernen und auch manches gutzumachen. Aber die Frage, was mit

dem „*besonderen* Schutz von Ehe und Familie“ in unserer Verfassung gemeint ist, ist deshalb nicht obsolet geworden und verlangt Antwort – von den gesetzgebenden Organen wie vom Bundesverfassungsgericht.

### „Gilt das Grundgesetz ewig?“

Schließlich aber wird auch in jüngerer Zeit das Grundgesetz immer wieder einmal als Ganzes zur Diskussion und damit auch zur Disposition gestellt. 2009 hat der bekannte Verfassungsrechtslehrer Horst Dreier bereits im Titel eines kleinen, aber für unser Thema bedeutsamen Buches wörtlich die Frage gestellt: „Gilt das Grundgesetz ewig?“<sup>11</sup> Da die vernunftgemäße Antwort nach aller Erfahrung nur ein klares „Nein“ sein kann, bleibt kaum ein Zweifel über die Intention, mit der diese rhetorische Frage gestellt ist.

Zum einen soll also zunächst Art. 79 Abs. 3 GG in den Fokus der Diskussion gerückt werden. Nach dieser Bestimmung ist „*eine Änderung* dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder *die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze* berührt werden, *unzulässig*“. Diese oft so genannte „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG ist für Dreier der Hauptansatzpunkt seiner Kritik. Bei näherer Betrachtung geht es also auch um die Frage, ob jene „Grundsätze“, von denen im ersten Teil des vorliegenden Beitrags etwas näher berichtet worden ist, „ewig gelten“ können und sollen. Folgerichtig diskutiert Dreier auch, ob das Fortgelten einer solchen „Ewigkeitsklausel“ überhaupt wünschenswert sei – oder ob eine derartige Zukunftsperspektive nicht eher als bedrohlich anzusehen und um der demokratischen Verfassungsstaatlichkeit willen nach Möglichkeit zu verhindern sei. Art. 79 Abs. 3 GG bewirke nicht nur eine „Verstetigung“, sondern auch eine „Versteinerung“ des Grundgesetzes und sei im Übrigen die formale Quelle von dessen von ihm inzwischen erneut kritisierten „Heiligkeitsanmutung“ und „Sakralisierung“.<sup>12</sup>

Folgerichtig bietet sich nach Dreier für die Aufhebung dieses so negativ bewerteten Grundgesetzartikels die „Aktualisierung“ des vorhin schon zitierten, im Einigungsvertrag neu formulierten Art. 146 GG an.<sup>13</sup> Dreier sieht in diesem Artikel eine „normative Brücke zu einer neuen Verfassung“, eine „Norm der Stabilisierung“ und einen „Schutz vor dem Zwang zur Revolution“. Und er fährt fort: „Wir können (wir müssen nicht, aber wir können)“... über diese „Normativitätsbrücke“ „ohne juristische Revolution ... vom Provisorium des territorial beschränkten und unter Besatzungsherrschaft entstandenen Grundgesetzes zu einer neuen gesamtdeutschen Verfassung in Eigenregie gelangen.“<sup>14</sup>

Dass das Grundgesetz immer noch als Provisorium bezeichnet werden kann, ist dabei noch die geringste Überraschung. Wer sich aber auch noch daran erinnert, was in der großen Verfassungsdiskussion von 1989 bis 1994 alles für eine gänzlich neue Verfassung als Begründung angeführt und im Detail vorgeschlagen worden ist, wird geneigt sein, bei allem Respekt vor seiner außerordentlichen Gelehrsamkeit und der fairen Benennung von Gegenargumenten dieses Fazit Dreiers leicht abzuwandeln und durch eine Frage zu ergänzen: „Wenn wir zwar *können*, aber nicht *müssen*“ – weshalb genau *sollen* wir dann eigentlich eine gänzlich neue Verfassung *wollen*?!“

In jedem Falle aber sollten wir die Mahnung gut im Gedächtnis behalten, nicht das Ende des Grundgesetzes herbeizureden. Zuviel von alledem könnte auf dem Spiel stehen, was eine menschenwürdige Existenz unter dieser Verfassung und in diesem Staat ermöglicht und lebenswert macht.

### **Hinweise zur Literatur:**

Die Literatur zum Grundgesetz ist längst unüberschaubar geworden. Im ersten Teil dieses Beitrags zum Verständnis des Grundgesetzes ist vielfach auf eigene frühere Beiträge zur Thematik zurückgegriffen. Diese sind bei Bedarf sämtlich in G. Leder: Bildung-Politik-Verfassung. Ausgewählte Aufsätze zur Politikwissenschaft, Hildesheim 1999, im dritten Abschnitt „Verfassungsrecht und Verfassungspolitik“ verfügbar und liefern zahlreiche Belege und weiterführende Hinweise.

Im zweiten Teil herangezogene, nach 1999 veröffentlichte eigene Beiträge sowie alle dort direkt angesprochenen Publikationen sind in den folgenden Anmerkungen belegt.

---

### **Anmerkungen:**

- 1 Vgl. hierzu die obigen Literaturhinweise.
- 2 Zusammenfassend dazu: E. Benda, W. Maihofer, H.-J. Vogel (Hg.): Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin/NewYork, 1983, in ihren „Abschließenden Äußerungen“.
- 3 FAZ-Magazin vom 8.2.1985. Befragt wurde P. B. Streithofen.
- 4 Dazu im einzelnen näher G. Leder: Verfassungsdebatte und Verfassungsreform, in: Stimmen der Zeit, 1995, Heft 5, S. 295 – 305.
- 5 Dazu und zum Folgenden näher G. Leder: Verfassungsbewahrung, in: Stimmen der Zeit, 2012, Heft 4, S. 229 – 240.
- 6 FAZ, 18.11.2011, S. 7.
- 7 So Andreas Voßkuhle in seinem Festvortrag in der zentralen Feierstunde zum 3. Oktober 2011 in Düsseldorf.
- 8 M. Herdegen: Kommentar zu Art.1 Abs.1 GG, in: Grundgesetz. Kommentar, hg. Th. Maunz, G. Dürig u. a.; München 2003, später 2009 neu bearbeitet.

- 
- 9 E.-W. Böckenförde: Die Würde des Menschen war unantastbar, in FAZ, 3.9. 2003.
  - 10 Ch. Möllers u. a.: Das entgrenzte Gericht, Frankfurt 2011.
  - 11 H. Dreier: Gilt das Grundgesetz ewig? München 2009. (Das Buch enthält einen um zahlreiche Anmerkungen erweiterten Vortrag vor der Carl Friedrich von Siemens Stiftung und ist im Buchhandel nicht erhältlich.)
  - 12 H. Dreier: Säkularisierung und Sakralität. Zum Selbstverständnis des modernen Verfassungsstaates. Mit Kommentaren von Chr. Hillgruber und U. Volkmann, Tübingen 2013.
  - 13 Zur kritischen Analyse der Fortgeltung dieses Grundgesetzartikels G. Leder: Die „Anwendung des Art. 146 des Grundgesetzes“ – eine unendliche Geschichte?, in: Sozialethik und politische Bildung. Festschrift B. Sutor, Paderborn/München/Wien 1995, S. 286 – 301.
  - 14 Vgl.: H. Dreier (Anm.11) S. 92 – 94.

### **Der Verfasser:**

Prof. i. R. Dr. iur. Gottfried Leder, vormalig Professor für Politische Wissenschaft an der Stiftung Universität Hildesheim.