

„70 Jahre“: Entstehung, Entwicklung und Zukunft unseres Grundgesetzes

Vor vier Jahren waren wir in Russland, und zwar in Wladimir, einer früheren Hauptstadt, die jetzt Teil des „Goldenen Rings“ um Moskau ist. Ich war eingeladen zu einem Vortrag „Verwaltung in Deutschland“ in der „Russischen Akademie für Volkswirtschaft und Öffentlichen Dienst beim Präsidenten der Russischen Föderation“. In der anschließenden Diskussion lautete die erste Frage: „Warum heißt es „Grundgesetz **für** die Bundesrepublik Deutschland“ und nicht: „Grundgesetz **der** BRD“? Wer hat das Grundgesetz für Deutschland gemacht?“ Der Fragesteller hat dabei auf den Hinweis verzichtet, dass 5 Monate nach dem GG, am 7. Oktober 1949, in Berlin die –erste– „Verfassung der DDR“ verkündet wurde.

Nun ist unser GG am 23. Mai 1949 – also vor 70 Jahren – nicht vom Himmel gefallen. Aber es war auch kein Oktroi der Westmächte, wie dies der russische Fragensteller offenbar unterstellt hat, und es ist nicht im luftleeren Raum geschaffen worden. Die Väter und Mütter des GG – ja, auch Mütter! denn unter den 65 Mitgliedern des Parlamentarischen Rates waren 5 Frauen – das Frauenwahlrecht war schließlich „erst“ 30 Jahre zuvor eingeführt worden... Also: Die Väter und Mütter des GG standen vielmehr „auf den Schultern von Riesen“.

Ich beginne mit Kaiser Maximilian I., dem „letzten Ritter“, dem römischen Kaiser der Zeitenwende. Er starb 1519 – also vor 500 Jahren. Der von ihm einberufene Reichstag zu Worms beschloß im Jahre 1495 den „Ewigen Landfrieden“, der die „Fehde“ für das ganze Heilige Römische Reich deutscher Nation verbot. Die Durchführung scheiterte allerdings. Denn dazu fehlte dem Reich die Macht. Aber dieser Erlaß war die Grundlage des „staatlichen Gewaltmonopols“, das sich in Deutschland durchgesetzt hat – inzwischen auch gegen „Reichsbürger“. „Faustrecht“ und „Selbstjustiz“ werden nicht mehr geduldet, sondern längst bestraft. – Als Preis dafür, daß die Bürger gewissermaßen ihre Waffen abgeliefert haben, muß der Staat ihre Freiheit und Sicherheit garantieren: Die gesamte Staatsgewalt – Gesetzgebung,

Verwaltung und Rechtsprechung – ist an die Grundrechte gebunden (Art. 1 III GG); wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, steht ihm der Rechtsweg offen zu unabhängigen, nur dem Gesetz verpflichteten Gerichten, (Art. 19 IV GG); und der Staat muß für Streitigkeiten seiner Bürger untereinander Zivilgerichte schaffen und damit den Anspruch jedes einzelnen auf Justizgewähr erfüllen.

Weitere „Riesen“, ohne die unser GG nicht denkbar wäre, sind die Schöpfer der Grundrechtskataloge der „Virginia Bill of Rights“ (1776) und der „Declaration des droits de l’homme et du citoyen“ der französischen Revolution (1789) und Philosophen, die mit der Entwicklung der Volkssouveränität und der Ablösung des Absolutismus durch das Prinzip der Gewaltenteilung das Fundament für den demokratischen Staat geschaffen haben.

Hundert Jahre vor dem GG „für“ die BRD wurde die „Verfassung des Deutschen Reichs vom 28. März 1849“ verkündet, die sog. „Paulskirchenverfassung“, die allerdings niemals wirksam geworden ist.

Nach dem deutsch-französischen Krieg unterzeichneten Kaiser Wilhelm I. und Reichskanzler Fürst Otto von Bismarck am 16. April 1871 die nächste „Verfassung des Deutschen Reichs“, die sog. „Bismarck-Verfassung“.

Nach dem 1. Weltkrieg trat vor knapp 100 Jahren die dritte „Verfassung des Deutschen Reichs“, die sog. „Weimarer Verfassung“ in Kraft. Wegen der Unruhen in Berlin tagte die am 19. Januar 1919 gewählte Nationalversammlung im Weimarer Nationaltheater.

Und nur 30 Jahre später wurde am 23. Mai 1949 in Bonn das „GG für die BRD“ verkündet.

Ein erster Blick auf die ersten Artikel jeder dieser vier Verfassungen zeigt, was den jeweiligen Verfassungsgebern besonders wichtig war und zugleich, wie die nächsten Verfassungsgeber auf die Prioritäten ihrer Vorgänger reagiert haben.

Nach dem Wiener Kongreß waren Ansätze zu einer freiheitlichen, demokratischen nationalen Entwicklung immer wieder – zuletzt in der Revolution 1848 – gescheitert.

Mit „Deutschland Deutschland über alles..“, dem Beginn seines 1841 im Exil auf Helgoland gedichteten „Liedes der Deutschen“ hat August Heinrich Hoffmann von Fallersleben keinen aggressiven Chauvinismus propagiert, sondern die schon allzu lang ersehnte Einheit Deutschlands über die Vielstaaterei des Deutschen Bundes gestellt. Doch auch 1848 erfüllte sich diese Sehnsucht nicht. Eine „großdeutsche“ Lösung war mit Österreich nicht

durchzusetzen. Aber selbst die „kleindeutsche“ Lösung scheiterte. Friedrich Wilhelm IV. von Preußen verweigerte die Krone des Kaiserreichs: Es sei eine „Schweinekrone“, ein „Reif aus Dreck und Letten“, an dem der „Ludergeruch der Revolution“ hänge.

Die Paulskirchenverfassung hatte in fünf Paragraphen ihres ersten Artikels versucht, die Problematik ihres territorialen Geltungsbereichs und die Abgrenzung und Behandlung „deutscher“ und „nichtdeutscher“ Länder zu lösen. Dieser Versuch konnte nicht überzeugen.

Demgegenüber bestimmt Art. 1 der Bismarck-Verfassung klar, aus welchen Staaten das Bundesgebiet besteht. Die vier Türme des im Kaiserreich errichteten Reichstagsgebäudes in Berlin standen für die vier Königreiche Preußen, Sachsen, Württemberg und Bayern. Könige und Fürsten „schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes ... Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen“.

Erst im IV. Abschnitt wird das „Präsidium“ geregelt. Sehr nüchtern und unpathetisch heißt es in Art. 11: „Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt“. – Grundrechte enthält diese Verfassung nicht. Insoweit bleibt es bei den Regeln in den Länderverfassungen, so wie es bis zur Schaffung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1913 auch keine deutsche Staatsangehörigkeit gibt.

Nach der Katastrophe des 1. Weltkriegs setzt die Weimarer Verfassung beim monarchischen Präsidium an. Ihr erster Artikel lautet im Gegensatz dazu: „Das Deutsche Reich ist eine Republik. Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“.

In ganz Deutschland hatte sich das Volk von Monarchien und Fürstenherrschaft befreit. Schon einen Tag, bevor der Sozialdemokrat Philipp Scheidemann am 9. November 1918 in Berlin die „deutsche Republik“ ausrief, hatte Kurt Eisner von der USPD am Morgen des 8. November in München Bayern zum „Freistaat“ erklärt. Damit war nicht nur eine Republik im Sinne einer „Anti-Monarchie“ gemeint, sondern auch eine „Reföderalisierung“, insbesondere eine Stärkung der Eigenstaatlichkeit Bayerns – im Gegensatz zum Ziel eines deutschen Einheitsstaates, mit dem die Sozialdemokraten, aber auch die Arbeiter- und Soldatenräte geliebäugelt hatten. Eisner ist Pazifist, und auch als erster Ministerpräsident des Freistaates Bayern bleibt er den ethischen Prinzipien der Kant'schen Moralphilosophie treu. In seiner auf Plakaten und in der Presse veröffentlichten Proklamation mahnt er: „In dieser Zeit des sinnlos wilden Mordens verabscheuen wir alles Blutvergießen. Jedes Menschenleben soll heilig sein“. Eisner wollte seinen Traum von einer gerechten Gesellschaft nicht mit Gewalt durchsetzen. Aber die Landtagswahl am 12. Januar 1919 wird für ihn zum Debakel: Seine USPD gewinnt

nur 3 von 180 Sitzen. Am Morgen des 21. Februar macht er sich auf den Weg zur konstituierenden Sitzung des neuen Landtags, um seinen Rücktritt zu erklären und wird von dem völkisch-nationalistischen Offizier Anton Graf Arco auf Valley erschossen. Danach kommt es zum Bürgerkrieg in München.

Von Eisners Pazifismus nicht beeindruckt ließ sich der vor 150 Jahren (1869) geborene und 1952 gestorbene Münchner Erzbischof Michael Kardinal von Faulhaber, der vor dem Bruch des dem König geleisteten Treueeides warnte und sich in seiner Silvesterpredigt dazu hinreißen ließ, die Regierung Eisner eine „Regierung von Jehovas Zorn“ zu nennen. Beim Katholikentag 1922 in München brandmarkte er die Revolution von 1918 als „Hochverrat“ und stieß damit auf heftigen öffentlichen Widerspruch des Kölner Oberbürgermeisters Konrad Adenauer. – Die Haltung Faulhabers überrascht weniger wenn man weiß, daß ihm am 1. Mai 1913 der damalige Prinzregent und – ab 8. November 1913 – König Ludwig III. das Ritterkreuz des Verdienstordens der Bayerischen Krone und den persönlichen Adel verliehen hatte...

Zurück zu Kurt Eisner. Dort, wo er ermordet worden ist, in der heutigen „Kardinal-Faulhaber-Straße“, wurde siebzig Jahre später (1989) eine Bodenplatte eingelassen. Darin sind seine Umrisse nachgezeichnet, so wie sie die Polizei nach dem Mord mit Kreide markiert hatte. In seiner kurzen Regierungszeit wurden Frauenwahlrecht, Pressefreiheit und der Achtstundentag eingeführt. – Beim Staatsakt zum hundertsten Gründungstag des Freistaats Bayern im vergangenen November hat der gegenwärtige Ministerpräsident den ersten Ministerpräsidenten Kurt Eisner kein einziges Mal erwähnt. Er hat ihn – wie es die SZ formulierte – einfach „totgeschwiegen“. Dabei hat die Weimarer Reichs-Verfassung als sein Vermächtnis in ihrem Art. 17 festgeschrieben: „Jedes Land muß eine freiheitliche Verfassung haben“. So blieb Bayern im Dezember 1946 – also vor Ersetzung der Weimarer Verfassung durch das GG – gar nichts anderes übrig als in seine neue Verfassung aufzunehmen: „Bayern ist ein Freistaat“.

Nur 30 Jahre nach Inkrafttreten der Weimarer Verfassung, aber nach dem verheerendsten Krieg in der Geschichte der Menschheit und unter dem Eindruck der totalitären, menschenverachtenden Diktatur des Nationalsozialismus stellt das „Bonner GG“ von 1949 erstmals nicht den Staat, sein Gebiet und seine Organisation, sondern den Menschen, seine Würde und seine Grundrechte als Ausgangspunkt und Ziel aller Staatsgewalt an die Spitze. Art. 1 GG lautet: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. Das deutsche Volk bekennt sich darum zu

unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“. Das Wort „Verwaltung“ wurde mit Schaffung der Bundeswehr 1956 durch „vollziehende Gewalt“ ersetzt um jeden Zweifel an der Grundrechtsbindung auch der Streitkräfte auszuschließen.

Eine Wiederherstellung deutscher Staatlichkeit war nach dem 2. Weltkrieg nicht selbstverständlich. Eine Einigung der vier Großmächte für Gesamtdeutschland war 1947 mißlungen. Vor allem die USA hatten aber ein großes Interesse daran, Westeuropa wirtschaftlich wieder aufzubauen und Westdeutschland als Bollwerk gegen den Kommunismus wirtschaftlich und politisch zu stabilisieren. Im Schlußkommuniqué der Londoner Konferenz der USA, Großbritanniens, Frankreichs und der BeNeLux-Staaten wurde festgelegt, daß Westdeutschland sich eine eigene Verfassung geben sollte, die es „den Deutschen ermöglicht, ihren Teil dazu beizutragen, die augenblickliche Teilung Deutschlands wieder aufzuheben, allerdings nicht durch Wiedererrichtung eines zentralistischen Reiches, sondern mittels einer föderativen Reform, die die Rechte der einzelnen Staaten angemessen schützt und gleichzeitig eine angemessene zentrale Gewalt vorsieht und die Rechte und Freiheiten des Individuums garantiert“.

So unbestimmt und interpretationsbedürftig diese Londoner Verfassungsformel auch ist – sie enthält doch schon den Kern der Aussagen des späteren Grundgesetzes: Freiheit und Föderalismus.

Hauptdifferenzpunkt mit den Westalliierten waren die von den Deutschen gewollte Bezeichnung als „Grundgesetz“ anstelle einer „Verfassung“ und die deutsche Ablehnung eines Referendums über dieses Grundgesetz. Für den Fall einer Volksabstimmung fürchtete man, daß sich alle destruktiven Kräfte von links und rechts zusammenfinden würden, um das Grundgesetz als „Diktat der Besatzungsmächte“ zu diffamieren. Das würde die notwendige Mehrheit gefährden. Und der Begriff „Grundgesetz“ war unverzichtbar, um den provisorischen Charakter der Bundesrepublik zu dokumentieren: Es sollte eben nur „für die Bundesrepublik“ gelten. Erst „an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“, sollte dieses Grundgesetz seine Gültigkeit verlieren. So war es in Art. 146 – dem Schlußartikel – festgelegt. Da die Menschen in der DDR nach der friedlichen Revolution 40 Jahre später aber in der Bundesrepublik und genau unter diesem Grundgesetz leben wollten, trat die DDR – wie

1956 das Saarland - einfach der Bundesrepublik gemäß Art. 23 S. 2 a.F. bei. Die Einheit Deutschlands war damit wiederhergestellt, Art. 23 wurde aufgehoben und durch einen eigenen „Europaartikel“ ersetzt: Ende der geteilten Vergangenheit und Aufbruch in die Zukunft eines vereinten Europas.

Aber noch einmal zurück zur Entstehung.

In der zweiten Augushälfte 1948 wurden die 65 Mitglieder des Parlamentarischen Rates in den Landtagen der damals bestehenden 11 Länder gewählt. Fünf zusätzliche Berliner Abgeordnete hatten nur die Rolle nicht stimmberechtigter Beobachter.

In der Schlußabstimmung am 8. Mai 1949 wurde das Grundgesetz mit 53 gegen 12 Stimmen angenommen. Die Militärgouverneure erteilten ihre Genehmigung unter einigen Vorbehalten, die in vielen Schritten – u.a. über den Deutschlandvertrag 1955, die Notstandsgesetzgebung 1968 bis zum „2+4 Vertrag 1990“ - abgelöst worden sind. Allein der Bay. Landtag lehnte das GG am 20. Mai 1949 nach einer siebzehnstündigen Sitzung mit 101 gegen 63 Stimmen ab. Die Ablehnung geschah nicht in Parteiblöcken. Die fränkischen Abgeordneten stimmten für das GG – „weil Franken immer zum Reiche stand“ (Franz Klein). Schon im Parlamentarischen Rat hatten 6 von 8 CSU-Vertretern gegen das GG gestimmt – gemeinsam mit den Abgeordneten der DP, des Zentrums und der KPD. – Im Landtag wurde die Frage einer künftigen Zugehörigkeit Bayerns zur Bundesrepublik mit 97 Stimmen bei 6 Gegenstimmen und 90 Enthaltungen bejaht (s.a. Art. 178 BV).

Da die Volksvertretungen in zwei Dritteln der deutschen Länder, in denen es zunächst gelten sollte, für die Annahme gestimmt hatten, konnte das GG am 23. Mai 1949 verkündet werden. Wenige Tage zuvor hatte der Parlamentarische Rat entschieden: „Die obersten Bundesorgane nehmen ihren Sitz vorläufig in Bonn“. 33 Stimmen waren für Bonn, 29 für Frankfurt a.M. abgegeben worden – sicher nicht deshalb weil – wie die sog. Rhöndorfer Legende meinte – schon damals alles auf Adenauers Kommando gehört hätte. Adenauer hatte seinen Wohnsitz auf der anderen Rheinseite in Rhöndorf... Plausibler erscheint das „Berliner Argument“, daß nämlich Frankfurt a.M. als Krönungsstadt Deutscher Könige und Kaiser bis 1806 und ab 1816 als Sitz des Deutschen Bundes eine ernsthafte und dauerhafte Konkurrenz zu Berlin war und Berlin alsbald aus dem Bewußtsein der westdeutschen Bürger und der Welt verdrängt hätte. Umso überraschender war für mich, mit welcher Hartnäckigkeit nach der Wiedervereinigung versucht wurde, Bonn dauerhaft als Hauptstadt zu etablieren – Bonn, die Stadt, in der es entweder regnet oder die Schranken zu sind und auch die Stadt, die nur halb so groß ist wie

der Friedhof von Chicago, aber doppelt so tot ... Erst eine mitreißende Rede von Wolfgang Schäuble am Ende einer ganztägigen Debatte am 20. Juni 1991 hat Berlin „gerettet“. Seit 2006 steht im GG (Art. 22): „Die Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland ist Berlin“.

Die dem Grundgesetz zur Zeit seiner Entstehung vorenthaltene unmittelbare demokratische Legitimation hat seinen Wert nicht gemindert – eher im Gegenteil: Das Ziel seiner Verwirklichung ist als permanente Aufgabe im Bewußtsein der Bevölkerung lebendig geblieben. Zwar war die erste freie Wahl nach dem 2. Weltkrieg am 14. August 1949 noch keine enthusiastische Bestätigung der neuen Verfassung durch das Volk. Berücksichtigt man, daß mehr als ein Fünftel der Wahlberechtigten der Wahl fern blieben, dass ferner zahlreiche Stimmen auf Parteien entfielen, die das GG ablehnten, so läßt sich berechnen, daß nur 54,7 % der Wahlberechtigten für das GG votiert hatten. Anders als die Weimarer Verfassung, die unmittelbar vom Volk in Auftrag gegeben und beschlossen worden war, die aber in der praktischen Bewährung gescheitert ist, konnte das GG erst in der praktischen Bewährung das Vertrauen der Bevölkerung gewinnen. Hier war das GG so erfolgreich, daß man nach einigen Jahren von einem „Verfassungspatriotismus“ sprach. Auch das Ausland sieht Deutschlands Verfassung oft als Modell.

So viel Glück und Anerkennung hat die Weimarer Verfassung nicht erfahren. Der Titel einer Sendung des MDR vom 9. Februar 2019 bringt es auf den Punkt. „Weimar – Wiege und Bahre der Demokratie“.

So paradox es klingen mag, es läßt sich heute nicht mehr bestreiten, daß das GG ohne das Scheitern der Weimarer Verfassung und ohne die tragischen Erfahrungen mit der ersten Republik mit Sicherheit nicht so erfolgreich, so stabilisierend, freiheitsgewährend und freiheitssichernd, bewahrend und zukunftsöffnend hätte wirken können wie es bis heute tatsächlich wirkt.

Die Väter und Mütter des GG gingen von vornherein nicht davon aus, daß Hitler durch einen revolutionären oder kriminellen Akt an die Macht gekommen sei, sondern auf – formal – durchaus legalem Wege, unter Ausnutzung von Konstruktionsfehlern der Weimarer Verfassung. Deshalb war es ein Hauptanliegen des Parlamentarischen Rates, solche Fehler in der neuen deutschen Verfassung zu vermeiden, um ein weiteres totalitäres Regime für alle Zeiten zu verhindern. Die wichtigsten Bestimmungen des GG sind von dieser Zielsetzung zu verstehen, nämlich nicht noch einmal „Weimarer Verhältnisse“ aufkommen zu lassen. Verschwiegen werden soll aber nicht, daß die Weimarer Verfassung keineswegs allein schuld

ist am Zusammenbruch der ersten Republik. Es war die Zerrissenheit der Gesellschaft: Niemals verschafften die Wähler denjenigen Parteien eine Mehrheit, die die Verfassung beschlossen hatten (SPD, Zentrum, DP). Sie stimmten 1932 mehrheitlich für die Parteien, die erklärte Feinde der Verfassung waren: KPD und NSDAP. Exemplarisch war die durch den zweiten Reichspräsidenten Paul v. Hindenburg in die Welt gesetzte „Dolchstoßlegende“: Das Heer sei „im Felde unbesiegt“ gewesen; den Zusammenbruch hätten vaterlandslose und pazifistische Politiker in der Heimat zu verantworten. Exemplarisch für die Zerrissenheit der Gesellschaft war der „Flaggenstreit“ um die „Revolutionsfarben“ schwarz-rot-gold und die „kaiserlichen Farben“ schwarz-weiß-rot. Hier versagte die Verfassung, indem sie zwiespältig festlegte: „Die Reichsfarben sind schwarz-rot-gold. Die Handelsflagge ist schwarz-weiß-rot mit den Reichsfarben in der oberen inneren Ecke“ (Art. 3).

Im folgenden kann ich nur einige Grundentscheidungen der Weimarer Verfassung präsentieren und im Vergleich mit Bestimmungen des GG deutlich zu machen versuchen, wie stark das GG als Reaktion auf die „Gespenster von Weimar“ und auf die Erfahrungen mit dem „Dritten Reich“ hin konstruiert worden ist.

Ein Kennzeichen der Weimarer Verfassung war ihre formal-demokratische, im Positivismus wurzelnde Grundhaltung: Sie war so „demokratisch“, dass es keine Hindernisse gab, allein mittels Mehrheitsentscheidung im Reichstag an die Stelle der Demokratie eine totalitäre Diktatur zu setzen. Joseph Goebbels spottete, daß die Demokratie „ihren Todfeinden die Mittel selbst in die Hand stellte, durch die sie vernichtet wurde“.

Das GG hat sich demgegenüber statt für eine formale für eine „werthafte“ und zugleich „wehrhafte“ Demokratie entschieden. Am besten verdeutlicht dies die „Ewigkeitsklausel“ (Art. 79 III): Danach darf nicht einmal der verfassungsändernde Gesetzgeber mit Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat den Schutz der Menschenwürde und die Prinzipien des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechts- und Bundesstaates antasten.

Schutz der Menschenwürde bedeutet, daß in Deutschland kein Mensch zum Objekt staatlicher Macht herabgewürdigt werden darf. Deshalb ist nicht nur die Todesstrafe abgeschafft (Art. 102). Menschenleben dürfen vielmehr auch dann nicht vom Staat geopfert werden, wenn er sie für „lebensunwert“ hält oder wenn das Leben anderer Menschen dadurch gerettet werden könnte. Im Jahr 2005 war als Reaktion auf den Terrorangriff „9/11“ in den USA im deutschen Luftsicherheitsgesetz eine Vorschrift geschaffen worden, die den Abschuß eines Flugzeugs

für zulässig erklärte, wenn etwa ein von Terroristen gekapertes Flugzeug „gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll“ und der Abschluß „das einzige Mittel zur Abwehr dieser gegenwärtigen Gefahr ist“. Das BVerfG hat diese Vorschrift 2006 für nichtig erklärt: Hilf- und wehrlose Menschen, die durch eigene Entscheidung – z.B. als Passagiere – keine Möglichkeit haben, einen Terrorangriff abzuwehren, dürfen nicht zum Mittel staatlicher Gefahrenabwehr herabgewürdigt werden. Die Zahl von Menschenleben darf man nicht gegeneinander abwägen: „Jedes Menschenleben ist heilig“.

Aber auch die in Art. 20 verankerte freiheitlich-demokratische Grundordnung ist unantastbar. Demokratie ist keine Straßenbahn, aus der die Politik aussteigen kann, wenn sie ihre Ziele erreicht hat.

Die Wehrhaftigkeit der vom GG aufgestellten Grundordnung wird zuweilen in dem martialischen Spruch zusammengefaßt: „Keine Freiheit den Feinden der Freiheit!“ Konkret heißt das z.B. für Hochschullehrer: „Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung“ (Art. 5 III 2) – eine Reaktion auf den Mißbrauch der Lehrfreiheit durch Professoren in den 20iger Jahren, um die junge Demokratie verächtlich zu machen. – Ferner sind Vereinigungen, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richten, verboten. Unter ähnlichen Voraussetzungen kann das BVerfG Parteien verbieten und sie – seit 2017 auch ohne Verbot – von der staatlichen Parteienfinanzierung und von steuerlichen Vergünstigungen ausschließen (Art. 27 III 1). Selbst die Ausübung bestimmter Grundrechte kann verwirkt werden, wenn man sie zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht (Art. 18).

Kennzeichnend für die Staatsorganisation der Weimarer Republik waren vor allem die extreme Betonung der parlamentarischen Verantwortung der Reichsregierung und die herausgehobene starke Stellung des Reichspräsidenten.

Die gesamte Reichsregierung bedurfte zu ihrer Amtsführung des permanenten Vertrauens des Reichstags. Jedes Mitglied der Regierung mußte zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch –destruktiven– Beschluß das Vertrauen entzog. In weniger als 14 Jahren des Bestands der Republik amtierten 12 verschiedene Reichskanzler in insgesamt 20 Regierungen, manche mehrfach und oft nur für wenige Wochen oder Monate. Hier brachte das GG – unter prinzipieller Beibehaltung der parlamentarischen Verantwortung der Regierung – eine massive Abkehr durch die alleinige Möglichkeit eines „konstruktiven“ Mißtrauensvotums (Art. 67): Allein durch die Wahl eines anderen Kanzlers verliert der bisherige Kanzler sein

Amt; einzelne Bundesminister können vom Bundestag überhaupt nicht „abgeschossen“ werden. Bisher gab es so erst einen einzigen Regierungswechsel, nämlich 1982, als die FDP die sozial-liberale Regierung Schmidt verließ und dadurch die Kanzlerschaft Helmut Kohls möglich machte. – Als zusätzlicher Stabilisator gedacht war das Institut der „Vertrauensfrage“ (Art. 68). Der Kanzler sollte sie dem Bundestag dann stellen können, wenn er einer Mehrheit im Parlament nicht mehr sicher ist. Erhält er bei der Vertrauensfrage keine Mehrheit, kann er dem Bundespräsidenten die Auflösung des Bundestages vorschlagen, um Neuwahlen zu erreichen. Ein Selbstauflösungsrecht hat der Bundestag bis heute nicht. Nach meiner Überzeugung war die Auflösung nur ein mal gerechtfertigt, nämlich 1972 durch Gustav Heinemann, als Willy Brandt als Kanzler gerade noch die Ablösung durch Rainer Barzel überlebt hatte. Die Auflösungen 1982 (Carstens/Kohl) und 2005 (Köhler/Schröder) dienten nur taktischen Zielen: Kohl gewann das Spiel; Schröder verlor.

Eine die Weimarer Verfassung ganz besonders prägende Entscheidung war die für die extrem starke Position des Reichspräsidenten. Der Reichspräsident wurde unmittelbar vom Volke auf sieben Jahre gewählt; Wiederwahlen waren – ohne Begrenzung – zulässig. Der Reichspräsident hatte neben den traditionellen Rechten eines Staatsoberhauptes vor allem wichtige politische Funktionen. Er allein ernannte – ohne auf einen Vorschlag oder gar eine Wahl des Reichstages angewiesen zu sein – den Reichskanzler. Er hatte den Oberbefehl über die gesamte Wehrmacht des Reiches. Er konnte ein Land mit Hilfe der Reichswehr zwingen, seine Pflichten zu erfüllen. Ferner hatte der Reichspräsident die Befugnis, ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung zum Volksentscheid zu bringen. Er konnte von sich aus den Reichstag auflösen und alle Mitglieder der Reichsregierung entlassen, auch den Reichskanzler. Aus der Ermächtigung in Art. 48 Abs. 2 WRV, in Notfällen die „nötigen Maßnahmen“ zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu treffen, entwickelte sich ab 1930 ein „Notverordnungsrecht“: Nach Gegenzeichnung durch den jeweiligen Reichskanzler wurde Hindenburg praktisch zum Gesetzgeber anstelle des zu konstruktiven Entscheidungen inzwischen unfähigen Reichstags. Der Reichspräsident war insgesamt bewusst als Gegengewicht zum Parlament konzipiert. Aber dank seiner unmittelbaren Volkswahl übertraf seine demokratische Legitimation diejenige der Abgeordneten im Ansehen der Bevölkerung bei weitem. Seine Befugnisse entsprachen weitgehend denen des Kaisers in einer konstitutionellen Monarchie. So hatte die Idee der repräsentativen parlamentarischen Demokratie in der Weimarer Republik auf der Grundlage der Weimarer Verfassung letztlich keine Chance.

Bekanntlich hat sich das Grundgesetz bei der Ausstattung der Rechte des Staatsoberhauptes am weitesten von der Weimarer Verfassung entfernt. Der Bundespräsident wird nicht unmittelbar vom Volk, sondern von der Bundesversammlung gewählt. Seine Amtszeit dauert fünf Jahre, und nur eine anschließende Wiederwahl ist möglich. Er hat politische „Reservefunktionen“ nur dort, wo andere Verfassungsorgane funktionsunfähig sind. Er ist – ohne jeden Entscheidungsspielraum – verpflichtet, den vom Bundestag gewählten Bundeskanzler zu ernennen. Bei der Ernennung und Entlassung der Minister muß er sich an den Vorschlag des Kanzlers halten.

Nach 70 Jahren unter dem Grundgesetz und nach Erfahrungen mit zwölf Bundespräsidenten lässt sich heute sagen, dass die Ausstattung des Staatsoberhauptes mit geringer Macht weder dem Ansehen seiner Inhaber noch der Entwicklung Deutschlands geschadet hat.

Ein weiterer Grund für die Instabilität der Weimarer Republik war die Festlegung eines reinen Verhältniswahlrechts in der Verfassung selbst (Art. 22). Ein solches System ist darauf angelegt, daß sich möglichst alle in Parteien zum Ausdruck kommenden politischen Ansichten der Wähler – nach jeder Wahl – im Parlament widerspiegeln. So waren im Reichstag oft mehr als 16 Parteien vertreten, die teilweise weniger als 1,2 % der Stimmen erhalten hatten und durch einen einzigen Abgeordneten repräsentiert wurden.

Die Bay. Verfassung, die 1946 entstand und den Weimarer Verhältnissen noch näher war als das GG, hatte ein „verbessertes Verhältniswahlrecht“ mit einer „Sperrklausel“ von ursprünglich wahlkreisbezogenen 10 % der gültigen Stimmen festgeschrieben. (Art. 14 IV BV). – Das GG von 1949 hat sich demgegenüber nicht selbst für ein Wahlsystem entschieden, sondern die Entscheidung dem einfachen Gesetzgeber überlassen, Art. 38 III. Und da haben wir jetzt echte Probleme. Zwar hat auch das BWahlG den Schwerpunkt wieder auf das Verhältniswahlrecht gelegt, dieses aber durch eine 5%-Klausel „entschärft“ und durch Elemente des Mehrheitswahlrechts „personalisiert“. Etwa die Hälfte der Sitze wird – theoretisch – aufgrund der Erststimmen in 299 Wahlkreisen nach den Regeln der Mehrheitswahl vergeben. Die weiteren Sitze – eigentlich also für die zweite Hälfte – bestimmen sich nach den Anteilen, die die Parteien auf ihren Landeslisten erringen konnten, sofern sie mindestens 5 % der Zweitstimmen erhalten. Auch diese Entscheidung hat dazu beigetragen, daß es über Jahrzehnte hinweg stabile Regierungen gab, während der Föderalismus zugleich dafür gesorgt hat, daß sich neue Parteien bilden und im Bundestag

etablieren konnten. Aber nachdem das BVerfG entschieden hat, daß die über die Erststimmen erzielten Überhangmandate ausgeglichen werden müssen, haben wir im jetzigen Bundestag 709 Mitglieder und sind auf dem Weg zum größten Parlament der Welt...

Auf den unterschiedlichen Aufbau der Weimarer Verfassung und des GG hatte ich am Anfang schon hingewiesen. Die Weimarer Verfassung begann – ebenso wie auch noch die BV von 1946 – mit Regeln über die Organisation des Staates; die Grundrechte folgten in einem zweiten Hauptteil, während das GG die Grundrechte ganz an die Spitze stellt. Weimar kannte noch keine vorstaatlichen Menschenrechte. Einige Grundrechte standen nur zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers, andere unterlagen der Eingriffsmöglichkeit einfacher Reichsgesetze, wieder andere konnten von Landesgesetzgebern eingeschränkt werden. Manchmal war unklar, ob überhaupt ein Grundrecht oder ein bloßer Programmsatz formuliert war. Weiter relativiert wurde die Bedeutung der Grundrechte durch „Grundpflichten“, wie sie auch die BV noch kennt. Hier hat das GG entschieden andere Positionen bezogen. Grundpflichten kann es nicht geben. Kein Mensch kommt mit Pflichten gegenüber dem Staat auf die Welt. Und bloße Programmsätze wecken meist nur Erwartungen, die enttäuscht werden müssen – keine gute Wirkung einer Verfassung ...

An dieser Stelle will ich nur auf ein Grundrecht hinweisen, das kein Ruhmesblatt für das GG ist: Das Grundrecht der Freizügigkeit (Art. 11).

Die Weimarer Verfassung garantierte jedem Deutschen nicht nur Freizügigkeit im ganzen Reiche, sondern auch das Recht, „nach außerdeutschen Ländern auszuwandern“ (Art. 111, 112 WRV). Das GG gewährt dagegen ausdrücklich nur die Freizügigkeit „im ganzen Bundesgebiet“ (Art. 11). Dagegen formulierte die erste DDR-Verf. vom Herbst 1949: „Jeder Bürger ist berechtigt, auszuwandern“ (Art. 10 II). Ebenso mutig war die BV, die schon 1946 alle Bewohner Bayerns berechnete, „nach außerdeutschen Ländern auszuwandern“, (Art. 109 II). Bedenkt man die lange Tradition einer Garantie der Ausreisefreiheit, dann verwundert es, daß die Väter und Mütter des GG diese Freiheit nicht gewähren wollten. In einer Kommentierung dazu heißt es: „Dieser klägliche Befund“ beruhe u.a. „auf der Ängstlichkeit des Parlamentarischen Rats, wo man angesichts des zerstörten Deutschlands eine Auswanderungswelle befürchtete“... Das war der Unterschied zur DDR-Verfassung und zum in der DDR praktizierten real existierenden Sozialismus. Das „Wirtschaftswunder“ in Westdeutschland konnte niemand vorhersehen; die Ängstlichkeit des Parlamentarischen Rates war durchaus nachvollziehbar. In der DDR wurde mit dem Versprechen des Sozialismus anfangs viel Idealismus aktiviert. Aber schon nach der 2. Parteikonferenz der SED im Juli

1952 kam es zu drastischen Preissteigerungen und zu einer zehnprozentigen Erhöhung der Arbeitsnormen für Industriearbeiter. Ein Streik am 17. Juni 1953 eskalierte zu einer landesweiten Aufstandsbewegung. Allein die sowjetischen Panzer retteten das Regime. Und am 13. August 1961 sperrte der „antifaschistische Schutzwall“ die eigenen Bürger nicht nur hinter dem „Eisernen Vorhang“ ein, sondern hinter festen Mauern und kaum überwindbaren Grenzbefestigungen.

Nun ist allerdings auch das heutige GG nicht mehr dasselbe, das der Parlamentarische Rat am 8. Mai 1949 beschlossen hatte. Trotz hoher Hürden sind inzwischen 62 Änderungsgesetze zustande gekommen, die nur wenige Artikel unberührt gelassen haben: Mehr als 100 der ursprünglich 146 Artikel wurden – oft mehrfach – geändert. Von der „Urfassung“ des GG sind heute nur noch knapp 30 % übrig. Mehr als 50 Artikel sind ganz neu geschaffen worden. Die „Föderalismusreform I“ von 2006 war die umfangreichste GG-Änderung aller Zeiten, nicht zu vergessen die „Föderalismusreform II“ über die Neuverteilung der Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern (2009) und die Reform des Finanzausgleichs (2017). Schlanker ist unsere Verfassung im Lauf der Zeit natürlich nicht geworden. Bestanden manche Artikel – wie über das Asylrecht oder über die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern – zunächst aus einem knappen einzigen Satz, füllen ihre Nachfolger ganze Seiten.

Besonders mißlungen und im Ergebnis versandet sind z.B. alle Versuche, die Bestimmung über eine „Neugliederung des Bundesgebietes“ (Art. 29) anwendbar zu machen. Die Vorschrift umfaßt inzwischen – nach dreimaliger Änderung – drei Seiten. Trotz der Empfehlung im Einigungsvertrag ist zuletzt auch der Versuch gescheitert, Berlin und Brandenburg zu vereinigen; dabei hätte der Landtag in Potsdam nach aufwendiger Planung und Bauarbeit genügend Platz, um auch die Berliner Abgeordneten aufzunehmen. – Völlig realitätsfern sind auch die elf Artikel, die seit 1968 den „Verteidigungsfall“ regeln sollen. Absurd ist schon, daß mit Verkündung des Verteidigungsfalles die „Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte“ vom Bundesminister für Verteidigung auf den Bundeskanzler übergeht (Art. 115 b, 65 a). Und die mit der 2. Föderalismusreform im Jahre 2009 in Art. 109 III plazierten Vorschriften über die neue Schuldenbremse sind ohne ein Studium der Finanzwissenschaften nicht zu verstehen – wohl deshalb werden ihre Kernsätze in Artikel 115 II fast wörtlich noch einmal wiederholt. – Angesichts der nahezu hemmungslosen Änderungswut ist es dann aber kaum begreiflich, daß der „Bundesgrenzschutz“, der einfachgesetzlich längst abgeschafft und durch „Bundespolizei“

ersetzt worden ist, nach wie vor im GG steht, in dem man die Bundespolizei hingegen vergeblich sucht. Und obwohl die „Europäischen Gemeinschaften“ und die „Europäische Gemeinschaft“ längst durch die „Europäische Union“ ersetzt worden sind (Art. 1 III 3 EUV) finden sich alle drei Bezeichnungen im GG noch immer an den verschiedensten Stellen.

Nicht verschweigen möchte ich aber, daß es trotz mancher Unterlassung und mancher Hyperaktivität auch wichtige und sogar großartige Änderungen des GG gegeben hat. Dazu zähle ich die Ergänzung des rechtsstaatlichen Gleichberechtigungsgebotes um die sozialstaatliche Verpflichtung: „Der Staat fördert die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“ (Art. 3 II 3). Die 1994 ebenfalls neu geschaffene Staatszielbestimmung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ (Art. 20 a) gehört ebenso dazu wie die Ersetzung des mit der Wiedervereinigung erledigten „Beitrittsartikels“ (23) durch den zukunftsorientierten „Europaartikel“ (1992). Und schon 1976 wurde ein 1949 geschaffenes Staatsorgan – der „ständige Ausschuß“ – abgeschafft (Art. 45): In einer parlamentarischen Demokratie braucht man kein Organ, das die Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung zu wahren hat, wenn die Wahlperiode des alten Bundestages nicht exakt 4 Jahre nach seiner Wahl sondern erst „mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages endet“ – so einfach und sinnvoll kann eine Verfassungsänderung sein (Art. 39 I 2).

Aber das ist – wie ich bloß andeuten konnte – beileibe nicht die Regel. Manche Beobachter fürchten schon, daß die Zukunftsfähigkeit des GG dadurch am stärksten beeinträchtigt werden könnte, dass es mit Normgehalten belastet wird, die ihrer Qualität nach bloß einfaches Recht darstellen und deshalb in einer Verfassung nichts zu suchen haben. Politische Entscheidungsspielräume künftiger Parlamente dürfen nicht zugebaut werden. Was hat Demokratie, was haben Wahlen, was hat parlamentarische Verantwortung noch für einen Sinn, wenn jede neue Entscheidung durch verfassungsrechtlich und verfassungsgerichtlich zementierte Besitzstände begrenzt oder gar unmöglich wird?

Der Beschluß der KMK vom März 2019, daß alle Schüler in Deutschland während ihrer Schulzeit eine Ausgabe des GG erhalten sollen, wäre an sich zu begrüßen. Immerhin gab es einen solchen Anspruch schon für den Verfassungstext in Weimar (Art. 148 II 2) und in Bayern bekommt seit 1946 jeder Schüler einen Abdruck der BV (Art.188). Zu dem Beschluß der KMK bezüglich der GG-Texte zitiere ich den diesjährigen KMK-Präsidenten, Hessens Kultusminister und Kollegen Alexander Lorz: „Schulen sind der beste Ort, um Demokratie,

Empathie, Respekt, die Regeln der Kommunikation und des Disputs zu erlernen und einzuüben. Schülerinnen und Schüler mit den Grundlagen und Regeln unseres Zusammenlebens vertraut zu machen, ist eine der zentralen Aufgaben schulischer Bildung“.

Aber dann bitte anhand der Urfassung des GG von 1949! Wer unvorbereitet auf die Neuregelungen des Bund-Länder-Verhältnisses, der Finanzverfassung oder des Verteidigungsfalles stößt, packt das GG nie wieder an!

Zum Abschluß ein Ausblick nach Europa. Dank der großartigen Initiative des französischen Außenministers Robert Schuman mit seinem Plan für die Montanunion von 1950 wurde die erste konkrete Grundlage für eine europäische Föderation gelegt. Damit hat eine Entwicklung begonnen, von der vor 70 Jahren kaum jemand auch nur zu träumen gewagt hätte: Nie zuvor in der Menschheitsgeschichte gab es über einen solchen Zeitraum Frieden und Freiheit in einem Europa ohne Grenzen! Dabei hat das GG in seiner Präambel 1949 dem Deutschen Volk den Willen zugeschrieben, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Und das Grundgesetz beließ es nicht bei einer unverbindlichen Absichtserklärung, sondern konkretisierte diesen Willen durch eine Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen (Art. 24) und dadurch, daß es die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zum Bestandteil des Bundesrechts gemacht hat (Art. 25).

Selbstverständlich bedeuten Europa- und Völkerrechtsfreundlichkeit keineswegs, „dass das Grundgesetz ... so weit zu gehen habe, sich selbst in Frage zu stellen“. Hier darf man die Vorgaben des Grundgesetzes und die gegenwärtige Ausgestaltung der Bundesrepublik Deutschland nicht miteinander verwechseln. Erst und allein durch internationale Zusammenarbeit und durch Verwirklichung eines vereinten Europas können die Vorgaben des Grundgesetzes eingehalten und in die Zukunft hinein gesichert werden, nämlich die Würde und Freiheit der Menschen in Deutschland. Wenn das BVerfG behauptet, das Grundgesetz „setzt die souveräne Staatlichkeit Deutschlands nicht nur voraus, sondern garantiert sie auch“, dann kann es dafür keinen Beleg liefern. Die Ewigkeitsgarantie sichert Menschenwürde, Demokratie, Republik, Rechts-, Sozial- und Bundesstaat, nicht aber deren zeitbedingte Organisation in der Gestalt einer „souveränen Bundesrepublik Deutschland“. Die europäische Integration fördert und verstärkt diese fundamentalen Werte und mindert sie keineswegs. Kein souveräner Nationalstaat in Europa hat es in der Vergangenheit jemals geschafft, über einen Zeitraum von mehr als 60 Jahren Frieden, Sicherheit und Freiheit herzustellen und für die Zukunft zu garantieren. Die quantitative und qualitative Mehrung der

Freizügigkeit und der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit über alle europäischen Grenzen hinweg kann kein Nationalstaat seinen Bürgern bieten, ebenso wenig wie ein europaweites Wahlrecht auf kommunaler Ebene, Europawahlen und Bürgerinitiativen auf europäischer Ebene und einen Anspruch auf Zuflucht in einem anderen Staat. Die Rechte aus der Unionsbürgerschaft treten zur nationalen Staatsbürgerschaft wesentlich erweiternd hinzu und schmälern sie nicht. Auch die Wiedervereinigung wäre ohne die feste Verankerung Deutschlands in der Europäischen Gemeinschaft niemals möglich gewesen.

Schließlich sei betont, daß die Wahlmöglichkeiten zum Europäischen Parlament auch im Hinblick auf dessen erweiterte Kompetenzen eine gewaltige Steigerung demokratischer Mitwirkung bedeuten. Es gibt immer weniger Sachfragen, die so intensiv auf rein nationale kulturelle und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, daß sich die demokratische Öffentlichkeit allein im nationalen Raum diskursiv entfalten könnte. Immer häufiger gelingt es erst den Institutionen Europas, verkrustete innerstaatliche Beschränkungen der Freiheitsrechte und Verstöße gegen den Gleichheitssatz bewußt zu machen und aufzuheben. Im Jahr 2011 hat die Europäische Union ein Thema aufgegriffen, zu dem kein Mitgliedstaat Mut und Kraft hatte: die Endlagerung radioaktiver Abfälle – ein für Europa und die ganze Welt existenzielles und bislang ungelöstes Problem.

Der lange Weg zur Freiheit (Nelson Mandela) führt für uns – derzeit – über Europa. „Derzeit“, weil der Weg vom Staats- und Unionsbürger zum „Weltbürger“ längst begonnen hat, aber noch keineswegs am Ziel ist. Es bedarf noch gewaltiger Anstrengungen bis zur Schaffung eines „Weltrechts“ im Sinne einer hoheitlichen, für alle Staaten unabdingbaren und durchsetzbaren Rechtsordnung. Für die Deutschen in Europa hat das Grundgesetz den Weg in die Europäische Union geöffnet und damit in „einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen“ (Art. 3 II EUV). Letztlich aber wird das Gleichgewicht einer freiheitlichen Ordnung nie stabil, sondern immer labil sein. „Der auf die Freiheit der Individuen bauende Staat ist niemals fertig, sondern wesentlich unfertig“. Weg und Ziel für diese Wanderung in Freiheit zeigen die dynamischen Werte der „Ewigkeitsklausel“ des GG mit dem die Demokratie von vornherein gegenüber allen anderen Staatsformen kennzeichnenden „offeneren Verfassungsverständnis“ – ein für eine freiheitliche demokratische Rechtsordnung lebensnotwendiges Paradoxon von fest geformter Konstitution und freiheitlich selbstbestimmtem Wandel.