

# BÜRGER & STAAT



## Das Grundgesetz

**Direktor der Landeszentrale**

Lothar Frick

**Redaktion**

Prof. Siegfried Frech, siegfried.frech@lpb.bwl.de

**Redaktionsassistentz**

Barbara Bollinger,  
barbara.bollinger@lpb.bwl.de

**Anschrift der Redaktion**

Lautenschlagerstraße 20, 70173 Stuttgart  
Telefon: 07 11/16 40 99-44  
Fax: 07 11/16 40 99-77

**Herstellung**

Schwabenverlag AG  
Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern-Ruit  
Telefon: 07 11/44 06-0, Fax: 07 11/44 06-1 74

**Gestaltung Titel**

VH-7 Medienküche GmbH, Stuttgart

**Gestaltung Innenteil**

Schwabenverlag Media  
der Schwabenverlag AG

**Vertrieb**

Neue Süddeutsche Verlagsgsdruckerei GmbH  
Nicolaus-Otto-Straße 14, 89079 Ulm  
Telefon: 07 31/94 57-0, Fax: 07 31/94 57-2 24  
www.suedvg.de

**Druck**

Neue Süddeutsche Verlagsgsdruckerei GmbH  
Nicolaus-Otto-Straße 14, 89079 Ulm

Preis der Einzelnummer 3,33 EUR.  
Jahresabonnement 12,80 EUR Abbuchung.  
Bitte geben Sie bei jedem Schriftwechsel mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte Kundennummer an.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers und der Redaktion wieder.

Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

Titelfoto: picture alliance/dpa

Auflage dieses Heftes: 15.000 Exemplare

Redaktionsschluss: 25.03.2019

ISSN 0007-3121

## Inhaltsverzeichnis

Marie-Luise Recker <b>Die Verabschiedung des Grundgesetzes</b> .....	4
Gert-Joachim Glaebner <b>Grundrechte und die Wertordnung des Grundgesetzes</b> .....	13
Manfred G. Schmidt <b>Verfassungsprinzipien und Verfassungswirklichkeit</b> .....	24
Roland Sturm <b>Der Föderalismus – Das Prinzip des Bundesstaates im Wandel</b> .....	30
Nicolai Dose <b>Das Rechtsstaatsprinzip – unter dem Schutz des Bundesverfassungsgerichts?</b> .....	38
Siegfried Frech <b>Das Sozialstaatsprinzip</b> .....	50
Christoph Gusy <b>Legitimität und Wandel des Grundgesetzes</b> .....	61
Marcus Höreth <b>Das Bundesverfassungsgericht als Gericht und Verfassungsorgan</b> .....	69
Wolfgang Ullrich <b>Warum heute lieber über Werte als über Grundrechte gesprochen wird – und warum das gefährlich ist</b> .....	77
<b>Buchbesprechungen</b> .....	82





Im Mai 2019 feiern wir den 70-jährigen Geburtstag des Grundgesetzes. Das Grundgesetz wurde am 8. Mai 1949 vom Parlamentarischen Rat beschlossen und am 23. Mai 1949 verkündet. Das Grundgesetz war die „Bauordnung“ der noch jungen Republik und wurde zur „Hausordnung“ der deutschen Demokratie.

# Das Grundgesetz

Im Mai 2019 feiern wir den 70-jährigen Geburtstag des Grundgesetzes. Das Grundgesetz wurde am 8. Mai 1949 vom Parlamentarischen Rat beschlossen und am 23. Mai 1949 verkündet. Das Grundgesetz ist im Laufe der Zeit eine respektierte und breit akzeptierte Verfassung geworden. Das Grundgesetz war die „Bauordnung“ der noch jungen Republik und wurde zur „Hausordnung“ der deutschen Demokratie.

Im Mai 1949 verabschiedete der Parlamentarische Rat in Bonn das Grundgesetz als vorläufige verfassungsrechtliche Grundlage für das „Provisorium Bundesrepublik“. Das einst als „Provisorium“ entworfene Grundgesetz wurde mit der Wiedervereinigung 1990 die Verfassung des gesamten vereinigten Deutschlands. Am 3.10.1990 ging die DDR mit ihrem Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes in der Bundesrepublik auf. Auf die Ausarbeitung einer gänzlich neuen Verfassung wurde verzichtet.

Verfassungen begründen nicht nur die Grundstrukturen eines politischen Systems, sie drücken auch die Wertvorstellungen einer Gesellschaft und ihr Selbstverständnis aus. Trotz kritischer Stimmen ist die parlamentarische Demokratie fest im Grundeinverständnis der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger verankert. Obwohl das Vertrauen in die Demokratie in den letzten Jahren zu schwinden scheint, vertreten viele Bürgerinnen und Bürger (immer noch) verfassungspatriotische Grundwerte: eine aktive und partizipative Staatsbürgerrolle, gebunden an die Wertschätzung von demokratischen Institutionen und Verfahren. Ebenso haben sich die „Mechanismen“ der in der Verfassung festgelegten Institutionen bewährt, was man nicht zu gering veranschlagen sollte.

Das 70-jährige Bestehen des Grundgesetzes ist Anlass und Grund genug, sich mit der Entstehungsgeschichte, den verfassungspolitischen Weichenstellungen und der Entwicklung zentraler Verfassungsprinzipien eingehender zu befassen. Das Verständnis eines politischen Systems wird erleichtert, wenn man nach den historischen Konstellationen, dem politisch-gesellschaftlichen Umfeld und nach den Einflussfaktoren fragt, die es prägten. Die systematische Betrachtung der „langen Wellen“ der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland kann sich dabei an zwei Fragen orientieren: Inwieweit fanden die schmerzvollen historischen Erfahrungen ihren Niederschlag in den Leitprinzipien des Grundgesetzes? Und inwieweit beeinflussen aktuelle politische Entwicklungen das Grundgesetz? Eine Analyse dessen, was unser demokratisches Gemeinwesen zusammenhält, darf auf eine bewertende Perspektive nicht verzichten. Daraus ergibt sich eine weitere Frage: Lassen sich in den einzelnen Politikfeldern, die durch die konstitutiven Weichenstellungen geprägt sind, Leistungspotenziale aber auch Mängel feststellen, erklären und angemessen verstehen?

Verfassungen entstehen in konkreten politischen und historischen Konstellationen. Ohne die ideologischen und machstrategischen Gegensätze zwischen den westlichen Siegermächten und der Sowjetunion und ohne den Kalten Krieg wäre die Entscheidung für einen zunächst auf Westdeutschland beschränkten demokratischen Teilstaat wohl kaum denkbar gewesen. Das vom Parlamentarischen Rat erarbeitete und am 23. Mai 1949 verkündete Grundgesetz betont nachdrücklich den provisorischen

Charakter dieser Staatsbildung und vermeidet bewusst den staatsrechtlichen Begriff „Verfassung“. Marie-Luise Recker beschreibt entscheidende Weichenstellungen der Entstehung des Grundgesetzes. Sie zeigt die politischen Konstellationen und jene prägenden Kräfte auf, die den Prozess der Verfassungsbildung und letztlich die „Architektur“ des Grundgesetzes bestimmten. Der Entwurf und die Ausarbeitung des Grundgesetzes waren von dem Grundkonsens getragen, Lehren aus dem Zusammenbruch der Weimarer Republik und den traumatischen Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Diktatur zu ziehen.

Der unter schwierigen Bedingungen und mit einer historischen Erblast gegründete Staat sollte Schutzagentur und zugleich Garant für die Achtung und Wahrung der Grundrechte sein. Recht, Gesetz und alles staatliche Handeln sollten den Normen der Grundrechte unterworfen werden. Für den Parlamentarischen Rat, der das Grundgesetz als „Gründungsurkunde“ einer neuen politischen Ordnung erarbeitete, bedeutete dies, sowohl an die Traditionen modernen westlichen Verfassungs- und Grundrechtsdenkens anzuknüpfen und die verfassungsrechtlichen und politischen Lehren aus der Weimarer Republik und der nationalsozialistischen Diktatur zu ziehen. Es galt, die Würde des Menschen wieder in den Mittelpunkt allen politischen und gesellschaftlichen Handelns zu stellen, ihn gegen Übergriffe staatlicher Obrigkeit so gut wie möglich zu schützen und das Recht auf Unversehrtheit des Lebens, auf persönliche Freiheit, Ehre und Unverletzlichkeit des Eigentums zu gewährleisten. Gert-Joachim Glaeßner diskutiert die fundamentalen Grundlagen einer freiheitlichen politischen und sozialen Ordnung, so wie sie das Grundgesetz meint.

Die Bundesrepublik Deutschland gehört mit ihrer mittlerweile 70 Jahre alten Verfassung vom Typ rechtsstaatliche Demokratie zum 36 Länder umfassenden Kreis gefestigter Demokratien mit einem Lebensalter von mehreren Jahrzehnten. Deutschlands Staatsverfassung, das Grundgesetz, regelt ein Regierungssystem, das durch hochgradige horizontale und vertikale Machtaufteilung und hohe politische Stabilität hervorsteht. Die politische Stabilität und die Machtaufteilung haben viele Ursachen. Eine davon erörtert der vorliegende Beitrag von Manfred G. Schmidt anhand des Spielregelwerks, das die Staatsverfassung der Bundesrepublik mit ihren wichtigsten „Verfassungsprinzipien“ dem politischen Betrieb im Lande vorschreibt. Es sind dies – laut staatsrechtlicher Konvention – Demokratie, Republik, Rechtsstaat, Bundesstaat und Sozialstaat. Aus dem Blickwinkel grundlegender Weichenstellungen für die Staatsorganisation ist die Liste der klassischen Verfassungsprinzipien um den „offenen Staat“ zu ergänzen.

Der Föderalismus in Deutschland beruht auf der Idee der vertikalen Gewaltenteilung zwischen den Ebenen des Bundes und der Länder in Ergänzung zur klassischen horizontalen Gewaltenteilung. Intention des Parlamentarischen Rates war es, Freiraum für starke und selbstbewusste Länder zu schaffen und diesen – wenn nötig – im Bundesrat ein Gegengewicht zum Bundestag zu geben. Eine wichtige Aufgabe dieses Verbundsystems ist nach heutigem Verständnis nicht zuletzt die Nivellierung der Fi-

nanzunterschiede zwischen den Ländern und damit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Ungeachtet der Föderalismusreformen (2006, 2009 und 2017) gehört diese Verflechtung zu den Markenzeichen des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Ausgehend von den demokratisierenden Wurzeln des Föderalismus erläutert Roland Sturm diesen Grundpfeiler der bundesrepublikanischen Verfassung. Der Beitrag diskutiert die Wurzeln, Entwicklungen sowie das sich wandelnde Föderalismusverständnis und die wesentlichen Reformen des föderalen Systems.

Die „Architekten“ des Grundgesetzes haben dem Rechtsstaat eine zentrale Rolle zugewiesen und damit an die europäische Verfassungstheorie und -praxis angeknüpft, mit denen die NS-Diktatur systematisch gebrochen hatte. Die Kernelemente des Rechtsstaats betonen die Bindung der Staatsgewalten, der Verwaltung und Rechtsprechung an Verfassung und Gesetz sowie die Bindung an das Prinzip der Gewaltenteilung. Das Neuartige der Rechtsstaatskonstruktion besteht in der herausgehobenen Rolle der Grundrechte und in der Errichtung eines Bundesverfassungsgerichts, ohne dessen Korrekturen und Rechtsprechung der Rechtsstaat deutlich ärmer an Freiheitsrechten wäre. Das Rechtsstaatsprinzip ist eine Erfolgsgeschichte, wengleich der deutsche Rechtsstaat immer wieder durch gesetzgeberische Maßnahmen herausgefordert wurde. Nicolai Dose erläutert die Kernelemente, auf denen das Rechtsstaatsprinzip beruht, und skizziert in einem zeitgeschichtlichen Längsschnitt die Herausforderungen, mit denen der deutsche Rechtsstaat konfrontiert wurde. Vor allem die letzten Etappen des Längsschnitts belegen, dass das Bundesverfassungsgericht Hüter und zugleich Garant des Rechtsstaats ist.

Mit dem Sozialstaatsprinzip haben die Väter und Mütter des Grundgesetzes sozialpolitische Traditionen weitergeführt, die in den 1880er Jahren etabliert wurden. Der Beitrag von Siegfried Frech zeichnet die Entwicklung des deutschen Sozialstaats nach. Geschildert werden Entstehung und Ausbau der sozialen Sicherungssysteme von den 1880er Jahren bis zum Ende der Weimarer Republik sowie die politische Instrumentalisierung des „bismarckschen Erfolgsmodells“ durch das NS-Regime. In einem weiteren Schritt werden der Neubeginn und die sozialpolitischen Wegmarken nach 1949 skizziert. Präsentierte sich der Sozialstaat in Zeiten des Wirtschaftswunders und ökonomischen Wachstums als Erfolgsmodell, zeigten sich Mitte der 1970er Jahren erste Krisenanzeichen. Wirtschaftliche Zäsuren setzten der Ausweitung des Sozialstaats ein Ende. Die deutsche Wiedervereinigung schließlich stellte die sozialen Sicherungssysteme erneut vor Herausforderungen. Abschließend werden die Ursachen der seit längerem diagnostizierten Krise des Sozialstaats skizziert.

Dass die Bundesrepublik im Zentrum Europas eine historisch einzigartig lange Epoche von mehr als 70 Jahren Frieden, Demokratie und Menschenrechten durchleben konnte, ist auch ein Verdienst ihrer Verfassung. Das Grundgesetz hat sich bewährt! Doch war dies historisch weder selbstverständlich noch gar zwingend. Einerseits ist das Grundgesetz eine relevante Verfassung, welche dem politischen Prozess wirksame Leitlinien und Grenzen

gezogen hat. Andererseits hat es unabwiesbaren Änderungsbedürfnissen keine unüberwindlichen Grenzen entgegengesetzt. Wichtige Motive für Verfassungsreformen ergaben sich stets dann, wenn sich Verfassungsnormen und gesellschaftliche Wertvorstellungen auseinanderentwickelten oder wenn Verfassungsregeln den sich verändernden Aufgaben staatlicher Institutionen nicht mehr genügten. Der Beitrag von Christoph Gusy stellt Wegmarken, Erfolge und Probleme dieser Entwicklung dar.

Das Bundesverfassungsgericht ist die „wichtigste politische Innovation der Bundesrepublik Deutschland“ (Peter Graf von Kielmannsegg). Die Macht des Bundesverfassungsgerichts veranlasst manche Beobachter und politische Kommentatoren dazu, von der „Karlsruher Republik“ zu sprechen. Man mag dies für übertrieben halten – es macht jedoch deutlich, dass das in Karlsruhe sitzende Bundesverfassungsgericht eine wichtige politische Rolle spielt. Dabei sind besonders vier Aspekte von Bedeutung, die Marcus Höreth diskutiert: Wie konnte das Bundesverfassungsgericht so mächtig werden? Wie ist die Karlsruher Institution als Gericht und Verfassungsorgan organisiert, und wie behauptet es sich gegen die innerstaatliche Konkurrenz aus Politik und gewöhnlicher „Gerichtbarkeit“? Welche Funktionen übt das Bundesverfassungsgericht, aus und wie beeinflussen diese das Verhalten der politischen Akteure? Welche Probleme sind mit einer derart machtvollen Verfassungsgerichtsbarkeit verbunden?

Hält man sich an Gesetze, so hat dies auf den ersten Blick wenig mit Selbstverwirklichung und Kreativität zu tun. Gerade deshalb sind Wertediskurse so verführerisch! Werte formulieren Vorstellungen von gesellschaftlich Wünschenswertem. Diese Vorstellungen gehen oft Hand in Hand mit dem Glauben, moralisch-ethisches Rüstzeug könne durch Appelle bereitgestellt werden. Der aktuell zu beobachtende Wertediskurs passt zum Selbstbild des heutigen Menschen, der sich als kreativ und selbstbestimmt erfahren will. Legt man die philosophische Messlatte an, wird jedoch deutlich, dass ein (vager) Wert erst umgesetzt werden muss, damit er eigenständig und sichtbar zur Geltung kommt. Es gibt somit einen Unterschied zwischen bloßem Wertebekennen und wertefundiertem Handeln. Unsere Wohlstandsgesellschaft macht es möglich, eine mangelnde Wertebegabung durch Konsum und „wertaufgeladene“ Produkte zu kompensieren, schafft aber durch die unterschiedliche Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen soziale Ungleichheiten. Wolfgang Ullrich setzt der Verführungskraft von Werten das Grundgesetz entgegen, das allen Menschen dieselben Rechte und Pflichten auferlegt. Gerade deshalb ist das Grundgesetz in einer „werteseligen“ Gesellschaft von unschätzbare Bedeutung.

Allen Autorinnen und Autoren, die mit ihren Beiträgen aufschlussreiche Informationen und Einsichten vermitteln, sei an dieser Stelle gedankt. Dank gebührt auch dem Schwabenverlag und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Druckvorstufe für die stets gute und effiziente Zusammenarbeit.

Siegfried Frech

# Die Verabschiedung des Grundgesetzes

Marie-Luise Recker

Verfassungen entstehen in konkreten politischen und historischen Konstellationen. Ohne die ideologischen und machstrategischen Gegensätze zwischen den westlichen Siegermächten und der Sowjetunion und ohne den Kalten Krieg wäre die Entscheidung für einen zunächst auf Westdeutschland beschränkten demokratischen Teilstaat wohl kaum denkbar gewesen. Das vom Parlamentarischen Rat erarbeitete und am 23. Mai 1949 verkündete Grundgesetz betont den provisorischen Charakter dieser Staatsbildung nachdrücklich und vermeidet den staatsrechtlichen Begriff „Verfassung“. Marie-Luise Recker beschreibt entscheidende Weichenstellungen der Entstehung des Grundgesetzes. Sie zeigt die politischen Konstellationen und jene prägenden Kräfte auf, die den Prozess der Verfassungsbildung und letztlich die „Architektur“ des Grundgesetzes bestimmten. Der Entwurf und die Ausarbeitung des Grundgesetzes waren von dem Grundkonsens getragen, Lehren aus dem Zusammenbruch der Weimarer Republik und den traumatischen Erfahrungen mit der Herrschaft des Nationalsozialismus zu ziehen. |

## Ein Staatsakt in skurriler Umgebung

Es war schon ein ungewöhnlicher Auftakt. Am 1. September 1948 versammelten sich im Lichthof des Naturkundemuseums König in Bonn die 65 Abgeordneten des Parlamentarischen Rates, von den Landtagen nach politischem Proporz gewählt, sowie die fünf nicht stimmberechtigten Vertreter Berlins, die elf Ministerpräsidenten der Länder der drei Westzonen und die Repräsentanten der Westalliierten zusammen mit Gästen und Journalisten zur Eröffnung der Arbeiten am künftigen Grundgesetz. „Wohl kaum“, so erinnert sich der Sozialdemokrat und stellvertretende Staatspräsident des Landes Württemberg-Hohenzollern, Carlo Schmid, „hat je ein Staatsakt, der eine neue Phase der Geschichte eines großen Volkes einleiten sollte, in so skurriler Umgebung stattgefunden. In der Halle dieses in mächtigen Quadern hoch geführten Gebäudes standen wir unter den Länderfahnen – rings umgeben von ausgestopftem Getier aus aller Welt. Unter den Bären, Schimpansen, Gorillas und anderen Exemplaren exotischer Tierwelt kamen wir uns ein wenig verloren vor. Die bizarre Umgebung ließ trotz der Beethovenschen Musik, mit der die Feier eröffnet und beschlossen wurde, keine rechte Feierlichkeit aufkommen; gleichgültig jedoch war keinem von uns zumute.“<sup>1</sup>

Dass nur drei Jahre nach dem Ende des Krieges und der Besetzung Deutschlands durch die Alliierten eine Versammlung von Mitgliedern der neu gegründeten politischen Parteien einberufen worden war, um eine Verfassung für einen künftigen westdeutschen Staat auszuarbeiten, war schon bemerkenswert.

Angesichts zunehmender ideologischer, politischer und machstrategischer Gegensätze unter den ehemaligen Verbündeten war die ursprüngliche Zusammenarbeit der Siegermächte in der Deutschlandpolitik schon bald zusammengebrochen, so dass sich die Situation in den vier Besatzungszonen zusehends auseinanderentwickelte. Um die wirtschaftliche Lage in ihrem Einflussbereich zu verbessern, hatten die USA und Großbritannien im Januar 1947 ihre Besatzungszonen zur Bizone zusammengelegt. Der Beitritt der französischen Zone zu diesem Gebilde erfolgte dann im April 1949, also kurz vor Abschluss der Arbeiten des Parlamentarischen Rates. Zudem hatten die USA Mitte 1948 den nach ihrem damaligen Außenminister benannten Marshall-Plan initiiert, mit dem sie Europa und damit auch Deutschland wirtschaftlich wieder auf die Beine stellen wollten. Allerdings hatte die Sowjetunion ihre osteuropäischen Verbündeten genötigt, das milliardenschwere Hilfsprogramm abzulehnen, und auch die östliche Besatzungszone war nicht in das Projekt einbezogen worden. Dies hatte den Riss entlang des „Eisernen Vorhangs“ vertieft. Für die Teilnahme der drei westlichen Zonen am Marshall-Plan war eine Währungsreform unerlässlich. Sie war am 20. und 21. Juni 1948 durchgeführt worden und bildete eine wichtige Voraussetzung für den späteren wirtschaftlichen Aufschwung. Die Sowjetunion hatte auf diesen Schritt nicht nur mit einer eigenen Währungsreform in ihrer Besatzungszone geantwortet, sondern gleichzeitig mit der Blockade Berlins, durch die seit dem 24. Juni 1948 die Zugangswege zu den Westsektoren der Stadt abgeriegelt

Die konstituierende Sitzung des Parlamentarischen Rates fand am 1. September 1948 im Festsaal der am Rheinufer gelegenen Pädagogischen Akademie in Bonn statt. Zum Präsidenten des Parlamentarischen Rates wurde der 72-jährige Konrad Adenauer gewählt, als langjähriger Oberbürgermeister von Köln und Vorsitzender der CDU eine politisch versierte Persönlichkeit. Im Gegenzug bestimmte man den Verfassungsexperten Carlo Schmid (SPD) zum Vorsitzenden des Hauptausschusses.

picture alliance/dpa



wurden. Die USA und Großbritannien hatten hierauf mit einer Luftbrücke reagiert, um so ihre dortigen Truppen sowie die Bewohnerinnen und Bewohner Westberlins mit den notwendigen Gütern zu versorgen. Erst nach knapp einem Jahr, im Mai 1949, lenkte die Sowjetunion ein und hob die Absperrungen auf. Kurz vor Beginn der Blockade, am 20. März 1948, war zudem der sowjetische Militärgouverneur aus dem Alliierten Kontrollrat in Berlin ausgezogen und hatte damit die Vier-Mächte-Verwaltung Deutschlands auf spektakuläre Weise beendet.

## Die Verfassungsberatungen in den Ländern

Anders als zu Beginn der Weimarer Republik entwickelte sich nach dem Ende des „Dritten Reiches“ in den drei westlichen Zonen keine eingehende, kontroverse, auf unterschiedliche Grundkonzeptionen zielende Debatte um die künftige politische Ordnung, vielmehr war klar, dass alle relevanten politischen Kräfte nach der nationalsozialistischen Diktatur eine sich an westlichen Vorbildern orientierende parlamentarische Demokratie schaffen wollten. Auch wenn sich in den Verfassungskonzeptionen etwa des bürgerlichen oder des konservativen Widerstands gegen den Nationalsozialismus hier und da Vorbehalte gegen das Prinzip des Parteienstaates und der Volkssouveränität widerspiegelt hatten, blieben diese Vorstellungen in den Verfassungsberatungen auf Länderebene oder später im Parlamentarischen Rat ohne Relevanz. Bei allen Unterschieden im Einzelnen standen die Väter und Mütter der neuen Verfassungen klar zum Konzept der repräsentativen Demokratie westlicher Prägung.

Hierbei steckten die Besatzungsmächte den Rahmen für die Verfassungsberatungen ab. Auch wenn der politische Wiederaufbau in den Westzonen in keiner Weise als Oktroi der Sieger interpretiert werden kann, so definierten sie

doch die Leitlinien, an denen sich die Verfassungsberatungen zu orientieren hatten. Wie der amerikanische Militärgouverneur Joseph T. McNarney im Sommer 1946 in einer Presseerklärung darlegte,<sup>2</sup> sollten die zu schaffenden Verfassungen eine parteiengestützte parlamentarische Demokratie vorsehen, bei der die Regierung auf das Vertrauen des Parlaments angewiesen war. Die Grundrechte des Individuums waren ebenso zu garantieren wie die Rechtsstaatlichkeit, die Pressefreiheit und die Unabhängigkeit der Medien. Damit waren Leitlinien vorgegeben, die mit den Vorstellungen der deutschen Seite durchaus korrespondierten.

Den von den Alliierten vorgegebenen Rahmen hat die deutsche Seite relativ eigenständig ausgefüllt. Auch wenn in der Ausgestaltung des Verfassungsrahmens durchaus Unterschiede im Detail erkennbar sind, spiegeln die in den Jahren 1946 bis 1950 erarbeiteten Verfassungen in den elf Ländern der drei Westzonen und in Berlin diese Grundsätze klar wider. Bezugspunkt war immer wieder die Weimarer Reichsverfassung, deren Schwächen umgangen und durch funktionstüchtigere Maßregeln ersetzt werden sollten. Ausländische Vorbilder spielten kaum eine Rolle, ebenso wenig Rückbesinnungen auf die Landesverfassungen vor 1933. Das übergreifende Ziel war, ein stabiles, arbeitsfähiges parlamentarisches Regierungssystem mit einer starken Exekutive zu schaffen. Dies war die Folie, vor der sich die Beratungen des Parlamentarischen Rates vollzogen.

## Die „Frankfurter Dokumente“

Nachdem sich die Zusammenarbeit aller vier Siegermächte in der Deutschlandpolitik als zunehmend schwieriger herausgestellt hatte, arbeiteten die USA, Großbritannien und auch Frankreich verstärkt auf eine wirtschaftliche und politische Konsolidierung der drei westlichen Besatzungszonen hin. Auf einer Sechs-Mächte-Konferenz in London im Frühjahr und Frühsommer 1948,<sup>3</sup> an der neben den Westalliierten auch die Benelux-Staaten teilnahmen, verständigte man sich darauf, als nächsten Schritt die Länder der drei Zonen zu einem Bundesstaat zu vereinen, wobei dieser westdeutsche Staat weiterhin alliierter Kontrolle unterworfen sein sollte.

Die Verhandlungen der Sechs-Mächte-Konferenz fanden ihren Niederschlag in den „Londoner Empfehlungen“ vom Juni 1948. Sie enthielten das Angebot, einen westdeutschen Staat zu errichten, sowie Grundsätze für dessen Verfassung. In einem ersten Dokument wurden die Ministerpräsidenten der Länder der drei Westzonen ermächtigt, zum 1. September 1948 eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen, deren Mitglieder von den Landtagen bestimmt werden sollten. Diese Verfassungsgebende Versammlung sollte „eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene Einheit schließlich wieder herzustellen, und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält“.<sup>4</sup>



Dieser Verfassungsentwurf sollte anschließend von der Bevölkerung der drei Westzonen in einer Volksabstimmung gebilligt werden. In einem zweiten Dokument wurden die Regierungschefs der elf Länder aufgefordert, Vorschläge für etwaige Änderungen der Ländergrenzen innerhalb der Westzonen vorzulegen. In einem dritten Dokument erhielten sie schließlich allgemeine Richtlinien über das Verhältnis der zukünftigen deutschen Regierung zu den Besatzungsmächten übermittelt, wobei ein in Aussicht gestelltes, von den drei Westalliierten zu erlassendes Besatzungsstatut die Abgrenzung deutscher und alliierter Kompetenzen vornehmen würde.

Diese drei Dokumente waren als Kompromiss der in London Versammelten entstanden. Vor allem die französische Regierung hatte sich lange gesträubt, mehr als nur eine lose Konföderation der westdeutschen Länder ins Auge zu fassen, hatte aber schließlich vor allem amerikanischem Drängen auf eine bundesstaatliche Lösung nachgeben müssen. Am 1. Juli 1948 informierten die Militärgouverneure Lucius D. Clay (USA), Brian H. Robertson (Großbritannien) und Pierre M. Koenig (Frankreich) die westdeutschen Ministerpräsidenten im amerikanischen Hauptquartier in Frankfurt am Main, dem ehemaligen IG-Farben-Hauptgebäude, über die Empfehlungen der Londoner Konferenz und übergaben ihnen die drei „Frankfurter Dokumente“. Damit war es nun an der deutschen Seite, zu entscheiden, wie sie diesem Auftrag nachkommen wollte.

## Die Konferenz auf dem Rittersturz bei Koblenz

Die ersten Tage nach der Zusammenkunft der Ministerpräsidenten mit den Militärgouverneuren vergingen mit intensiven Beratungen in den Länderkabinetten, den Landtagen und den Leitungsgremien der politischen Parteien. Deutlich wurde schon hier, dass es auf deutscher Seite erhebliche Bedenken gab, ob nicht die von den Westalliierten angestoßenen Schritte letztlich zur Schaffung eines westdeutschen Teilstaates und damit zur Vertiefung der Spaltung Deutschlands führen würden. Stattdessen befürwortete man, lediglich ein „Verwaltungsstatut“ oder „vorläufiges Grundgesetz“ auszuarbeiten, um so den Provisoriumscharakter des künftigen staatlichen Gebildes im Westen Deutschlands zu unterstreichen.

Dies war auch der Tenor bei den Beratungen der Ministerpräsidenten vom 8. bis 10. Juli 1948 auf dem Rittersturz bei Koblenz. Zwar waren sie bereit, den in den „Frankfurter Dokumenten“ umschriebenen Auftrag anzunehmen, doch wurde ebenso deutlich, dass sie keine „definitive Staatsbildung“, sondern die Schaffung eines „Zweckverbandes administrativer Qualität“ wünschten. Eine Nationalversammlung nach dem Vorbild Weimars lehnten sie ab, weil dies den Staatscharakter des zu schaffenden Zusammenschlusses der elf Länder unterstreichen und damit die Spaltung Deutschlands entlang des „Eisernen Vorhangs“ vertiefen würde. Insbesondere der bereits zitierte Carlo Schmid befürwortete dieses Provisoriumskonzept: „Das deutsche Volk aller Besatzungszonen habe den Willen, in Eintracht, Recht und Freiheit in einem gemeinsamen Hause zu leben“ – um diese Option offenzuhalten, dürfe somit der Status quo nicht juristisch verfestigt werden. „Auf jeden Fall aber müsse, was immer wir schaffen, den Charakter eines Provisoriums haben, das nur so lange in Geltung bleiben solle, als nicht das ganze deutsche Volk die Möglichkeit habe,



Berliner verfolgen die Landung einer US-Militärmaschine auf dem Flughafen Tempelhof. Westberlin wurde während der Berliner Blockade (24. Juni 1948–12. Mai 1949) von den Westmächten über die Luftbrücke versorgt. Im Rahmen der Konferenz auf dem Rittersturz bei Koblenz warb die amtierende Oberbürgermeisterin Berlins angesichts der sowjetischen Blockade nachdrücklich dafür, nichts zu beschließen, was die Lage der Stadt zusätzlich erschweren würde.

picture alliance/dpa

gemeinsam den Staat aller Deutschen zu errichten. Heute können wir kein endgültiges ‚Deutsches Haus‘ bauen, sondern nur ein Notdach, das uns für die Zeit des Übergangs Schutz gewährt.“<sup>5</sup>

Es gab auch Gegenstimmen, die die Chancen des alliierten Angebots herausstrichen und betonten, dass durch den Provisoriumsvorbehalt möglicherweise eine Gelegenheit übergangen werde, um politischer Handlungsfähigkeit und Souveränität einen Schritt näher zu kommen. Insgesamt jedoch überwogen die skeptischen Stimmen. Hierbei war nicht zuletzt das eindringliche Plädoyer Louise Schroeders ausschlaggebend, mit Rücksicht auf die Lage in Berlin keine Schritte zu unternehmen, die die Kluft zwischen dem westlichen und dem östlichen Teil Deutschlands vertiefen würde. Angesichts der sowjetischen Blockade gegen die drei Westsektoren und der soeben angelaufenen westlichen Hilfsmaßnahmen im Rahmen der Luftbrücke warb die amtierende Oberbürgermeisterin Berlins nachdrücklich dafür, nichts zu beschließen, was die Lage der Stadt zusätzlich erschweren würde. Eingedenk dieser eindringlichen Worte war die in Koblenz formulierte Antwort der Ministerpräsidenten dann auch stärker von Vorbehalten und Bedenken geprägt, als dies ihrer grundsätzlichen Bereitschaft entsprach, den alliierten Auftrag anzunehmen.

Der Terminus „Grundgesetz“ anstatt „Verfassung“, offenbar vom Hamburger Bürgermeister Max Brauer in die





Debatte eingeführt, fand breiten Zuspruch, da er den Provisoriumscharakter des zu schaffenden staatlichen Gebildes unterstreichen würde. In ihrer Stellungnahme zu den „Frankfurter Dokumenten“ vermieden die Ministerpräsidenten dann auch die Begriffe „Nationalversammlung“ und „Verfassung“ und schlugen vor, dass ein von den Parlamenten der westdeutschen Länder zu beschickender „Parlamentarischer Rat“ ein „Grundgesetz“ ausarbeiten sollte. Auf diese Weise hofften sie, alles zu vermeiden, „was dem zu schaffenden Gebilde den Charakter eines Staates verleihen würde“.<sup>6</sup> Auch gegen die Ratifizierung durch eine Volksabstimmung gab es erhebliche Vorbehalte.

### Die Konferenz in Niederwald bei Rüdesheim

Dieses Provisoriumskonzept stieß bei den Militärgouverneuren auf massive Vorbehalte. Insbesondere Clay zeigte sich enttäuscht und verärgert, hatte er sich doch besonders für den alliierten Auftrag an die deutsche Seite eingesetzt. In einer Zusammenkunft mit den Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone warf er ihnen deshalb vor, ihre wirklichen Freunde und Helfer nicht zu kennen und die Bemühungen der Amerikaner um eine Konsolidierung der westdeutschen Zonen zu vereiteln. In der Tat wurden auf französischer Seite Stimmen laut, die erneute Verhandlungen der Westalliierten über ihre Deutschlandpolitik und ein Überdenken des in den „Frankfurter Dokumenten“ formulierten Angebots in Erwägung zogen.

In weiteren Gesprächen der Ministerpräsidenten untereinander sowie zwischen ihnen und den Militärgouverneuren näherten sich die Standpunkte nur unmerklich an. Zwar sollte der Modus für die Wahl der Abgeordneten der Verfassunggebenden Versammlung den Ministerpräsidenten überlassen werden, doch bestand die alliierte Seite nach

wie vor auf dem Verfassungsbegriff und auf der Ratifizierung dieses Dokumentes durch ein Referendum.

Entscheidend wurde somit die erneute Zusammenkunft der Ministerpräsidenten am 21. Juli 1948 im Jagdschloss Niederwald bei Rüdesheim. Zwar bekräftigten sie noch einmal die Koblenzer Beschlüsse, die nun als „Empfehlung“ Grundlage der Diskussion sein sollten, doch wurden die Stimmen derjenigen lauter, die auf die alliierte Seite zugehen wollten. Hierzu trug auch die Rede des Berliner Bürgermeisters Ernst Reuter bei, der für die erkrankte Louise Schroeder nach Rüdesheim gekommen war. Aus seiner Sicht war ein Fortbestehen der derzeitigen politischen Verhältnisse in Westdeutschland für die Berliner und die Deutschen im Osten unerträglich. Stattdessen sei „die politische und ökonomische Konsolidierung des Westens eine elementare Voraussetzung für die Gesundung auch unserer Verhältnisse und für die Rückkehr des Ostens zum gemeinsamen Mutterland“.<sup>7</sup> Dies war ein deutliches Votum des noch immer von der sowjetischen Blockade strangulierten Westberlins zugunsten der Weststaatslösung.

In parallelen Gesprächen mit Vertretern der Militärgouverneure zeichnete sich zudem ab, dass sich diese den Vorbehalten der Ministerpräsidenten aufgeschlossener zeigten als zuvor. Sowohl in der Referendumsfrage als auch hinsichtlich der Bezeichnung des auszuarbeitenden Dokuments schienen sie die Bedenken der deutschen Seite ernst zu nehmen und nach Kompromissformeln zu suchen. Die Entscheidung fiel auf einer Unterredung zwischen den Ministerpräsidenten und den Militärgouverneuren am 26. Juli 1948. Nach erneuten Debatten war dann eine Einigung gefunden: die Militärgouverneure erklärten ihr Einverständnis, die Bezeichnung „Verfassung“ zugunsten des Terminus „Grundgesetz“ mit dem erläuternden Zusatz „vorläufige Verfassung“ fallen zu lassen und auch in der Referendumsfrage den Ministerpräsidenten entgegenzukommen. Sie zeigten sich ebenso bereit, der Einberufung eines Parlamentarischen Rates anstelle einer Verfassunggebenden Versammlung zuzustimmen. An die Ministerpräsidenten gewandt, gab dann der französische General Pierre M. Koenig, bisher der zögerlichste der drei Militärgouverneure, den Startschuss: „Wenn Sie akzeptieren, die volle Verantwortung zu übernehmen, können wir Ihnen sagen: En avant!“<sup>8</sup> Damit war der Weg zum Grundgesetz frei.

### Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee

Bereits unmittelbar nach der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ hatte der hessische Ministerpräsident Christian Stock vorgeschlagen, einen Ausschuss von Sachverständigen einzuberufen, der Vorarbeiten für eine künftige Verfassung leisten sollte. Dies hatten seine Kollegen aufgegriffen. Ab dem 10. August 1948 tagte ein solches Gremium im Klostertrakt des ehemaligen Augustiner-Chorherrenstiftes auf der Herreninsel im Chiemsee. Am 30. August erhielten die Ministerpräsidenten dessen Abschlussbericht, gerade noch rechtzeitig, um ihn an den Parlamentarischen Rat weiterzuleiten. Dessen Mitglieder versuchten zwar, diese Überlegungen als unverbindlichen Vorschlag hinzustellen, um so den eigenen Entscheidungsspielraum



Der Parlamentarische Rat machte die individuellen Freiheits- und politischen Mitwirkungsrechte zum Herzstück des neuen Verfassungsstaates. Sie wurden an den Anfang des Grundgesetzes gerückt, und der klassische Katalog der Freiheits- und Gleichheitsrechte wurde um spezifische neue Rechte erweitert: Verbot rassistischer Diskriminierung, Asylrecht, Schutz vor Ausbürgerung, Recht zur Kriegsdienstverweigerung.

picture alliance/dpa

herauszustreichen, dennoch dienten die Anregungen des Herrenchiemseer Konvents den Fachausschüssen des Parlamentarischen Rates vielfach als Beratungsgrundlage und fanden so Eingang in das Grundgesetz. Als Ergebnis ihrer Beratungen legten die auf der Herreninsel Versammelten einen vollständigen Grundgesetzentwurf von nicht weniger als 149 Artikeln vor. In strittigen Fragen präsentierten sie meist mehrere Alternativvorschläge, um so dem Parlamentarischen Rat Diskussion und Entscheidung zu ermöglichen. Hierbei gingen sie von einem föderalen Staatsaufbau mit erheblichen Rechten der Länder aus, was den Intentionen der Ministerpräsidenten in hohem Maße entsprach. An seiner Spitze sollte ein mit nur geringen Rechten ausgestattetes Staatsoberhaupt stehen. Für den neuen Staat sahen sie ein parlamentarisches System vor mit einer Regierung, die vom Vertrauen einer „arbeitsfähigen Mehrheit“ im Parlament abhängig sein würde. Diese „arbeitsfähige Mehrheit“ sollte nicht nur die Regierung stützen, es sollte ihr auch nicht möglich sein, eine noch bestehende Regierung zu stürzen. Plebiszitäre Elemente wurden dezidiert abgelehnt. Insbesondere sollte die neue Staatsform als „wehrhafte“ Demokratie gestaltet werden, in der der Kern der Verfassung nicht durch den Gesetzgeber verändert werden konnte. Damit waren zentrale Wesenszüge des späteren Grundgesetzes im Herrenchiemseer Verfassungsentwurf bereits vorweggenommen.

### Die Mütter und Väter des Grundgesetzes

Die Entscheidung für Bonn als Tagungsort des Parlamentarischen Rates war in der Runde der Ministerpräsidenten gefallen. Das Tagungsort, in das man nach der Eröffnungsfeier im Museum König umzog, die Pädagogische Akademie am Rhein, vom preußischen Regierungsbaumeister Martin Witte im Bauhaus-Stil entworfen und in den Jahren 1930 bis 1933 am südlichen Stadtrand Bonns errichtet, bot mit seinen Hörsälen und anderen Räumlichkeiten eher spärliche Arbeitsbedingungen. Der Festsaal der Akademie sollte als Sitzungsraum für die Abgeordneten dienen, für die Ausschussberatungen und die Zusammenkünfte der einzelnen Fraktionen waren jeweils Seminarräume vorgesehen, während es Büros für die einzelnen

Abgeordneten ebenso wenig gab wie die Unterstützung durch einen eigenen wissenschaftlichen Apparat. Das „Zoologische Forschungsinstitut Museum Alexander König“ wurde zum Amtssitz des Präsidenten des Parlamentarischen Rates bestimmt; dort fand am 1. September 1948 der eingangs beschriebene Festakt statt, der der eigentlichen Eröffnungssitzung des Parlamentarischen Rates in der Pädagogischen Akademie vorausging.

Die 65 Abgeordneten, die sich am 1. September 1948 in Bonn versammelten, waren angesehene Persönlichkeiten, die in den vergangenen Jahren den politischen Neuanfang in Deutschland geprägt hatten. Für die CDU waren dies u. a. Konrad Adenauer, Vorsitzender der Partei in der britischen Zone und Vorsitzender der Unionsfraktion im nordrhein-westfälischen Landtag, der Gewerkschaftsführer Jakob Kaiser, die Juristen Robert Lehr, Hermann von Mangoldt und Heinrich von Brentano, der Justiz- und Kultusminister von Rheinland-Pfalz Adolf Susterhenn und der Gewerkschaftler Theophil Kaufmann. Die SPD entsandte u. a. ihre Verfassungsexperten Carlo Schmid und Walter Menzel, den hessischen Justizminister Georg August Zinn, den stellvertretenden Parteivorsitzenden Erich Ollenhauer, den Regierungspräsidenten Ludwig Bergsträsser und die Juristen Otto Heinrich Grewe und Rudolf Katz. Die führenden Köpfe der FDP-Parlamentarier waren der Publizist und Vorsitzende der FDP in der amerikanischen Zone Theodor Heuss sowie die Juristen Thomas Dehler und Hermann Höpker-Aschoff, die der CSU-Abgeordneten der schon den Herrenchiemseer Konvent prägende Anton Pfeiffer und der Jurist Wilhelm Laforet. Auch vier „Verfassungsmütter“ waren unter den in Bonn Versammelten: Helene Weber (CDU), Friederike Nadig (SPD), Elisabeth Selbert (SPD) und Helene Wessel (Zentrum). Die CDU stellte 27 Vertreter, die SPD ebenfalls 27 Abgeordnete, die FDP fünf, die Deutsche Partei zwei, das Zentrum zwei und die KPD ebenfalls zwei Delegierte. Hinzu kamen fünf nicht stimmberechtigte Abgeordnete aus Berlin, von denen drei der SPD sowie je einer der CDU und der FDP angehörten.

Etliche Abgeordnete des Parlamentarischen Rates hatten lange Parlamentserfahrungen. Drei waren bereits Mitglieder der Weimarer Nationalversammlung, elf Mitglieder des Reichstags in Berlin gewesen, 22 hatten in der Weimarer Republik einem Landtag oder Provinziallandtag ange-

hört, zudem konnten nahezu alle auf Erfahrungen als Volksvertreter in Landtagen nach 1945 oder in zonalen Gremien zurückblicken und hatten dort zum Teil an Verfassungsberatungen mitgewirkt. Dem Nationalsozialismus hatten sie ablehnend oder feindlich gegenübergestanden, viele waren im Dritten Reich aus politischen Gründen oder aufgrund der Rassenideologie der Nazis verfolgt worden, mancher war in ein Konzentrationslager gebracht worden oder ins Ausland geflohen. Diese Vorrägungen brachten sie in die Arbeit des Parlamentarischen Rates ein. Nach der Eröffnungsfeier im Naturkundemuseum König trat der Parlamentarische Rat noch am selben Tag zu seiner konstituierenden Sitzung in der nur wenige hundert Meter entfernten Pädagogischen Akademie am Rheinufer zusammen. Zum Präsidenten wurde der 72-jährige Konrad Adenauer gewählt, als langjähriger Oberbürgermeister von Köln und Vorsitzender der CDU in der britischen Zone eine bekannte und politisch versierte Persönlichkeit. Im Gegenzug bestimmte man Carlo Schmid zum Vorsitzenden des Hauptausschusses, der mit seinen 21 Mitgliedern als größtes und zugleich wichtigstes Gremium des Verfassungskonvents galt. Ein Ältestenrat und ein Geschäftsausschuss sollten den reibungslosen Parlamentsbetrieb sicherstellen. Der Hauptausschuss und ein Redaktionsausschuss hatten die von verschiedenen Fachausschüssen erarbeiteten Abschnitte zu prüfen und zu einem homogenen Gesetzentwurf zusammenzufügen. Damit hatte sich der Parlamentarische Rat Strukturen geschaffen, die denen eines eigentlichen Parlaments recht nahe kamen.

## Die Grundrechtsdiskussion

In den staatsrechtlichen, historischen und politikwissenschaftlichen Untersuchungen zum Grundgesetz werden vor allem drei zentrale Strukturelemente herausgearbeitet, die seinen Kern ausmachen:

- die Etablierung des Rechtsstaats und die neue Rolle der Grundrechte;
- die Schaffung einer „wehrhaften“ Demokratie;
- die Weichenstellungen für eine stabile parlamentarische Demokratie.

Hierbei wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass die Verfassungsschöpfer in Bonn „Lehren“ aus den Strukturproblemen der Weimarer Republik gezogen hätten und gerade in der Festlegung des Grundcharakters des künftigen Grundgesetzes darum bemüht waren, das Gespenst von Weimar zu bannen. Aber auch der scharfe Ost-West-Konflikt sowie die politisch-ideologischen Systemgegensätze dieser Jahre prägten die Arbeit des Parlamentarischen Rates in hohem Maße.

Einig waren sich die Mütter und Väter des Grundgesetzes darin, nun nach dem Ende der nationalsozialistischen Diktatur Staat und Recht auf das engste miteinander zu verbinden und den Rechtsstaat zum Angelpunkt der neuen Verfassung zu machen. In dieser Absicht zeigten sie sich dem Erbe des Widerstandes gegen den Nationalsozialismus am eindeutigsten verpflichtet. Sowohl für die Widerstandsgruppen innerhalb des „Dritten Reiches“ als auch für die ins Exil Geflohenen war dies eine zentrale Prämisse für ihre Vision eines nach-nationalsozialistischen Deutschland gewesen. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates griffen diese Vorstellungen auf und machten die indivi-

duellen Freiheits- und politischen Mitwirkungsrechte, die schon in der Paulskirchenverfassung und in der Weimarer Reichsverfassung verankert gewesen waren, zum Herzstück des neuen Verfassungsstaates. Nicht nur wurden sie an den Anfang des Grundgesetzes gerückt und der klassische Katalog der Freiheits- und Gleichheitsrechte um spezifische neue Rechte – Verbot rassistischer Diskriminierung, Asylrecht, Schutz vor Ausbürgerung, Recht zur Kriegsdienstverweigerung – erweitert, sondern die Grundrechte wurden auch auf eine neue Basis gestellt.

Sah die bisher in Deutschland vorherrschende Tradition die Grundrechte als vom Staat ausgehend und durch den Staat gewährt an, so orientierte sich das Grundrechtsverständnis des Parlamentarischen Rates an der Idee naturgegebener vorstaatlicher Menschenrechte im Sinne der amerikanischen Verfassungsväter. Der Gedanke, dass der Mensch von Geburt an unmittelbare und unveräußerliche Rechte besitze, sollte nun, wie es der CDU-Abgeordnete Adolf Süsterhenn in der entsprechenden Debatte im Plenum unterstrich, zum Kern der neuen Verfassung werden: „Höchstwert ist für uns die Freiheit und die Würde der menschlichen Persönlichkeit. Ihnen hat der Staat zu dienen [...]. Der Staat ist für uns nicht die Quelle allen Rechts, sondern selbst dem Recht unterworfen. Es gibt [...] vor- und überstaatliche Rechte, die sich aus der Natur und dem Wesen des Menschen [...] ergeben [...]. Jede Staatsgewalt findet ihre Begrenzung an diesen natürlichen, gottgewollten Rechten des Einzelnen.“<sup>9</sup> Demgemäß wurde in Artikel 1 des Grundgesetzes der Gedanke der „unantastbaren Würde des Menschen“ in den Mittelpunkt der gesamten Verfassungsgestaltung gerückt und Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsordnung angewiesen, sie als unmittelbar geltendes Recht zu beachten. Ebenso wurden die Grundrechte unter den Schutz einer Verfassungsgerichtsbarkeit gestellt und dieses Gericht zum „Hüter der Verfassung“ gemacht.

Diskutiert wurde im Parlamentarischen Rat auch die Frage, ob über die „klassischen“ Freiheits- und Gleichheitsrechte hinaus auch Bestimmungen über die Wirtschafts- und Sozialordnung oder über kulturelle Fragen Eingang in den Grundrechtskatalog finden sollten. Dennoch hat man hiervon Abstand genommen, um den künftigen Gesetzgeber in seiner politischen Gestaltungsfreiheit nicht zu beeinträchtigen. Zudem kam ein solcher Verzicht auf wirtschaftliche oder soziale Grundrechte sowie auf die Benennung entsprechender Staatsziele auch dem Provisoriumskonzept der Verfassungsväter entgegen, so dass diese Entscheidung breites Einverständnis fand.

War die Verankerung des Rechtsstaats eine Antwort auf die nationalsozialistische Diktatur gewesen, so zielte das Vorhaben, den Kern der Verfassung gegen grundlegende Veränderungen oder gar Abschaffung zu sichern, auf die Schwächen der Weimarer Republik. Die erste deutsche Demokratie war nicht nur wehrlos gewesen gegen ihre Feinde auf der Linken wie auf der Rechten, nach ihrem Selbstverständnis konnten tragende Verfassungsprinzipien durch den Gesetzgeber geändert oder gar aufgehoben werden. Von einem solchen Rechtsverständnis nahmen die Väter und Mütter des Grundgesetzes entschlossen Abschied zugunsten einer „wehrhaften“ Demokratie, nach

der der innerste Kern der Verfassung, die freiheitlich-demokratische Grundordnung, in ihren wesentlichen Elementen vor Angriffen verfassungsfeindlicher Kräfte geschützt werden sollte. Auch hier wurde das Bundesverfassungsgericht als „Hüter der Verfassung“ eingesetzt und ihm ein breiter Katalog von Sanktionsmaßnahmen zur Verfügung gestellt, um derartige Bestrebungen abzuwehren und den Verfassungskern zu schützen.

## Eine parlamentarische und parteienstaatliche Demokratie

Nicht strittig war für die Mitglieder des Parlamentarischen Rates die Entscheidung für eine repräsentative Demokratie, für eine parlamentarische und parteienstaatliche Ordnung. Wie erwähnt, waren bereits die Länderverfassungen in den westlichen Besatzungszonen diesem Modell gefolgt. Auch die Empfehlungen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee basierten auf diesem Prinzip. Und nicht zuletzt wiesen die Verfassungsentwürfe einzelner politischer Parteien, die im Sommer 1948 Gestalt annahmen, in diese Richtung. Zwar gab es im Parlamentarischen Rat über die Organisation des Bundes und seiner Organe durchaus Beratungsbedarf, doch konnte – außer bei der Frage der Ländervertretung und ihrer Finanz- und Gesetzeszuständigkeiten – ohne größere Kontroversen eine breite Einigung erzielt werden.

Der Bundestag wurde in seiner Stellung gegenüber den anderen Verfassungsorganen deutlich aufgewertet. Nicht nur Repräsentant des Wahlvolkes, Gesetzgeber und Kontrolleur der Regierung sollte er sein, sondern auch das Wahlorgan für den Regierungschef, der somit von einer Mehrheit im Parlament getragen werden würde. Diese Entscheidung des Parlamentarischen Rates, die Wahl und die politische Unterstützung des Bundeskanzlers zu einer herausragenden Aufgabe des Bundestages zu machen, war ein deutlicher Bruch mit der deutschen Verfassungsgeschichte. Gleichzeitig konnte der Bundestag im Sinne des sogenannten konstruktiven Misstrauensvotums den Kanzler und damit die Regierung während einer Legislaturperiode nur dann stürzen, wenn eine Parlamentsmehrheit sich gleichzeitig auf einen neuen Kanzler verständigte. Damit sollte die besondere Verantwortung des Bundestages für die Regierungsfähigkeit des Staates hervorgehoben, ein Kanzlersturz durch eine negative Mehrheit verhindert, vielmehr eine positive Mehrheitspflege innerhalb der Volksvertretung erzwungen und die politische Aktionsfähigkeit von Kanzler und Regierung sichergestellt werden. Wie der Verfassungsexperte der SPD, Walter Menzel, in der Generaldebatte des Parlamentarischen Rates zu dieser Frage betonte, wollte man „das Mißbrauchsvotum wieder aus dem früheren Mißbrauch eines politisch-destruktiven Mittels verwandeln zu dem Kampfmittel eines auf das Positive eingestellten demokratischen Parlamentarismus“.<sup>10</sup>

Ebenso eindeutig und beabsichtigt war die Stärkung der Regierung. Schon in den Länderverfassungen war man bestrebt gewesen, die Führungsrolle des Ministerpräsidenten stärker herauszustellen als zuvor. Der Parlamentarische Rat verwirklichte dann das „Kanzlerprinzip“ in vollem Umfang, indem er dem Regierungschef die alleinige Entscheidung über die Berufung und Entlassung der Kabinettsmitglieder zusprach und das Kabinett über die Richtlinienkompetenz an die vom Kanzler vorgegebene Linie band. Damit war

sein Gewicht – wenn auch im Rahmen der Machtstrukturen und Mehrheitsverhältnisse im Parlament – deutlich gefestigt und seine politische Verantwortung hervorgehoben. Die Bestimmungen des konstruktiven Misstrauensvotums untermauerten zudem seine politische Stellung, da sie ihm auch gegenüber dem Parlament Unabhängigkeit und Autonomie gewährten.

Demgegenüber wurde die Rolle des Staatsoberhauptes deutlich gemindert. Zeitweise hatten die Mitglieder des Parlamentarischen Rates ein Bundespräsidium favorisiert, welches aus den Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates sowie dem Bundeskanzler bestehen sollte, sich dann aber doch für die Schaffung des Amtes eines Bundespräsidenten entschieden. Allerdings sollte er nicht direkt durch das Volk, sondern durch eine Bundesversammlung gewählt werden, die aus Mitgliedern des Bundestages und der Länderparlamente bestand. Damit wollte man die „dualistische Konstruktion“ der Weimarer Demokratie verhindern, in der der Reichspräsident und der Reichstag, beide über unmittelbare Volkswahl gewählt, über dieselbe demokratische Legitimität zu verfügen schienen. Um einer Übermacht der Präsidialgewalt vorzubeugen, wurde auch die Rolle des Bundespräsidenten bei der Regierungsbildung und bei der Auflösung des Parlaments verändert. Ihm wurde nur noch ein formelles Ernennungs- und Entlassungsrecht gegenüber dem Bundeskanzler zugestanden, während materiell in Zukunft der Bundestag über Ernennung und Amtsdauer des Regierungschefs entscheiden würde. Auch die vorzeitige Auflösung der Volksvertretung und die Ausschreibung von Neuwahlen, in der Weimarer Republik zum Nachteil politischer Stabilität häufig praktiziert, wurden nun engstens für den Ausnahmefall eingeschränkt. Und schließlich wurden dem Bundespräsidenten keine Notverordnungsvollmachten zugestanden, so dass er als Ersatzgesetzgeber nicht infrage kam. Seine Stellung beschränkte sich mehr oder weniger auf repräsentative Funktionen und auf die Rolle eines „Staatsnotars“.

Ohnehin entschlossen sich die Verfassungsväter und -mütter bewusst, auf die Aufnahme plebiszitärer Elemente, also von Volksbegehren und Volksentscheid, in die Verfassung zu verzichten. Mit diesem Votum für die repräsentative Willensbildung wollten sie alle politischen Entscheidungen in das Plenum des Bundestages verweisen und ihn zwingen, seiner Verantwortung als Legislative nachzukommen. Auf der anderen Seite wurden die Parteien als Träger der politischen Willensbildung ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen. Dies war nicht nur die Anerkennung längst bestehender Verhältnisse und die Konkretisierung des grundgesetzlichen Demokratieprinzips, sondern ein notwendiges Korrelat zur vollen Parlamentarisierung der Regierung. Konkurrenz um Macht und politische Gestaltungsmöglichkeiten als zentrales Element der modernen Demokratie wurden hiermit im Grundgesetz verankert. Mit dieser „Proklamation des Parteienstaates“ gewannen die Parteien eine zentrale Stellung im Regierungssystem und eine Gesamtverantwortung für das Gemeinwesen. Gleichzeitig sollten im Sinne einer „wehrhaften Demokratie“ Parteien, die sich nach Art ihrer Tätigkeit die Beseitigung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung zum Ziel gesetzt haben, vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig erklärt und verboten werden.

Die langwierigste Kontroverse im Parlamentarischen Rat gab es um Funktion, Aufgabenbereich und Zusammensetzung der Länderkammer. Die Frage, ob man nun das Se-

natsprinzip (wie in den USA) oder eine Bundesratslösung (wie in den Verfassungen von 1848/49, 1871 und 1919) favorisieren sollte, ob der Länderkammer die gleichberechtigte Mitwirkung an der Gesetzgebung gewährt, ein Veto-recht gegen Entscheidungen des Bundestages zugestanden oder aber ein abgestuftes Einspruchsrecht eingeräumt werden sollte, zog sich durch viele Diskussionen. Für bestimmte Bereiche, die insbesondere die Länderinteressen betrafen, wurde schließlich ein Mitwirkungs- bzw. Zustimmungsrecht vereinbart. Generell einigten sich die Mitglieder des Parlamentarischen Rates jedoch darauf, der Länderkammer eine nachgeordnete Rolle zuzumessen und den Vorrang des Bundestages als gewählte Volksvertretung nicht zu beeinträchtigen.

In der Frage der Kompetenzen des Bundesrates und der Ausgestaltung der Finanzverfassung gab es eine hand-feste Kontroverse mit den Vertretern der Besatzungs-mächte. Ohnehin hatten sich die Militärgouverneure in den „Frankfurter Dokumenten“ ja das letzte Wort zum Grundgesetz vorbehalten. Die Schwierigkeiten für die deutsche Seite lagen darin, dass sie einerseits alles vermeiden musste, was sie in der Bevölkerung als Handlanger der Alliierten erscheinen ließ, und sie andererseits Lösun-gen anzustreben hatte, welche die Zustimmung der Besat-zungsmächte finden konnten. Schon Christ- und Sozial-demokraten waren hinsichtlich der föderalistischen Kom-ponente des neu zu schaffenden Staatswesens und der Ausgestaltung wichtiger Teilbereiche der Finanzverfas-sung uneins gewesen und hatten sich nur mühsam zu einem Kompromiss durchringen können. Die Intervention der Mi-litärgouverneure und der Verweis darauf, dass sie einem Verfassungsentwurf, der in diesen beiden Fragen ihren

Vorstellungen nicht entsprach, ihre Zustimmung verwei-gern würden, stellte diese Übereinkunft dann wieder in-frage. Aber auch die Alliierten mussten in Rechnung stel-len, dass ein zu hartes Auftreten der Besatzer die Arbeit des Parlamentarischen Rates zu diskreditieren drohte und dass die Akzeptanz des Grundgesetzes in der westdeut-schen Bevölkerung umso größer sein würde, wenn es von einer breiten politischen Mehrheit aus Union und SPD ge-tragen war. Deshalb lenkten sie schließlich ein und akzep-tierten den nur marginal veränderten Kompromiss.

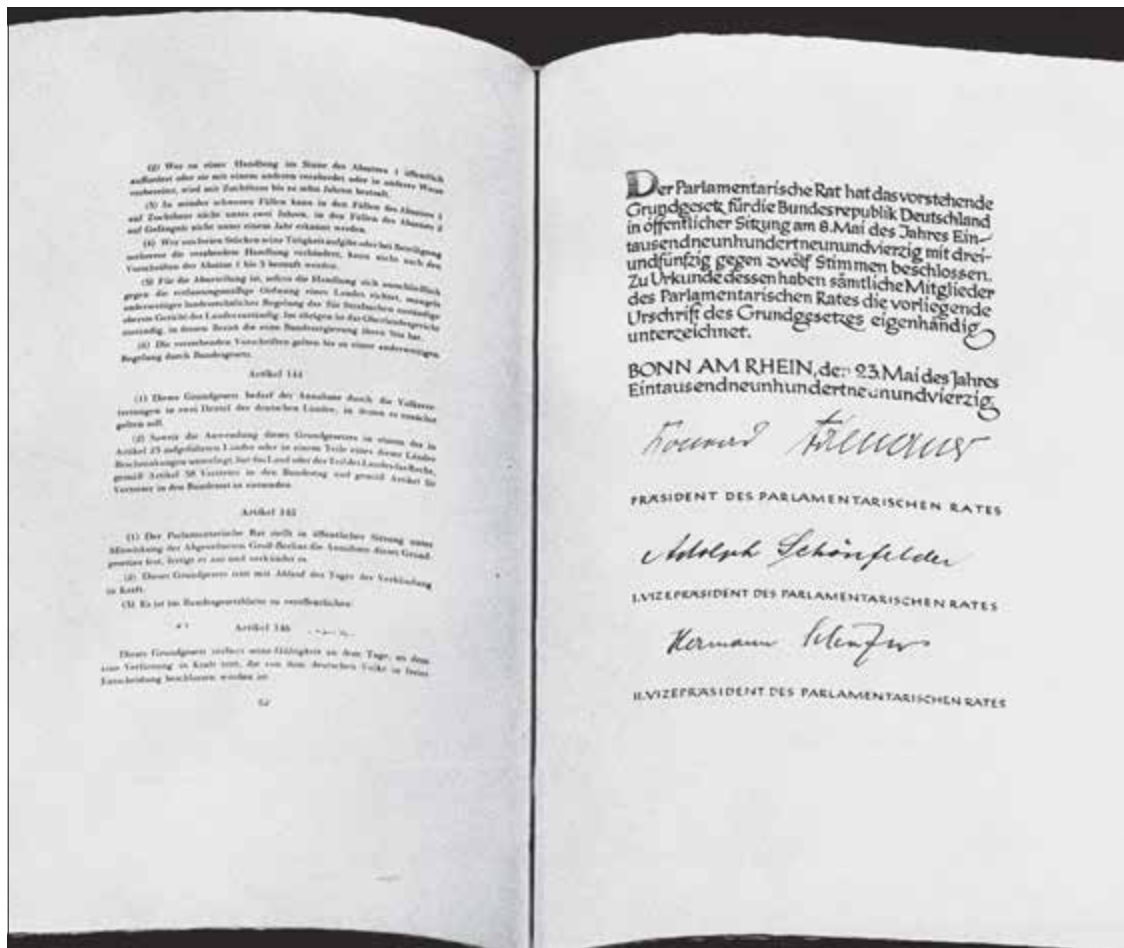
In der Öffentlichkeit fanden die Beratungen des Parlamen-tarischen Rates nur wenig Resonanz. Die Presse berichtete zwar über den Fortgang der Verhandlungen, doch stan-den im Vordergrund des öffentlichen Interesses nicht Ver-fassungsfragen, sondern Alltagsprobleme. In einer Unter-suchung des Instituts für Demoskopie vom März 1949 in Westdeutschland zeigten nur 21 Prozent der Befragten großes Interesse, während 33 Prozent nur wenig und 40 Prozent überhaupt nicht an der Verfassungsarbeit interes-siert waren. Von einer breiten, vom Volk getragenen demo-kratischen Verfassungsgebung kann somit kaum gespro-chen werden.

**Verabschiedung und Ratifizierung des Grundgesetzes**

Nachdem in den entscheidenden Fragen der Durchbruch erreicht worden war, setzte Adenauer, Präsident des Parla-

Das Grundgesetz der Bundes-republik wurde am 23. Mai 1949 verkündet. Die rechte Buchseite zeigt die Unterschrif-ten von Konrad Adenauer (Präsident des Parlamentari-schen Rates), von Adolph Schönfelder (Vizepräsident) und von Hermann Schäfer (2. Vizepräsident).

picture alliance/dpa



mentarischen Rates, alles daran, bis zum 8. Mai 1949, dem Jahrestag der bedingungslosen Kapitulation der deutschen Wehrmacht, das Grundgesetz zu verabschieden. Dies gelang ihm schließlich durch nachhaltigen Druck. Am Sonntagnachmittag, dem 8. Mai, von 15.16 Uhr bis 0.38 Uhr am Morgen des nächsten Tages konnte so die abschließende Lesung vonstatten gehen. Nach ausführlichen Beiträgen und Erklärungen verschiedener Mitglieder des Parlamentarischen Rates zu Stärken und Mängeln des Grundgesetzes wurde kurz vor Mitternacht die Debatte abgebrochen, um das Datum des 8. Mai für die Abstimmung einzuhalten. Mit 53 zu zwölf Stimmen wurde das Grundgesetz exakt um 23.55 Uhr angenommen. Dagegen stimmten Teile der CSU (6 Stimmen) und die Vertreter von Deutscher Partei (2), Zentrum (2) und KPD (2). Die Gründe lagen in Fragen der föderalen Struktur, in Kultusfragen und in generellen Vorbehalten gegen die Schaffung eines westdeutschen Staates. Wenige Tage später, am 12. Mai 1949, erteilten die Militärgouverneure dem Verfassungstext ihre Genehmigung. Damit war die entscheidende Hürde genommen.

Gemäß den „Londoner Empfehlungen“ vom Frühsommer 1948 sollte die so verabschiedete Verfassung in einer Volksabstimmung angenommen werden, doch hatte sich die alliierte Seite schließlich bereit gezeigt, einer Ratifizierung durch die Länderparlamente zuzustimmen. So berieten vom 18. bis 21. Mai 1949 alle Landtage den Grundgesetzentwurf des Parlamentarischen Rates. Außer in Bayern wurde das Grundgesetz überall mit breiter Mehrheit, wenn auch hier und da gegen einige Gegenstimmen, angenommen. In leidenschaftlichen Diskussionen begründeten die CSU-Abgeordneten im bayerischen Landtag ihr Nein zum Grundgesetz, dem sie mangelnden Föderalismus vorwar-

fen. Allerdings ließen sich die Abgeordneten einen Ausweg offen: Auf Antrag der Staatsregierung wurde beschlossen, dass bei Annahme der Verfassung in zwei Dritteln der westdeutschen Länder „die Rechtsverbindlichkeit dieses Grundgesetzes auch für Bayern anerkannt“ werde. Damit konnte nach knapp neunmonatiger Beratung am 23. Mai 1949 zum letzten Akt, der feierlichen Unterzeichnung des Grundgesetzes, geschritten werden. Zu diesem Zweck ließ Adenauer aus dem Ratsilber seiner Heimatstadt Köln das repräsentative, von zwei goldenen Engeln flankierte Tintenfass holen. In dieser Schlussitzung des Parlamentarischen Rates unterschrieben dessen Mitglieder die 146 Artikel des Grundgesetzes, nur die beiden kommunistischen Abgeordneten verweigerten sich. „Ich unterschreibe nicht die Spaltung Deutschlands“, so der verbitterte Kommentar Heinz Renners. Die Urkunde unterzeichneten auch die fünf nicht stimmberechtigten Berliner Abgeordneten sowie die Regierungschefs und die Parlamentspräsidenten der Länder der westlichen Zonen. Vorher hatte Adenauer, sonst kein Mann großer Worte, zum Pathos gegriffen: „Heute wird nach der Unterzeichnung und Verkündigung des Grundgesetzes die Bundesrepublik Deutschland in die Geschichte eintreten. Wir alle sind uns klar darüber, was das bedeutet. Wer die Jahre nach 1933 bewusst erlebt, wer den völligen Zusammenbruch 1945 mitgemacht, wer miterlebt hat, wie die ganze staatliche Gewalt von den Alliierten übernommen worden ist, der denkt bewegten Herzens daran, dass heute, mit dem Ablauf dieses Tages, das neue Deutschland entsteht.“<sup>11</sup> Am Ende der Sitzung standen die Delegierten auf und sangen ergriffen das Lied „Ich habe mich ergeben“. Das Deutschlandlied anzustimmen, die alte Hymne nach den Versen August Heinrich Hoffmann von Fallersleben, schien ihnen zu gewagt, verstand man den neuen Staat doch als Provisorium.

Dieses Grundgesetz, nur als provisorische Verfassung konzipiert, hat der westdeutschen Demokratie einen festen Rahmen gegeben. Um zunächst ausgeklammerte Teile ergänzt – so um die Wehr- und die Notstandsgesetze – hat sich aus ihm heraus ein stabiles und anpassungsfähiges Regierungssystem entwickelt. Dem Wandel der politischen Verhältnisse im Zeitverlauf vermochte es sich flexibel anzupassen. So wird verständlich, dass man sich nach 1990 entschloss, das Grundgesetz, wiederum um einige wichtige Bestimmungen ergänzt, zur Verfassung des gesamtdeutschen Staates zu machen. Die Schöpfung des Parlamentarischen Rates hat sich als dauerhaft erwiesen.

## UNSERE AUTORIN



Prof. Dr. Marie-Luise Recker studierte Geschichte und Romanistik an den Universitäten Münster und Oxford und wurde 1974 mit der Studie „England und der Donauraum 1919–1929. Probleme einer europäischen Nachkriegsordnung“ promoviert. 1983 habilitierte sie sich an der Universität Münster mit der Abhandlung „Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg“ und war dort sowie an der Universität Bayreuth von 1984 bis 1989 Professorin. Von 1990 bis 2011 hatte sie an der Goethe-Universität Frankfurt am Main den Lehrstuhl für Neueste Geschichte inne. Von 2012 bis 2018 war sie Präsidentin der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien in Berlin. Ihre Forschungsschwerpunkte sind u. a. die britische Außenpolitik, die Geschichte des „Dritten Reiches“ sowie die politische und Parteiengeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Ende letzten Jahres erschien ihr Band „Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Der Deutsche Bundestag 1949–1969“.

## ANMERKUNGEN

- 1 Schmid, Carlo (1979): Erinnerungen. Bern, München, Wien, S. 357.
- 2 Abgedruckt bei Berding, Helmut (Hrsg.): Die Entstehung der Hessischen Verfassung von 1946. Eine Dokumentation. Wiesbaden 1996, Dokument Nr. 34.
- 3 Die Konferenz begann Ende Februar 1948 und schloss ihre Beratungen nach mehrfacher Unterbrechung im Juni ab.
- 4 Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle. Band 1. Boppard a. Rh. 1975, S. 32.
- 5 Schmid, Carlo (1979): Erinnerungen. Bern, München, Wien, S. 329.
- 6 Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle. Band 1. Boppard a. Rh. 1975, S. 144.
- 7 Ebenda, S. 192.
- 8 Ebenda, S. 281.
- 9 Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle. Band 9. München 1996, S. 55.
- 10 Ebenda, S. 73f.
- 11 Ebenda, S. 693.

# Grundrechte und die Wertordnung des Grundgesetzes

Gert-Joachim Glaeßner

Der unter schwierigen Bedingungen und mit einer historischen Erblast gegründete Staat sollte Schutzagentur und zugleich Garant für die Achtung und Wahrung der Grundrechte sein. Recht und Gesetz und alles staatliche Handeln sollten den Normen der Grundrechte unterworfen werden. Für den Parlamentarischen Rat, der das Grundgesetz als „Gründungsurkunde“ einer neuen politischen Ordnung erarbeitete, bedeutete dies, sowohl an die Traditionen modernen westlichen Verfassungs- und Grundrechtsdenkens anzuknüpfen als auch die verfassungsrechtlichen und politischen Lehren aus der Weimarer Republik und der nationalsozialistischen Diktatur zu ziehen. Es galt, die Würde des Menschen wieder in den Mittelpunkt allen politischen und gesellschaftlichen Handelns zu stellen, ihn gegen Übergriffe staatlicher Obrigkeit so gut wie möglich zu schützen und das Recht auf Unversehrtheit des Lebens, auf persönliche Freiheit, Ehre und Unverletzlichkeit des Eigentums zu gewährleisten. Gert-Joachim Glaeßner diskutiert die fundamentalen Grundlagen einer freiheitlichen politischen und sozialen Ordnung, so wie sie das Grundgesetz meint. |

## Grundrechte als Antwort auf die Diktaturerfahrung

Das Grundgesetz steht in der Tradition modernen liberalen Verfassungsdenkens und stellt in seiner Originalfassung von 1949 zugleich eine Antwort auf das Scheitern der Weimarer Republik und den Nationalsozialismus dar. Der zweite Versuch, in einem Teil Deutschlands eine freiheitliche und demokratische politische Ordnung zu errichten, benötigte ein neues und solides Fundament, das die Grundwerte menschlichen Zusammenlebens wieder in ihr Recht setzte. Nicht zufällig steht am Anfang des Grundgesetzes das feierliche Versprechen: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“. Nach zwölf Jahren der Barbarei und angesichts der sich abzeichnenden Missachtung demokratischer Werte und Normen in der sowjetischen Besatzungszone war es das oberste Anliegen der Väter und Mütter des Grundgesetzes, die Freiheit des Einzelnen zu schützen und Voraussetzungen für die Entwicklung einer demokratischen Bürgergesellschaft zu schaffen. Im Grundgesetz geschah dies nicht zuletzt durch einen umfassenden Katalog von Grundrechten. Erst die Verankerung der Unantastbarkeit der Menschenwürde und die daraus resultierenden Grundrechte begründen die freiheitliche und rechtsstaatliche Demokratie. Und es ist der historischen Erfahrung mit der formalrechtlichen Beseitigung der Demokratie im Jahre 1933 geschuldet, dass das Grundgesetz in Artikel 79, Absatz 3 eine „Ewigkeitsgarantie“ abgibt: Die Menschenwürde, die unveräußerlichen

Menschenrechte und die Grundlagen der Demokratie sind gegen jede Änderung immunisiert.

Der Staat, der unter schwierigen Bedingungen und mit einer historischen Erblast in einem Teil Deutschlands gegründet wurde, sollte Schutzagentur und Garant für die Achtung und Wahrung der Grundrechte sein, Recht und Gesetz und sämtliches staatliche Handeln den Normen der Grundrechte unterworfen werden.

## Liberales Verfassungsverständnis und Grundrechte

Für die Männer und Frauen, die das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschlands als „Gründungsurkunde“



Revolution 1848/1849: Die Grundrechte des deutschen Volkes (Text in allegorischer Rahmung mit Germania zwischen Freiheit und Gleichheit). In der Verfassung der Nationalversammlung von 1849 war ein Grundrechtskatalog mit einer umfassenden und detaillierten Kodifizierung von liberalen Freiheitsrechten enthalten. Die nicht in Kraft getretene Verfassung der Paulskirche stellte die Abwehrrechte der Bürgerinnen und Bürger gegenüber staatlicher Macht in den Vordergrund. Der Parlamentarische Rat knüpfte an die Traditionen liberalen Verfassungs- und Grundrechtsdenkens an.

picture alliance/dpa

einer neuen politischen Ordnung erarbeiteten, galt es, sowohl an die Traditionen modernen westlichen Verfassungs- und Grundrechtsdenkens anzuknüpfen, als auch die verfassungsrechtlichen und politischen Lehren aus der Weimarer Republik und der Herrschaft des Nationalsozialismus zu ziehen. Oberstes Ziel der neuen Ordnung musste es sein, die Würde des Menschen wieder in den Mittelpunkt allen politischen und gesellschaftlichen Handelns zu stellen und die Bürgerinnen und Bürger gegen Übergriffe staatlicher Obrigkeit so gut wie möglich zu schützen. Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, auf persönliche Freiheit, auf Ehre und auf Unverletzlichkeit des Eigentums zu gewährleisten, war Aufgabe der neuen politischen Ordnung. Dies sind die fundamentalen Grundlagen einer freiheitlichen politischen und sozialen Ordnung, so wie sie das Grundgesetz meint.

Grundrechte sind als individuelle Abwehrrechte gegenüber dem Staat entstanden. Die klassische liberale Gesellschaftstheorie stand der Staatsmacht mit latentem Misstrauen gegenüber. Sie richtete ihr Interesse in erster Linie auf die Begrenzung, nicht den Ausbau staatlicher Macht. In der Verteidigung individueller Rechte sah sie nicht nur eine Garantie für persönliches Wohlergehen, sondern auch die entscheidende Voraussetzung für ökonomischen, sozialen und politischen Fortschritt. Wenn man den im Individuum schlummernden Kräften der Vernunft nur genügend freien Raum ließe, dann würden sich die gesellschaftlichen Dinge schon bestmöglich regeln. Dazu bedurfte es einer umfassenden Gestaltung individueller Grundrechte. Da das kontinentaleuropäische Verfassungsdenken im späten 18. und im 19. Jahrhundert von der Auseinandersetzung mit den Resten der feudalen Ordnung und des absoluten Staates geprägt war, verwundert es nicht, dass in der Verfassung der deutschen Nationalversammlung von 1849 ein Grundrechtskatalog mit einer umfassenden und detaillierten Kodifizierung von liberalen Freiheitsrechten enthalten war. Die nicht in Kraft getretene Verfassung der Paulskirche stellte die Abwehrrechte der Bürgerinnen und Bürger gegenüber staatlicher Macht in den Mittelpunkt – nach den Erfahrungen mit der Restauration und Repression des Vormärz ist dies kein erstaunlicher Befund. Abschnitt VI „Die Grundrechte des deutschen Volkes“ listete klassische Grundrechte wie Meinungs- und Pressefreiheit, Briefgeheimnis, Versammlungsfreiheit, Glaubens- und Gewissensfreiheit, Eigentumsgarantie usw. auf.

Es benötigte siebzig Jahre, bis die Ideen von 1848 in der Weimarer Reichsverfassung ihren Niederschlag finden konnten. Weder die Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 1. Juli 1867, die sich dem Schema des damaligen europäischen Konstitutionalismus entzog, noch die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 kannten einen Grundrechtskatalog.

Im 20. Jahrhundert fand die Diskussion über Grundrechte in einem veränderten gesellschaftlichen und politischen Kontext statt: Es ging nicht mehr um die Verteidigung individueller bürgerlicher Rechte gegen das Ancien Régime, sondern um den Schutz des Individuums gegen den überbordenden Anspruch des modernen bürokratischen Staates, wie ihn Max Weber als erster beschrieben hat.

Die Verfassung von Weimar antwortete auf diese Entwicklung mit einem ausdifferenzierten Grundrechtskatalog, der neben individuellen Abwehrrechten unter der Überschrift „Das Gemeinschaftsleben“ auch weitreichende, un erfüllbare Versprechungen enthielt. Dazu zählten die



„Reinerhaltung, Gesundheit und soziale Förderung der Familie“ in Art. 119, der „Schutz der Jugend gegen Ausbeutung sowie sittliche, geistige oder körperliche Verwahrlosung“ in Art. 122 oder die Verpflichtung aller Bürgerinnen und Bürger in Art. 134, „ohne Unterschied [...] im Verhältnis ihrer Mittel zu allen öffentlichen Lasten nach Maßgabe der Gesetze“ beizutragen.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland steht, was die Grundrechte angeht, einerseits in der Tradition der Weimarer Reichsverfassung, es geht aber andererseits einen entscheidenden Schritt über sie hinaus, indem es den Grundrechten die Qualität unmittelbar geltenden Rechts zuerkennt und sie in ihrem Kernbestand weitgehend gegen die Eingriffe eines künftigen Gesetzgebers immunisiert.

### Parlamentarischer Rat: Debatte über die Grundrechte

Im Parlamentarischen Rat, dem die Aufgabe übertragen worden war, eine Verfassung für den zu gründenden (west-)deutschen Teilstaat zu erarbeiten, gab es eine Kontroverse darüber, ob die neue Verfassung, die nur für eine Übergangszeit gedacht war, überhaupt einen Grundrechtskatalog enthalten sollte und wenn, ob dann neben den klassischen Individualrechten auch Elemente der politischen Ordnung oder gar soziale Grundrechte aufgenommen werden sollten.

Dass es schließlich zu einem ausformulierten Grundrechtskatalog kam, der deutlich über die tradierten Freiheits- und Abwehrrechte der Bürgerinnen und Bürger gegenüber staatlichen Anmaßungen hinausging, hatte sowohl verfassungstheoretische, als auch direkt politische Ursachen. In der sich entwickelnden Systemauseinandersetzung zwischen den westlichen Demokratien und dem Kommunismus spielte die Frage der Sicherung von Freiheit und Menschenwürde eine wesentliche, wenn nicht die entscheidende Rolle. Es erschien angebracht, die liberalen Ideen und frei-





Blick in den Sitzungssaal des Parlamentarischen Rates. (In der ersten Reihe von links nach rechts: Walter Menzel, Carlo Schmid, Paul Löbe und Theodor Heuss.) Im Parlamentarischen Rat gab es eine Kontroverse darüber, ob die neue Verfassung überhaupt einen Grundrechtskatalog enthalten sollte. Dass es schließlich zu einem ausformulierten Grundrechtskatalog kam, hatte sowohl verfassungstheoretische, als auch direkte politische Ursachen. In der sich entwickelnden Auseinandersetzung zwischen den westlichen Demokratien und der Sowjetunion spielte die Frage der Sicherung von Freiheit und Menschenwürde eine entscheidende Rolle.

picture alliance/dpa

heitlichen Werte der Demokratie deutlich herauszustellen. Daher wurde im Grundgesetz nicht nur ein umfangreicher Grundrechtskatalog kodifiziert, sondern darüber hinaus auch die Möglichkeit geschaffen, Angriffen gegen die demokratische Ordnung durch Einschränkungen von Grundrechten bzw. durch ihre Verwirkung zu begegnen.

Ja, der Grundgesetzgeber ging noch einen Schritt weiter, indem er die in Art. 1 GG normierte Menschenwürde und die Grundlagen der politischen und gesellschaftlichen Ordnung in Art. 20 GG (die demokratische, republikanische und föderale Ordnung sowie das Rechts- und Staatsprinzip) gegen Änderungen immunisierte, die den Wesensgehalt dieser beiden Artikel in Frage stellen.

Artikel 1 des Grundgesetzes lautet:

- „(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.
- (2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.
- (3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.“

### Vorrang für die Freiheit: Grundrechte als Abwehr- und Bürgerrechte

Bei der Formulierung des Grundrechtskatalogs hat der Parlamentarische Rat seine entscheidende Aufgabe in der Ausgestaltung der individuellen Freiheitsrechte gesehen. Bewusst sind diese Rechte an den Anfang des Verfassungstextes platziert worden, um damit auch systematisch ihren, das Gesamtverfassungswerk prägenden und durchdringenden Charakter hervorzuheben.

Anzumerken ist, dass der wirksame Schutz der fundamentalen Menschen- und Bürgerrechte im Grundgesetz nicht

ausschließlich im Grundrechtskatalog (Art. 1–19 GG) erfolgt. Daneben gibt es „grundrechtsgleiche Rechte“, wie die Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 GG) und des rechtlichen Gehörs (Art. 103 GG) oder das Verbot mehrmaliger oder rückwirkender Bestrafung sowie die Rechtsgarantien bei Freiheitsentzug (Art. 104 GG).

Neben den klassischen Freiheits- und Abwehrrechten formuliert das Grundgesetz Menschen- und Bürgerrechte. Alle Menschen, ob Deutsche oder hier Lebende anderer Nationalitäten stehen unter dem Schutz der Grundrechte, wenn es um die Menschenwürde (Art. 1 GG), die allgemeinen Persönlichkeitsrechte (Art. 2 GG), die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3 GG), die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 4 GG) und Meinungsfreiheit (Art. 5 GG), das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG) oder die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) geht.

Daneben stehen Grundrechte, die nur deutschen Staatsbürgern gewährt werden („Deutschenrechte“), wie die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), die Gründung von Vereinigungen (Art. 9 GG) oder das Recht auf Freizügigkeit in Art. 11 GG.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Grundgesetz in Bezug auf den Einzelnen zum einen Abwehrrechte gegen staatliche Willkür, zum anderen aber auch Rechte normiert, die die Chance der Mitwirkung am politischen und gesellschaftlichen Leben sichern sollen, wie z. B. in Art. 2 Abs. 1 GG die freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Meinungsfreiheit in Art. 5 GG oder die Versammlungsfreiheit in Art. 8 GG und die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit in Art. 9 Abs. 1 GG. Diese Grundrechte sind mehr als individuelle Gestaltungsrechte. Sie entwerfen das Bild eines Bürgers, der sich nicht nur vom „Staat“ abgrenzt, sondern in freier Entscheidung und eigener Verantwortung in Gemeinschaft mit Anderen an den öffentlichen Dingen teilhat.

Neben diesen subjektiven Menschen- und Bürgerrechten im engeren Sinne stehen Rechte, die das individuelle Schicksal durch die grundgesetzliche Sicherung bestimmter Lebensformen prägen, wie die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit in Art. 5 Abs. 3 GG, die Berufsfreiheit in Art. 12 GG, der Schutz von Ehe und Familie und der nichtehelichen Kinder in Art. 6 Abs. 1 GG, das Eigentums- und Erbrecht in Art. 14 Abs. 1 GG und das Staatsangehörigkeits- und das Asylrecht in Art. 16 und 16a GG.

### Konstituiert das Grundgesetz eine objektive Wertordnung?

Der Missbrauch des Rechts in politischer Absicht, der mit zur Beseitigung der Demokratie in der Weimarer Republik beigetragen hatte, und die Erfahrungen in der Zeit des Nationalsozialismus führten die Mitglieder des Parlamentarischen Rates dazu, sich in Artikel 1 des Grundgesetzes auf „überpositives Recht“, also auf jeder Rechtssetzung vorgelagerte allgemeingültige Normen zu berufen: die „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“!

Um diesen hohen Anspruch erfüllbar zu machen, hat der Verfassungsgeber nicht nur einen Grundrechtskatalog in

das Grundgesetz eingebaut, sondern die Grundrechte, ohne dies explizit zu formulieren, als Teil einer objektiven Wertordnung verankert. Grundrechte sind unmittelbar geltendes Recht und die allgemeinen Gesetze müssen im Lichte der besonderen Bedeutung der Grundrechte ausgelegt werden.

Klassische Individualrechte werden im Grundgesetz substantiell erweitert und präzisiert. Dies schlägt sich sowohl in der Neueinführung von Grundrechten, als auch in ergänzenden und erläuternden Formulierungen und in der Aufnahme bestimmter Teilaspekte nieder. Erweiterungen und Präzisierungen von Individualrechten finden sich u. a. im Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in Art. 2 Abs. 1 GG, im Verbot der Trennung der Kinder von der Familie gegen den Willen der Erziehungsberechtigten in Art. 6 Abs. 3 GG, im Verbot jeder Zwangsarbeit in Art. 12 Abs. 3 GG, oder im Verbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG, Deutschen ihre Staatsangehörigkeit entziehen zu können – eine Strafmaßnahme, die das NS-Regime in großem Umfang angewendet hat.

Historisch neu sind die Verankerung der Würde des Menschen und ihres Schutzes als Aufgabe staatlicher Gewalt in Art. 1 Abs. 1 GG, des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 GG, mit dem auf Folter, Euthanasie und Zwangssterilisierungen im Nationalsozialismus reagiert wurde und des Asylrechtes in Art. 16a Abs. 1 (ursprünglich Art. 16 Abs. 2) GG. Das Beispiel des Asylrechtes, dessen ursprünglicher Sinn 1993 mit dem neuen Art. 16a GG faktisch ausgehebelt und seither in vielerlei Hinsicht weiter eingeschränkt worden ist, zeigt aber auch die Anfälligkeit historisch motivierter Normgebung gegenüber veränderten politischen Rahmenbedingungen und dem sich verändernden Zeitgeist.

Darüber hinaus enthält das Grundgesetz eine Reihe weiterer Grundrechte, die deutlich über den Regelungsbedarf einer modernen demokratischen Verfassung hinausreichen und ebenfalls nur in ihrem historischen Kontext zu verstehen sind. Hier handelt es sich um Grundelemente der politischen Ordnung, die grundrechtlich verankert wurden, um sie dem Zugriff des einfachen Gesetzgebers und möglicher allzu leichter Manipulation zu entziehen. Im Grundgesetz sind dies neben den üblichen Bestimmungen über Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit u. a. die staatliche Aufsicht über das Schulwesen, das Verbot von Vorschulen und der Religionsunterricht in den Schulen in Art. 7 GG oder die besondere Hervorhebung der Rechte von Vereinigungen zur „Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ in Art. 9 Abs. 3 GG, die Sozialbindung des Eigentums in Art. 14 GG oder die Möglichkeit der Sozialisierung in Art. 15 GG.

Hier wagten die Verfasser des Grundgesetzes etwas qualitativ Neues, indem sie individuelle Freiheitsrechte und soziale Gestaltungsrechte in einem „Katalog“ zusammenfassten und damit deutlich machten, dass ein modernes Grundrechtsverständnis weiter reicht und tiefer geht als im liberalen Verfassungsdenken des 19. Jahrhunderts. Explizit hat diese Vorstellung Niederschlag in einem der bedeutendsten Urteile des Bundesverfassungsgerichts gefunden. Im so genannten „Lüth-Urteil“ von 1958 ging es um die Abwägung kollidierender Rechte – der Meinungsfreiheit auf der einen und dem Schutz individueller bürgerlicher (wirtschaftlicher) Rechte auf der anderen Seite. Im ersten Leitsatz des Urteils formuliert das Gericht: „Die Grundrechte sind in erster Linie Abwehrrechte des Bürgers gegen

den Staat; in den Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes verkörpern sie aber auch eine objektive Wertordnung, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gilt“ (BVerfGE 7, 198).

Hier hat das Verfassungsgericht erstmals explizit den Begriff „Wertordnung“ eingeführt und damit der Interpretation der Wirksamkeit und Reichweite der Grundrechte eine neue Dimension eröffnet. In den 70 Jahren seit der Verabschiedung des Grundgesetzes hat sich, vor allem dank der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ein ausdifferenziertes und in vielerlei Hinsicht systematisiertes Grundrechtsverständnis herausgebildet.

Wenn die Grundrechte Ausdruck einer Wertordnung sind und ihre rechtliche und tatsächliche Geltung umfassend gesichert werden soll, dann stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang sie zur Disposition des (Verfassungs-)Gesetzgebers stehen. Das Grundgesetz bindet alle staatlichen Gewalten – also auch den Gesetzgeber – explizit an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG). Es schließt ihre Einschränkung durch einfache Gesetze weitgehend aus oder bindet sie an strenge Kriterien. Ausgeschlossen ist auch eine legale Aushebelung von Grundrechten durch Gesetze, die mit verfassungsändernder Mehrheit verabschiedet werden. Jede Grundgesetzänderung bedarf eines speziellen, den Wortlaut des betreffenden Grundrechts ändernden Gesetzes (Art. 79 Abs. 1 GG). Soweit Freiheitsrechte durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden können, darf der „Wesensgehalt“ dieses Grundrechtes nicht angetastet werden (Art. 19 Abs. 2 GG). Dies bindet den einfachen Gesetzgeber dahingehend, dass eine Einschränkung von Grundrechten nur auf der Grundlage eines allgemeinen Gesetzes erfolgen kann, wenn der entsprechende Grundrechtsartikel eine solche gesetzliche Einschränkung ausdrücklich zulässt. Aber auch bei einer solchen Einschränkung darf das Grundrecht in keinem Falle „in seinem Wesensgehalt angetastet werden“.

Dass die Reichweite dieser Wesensgehaltsgarantie im sozialen und politischen Leben stets strittig ist, zeigen die immer wieder aufflammenden Debatten um Fragen des Asylrechtes, des Brief-, Post- und Telefongeheimnisses oder der Unverletzlichkeit der Wohnung.

## Die „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG

Eine Sicherung besonderer Art stellen die Bestimmungen des Art. 79 GG Abs. 3 dar. Hier hat der Verfassungsgeber mit einer „Ewigkeitsgarantie“ eine verfassungspolitisch einmalige und historisch-politisch bedeutsame Sperre eingebaut: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundlegende Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“

Dies bedeutet, dass bestimmte ordnungspolitische Grundprinzipien in ihrer Substanz geschützt werden und nicht zur Disposition des Gesetzgebers stehen. Besonders geschützt sind:

- die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG);
- das Bekenntnis zu den allgemeinen Menschenrechten (Art. 1 Abs. 2 GG);
- die Bindung der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG);

- die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht (Art. 1 Abs. 3 GG);
- das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG);
- das Leitbild des „demokratischen und sozialen Bundesstaates“ (Art. 20 Abs. 1 GG);
- das Bundesstaatsprinzip und die föderale Ordnung in Art. 20 Abs. 1 GG sowie den Artikeln 28 Abs. 3 GG (Bundesgarantie für die Länderverfassungen), Art. 30 GG (Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern), Art. 31 GG (Vorrang des Bundesrechts) und Art. 50 bis 53 GG (Rechte des Bundesrates).

Diese ordnungspolitische Sperre des Art. 79 Abs. 3 GG schließt nicht nur einfache Gesetzgebung, sondern auch Verfassungsänderungen aus, die diese normativen Grundlagen und grundlegenden Organisationsprinzipien der demokratischen Grundordnung in ihrer Substanz antasten. Die Grundsätze einer demokratischen, republikanischen und rechtsstaatlichen Ordnung und das Prinzip des Sozialstaates stehen nicht zur Disposition. Anders als nach Art. 48 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung ist auch eine zeitweilige Außerkraftsetzung von Grundrechten im Falle eines Staatsnotstandes unzulässig. Die Missachtung der Rechte des Parlaments, die am Ende der Weimarer Republik den Weg in die Diktatur ebnete, oder eine Entwicklung, wie sie gegenwärtig in einigen europäischen Nachbarländern zu beobachten ist, welche die Unabhängigkeit der Justiz in Frage stellt, wäre nur auf dem Wege des konstitutionellen Staatsstreichs möglich.

Unterhalb dieser Schwelle freilich hat sich im Laufe der Jahrzehnte einiges geändert. Die aus der Erfahrung von Weimar gespeiste ordnungspolitische Rigidität des Art. 79 Abs. 3 GG ist durch Gesetzgebung – man denke an die Ergänzung des Art. 10 GG im Rahmen der Notstandsgesetzgebung, die Ermöglichung des Einsatzes von technischen Überwachungsmitteln in Wohnungen in Art. 14 GG beim Verdacht schwerer Straftaten oder die Veränderung

des Asylrechts in Art. 16 und 16a GG – und durch die anschließende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes aufgelockert worden. Aus der Bestimmung, dass die genannten Grundsätze nicht „berührt“ werden dürfen, ist in der Judikatur des Gerichts de facto ein Verbot geworden, diese Grundsätze „prinzipiell“ preiszugeben.

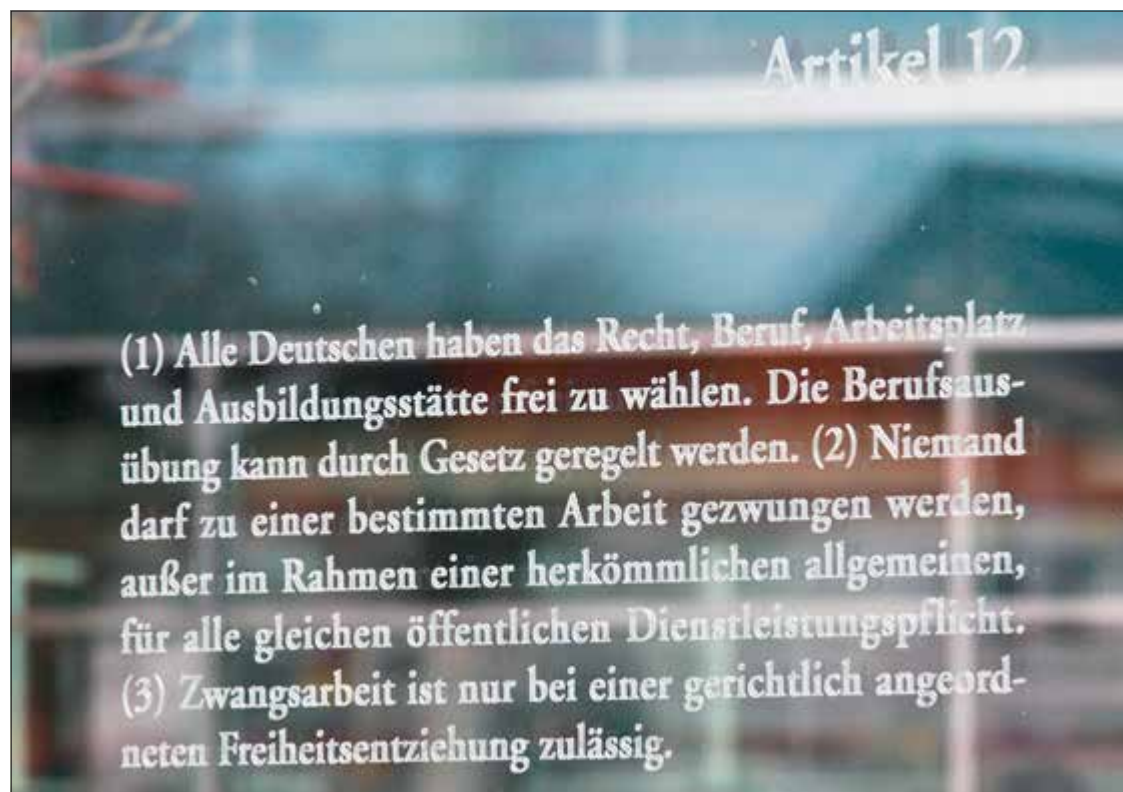
### Verzicht auf Leistungsrechte und Staatszielbestimmungen

Das Grundgesetz normiert bewusst keine Rechte, die sich als individuelle Ansprüche auf staatliche Leistungen interpretieren lassen. So bedeutet das in Art. 12 GG allen Deutschen verbriefte Recht auf freie Berufs-, Arbeitsplatz- und Ausbildungsplatzwahl kein Recht auf Arbeit oder auf eine bestimmte Ausbildung. Allerdings sind mit der Formulierung vom sozialen Rechtsstaat in Art. 20 Abs. 1 GG und vom sozialen Bundesstaat in Art. 28 Abs. 1 GG, vor allem aber durch die Rechtsprechung zu diesem Bereich, bestimmte Normen entwickelt worden, die indirekt auch Rechte des Einzelnen auf Teilhabe an staatlichen Leistungen konstituieren. Die herrschende Meinung in der Staatsrechtslehre geht dahin, dass dies jedoch keine Umdeutung der in das Grundgesetz aufgenommenen Grundrechte in Teilhaberechte rechtfertige.

Entsprechende Versuche, im Zuge der Verfassungsdiskussion nach 1990 soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz aufzunehmen, sind gescheitert. Es bleibt der politischen Gestaltung des Gesetzgebers überlassen, wie er die allgemeinen Aussagen des Grundgesetzes über die sozialstaatliche Ordnung interpretiert und ausfüllt.

An der Promenade an der Spree verbinden 19 hohe Glasscheiben einen Außenhof des Jakob-Kaiser-Hauses mit dem Uferbereich. In die Glasscheiben sind 19 Grundrechtsartikel eingraviert. Das Grundgesetz normiert bewusst keine Rechte, die sich als individuelle Ansprüche an staatliche Leistungen interpretieren lassen. So bedeutet das in Artikel 12 allen Deutschen verbriefte Recht auf freie Berufs-, Arbeitsplatz- und Ausbildungswahl kein Recht auf Arbeit oder auf eine bestimmte Ausbildung.

picture alliance/dpa



## Grundrechte und Gesellschaftsordnung

Das Problem der Verankerung von Staatszielen verweist auf einen weiteren systematischen Aspekt von Grundrechten. Die Grundrechte regeln nicht nur das Verhältnis Bürgerin/Bürger – Staat und verankern normative Leitlinien der staatlichen Ordnung, sondern sie greifen auch erkennbar in die Beziehungen in der Gesellschaft ein. Hier stellt sich die Frage, ob sie ausschließlich gegen die öffentliche Gewalt gerichtet sind, oder aber auch im Privatrechtsverkehr die individuelle Freiheit vor den Gefahren des Missbrauchs gesellschaftlicher Macht schützen. Nur in Art. 9 Abs. 3 GG wird explizit darauf Bezug genommen, wenn Abreden, die das Recht der Koalitionsfreiheit einschränken, als nichtig und hierauf gerichtete Maßnahmen als rechtswidrig eingestuft werden.

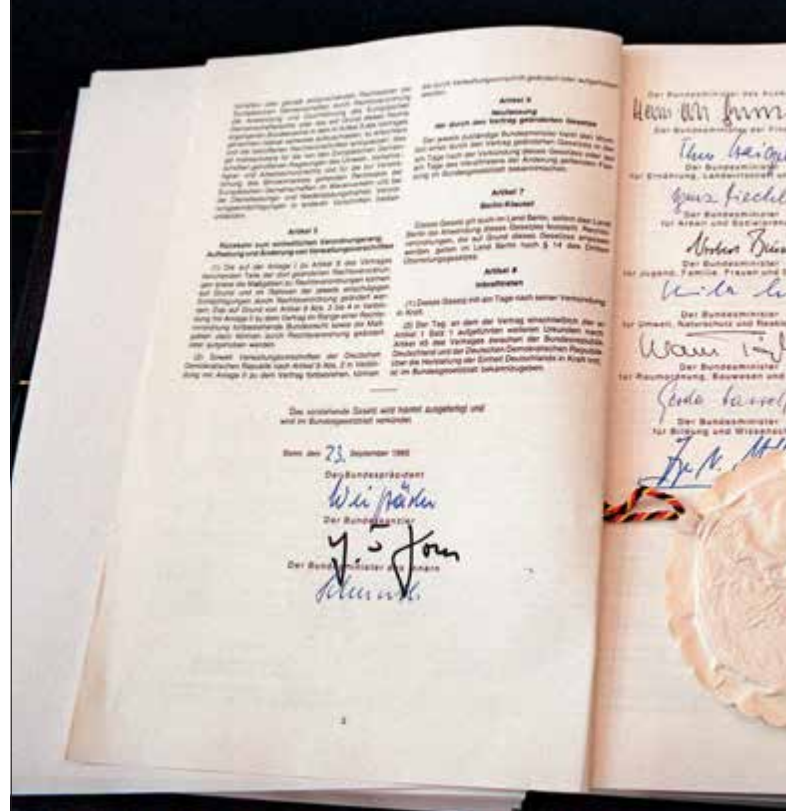
Heute wird aus den Grundrechten eine allgemeine Verpflichtung des Staates hergeleitet, diese auch gegenüber Gefährdungen oder gar Angriffen zu schützen, die nicht vom Staat, sondern von (zumeist mächtigen) gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Kräften oder Gruppen ausgehen können. Dies bedeutet eine faktische „Drittwirkung“ dieser Grundrechte. Sie entfalten ihre Wirkung über das Verhältnis Staat – Bürgerin/Bürger hinaus und wirken in die Gestaltung gesellschaftlicher Beziehungen hinein. Diese Auffassung hat das Bundesverfassungsgericht im bereits erwähnten „Lüth-Urteil“ vertreten, in dem es feststellte, dass der Wertgehalt der Grundrechte auch in den Bereich des Bürgerlichen Rechts und der Privatrechtsbeziehungen ausstrahle, also auch für die Beziehungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern untereinander normsetzende Kraft besitze. Der Wertekanon des Grundgesetzes habe seinen Mittelpunkt in der „innerhalb der sozialen Gemeinschaft sich frei entfaltenden menschlichen Persönlichkeit und ihrer Würde“ und müsse insofern als „verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gelten“, was bedeute, dass keine bürgerlich-rechtliche Vorschrift in Widerspruch zu ihm stehen und jede in seinem Geiste ausgelegt werden müsse (BVerfGE 7, 198: 205).

In mehr als einem Fall ist der Schutz individueller Grundrechte aber auch in Konflikt mit den übergeordneten Interessen der Gemeinschaft geraten, sei es beim Parteien- oder Vereinsverbot, oder der Freiheit der Meinungsäußerung in den 1950er Jahren, der Berufsfreiheit und den „Berufsverboten“, dem Abtreibungsverbot in § 218 StGB und der Schleyer-Entführung in den 1970er Jahren oder beim Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit im geplanten Luftsicherheitsgesetz von 2005.

Solche Konflikte erscheinen unvermeidlich. Für die faktische Ausgestaltung der Werteordnung des Grundgesetzes ist es aber von entscheidender Bedeutung, in welche Richtung sich die Waage beim Konflikt zwischen individuellen Grundrechten und Rechten der Gemeinschaft neigt. Die Gesetzgebung und lange Zeit auch die Rechtsprechung tendierten, mit Verweis auf den demokratischen Charakter des politischen Institutionensystems, dahin, eine gewisse Präferenz für den Schutz der Gemeinschaftsordnung erkennen zu lassen.

### Kennt das Grundgesetz soziale Grundrechte?

Anders als die Weimarer Reichsverfassung erteilt das Grundgesetz umfangreichen sozialen und wirtschaftli-



chen Grundrechten eine Absage. Außer den Freiheitsrechten, welche die in Art. 2 Abs. 1 GG verbürgte freie Entfaltung der Persönlichkeit garantieren sollen, formuliert das Grundgesetz allerdings so genannte Gleichheitsrechte, die den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG – „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“ – ausgestalten. Gleichheit vor dem Gesetz bedeutet die Verpflichtung des Staates zur ausnahmslosen Verwirklichung des geltenden Rechts ohne Ansehen der Person. Willkürliche Differenzierungen oder auch Gleichsetzungen würden diesen Grundsatz verletzen. Die speziellen, Gleichheit gewährleistenden Grundrechte ergeben sich aus dem Menschenrechtsgrundsatz der Gleichheit aller Menschen, dem Diskriminierungsverbot auf Grund des Geschlechts, der Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat, Herkunft, des Glaubens oder religiöser und politischer Anschauungen (Art. 3 Abs. 3 GG), der Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3 Abs. 2 GG) und der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 1 GG).

Diese „minimalistische“ Position des Grundgesetzes im Hinblick auf soziale Grundrechte ließ sich nicht durchhalten. Dies lag zum einen daran, dass Forderungen aus der Gesellschaft, bestimmte Grundelemente der politischen und sozialen Ordnung im Grundrechtsteil der Verfassung zu normieren, nicht abgewiesen werden konnten. Zudem waren es die beiden in der damaligen Zeit einflussreichsten gesellschaftlichen Institutionen, die Gewerkschaften und die Kirchen, die (neben der KPD) im Parlamentarischen Rat Forderungen stellten, die schlussendlich auf die begrenzte Aufnahme sozialer und kultureller Grundrechte in das Grundgesetz hinausliefen. Das Elternrecht und der Religionsunterricht in den Schulen seitens der Kirchen und die grundrechtliche Absicherung des Streikrechts und der Sozialisierung auf Gewerkschaftsseite waren Forderungen, die über den klassischen Grundrechtskatalog hinausreichten und in die Gestaltung der „Lebensordnung“ eingriffen. Von größerer Reichweite war die Fixierung des „Sozialstaatspostulats“ als grundlegendes Prinzip der staatlichen Ordnung in Art. 20 und 28 GG, dessen Interpretation (zu-



Das Einigungsgesetz wurde am 24. September 1990 von Bundespräsident Richard von Weizsäcker unterschrieben. Mit der Unterzeichnung des Gesetzes wurde der Einigungsvertrag mit der DDR ratifiziert. Die mit dem Einigungsvertrag eingesetzte Gemeinsame Verfassungskommission hat die Aufnahme von ökonomischen und sozialen Rechten als Staatszielbestimmungen abgelehnt – wie übrigens auch eine Erweiterung und Präzisierung von Gleichheitsrechten in Artikel 3.

picture alliance/dpa

bei geht es u. a. darum, ob die Sozialstaatsklausel des Art. 20 Abs. 1 GG der Verwirklichung im Grundrechtsteil verbürgter Grundrechte entgegenstehe oder umgekehrt, ob und inwieweit bestimmte Grundrechte, z. B. das Recht auf Eigentum (Art. 14 GG), der Verwirklichung des Sozialstaatsgedankens im Wege stünden.

„Sozialstaat“ in seiner im Grundgesetz gewählten Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip und der bundesstaatlichen Ordnung verweist auf eine Fort- und Weiterentwicklung liberaler bürgerlicher Rechtsstaatsvorstellungen des 19. Jahrhunderts. Mit dem Anspruch, sozialer Rechtsstaat zu sein, verschieben sich die Aufgaben des Staates. Er hat nicht nur Freiheit und Eigentum zu sichern, sondern auch eine gesellschaftsgestaltende Funktion zu erfüllen. Dies macht ihn zum modernen Interventionsstaat, der die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft als fließend erscheinen lässt, unter Umständen sogar aufhebt.

Die Aufgabe sozialer Intervention hat aber Auswirkungen auf die Grundlagen des Staates: Die zentrale Bedeutung, die dem Sozialstaatsprinzip als Staatsziel zukommt, hat in der Bundesrepublik die Begründungs- und Legitimationsgrundlage des Staates verschoben. Freiheit, Eigentum und Rechtsgleichheit behalten ihre Bedeutung, werden aber ergänzt und in einigen Fällen auch überlagert durch Vorstellungen des sozialen Rechtsstaates als eines auf sozialen Ausgleich zielenden, soziale Gerechtigkeit anstrebenden und gewährleistenden Staates.

Der Zusammenhang zwischen Sozialstaatsprinzip und Grundrechten besteht darin, dass dieses Prinzip, so hat Roman Herzog argumentiert, eine starke Komponente enthalte, die den Staat zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit verpflichte. Soziale Gerechtigkeit aber bedeute vor allem soziale Gleichheit, die ein Staat, der diesem Ziel verpflichtet sei, herstellen oder bewahren müsse.

Die Rechtsprechung und nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht haben dazu beigetragen, dass die ursprüngliche Zurückhaltung des Grundgesetzgebers in Bezug auf den politischen Gestaltungsspielraum im Bereich des Sozialen zumindest partiell aufgegeben und eine politische Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips geradezu herausgefordert wurde.

### Der Staat als Schutzagentur für die Grundrechte

Menschliche Freiheit ist in der modernen Gesellschaft in vielfältiger Hinsicht gefährdet. Ein Schutzbedürfnis besteht aber nicht nur vor Übergriffen staatlicher, sondern auch nicht-staatlicher Mächte. Gegenüber der Macht privater Interessen kann der Staat als Beschützer und Garant der Grundrechte auftreten – und in bestimmten Fällen muss er dies sogar. Aus Grundrechten kann eine staatliche Schutzpflicht bei der Sicherung von Leben, Freiheit und Eigentum der Bürger hergeleitet werden. Zwar sind dies Kompetenzen, die schon zuvor zu den Aufgaben staatlicher Gewalt gehörten, sie waren jedoch traditionell ausschließlich im Rahmen des Zivil-, Straf- und Verfahrensrechts zu regeln.

Das Grundgesetz enthält keine expliziten Aussagen darüber, ob, inwieweit und mit welchen Mitteln der Staat nicht nur Adressat der Individualrechte, sondern auch Schutz-

vörderst durch das Bundesverfassungsgericht) de facto darauf hinauslief, dass die Regelungen zur „Daseinsvorsorge“ im heutigen Verfassungs- und Politikverständnis so etwas wie ein „Grundrecht auf soziale Sicherheit“ konstituieren. Auch wenn der Grundrechtskatalog nach wie vor keine explizit formulierten sozialen Grundrechte kennt, enthält das Sozialstaatsprinzip die verfassungsmäßige Verpflichtung zu sozialer Aktivität, deren Ziele soziale Gerechtigkeit im Sinne des Ausgleichs ungleicher sozialer Chancen und die Freiheit des Einzelnen sind.

Ein neuer Anlauf, das Spektrum der Grundrechte angesichts der veränderten politischen, sozialen und gesellschaftlichen Bedingungen zu erweitern, erfolgte im Zuge der Vereinigung zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches setzte im Jahre 1990 die Einführung sozialer und ökonomischer Grundrechte erneut auf die Tagesordnung. Dieser Versuch ging aber weitgehend ins Leere. Die mit dem Einigungsvertrag eingesetzte Gemeinsame Verfassungskommission hat die Aufnahme von ökonomischen und sozialen Rechten als Staatszielbestimmungen abgelehnt – wie übrigens auch eine Erweiterung und Präzisierung von Gleichheitsrechten in Art. 3 GG. Außer der Ergänzung des Art. 3 Abs. 2 GG, die den Staat auffordert, „die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ zu fördern und auf die „Beseitigung bestehender Nachteile“ hinzuwirken, wurden alle anderen Forderungen, etwa die Erweiterung und Präzisierung von Behindertenrechten, der sexuellen Identität, des Schutzes auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaften oder die Aufnahme spezieller Kinderrechte abgelehnt.

### Immanenter Konflikt zwischen sozialen Rechten und Freiheitsrechten

Es besteht ein immanenter Konflikt zwischen sozialen Rechten und Freiheitsrechten. Dieser Konflikt ist in der deutschen Verfassungslehre ausführlich diskutiert worden. Da-

agentur zu ihrer Realisierung ist. Die alte, klassisch-liberale Dichotomie Bürgerin/Bürger versus Staat ist in einem modernen Gemeinwesen nicht mehr aufrechtzuerhalten. Die Rechte des Einzelnen werden nicht mehr ausschließlich vom Staat, sondern auch aus der Gesellschaft heraus bedroht. Dem Staat kommt hier die Aufgabe zu, den Freiheitspielraum der Bürgerinnen und Bürger zu bewahren. Es geht im 21. Jahrhundert nicht mehr nur mehr darum, den Bürger vor dem Staat zu schützen, vielmehr muss der Staat seine Schutzfunktion wieder entdecken und neu formulieren. Das versetzt ihn in die Rolle eines, neben anderen, Garanten der Grundrechte. Nirgendwo wird diese ambivalente Doppelrolle deutlicher als im Bereich der „inneren Sicherheit“.

Unstrittig ist, dass es Aufgabe des Staates ist, seine Bürgerinnen und Bürger vor Angriffen auf Leib und Leben zu schützen. Unstrittig ist auch, dass der demokratische Staat sowohl Adressat als auch Garant des Freiheitsbegehrens der Bürgerinnen und Bürger ist. Niemand bestreitet ernsthaft, dass der moderne demokratische Staat eine Freiheit verbürgende, Sicherheit gewährleistende und die demokratische Ordnung selbst gegen Angriffe sichernde Funktion hat. Die Meinungen gehen aber erheblich auseinander, wenn es um die Frage geht, welche konkreten Schlussfolgerungen aus dieser Aufgabenstellung zu ziehen sind und insbesondere, ob es eine normative und politisch-praktische Rangordnung oder Gleichrangigkeit zwischen Freiheitsgarantie und Sicherheitsfunktion des Staates gibt. Wenn Freiheit und Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger nicht allein durch staatliche Übergriffe, sondern in wachsendem Maße durch gesellschaftliche Kräfte, international agierende wirtschaftliche Interessen, grenzüberschreitende und transnationale kriminelle Aktivitäten oder den Terrorismus gefährdet werden, die Leben, Sicherheit und Freiheit der Bürgerinnen und Bürger bedrohen, dann kehrt sich in gewisser Weise die alte Frontstellung um: der Staat muss ein Korrektiv gegenüber diesen Machtansprüchen bilden, da Individuen und viele soziale Gruppen zu schwach sind, ihre Rechte wirksam zu schützen. Der demokratische Staat fungiert als Schutzinstanz gegenüber privater Macht, übernimmt also auf neue Weise Funktionen, die am Beginn der modernen Staatsentwicklung nach der Erfahrung der religiösen Bürgerkriege des 17. Jahrhunderts standen.

Wenn die gesellschaftliche und politische Ordnung des Grundgesetzes aber, wie dargestellt, nicht wertneutral ist, stellt sich verfassungsrechtlich und politisch-praktisch die Frage, wie Individualrechte und allgemein anerkannte Wertorientierungen in Übereinstimmung zu bringen sind. Da das Grundgesetz hierzu keine direkte Antwort gibt und geben konnte, war das Bundesverfassungsgericht als „Hüterin der Verfassung“ gefordert.

### **Der Hüter der Verfassung: Das Bundesverfassungsgericht**

Der wohl dramatischste Anlass, sich mit diesem Problem zu befassen, war die Entführung des Arbeitgeberpräsidenten Hanns Martin Schleyer durch Terroristen der „Roten Armee Fraktion“ (RAF) und seine spätere Ermordung im Herbst 1977. Die Angehörigen hatten die Regierung durch Anrufung des Bundesverfassungsgerichts zwingen wollen, auf die Forderungen der Entführer, wegen Terrorismus verur-

teilte Häftlinge aus deutschen Strafanstalten zu entlassen, einzugehen. In Abwägung der aus den Grundrechten abgeleiteten Schutzpflicht für das Leben des Einzelnen und der Bürgerinnen und Bürger insgesamt (vor den Folgen des Terrorismus), hat das Gericht die Bestimmungen des Art. 2 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes dahingehend interpretiert, dass das Grundgesetz „eine Schutzpflicht nicht nur gegenüber dem Einzelnen, sondern auch gegenüber der Gesamtheit aller Bürger“ begründe (1 BvR 5/77: 16).

Im Schleyer-Urteil wird das individuelle Recht auf Leben den Interessen der politischen Gemeinschaft gegenübergestellt und die aus den Grundrechten abgeleitete Schutzpflicht für das Leben des Einzelnen generalisiert. Damit wird dem Staat, dem eigentlichen Adressaten des Schutzbegehrens des Einzelnen, eine Entscheidung darüber eingeräumt, ob, wie auch immer verstandene, Gemeinwohlerwägungen in bestimmten Entscheidungssituationen den Individualinteressen vorgehen.

Diese Ermächtigung geht aber nicht so weit, dass es dem Staat erlaubt wäre, in Abwägung mehrerer Übel das Leben von Bürgerinnen und Bürgern auszulöschen, um andere zu schützen, wie es in einem Entwurf für ein Luftsicherheitsgesetz aus dem Jahre 2005 vorgesehen war. Das Gesetz wurde vom Bundesverfassungsgericht mit der Begründung kassiert, dass die dort vorgesehene Möglichkeit, ein entführtes Flugzeug abzuschießen, wenn zu erwarten stehe, dass es, ähnlich wie am 11. September 2001 in den USA, als Waffe gegen hunderte oder tausende Menschen genutzt werde, keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung habe, da eine solche Handlung „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit den Tod, also die Vernichtung des Lebens aller seiner Insassen zur Folge“ habe (1 BvR 357/05: 87).

Die Entführung des Arbeitgeberpräsidenten Hanns Martin Schleyer durch die Rote Armee Fraktion (RAF) warf 1977 eine dramatische Frage auf. Die Angehörigen hatten die Regierung durch Anrufung des Bundesverfassungsgerichts zwingen wollen, auf die Forderungen der Entführer, wegen Terrorismus verurteilte Häftlinge freizulassen, einzugehen. Die Verfassungsrichter mussten eine bis dahin nie dagewesene Frage entscheiden: Kann man Leben gegen Leben aufrechnen? Kommt nach dem Grundgesetz nicht jedem Menschen die gleiche Würde zu, unabhängig von der Anzahl? Das Bundesverfassungsgericht verkündete, dass das Grundgesetz „nicht nur eine Schutzpflicht gegenüber dem Einzelnen, sondern auch gegenüber der Gesamtheit aller Bürger“ begründe.

picture alliance/dpa



Sowohl im Falle der Entführung von Hanns Martin Schleyer als auch beim gescheiterten Luftverkehrsgesetz war von verfassungswegen keine Prioritätensetzung zu Gunsten des Einzelnen oder der Gemeinschaft möglich. Wer immer in einer solchen Situation handeln muss, macht sich, wie es der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt formuliert hat, schuldig – durch Handeln oder Nichthandeln.

## Grundrechte und Europa

Von Beginn an war das Grundgesetz als eine Verfassung konzipiert, die die allgemeinen Menschenrechte und die Normen des internationalen Völkerrechts zur Leitlinie nationalstaatlichen Handelns machte. Das Bekenntnis zu den „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten“ in Art. 1, Abs. 2 GG rekurriert auf die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen von 1948.

In der Präambel des Grundgesetzes wurde, nur fünf Jahre nach dem Krieg und dem Sturz der Nazi-Herrschaft, der Wille der neuen, demokratischen staatlichen Ordnung formuliert, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Der in den 1950er Jahren begonnene europäische Vereinigungsprozess mündete mit dem Vertrag von Lissabon de facto in eine europäische Verfassung (die nicht so heißt). Mit der „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ enthält er einen ausführlichen Grundrechtskatalog. Dieser Vertrag ist integraler Bestandteil der nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten der EU. Die Charta fixiert im Kern die gleichen Grundrechte wie das Grundgesetz, geht aber bei einer Reihe von Grundrechten darüber hinaus – was angesichts des Inkrafttretens des Vertrages am 1. Dezember

2009, also sechzig Jahre nach dem Grundgesetz, keine Überraschung ist. So enthält er in Art. 6 ein „Recht auf Freiheit und Sicherheit“, Aussagen zum Schutz personenbezogener Daten (in Art. 8) oder umfasst in Art. 21 über Nichtdiskriminierung auch Kriterien wie Alter oder „sexuelle Ausrichtung“, die im Grundgesetz nicht explizit enthalten sind.

Die Interpretation nationalen und europäischen Rechts und vor allem der Grundrechte obliegt zwei konkurrierenden und kooperierenden Instanzen: dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). Beide spielen eine entscheidende Rolle bei der Interpretation und beim Schutz von Grundrechten.

Dort, wo der jeweilige Verfassungsgesetzgeber nicht in der Lage oder willens war, in einer sich rasant verändernden Welt mit neuen, bislang unbekanntem Gefahren für die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger, aktiv zu werden, haben es Gerichte, vor allem das Bundesverfassungsgericht und in jüngerer Zeit auch der Europäische Gerichtshof übernommen, Grundrechte zu festigen und weiter zu entwickeln.

So hat, unter anderem, das Bundesverfassungsgericht 1983 ein Grundrecht auf „informationelle Selbstbestimmung“ kreiert und in mehreren Urteilen durchdekliniert. Es ist von daher – um zwei Beispiele zu erwähnen – auch kein Zufall, dass sich der Europäische Gerichtshof in einem Aufsehen erregenden Urteil vom 8. April 2014 so klar wie nie zuvor als Hüter der Grundrechte in Europa profilierte. Angesichts der zunehmenden Erosion des Privaten durch staatliche, aber auch private wirtschaftliche Interessen formulierte der Gerichtshof explizit ein Recht auf Privatheit. Anlass war die sogenannte Vorratsdatenspeicherung. In den Leitsätzen zu diesem Urteil stellt der Gerichtshof (ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht) fest, dass die Vorratsdatenspeicherung nicht per se den Wesensgehalt des Grundrechts auf Achtung des Privatlebens und des Grundrechts auf den Schutz personenbezogener Daten verletzt. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlange aber, dass die gewählten Mittel „nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung dieser Ziele geeignet und erforderlich ist“ (EuGH C-293/12 und C-495-12).

Diesem Urteil folgte am 13. Mai 2014 ein zweites, in dem es um eine Klage gegen den Umgang von Google mit persönlichen Daten ging, und wo der Gerichtshof ein „Recht auf Vergessen“ formuliert hat (C-131/12).

Damit gesellt sich der Gerichtshof zu den Verteidigern der „altmodischen“ Idee, dass es ein fundamentales Recht auf den Schutz der Privatsphäre und des privaten Bereichs der individuellen Lebensführung gibt und dass die Differenz zwischen Privatem und Öffentlichem ein Grundelement einer freiheitlichen politischen und sozialen Ordnung ist.

## Grundrechte und Grundrechtsschutz im digitalen Zeitalter

Die Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger – und damit der wohl wichtigste Schutzbereich des persönlichen Lebens – gerät immer mehr und in doppelter Weise unter



Druck. Da sind zum einen die neuen Gefährdungen individueller Freiheitsrechte sowohl seitens staatlicher (Sicherheits-)Institutionen, sei es durch technische Mittel der Kriminalprävention oder Strafverfolgung, sei es im Kontext der Terrorabwehr. Da ist aber auch die Fähigkeit mächtiger, transnational agierender, durch nationale Gesetzgebung und Rechtsprechung kaum zu kontrollierender Unternehmen der Informationstechnologie, eine nahezu unendliche Vielzahl persönlicher Daten – die tiefe Einblicke in das Privatleben ermöglichen – aus den unterschiedlichsten Quellen zu generieren, zu speichern und multifunktional zu nutzen (*Big Data*).

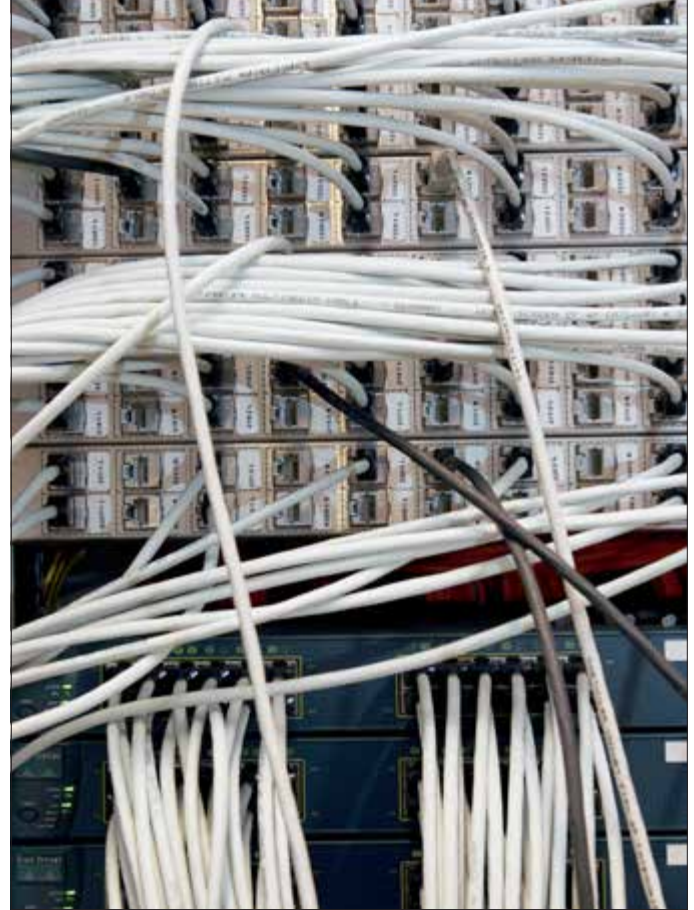
Die rasante Entwicklung der Informationstechnologien lässt den „Kernbereich privater Lebensführung“, (um das Bundesverfassungsgericht zu zitieren) immer weiter erodieren. Ihn vor den Eingriffen Dritter, seien es staatliche Institutionen oder wirtschaftliche Interessen, wirksam zu schützen, ist aber nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts eine unabdingbare Notwendigkeit. Dazu bedarf es einer Weiterentwicklung der Grundrechte. Angesichts der in anderen Bereichen erkennbar großen Bereitschaft des Gesetzgebers, Änderungen im Verfassungsgefüge vorzunehmen, verwundert seine Zurückhaltung, in diesem für die Zukunft des gesellschaftlichen Zusammenlebens und die Rechte der Individuen entscheidenden Bereich, aktiv zu werden.

Daher blieb es auch in diesem Bereich der Rechtsprechung, genauer: dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof überlassen, eine Brandmauer gegen die unkontrollierte Nutzung moderner Informationstechnologien durch politische oder wirtschaftliche Interessen einzuziehen.

Das Bundesverfassungsgericht hatte sich schon im sogenannten Volkszählungsurteil aus dem Jahre 1983 genötigt gesehen, ein neues, ungeschriebenes, seiner Auffassung nach aus dem Wertekanon des Grundgesetzes abzuleitendes „Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung“ zu kreieren (1 BvR 209/83).

In einem Urteil vom März 2004 zur Erweiterung der akustischen Wohnraumüberwachung (Großer Lauschangriff) hat das Gericht bei einer Abwägung zwischen den Rechten des Einzelnen auf Privatheit und denen der Allgemeinheit festgestellt, dass Beobachtungen der Privatsphäre nicht per se unvereinbar mit dem Schutz der Menschenwürde seien. Es sei aber „ein unantastbarer Kernbereich privater Lebensgestaltung“ zu wahren: „Würde der Staat in ihn eindringen, verletzte dies die jedem Menschen unantastbar gewährte Freiheit zur Entfaltung in den ihn betreffenden höchstpersönlichen Angelegenheiten. Selbst überwiegende Interessen der Allgemeinheit können einen Eingriff in diesen absolut geschützten Kernbereich privater Lebensführung nicht rechtfertigen“ (1 BvR 2378/98 Rd. Nr. 118).

Die Nutzung informationstechnischer Systeme hat für das Privatleben der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung einen zentralen Stellenwert, sie ist heute ein wesentlicher Bestandteil der individuellen Persönlichkeitsentfaltung. Daher bedarf es eines besonderen Schutzes. Auf den „schnellen und für den Grundrechtsschutz riskanten informationstechnischen Wandel“ (2 BvR 581/01) für die individuellen Freiheiten und das Privatleben hat das Gericht, in jüngerer Zeit mit einem Urteil zur Online-Durchsuchung vom 27. Februar 2008 (1 BvR 370/07; 1 BvR 595/07), reagiert. Hier kreierte es ein „Grundrecht auf Gewährleistung



Die rasante Entwicklung der Informationstechnologien lässt den Kernbereich der privaten Lebensführung immer weiter erodieren. Ihn vor den Eingriffen Dritter, seien es staatliche Institutionen oder wirtschaftliche Interessen, wirksam zu schützen, ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts eine unabdingbare Notwendigkeit. Dazu bedarf es einer Weiterentwicklung der Grundrechte.

picture alliance/dpa

der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“.

Konflikte zwischen staatlichen Maßnahmen zur Sicherheitsgewährleistung und Individualrechten sind so alt wie der moderne Verfassungsstaat und erscheinen unvermeidlich. Sie haben aber durch die völlig veränderten Bedrohungslagen und die rasante Entwicklung technischer Möglichkeiten der Kontrolle und Überwachung eine völlig neue Dimension erhalten.

Für fundamentale Abwehrrechte wie das Brief-, Post und Fernmeldegeheimnis in Art. 10 GG oder die Unverletzlichkeit der Wohnung in Art. 13 GG hat dies weitreichende Auswirkungen. Die Überwachung und Nutzung der einschlägigen Daten ermöglicht weitreichende Rückschlüsse auf die Persönlichkeit des Überwachten. Die im Grundgesetz normierten Grundrechte in Art. 10 und 13 GG tragen dem durch die Entwicklung der Informationstechnik entstandenen Schutzbedürfnis nicht mehr genügend Rechnung. Diese Schutzlücke galt es zu schließen. Das im Volkszählungsurteil von 1983 verankerte Recht auf informationelle Selbstbestimmung bezog sich noch auf einzelne Datenerhebungen, die in größeren Abständen vorgenommen wurden. Zwischen dieser Form der Datengewinnung und dem technisch möglichen umfassenden Absaugen persönlicher Informationen mit Hilfe der akustischen Wohnraumüberwachung oder dem Eindringen in den elektronischen Datenverkehr liegen (digitale) Welten.



In den letzten Jahren ist nicht nur in autokratisch regierten Staaten, sondern auch in einigen Demokratien eine wachsende Missachtung der Verfassungsordnung und der Grundrechte zu beobachten. An die Stelle des Rechts wird oft ein fiktiver „Volkswille“ gesetzt. Zugleich aber ist, bedingt durch neue Bedrohungen und Konfliktlagen, eine gewisse Renaissance der Grundrechte zu verzeichnen. Sowohl individuelle Freiheitsrechte wie die Religionsfreiheit, als auch Schutzrechte gegenüber dem Staat haben wieder an Bedeutung gewonnen. Vier Aspekte erscheinen in diesem Zusammenhang erwähnenswert.

■ Erstens zeigt die Entwicklung in vielen liberalen Demokratien nach der „Zeitenwende“ des 11. September 2001, dass der Staat die neuen Bedrohungen zum Anlass nimmt, um seine Kontrollrechte gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern auszubauen und auszuweiten – häufig auf Kosten bürgerlicher Freiheitsrechte. Insbesondere sind hier massive Eingriffe in die Rechte einer terroristischen Straftat Verdächtiger zu nennen, aber auch erweiterte Zugriffsrechte der Strafverfolgungsbehörden. Es lässt sich fragen, ob die vielfältigen Eingriffe in Grundrechte, insbesondere die Einschränkung der Privat- und Intimsphäre der Menschen noch mit dem Gesellschafts- und Menschenbild vereinbar ist, wie es das Grundgesetz 1949 formuliert hat. Das Bundesverfassungsgericht musste immer häufiger bemüht werden, dies zu klären, und es sieht sich immer öfter vor die Notwendigkeit gestellt, staatlichen Ansprüchen Grenzen zu setzen.

■ Zweitens haben die tiefgreifenden wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen und neue Disparitäten in modernen Gesellschaften, soziale und kulturelle Differenzierungsprozesse, unterschiedlich gelagerte individuelle und kollektive Chancen und Risiken den Gleichheitsrechten und dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung neue Aktualität verliehen. Trotz entsprechender Maßnahmen wie *affirmative action* oder spezifischer Anti-Diskriminierungsgesetze hat sich das Grundrechtsversprechen der Gleichheit und Nicht-Diskriminierung noch nicht umfassend realisieren lassen. Der Absicht des Grundgesetzes stehen erhebliche gesellschaftliche Widerstände entgegen, die auch mit noch so „progressiver“ Gesetzgebung schwer zu überwinden sind – man denke nur an die volle Gleichberechtigung von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen oder die Rechte von Behinderten.

■ Drittens organisieren sich, aus der Gesellschaft heraus, neue ideologisch oder religiös motivierte „fundamentalistische“ Widerstände gegen zentrale Grundbestände einer auf Freiheit und Gleichheit aller Menschen ausgerichteten sozialen Ordnung und politischen Gemeinschaft, wobei nicht nur der Islam, sondern alle drei monotheistischen Religionen für solche Bestrebungen anfällig sind.

■ Und schließlich bedrohen populistische Bewegungen und Parteien und demagogische politische und soziale Akteure den gesellschaftlichen Grundkonsens, der bislang – bei allen Unterschieden der religiösen, politischen und kulturellen Meinungen und Anschauungen – die im Grundgesetz normierten Werte als allgemein verbindliche Grundlage des Zusammenlebens in einer politischen und sozialen Gemeinschaft akzeptiert hat.

Auch wenn vergleichbare Erscheinungen in Deutschland glücklicherweise bislang weniger ausgeprägt sind als in vielen anderen Ländern, zeigt sich hier eine neue, ernste Konfrontation mit den Ideen einer freien Bürgergesellschaft.

### LITERATUR

- Benda, Ernst (1989): Legitimation und Verfassung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Weidenfeld, Werner/Zimmermann, Hartmut (Hrsg.): Deutschland Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949–1989. München, S. 451–467.
- Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.) (1983): Handbuch des Verfassungsrechts. Berlin.
- Botzenhart, Manfred (1993): Deutsche Verfassungsgeschichte 1806–1949. Stuttgart.
- Darnstädt, Thomas (2018): Verschlusssache Karlsruhe. Die internen Akten des Bundesverfassungsgerichts. München.
- Feldkamp, Michael F. (1998): Der parlamentarische Rat 1948–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes. Göttingen.
- Fromme, Friedrich Karl (1962): Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur. Tübingen (Neuaufgabe 1999, Berlin).
- Glaeßner, Gert-Joachim (2006): Politik in Deutschland. Wiesbaden.
- Herzog, Roman (1971): Allgemeine Staatslehre. Frankfurt am Main.
- Hesse, Konrad (1999): Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg.
- Hoffmann, Christian/Luch, Anika D./Schulz, Sönke E./Borchers, Kim Corinna (2015): Die digitale Dimension der Grundrechte. Das Grundgesetz im digitalen Zeitalter. Baden-Baden.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.) (1987–1995): Handbuch des Staatsrechts. 8 Bände. Heidelberg.
- Klein, Eckart (Hrsg.) (1995): Grundrechte, soziale Ordnung und Verfassungsgerichtsbarkeit. Festschrift für Ernst Benda zum 70. Geburtstag. Heidelberg.
- Niclaus, Karlheinz (1998): Der Weg zum Grundgesetz. Paderborn.
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard (2009): Grundrechte. Heidelberg.
- Sörgel, Werner (1985): Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes. Opladen.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Gert-Joachim Glaeßner ist Professor em. an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er war Gründer der Berlin Graduate School of Social Sciences und Director of Studies mehrerer internationaler Masterstudiengänge. Seine Publikationen umfassen u. a. Bücher zur Kommunismusanalyse, zur DDR-Forschung, zur Demokratisierung sowie vergleichende Analysen zum Verhältnis von Sicherheit und Freiheit. 2016 erschien seine Studie „Freiheit und Sicherheit. Eine Ortsbestimmung“ in der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung.

# Verfassungsprinzipien und Verfassungswirklichkeit

Manfred G. Schmidt

Die Bundesrepublik Deutschland gehört mit ihrer mittlerweile 70 Jahre alten Verfassung vom Typ rechtsstaatliche Demokratie zum 36 Länder umfassenden Kreis gefestigter Demokratien mit einem Lebensalter von mehreren Jahrzehnten (Lijphart 2012). Deutschlands Staatsverfassung, das Grundgesetz, regelt ein Regierungssystem, das durch hochgradige horizontale und vertikale Machtaufteilung und hohe politische Stabilität hervorsteht. Die politische Stabilität und die Machtaufteilung haben viele Ursachen. Eine davon erörtert der vorliegende Beitrag von Manfred G. Schmidt anhand des Spielregelwerks, das die Staatsverfassung der Bundesrepublik mit ihren wichtigsten „Verfassungsprinzipien“<sup>1</sup> dem politischen Betrieb im Lande vorschreibt. Es sind dies – laut staatsrechtlicher Konvention – Demokratie, Republik, Rechtsstaat, Bundesstaat und Sozialstaat. Aus dem Blickwinkel grundlegender Weichenstellungen für die Staatsorganisation ist die Liste der klassischen Verfassungsprinzipien um den „offenen Staat“<sup>2</sup> zu ergänzen. ■

## Grundlegende Verfassungsprinzipien

### Demokratie

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ So bestimmt der Artikel 20 des Grundgesetzes. Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus, heißt es dort weiter. Ausgeübt wird sie „in Wahlen und Abstimmungen“ und „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung“, so die weiteren Regeln des Artikels 20.

Die Struktur der Demokratie des Grundgesetzes ist den liberalen Ländern der westlichen Staatengemeinschaft nachgebildet. Zu ihr gehört eine Repräsentativverfassung mit freiem und gleichem Wahlrecht für Männer und Frauen ab dem 21., seit 1970 ab dem 18. Lebensjahr. Hinzu kommt eine konkurrenzoffene politische Willensbildung, in der die politischen Parteien, einschließlich der Opposition, aktiv mitwirken. Ferner schreibt das Grundgesetz ein parlamentarisches Regierungssystem mit zweigipfliger Exekutive – Bundeskanzler und Bundespräsident – und einer vom Parlament abrufbaren Regierung vor. Die Entscheidung für eine Repräsentativverfassung und für ein parlamentarisches Regierungssystem spiegelt die Frontstellung der Verfassungsgeber gegen die Direktdemokratie wider. Diese galt zur Zeit der Beratung des Grundgesetzes weithin als „Prämie für jeden Demagogen“<sup>3</sup>. Die Direktdemokratie schien besonders störanfällig und stabilitätsbedrohend zu sein. Allein aus diesen Gründen kam sie nicht in Frage. Stabilisierung erhofften sich die Verfassungsgeber zudem von einem parlamentarischen Regierungssystem. Das war die Entscheidung gegen eine Präsidialdemokratie und gegen

den Semipräsidentalismus, der in der Weimarer Reichsverfassung durch den aufgrund der Direktwahl durch das Volk eigenständig legitimierten, politisch einflussreichen Reichspräsidenten entstanden war.

### Republik

Die Verfassungsgeber flankierten das Verfassungsprinzip Demokratie in Deutschland mit dem Republikgebot. Mit „Republik“ ist im Kern eine „Nichtmonarchie“<sup>4</sup> gemeint – ein demokratischer Freistaat nichtmonarchischer Art.

### Rechtsstaat

Die Staatsverfassung der Bundesrepublik Deutschland ruht überdies auf rechtsstaatlicher Grundlage. Gewaltenteilung, Vorrang der Verfassung, Bindung der Staatsgewalten an Verfassung und Gesetz, Garantie richterlicher Unabhängigkeit und Einhaltung bürgerlicher Freiheits- und Schutzrechte sind die Kernbestandteile des Rechtsstaatsprinzips. Mit ihm wird der Spielraum für verbindliche Entscheidungen in der demokratischen Republik auf verfassungsverträgliche Felder eingegrenzt, auf einen „Grundrechtstaat“<sup>5</sup>, so die Terminologie einer politik-

Gewaltenteilung, Vorrang der Verfassung, Bindung der Staatsgewalten an Verfassung und Gesetz, Garantie richterlicher Unabhängigkeit und Einhaltung bürgerlicher Freiheits- und Schutzrechte sind die Kernbestandteile des Rechtsstaatsprinzips.

picture alliance/dpa



wissenschaftlichen Abhandlung zum Thema. Nicht eine Demokratie extremer Art mit unbeschränktem Entscheidungsspielraum des Demos und seiner Repräsentanten sieht das Grundgesetz vor, sondern eine konstitutionell untermauerte, gemäßigte Demokratie, die an Lehren der Mischverfassung erinnert.<sup>6</sup> Von diesen unterscheidet sie sich allerdings durch die substanzielle Aufwertung der richterlichen Gewalt. Von dieser zeugt das „Regieren mit Richtern“<sup>7</sup>, das mitunter zum Regieren durch Richter mutieren kann. Von dieser Machtverschiebung künden nicht nur die weitreichenden Entscheidungskompetenzen der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit – und in europarechtlichen Fragen der Suprematieanspruch des Gerichtshofs der Europäischen Union.<sup>8</sup>

### Bundesstaat

Mit dem Bundesstaat war zudem die Grundsatzentscheidung für einen polyzentrischen Staat mit vertikaler Machtaufteilung zwischen Bund und Ländern gefallen. Das war der Gegenentwurf sowohl zum rechtstotalitären Einheitsstaat des „Dritten Reiches“ und dem der DDR als auch zum demokratischen Einheitsstaat britischer oder französischer Art. Mit dieser Entscheidung griffen die Verfassungsgeber in Deutschland tief verwurzelte Staatstraditionen auf, die auf Machtaufteilung, Minderheitenschutz und Integration heterogener Gesellschaften bei gleichzeitiger Wahrung relativer Autonomie und gesicherter Mitwirkungsrechte der Gliedstaaten zielen. Die verfassungsrechtliche Verarbeitung dieser Traditionen ließ einen exekutivlastigen Bundesstaat entstehen – mit enger Verflechtung von Bund und Ländern in der Gesetzgebung und bei den Staatsfinanzen.



### Das „soziale Staatsziel“

Vom Sozialstaatsprinzip ist im Grundgesetz nicht wörtlich die Rede. Präsent ist es dennoch. Davon zeugen Schlüsselbegriffe der Verfassung wie „sozialer Bundesstaat“ (Artikel 20 GG), „sozialer Rechtsstaat“ (Artikel 28 GG) und „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ als ein zentrales Gut der Bund-Länder-Beziehung (Artikel 72 GG). Bis 1994 hatte dieser Artikel sogar die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ verlangt. Allein an diesen Schlüsselbegriffen wird das „soziale Staatsziel“<sup>9</sup> sichtbar, das hierzulande als Staatsfundamentalnorm wirkt. Es verpflichtet zur Sozialpolitik und legt fest, sie „mit den Mitteln des Rechts, zur Entfaltung der Rechte und unter Wahrung der Rechte des einzelnen zu realisieren“<sup>10</sup>, so die Worte des Sozialrechtsexperten Hans F. Zacher. Das schließt anspruchsvolle Pflichten ein, insbesondere die Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens, wie den Einkommensausfall infolge von Alter, Invalidität, Krankheit oder Arbeitslosigkeit, ferner die Gewähr elementarer personaler Dienste, wie Erziehung, Betreuung und Pflege, sodann den Ausgleich krasser Wohlstandsunterschiede und Eindämmung eines Übermaßes an sozialer Ungleichheit.<sup>11</sup>

### „Offener Staat“

Schließlich sieht Deutschlands Staatsverfassung den „offenen Staat“ vor. „Offener Staat“ ist der Fachausdruck für einen Verfassungsstaat, der, wie die Bundesrepublik Deutschland, in substanziellem Umfang Souveränitätsrechte auf inter- und supranationale Organisationen, wie die Europäische Union oder die internationale Schiedsgerichtsbarkeit übertragen und damit die Gestalt eines Mehrebenenstaates angenommen hat, der in einen – die Nationalstaatsgrenzen übergreifenden – Verbund von Staaten und transnationalen Organisationen eingebettet ist. Die Weichenstellung zum „offenen Staat“ in Deutschland untermauern der Grundgesetzartikel 24, der die Übertragung von Hoheitsrechten auf transnationale Arrangements regelt, und der Artikel 25 Grundgesetz, der die „allgemeinen Regeln des Völkerrechtes“ zum „Bestandteil des Bundesrechtes“ erklärt. Mehr noch: Der Artikel 25 gibt den völkerrechtlichen Regeln Vorrang vor den nationalen Gesetzen – im Unterschied zur Rechtstradition der anglo-amerikanischen Demokratien, die den „Vorrang nationaler Gesetze vor dem Völkerrecht“<sup>12</sup> festschreiben.

### Politischer Hintergrund der verfassungspolitischen Weichenstellungen

Die Weichenstellungen des Grundgesetzes für Deutschlands Staatsorganisation sind das Ergebnis von Vorgängen, die an anderer Stelle ausführlich abgehandelt werden.<sup>13</sup> Hier soll nur erwähnt werden, dass die Machtaufteilungsphilosophie dieser Weichenstellungen eng mit den Rahmenbedingungen der verfassungspolitischen Willensbildung und den Kompromissen zusammenhängen, die bei der Beratung und Beschlussfassung des Grundgesetzes eingegangen wurden. Die Kompromisszwänge waren groß: Die Verfassung für den westdeutschen Teilstaat, die

als Grundgesetz titulierte wurde, um die Vorläufigkeit der Teilung Deutschlands hervorzuheben, musste die Zustimmung der westlichen Siegermächte ebenso erreichen wie die Zweidrittelmehrheit im Parlamentarischen Rat<sup>14</sup> und die Zustimmung der Landtage der westdeutschen Länder. Erreichbar war all dies nur, wenn neben unstrittigen Grundentscheidungen wie Rechtsstaat, Demokratie und Republik die Verfassung den Ländern eine einflussreiche Rolle zuschreiben und den Bund am kürzeren Zügel führen würde. Die parteipolitische Machtverteilung im Parlamentarischen Rat entsprach im Übrigen weitgehend den Kräfteverhältnissen zwischen den größeren Parteien nach 1949 und macht die im Rat gefundenen Kompromisse besser verständlich: Auf die CDU/CSU und die SPD entfielen im Parlamentarischen Rat jeweils 27 Sitze, auf die FDP fünf und auf die Deutsche Partei, das Zentrum und die Kommunistische Partei je zwei Sitze. Zur absoluten Mehrheit bei Abstimmungen im Parlamentarischen Rat war folglich eine Koalition unabdingbar, und zur Zweidrittelmehrheit war eine Große Koalition aus Unionsparteien und SPD erforderlich – so wie später im Falle fast aller Verfassungsänderungen bis zur Bundestagswahl im Jahr 2017, in der die beiden größten Parteien so viele Wählerstimmen verloren, dass die Zahl ihrer Bundestagsabgeordneten die Zweidrittelmehrheit verfehlte.

Die Kompromisse, die im Parlamentarischen Rat vereinbart wurden, nötigten beide Parteien zu Opfern. Die SPD musste unter anderem auf den Einbau sozialer Grundrechte ins Grundgesetz verzichten, und die Unionsparteien unter anderem auf verfassungsrechtliche Festschreibungen konservativer Leitlinien. Das Patt zwischen CDU/CSU und SPD schlug sich zudem in der wirtschaftspolitischen Offenheit des Verfassungstextes nieder. Das Grundgesetz ist zwar „eine Sperre für den Sozialismus“<sup>15</sup>, so die Worte des späteren Bundespräsidenten Roman Herzog. Allerdings verpflichtet es das Eigentum darauf, „dem Wohle der Allgemeinheit [zu] dienen“ (Artikel 14 GG). Zudem sind Enteignungen verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie auf dem Wege der Gesetzgebung erfolgen, dem Gemeinwohl dienen und die Enteigneten angemessen entschädigen.

Überdies spiegelt das Grundgesetz einen Kompromiss der Demokratievorstellungen der großen Parteien wider: Die SPD liebäugelte mit einer sozialstaatlichen Mehrheitsdemokratie auf der Grundlage einer politisch regulierten, demokratisch verfassten Wirtschaft mit möglichst hohem Gemeinwirtschaftsanteil. Die bürgerlichen Parteien hingegen strebten nach einer institutionell gebändigten Demokratie mit hohen Barrieren gegen eine von Linksparteien getragene Mehrheitsherrschaft und setzten auf eine weitgehend privatautonome Wirtschaft.

Nicht alle verfassungspolitischen Weichenstellungen waren im Parlamentarischen Rat zwischen den Unionsparteien und der SPD strittig. Für Demokratie, Republik und Rechtsstaat traten beide ein, für ein soziales Staatsziel ebenfalls. Auch die verfassungsrechtliche Wende zum „offenen Staat“ konnte auf größere Mehrheiten in beiden Parteien zählen, obwohl hierdurch der demokratisch regulierbare Spielraum der Politik in Deutschland erheblich beschränkt werden könnte. Dass die verfassungsrechtliche Wende dennoch vollzogen wurde, hat tieferliegende Ursachen: Der „offene Staat“ und die Artikel 24 und 25 des Grundgesetzes ermöglichten der Bundesrepublik die Wiederaufnahme in die internationale Staatengemeinschaft



Das „soziale Staatsziel“ verlangt vom Gesetzgeber, dass er die Grundlagen für eine menschenwürdige Existenz jedes Staatsbürgers bzw. jeder Staatsbürgerin schafft. Dieses Gebot befolgten die führenden Regierungsparteien, die CDU/CSU und SPD, beide Sozialstaatsparteien par excellence. Flankiert von sozialpolitikfreundlichen Medien und einer sozialstaatsfreundlichen Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit errichteten Deutschlands Sozialstaatsparteien einen der weltweit aufwändigsten Wohlfahrtsstaaten.

picture alliance/dpa

und die Mitgliedschaft in den Bündnissen der westlichen Demokratien nach 1949.

## Verfassungswirklichkeit

Die Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes sind zu einem Gutteil Verfassungswirklichkeit geworden.<sup>16</sup> Trotz aller Souveränitätsbeschränkungen – weitreichende Souveränität erlangte die Bundesrepublik erst 1955 und volle völkerrechtliche Selbständigkeit erst mit dem Zwei-plus-Vier-Vertrag von 1990 – prägte das Grundgesetz den politischen Betrieb in der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig.

■ Dass die Staatsgewalten hierzulande an Gesetz und Verfassung gebunden sind, durch Grundrechte eingegrenzt werden und den Bürgern und Bürgerinnen einen weitreichenden Rechtsschutz in Aussicht stellen, gehört zu den gesicherten Erkenntnissen der Forschung.<sup>17</sup> Auch im internationalen Vergleich erweist sich die Bundesrepublik Deutschland als ein Staat, der seinen Bürgern und Bürgerinnen weitreichende politische Teilhaberechte und Bürgerrechte offenhält. Davon zeugen alle einschlägigen international vergleichenden Messungen der Demokratie – von den *Freedom House*-Berichten über den Zustand der politischen Rechte und der Bürgerrechte in den souveränen Staaten der Welt bis zu



den neuesten tiefgestaffelten Demokratiemessungen seitens des *Varieties of Democracy*-Projektes.<sup>18</sup>

- Realisiert wurde auch die Weichenstellung zur Republik. Mittlerweile ist das Prinzip der „Nichtmonarchie“ nahezu uneingeschränkt anerkannt. Befürworter einer Monarchie sind im heutigen Deutschland nur eine kleine Minderheit. In den frühen 1950er Jahren war das anders. Damals stufte ein Teil der älteren Generation die Monarchie höherwertiger als die republikanische Demokratie ein, und zudem liebäugelte ein weiterer Teil noch mit der Idee des Nationalsozialismus.
- Die Weichenstellung zugunsten des Bundesstaates wurde ebenfalls umgesetzt – selbst wenn die Länder infolge von Zentralisierungstendenzen nur noch wenige Politikfelder eigenständig steuern, allen voran die Bildungspolitik und einen erheblichen Teil der Inneren Sicherheit. Allerdings wurden die Länder für die Zentralisierung in großem Umfang entschädigt, vor allem durch den Auf- und Ausbau von Mitwirkungsrechten an der Bundesgesetzgebung und durch die Aufstockung der „Politikverflechtung“<sup>19</sup> zwischen der Exekutive im Bund und den Ländern. Die Politikverflechtung kennzeichnet hauptsächlich die Gesetzgebung, größtenteils auch die Staatsfinanzen sowie die Planung und Durchführung gesamtstaatlicher Aufgaben. Dieses Grundmuster haben die Föderalismusreformen 2006 und 2009 sowie die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern durch eine begrenzte Entflechtung gelockert, aber nicht entscheidend verändert.
- Das Grundgesetz fördert nicht nur den politikverflochtenen, kooperativen Föderalismus, sondern auch den „sozialen Bundesstaat“. Diesem Gebot folgten die Gesetzgeber ebenfalls in großem Umfang. Davon zeugen insbesondere umfängliche Systeme des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern sowie zwischen finanzstarken und -schwächeren Gliedstaaten. Allerdings hat die deutsche Einheit den kooperativen und den sozialen

Bundesstaat vor größere Herausforderungen gestellt: Vor 1990 waren die Wirtschafts- und Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern von mäßiger, höchstens mittlerer Höhe. Mit den fünf neuen, wirtschaftlich schwächeren Bundesländern vergrößerten sich allerdings die Wirtschafts- und Finanzkraftunterschiede. Dennoch blieb Deutschlands Föderalismus auch nach 1990 ein „unitarischer Bundesstaat“<sup>20</sup>, der sich so sehr für die bundesweite Rechts- und Wirtschaftseinheit und für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet einsetzt, dass er mit einem Einheitsstaat mit hochgradiger interregionaler Nivellierung verwechselt werden könnte.

Besonderen Fleiß bewies der Gesetzgeber auch in seinem Streben nach dem „sozialen Staatsziel“ im weiteren Sinne. Das „soziale Staatsziel“ schreibt weder ein bestimmtes Sozialstaatsmodell vor, noch diktiert es der Politik diese oder jene konkrete sozialpolitische Leistung. Allerdings verlangt das „soziale Staatsziel“ vom Gesetzgeber, dass er die Grundlagen für eine menschenwürdige Existenz jedes Staatsbürgers schafft. Dieses Gebot befolgten die führenden Regierungsparteien Deutschlands, die CDU/CSU und SPD, beide Sozialstaatsparteien par excellence. Flankiert von sozialpolitikfreundlichen Medien und einer sozialstaatsfreundlichen Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit errichteten Deutschlands Sozialstaatsparteien einen der weltweit aufwändigsten Wohlfahrtsstaaten.<sup>21</sup>

Die Sozialgesetzgebung zielte hauptsächlich auf Schutz gegen materielle Verelendung, auf Versicherung gegen die Wechselfälle des Lebens, auf Kompensation für Schädigungen, auf Hilfe zur Selbsthilfe, Dienstleistungen und Fürsorge für Bedürftige und – insgesamt – auf sozialstaatlichen Schutz für nahezu alle Staatsbürger. Flankiert wurde die Sozialgesetzgebung durch umfängliche Regulierungen der Arbeitswelt. Diese reichten vom klassischen Arbeitsschutz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bis zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns.

- Der „offene Staat“ verschaffte Deutschland die Wiedereingliederung in die Staatengemeinschaft des Westens und die Mitwirkung an nationalstaatsübergreifenden Organisationen und Unternehmungen. Beides bahnte einer Außenpolitik des „Handelsstaates“ und der „Zivilmacht“ anstelle des „Machtstaates“ den Weg. Die „Zivilmacht“ und der „Handelsstaat“ setzen auf Wohlfahrts- und Sicherheitsmehrung durch weiche Machtressourcen, insbesondere durch Handel, und nicht durch Drohpolitik oder Kriegsführung. Sie setzen überdies auf Multilateralismus bei internationalen Streitbeilegungen anstelle von Unilateralismus sowie auf internationale Kooperation anstelle von aggressivem Wettbewerb.<sup>22</sup>

Die Einbindung in inter- und supranationale Organisationen entsprach im Großen und Ganzen den Nationalinteressen der nach Wiedereingliederung in den Westen strebenden Bundesrepublik Deutschland. Der Vorteil ist allerdings mit dem Preis der Souveränitätsübertragung abzuwägen: Der demokratisch kontrollierbare Kreis öffentlicher Angelegenheiten wird kleiner, wenn Souve-

ränitätsrechte vom Nationalstaat auf transnationale Organisationen, wie die Europäische Union, verlagert und dort nicht oder nur in geringem Maße durch demokratische Einrichtungen kompensiert werden, und wenn nicht mehr Demokratie auf innerstaatlicher Ebene den Demokratieverlust eindämmt. Von solcher Kompensation und Eindämmung ist in Deutschland allerdings nicht viel in Sicht. Hinzu kommt ein erhebliches Maß an Steuerung von außen infolge der Grundgesetzartikel 24 und 25. Insoweit gehört zum Preis des „offenen Staates“ ein erhebliches Demokratiedefizit.<sup>23</sup>

## Bewertungen

Insgesamt sind die Weichenstellungen des Grundgesetzes für die Staatsorganisation der Bundesrepublik in großem Umfang umgesetzt worden. Manche von ihnen wurden gar nicht geändert, allen voran das der Republik, oder selten, wie das Demokratieprinzip und das soziale Staatsziel – obwohl dessen Umsetzung mit den finanziell aufwändigsten Weichenstellungen des Gesetzgebers verbunden war. Eine größere Änderungshäufigkeit kennzeichnen Materien mit rechtsstaatlichem Charakter, wovon beispielsweise die Notstandsgesetze ebenso zeugen wie die Änderung des Asylartikels 16 GG in den frühen 1990er Jahren. Der Grundsatz der bundesstaatlichen Gliederung wurde beibehalten, aber die näheren verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Finanzbeziehungen und vor allem der Gesetzgebung von Bund und Ländern wurden relativ häufig geändert. Tiefgreifende Änderungen ergaben sich bei den europapolitischen Dimensionen des „offenen Staates“. Zu allen Verfassungsgrundsätzen wurden Lob und Kritik laut. Man nehme das Demokratieprinzip als Beispiel. Dass die Demokratie neben strukturellen Vorzügen Schwächen hat, gehört zum Einmaleins der Demokratietheorie.<sup>24</sup> Demokratieskeptische Einstellungen machen vor Deutschlands Grenzen nicht halt. Distanz zur Idee der Demokratie und Unzufriedenheit mit ihrer Funktionsweise im Land gibt es – und im Osten Deutschlands sind beide weiter verbreitet und stärker als in den alten Bundesländern.<sup>25</sup>

Politische Beteiligungsmöglichkeiten werden nach wie vor rege nachgefragt. Vor allem Parteigänger von partizipatorischen und deliberativen Demokratietheorien beklagen einen Mangel an Beteiligung und Beratschlagung. Andere kritisieren die große Bedeutung, die laut Verfassung und Verfassungswirklichkeit in Deutschland der rechtsprechenden Gewalt zukommt und befürchten, bestärkt durch Zugriffsmöglichkeiten des Gerichtshofs der Europäischen Union, Tendenzen zum Richterstaat. Wieder andere werfen die komplizierten, vetoanfälligen Beziehungen zwischen Bund und Ländern als überholt und kritisieren sie als Schranke gegen rasches, sachkundiges Problemlösen. Manche Kommentatoren steigern die Kritik zur These, das Grundgesetz sei eine hoffnungslos „verstaubte Verfassung“, die in der „Konsensfalle“ stecke.<sup>26</sup>

Das ist allerdings die Meinung einer Minderheit. Die Mehrheit der Beobachter hingegen wertet das Grundgesetz im Wesentlichen als eine Erfolgsgeschichte. Wer nach einer zusammenfassenden Bewertung sucht, fände sie in der Diagnose „Geglückte Demokratie“<sup>27</sup>. Das Lob wird durch Bewertungsdifferenzierung trennschärfer. Über alle Maßen erfolgreich waren die Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes bei der Machtaufteilung und Machtfesselung. Im

Lichte dieser Messlatten darf sich die Bundesrepublik Deutschland im 70. Jahr des Grundgesetzes rühmen, in guter Verfassung zu sein. Bei der politischen Gestaltungsfähigkeit hingegen ist die Bilanz zwiespältiger. Hier oszilliert die Politik im Lande zwischen „Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement“<sup>28</sup>, und mitunter nimmt sie einen kapitalen Kontrollverlust in Kauf, wie im Fall der Migrationspolitik insbesondere 2015 und deren Nachwirkungen. Und hinsichtlich des Demokratieprinzips ist ein Ungleichgewicht entstanden – zwischen dem Streben nach einer intakten Demokratie und einem mit dem „offenen Staat“ eingehenden Demokratiedefizit.

## LITERATUR

- Batt, Helge Lothar (2003): Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit im vereinigten Deutschland. Die Dichotomie des Grundgesetzes zwischen limitierend-formalem und dirigierend-materielem Verfassungsverständnis. Opladen.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)/Bundesarchiv (Hrsg.) (2001): Grundlagen der Sozialpolitik. Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 1. Baden-Baden.
- Bundesamt für Statistik (Destatis) u. a. (Hrsg.) (2018): Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Darnstädt, Thomas (2003): Die verstaubte Verfassung. In: Der Spiegel Nr. 20, S. 34–49; Nr. 21, S. 52–65; Nr. 22, S. 56–66.
- Darnstädt, Thomas (2004): Die Konsensfalle. Wie das Grundgesetz Reformen blockiert. Stuttgart.
- Di Fabio, Udo (1998): Das Recht offener Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie. Tübingen.
- Dreier, Horst (2015a): Artikel 20 (Einführung). In: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar III. 3. Auflage, Baden-Baden, S. 1–10.
- Dreier, Horst (Hrsg.) (2013, 2015b, 2018): Grundgesetz Kommentar. 3 Bände. Tübingen.
- Freedom House (2017): Freedom in the World 2017. New York.
- Fuchs, Dieter/Roller, Edeltraud (2018): Einstellungen zu Demokratie und Sozialstaat. In: Bundesamt für Statistik (Destatis) u. a. (Hrsg.): Datenreport 2018. Bonn, S. 358–365.
- Grimm, Dieter (2016): Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie. München.
- Herzog, Roman (1974): Sperre für den Sozialismus. In: Die Zeit vom 29.03.1984.
- Hesse, Konrad (1962): Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe.
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (1993): Theodor Heuss (Deutschland und Europa, Heft 26). Stuttgart.
- Lijphart, Arend (2012): Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. 2. Auflage, New Haven.
- Maull, Hanns W. (1990): Germany and Japan: The New Civilian Powers. In: Foreign Affairs, 5/1990, S. 91–106.
- Niclaß, Karlheinz (2015): Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945–1949. Paderborn u. a.
- Obinger, Herbert/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) (2019): Handbuch Sozialpolitik. Wiesbaden.
- Riklin, Alois (2006): Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung. Darmstadt.
- Scharpf, Fritz W. (2009): Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Frankfurt am Main, New York.
- Scharpf, Fritz W. (2013): Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis. In: Armingeon, Klaus (Hrsg.): Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt. Wiesbaden, S. 567–596.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg.
- Schmidt, Manfred G. (2016): Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. 3. Auflage, München.
- Schmidt, Manfred G. (2017): Über die Demokratie in Europa. In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 2–3/2017, S. 529–552.
- Schmidt, Manfred G. (2018): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 4. Auflage, München.
- Schmidt, Manfred G. (2019, i. E.): Demokratietheorien. Eine Einführung. 6. Auflage, Wiesbaden.
- Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.) (2006): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949. Wiesbaden.
- Stone Sweet, Alec (2017): Constitutions and Judicial Power. In: Caramani, Daniele (Hrsg.): Comparative Politics. 4. Auflage, Oxford, S. 155–172.
- V-Dem (2018): Democracy For All? V-Dem Annual Democracy Report 2018. Universität Göteborg: V-Dem Institute (Varieties of Democracy Institute).

- Wolfrum, Edgar (2006): Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart. Stuttgart
- Zacher, Hans F. (1985): Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage, Heidelberg.
- Zacher, Hans F. (2004): Das soziale Staatsziel. In: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II. Verfassungsstaat. 3. Auflage, Heidelberg, S. 659–783.
- Zohlnhöfer, Reimut/Saalfeld, Thomas (Hrsg.) (2018): Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013–2017. Wiesbaden.

## ANMERKUNGEN

- 1 Dreier 2015, S. 7 f.
- 2 Di Fabio 1998.
- 3 So Theodor Heuss, der erste Bundespräsident der Bundesrepublik (Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 1993, S. 54).
- 4 Dreier 2015b, S. 21.
- 5 Batt 2003, S. 32.
- 6 Riklin 2006.
- 7 Stone Sweet 2000.
- 8 Grimm 2016.
- 9 Zacher 2004.
- 10 Zacher 1985, Umschlagtext..
- 11 Zacher 2004.
- 12 Dreier 2015b, S. 603.
- 13 Vgl. Niclauß 2015, Dreier 2015b und die Beiträge im vorliegenden Heft.
- 14 Der Parlamentarische Rat war die für die Ausarbeitung des Grundgesetzes zuständige, erstmals am 1. September 1948 einberufene Versammlung, die am 8. Mai 1949 das Grundgesetz mit Zweidrittelmehrheit beschloss. Der Parlamentarische Rat bestand aus 65 von den elf Landtagen der Westzonen gewählten Abgeordneten sowie aus fünf Vertretern Berlins, das unter dem Viermächtestatus stand und dessen Vertreter deshalb nur mit beratender Stimme teilnahmen.
- 15 Herzog 1974.
- 16 Vgl. für viele andere Schmidt/Zohlnhöfer 2006, Schmidt 2016, 2018.
- 17 Belege enthalten unter anderem die Civil Liberties-Skalen von Freedom House (2017) und der Datenanhang in V-Dem 2018.
- 18 V-Dem 2018.
- 19 Scharpf/Reisert/Schnabel 1976.
- 20 Hesse 1962.
- 21 Obinger und Schmidt 2019.
- 22 Maull 1990.
- 23 Mit weiteren Belegen Schmidt 2017 und Schmidt 2019, Kapitel 15, 26, 27, 28 und 30. Die Ermittlung der exakten Größe des Demokratiedefizits hierzulande und in anderen Demokratien ist allerdings ebenso eine der Herausforderungen zukünftiger Forschung wie die Beantwortung der Fragen, wie und unter welchen Bedingungen dieses Defizit schrumpft, wie und wann es expandiert, und inwieweit der Demos, die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger auf dieses Defizit reagieren – mit Abwanderung, Protest oder Loyalität – oder mit Ignoranz oder Toleranz.
- 24 Schmidt 2019.
- 25 Fuchs und Roller 2018.
- 26 Darnstädt 2003, 2004.
- 27 Wolfrum 2006.
- 28 Zohlnhöfer/Saalfeld 2018.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Manfred G. Schmidt studierte Anglistik und Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg, wurde 1975 an der Universität Tübingen promoviert und habilitierte sich 1981 an der Universität Konstanz im Fach Politische Wissenschaft. Er war Professor an der Freien Universität Berlin, der Universität Heidelberg und der Universität Bremen. Seit 2001 ist er wieder Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg. Schwerpunkte seiner Forschung und Lehre sind die Sozialpolitik in Deutschland im historischen und internationalen Vergleich, politische Institutionen und Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland sowie die Demokratietheorie. Seine international vergleichenden Studien wurden 1981 mit dem Stein Rokkan Prize for Comparative Social Research und 1995 mit dem Leibniz-Preis der Deutschen Forschungsgemeinschaft ausgezeichnet. Seit 2002 ist er Mitglied der Heidelberger Akademie der Wissenschaften und Korrespondierendes Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Er hat zahlreiche fachwissenschaftliche Veröffentlichungen vorgelegt, darunter das unlängst in der vierten Auflage erschienene Buch „Das politische System der Bundesrepublik Deutschland“ (C. H. Beck Verlag, München).

## IMPRESSUM

Die Zeitschrift „Bürger & Staat“ wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.

Direktor der Landeszentrale: Lothar Frick

Redaktion: Prof. Siegfried Frech, Lautenschlagerstraße 20, 70173 Stuttgart, Telefax (07 11) 16 40 99-77

Herstellung: Schwabenverlag AG, Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern (Ruitl),

Telefon (07 11) 44 06-0, Telefax (07 11) 44 06-174

Vertrieb: Neue Süddeutsche Verlagsdruckerei GmbH Ulm, Nicolaus-Otto-Straße 14, 89079 Ulm,

Telefon (07 31) 94 57-0, Telefax (07 31) 94 57-224, E-Mail: www.suedvg.de

Preis der Einzelnummer: EUR 3,33, Jahresabonnement EUR 12,80 Abbuchung.

Die namentlich gezeichneten Artikel stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

# Der Föderalismus – Das Prinzip des Bundesstaates im Wandel

Roland Sturm

Der Föderalismus in Deutschland beruht auf der Idee der vertikalen Gewaltenteilung zwischen den Ebenen des Bundes und der Länder in Ergänzung zur klassischen horizontalen Gewaltenteilung. Intention des Parlamentarischen Rates war es, Freiraum für starke und selbstbewusste Länder zu schaffen und diesen – wenn nötig – im Bundesrat ein Gegengewicht zum Bundestag zu geben. Eine wichtige Aufgabe dieses Verbundsystems ist nach heutigem Verständnis nicht zuletzt die Nivellierung der Finanzunterschiede zwischen den Ländern und damit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Ungeachtet der Föderalismusreformen (2006, 2009 und 2017) gehört diese Verflechtung zu den Markenzeichen des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Ausgehend von den demokratiesichernden Wurzeln des Föderalismus erläutert Roland Sturm diesen Grundpfeiler der bundesrepublikanischen Verfassung. Der Beitrag diskutiert die Wurzeln, Entwicklungen sowie das sich wandelnde Föderalismusverständnis und die wesentlichen Reformen des föderalen Systems. ■

## Föderalismus: Grundpfeiler der Verfassung

Die Gliederung des deutschen Staatswesens in Länder und die Mitwirkung der Länder bei der Bundesgesetzgebung durch den Bundesrat sind sichtbarster Ausdruck der föderalen Verfassungsordnung. Der Bundesrat wird in den Medien häufig zum Thema, wenn es um parteipolitisch motivierte „Blockaden“ von im Bundestag verabschiedeten Gesetzen geht. Zusätzlich zu Entscheidungen in der Landespolitik rufen die in den meisten Ländern alle fünf Jahre stattfindenden Landtagswahlen die Eigenständigkeit der Länder regelmäßig in Erinnerung.

Für viele Bürgerinnen und Bürger stellt sich trotz dieser unübersehbaren Präsenz des Föderalismus in der deutschen Politik die Frage, welche Rolle spielt eigentlich der Föderalismus in der deutschen Demokratie? Wissen Wählerinnen und Wähler, welche politische Ebene wofür verantwortlich ist? Oder gilt „der ansonsten von Bundespolitikern, auch von der Bundeskanzlerin, oft strapazierte Satz [...]. Den Bürgern ist es egal, wer zuständig ist.“<sup>1</sup> Was zählt ist das Ergebnis. Eine solche Sichtweise passt in das Gesamtbild der politischen Diskussion, die als Maßstab für Reformen des Föderalismus häufig (und in Verkennung des Grundgesetzes) die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ nennt.

## Weshalb Föderalismus?

Woher kommt diese Unsicherheit bei der Beurteilung eines Grundpfeilers unserer Verfassung? Diese lässt hinsichtlich

der Bedeutung des Föderalismus in der Ordnung des Grundgesetzes keinen Zweifel. Artikel 20, Absatz 1, Grundgesetz (GG) legt fest: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Artikel 79, Absatz 3, erklärt sogar eine Änderung des Grundgesetzes, welche die in Artikel 20 niedergelegten Grundsätze der Verfassung berührt bzw. die Gliederung des Bundes in Länder und deren grundsätzliche Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes in Frage stellt, für unzulässig. Während andere Bestimmungen des Grundgesetzes mit einer Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat verändert werden können, ist der Föderalismus also kraft Verfassung im Rahmen der Ordnung des Grundgesetzes mit einer „Ewigkeitsgarantie“ versehen.

Was aber ist die Aufgabe des deutschen Föderalismus? Im Vorfeld der Gründung der Bundesrepublik 1949 war sowohl den alliierten Siegermächten als auch den deutschen Politikerinnen und Politikern in den bereits bestehenden Ländern klar, dass eine föderale Ordnung nicht gebraucht wird, um auseinanderstrebende regionale Loyalitäten in das neue Staatswesen einzubinden oder nationalen Minderheiten eine Stimme zu geben.<sup>2</sup> Dies heißt nicht, dass es solche regionalen Loyalitäten in Deutschland nicht gibt. Bis heute hat für die überwiegende Mehrzahl der Deutschen ihre landsmannschaftliche Verbundenheit lebenspraktische Bedeutung. Regionale Loyalitäten spielen eine kulturell-gesellschaftliche, aber eben keine ausgeprägt politische Rolle.<sup>3</sup> Die neugegründeten Länder orientierten nach dem Zweiten Weltkrieg zudem ihre Grenzen, mit Ausnahme Bayerns, Hamburgs oder Sachsens, nicht an historischen Vorläufern.

Der deutsche Föderalismus hat vor allen Dingen zwei Wurzeln: eine historische und eine demokratiesichernde. Die Vorgeschichte des Föderalismus wird nicht selten mit einer Vielzahl staatlicher Einheiten auf deutschem Boden gleichgesetzt. Betrachtet man die deutsche Geschichte aus dieser Perspektive, so kann man die Ursprünge des deutschen Föderalismus bis zum Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation (962–1806) zurückverfolgen. Das Problem der historischen Betrachtung liegt darin, dass Vielfalt – im Sinne der Autonomie von Gliedstaaten – sich vor der Durchsetzung einer demokratischen und republikanischen Verfassung in Deutschland am stärksten entfaltete. Dies galt auch für das 1871 gegründete Deutsche Reich. Die ihm nachfolgende Weimarer Republik (1919–1933) verband mit der Demokratie weniger den Föderalismus als vielmehr den dezentralisierten Einheitsstaat. Erst die Gründung der Bundesrepublik erlaubte – nicht zuletzt auf Drängen der Alliierten und wegen der abschreckenden Wirkung der nationalsozialistischen Diktatur im Einheitsstaat – einen neuen Anlauf, die demokratiesichernden Möglichkeiten des Föderalismus auszuschöpfen. Föderalismus in Deutschland gründet sich heute in erster Linie auf die Idee der vertikalen Gewaltenteilung zwischen den politischen Ebenen des



Bundes und der Länder in Ergänzung zur klassischen horizontalen Gewaltenteilung zwischen ausführender, gesetzgebender und rechtsprechender Gewalt.

Was zunächst abstrakt klingt, hat ganz konkrete Folgen: Das Grundgesetz geht in seinem Artikel 30 davon aus, dass alle Kompetenzen, die es nicht ausdrücklich dem Bund zuweist, Aufgaben der Länder bleiben. Dies kann als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips verstanden werden, zumal das Grundgesetz (Artikel 72, Absatz 2) die Ausweitung möglicher Aufgaben des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung teilweise an eine Reihe von Voraussetzungen bindet (Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit). Der Bund soll also nur Gesetzgebungskompetenzen an sich ziehen, wenn er die staatlichen Aufgaben besser erledigen kann als die Länder, eine solche Art der Aufgabenerledigung also im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist, wie es im Grundgesetz heißt. Die Alliierten legten auch größten Wert darauf, die Länder mit einer ausreichenden eigenen Finanzausstattung zu versehen, um ihre Unabhängigkeit zu sichern. Darüber hinaus regten sie an, die Länder neu zu gliedern, um zu vermeiden, dass diese zu groß oder zu klein sind, um ihre Aufgaben angemessen zu erledigen.

Die Landesebene ist nach föderalem Verständnis eine weitere Ebene der deutschen Demokratie, die in doppelter Weise dazu beitragen soll, diese zu sichern: Zum einen durch die Möglichkeiten der zusätzlichen Teilhabe und der Bürgernähe, welche die Landesebene bietet, und zum anderen durch die Kontrolle der Bundespolitik, die durch eine Machtteilung erreicht wird, da die Länder im Bundesrat die Bundesgesetze mitgestalten. Was nach dem Scheitern der ersten gesamtdeutschen Ministerpräsidentenkonferenz im Jahr 1947 und der Abschaffung der Länder 1952 in der 1949 gegründeten DDR nicht vorhersehbar war, nämlich eine föderale Ordnung für Gesamtdeutschland, wurde 1990 mit der deutschen Einheit möglich. Die föderale Ordnung des Grundgesetzes erwies sich als Glücksfall, weil

sie der ostdeutschen Bevölkerung die Möglichkeit bietet, auch nach dem Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland durch ihre eigenen Landesregierungen und Landesparlamente vor Ort und auf der gesamtstaatlichen Ebene weiterhin politisch gestalten zu können. Neben der Teilhabe und Kontrollfunktion der föderalen Ordnung ist deshalb auch deren Repräsentationsfunktion zu nennen, die selbstverständlich auch von den westdeutschen Ländern genutzt wird (vgl. Tabelle 1).

### Entwicklungen des föderalen Systems nach 1949

Das bisher gezeichnete Bild eines von den Ländern deutlich beeinflussten Bundesstaates und des Gewichtes der Demokratiesicherung durch die föderale Ordnung muss mit Blick auf die Entwicklung des deutschen Föderalismus nach 1949 allerdings deutlich eingeschränkt werden. Eine Reihe von Gründen ist hierfür verantwortlich:

#### Parteienwettbewerb statt Kooperation

Erstens ist zu beobachten, dass Argumente der Effizienz von Regierungshandeln auf Bundesebene in Konkurrenz traten mit der Forderung nach Teilhabe der Länder. Die Abwertung einer kritischen Haltung der Länder im Bundesrat als „Blockade“ ist ein typisches Beispiel für eine Erwartungshaltung, die effizientes Regieren höher bewertet als die Mitwirkung der Länder. Allerdings geht es nicht immer um Länderinteressen im Bundesrat, so dass der Blockadevorwurf nicht von vorneherein unangemessen ist. Der deutsche Föderalismus, so wie ihn die Verfassung konzipiert hat, hat eine blinde Stelle. Er stellt den Parteienwettbewerb nicht in Rechnung. Parteien rekrutieren das Personal für Regierungen auch der Länder und geben so als Richt-

**Tabelle 1: Die deutschen Länder**

Land	Einwohner in Mio. (2016)	Fläche in km <sup>2</sup>	BIP je Einwohner in Euro (2017)	Sitze im Bundesrat
Baden-Württemberg	10,951	35.748	44.886	6
Bayern	12,930	70.542	45.810	6
Berlin	3,574	891	38.032	4
Brandenburg	2,494	29.654	27.675	4
Bremen	0,678	419	49.570	3
Hamburg	1,810	755	64.567	3
Hessen	6,213	21.115	44.804	5
Mecklenburg-Vorpommern	1,610	23.294	26.560	3
Niedersachsen	7,962	47.641	36.164	6
Nordrhein-Westfalen	17,850	34.112	38.645	6
Rheinland-Pfalz	4,066	19.858	35.455	4
Saarland	0,996	2.571	35.460	3
Sachsen	4,081	18.449	29.856	4
Sachsen-Anhalt	2,236	20.453	27.221	4
Schleswig-Holstein	2,881	15.804	32.342	4
Thüringen	2,158	16.202	28.747	4

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

schnur von Länderpolitik parteiliche Geschlossenheit bei bestimmten Themen bundesweit vor. Im Parteienwettbewerb steht der Konkurrenzgedanke im Vordergrund, der nicht immer mit dem durch den Bundesrat verkörperten Kooperationsgedanken („die Länder wirken mit“) vereinbar ist. Hinzu kommt, dass das Ministerpräsidentenamt in den Ländern nicht selten als wichtiger Schritt für eine bundespolitische Karriere gilt, so dass schon das Eigeninteresse der politisch Handelnden sich nicht ausschließlich an der Landespolitik und an der Konfliktschlichtung parteipolitischer Kontroversen orientiert.

### Internationalisierung führt zu Bedeutungsverlust

Der zweite Grund, weshalb die Landespolitik als wichtige politische Arena weniger Beachtung findet, ist der Bedeutungsverlust der Länder in Zeiten einer sich immer stärker internationalisierenden Politik, die viele Bereiche des politischen Lebens betrifft und vor allem im Hinblick auf eine fortschreitende Europäisierung der deutschen Politik greifbar wird. Der Präsident bzw. die Präsidentin des Bundesrates wählt jährlich bis zu 200 EU-Vorhaben von Belang für die Länder und damit für eine Beratung in den Ausschüssen aus.<sup>4</sup> Der Versuch der Länder, dem durch die Europäisierung der deutschen Politik erzeugten Bedeutungsverlust, also ihrer Herabstufung zur dritten Ebene der Politik nach der EU und dem Bund, durch stärkere Beteiligung an der Politikgestaltung auf europäischer Ebene entgegenzuwirken, war bisher nur mäßig erfolgreich.

Der Vertrag von Lissabon räumt dem Bundesrat ein Klage-recht vor dem Europäischen Gerichtshof ein, um Kompetenzüberschreitungen der EU, wenn es um Länderkompetenzen geht, zu stoppen. Mit anderen Parlamenten zusammen kann der Bundesrat mit aufschiebender Wirkung auch Einspruch gegen Rechtsakte der EU erheben. Das Problem ist nur, dass diese politischen Instrumente sehr spät kommen. Die wichtigsten Integrations-schritte wurden bereits gegangen, und die erwähnten Eingriffe der Länder in die EU-Politik gestalten nicht, sie verhindern Entscheidungen nur (falls sie überhaupt greifen). Die Föderalismusreform des Jahres 2006 hat deutlich gemacht, wo die Länder un-

angefochten für die Bundesrepublik Deutschland in der EU sprechen können, weil sie auf diesen Politikfeldern zuständig sind. Artikel 23, Absatz 6, Grundgesetz nennt die schulische Bildung, Kultur und Rundfunk.

Zusätzlich zur innerstaatlichen Beteiligung der Länder an der Brüsseler Gesetzgebung auch im Kontext deutscher Positionsbestimmung auf Politikfeldern, für welche die Länder nicht alleine Verantwortung tragen, sind die Länder durch die Lobbyarbeit ihrer Vertretungen und ihre Mitarbeit im beratenden Ausschuss der Regionen (AdR) auf europäischer Ebene präsent. In diesen Zusammenhängen wird von Ländervertretern bemerkenswerte, aber öffentlich wenig beachtete Arbeit im Detail geleistet. Der durch die Europäisierung der deutschen Politik hervorgerufene Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb der föderalen Ordnung in Deutschland – und vor allem der Länderparlamente – kann aber so nicht aufgefangen werden.

### Ausbau des Sozialstaates verschiebt die Gewichte

Ein dritter Grund für die Verschiebung der Gewichte im deutschen Föderalismus zugunsten des Bundes ist im deutschen Verständnis des sozialen Bundesstaates zu suchen. Der Ausbau des Sozialstaates bedeutete einen Aufgabenzuwachs für den Bund, vor allem aber weckte er die Erwartung, „einheitliche Lebensverhältnisse“ seien garantiert – eine Erwartungshaltung, die sich nach der deutschen Einheit politisch wesentlich stärker bemerkbar machte. Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber nicht zu einer solchen Politik der „einheitlichen Lebensverhältnisse“.<sup>5</sup> Aber der deutsche Föderalismus wurde in der öffentlichen Debatte längst nicht mehr an den Chancen gemessen, die er für politische Beteiligung und landesspezifische Innovation bot, sondern vielmehr an seinem Beitrag zu politischen Entscheidungen, die individuelle Lebensstandards verbessern. Damit tauchte das Effizienzargument in neuem Gewande auf. Die Tatsache, dass in Deutschland für die Verwaltung vorwiegend die Länder zuständig sind, wurde zum Anlass genommen, dem Föderalismus Umsetzungsdefizite anzulasten, wenn der Bund sich für eine zentrale Lösung (z. B. bei der Betreuung von „Hartz-IV“-Empfängern)

**Tabelle 2: Föderalismusverständnis und Föderalismusreformen**

	Föderalismusverständnis	Föderalismusreform
Nachkriegsdeutschland	Lehren aus den negativen Erfahrungen des Nationalsozialismus und der Weimarer Republik	Grundgesetz 1949
1950er und 1960er Jahre	Vorrang für die Modernisierung der Gesellschaft	Steuerreform 1955, Ausschöpfen der konkurrierenden Gesetzgebung
Ende der 1969er bis Ende der 1970er Jahre	Globalsteuerung der Wirtschaft durch den Staat (Keynesianismus)	Föderalismusreform 1969
1989/90 Deutsche Einheit	Anpassungsreform	Föderalismusreform 1994
Anfang des 21. Jahrhunderts	Ende der relativen Homogenität der deutschen Gesellschaft, Entgrenzung des Nationalstaats (Europäisierung), Kritik an Politikverflechtung	Föderalismusreform I 2006
Heute	Föderalismus als Verwaltungsaufgabe, Verwischen der politischen Zuständigkeiten (z. B. gefordertes Ende des „Kooperationsverbots“), Bund steuert durch seine Finanzkraft	Föderalismusreform II 2009 Föderalismusreform III 2017

Quelle: Eigene Darstellung, Roland Sturm.



Die Gliederung des deutschen Staatswesens in Länder und die Mitwirkung der Länder bei der Bundesgesetzgebung durch den Bundesrat sind sichtbarster Ausdruck der föderalen Verfassungsordnung. Der Bundesrat wird in den Medien häufig zum Thema, wenn es um parteipolitisch motivierte „Blockaden“ von im Bundestag verabschiedeten Gesetzen geht. picture alliance/dpa

stark machte. Der Mitgestaltungswunsch der Länder bei deutscher und europäischer Politik muss ohne das Einbeziehen der ursprünglichen demokratietheoretischen Begründung des Föderalismus in der Tat befremdlich erscheinen und hat in der politischen Debatte Vorschläge zur Verwaltungsmodernisierung provoziert. Diese Debatte geht aber am Kern des Problems vorbei. Mit der Festlegung, dass für eine gute föderale Ordnung nur das Ergebnis von Politik zählt, ist das Zustandekommen von Politik zweitrangig geworden, und die Länder müssen plötzlich begründen, weshalb sie nicht nur Verwalter, sondern auch Gestalter von Politik sein wollen.

## Reformen

Die sich wandelnde Sichtweise des Föderalismus schlug sich immer wieder in Reformen des Grundgesetzes nieder. Hintergrund des ursprünglich dominierenden Föderalismusverständnisses waren die Lehren, die aus dem Zentralismus der nationalsozialistischen Diktatur und den Erfahrungen der Weimarer Republik gezogen wurden. Ein typisches Beispiel hierfür ist die schon erwähnte Ausstattung der Länder mit ausreichenden Steuerquellen. Von 1949 bis 1955 erhielten die Länder das gesamte Aufkommen der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer. Der Bund erhielt die Mehrwertsteuer und die Kommunen die Gewerbesteuer.

## Vorrang für die Modernisierung der Gesellschaft

Bereits in den 1950er Jahren geriet allerdings ein Verständnis von Bundesstaatlichkeit, das die Demokratiesicherung in den Vordergrund stellt, im öffentlichen Bewusstsein allmählich in Vergessenheit. Mit dem Wirtschaftswunder verband sich ein Modernisierungsglaube, der das Denken in der Wirtschaftlichkeit großer Einheiten auf die Politik übertrug und die Zukunft in der Massenproduktion und der zunehmenden Interdependenz des sozialen Lebens im Allgemeinen sah.<sup>6</sup> Es überrascht deshalb wenig, dass im deutschen kooperativen Föderalismus der Bund nun eine Führungsrolle übernahm und die Möglichkeiten nutzte, Kompetenzen der Länder zu übernehmen, die sich ihm aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnisse im Grundgesetz boten. Dies ist nicht als Putsch gegen die Länder geschehen, sondern geschah durchaus mit ihrer Zustimmung, da auch sie in der Zentralisierung Vorteile für die Aufgabenerledigung des Staates sahen. Die Länder willigten folgerichtig ein, 1955 ein Drittel des Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens an den Bund abzutreten, damit dieser besser in der Lage war, seine Aufgaben zu erfüllen.

## Globalsteuerung der Wirtschaft durch den Staat

Um einen Weg für die Bundesrepublik aus der ersten, aus heutiger Sicht wenig dramatischen Wirtschaftskrise in der Nachkriegszeit von 1966/67 zu finden, entschied sich die von 1966 bis 1969 regierende Große Koalition für eine weitgehende Reform des Grundgesetzes. Bei der Umsetzung des Ziels der Anpassung des Grundgesetzes an die Erfordernisse der Globalsteuerung der Wirtschaft durch den Staat wurde auch die föderale Ordnung grundlegend verändert. Die Dominanz des Bundes in der Gesetzgebung wurde verstärkt und die Kooperation von Bund und Ländern wurde systematisiert und zur Politikverflechtung auch mit Hilfe neuer Instrumente, wie der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern und dem großen Steuerverbund aller wichtigen Steuerquellen (75 Prozent des gesamten Steueraufkommens), ausgebaut. Die Rahmengesetzgebung, die dem Bund erlaubte, den Ländern Grenzen für eine eigenständige Gesetzgebung zu setzen, wurde ausgeweitet. Mit dem neuen Grundgesetzartikel 104a bot sich der Bund in umfassender Form als Mitfinanzierer staatlicher Aufgaben an und köderte so die Länder, wie sich erwies, erfolgreich (man nannte dies den „Goldenen Zügel“ des Bundes).<sup>7</sup>

Aus der Sicht des die Globalsteuerung wirtschaftspolitisch legitimierenden Keynesianismus war ein abgestimmtes Verhalten von Bund und Ländern in der Ausgaben- und Steuerpolitik zur Konjunktursteuerung unabdingbar. Für den deutschen Föderalismus bedeutete die neue Verfassungsfassung allerdings eine zentralisierende Neuinterpretation des Bundesstaatsprinzips und vor allem die Notwendigkeit verstärkter Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Entscheidungsfindung. Die Politikinitiative wanderte zwar immer mehr zum Bund, „Durchregieren“ konnte dieser aber dennoch nicht. Der Föderalismus wurde verflochtener, intransparenter und regierungslastiger. Zur Entscheidungsfindung war er immer stärker auf Kompromisse auf dem kleinsten inhaltlich gemeinsamen Nenner zwischen Bund



Eine Menschenmenge feiert in der Nacht auf den 3. Oktober 1990 die deutsche Wiedervereinigung vor dem Reichstagsgebäude in Berlin. Mit der deutschen Einheit verlor die deutsche Gesellschaft beträchtlich an sozio-ökonomischer Homogenität. Die Jahre der Prosperität waren angesichts größerer weltwirtschaftlicher Konkurrenz für die deutsche Wirtschaft vorüber. Es ging nun politisch weniger darum, zwischen den politischen Ebenen Ressourcen zu verteilen als diese umzuverteilen.

picture alliance/dpa

und Ländern angewiesen. Die nötige Zustimmung zu Entscheidungen im Föderalismus konnte vor allem dann erreicht werden, wenn alle Beteiligten einen (finanziellen) Nutzen hatten, was nicht zuletzt zur Erhöhung der Staatsverschuldung des Bundes beitrug, da dieser üblicherweise die entsprechenden Mittel zur Verfügung stellte.

#### Anpassungen durch die deutsche Einheit 1989/1990

Mit der deutschen Einheit wurde eine Anpassung der Verfassung an die neue politische Konstellation erforderlich. Zwar hatte sich die herrschende Meinung in der Volkswirtschaftslehre längst von keynesianischen Ideen verabschiedet. Die Leiche „Globalsteuerung“ im Grundgesetz zu entsorgen, hatte sich aber bisher noch keine Partei zum Ziel gesetzt. Die vor allem auf Beamtenebene entstandenen Strukturen der Politikverflechtung hatten inzwischen Entscheidungstraditionen und -routinen entwickelt, an denen die Politik ungern rütteln wollte. Für die Umsetzung der deutschen Einheit nötige Anpassungen ließen sich auch ohne eine Große Koalition in der Bundesregierung im Bundestag beschließen. Aus Sicht des Föderalismus waren insbesondere die Veränderungen im Bundesrat und die Umformulierungen in Artikel 72, Absatz 2 von Bedeutung. Die Stimmenspreizung im Bundesrat (drei bis fünf Ländervertreter je Land) wurde zum Nachteil der großen Länder nur moderat modifiziert. Die größten vier Länder erhielten sechs statt fünf Stimmen (vgl. Tabelle 1). Für die (kleinen) ostdeutschen Länder bedeutete dies eine sehr faire Repräsentationsbasis im Bundesrat.

Der Artikel 72, Absatz 2 wurde 1994 etwas vorsichtiger formuliert. Der Bund sollte nur noch dann sein Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung auf den im Grundgesetz genannten Gebieten wahrnehmen dürfen, wenn dies erforderlich sei, um die Rechts- oder Wirtschaftseinheit bzw. die *Gleichwertigkeit* der Lebensverhältnisse aufrecht zu erhalten. Zuvor hatte ein vom Bund festgestelltes Bedürfnis bereits ausgereicht, um Bemühungen um eine *Einheitlichkeit* der Lebensverhältnisse mit der konkurrierenden Gesetzgebung zu legitimieren. Das Bundesverfassungsgericht hielt diese alte Formulierung für nicht justitiabel. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat erstmals 2002 die Grenzen des Zugriffs des Bundes auf die konkurrierende

Gesetzgebung abgewogen, nachdem der Bund vorher mangels einer solchen Grenzziehung quasi „freie Hand“ hatte. Der Zweite Senat kam zu dem Schluss: „Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“<sup>8</sup> Diese Formulierung legte die Hürde für den bundesstaatlichen Zugriff auf die konkurrierende Gesetzgebung deutlich höher.

Das Gerichtsurteil, dem weitere zugunsten einer größeren Länderautonomie folgten, war auch ein Indikator dafür, dass inzwischen in der Politik und in der interessierten Öffentlichkeit die kritischen Stimmen hinsichtlich der Verwirklichung des Bundesstaatsprinzips überwogen. Der ökonomische Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – kritisierte die mangelnde ökonomische Effizienz und die fehlenden Leistungsanreize der föderalen Ordnung, die vor allem der Finanzausgleich im deutschen Föderalismus zu verantworten habe. Aus demokratietheoretischer Perspektive wurde auf den Bedeutungsverlust der Länderparlamente, die Intransparenz und die Exekutivlastigkeit von Entscheidungsprozessen verwiesen, und viele Länderregierungen beklagten ihre unzureichenden Einflussmöglichkeiten auf europäischer Ebene. Das gesamte Umfeld des deutschen Föderalismus hatte sich zudem dramatisch gewandelt. Mit der deutschen Einheit verlor die deutsche Gesellschaft beträchtlich an sozio-ökonomischer Homogenität. Die Jahre der Prosperität waren angesichts größerer weltwirtschaftlicher Konkurrenz für die deutsche Wirtschaft vorüber. Es ging nun politisch weniger darum, zwischen den politischen Ebenen Ressourcen zu verteilen als diese *umzuverteilen*. Wo es Gewinner und Verlierer gab, war der Konfliktstoff größer, aber auch der Wille, den Föderalismus neu zu gestalten. Und schließlich sah sich der Föderalismus auch in Europa in der Defensive, zumindest aber in eine Mehrebenenpolitik eingebunden, die es erforderte, die eigenen Handlungsmöglichkeiten und -chancen neu zu justieren und zu definieren.

Gemessen an all diesen Herausforderungen ist die Föderalismusreform 2006 eher bescheiden ausgefallen.<sup>9</sup> Sie hat Bundesstaatlichkeit nicht, wie einige hofften, völlig neu definiert. Die Idee des Wettbewerbsföderalismus, also ein weitgehendes Trennsystem von Bundes- und Länderkompetenzen, eine größere Steuerautonomie der Länder und ein Ausbau der Landesparlamente zu Zentren regionaler Politik auch für Europa, ist nicht einmal ansatzweise verwirklicht worden. Die Länderneugliederung, die seit 1976 nur als Möglichkeit („kann“ erfolgen) im Grundgesetzartikel 29 steht, nachdem 1949 der Gesetzgeber noch an die Pflicht zur Neugliederung gebunden war („muss“ erfolgen), wurde von vorneherein aus der Reformdebatte ausgeblendet. Der Finanzausgleich, also die Regeln für Ausgleichszahlungen zwischen Bund und Ländern (vertikaler Finanzausgleich) und der Länder untereinander (horizontaler Finanzausgleich), wurde durch eine Reform des Jahres 2005 schon vor der Föderalismusreform I bis 2019 festgeschrieben und deshalb aus dem Reformwerk ausgeblendet.

Trotz des Ausklammerns dieser heiklen Punkte waren die Beratungen zur Föderalismusreform begleitet von der stetigen Furcht der Beteiligten, zu den Verlierern des Reformprozesses zu gehören. Bei aller Uneinigkeit im Detail bestand Einigkeit über den beklagenswerten Sachverhalt, dass es eine unstrittige gemeinsame Idee oder gar eine gemeinsame Zielvorstellung von Bundesstaatlichkeit der Länder und von Bund und Ländern heute nicht mehr gibt. Ohne einen solchen Maßstab musste der Erfolg der Reform alleine daran gemessen werden, ob Einigkeit unter den Verhandlungspartnern zu erzielen war. Erst die Große Koalition des Jahres 2005 im Bund hob die Beratungen aus dem Parteienstreit, der den Streit von Bund und Ländern zusätzlich überlagerte, und ermöglichte eine Reform, die wenigstens

ansatzweise die Handlungsspielräume der Länder verbesserte und dafür sorgte, dass die Zahl der zustimmungspflichtigen und damit potentiell als Blockademunion zur Verfügung stehenden Gesetze im Bundesrat sank.

In der politischen Praxis erneuerte die Föderalismusreform I das Konzept des Bundesstaates durch die Anerkennung der Möglichkeit größerer Vielfalt im deutschen Föderalismus, auch wenn sich die Länder mit eigenständigen Regelungen zum Ladenschluss, zum Nichtraucherschutz, zur Gefängnisverwaltung oder zur Lehrerbesoldung weiterhin schwer tun. Die Vorstellung, dass Vielfalt das logische Ergebnis eines gelebten Föderalismus ist und nicht, wie bisher angenommen, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, fällt insbesondere jenen schwer, die Vielfalt als Verwaltungsfehler der Länder verstehen und nicht als Ausdruck demokratischer Willensbildung in den Landtagen. Die mögliche größere Vielfalt im Bundesstaat geht bei der Föderalismusreform I einher mit der Reduktion erzwungener Einheitlichkeit durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung und der Gemeinschaftsaufgabe „Bau von Hochschulen und -kliniken“ sowie der Reduktion von Materien der konkurrierenden Gesetzgebung.

Eine weitere Neuerung ist die Möglichkeit von Asymmetrien im deutschen Bundesstaat. Bisher war man davon ausgegangen worden, dass Bundesgesetze überall in Deutschland in gleicher Weise gelten und in gleicher Weise ausgeführt werden. Mit dem im Grundgesetz nun festgeschriebenen Recht der Länder auf sechs Gebieten<sup>10</sup> von bundeseinheitlichen Regelungen abzuweichen (Artikel 72, Absatz 3) und der Möglichkeit der Länder zur Abweichung von Bundesregelungen bei der Ausführung von

**Tabelle 3: Die Mechanik der Schuldenbremse<sup>11</sup>**

	Bund	Länder
Nullverschuldung	Bei einer Verschuldung von 0,35 Prozent des BIP bereits erreicht	Nullverschuldung heißt Nullverschuldung
Nullverschuldung ab:	2016	2020
Ausnahmen	Bei Nachtragshaushalten wegen Abweichungen im Vollzug des Haushalts weiterer Spielraum von drei Prozent der veranschlagten Steuereinnahmen	Keine
Konjunkturkomponente	Erlaubt Verschuldung von 1,5 Prozent des BIP	Erlaubt Verschuldung von 1,5 Prozent des BIP
Übergangsregeln	Keine	Konsolidierungshilfen für Bremen, Saarland, Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Insgesamt 800 Millionen Euro, finanziert aus Umsatzsteueranteilen von Bund und Ländern
Sanktionen vor 2020	Keine	Keine. Für die Empfänger der Konsolidierungshilfen: Verwarnung. Zurückhalten von einem Drittel der jährlichen Zahlung bzw. Rückzahlung der erhaltenen zwei Drittel.
Sanktionen nach 2016 bzw. 2020	Sanierungsverfahren über fünf Jahre durch Vereinbarung mit dem Stabilitätsrat. Halbjährliche Berichtspflicht. Bei Fehlverhalten Aufforderung zur Besserung. Nach einem Jahr erneute Aufforderung. Neues Sanierungsprogramm etc.	Sanierungsverfahren über fünf Jahre durch Vereinbarung mit dem Stabilitätsrat. Halbjährliche Berichtspflicht. Bei Fehlverhalten Aufforderung zur Besserung. Nach einem Jahr erneute Aufforderung. Neues Sanierungsprogramm etc.

Quelle: Eigene Darstellung, Roland Sturm

Bundesgesetzen (Verwaltungsverfahren) oder für die Einrichtung von Behörden, die für die Verwaltung von Bundesgesetzen bestimmt sind (Artikel 84, Absatz 1), wurde der deutsche Föderalismus marginal asymmetrischer.<sup>12</sup>

### Föderalismusreform II und III

Die 2009 beschlossene Föderalismusreform II sollte sich ursprünglich vor allem einer Neuordnung des Länderfinanzausgleichs widmen. Von den Bemühungen, den Finanzföderalismus zu reformieren, blieb neben diversen Bereinigungen in der Verwaltungs- und Staatspraxis das Thema Begrenzung der jährlichen Nettoneuverschuldung der Haushalte des Bundes und der Länder (Schuldenbremse).<sup>13</sup> Die Föderalismusreform II setzte zusätzlich mit Hilfe einer Erweiterung des Artikels 104b Grundgesetz die Einschränkungen für Finanzhilfen des Bundes an die Länder teilweise außer Kraft. Ziel dieser Neuformulierung war die nachträgliche Rechtfertigung der Eingriffe des Bundes im Zusammenhang mit der Finanzkrise von 2007/08 (Konjunkturprogramm). Abweichend von dem Verbot, dass der Bund bei genuinen Länderangelegenheiten nicht mitfinanzieren darf, hieß es nun im Grundgesetz, Art. 104b, Satz 1, der Bund kann „im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.“

Kern der Föderalismusreform II ist das Einfügen einer Schuldenbremse in das Grundgesetz. Die Mechanik der Schuldenbremse, so wie sie ins Grundgesetz geschrieben wurde, ist aus mehreren Gründen bemerkenswert. Zum einen wegen der verfassungsrechtlich zweifelhaften Idee, den Länderhaushalten und damit dem Landesgesetzgeber durch eine bundesgesetzliche Regelung Grenzen zu setzen. Zu erwarten wäre eigentlich gewesen, dass die jeweiligen Landtage für ihre Landesverfassungen die Vorschrift eines ohne Kreditaufnahme ausgeglichenen Haushalts beschließen. Zum zweiten überrascht die Wiederbelebung des Keynesianismus samt dem Anspruch, Konjunkturzyklen beherrschen zu können; eine Idee, die schon einmal aufgegeben wurde, als die Tatsache, dass nationale Volkswirtschaften angesichts der Globalisierung eine Fiktion sind, noch weit weniger Allgemeingut war.

Überwacht wird das Wohlverhalten der Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, durch den neugegründeten Stabilitätsrat. Diesem gehören an der Bundesminister der Finanzen, die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder und der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie. Den Vorsitz im Stabilitätsrat führen gemeinsam der Bundesminister der Finanzen und der Vorsitzende der Länderfinanzministerkonferenz.

Der Stabilitätsrat tritt mindestens zweimal jährlich zusammen. Die Beschlüsse des Stabilitätsrats werden mit der Stimme des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder gefasst. Bei Entscheidungen, die ein bestimmtes Land betreffen, ist dieses nicht stimmberechtigt. Bei Entscheidungen, die den Bund betreffen, genügt die Mehrheit von zwei Dritteln aller stimmberechtigten Mitglieder. Mit dem Stabilitätsrat wurde ein neues wichtiges Element der Politikverflechtung in das Grundgesetz eingefügt. Die Fantasie der Reformer war hier entschieden rückwärtsgerichtet, hatte sich die Föderalismusreform I doch als eines



Überwacht wird das Wohlverhalten der Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, durch den Stabilitätsrat. Diesem gehören der Bundesminister der Finanzen, die für Finanzen zuständigen Minister der Länder und der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie an. Den Vorsitz im Stabilitätsrat führen gemeinsam der Bundesminister der Finanzen und der Vorsitzende der Länderfinanzministerkonferenz. Das während einer Pressekonferenz aufgenommene Foto zeigt den von 2009 bis 2017 amtierenden Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble.

picture alliance/dpa

ihrer wichtigsten Ziele den Abbau der Politikverflechtung von Bund und Ländern gesetzt.

Ungelöst blieb das Problem, wie es mit dem Länderfinanzausgleich weitergehen sollte, der 2019 ebenso wie der Solidaripakt und einige Übergangsfinauzierungen des Bundes für 2006 entstandene neue Länderaufgaben ausläuft. Bund und Länder einigten sich mit der Föderalismusreform III von 2017<sup>14</sup> auf die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs und die Finanzierung des Finanzbedarfs der Länder durch zusätzliche Umsatzsteueranteile des Bundes. Dies ist mehr als eine technische Neuerung, denn der im Vergleich zu den anderen Finanzierungsquellen der Länder weniger bedeutende Länderfinanzausgleich hatte im deutschen Föderalismus den hohen Stellenwert der gelebten „bündischen Solidarität“ der Länder untereinander. Die Länder sind nun ab 2020 noch stärker mangels bedeutender eigener Steuereinnahmen und wegen der Kontrollwirkung der Schuldenbremse auf das finanzielle Wohlbefinden des Bundes angewiesen bzw. auf die Verhandlungen mit diesem über Umsatzsteueranteile. Das Saarland und Bremen erhalten neue Sanierungshilfen von jeweils 400 Millionen Euro jährlich zur Einhaltung der Schuldenbremse. Zudem setzte der Bund eine Änderung des Artikels 104b, Satz 2 durch, der ihm bei Finanzhilfen weitgehenden Zugriff auf die Regierungspraxis der Länder ermöglicht. So heißt es im Grundgesetz: „Das Bundesgesetz oder die Ver-

waltungsvereinbarung kann Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen.“ Der Artikel 104c erlaubt nun dem Bund, sich in die Bildungskompetenz der Länder einzumischen: „Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren.“ Zudem erhält der Bund die Hoheit über die Verwaltung der Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen. Der Bund bietet Geld, dafür bekommt er Kompetenzen. Dieses Muster der Bund-Länder-Beziehungen beginnt sich zu etablieren. Als verfassungsfremdes Verfassungsrecht erscheint der neue Artikel 143f Grundgesetz, der bestimmt, dass die Föderalismusreform III außer Kraft tritt, „wenn nach dem 31. Dezember 2030 die Bundesregierung, der Bundestag oder gemeinsam mindestens drei Länder Verhandlungen über eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verlangt haben.“ Verfassungsfremd ist hier der Gedanke, dass auch Regierungen und nicht alleine die Parlamente in die Gesetzgebung eingreifen können.

## Das Bundesstaatsprinzip heute

„Bestechlichkeit ist nur eine Frage des Preises [...]. Die Länder lassen sich kaufen, geben dafür Kompetenzen ab und lassen den Bund bis in die Kommunen hineinregieren. Das ist bisher jedenfalls Staatspraxis gewesen. [...] Zu bedenken ist aber: Die Länder sind Staaten. Die Gliederung des Bundes in Länder und deren Mitwirkung an der Gesetzgebung fallen sogar unter die Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes. Das heißt: Sogar geschlossen könnten Bundestag und Bundesrat den Bundesstaat unter diesem Grundgesetz nicht abschaffen.“<sup>15</sup>

Werden sich die Länder auf die Bedeutung ihrer Autonomie, ihre Rolle bei der Wahrung demokratischer Selbstbestimmung und die vertikale Gewaltenteilung zurückbesinnen?

Der Anspruch des Bundes, mit der Bildungspolitik in eines der letzten Aufgabenfelder der Länder hinein zu regieren, hat in einigen Ländern Widerspruch erzeugt. Schon bei den Verhandlungen von 2018 zur Bildung einer neuen Großen Koalition fiel auf, dass einerseits großer Konsens unter den Beteiligten (einschließlich der Landespolitiker und -politikerinnen) herrschte, dass es in Deutschland einer besonderen Anstrengung zur Modernisierung seines Bildungswesens bedarf, dass aber andererseits kaum einer der Beteiligten sich um die Kompetenzverteilung im Bundesstaat scherte. Zur Disposition gestellt wurde die mit der Föderalismusreform I von 2006 zum Schutz der Länderkompetenzen ins Grundgesetz aufgenommene, später polemisch als Kooperationsverbot bezeichnete Regel, dass der Bund den Ländern nur dann Finanzhilfen geben darf, wenn sein Handeln Politikfelder betrifft, für die er selbst Gesetzgebungskompetenz hat. Vom Bund angebotene Milliarden zur Digitalisierung der Schulen – schulische Bildung ist ein Kernbereich der Länderkompetenzen – entwickelten ihren eigenen Reiz. Anders als es die Föderalismusreformer noch 2006 vermuteten, stehen heute die Zeichen des deutschen Föderalismus auf mehr Einheitlichkeit, ja die Gefahr droht, dass der deutsche unitarische Föderalismus weiter entkernt wird und damit von einem dezentralisierten Einheitsstaat kaum mehr unterschieden werden kann.

## ANMERKUNGEN

- 1 Hans-Günter Henneke: Der Bund erkaufte sich die Steuerung der Bildungspolitik. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. November 2018, S. 6.
- 2 Zu den in den Landesverfassungen geschützten Minderheiten in Deutschland gehören die Dänen, Friesen und Sorben.
- 3 Unpolitisch sind regionale Loyalitäten aber auch nicht, wie die gelegentlich aufgeworfene Frage der eventuellen Benachteiligung badischer Interessen in Baden-Württemberg oder die regionale Arithmetik der Besetzung von Ministerposten in der bayerischen Regierung beispielhaft belegen.
- 4 Antonios Souris: Europa im Parteienstreit in den Ausschüssen des Bundesrates. In: Integration, 3/2018, S. 210–227; hier S. 212.
- 5 Der Begriff kommt im Grundgesetz nur an einer Stelle vor (Artikel 106, Absatz 3) und bezieht sich auf die Festsetzung der Umsatzsteuer.
- 6 Den Zeitgeist spiegelt die Analyse von Konrad Hesse: Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe 1962 wider.
- 7 Die Finanzhilfen wurden gewährt „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“.
- 8 BVerfGE 106, S. 62–166.
- 9 Ausführlicher: Roland Sturm: Die Föderalismusreform 2006 – Deutschland in besserer Verfassung? In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 4/2006, S. 459–470.
- 10 1. Das Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine); 2. der Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes); 3. die Bodenverteilung; 4. die Raumordnung; 5. der Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen); 6. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.
- 11 Zu Details vgl. die Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174.
- 12 Vgl. Hans-Peter Schneider: Der neue deutsche Bundesstaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I. Baden-Baden 2013, S. 676.
- 13 Vgl. zum Folgenden Roland Sturm: Föderalismusreform II: „Schuldenbremse“, neokeynesianischer Glaube an die Steuerbarkeit der Wirtschaft und das altbekannte Instrument der Politikverflechtung. In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 4/2009, S. 487–499.
- 14 Vgl. zum Folgenden Wolfgang Rensch: Vom „brüderlichen“ zum „väterlichen“ Föderalismus: Zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 4/2017, S. 764–772..
- 15 Reinhard Müller: Was für ein Bundesstaat? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Dezember 2018, S. 1.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Roland Sturm ist Lehrstuhlinhaber für Politische Wissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg. Er hat an der FU Berlin, in Heidelberg, Sheffield (UK) und Stanford (USA) studiert und war Professor in Tübingen (1991–1996) sowie 1992 Gastprofessor in Seattle (USA), 2007 in Peking (VR China) und 2014 in Barcelona (Spanien). Er ist Mitherausgeber der Zeitschriften „Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (Sozialwissenschaften für Politische Bildung)“ und der „Zeitschrift für Politik“, der ältesten deutschen politikwissenschaftlichen Zeitschrift.

# Das Rechtsstaatsprinzip – unter dem Schutz des Bundesverfassungsgerichts?

Nicolai Dose

Die „Architekten“ des Grundgesetzes haben dem Rechtsstaat eine zentrale Rolle zugewiesen und damit an die europäische Verfassungstheorie und -praxis angeknüpft, mit denen die NS-Diktatur systematisch gebrochen hatte. Die Kernelemente des Rechtsstaats betonen die Bindung der Staatsgewalten, der Verwaltung und Rechtsprechung an Verfassung und Gesetz sowie die Bindung an das Prinzip der Gewaltenteilung. Das Neuartige der Rechtsstaatskonstruktion besteht in der herausgehobenen Rolle der Grundrechte und in der Errichtung eines Bundesverfassungsgerichts, ohne dessen Korrekturen und Rechtsprechung der Rechtsstaat deutlich ärmer an Freiheitsrechten wäre. Das Rechtsstaatsprinzip ist – so das Fazit von Nicolai Dose – eine Erfolgsgeschichte, wenngleich der deutsche Rechtsstaat immer wieder durch gesetzgeberische Maßnahmen herausgefordert wurde. Nicolai Dose erläutert die Kernelemente, auf denen das Rechtsstaatsprinzip beruht, und skizziert in einem historischen Längsschnitt die Herausforderungen, mit denen der deutsche Rechtsstaat konfrontiert wurde. Vor allem die letzten Etappen des Längsschnitts belegen, dass das Bundesverfassungsgericht Hüter und Garant des Rechtsstaats ist. ■

## Das Prinzip

„Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden“ (Art. 20 Abs. 3 GG). Dieser kurze Satz enthält die Grundlagen „eines der elementaren Prinzipien des Grundgesetzes“<sup>1</sup>. Will man die Spannweite des Rechtsstaatsprinzips des Grundgesetzes erfassen, müssen weitere Normierungen herangezogen werden. Sie konkretisieren das Rechtsstaatsprinzip ganz entscheidend. Eine Vorstellung vom Wirkungsbereich des Rechtsstaatsprinzips erhält man, wenn man sich die Definition, wie Klaus Stern sie formuliert, vergegenwärtigt<sup>2</sup>: „Rechtsstaatlichkeit bedeutet, dass die Ausübung staatlicher Macht nur auf der Grundlage der Verfassung und von formell und materiell verfassungsmäßig erlassenen Gesetzen mit dem Ziel der Gewährleistung von Menschenwürde, Freiheit, Gerechtigkeit und Rechtssicherheit zulässig ist“. Der deutsche Rechtsstaat ist also über rein formale Festlegungen hinaus auch inhaltlich bestimmt. Diese inhaltlichen Festlegungen macht Stern durch die Ausrichtung der Ausübung staatlicher Macht an den Grundrechten deutlich (hierzu mehr weiter unten). Tatsächlich ist die Freiheitssicherung seit dem 19. Jahrhundert prägendes materielles Leitprinzip der deutschen Rechtsstaatsidee<sup>3</sup>, die sich jetzt aber durch die gleichzeitige Orientierung an Menschenwürde, Freiheit, Gerechtigkeit und Rechtssicherheit aufgefächert hat.

## Kernelemente des deutschen Rechtsstaates

Konkreter lassen sich folgende Kernelemente des deutschen Rechtsstaates festmachen:

### Schutz der Menschenrechte

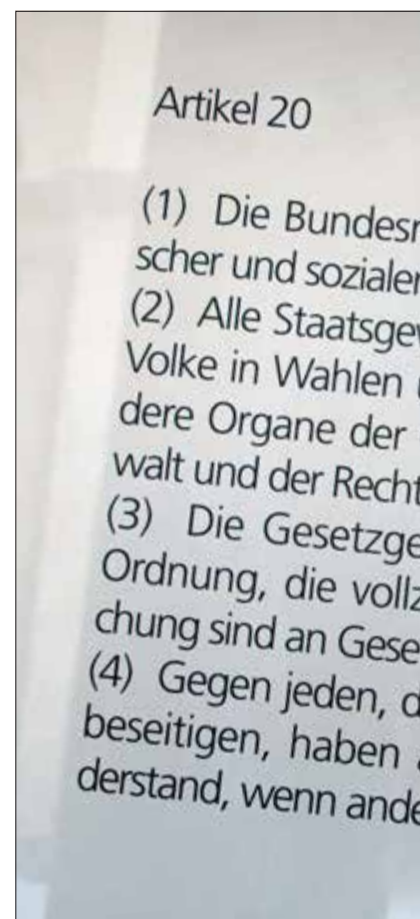
Es besteht weitgehend Einigkeit, dass die Menschenrechte nicht nur als Rechte zur Abwehr von freiheitsbeschränkenden Staatseingriffen zu begreifen sind, sondern als objektive Wertentscheidungen, die auch auf den Schutz vor Eingriffen Dritter zielen. Mit ihnen wird nicht ein staatsfreier Raum geschaffen, sondern eine rechtlich geordnete Freiheit auferlegt<sup>4</sup>.

### Gewaltenteilung

Mit dem Begriff der Gewaltenteilung ist nur angedeutet, was Ziel der Trennung der staatlichen Funktionen Gesetzgebung, Vollziehung und Rechtsprechung ist. Mit der entsprechenden Normierung des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG geht es nicht so sehr um die absolute Trennung der Gewalten als vielmehr um deren „gegenseitige Hemmung und Kontrolle“. Die Macht des Staates soll geteilt und damit gebündelt werden, um die Freiheit des Einzelnen zu sichern.

„Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden“ (Art. 20 Abs. 3 GG). Dieser kurze Satz enthält – so das Bundesverfassungsgericht – die Grundlagen eines der elementaren Prinzipien des Grundgesetzes.

picture alliance/dpa





Die Gewaltenteilung ist also ein formelles Element, mit dem die grundlegenden (materiellen) Freiheitsrechte gewährleistet werden sollen. In vertikaler Richtung wird sie durch den föderalen Staatsaufbau ergänzt<sup>5</sup>.

### **Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung (Art 20 Abs. 3 GG)**

Der Gesetzgeber hat sich an den verfahrensrechtlichen und materiellrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes auszurichten<sup>6</sup>. Werden etwa wichtige Verfahrensvorschriften wie beispielsweise die Beteiligung des Bundesrates an der Gesetzgebung des Bundes nicht beachtet, kann das Bundesverfassungsgericht das entsprechende Gesetz für verfassungswidrig erklären. Hierfür muss das Bundesverfassungsgericht jedoch angerufen werden. Von sich aus kann es nicht tätig werden. Gleiches gilt bei Verstößen gegen Grundrechte. Die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung ist eng mit den beiden bereits angesprochenen Aspekten verwoben. Denn nur unter den Bedingungen der Gewaltenteilung kann das Bundesverfassungsgericht die Legislative hinsichtlich der Einhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung wirkungsvoll kontrollieren<sup>7</sup>.

### **Gesetzmäßigkeit der Verwaltung**

Für die vollziehende Gewalt, also für Regierung und Verwaltung, ist das Gesetz sowohl Auftrag als auch Grenze. Dies ist Kern der Gesetzesbindung nach Art. 20 Abs. 3 GG. Aus ihr ergibt sich, dass das von der gesetzgebenden Gewalt verabschiedete Gesetz rechtlich untergesetzlichen Normen vorgeht. Verstößt etwa eine Satzung gegen ein förmliches Gesetz, ist die Satzung nichtig<sup>8</sup>. Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, in welchen Fällen die Exekutive

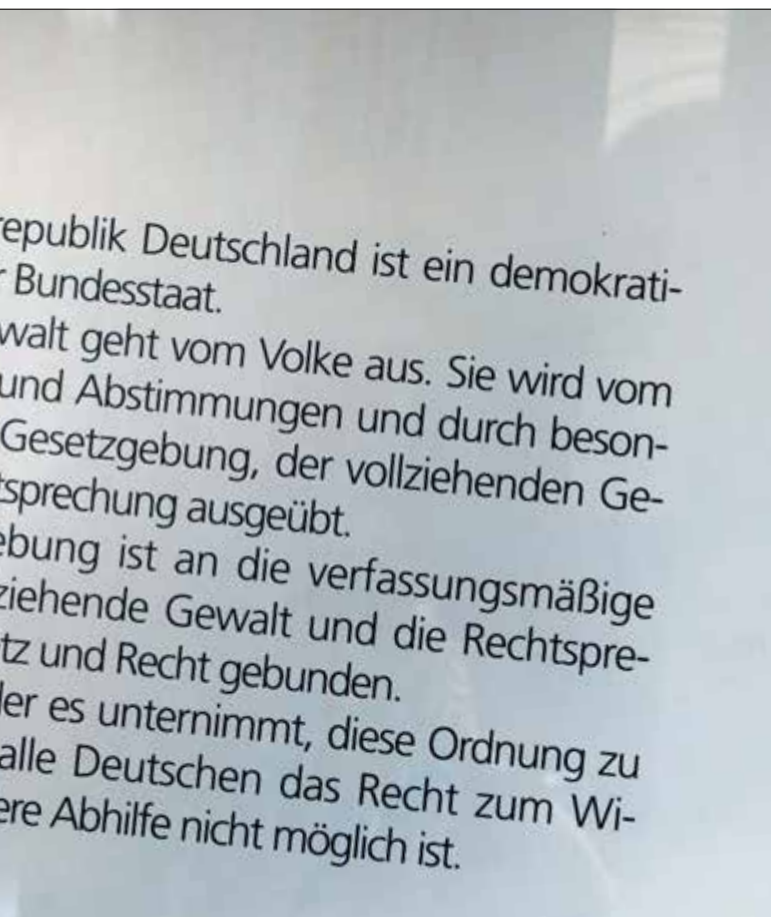
für ihr Handeln einer gesetzlichen Grundlage bedarf (Vorbehalt des Gesetzes). Während sich hier globale Aussagen weitgehend verbieten, hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Wesentlichkeitslehre den Weg gewiesen<sup>9</sup>. Danach liegt die Zuständigkeit für alle wesentlichen Fragen beim Parlament, wobei der Vorbehalt jedoch in enger Anlehnung an vorhandene Normierungen bereichsspezifisch auszuformulieren wäre<sup>10</sup>.

### **Rechtsschutz durch eine unabhängige Rechtsprechung, die an Gesetz und Recht gebunden ist (Art. 20 Abs. 3 GG)**

Auch die Rechtsprechung ist auf eine Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse verpflichtet, die sich streng an Gesetz und Recht orientiert. Hierfür sollen neben der materiellen Gebundenheit der Rechtsprechung Organisation und Verfahren der rechtsprechenden Gewalt sorgen. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch die Professionalität des Berufsrichtertums. Sie ist Voraussetzung sowohl für eine Detailbetrachtung und Individualisierung des Einzelfalls als auch für die sich im Richterrecht niederschlagende Rechtsfortbildungsleistung<sup>11</sup>. Bei alledem ist die rechtsprechende Gewalt nicht nur an das Gesetz, sondern auch an das Recht gebunden. Ob sich die Rechtsprechung damit auf überpositives Recht, also auf nicht vom Verfassungs- oder Gesetzgeber verabschiedetes Recht beziehen darf, ist umstritten. Ein Rechtfertigungsgrund könnte gegeben sein, wenn ein legal zustande gekommenes Gesetz die Legitimitäts- und Gerechtigkeitsidee verfehlt. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der nationalsozialistischen Zeit wollte der Parlamentarische Rat hier möglicherweise Bezug auf höherrangige Rechtsnormen nehmen, wie sie auch in Art. 1 Abs. 2 GG angesprochen werden<sup>12</sup>.

### **Rechtssicherheit und Vertrauensschutz**

Neben anderen Grundsätzen gehören Rechtssicherheit und Vertrauensschutz zu den sogenannten abgeleiteten Grundsätzen des Rechtsstaatsprinzips. Sie ergeben sich nicht allein aus Art. 20 Abs. 3 GG, sondern im Zusammenwirken mit anderen Normierungen des Grundgesetzes<sup>13</sup>. Ergänzt man das zunächst formelle Prinzip der Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung um den in Art. 1 GG verankerten Kern der materiellen, also inhaltlichen Rechtsstaatlichkeit, dann wird deutlich, dass die freiheitsschützende und freiheitsfördernde Funktion nur erfüllt werden kann, wenn der Bürger auf der Basis gesicherter rechtlicher Rahmenbedingungen zu planen vermag. Als Unterprinzipien können dabei das Bestimmtheitsgebot und der Vertrauensschutz hervorgehoben werden<sup>14</sup>. So müssen Rechtsnormen und die sich aus ihnen ergebenden Einzelfallentscheidungen hinreichend bestimmt sein. Dem Ermessen der Verwaltung müssen klare Grenzen gezogen werden. Daneben muss der Bürger Vertrauen in den Fortbestand geltenden Rechts haben können. Dies heißt jedoch nicht, dass zukünftige Änderungen des Rechts ausgeschlossen sind. Zumindest sollten die Bürger die Möglichkeit haben, sich auf neue Regelungen einzustellen. Unter diesem Gesichtspunkt sind Gesetze besonders kritisch zu beurteilen, die rückwirkend Belastungen auferlegen. Ausdrücklich wird ein Rückwirkungsverbot allerdings lediglich in Art. 103 Abs. 2 GG für das Strafrecht formuliert.



### Verhältnismäßigkeit des staatlichen Handelns

Die Grundrechte können ihr Schutzpotenzial nur entfalten, wenn übermäßige und unnötige Eingriffe in die individuelle Freiheit ausgeschlossen sind. Allgemeiner kann der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (im weiten Sinne) auch aus Art. 20 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 1 GG abgeleitet werden. Nach der Drei-Stufen-Theorie ist stets zu prüfen, ob eine staatliche Maßnahme *geeignet* ist, um den anvisierten Zweck zu erfüllen, ob sie *erforderlich* ist (gibt es ein den Adressaten weniger belastendes Mittel?) und ob sie *im engeren Sinne verhältnismäßig* ist. Auf der dritten Stufe wird gefragt, ob die Schwere des Eingriffs in einem angemessenen Verhältnis zu den geförderten Gemeinwohlbelangen steht, die mit dem Eingriff bewirkt werden sollen<sup>15</sup>. Ob staatliches Handeln im weiten Sinne verhältnismäßig ist, lässt sich in der Regel nur am konkreten Fall beurteilen.

### Formaler und materieller Rechtsstaat

Es war bereits mehrfach die Rede vom formalen und vom materiellen Rechtsstaat. Der formale oder auch formelle Rechtsstaat bezeichnet die rechtsstaatlichen Festlegungen, die sich rein auf die Form beziehen, wie beispielsweise die Gewaltenteilung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung oder den Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte. Es sind also die Vorkehrungen gemeint, die im eingangs zitierten Art. 20 Abs. 3 GG normiert sind. Sie sollen letztendlich helfen, die Freiheit der Bürger zu schützen. So verlangt beispielsweise der formale Rechtsstaat, dass staatliche Eingriffe in Freiheit und Eigentum nur auf der Basis einer gesetzlichen Regelung erfolgen dürfen (Vorbehalt des Gesetzes, siehe oben). Gesetzliche Regelungen wiederum müssen abstrakt-generell angelegt sein, dürfen also nicht nur einen Einzelfall regeln und gelten damit auch für diejenigen, welche die Gesetze erlassen haben. Darüber hinaus müssen sie nach dem dafür vorgesehenen parlamentarischen Verfahren zustande gekommen sein<sup>16</sup>. Der materielle Rechtsstaat füllt den formalen Rechtsstaat inhaltlich auf und gibt ihm Orientierung. Wesentliche Verfassungsnorm ist hier der Art. 1 GG, mit dem die Würde des Menschen und die Menschenrechte sowie die hohe Bindungskraft und Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte besonders hervorgehoben werden<sup>17</sup>.

Die Verklammerung von formalem und materiellem Rechtsstaat ist prägend für das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Nicht zuletzt durch die erfolgreiche Arbeit des Bundesverfassungsgerichts werden diese beiden Aspekte eines modernen Rechtsstaats heute als untrennbar wahrgenommen. Allerdings wurde schon früh darauf hingewiesen, dass mit der Betonung des materiellen Rechtsstaates „die materiale Eigenbedeutung formaler rechtlicher Garantien und geordneter Verfahren“ unterschätzt werde. Denn gerade Verfahren und formale Garantien würden die individuelle und gesellschaftliche Freiheit schützen. Sie erwiesen sich als „Institutionen der Freiheit“, mit denen der unmittelbare Zugriff einzelner oder gesellschaftlicher Gruppen, die sich auf absolut gesetzte materiale Inhalte berufen, abgewehrt werden könne. Weiter wurde argumentiert, dass der Abbau von Freiheit durch totalitäre Regime nicht mit der Ausnutzung formaler Garantien und Verfahren beginne, sondern mit deren Missachtung. Dabei berufe man sich auf ein höheres, materiales und vor-positives Recht. Erst in einem zweiten Schritt komme



Für die Rechtssicherheit ist auch ein Preis zu zahlen. Die Rechtsstaatlichkeit muss als ein wichtiger Erklärungsfaktor für die in Deutschland mitunter überbordende Bürokratisierung angesehen werden. Denn der ausgebauten Rechtsschutz verlangt nach detaillierten und konkreten Vorschriften. Die möglichst gerichtsfeste Gestaltung von Recht führt zu einer Vielzahl von Rechtsnormen, deren strikter Vollzug als bürokratisch wahrgenommen wird. Freilich wirkt hier auch durchaus der Hang zur Überperfektion.

picture alliance/dpa

es zum Legalismus und Rechtspositivismus totalitärer Regime<sup>18</sup>. Für diese Argumentation spricht in der Tat, dass die Nationalsozialisten mit dem Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933 die Trennung von Exekutive und Legislative aufhoben: Die Regierung erhielt das Recht zur Gesetzgebung. Das Parlament war weitgehend zur bloßen Zustimmungsmaschine verkommen. Alle anschließend beschlossenen Gesetze waren damit in einem rechtspositivistischen Sinne legal. Wie weit dieser Zustand von unserem heutigen Rechtsstaatsverständnis entfernt ist, wird in dem 1942 gefassten Beschluss deutlich, mit dem der „Führer“ von der Bindung an bestehende Rechtsvorschriften befreit wurde. Es wird jedoch auch deutlich, wie wenig ein rein formaler Rechtsstaat wirksam vor staatlicher Willkür schützen kann. Dass ein Bundesverfassungsgericht, das nun nicht mehr wie der Staatsgerichtshof der Weimarer Verfassung nur in formalen, sondern vor allem in materiellen Streitfragen entscheidet, maßgeblich an Bedeutung gewinnt, ist eine wichtige Nebenfolge der Verklammerung von formalem und materiellem Rechtsstaat<sup>19</sup>.

### Erfolge und Nebenfolgen deutscher Rechtsstaatlichkeit

Selbst kritische Beobachter werden der Verklammerung des formellen mit dem materiellen Rechtsstaat in Deutschland nicht einen gewissen Erfolg absprechen. Hat sie doch in den letzten siebzig Jahren dazu beigetragen, Deutsch-



Hang zur Überperfektion. Denn der Gesetz- und Vorschriftengeber hat häufig auch überreagiert<sup>20</sup>. Deshalb fordert Hans Peter Bull zu Recht, dass Grundsätze, die in bestimmten Situationen richtig und angemessen seien, nicht einfach generalisiert werden dürften. Die „unterscheidungslose Gleichbehandlung von Wichtigem und Unwichtigem“ habe zu einer „Banalisierung der Grundrechte“ beigetragen<sup>21</sup>.

### Herausforderungen des deutschen Rechtsstaats

Obwohl das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes – wie dargelegt – weit gespannt ist, werde ich mich im Folgenden auf seine staatsbegrenzende Bedeutung konzentrieren<sup>22</sup>. Sowohl der Art. 1 GG (materieller Rechtsstaat) als auch Art. 20 Abs. 3 GG (formeller Rechtsstaat) unterliegen der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG. Dies bedeutet, dass der Kern der in diesen beiden verfassungsrechtlichen Normierungen niedergelegten Grundsätze nicht verändert werden darf. Eine entsprechende Grundgesetzänderung wäre schlicht unzulässig und damit nichtig. Der verfassungsrechtliche Schutz des Rechtsstaatsprinzips ist also ausgesprochen stark ausgeprägt. Dies heißt jedoch nicht, dass es nicht immer wieder zu einfachgesetzlichen Regelungen kommt, die zumindest das Potenzial haben, den Rechtsstaat auszuhöhlen. Einige von ihnen sollen im Folgenden im historischen Längsschnitt näher betrachtet werden<sup>23</sup>.

### Die Staatsschutzgesetzgebung während des Kalten Krieges

Schon kurz nach der Verabschiedung des Grundgesetzes im Mai 1949 wurde die neu gewonnene Freiheit unter dem Postulat, diese vor Verfassungsfeinden schützen zu wollen, wieder in Frage gestellt. Ging es zunächst um die Abwehr von Alt- und Neonazis, waren schon etwas später die Kommunisten das erklärte Ziel des Vorhabens. Denn die junge Bundesrepublik Deutschland war in den „Kalten Krieg“ zwischen Ost und West geraten. Mit der sogenannten Staatsschutzgesetzgebung von 1951 wurde gegen alle echten und vermeintlichen Verfassungsfeinde vorgegangen. Um ihrer habhaft zu werden, wurde das Strafgesetzbuch um Abschnitte über Hochverrat (§§ 80ff.), Staatsgefährdung (§§ 88ff.) und Landesverrat (§ 100d) ergänzt. Im Urteil von Carl Böhrer und anderen waren die entsprechenden Bestimmungen nicht nur rechtspolitisch fragwürdig, sondern auch zumindest teilweise verfassungswidrig<sup>24</sup>. So war der Bundesgerichtshof für die wichtigsten Fälle die einzige Instanz. In Zusammenhang mit dem KPD-Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichtes wuchs sich die Entwicklung zu bedenklichen Formen „politischer Strafjustiz“ aus:<sup>25</sup> Bis das Bundesverfassungsgericht<sup>26</sup> die entsprechende Normierung des § 90a Abs. 3 des Strafgesetzbuches wegen Verstoßes gegen Art. 21 GG (Parteienprivileg) außer Kraft setzte, wurden Mitglieder der mittlerweile verbotenen KPD für parteipolitisch zu wertende Handlungen, die vor dem Verbot lagen, mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren belangt<sup>27</sup>. Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Beginn der Entspannung endete dann jedoch die politische Instrumentalisierung des Strafrechts.

land von Willkürherrschaft und Diktatur freizuhalten. Das ist eine nicht gering zu schätzende Leistung. Bei aller möglichen Kritik an wiederkehrenden Versuchen, den deutschen Rechtsstaat im Namen anderer als wichtig empfundener Orientierungen rückzubauen (siehe weiter unten), hat sich der deutsche Rechtsstaat bewährt. So mag eine Auseinandersetzung mit der öffentlichen Verwaltung der mit einem Handwerker vorzuziehen sein. Ist der Bürger mit einer Verwaltungsentscheidung nicht einverstanden, steht ihm die Möglichkeit offen, Widerspruch gegen diese einzulegen, was ihm in der Regel keine oder nur geringe direkte Kosten verursacht. Ist der Widerspruch gut begründet, was allerdings eine gewisse Rechtskenntnis erfordert, hat der Bürger gute Chancen, sein Recht zu bekommen. Hierzu tragen die Regelgebundenheit der Verwaltung und auch die dort vorherrschende Rechtskenntnis bei. Schließlich will die Verwaltung nicht in einem möglichen Verwaltungsgerichtsverfahren unterliegen. Setzt man sich jedoch in einem zivilrechtlichen Verfahren mit beispielsweise einem Handwerker auseinander, ist häufig bei vergleichbar klarer Rechtslage die Einschaltung der Gerichte und möglicherweise ein anschließendes Zwangsvollstreckungsverfahren notwendig. Dass sich der Umgang mit der öffentlichen Verwaltung so viel einfacher gestaltet als der mit „uneinsichtigen“, rechtlich wenig versierten Privatpersonen, ist auch als Erfolg des deutschen Rechtsstaats zu werten.

Für die Rechts- und Planungssicherheit ist jedoch auch ein Preis zu zahlen, womit die Nebenfolgen angesprochen sind. Die Rechtsstaatlichkeit muss als ein wichtiger Erklärungsfaktor für die in Deutschland mitunter überbordende Bürokratisierung angesehen werden. Denn der ausgebauten Rechtsschutz verlangt nach detaillierten und konkreten Vorschriften, die wenig Raum für Beurteilungen und Ermessen lassen. Wenn ein gerichtlich überprüfbarer Entscheidungsfreiraum verbleibt, entstehen Angriffspunkte für Rechtsmittelverfahren. Die möglichst gerichtsfeste Gestaltung von Recht führt zu einer Vielzahl von detaillierten Rechtsnormen, deren strikter Vollzug als bürokratisch wahrgenommen wird. Freilich wirkt hier auch durchaus der



Im Zuge der Terrorismusbekämpfung in den 1970er und 1980er Jahren reagierte der Staat mit dem Aufbau der GSG 9, mit dem Bau von Hochsicherheitsgefängnissen sowie mit zahlreichen Verschärfungen der Strafprozessordnung und des Strafgesetzbuches. Das Gefängnis Stammheim ist für viele der Inbegriff des Konflikts zwischen der Terrorgruppe Rote Armee Fraktion (RAF) und dem Staat geworden.

picture alliance/dpa

### Die Notstandsgesetzgebung

Die von äußerst heftigen gesellschaftlichen Widerständen begleitete Debatte um eine Ergänzung des Grundgesetzes um ein Notstandsrecht setzte schon bald nach der Verabschiedung des Grundgesetzes ein. Als Anlass oder als Vorwand konnte auf die Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954 verwiesen werden. Darin hatten sich die „Drei Mächte“ USA, England und Frankreich ein Notstandsrecht zum Schutz ihrer in Deutschland stationierten Streitkräfte ausbedungen. Dieses sollte erst erlöschen, wenn die deutschen Stellen sowohl rechtlich als auch tatsächlich in die Lage versetzt worden seien, diesen Schutz selbst zu gewährleisten. Im März 1956 wurde dann mit großer Mehrheit eine Änderung des Grundgesetzes verabschiedet, mit welcher die bereits eingeleitete Aufstellung der Bundeswehr rechtlich endgültig abgesichert wurde („Wehrgänzungen“ zum Grundgesetz waren bereits im März 1954 beschlossen worden). Die Regelung des Einsatzes der Bundeswehr gegen innere Feinde war jedoch noch nicht abschließend geregelt. Allerdings schloss der damals gültige Art. 143 GG diesen Einsatz aus. Wollte man ihn ermöglichen, wären also weitere Verfassungsänderungen erforderlich. Darüber hinaus fehlte es in den Augen der Befürworter einer Notstandsverfassung insgesamt an Vorsorge für den Fall des inneren Notstandes. Dies schloss Einschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses einschließlich der Geheimhaltung vor den Betroffenen und einschließlich des ausdrücklichen Ausschlusses des Rechtsweges ein. Kritiker geißelten dies als „Durchbrechung des Rechtsstaatsprinzips“<sup>28</sup>. Sie konnten auch darauf verweisen, dass sich bereits der Parlamentarische Rat ausführliche Gedanken zu Notstandsregeln gemacht hatte und Regelungen, die über die getroffenen Vorkehrungen hinausgehen, bewusst verworfen hatte<sup>29</sup>.

Belastet wurde die Diskussion durch die Erfahrungen der Weimarer Zeit, durch den autoritären Zungenschlag mancher Befürworter der Notstandsgesetzgebung „und politisch vor allem dadurch, dass die in dieser Frage wortführende CDU nicht viele Möglichkeiten hatte zu präzisieren, gegen welche Gefahren sie vorbeugen wollte“<sup>30</sup>. Es kam

der Verdacht auf, dass die Notstandsgesetze auch gegen die legale politische Opposition sowie gegen die Gewerkschaften instrumentalisiert werden sollten. Allerdings fanden sich auch in der SPD Anhänger der Auffassung, dass die Vorkehrungen, die im Grundgesetz getroffen seien, nicht hinreichten, „um mit jeder ernsthaft möglichen Bedrohung fertig zu werden“<sup>31</sup>.

Allerdings traf der von der Regierung am 20. April 1960 vorgelegte Entwurf auf ihre scharfe Kritik. Da auch der Bundesrat den Entwurf aus verfassungsrechtlichen und -politischen Gründen ablehnte, bedurfte es unter dem Einfluss wahltaktischer Erwägungen weiterer Anläufe, einiger Jahre und einer großen Koalition von CDU/CSU und SPD, bis es schließlich im Juni 1968 zu einer entsprechenden Verfassungsänderung kam. Die mit ihr rechtskräftig gewordenen Ergänzungen befriedigten weder die Verfechter einer Notstandsverfassung noch deren Gegner. Thomas Ellwein formuliert hierzu, dass „man sich nicht des Eindrucks erwehren (kann), als ob die Notstandsverfassung allmählich zu einer lästigen Nebenfrage geworden sei, welche man seitens der Partner der Großen Koalition irgendwie vom Tisch bringen wollte“<sup>32</sup>.

### Der „Radikalenerlass“

Trotz des rechtspolitischen Aufbruchs der sozial-liberalen Koalition wurde von ihr auch die Verteidigung der inneren Sicherheit vorangetrieben. Ausgangspunkt für den sogenannten Radikalenerlass war sowohl das Bestreben von SPD und FDP, angesichts der neuen Ostpolitik ihre demokratische Zuverlässigkeit unter Beweis zu stellen, als auch die Forderung des damaligen Oppositionsführers Rainer C. Barzel (CDU), DKP-Mitglieder im Zuge einer Verfassungsänderung vom öffentlichen Dienst auszuschließen. In einem Beschluss vom 28. Januar 1972 wurden Grundsätze für die Übernahme von Beamten, Angestellten und Arbeitern in den öffentlichen Dienst formuliert. Eingestellt durfte nur werden, „wer die Gewähr dafür bietet, dass er jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt“<sup>33</sup>. Schon früh wurde die damit einsetzende Überprüfungspraxis als administrative

Scheinlösung eines politischen Problems kritisiert. Obwohl manch ein Bewerber für den öffentlichen Dienst „wegen höchst dubioser Gründe“ abgelehnt wurde<sup>34</sup>, stand die Zahl der vermeintlichen Extremisten in keinem Verhältnis zu der hunderttausendfachen Überprüfung von Briefträgern, Eisenbahnern, Köchen der Bundeswehr und Lehrern. Da die Formel von der freiheitlich demokratischen Grundordnung, die es zu schützen gelte, dogmatisch nur wenig bestimmt war, herrschte weithin Unsicherheit und Verängstigung. Es wurde vermutet, dass jeder „links“ von der Regierung Stehende potentiell betroffen sein könnte. Was den Vollzug anging, so standen die SPD-regierten Bundesländer den CDU-Ländern in nichts nach. An der geübten Vollzugspraxis ist bemerkenswert, dass nicht das Bundesverfassungsgericht über die Verfassungsfeindlichkeit entschied, sondern dass dies die Exekutive selber tat. Der nachfolgende Versuch, eine gesetzliche und gleichzeitig liberalere Grundlage zu schaffen, scheiterte im Februar 1976 an der CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat. Damit war einzig ein Beschluss der Regierungschefs des Bundes und der Länder Grundlage von Gesinnungsschnüffelei, Bespitzelung und Rechtsschutzverkürzung<sup>35</sup>. Schlimmer noch, es gab kein geordnetes Verfahren für die Überprüfung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst<sup>36</sup>.

Die SPD-Länder rückten dann später vom Extremistenbeschluss ab und orientierten sich an liberaleren „neuen Grundsätzen für die Prüfung der Verfassungstreue“. Spätestens mit der Wiedervereinigung führte die bisherige Praxis zu schizophrenen Ergebnissen: Das ehemalige westdeutsche DKP-Mitglied hatte nichts im öffentlichen Dienst zu suchen, während in den neuen Ländern ehemalige SED-Mitglieder sogar Richter werden konnten<sup>37</sup>.

### Terrorismusbekämpfung in den 1970er und 1980er Jahren

Während sich der Rechtsstaat mit der außer Verhältnis geratenen Abwehr vermeintlicher Extremisten in den Augen einiger Beobachter selbst in Frage stellte, wurden ihm entsprechende Gefährdungen mit dem politischen Terrorismus von außen aufgezwungen. Ziel von Gruppierungen wie der Roten Armee Fraktion, der Bewegung 2. Juni oder der Revolutionären Zellen war Ende der 1960er Jahre und insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren der sozialrevolutionäre und militante Umsturz des bestehenden Systems<sup>38</sup>. Die Aktivitäten dieser Gruppierungen gipfelten in der gezielten Ermordung von Repräsentanten der Justiz und der Wirtschaft. Der Staat reagierte mit dem Aufbau der „GSG 9“, einer Grenzschutzsondereinheit, mit dem Bau von Hochsicherheitsgefängnissen sowie mit zahlreichen Verschärfungen der Strafprozessordnung und des Strafgesetzbuches. So wurden die Verteidigungsmöglichkeiten im Strafprozess eingeschränkt: erstens durch das Verbot der Verteidigung mehrerer Beschuldigter durch einen gemeinschaftlichen Verteidiger (§ 146 StPO), zweitens durch eine Beschränkung der Höchstzahl der Verteidiger (§ 137 Abs. 1 Satz 2 StPO) und drittens durch erweiterte Möglichkeiten zum Ausschluss von Verteidigern (§§ 138a ff. StPO). Ins Strafgesetzbuch wurden neue Straftatbestände wie der der Bildung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a StGB) und der der Befürwortung verfassungsfeindlicher Straftaten (§ 88a StGB) eingefügt. Darüber hinaus wurde mit dem Kontaktsperregesetz vom 1. Oktober 1977 die vollständige Isolierung von Gefangenen ermöglicht, denen Straftaten in Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung zur Last gelegt wurden<sup>39</sup>. Schließlich

wurde in Zusammenhang mit der Attentatsserie der 1980er Jahre der § 130a StGB, der die Anleitung zu schweren Straftaten unter Strafe stellt, erneut in verschärfter Form eingeführt, nachdem er im August 1981 bereits aufgehoben worden war. Uwe Berlit und Horst Dreier kritisierten an diesem Versuch der gesetzgeberischen Bewältigung des Terrorismus, dass auf eine Ausnahmesituation mit gesetzlichen Regelungen reagiert wurde, die nicht nur in der spezifischen Ausnahmelage, sondern auch in anderen, viel normaleren Situationen angewendet werden können<sup>40</sup>. Das Recht der Normallage würde damit zum Schaden der Freiheit mit „generalisierten Ausnahme-Abwehr-Regelungen“ durchgesetzt, die das Recht der Normallage verändern<sup>41</sup>.

### Der Große Lauschangriff

„Große Koalition gegen den Rechtsstaat“, titelte im Februar 1998 das Wochenmagazin *Der Spiegel* durchaus auch in eigener Sache, als sich eine Mehrheit aus Union, SPD und FDP zusammengefunden hatte, um den Großen Lauschangriff über die parlamentarischen Hürden zu hieven: Es sollte den Strafverfolgungsbehörden in Zukunft gestattet sein, Wohnungen, Büros, Arztpraxen und Anwaltskanzleien mit dem Ziel abzuhören, bereits abgeschlossene Straftaten aufzuklären. Zur Prävention von Straftaten war dies auf der Ebene von Landespolizeigesetzen längst gestattet und auch gängige Praxis. Relativ spät formierte sich der Widerstand gegen die Gesetzesinitiative. Abhörverbote sollten nämlich nur für Abgeordnete, Strafverteidiger und Geistliche gelten. Presseorgane sahen hierin eine massive Beschneidung der Pressefreiheit. Sie befürchteten, dass sie ihrer Kontrollfunktion nicht mehr nachkommen könnten, wenn sie von ihren Informanten abgeschnitten werden würden. Diese würden schlicht nicht mehr kommen, wenn sie damit rechnen müssten, abgehört zu werden. Der größte Teil der Presse und zunehmend größere Teile der SPD und einige altliberale FDP-Abgeordnete votierten deshalb dafür, das Abhörverbot auf alle Berufsgruppen auszudehnen, denen nach Strafprozessordnung ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht. Damit wären dann auch Ärzte, Anwälte und Journalisten von der elektronischen Wohnraumüberwachung ausgeschlossen. Im Wesentlichen auf Initiative des seinerzeitigen Bürgermeisters des Stadtstaates Bremen Henning Scherf wurde genau diese Einschränkung sowie die Vorschrift, dass von Abhörmaßnahmen Betroffene spätestens sechs Monate nach Ende der Maßnahme über sie in Kenntnis gesetzt werden müssen, vom Vermittlungsausschuss und zur Überraschung aller auch von der Mehrheit des Bundestages beschlossen<sup>42</sup>. Andere formulierten eine viel grundsätzlichere Kritik am Großen Lauschangriff. Sie konnten auf italienische und amerikanische Erfahrungen verweisen. Dort stand einer großen Zahl abgehörter Personen nur eine sehr kleine Zahl später tatsächlich Verurteilter gegenüber, wobei sich unter den Verurteilten allerdings vereinzelt hochrangige Vertreter der Organisierten Kriminalität befanden. Für die Kritiker stand die Einschränkung des in Art. 19 Abs. 2 GG garantierten Wesensgehalts des Grundrechtes auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) und des aus Art. 2 GG abgeleiteten informationellen Selbstbestim-

mungsrechts in keinem Verhältnis zu den möglichen Erfolgen des Großen Lauschangriffes. Die Einschränkung der Bürgerrechte sei gravierend, ohne hiermit wirkliche Vorteile zu erlangen. Wie die ausbleibenden Erfolge der im Gesetz zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität von 1992 vorgesehenen Maßnahmen belegen würden, wüssten die professionell arbeitenden Kriminellen entsprechende Gegenmaßnahmen einzuleiten. In fünf Jahren werde sich dann auch der Große Lauschangriff als untaugliche Waffe gegen die professionell organisierte Kriminalität erweisen und Anlass für die Einführung des großen Spähangriffes geben, der auch die optische Wohnraumüberwachung zu Zwecken der Strafverfolgung vorsieht<sup>43</sup>. Damit war eine Prognose ausgesprochen, die sich schon sehr bald bewahrheiten sollte.

Die Kritik am Großen Lauschangriff mündete in Verfassungsbeschwerden unter anderem einiger prominenter FDP-Mitglieder ein. Im März 2004 erklärte das Bundesverfassungsgericht daraufhin wichtige Teile des Gesetzes für verfassungswidrig. So dürfe die Überwachung nur bei Verdacht besonders schwerer Straftaten angeordnet werden. Zudem seien keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen worden, um die Privatsphäre ausreichend zu schützen<sup>44</sup>.

### Der Krieg gegen den Terror nach dem 11. September 2001

Wie viele andere Staaten auch hat Deutschland auf den terroristischen Angriff auf das World Trade Center am 11. September 2001 mit einschneidenden gesetzlichen Maßnahmen reagiert. Die Anti-Terror-Pakete I und II sollten die Bekämpfung von ausländischen terroristischen Vereinigungen erleichtern<sup>45</sup>. So machte der neu eingeführte § 129b StGB es möglich, Mitglieder ausländischer terroristischer oder krimineller Vereinigungen nach deutschem Strafrecht zu verfolgen, sobald sie sich auf deutschem Staatsgebiet aufhielten oder wenn Täter oder Opfer Deutsche sind. Daneben wurden im zweiten Paket Maßnahmen zur engeren Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden mit dem Ziel einer Verbesserung der Aufklärungsmöglichkeiten beschlossen<sup>46</sup>. Insbesondere grenzüberschreitende gewaltvorbereitende Bestrebungen sollten frühzeitig erkannt werden. Hierfür wurden die Geheimdienste und insbesondere das Bundesamt für Verfassungsschutz mit neuen Aufgaben betraut. In den Augen von Kritikern ist die Kompetenzausweitung grundsätzlich sinnvoll, jedoch zu ungenau umrissen. Auf der Basis der geltenden Ermächtigungsnorm könne bereits ein Treffen der Sudetendeutschen Objekt der Aktivitäten des Verfassungsschutzes werden. Eine ähnlich gelagerte Kritik trifft die Sicherheitsüberprüfung von Personen, die an einer sicherheitsempfindlichen Stelle beschäftigt sind oder werden sollen. Auch hier fehle es an einer hinreichenden Bestimmtheit des Kreises der infrage kommenden Personen<sup>47</sup>. Weitere Neuregelungen bezogen sich auf das Ausländer- und das Asylverfahrensrecht. Kritische Beobachter verwiesen darauf, dass das Anti-Terror-Paket I keinen inhaltlichen Zusammenhang mit den Anschlägen vom 11. September aufweise<sup>48</sup>. Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, dass das Bundesinnenministerium „die Gunst der Stunde“ nutzte, um bereits acht Tage nach dem Anschlag Regelungen durch das Kabinett zu bringen, die ihm schon länger ein Anliegen waren. Beim Anti-Terror-Paket II fällt auf, dass es unter großem Zeitdruck nach kurzer Debatte am 14. Dezember 2001 vom Bundestag und am 20. Dezember 2001 vom Bundesrat verabschiedet wurde. Erleichtert dürfte den Parlamentariern ihre Ent-

scheidung die Befristung der Vorschriften auf fünf Jahre haben. Allerdings wurde deren Gültigkeit – wie nicht anders zu erwarten – inzwischen verlängert. Später kam die wirksame Bekämpfung der Geldwäsche hinzu. Hier setzte der deutsche Gesetzgeber eine Richtlinie der EU um. Ziel des Geldwäschebekämpfungsgesetzes vom August 2002 war es unter anderem, die Finanzierungsmöglichkeiten des internationalen Terrorismus zu stören<sup>49</sup>.

Deutlichere, den Rechtsstaat eingrenzende Wirkung hatte das Luftsicherungsgesetz vom 11. Januar 2005. Es regelt die verschärfte Kontrolle von Personen und Fracht sowie die Zuverlässigkeitsprüfungen von Personal von Flughäfen und Fluggesellschaften. Während die verschärften Sicherheitskontrollen von den meisten Fluggästen als lästig hingenommen wurden, klagten einige betroffene Piloten gegen die Zuverlässigkeitsprüfung. Gravierender ist jedoch der mittlerweile vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärte und deshalb nichtige § 14 Abs. 3 des Luftsicherungsgesetzes. Diese Normierung sah den Abschluss eines Flugzeuges vor, „wenn nach den Umständen davon auszugehen ist, dass das Luftfahrzeug gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll, und sie [gemeint ist die Einwirkung von Waffengewalt, also der Abschuss] das einzige Mittel zur Abwehr dieser gegenwärtigen Gefahr ist“. Hintergrund dieser Ermächtigung sind ganz eindeutig die Terroranschläge am 11. September 2001, in deren Verlauf fanatische Terroristen gekaperte Verkehrsflugzeuge in das World Trade Center in New York City und das Pentagon lenkten. Auch dürfte der Irrflug eines Motorseglers in der Frankfurter City im Januar 2003 das Gesetz befördert haben. Nach Verfassungsbeschwerden entschied das Bundesverfassungsgericht am 15. Februar 2006, dass die Normierung des § 14 Abs. 3 Luftsicherungsgesetz verfassungswidrig sei. Es verstoße unter anderem gegen das Recht auf Leben nach Art. 2 Abs. 2 GG in Verbindung mit der Garantie der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG<sup>50</sup>.

#### Aus der Begründung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Februar 2006 über die Verfassungsbeschwerden gegen das Luftsicherungsgesetz

*„In dieser Extremsituation, die zudem durch die räumliche Enge eines im Flug befindlichen Luftfahrzeugs geprägt ist, sind Passagiere und Besatzung typischerweise in einer für sie ausweglosen Lage. Sie können ihre Lebensumstände nicht mehr unabhängig von anderen selbstbestimmt beeinflussen.“*

Dies macht sie zum Objekt nicht nur der Täter. Auch der Staat, der in einer solchen Situation zur Abwehrmaßnahme des § 14 Abs. 3 LuftSiG greift, behandelt sie als bloße Objekte seiner Rettungsaktion zum Schutze anderer. Die Ausweglosigkeit und Unentrinnbarkeit, welche die Lage der als Opfer betroffenen Flugzeuginsassen kennzeichnen, bestehen auch gegenüber denen, die den Abschuss des Luftfahrzeugs anordnen und durchführen. Flugzeugbesatzung und -passagiere können diesem Handeln des Staates auf Grund der von ihnen in keiner Weise beherrschbaren Gegebenheiten nicht ausweichen, sondern sind ihm wehr- und hilflos ausgeliefert mit der Folge, dass sie zusammen mit dem Luftfahrzeug gezielt abgeschossen und infolgedessen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit getötet werden. Eine solche Behandlung missachtet die

Betroffenen als Subjekte mit Würde und unveräußerlichen Rechten. Sie werden dadurch, dass ihre Tötung als Mittel zur Rettung anderer benutzt wird, verdinglicht und zugleich entrechtlicht; indem über ihr Leben von Staats wegen einseitig verfügt wird, wird den als Opfern selbst schutzbedürftigen Flugzeuginsassen der Wert abgesprochen, der dem Menschen um seiner selbst willen zukommt“ (BVerfGE 115, 118, 154).

Wie aus der Urteilsbegründung (siehe Kasten) hervorgeht, dürfe der Staat die Passagiere nicht verdinglichen und damit entrechtlichen. Auch sie stünden unter dem Schutz des Grundgesetzes. Anders als noch bei zahlreichen vorausgehenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, in denen sich die Schutzpflichten des Staates zunehmend gegenüber der Freiheitssicherung des Einzelnen durchsetzten und sich Sicherheit geradezu zu einem Staatszweck auswuchs<sup>51</sup>, scheint sich nun eine Änderung zugunsten der individuellen Rechte abzuzeichnen. Zumindest hat das Bundesverfassungsgericht einer übersteigerten Auslegung der Schutzpflicht<sup>52</sup> einen Riegel vorgeschoben. Die gleiche Tendenz lässt sich aus Urteilen des Bundesverfassungsgerichts ablesen, mit denen Teile des nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzgesetzes, insbesondere die darin enthaltene Ermächtigung zu Online-Durchsuchungen, und Regelungen in zwei Ländergesetzen (Hessen und Schleswig-Holstein) zur automatisierten Kennzeichenerfassung für nichtig erklärt wurden<sup>53</sup>.

Die Pflicht zur massenhaften Speicherung von Kommunikationsvorgängen für sechs Monate ist Gegenstand des am

1. Januar 2008 in Kraft getretenen Gesetzes zur Vorratsdatenspeicherung. Da die Speicherung der Daten ohne jeden Anfangsverdacht erfolgen sollte, machten Kritiker geltend, dass das Gesetz gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz verstoße. Denn die Daten würden nicht zu einem bestimmten, gesetzlich zugelassenen Zweck gespeichert. Darüber hinaus wurde in dem Gesetz vor allem ein Verstoß gegen das Fernmeldegeheimnis und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gesehen. Entsprechenden Verfassungsbeschwerden gab das Bundesverfassungsgericht zum Teil statt<sup>54</sup>. Eine Speicherungspflicht selbst in dem vorgesehenen Umfang sei „nicht von vornherein schlechthin verfassungswidrig“<sup>55</sup>. Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sei jedoch nicht hinreichend Genüge getan angesichts der Schwere des Grundrechtseingriffs. Beim Abruf und der unmittelbaren Nutzung von Daten sei nur dann die gebotene Verhältnismäßigkeit gewahrt, wenn ein begründeter Verdacht auf schwere Straftaten gegeben sei oder es tatsächliche „Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person, für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes“ gebe<sup>56</sup>. Es forderte „hinreichend anspruchsvolle und normenklare Regelungen hinsichtlich der Datensicherheit, der Datenverwendung, der Transparenz und des Rechtsschutzes.“<sup>57</sup> Insbesondere seien Regelungen erforderlich, „die einen

Wie viele andere Staaten hat Deutschland auf den terroristischen Angriff auf das World Trade Center am 11. September 2001 mit einschneidenden gesetzlichen Maßnahmen reagiert, die kontrovers diskutiert und bewertet wurden. Die Anti-Terror-Pakete I und II sollten die Bekämpfung von ausländischen terroristischen Vereinigungen erleichtern.

picture alliance/dpa



besonders hohen Sicherheitsstandard normenklar und verbindlich vorgeben.“<sup>58</sup> Bemerkenswert an den Beratungen des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag ist eine Erklärung von 26 SPD-Abgeordneten: Sie hätten dem Gesetz trotz schwerwiegender Bedenken zugestimmt, weil eine „Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts möglicherweise verfassungswidrige Bestandteile für unwirksam erklären wird.“<sup>59</sup> Hier wird deutlich, wie sehr die Abgeordneten ihr Recht und ihre Pflicht zur eigenverantwortlichen Gesetzgebung aus der Hand geben und angesichts dieser Selbstkastration auf die ordnende Hand des Verfassungsgerichts hoffen.

### Gesetz zur Ausweitung der Überwachungsbefugnisse des Bundeskriminalamts

Auch mit dem am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen BKA-Gesetz, wodurch dem Bundeskriminalamt weitreichende Überwachungsbefugnisse übertragen wurden, hatte sich das Bundesverfassungsgericht zu befassen. Ziel des Gesetzes war die Abwehr von Gefahren, die durch den internationalen Terrorismus verursacht werden. Neben der besonders umstrittenen Online-Durchsuchung erhielt das BKA Befugnisse zur Rasterfahndung, zum Einsatz von verdeckten Ermittlern, zum Lauschangriff sowie zur Videoüberwachung innerhalb der Wohnung. Im Vermittlungsausschuss wurde der Gesetzentwurf noch leicht entschärft. So wurde die ursprünglich vorgesehene Möglichkeit, Online-Durchsuchungen bei Gefahr im Verzuge auch ohne richterliche Anordnung vornehmen zu können, gestrichen. Geblieben ist allerdings die Einschränkung des Zeugnisverweigerungsrechts von Ärzten, Journalisten und Anwälten. Dies kritisierten insbesondere Ärzte- und Journalistenverbände. Gerade Journalisten müssten für eine erfolgreiche Arbeit die Möglichkeit haben, ihre Informanten zu schützen.

„60 Jahre Grundgesetz – für Journalisten kein Grund zu feiern. Wir haben keine Zeit dazu. Wir sind zu beschäftigt, Recherchen in Sicherheit zu bringen, Informanten abzuschirmen, Telefon- und Computerverbindungen zu schützen, Grundrechte zu sichern. Vorsorge treffen für einen Fall der Fälle, verpackt im BKA-Gesetz, dem treffsicheren Geburtstagsgeschenk zum 60. Jahrestag des Grundgesetzes.“

**Nikolaus Brender in Spiegel Online ([www.spiegel.de/fotostrecke/fotostrecke-38053-11.html](http://www.spiegel.de/fotostrecke/fotostrecke-38053-11.html), abgerufen am 05.01.2009)**

Das Bundesverfassungsgericht hat den gegen das BKA-Gesetz erhobenen Verfassungsbeschwerden teilweise stattgegeben. Zwar urteilte das Gericht, dass die Ermächtigung zum „Einsatz von heimlichen Überwachungsmaßnahmen [...] zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus im Grundsatz mit den Grundrechten“ vereinbar sei, dass die Ausgestaltung jedoch nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genüge<sup>60</sup>. Weder die Voraussetzungen zur Durchführung der Maßnahmen noch die Übermittlung der Daten an dritte inländische und ausländische Behörden seien rechtsstaatlich unbedenklich. Die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um die Maßnahmen durchführen zu können, seien zu unbestimmt und zu weit. Darüber hinaus fehle es an rechtsstaatlichen Absicherungen zum Schutz des „Kernbereichs privater Lebensgestaltung sowie [...] von Berufsgeheimnisträgern“<sup>61</sup>. Gefordert



sei die Gewährleistung von Transparenz, individuellem Rechtsschutz und aufsichtlicher Kontrolle<sup>62</sup>. Insgesamt erkannte das Bundesverfassungsgericht für einige der Vorschriften des BKA-Gesetzes eine Verfassungswidrigkeit. Da es jedoch nicht monierte, dass dem BKA überhaupt zusätzliche Befugnisse eingeräumt wurden, sondern lediglich deren konkrete Ausgestaltung kritisiert wurde, erklärte es die Vorschriften nicht für von Anfang an nichtig, also unwirksam, wie dies bei festgestellten Verstößen gegen das Grundgesetz grundsätzlich der Fall ist<sup>63</sup>. Da es darauf erkannte, dass die Verfassungsverstöße durch eine Gesetzesänderung behoben werden können, ließ es dem Gesetzgeber bis zum 30. Juni 2018 Zeit, das BKA-Gesetz entsprechend der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu novellieren<sup>64</sup>. Die Fortgeltung der Vorschriften war jedoch an die Erfüllung einiger Bedingungen geknüpft – wie die Verankerung einer richterlichen Anordnung, einer verfassungskonformen Auslegung oder an das „Vorliegen einer im Einzelfall drohenden Gefahr.“<sup>65</sup>

### Bayerisches Polizeiaufgabengesetz markiert Paradigmenwechsel hin zur breiten Verwendung des Begriffs der drohenden Gefahr

Mit dem bayerischen Polizeiaufgabengesetz (BayPAG) soll hier abschließend auf ein Landesgesetz eingegangen werden, dass jedoch eine Bedeutung erlangt hat, die weit über Bayern hinausreicht. Haben doch auch andere Länder, wie beispielsweise Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, ihre Polizeiaufgabengesetze novelliert. Das bayerische Gesetz steht jedoch Pate für die nachfolgenden Reformen und greift auch vergleichsweise weit in Bürgerrechte ein. Gemeinsamer Novellierungsanlass waren die neue EU-Datenschutzrichtlinie und das bereits diskutierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz so-





Mit dem am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen BKA-Gesetz wurden dem Bundeskriminalamt (BKA) weitreichende Überwachungsbefugnisse übertragen. Das Gebäude des Bundeskriminalamts in Wiesbaden wurde 2010 umgebaut und mit Plastikplanen – als Schutz gegen die Belastung durch Staub – zugehängt. Vor dem Gebäude sind auf einer Holzsäule zwei Überwachungskameras montiert.

picture alliance/dpa

wie wahrgenommene Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus, wobei das bayerische PAG nicht nur auf die Abwehr terroristischer Gefahren begrenzt ist. Mit dem BayPAG habe der Gesetzgeber endgültig einen Paradigmenwechsel<sup>66</sup> vollzogen, der sich bereits vorher mit dem Gesetz zur effektiven Überwachung gefährlicher Personen vom 24. Juli 2017<sup>67</sup> zeigte<sup>68</sup>. Mit ihm wurde der vom Bundesverfassungsgericht im BKA-Urteil geschaffene Begriff der drohenden Gefahr in die Gesetzgebung eingeführt. Galt bislang entsprechend der langjährigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Formel, dass die Anforderungen an den Grad der Wahrscheinlichkeit einer drohenden oder erfolgten Verletzung umso geringer seien, desto gewichtiger das gefährdete Rechtsgut sei, war dieser Zusammenhang nun aufgehoben. Mit dem BayPAG ist der neue Gefahrenbegriff jetzt nicht mehr nur auf den Schutz höchststrangiger Rechtsgüter beschränkt, sondern hat Eingang in die polizeiliche Generalklausel des Art. 11 gefunden<sup>69</sup> und ist damit offen für einen breiten, letztlich unbestimmten Rückgriff. Löffelmann schreibt hierzu: „Was vom Bundesverfassungsgericht als Ausnahme gedacht ist, wird dadurch zur Regel.“<sup>70</sup> Damit verwischen sich die bisherigen Grenzen zwischen nachrichtendienstlichen und polizeilichen Tätigkeiten.

Jenseits dieser generellen Bedenken wurde von Öffentlichkeit und Wissenschaft konkret die Absenkung der Eingriffsschwelle der Polizei, das Unbestimmtheitsdefizit bei vielen der normierten Befugnisserweiterungen<sup>71</sup> kritisiert. Auf besondere öffentliche Ablehnung traf die Ermächtigung zu einem zeitlich unbegrenzten Präventivgewahrsam nach Art. 17 und 20 BayPAG, wobei nach Art. 18 BayPAG dieser nicht ohne richterliche Entscheidung aufrechterhalten werden kann. Die öffentlichen Proteste mündeten schließlich mit 30.000 bis 40.000 Teilnehmerinnen und

Teilnehmern in die größte Demonstration, die München seit mehr als 20 Jahren gesehen hatte<sup>72</sup>. Dagegen argumentierte die bayerische Staatsregierung, dass neue Bedrohungslagen die Schaffung neuer Befugnisse für die Polizei erforderten, um die Bürger umfassend schützen zu können. In den öffentlichen Protesten wurde eine Desinformationskampagne gesehen<sup>73</sup>. Gegen die beiden angesprochenen Novellen des bayerischen Polizeiaufgabengesetzes (von 2017 und 2018) sind bereits Popularklagen nach Art. 98 Abs. 4 der bayerischen Verfassung anhängig und Meinungsverschiedenheiten nach Art. 75 Abs. 3 der bayerischen Verfassung beim bayerischen Verfassungsgerichtshof eingelegt<sup>74</sup>. Zudem sind auch bereits mehrere Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht anhängig<sup>75</sup>. Auf ihren Ausgang darf man gespannt sein; es ist jedoch damit zu rechnen, dass wichtige Teile der neuen Gesetze für verfassungswidrig erklärt werden.

Legt man die jüngsten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Grunde, dann hat sich das Gericht zu einem wichtigen Verteidiger der bürgerlichen Freiheitsrechte entwickelt. Wurde seit den 1970er Jahren zunächst die Bedeutung der Schutzpflicht des Staates herausgearbeitet, setzt es nun einem maßlos werdenden Gesetzgeber deutliche Grenzen.

## Fazit

Das Rechtsstaatsprinzip gehört zu den tragenden Säulen des deutschen Staates. In seiner Verklammerung von formalen und materiellen Aspekten hat es ganz wesentlich dazu beigetragen, Deutschland frei von Willkürherrschaft zu halten. Insofern ist das Rechtsstaatsprinzip in der Bundesrepublik Deutschland eine Erfolgsgeschichte. Dabei darf nicht übersehen werden, dass der deutsche Rechtsstaat immer wieder durch gesetzgeberische Maßnahmen herausgefordert wurde und wird. Er war und ist nicht gefährdet, aber gelegentlich versucht der Gesetzgeber, die Grenzen auszuloten. Waren in der Anfangszeit der Bundesrepublik Deutschland insbesondere die Bürger wachsame Hüter des deutschen Rechtsstaats – man denke an die massiven öffentlichen Proteste gegen die Notstandsgesetzgebung –, ist diese Rolle insbesondere in den letzten Jahren dem Bundesverfassungsgericht zugewachsen. Allerdings zeigt der jüngste, breite öffentliche Protest gegen das bayerische Polizeiaufgabengesetz, der seine Entsprechung auch in anderen Bundesländern findet, dass die Bürger bei als zu weitgehend erkannten Eingriffen in die persönlichen Freiheiten auch wieder selbst aktiv werden. Dennoch gilt: Ohne Korrekturen des Bundesverfassungsgerichts und die freiheitssichernde Wirkung seiner Rechtsprechung wäre der deutsche Rechtsstaat deutlich ärmer und die Freiheitsrechte der Bürger wären merklich stärker ausgehöhlt. Die in der Überschrift formulierte Frage, ob das Rechtsstaatsprinzip unter dem Schutz des Bundesverfassungsgesetzes stehe, muss also sehr deutlich bejaht werden. Insgesamt zeigt sich, wie gelungen die Konstruktion eines Rechtsstaates ist, der sich durch die Verklammerung formaler mit materiellen Aspekten auszeichnet. Dies allein wäre jedoch nicht Garant einer freiheitlichen Entwicklung. Vielmehr war

es eine weise Entscheidung des Verfassungsgebers, das Bundesverfassungsgericht anders als den Staatsgerichtshof der Weimarer Republik nicht nur mit Kompetenzen für formale, sondern auch für materielle Streitfragen auszustatten.

Problematisch ist allerdings die Rolle des Gesetzgebers. Auch wenn die Exekutive die allermeisten Gesetzentwürfe vorlegt, darf sich die Legislative selbst angesichts einer hysterischen Sicherheitsgesetzgebungskultur nicht darauf beschränken, diese abzunicken oder aber sich auf die korrigierende Rolle des Bundesverfassungsgerichts zu verlassen. Schließlich gedeiht, wie die ehemalige Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts Jutta Limbach verdeutlicht hat, in einem Klima der Überwachung und Bespitzelung kein demokratisches Gemeinwesen<sup>76</sup>.

## LITERATUR

- Ambos, Kai (2006): Terrorismusbekämpfung seit dem 11. September 2001. In: Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.) (2006): Politik und Recht. PVS-Sonderheft 2006. Wiesbaden, S. 416–448.
- Arndt, Adolf (1962): Demokratie – Wertesystem des Rechts. In: Arndt, Adolf (Hrsg.) (1962): Notstandsgesetz – aber wie? Köln, S. 7–66.
- Backes, Uwe (1991): Bleierne Jahre. Baader-Meinhof und danach. Erlangen, Bonn, Wien.
- Austermann, Nele/Schlichte, Gianna Magdalena (2018): Gefährliche Begriffe?! Über „Gefährder“ und drohende Gefahren. In: Kritische Justiz, 4/2018, S. 479–494.
- Berlit, Uwe/Dreier, Horst (1984): Die legislatorische Auseinandersetzung mit dem Terrorismus. In: Sack, Fritz/Steinert, Heinz (Hrsg.) (1984): Protest und Reaktion. Opladen, S. 227–318.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1969): Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs. In: Ehmke, Horst/Schmid, Carlo/Scharoun, Hans (Hrsg.) (1969): Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag. Frankfurt am Main, S. 53–76.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1978): Der verdrängte Ausnahmezustand. Zum Handeln der Staatsgewalt in außergewöhnlichen Lagen. In: Neue Juristische Wochenschrift, 38/1978, S. 1881–1890.
- Böhret, Carl/Jann, Werner/Kronenwett, Eva (1988): Innenpolitik und politische Theorie. 3. Auflage, Opladen.
- Brohm, Winfried (2001): Die Funktion des BVerfG – Oligarchie in der Demokratie? In: Neue Juristische Wochenschrift, 1/2001, S. 1–10.
- Bull, Hans Peter (2005): Datenschutz, Informationsrecht und Rechtspolitik. Berlin.
- Denninger, Erhard (Hrsg.) (1977): Freiheitlich demokratische Grundordnung. Materialien zum Staatsverständnis und zur Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik. Band II. Frankfurt am Main.
- Denninger, Erhard (2002): Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10–11/2002, S. 22–30.
- Dose, Nicolai (1999): Der deutsche Rechtsstaat. In: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hrsg.) (1999): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven (PVS Sonderheft 30/1999). Opladen/Wiesbaden, S. 118–134.
- Dose, Nicolai (2008): Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann. In: der moderne staat, 1/2008, S. 99–120.
- Ellwein, Thomas (1977): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 4. Auflage, Opladen.
- Erd, Rainer (2008): Bundesverfassungsgericht versus Politik. Eine kommentierende Dokumentation der jüngsten Entscheidungen zu drei Sicherheitsgesetzen. In: Kritische Justiz, 2/2008, S. 118–133.
- Gössner, Rolf (1997): Ein Gutachten zur „Elektronischen Wohnraumüberwachung“. Großer (Lausch-)Angriff auf die Verfassung. In: Geheim vom 23.12.1997, Kurzfassung einer ausführlichen gutachterlichen Stellungnahme vom 20.11.1997 anlässlich einer öffentlichen Anhörung vor dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 21.11.1997.
- Greiffenhagen, Martin/Greiffenhagen, Sylvia (1993): Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur im vereinigten Deutschland. 2., völlig neu bearbeitete Auflage, München und Leipzig.
- Hecker, Wolfgang (2006): Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherungsgesetz. In: Kritische Justiz, 2/2006, S. 179–194.
- Ipsen, Jörn (2018): Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. 30. Auflage, München.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (2018): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 15. Auflage, München.
- Lepsius, Oliver (2004): Freiheit, Sicherheit und Terror: Die Rechtslage in Deutschland. In: Leviathan, 1/2004, S. 64–88.
- Limbach, Jutta (2002): Ist die kollektive Sicherheit Feind der individuellen Sicherheit? In: Anwaltsblatt, 8+9/2002, S. 454–459.
- Löffelmann, Markus (2018): Das neue bayerische Polizeirecht. In: Kritische Justiz, 3/2018, S. 355–359.
- Posser, Dieter (1977): Politische Strafjustiz aus der Sicht des Verteidigers. In: Denninger, Erhard (Hrsg.) (1977): Freiheitlich demokratische Grundordnung. Band II. Frankfurt am Main, S. 866–902.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (2004): Der Rechtsstaat. In: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.) (2004): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band II. 3. Auflage, Heidelberg, S. 541–612.
- Sommermann, Karl-Peter (2000): Kommentierung von Art. 20 GG. In: von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.) (2000): Das Bonner Grundgesetz. Band 2. München, S. 1–183.
- Staff, Ilse (1981): Lehren vom Staat. Baden-Baden.
- Stern, Klaus (1984): Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I. 2. Auflage, München.

## ANMERKUNGEN

- 1 BVerfGE 20, 323, 331 (= Entscheid des Bundesverfassungsgerichts, veröffentlicht im 20. Band, 323 erste Seite des Entscheids, 331 Seite, der die zitierte Passage entnommen ist!)
- 2 Stern 1984, S. 781.
- 3 Sommermann 2000, Rn. 222.
- 4 Stern 1984, S. 788–792; Schmidt-Aßmann 2004, Rn. 31.
- 5 Stern 1984, S. 792–796.
- 6 Siehe zu diesem Vorrang der Verfassung Jarass/Pieroth 2018, Art. 20, Rn. 45–47.
- 7 Siehe Ipsen 2018: 212.
- 8 Sommermann 2000, Rn. 261.
- 9 Siehe BVerfGE 95, 267, 307; 98, 218, 251; BVerwGE 109, 29, 37.
- 10 Schmidt-Aßmann 2004, Rn. 63–65.
- 11 Schmidt-Aßmann 2004, Rn. 66.
- 12 Schmidt-Aßmann 2004, Rn. 41–45.
- 13 Siehe hierfür sowie für weitere abgeleitete Grundsätze ausführlicher Sommermann 2000, Rn. 277–316.
- 14 Siehe Sommermann 2000, Rn. 279–287.
- 15 Siehe Sommermann 2000, Rn. 298–310.
- 16 Siehe zu diesem formalen Rechtsstaatsgedanken, der für die Weimarer Reichsverfassung von 1919 prägend war, Brohm 2001, S. 2–3.
- 17 Sommermann 2000, Rn. 228.
- 18 Böckenförde 1969, S. 74.
- 19 Brohm 2001, S. 3.
- 20 Dose 2008, S. 110–111.
- 21 Bull 2005, S. 324.
- 22 Anderen wichtigen Aspekten wie der formenden Bedeutung der Grundrechte und der Rolle des Bundesverfassungsgerichts sind im vorliegenden Heft eigene Beiträge gewidmet.
- 23 Siehe ausführlicher Dose 1999.
- 24 Böhret u. a. 1988, S. 104.
- 25 Denninger 1977, S. 767.
- 26 BVerfGE 12, 296.
- 27 Posser 1977, S. 872.
- 28 Staff 1981, S. 31.
- 29 Siehe ausführlicher Dose 1999, S. 124.
- 30 Ellwein 1977, S. 420.
- 31 Arndt 1962, S. 31.
- 32 Ellwein 1977, S. 421.
- 33 Beschluss der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom 28. Januar 1972, dokumentiert in: Denninger, 1977, S. 518–519.
- 34 Greiffenhagen/Greiffenhagen 1993, S. 91.
- 35 Denninger 1977, S. 493–496.
- 36 Ellwein 1977, S. 384–385.
- 37 Böhret u. a. 1988, S. 108–109; Greiffenhagen/Greiffenhagen 1993, S. 91.
- 38 Backes 1991, S. 60–91.
- 39 Berlit/Dreier 1984.
- 40 Berlit/Dreier 1984, S. 297–298.
- 41 Böckenförde 1978, S. 1888.
- 42 Das Parlament vom 13. März 1998, S. 1.
- 43 Gössner 1997, S. 1–11.
- 44 BVerfGE, 1 BvR 2378/98 vom 03.03.2004, Absatz-Nr. (1–373), [http://www.bverf.de/entscheidungen/rs20040303\\_1bvr237898.html](http://www.bverf.de/entscheidungen/rs20040303_1bvr237898.html).
- 45 Siehe ausführlicher Lepsius 2004, S. 68–70.
- 46 Siehe Ambos 2006, S. 435–436.
- 47 Denninger 2002, S. 24–27.
- 48 Lepsius 2004, S. 69.
- 49 Ambos 2006, S. 436–437.
- 50 BVerfGE 115, 118, dritter Leitsatz.
- 51 Lepsius 2004, S. 82–88.
- 52 Siehe Hecker 2006, S. 192.
- 53 Siehe ausführlicher Erd 2008.

- 54 BVerfGE vom 02.03.2010–1 BvR 256/08 – Rn. (1–345), [http://www.bverfg.de/e/rs20100302\\_1bvr025608.html](http://www.bverfg.de/e/rs20100302_1bvr025608.html)
- 55 BVerfGE, Konkrete Ausgestaltung der Vorratsdatenspeicherung nicht verfassungsgemäß, Pressemitteilung Nr. 11/2010 vom 02.03.2010, S. 2.
- 56 BVerfGE vom 02.03.2010, fünfter Leitsatz.
- 57 BVerfGE vom 02.03.2010, zweiter Leitsatz.
- 58 BVerfGE vom 02.03.2010, dritter Leitsatz.
- 59 Stenographischer Bericht der 124. Sitzung des Deutschen Bundestages am 09.11.2007, Plenarprotokoll 16/124, Anlage 4, S. 13032.
- 60 BVerfGE vom 20.04.2016–1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, erster Leitsatz.
- 61 BVerfGE vom 20.04.2016, erster Leitsatz; siehe auch Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung Nr. 19/2016 vom 20.04.2016, S. 1.
- 62 BVerfGE vom 20.04.2016, erster Leitsatz.
- 63 Jarass/Pieroth 2018, Art. 20, Rn. 46.
- 64 BVerfGE vom 20.04.2016, S. 5.
- 65 BVerfGE vom 20.04.2016, S. 5.
- 66 Austermann/Schlichte (2018, S. 482) sehen diesen Paradigmenwechsel in dem Übergang von einem situativen Gefahrenbegriff hin zu einem personifizierten Gefahrenbegriff.
- 67 Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 13/2017, 388.
- 68 Löffelmann, 2018, S. 355–356.
- 69 Löffelmann, 2018, S. 356.
- 70 Löffelmann, 2018, S. 356.
- 71 Siehe für eine komprimierte Übersicht Löffelmann, 2018, S. 358.
- 72 Bayerischer Rundfunk, „Deutlich mehr Teilnehmer bei ‚NoPAG‘-Demo als erwartet“, Meldung vom 10.05.2018, <https://www.br.de/nachricht/deutlich-mehr-teilnehmer-bei-no-pag-demonstration-in-muenchen-100.html>, zuletzt abgerufen am 10.02.2019 sowie Süddeutsche Zeitung, „Das ist so krass, da muss jeder was tun“, Meldung vom 10. Mai 2019, <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/polizeiaufgabengesetz-demo-muenchen-1.3974391>; zuletzt abgerufen am 10.02.2019.
- 73 Bayerischer Rundfunk, CSU attackiert Bündnis gegen Polizeiaufgabengesetz, Meldung vom 26.04.2018, <https://www.br.de/nachricht/csu-attackiert-buendnis-gegen-polizeiaufgabengesetz-100.html>; zuletzt abgerufen am 10.02.2019.
- 74 Löffelmann, 2018, S. 359.
- 75 Bayerisches Polizeigesetz: FDP, Linke und Grüne legen Verfassungsbeschwerde ein; Meldung auf heise-online vom 10.09.2018, <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Bayerisches-Polizeigesetz-Opposition-legt-Verfassungsbeschwerde-ein-4160083.html>, zuletzt abgerufen am 10.02.2019.
- 76 Limbach 2002, S. 457.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Nicolai Dose ist Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft an der Universität Duisburg-Essen sowie Geschäftsführender Direktor des Rhein-Ruhr-Instituts für Sozialforschung und Politikberatung (RISP). Er habilitierte sich an der Technischen Universität München mit einer Arbeit über eine staatliche Steuerung, die durch ihre besondere Problemlösungsorientierung gekennzeichnet ist. Promoviert wurde er an der Universität Konstanz. In seiner Dissertation befasste er sich mit einer Verwaltung, die nicht nur hoheitlich-bürokratisch agiert, sondern auch mit dem Bürger verhandelt.

## Späte Aufarbeitung

LSBTTIQ-Lebenswelten  
im deutschen Südwesten

Hrsg. von Martin Cüppers und Norman Domeier



lpb  
Landeszentrale  
für politische Bildung  
Baden-Württemberg

## Späte Aufarbeitung

### LSBTTIQ-Lebenswelten im deutschen Südwesten

Hrsg. von Martin Cüppers und Norman Domeier

Für Baden-Württemberg hat sich in den vergangenen Jahren die einzigartige Chance ergeben, durch breit angelegte wissenschaftliche Aufarbeitungsprojekte sowohl die Lebenswelten von lesbischen, schwulen, bisexuellen, transsexuellen, trans- und intergeschlechtlichen sowie queeren Menschen (LSBTTIQ) als auch die gegen sie gerichteten Verfolgungsmechanismen umfassend in den Blick zu nehmen.

Dieses Buch präsentiert erste Erträge dieser universitären und ehrenamtlich geleisteten Forschungsarbeit. Vermittelt wird damit ein vielschichtiges Bild, das sowohl die Lebens- und Verfolgungsgeschichte von LSBTTIQ im 20. Jahrhundert als auch aktuelle Entwicklungen und Fragestellungen wie die „Ehe für alle“ und die Aufhebung von Unrechtsurteilen berücksichtigt.

6.50 Euro zzgl. Versand, Bestellung ausschließlich im Webshop der Landeszentrale für politische Bildung: [www.lpb-bw.de/shop](http://www.lpb-bw.de/shop)  
E-Book (kostenlos) unter [www.lpb-bw.de/e-books.html](http://www.lpb-bw.de/e-books.html)

Kooperationspartner\*innen: [www.der-liebe-wegen.org](http://www.der-liebe-wegen.org) und [www.lsbttiq-bw.de](http://www.lsbttiq-bw.de)

lpb  
BW

# Das Sozialstaatsprinzip

Siegfried Frech

Mit dem Sozialstaatsprinzip haben die Väter und Mütter des Grundgesetzes sozialpolitische Traditionen weitergeführt, die in den 1880er Jahren etabliert wurden. Der Beitrag von Siegfried Frech zeichnet die Entwicklung des deutschen Sozialstaats nach. Geschildert werden Entstehung und Ausbau der sozialen Sicherungssysteme von den 1880er Jahren bis zum Ende der Weimarer Republik sowie die politische Instrumentalisierung des „bismarckischen Erfolgsmodells“ durch das NS-Regime. In einem weiteren Schritt werden der Neubeginn und die sozialpolitischen Wegmarken nach 1949 erörtert. Präsentiert sich der Sozialstaat in Zeiten des sogenannten Wirtschaftswunders und ökonomischen Wachstums als Erfolgsmodell, zeigten sich Mitte der 1970er Jahren erste Krisenanzeichen. Wirtschaftliche Zäsuren setzten der Ausweitung des Sozialstaats ein Ende. Die deutsche Wiedervereinigung schließlich stellte die sozialen Sicherungssysteme erneut vor Herausforderungen. Abschließend werden die Ursachen der seit längerem diagnostizierten Krise des Sozialstaats skizziert. ■

## Der Sozialstaat im Grundgesetz

Das Sozialstaatsprinzip ist im Grundgesetz doppelt verankert worden. „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“, lautet die vom Parlamentarischen Rat in Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) formulierte Bestimmung. Artikel 28 GG nimmt die Länderebene in den Blick: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.“ In den Beratungen des Parlamentarischen Rates wurde das Adjektiv „sozial“ nicht näher konkretisiert.<sup>1</sup> Dass der neue demokratische Staat eine Fürsorgepflicht gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern haben und die Voraussetzungen für ein sozial gedeihliches Zusammenleben schaffen sollte, galt den Vätern und Müttern des Grundgesetzes als selbstverständlich (vgl. Detjen 2009: 66).

Die verfassungsrechtlich wenig konturierten Formulierungen „sozialer Bundesstaat“ bzw. „sozialer Rechtsstaat“ enthalten einen an den Staat adressierten Gestaltungsauftrag (Gramm/Pieper 2018: 101). Das „soziale Staatsziel“ verlangt von der Politik, die Grundlage für eine menschenwürdige Existenz aller Staatsbürgerinnen und -bürger zu treffen und begründet – so eine Formulierung des Bundesverfassungsgerichts – die „Pflicht des Staates, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen“ (a. a. O.).<sup>2</sup>

Gemäß Artikel 79 Absatz 3 GG sind die in Artikel 1 und 20 niedergelegten Grundsätze einer Veränderung entzogen. Mit dieser sogenannten Ewigkeitsgarantie oder Ewigkeitsklausel hat der Parlamentarische Rat eine verfassungspolitisch einmalige Sperre eingebaut.<sup>3</sup> Damit soll verhindert werden, dass das Grundgesetz „im Kern seine freiheitliche

und demokratische Grundausrichtung verliert“ (Gramm/Pieper 2008: 45). Die in Artikel 79 Absatz 3 GG festgeschriebene Bestandsgarantie für verfassungspolitische Grundsatzentscheidungen darf auch nicht durch eine Verfassungsänderung angetastet werden.

## Sozialpolitik und Sozialstaatsschichten

Im Gegensatz zum international gebräuchlichen Terminus „Wohlfahrtsstaat“<sup>4</sup>, der als neutrale Kategorie zu analytischen Zwecken und zum Vergleich sozialpolitischer Aktivitäten verwendet wird, ist der Ausdruck „Sozialstaat“ ein spezifisch deutscher Begriff (vgl. Schmid 2012: 428; Kaelble 2007: 333). Der deutsche Sozialstaat entfaltet eine breit ausgebaute Sozialpolitik, die nicht nur materielle und immaterielle staatliche Leistungen zur Sicherung der Lebenschancen, sondern auch rechtliche Regelungen und Absicherungen umfasst. Der Sozialstaat soll

- ein gewisses Maß an Sicherheit gegenüber den „Wechselfällen des Lebens“ (Schmid 2016: 352) bieten, d. h. durch Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität, Unfälle und Pflegebedürftigkeit entstandene Risiken aufzufangen.
- seinen Bürgerinnen und Bürgern ein menschenwürdiges Existenzminimum garantieren, d. h. Lebensrisiken und soziale Folgewirkungen der marktwirtschaftlichen Öko-

Arbeitslose vor einer Zahlstelle in Berlin (1930). Die Weimarer Republik verstand sich als Wohlfahrtsstaat, schrieb 1919 soziale Rechte in der Reichsverfassung fest und erweiterte das sozialstaatliche Leistungsspektrum. Allerdings war das Sozialsystem angesichts der schweren Wirtschaftskrise der Jahre 1929 und 1930 und einer stetig anwachsenden Zahl von Arbeitslosen schlicht überfordert.



picture alliance/dpa

nomie durch staatliche Einrichtungen und Steuerungsmaßnahmen kompensieren bzw. abfedern (vgl. Andersen/Woyke 2009: 627).

- die Auswüchse einer kapitalistischen Ökonomie durch Arbeitnehmerschutz und Arbeitsschutz eindämmen. Des Weiteren ist durch die Koalitionsfreiheit ein tarifpolitisches Korrektiv zur Abmilderung problematischer Folgewirkungen der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen gegeben.
- in genereller Hinsicht den Wohlstand heben, zu mehr Gleichheit durch den Abbau von Wohlstandsunterschieden beitragen und allzu krasse soziale Ungleichheiten mildern.

Die Bundesrepublik Deutschland hat einen vielgliedrigen Sozialstaat hervorgebracht (vgl. Tabelle 1). Die Institutionen der sozialen Sicherung und sozialpolitischen Regulierungen lassen sich in sechs Schichten untergliedern (vgl. Schmidt 2016: 353ff.).

## Historischer Rückblick

### Bismarcks Sozialgesetzgebung

Die Sozialstaatlichkeit in Deutschland kann auf eine lange Tradition des Wohlfahrtsstaats aufbauen (vgl. Nolte 2012: 217ff.).<sup>5</sup> Im Zusammenhang mit den Ursprüngen des deutschen Sozialstaats wird gemeinhin die Sozialgesetzgebung Otto von Bismarcks in den 1880er Jahren genannt. Im Deutschen Kaiserreich passierte 1883 das Krankenversicherungsgesetz den Reichstag, gefolgt vom Unfallversicherungsgesetz (1884) und fünf Jahre später vom Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz (1889). Die „Geburtsstunde“ der deutschen Sozialgesetzgebung fiel in eine

Epoche sozialer Umwälzungen. Erstmals stellte sich der Staat die Aufgabe, die sozialen Folgen der Industrialisierung und Urbanisierung, die mit der industriellen Revolution einsetzten, abzufedern. Immer mehr Arbeiter traten aus tradierten Formen der sozialen Sicherung und Einbindung (z. B. dörfliche Gemeinschaft) heraus und mussten sozial abgesichert und gesellschaftlich integriert werden. Die Ausbeutung der Arbeiter in den meisten Industriebetrieben jener Zeit hatte viele Lohnabhängige und deren Familien in Not gebracht. An einer Sicherung des Lebensunterhalts im Krankheitsfalle, in Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Invalidität und des Alters fehlte es gänzlich (vgl. Lampert/Bossert 2011: 72).

Mit der Etablierung der Sozialversicherungen wurden soziale Leistungen als Rechte festgeschrieben, auf die ein Anspruch bestand (vgl. Metzler 2003: 26). Diese sozialstaatlichen Reformen milderten zwar die größte Not und die sozialen Missstände, entstanden aber aus dem bewussten Kalkül Bismarcks, mit dem „Zuckerbrot“ der Sozialpolitik – parallel zur „Peitsche“ der repressiven Sozialistengesetze – die sozialdemokratischen Bestrebungen der Arbeiterbewegung einzudämmen und die Arbeiterschaft für den Obrigkeitsstaat zu gewinnen (vgl. Schmidt 2012: 12). Ziel der sozialpolitischen Maßnahmen war die Integration der „arbeitenden Klassen“. Iring Fetscher hat Bismarcks Intentionen salopp, aber prägnant charakterisiert: „Ein Arbeiter mit Rentenanspruch taugt nicht zum Revoluzzer“ (Fetscher 1999: 65). Der antidemokratische Hintergedanke Bismarcks schmälert nicht die Leistungen der Sozialversicherungen, wenngleich die nicht allzu üppigen Sozialversicherungsleistungen zunächst nicht allen zustanden. Sie galten nur als Anrecht der Erwerbstätigen – und auch hier nur für einen Teil: „nämlich idealtypisch für den männlichen Industriearbeiter“ (Metzler 2009: 38). Die fortschreitende Industrialisierung erforderte Massen von Arbeitskräften. Im Zuge der wirtschaftliche Expansion verdoppelte sich die Zahl der Industriearbeiter zwischen 1887 und 1914 (vgl. Herbert 2014: 26–30). Durch die prosperierende Wirtschaft stieg nicht nur die Zahl der Arbeitnehmer an, auch der Kreis der Anspruchsberechtigten wuchs stetig: 1915 wurden 57 Prozent der Erwerbspersonen in der Alters- und Invalidenversicherung geführt, 43 Prozent waren gesetzlich krankenversichert und 71 Prozent unfallversichert (vgl. Schmidt 2012: 15). Erweitert wurde der Kreis der Versicherten 1911 durch die Verabschiedung der Reichsversicherungsordnung, die u. a. die Hinterbliebenenversicherung sowie die Alters- und Invalidenversicherung regelte. Ebenfalls 1911 beschloss der Reichstag die Rentenversicherung für Angestellte, sollte diese Berufsgruppe doch „wegen ihrer Distanz zur Sozialdemokratie [...] sozialpolitisch hervorgehoben werden“ (a. a. O.).

### Erster Weltkrieg und Weimarer Republik

Weitere Ausweitungen der Sozialleistungen brachte der Erste Weltkrieg (1914–1918) mit sich. Sämtliche europäischen Staaten mussten angesichts des Kriegsalltags sowie der Zahl der Kriegsversehrten und Hinterbliebenen ihre Versorgungssysteme überdenken und reformieren, drohten doch Zehntausende Familien zu verarmen (vgl. Goltermann 2017: 137ff.). Ebenso verlangte die Befriedung und



**Tabelle 1: Soziale Sicherungssysteme**

Sozialstaatsschichten	Sicherungssysteme
Systeme der sozialen Sicherung	Krankenversicherung, gesetzliche Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte, Arbeitslosen-, Pflege- und Unfallversicherung (60,8 % des Sozialbudgets 2017 <sup>6</sup> )
Förder- und Fürsorgesysteme	Kindergeld, Familienleistungsausgleich, Erziehungs- bzw. Elterngeld, Ausbildungsförderung für Kinder aus einkommensschwachen Familien, Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, Sozialhilfe, Wohngeld und Grundsicherung für Arbeitssuchende (18,4 % des Sozialbudgets 2017)
Arbeitgebersysteme	Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, betriebliche Altersversorgung der privaten Wirtschaft, Zusatzversorgung für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes (9,3 % des Sozialbudgets 2017)
Sozialsysteme des öffentlichen Dienstes	Pensionen, Familienzuschläge und Beihilfe (7,7 % des Sozialbudgets 2017)
Sondersysteme	Alterssicherung der Landwirte, private Kranken- und Pflegeversicherung, Versorgungswerke zugunsten der Alterssicherung von Freiberuflern, private Alterssicherung (3,5 % des Sozialbudgets 2017)
Entschädigungssysteme	Soziale Entschädigungen, Lastenausgleich, Wiedergutmachung von Verbrechen seitens des NS-Staates (0,2 % des Sozialbudgets 2017)

Quelle: Darstellung nach Schmidt 2016, S. 353–355; BMAS 2018.

Geschlossenheit der „Heimatfront“ sozialpolitische Anstrengungen: finanzielle Unterstützungsmaßnahmen, Mieterschutz und Mietbeihilfen für die Familien der Soldaten wurden ausgebaut. Auf kommunaler Ebene musste zuvor der Nahrungsmittelversorgung gewährleistet werden. Einzelne Kommunen gewährten Arbeitslosenunterstützung und konnten dafür wiederum finanzielle Hilfen des Staates in Anspruch nehmen (vgl. Metzler 2003: 37ff.). Die Weimarer Republik verstand sich als Wohlfahrtsstaat, schrieb 1919 soziale Rechte in der Reichsverfassung fest und erweiterte das sozialstaatliche Leistungsspektrum: „Neue Gesetze betrafen Arbeitsgerichte, den Achtstundentag, Mietbegrenzungen, Wohnungsbauprojekte und neue Sozialhilfesysteme, Tarifautonomie [...] sowie schließlich Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ (Metzler 2009: 39). Die Sozialpolitik in der Weimarer Republik war in den ersten Jahren mit immensen Problemlagen konfrontiert und geriet angesichts der Kriegsfolgen in ein sozialpolitisches Dilemma: Die gestiegene Nachfrage nach sozialen Sicherungsleistungen führte angesichts knapper finanzieller Ressourcen zu einer massiven Überforderung. Permanente Wirtschaftskrisen und schließlich die Hyperinflation des Jahres 1923 engten die Ressourcen und damit die Leistungen der Versicherungsträger immer mehr ein.

Die günstigere wirtschaftliche Entwicklung in den relativ stabilen Jahren 1924 bis 1928 erweiterte den finanziellen Spielraum der Sozialpolitik. Zwischen 1925 und 1932 war der Anteil der Staatsausgaben (einschließlich der Sozialversicherungen) am Bruttosozialprodukt von 25 Prozent auf mehr als 36 Prozent gestiegen (vgl. Maroldt 2017: 93). Eine bedeutende Neuerung war die Einführung der Arbeitslosenversicherung im Jahr 1927. Die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern paritätisch finanzierte Arbeitslosenversicherung gab jedem Versicherten, der seinen Arbeitsplatz verlor, einen Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld. Allerdings war dieses System angesichts der schweren Wirtschaftskrise der Jahre 1929 und 1930 und einer stetig anwachsenden Zahl von Arbeitslosen schlicht überfordert: Stieg doch die Arbeitslosenquote von 6,7 Prozent im Jahr 1928 auf 28,1 Prozent im Jahr 1932 (vgl. Schmidt 2012: 20).

Der gesamte Sozialetat geriet in das „Räderwerk der Wirtschaftskrise“ (a. a. O.: 21).

#### Der „NS-Wohlfahrtsstaat“

Das NS-Regime setzte vieles fort, was im Kaiserreich und in der Weimarer Republik begonnen wurde, drückte der Sozialpolitik mit dem Postulat der „Volksgemeinschaft“ jedoch ihren ideologischen Stempel auf: Die Arbeitsverfassung der Weimarer Republik wurde von einer autoritären, strikt am „Führerprinzip“ orientierten Arbeitsverfassung abgelöst. Gewerkschaften wurden verboten, das Koalitions- und das Streikrecht aufgehoben (vgl. Schmidt 2012: 23ff.). Der „Primat der Aufrüstung bestimmte die NS-Politik von Anfang an“ (Metzler 2003: 114): Dirigistisch gelenkte Einheitsorganisationen (z. B. „Deutsche Arbeitsfront“), Arbeitsbeschaffungsprojekte und Zwangsregulierungen (z. B. die Aufhebung des Rechts auf freie Arbeitswahl, Dienstverpflichtungen) führten zu massiven Eingriffen in die Arbeitsbeziehungen und beseitigten das Prinzip des freien Arbeitsmarktes (vgl. Herbert 2018: 43ff.). Die NS-Politik sollte den Lebensstandard der breiten Massen erhöhen, dadurch die sozialpolitische Überlegenheit des Regimes unter Beweis stellen, letztlich aber die gesamte Wirtschaft und die Menschen für den geplanten Krieg „rüsten“. Während die „formierte Gesellschaft“ (Ernst Piper) vom Wirtschaftsaufschwung und Abbau der Arbeitslosigkeit sowie von propagandistisch inszenierten Maßnahmen der Freizeit- und Urlaubsgestaltung – z. B. durch die „NS-Gemeinschaft Kraft durch Freude“ – und neuen sozialpolitischen Leistungen (z. B. Einführung eines Mindestjahresurlaubs, Ehestandsdarlehen usw.) profitierte, schloss der „völkische Wohlfahrtsstaat“ zum Gegner und (Rassen-) Feind erklärte Gruppen systematisch von sozialpolitischen Leistungen aus (vgl. Aly 2005: 49ff.). An die postulierte Egalität der „Volks- und Blutgemeinschaft“ war die Exklusion gekoppelt, d. h. die Ausgrenzung „Rasse- und Volksfremder“. Die erb- und rassenbiologische Besessenheit des NS-Regimes grenzte „Erbkranke“ und „rassisch Minderwertige“ gezielt aus, betrieb deren soziale und rechtliche Marginalisierung bis hin zur gezielten Ermordung bzw. zum Genozid.

## Besatzungszeit und Nachkriegsjahre

Mangel und Knappheit waren eine existenzielle Grunderfahrung der ersten Friedensjahre. Der Alltag war vom Kampf um jede Mahlzeit, um notdürftige Kleidung oder um ein Dach über dem Kopf gekennzeichnet. Eine „Zusammenbruchsgesellschaft“ (Heinrich August Winkler) versuchte, ihr Leben zu organisieren. Ausgebombte, Vertriebene, Flüchtlinge und *Displaced Persons* – ehemalige Zwangsarbeiter und Verschleppte – suchten eine Bleibe; hungrige Stadtbewohner unternahm „Hamsterfahrten“ in ländliche Gegenden, um sich im Tauschhandel mit Lebensmittel zu versorgen (vgl. Jähner 2019). Kriegszerstörungen und Flüchtlingsströme verlangten zunächst eine Versorgung mit dem Allernotwendigsten. Behausungen für Millionen von Flüchtlingen und Ausgebombten mussten geschaffen werden. Für 14 Millionen westdeutsche Haushalte standen nur noch acht Millionen Wohnungen zur Verfügung. Eine Situation, die durch ein Minimum an Hilfen nur unzulänglich gemildert werden konnte. Hilfsleistungen des Auslands (z. B. Care-Pakete) und der Tauschhandel waren weit wichtiger im Überlebenskampf als Zahlungen der Sozialversicherungen, die auf lokaler Ebene weiterliefen (vgl. Fetscher 1999: 71). Eine Besserung trat erst nach der Währungsreform 1948, dem in den 1950er Jahren einsetzenden Wirtschaftsaufschwung und dem Ausbau der Sozialgesetzgebung nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland (1949) ein.

## Entwicklungsphasen des Sozialstaats nach 1949

Die Entwicklung des Sozialstaats nach 1949 lässt sich mittels mehrerer Phasen skizzieren: Nach der Konstitutionsphase des Sozialstaats (1949–1966) folgten Phasen der

Modernisierung und Ausweitung (1966–1975). Der Sozialstaat geriet Mitte der 1970er Jahre zusehends in Bedrängnis; Einschnitte und Kürzungen waren die Folge (Leisering 2004: 12ff.). Anfang der 1990er Jahre wurde erstmalig die „Krise“ des Sozialstaats apostrophiert (Afheldt 1994). Nicht zuletzt die Kosten der Wiedervereinigung führten mit einer Zeitverzögerung von mehreren Jahren ab 1998 zu Strukturereformen (vgl. Metzler 2009: 43; Schmid 2012: 433). Die rot-grüne Regierung unter Gerhard Schröder verabschiedete mehrere Reformen (z. B. Alterssicherung, Arbeitsmarktreformen) und leitete mit der bis heute kontrovers diskutierten Agenda-Politik einen „sozialpolitischen Paradigmenwechsel“ (Schmid 2016: 360) ein. Die 2008 beginnende Finanz- und Wirtschaftskrise stellte die Sozialpolitik erneut vor Herausforderungen, die – zumindest in der Bundesrepublik Deutschland – relativ gut überwunden wurden.

## Wiederaufbau, Kriegsfolgenbewältigung und Aufbaujahre

In der ersten Etappe der sozialstaatlichen Entwicklung war zunächst die Milderung der durch die nationalsozialistische Diktatur und den Zweiten Weltkrieg verursachten Folgelasten und Schäden vorrangig. Als erstes Sozialgesetz wurde das „Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Heimkehrer“ verabschiedet, das den heimkehrenden Kriegsgefangenen Rechte und Vergünstigungen (z. B. Entlassungsgeld, bevorzugte Zuteilung von Wohnungen und Arbeitsplätzen) zusprach. Die vordringlichste Aufgabe der Versorgung der Kriegsoffer und Hinterbliebenen wurde mit dem Bundesversorgungsgesetz (1950) bewerkstelligt. 1952 beschloss

Mangel und Knappheit waren eine existenzielle Grunderfahrung der ersten Friedensjahre. Wegen der schlechten Versorgungslage versuchten viele Menschen aus der Stadt bei sogenannten Hamsterfahrten, Sachwerte gegen Lebensmittel bei den Bauern zu tauschen. Eine grundlegende Besserung trat erst nach der Währungsreform 1948, dem in den 1950er Jahren einsetzenden Wirtschaftsaufschwung und dem Ausbau der Sozialgesetzgebung nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland (1949) ein.

picture alliance/dpa





An einer Zapfsäule einer Tankstelle in Göttingen hängt ein handgeschriebener Zettel mit der Aufschrift „Ausverkauft“. Die Ölkrise des Jahres 1973 führte zu wirtschaftlichen Einbrüchen, läutete zugleich das Ende der Hochkonjunktur ein und beendete das „Goldene Zeitalter“ des Sozialstaates. Mit der ersten Wirtschaftskrise seit Bestehen der Bundesrepublik ging die Kontinuität ökonomischen und sozialstaatlichen Wachstums verloren.

picture alliance/dpa

die Bundesregierung das Lastenausgleichsgesetz zur finanziellen Entschädigung der etwa zwölf Millionen Vertriebenen und Flüchtlinge. Im Jahr 1950 wurden die Kranken-, Unfall-, Alters- und Arbeitslosenversicherung erneut eingeführt. 1951 traten die paritätische Mitbestimmung in der Montanindustrie und 1952 das Betriebsverfassungsgesetz in Kraft. Das wirtschaftliche Wachstum begünstigte den Abbau der Arbeitslosigkeit und trug zur Schlichtung des Konflikts zwischen der neu gegründeten, föderalistisch und marktliberal orientierten Christlich Demokratischen Union (CDU) und ihrem Widerpart, der traditionell eher zentralistisch ausgerichteten Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) sowie den Gewerkschaften, bei. Die Geister schieden sich an der im Grundgesetz bewusst offen gehaltenen Wirtschaftsordnung: Soziale Marktwirtschaft versus stärker planwirtschaftliche staatliche Lenkung einschließlich der Vergesellschaftung wirtschaftlicher Schlüsselbereiche (vgl. Andersen 2017: 163). Innenpolitisch begünstigte das sogenannte Wirtschaftswunder, das dem Wirtschaftsmodell der Sozialen Marktwirtschaft zugeschrieben wurde, sowie die allmähliche Bewältigung der Kriegsfolgen und die Integration von Millionen von Vertriebenen die Regierung Adenauer. In der kollektiven Erinnerung begann, so scheint es gelegentlich, unmittelbar nach der Währungsreform 1948 ein gewaltiger Wirtschaftsaufschwung. Tatsächlich war der Start eher mühsam, verhalten und wechselvoll (vgl. Jähner 2019).

### Expansive Sozialpolitik

1957 wurde die Rentenversicherung grundlegend reformiert. Die Reform war eine Zäsur und Weichenstellung zugleich: Die Rentenreform von 1957 prägte das Bild der Rentenversicherung auf Jahrzehnte (vgl. Leisering 2009: 173). Mit Zustimmung der SPD stellte die Regierung Adenauer vom seitherigen Kapitaldeckungsverfahren auf das Umlageverfahren um. Dadurch wurden die eher kargen Renten merklich erhöht: Mit der Rentenreform „wurden die Renten 1957 um rd. 70 % erhöht“ (Köhler-Rama 2018: 24). Das Verhältnis der Durchschnittsrente zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt lag in der ersten Hälfte der 1950er Jahre

bei rund 25 Prozent. Die Renten wurden fortan gemäß einer festgelegten Rentenformel jährlich an die Entwicklung des Bruttoarbeitsentgelts aller Versicherten angepasst. Seitdem folgen Rentenerhöhungen der Lohnentwicklung („dynamische Rente“). Zukunftsweisend war das Umlageverfahren: die Renten wurden aus den Beiträgen derjenigen bestritten, die im Erwerbsleben stehen. Das System der umlagefinanzierten Rente wird daher auch als „Generationenvertrag“ umschrieben.

1961 wurde bundesweit die Sozialhilfe eingeführt. Sie „knüpfte das unterste Netz der sozialen Sicherung für jeden Bedürftigen und hatte faktisch einen Mindestlohn [...] zur Folge“ (Schmidt 2012: 39). Sozialhilfeempfänger bekamen damit einen Rechtsanspruch auf Leistungen, die sie nicht nur mit dem Allernotwendigsten versorgen, sondern ihnen ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen sollten (vgl. Metzler 2009: 41).

Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 war die Grundlage für eine aktive Beschäftigungspolitik. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit sollten die Beschäftigungsquote fördern. Die Arbeitsämter sollten zum einen präventiv gegen Arbeitslosigkeit vorgehen und zum anderen durch Berufsberatung, berufliche Wiedereingliederung und Weiterbildungsmaßnahmen einen möglichst hohen Beschäftigungsgrad gewährleisten. Ein anderes wichtiges Reformfeld war die Bildungspolitik. Bildungsprivilegien sollten reduziert, das Bildungssystem für alle Gesellschaftsschichten geöffnet werden. 1971 trat das Berufsausbildungsförderungsgesetz (BAföG), mit dem Schülerinnen, Schüler und Studierende finanziell unterstützt wurden, in Kraft. Sozialpolitik fokussierte auf Chancengleichheit, vor allem durch verbesserte Bildungschancen. Ökonomische Eckpunkte dieser Etappe der sozialstaatlichen Entwicklung waren ein hohes Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung. Markenzeichen der folgenden Regierungskoalitionen (1966–1969, 1969–1972, 1972–1976) war ein immenses Reformtempo: Mit „der Erweiterung der sozialen Sicherungssysteme, dem Betriebsverfassungsgesetz von 1972 und dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 brachte[n] sie mehr Sozialstaat als je zuvor zustande“



(Schmidt 2012: 40). In der Amtszeit der sozial-liberalen Kabinette setzten die Ministerien und Interessenvertreter der Sozialverbände Hoffnungen auf eine kontinuierliche wirtschaftliche Prosperität.

### Magere Jahre der Sozialpolitik

Die Ölkrise des Jahres 1973 führte zu wirtschaftlichen Einbrüchen, läutete zugleich das Ende der Hochkonjunktur ein und beendete das „Goldene Zeitalter“ des Sozialstaates.<sup>7</sup> Mit der ersten schweren Wirtschaftskrise seit Bestehen der Bundesrepublik ging die Kontinuität ökonomischen und sozialstaatlichen Wachstums verloren. Verstärkt wurde dieser Prozess durch eine Strukturkrise, die in den 1970er Jahren alle westlichen Industriestaaten erfasst hatte. Die „alten Industrien“, die auf Kohle, Eisen und Stahl gründeten und der Motor wirtschaftlichen Wachstums gewesen waren, verloren an Bedeutung. Ganze Industriezweige (z. B. Fototechnik, Optik und Elektronik) fielen der Konkurrenz in Fernost zum Opfer. Die Textilindustrie hatte gegen Importe aus Billiglohnländern kaum Chancen. Entsprechend stieg die Arbeitslosigkeit, die Ende 1973 die Millionengrenze überschritt. Deutschland stand vor dem Problem gesteigerter Ausgabenlasten, die sich durch die anwachsende Arbeitslosigkeit vermehrten. Im internationalen Vergleich ging es der Bundesrepublik Deutschland jedoch immer noch gut: die Arbeitslosigkeit war in den westlichen Industrieländern höher als in Deutschland, die Inflationsrate geringer als in fast allen anderen Staaten (vgl. Rödder 2015: 152).

Obwohl es kaum noch sozialpolitischen Spielraum gab, wurde das Arbeitslosengeld von 55 Prozent des letzten Nettoeinkommens auf 68 und die Arbeitslosenhilfe auf 55 Prozent erhöht. Spürbare Verbesserungen gab es auch für Familien mit Kindern: seit 1975 wurde ein einheitliches Kindergeld bezahlt, erstmalig auch für das erste Kind. Bis 1981 stieg das Kindergeld für das zweite und für das dritte bzw. folgende Kind. Auf der anderen Seite waren schmerzhaft Einschnitte und sozialpolitische Anpassungsmaßnahmen erforderlich. Kürzungen in der Sozial- und Arbeitslosenhilfe, beim Wohngeld sowie beim BAföG waren die Folge. Gekürzt wurde dort, wo Leistungen nicht durch rechtliche Ansprüche garantiert waren „und der geringste politische Widerspruch zu erwarten war“ (Merkel 2001: 2093).

### Sozialpolitik nach der Wiedervereinigung

Die Wiedervereinigung leitete eine neue Etappe ein, die die sozialpolitische Situation erheblich veränderte. Im Zuge der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vollzog sich ein „kompletter Institutionentransfer von West nach Ost“ (Merkel 2001: 301). Geleitet von der „Erfolgsge-

schichte“ der Bundesrepublik erwartete nicht nur der damals amtierende Bundeskanzler Helmut Kohl „blühende Landschaften“. Die Entscheidung, das westdeutsche Sozialrecht auf die neuen Länder zu übertragen und die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West möglichst rasch zu erreichen, stellte die Politik vor erhebliche Herausforderungen und hatte letztlich ihren Preis. Der abrupte Wandel der politischen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen zwang die Bundesrepublik Deutschland zu einer Anpassungsleistung, auf die sie schlicht nicht vorbereitet war. Zudem verliefen die Aufbau- und Konvergenzprozesse in den neuen Ländern langsamer und mühsamer, als dies 1990 erwartet und prognostiziert wurde (vgl. Rödder 2015: 205ff.).

Vor der Wiedervereinigung konnten der Staatshaushalt sowie die Haushalte der Sozialversicherungen Konsolidierungserfolge, d. h. erwirtschaftete Überschüsse, aufweisen. Um ein Auseinanderfallen der Gesellschaft zu verhindern, waren hohe Transferleistungen von West nach Ost notwendig. Als besonders kostspielig erwies sich die Ausdehnung der westdeutschen Regelung der Alterssicherung. Die konsolidierten Haushalte ermöglichten zunächst eine „Angleichung der sozialen Sicherungsstandards in Ost und West ohne drastische Erhöhungen der Steuer oder Staatszuschüsse“ (Merkel 2001: 301).

Die Kosten der Vereinigung wurden auf die Sozialversicherung abgewälzt, d. h. ein großer Teil der Kosten der deutschen Einheit wurde aus den Kassen der Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherung bestritten (vgl. Metzler 2009: 43). Die Sozialunion hat die deutsche Wiedervereinigung politisch und sozial aufgefangen, zugleich aber enorme wirtschaftliche Kosten verursacht und die sozialen Sicherungssysteme belastet. In der Folge wurde eine Konsolidierung des Sozialhaushalts durch Kürzungen auf der Ausgabenseite angestrebt (vgl. Tabelle 2).

Besonders dramatisch verlief die Entwicklung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt. Die Zahl der Erwerbstätigen ging von 9,7 Millionen (1989) auf 6,7 Millionen (1992) zurück. Die Arbeitslosenquote stieg binnen eines Jahres von 10,3 Prozent auf knapp 15 Prozent im Jahr 1992. In den Folgejahren fiel die hohe Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern (1997: über 20 Prozent) mit einer hohen Arbeitslosigkeit im Westen (1997: 11 Prozent) zusammen (vgl. Rürup/Sesselmeier 2001: 259). Die niedrige Beschäftigungsquote ließ die Einnahmen und Ressourcen der Sozialversicherungen

**Tabelle 2: Soziale Einschnitte: Sparmaßnahmen und Kürzungen (1990–1998)**

Politikfeld	Sparmaßnahmen und Kürzungen
Rentenpolitik	Flexibilisierung der Vorruhestandsregelung; Anhebung der Altersgrenze für Altersrente wegen Arbeitslosigkeit; Verkürzung der Anrechnungszeiten; Einführung eines demographischen Faktors in der Berechnung der Altersrenten
Gesundheitspolitik	Einführung eines kassenübergreifenden Risikostrukturausgleichs; Einschränkung der Lohnfortzahlung auf 80 %; Leistungskürzungen bei den Kassen und erhöhte Zuzahlungen durch Patienten
Arbeitsmarktpolitik	zeitliche Beschränkung der Arbeitslosenhilfe; Senkung der Leistungssätze; verschärfte Überprüfung der Arbeitsunfähigkeit; Erleichterung befristeter Arbeitsverträge und Einschränkungen des Kündigungsschutzes; Verstärkung der Zumutbarkeitsregeln

Quelle: Schmid 2012, S. 423.

schrumpfen. Mitte der 1990er Jahre zeichnete sich mit dem demographischen Wandel eine weitere Herausforderung ab, auf die 1995 mit der Einführung der Pflegeversicherung reagiert wurde. Stagnation und Ratlosigkeit angesichts unverändert hoher Arbeitslosigkeit, zunehmender Globalisierungsdruck, Reformstau und Entscheidungsblockaden durch eine auf Regierungswechsel setzende Opposition im Bundesrat führten bei der 14. Bundestagswahl 1998 zur Abwahl der Regierung Kohl (vgl. Andersen 2017: 171).

### Sozialpolitische (Struktur-)Reformen nach 1998

Mit dem Regierungswechsel 1998 verbanden sich Erwartungen auf wirtschafts- und sozialpolitische Reformen. Eine sozialpolitische Maßnahme war u. a. die Einführung der sogenannten Riester-Rente, benannt nach Walter Riester, dem damaligen Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung. Die Riester-Rente ist eine kapitalgedeckte, private zusätzliche Altersvorsorge, die staatlich subventioniert wird und eine Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung darstellt. Sie soll als dritte Säule der Alterssicherung die Rentenlücke kompensieren und der Altersarmut entgegenwirken (vgl. Vogel/Kühnemund 2014: 130ff.). Die gewünschten Effekte sind aktuellen Analysen zufolge jedoch eher verhalten.

Zentrales Problem war die hohe Arbeitslosigkeit, die 1998 mit 12,8 Prozent ihren Höhepunkt erreichte. Die 2002 von Bundeskanzler Gerhard Schröder einberufene „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ sollte eine neue Organisationsstruktur für die Bundesanstalt für Arbeit sowie Vorschläge für Arbeitsmarktreformen erarbeiten. Die nach ihrem Vorsitzenden Peter Hartz benannte Hartz-Kommission entwickelte eine Vielzahl von Maßnahmen, die u. a. mit den vier Hartz-Gesetzen (2003–2005) und dem „Gesetz zu Reformen des Arbeitsmarktes“ (2004), das den Kündigungsschutz und die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes neu regelte, umgesetzt wurden. Von den Maßnahmen hat vor allem „Hartz IV“ Öffentlichkeit und Politik bewegt. Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Gesetz wurden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe abgeschafft und das Arbeitslosengeld II (ALG II) – die „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ – eingeführt. Anstelle der Arbeitslosenhilfe für ehemalige Arbeitslosengeldbezieher bzw. der Sozialhilfe erhalten alle arbeitslosen Erwerbsfähigen ab 2005 das Arbeitslosengeld II – umgangssprachlich „Hartz IV“ genannt. „Hartz IV“ entwickelte sich zu einer Reform, die bei linksorientierten Parteien unpopulär ist, bei der SPD zu Mitgliederverlusten führte und bis heute für Diskussionsstoff sorgt (vgl. Cremer 2013: 203ff.). Parteiaustritte wurden mit dem Argument begründet, dass die Einführung von „Hartz IV“ ein Kernanliegen der SPD, nämlich für den weniger privilegierten Teil der Gesellschaft einzutreten, erheblich beschädige.

Die rot-grüne Koalition (2002–2005) entschied sich für das von Gerhard Schröder proklamierte Reformprogramm „Agenda 2010“. Primäres Ziel war die Ankurbelung des wirtschaftlichen Wachstums. Leitbild der Agenda war der „aktivierende Sozialstaat“, der durch „Fördern und Fordern“ auf eine Erhöhung der Beschäftigung abzielte. Mit einem ganzen Maßnahmenbündel, bestehend aus 30 Einzelvorhaben, sollten die Sozialsysteme saniert, die Lohnnebenkosten gesenkt, der Arbeitsmarkt flexibler gestaltet und letztlich die öffentlichen Finanzen konsolidiert werden. Die Bilanz der Agenda 2010 ist durchaus gemischt. Sie hat zur nachhaltigen Belebung des Arbeitsmarktes und

## Arbeitslosengeld II Wartezone 1

Terminvergabe  
Zimmer 0.10



Ein Mann wartet in einer Arbeitsagentur, um den Antrag auf Arbeitslosengeld II abzugeben. 2002 wurde von Bundeskanzler Gerhard Schröder die Hartz-Kommission einberufen, benannt nach ihrem Vorsitzenden Peter Hartz. Von den Vorschlägen der Hartz-Kommission hat vor allem „Hartz IV“ Öffentlichkeit und Politik bewegt. Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Gesetz wurden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe abgeschafft und das Arbeitslosengeld II – umgangssprachlich „Hartz IV“ genannt – eingeführt. „Hartz IV“ sorgt bis heute für Diskussionsstoff. **picture alliance/dpa**

zu einer rückläufigen Arbeitslosigkeit beigetragen. Die insgesamt erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik zeige, so Georg Cremer – der ehemalige Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes –, dass eine Reform gelingen kann, ohne den „Sozialstaat zu schleifen“ (Cremer 2018: 97). Andere Stimmen wiederum konstatieren eine gemischte Bilanz, die durchaus „Renovierungsarbeiten“ zustande brachte, allerdings auch zu sozialen Härten führte und handwerkliche Mängel aufwies (vgl. Hüther/Scharnagel 2005).

Die schwarz-rote Koalition (2005–2009) unter der Ägide von Bundeskanzlerin Angela Merkel verabschiedete 2007 ein Gesetzespaket zu der seit Jahren umstrittenen Gesundheitsreform, um den Kostendruck im Gesundheitssektor zu senken. Der Beschluss, das gesetzliche Renteneintrittsalter von 65 auf 67 Jahre ab 2012 anzuheben, war dem demographischen Wandel geschuldet, wenngleich die unpopuläre Regelung als „Rentenkürzungsprogramm“ von der Bevölkerung kritisiert wurde, erfolgte doch die Lastenverteilung zuungunsten von Beitragszahlern durch die nunmehr längere Arbeitszeit.

2007 und 2008 erschütterten Krisen die europäischen Mitgliedstaaten, zunächst im Immobilienbereich, dann auch bei den Staatsfinanzen mehrerer EU-Staaten. Mit diversen Konjunkturprogrammen überwand die Bundesrepublik Deutschland – im Gegensatz zu anderen EU-Staaten (z. B. Griechenland) – die Banken- und Finanzkrise relativ rasch.

Die krisenbedingte Ausweitung des staatlichen Finanzdefizits hielt sich in Grenzen, ebenso der Anstieg der Arbeitslosigkeit. Der Sozialstaat fungierte in dieser Krise als „automatischer Konjunkturstabilisator und schirmte Politik und Gesellschaft gegen die Schockwellen der Wirtschaftskrise weitgehend ab“ (Schmidt 2012: 43).

Die aus der Bundestagswahl 2009 hervorgegangene schwarz-gelbe Regierungskoalition (2009–2013) führte die etablierten Pfade der Sozialpolitik fort und brachte einige Reformgesetze auf den Weg (vgl. Murswiek 2013: 174ff.). So wurde im Februar 2011 die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts notwendige „Hartz IV“-Reform verabschiedet (neue Regelsätze und Bildungspaket für Kinder). Und im September 2011 wurde eine umfassende Reform der Förderinstrumente für Arbeitslose verabschiedet („Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“). Dadurch sollte die Integration in die Erwerbsarbeit beschleunigt werden. Auch in der strittigen Mindestlohn-Frage zeichneten sich in der Koalition erste Anzeichen für einen Kurswechsel ab. Vor allem in der Familienpolitik gab es vorteilhafte Veränderungen in der Kinderbetreuung. Ab 1. August 2013 gibt es den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr.

Die ab Dezember 2013 regierende schwarz-rote Große Koalition (2013–2017) brachte bereits in ihrem ersten Regierungsjahr drei Sozialreformen auf den Weg: die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns, die „Rente ab 63“ (bei mindestens 45-jähriger Versicherungsdauer) sowie die rentenrechtliche Anerkennung eines zusätzlichen Jahres als Kindererziehungszeit bei Müttern vor 1992 geborener Kinder, die sogenannte „Mütterrente“. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung monierte, dass die Legislaturperiode trotz günstiger wirtschaftspolitischer Entwicklungen nicht hinreichend genutzt wurde, um weitere Reformen zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts umzusetzen (vgl. Murswiek 2017: 125).

Bereits im ersten Jahr ihrer Regierungszeit hat die seit 2018 amtierende Große Koalition mehrere sozialpolitische Re-

formen angegangen: So wurden z. B. die Rentenansprüche für kinderreiche Frauen aufgestockt („Mütterrente II“). Zu nennen sind weiterhin das Gute-Kita- und Starke-Familien-Gesetz sowie die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge. Die Wiederherstellung der paritätischen Finanzierung der Krankenkassen durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer soll die Beschäftigten künftig entlasten. Der aktuellen Koalition werden von Seiten der Wirtschaft jedoch eher kleinteilige Sozialleistungen angekreidet: Den Beitragszahler für immer neue Vorhaben zahlen zu lassen, verstärkte dauerhaft die Ausgabendynamik (vgl. Handelsblatt vom 10.12.2018).

### Probleme und Perspektiven des Sozialstaats

Die soziale Absicherung der Bundesrepublik Deutschland gilt als vorbildlich. Die sozialpolitischen Maßnahmen sowie eine sozialstaatsfreundliche Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit haben – auch im europäischen Vergleich – einen der wohl aufwändigsten Wohlfahrtsstaaten geschaffen (vgl. Kaelble 2007: 340ff.). Der aus dem Sozialstaatsprinzip resultierende Auftrag muss sich jedoch immer auch an dem messen lassen, was real und finanziell möglich ist.

In der Bundesrepublik Deutschland betragen die Kosten des Sozialstaats pro Jahr knapp ein Drittel des Bruttoinlandsprodukts. Das jährliche Sozialbudget (vgl. auch Tabelle 1) summiert die finanziellen Leistungen auf und setzt diese Summe ins Verhältnis zur Wirtschaftskraft. Diese Sozialquote lag 2017 bei 29,6 Prozent, d. h. nahezu ein Drittel des Bruttoinlandsprodukts floss in die soziale Sicherheit. Das Sozialbudget erlaubt einen Blick auf die langen Linien der Sozialpolitik (vgl. Tabelle 3): Betrug die Sozialquote im Jahr 1960 lediglich 18,3 Prozent, liegt sie inzwischen knapp unter der 30-Prozent-Marke. Die Gründe für den Ausbau

**Tabelle 3: Sozialleistungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt**

Jahr	Sozialleistungen: Milliarden Euro	Sozialleistungsquote	Bruttoinlandsprodukt: Milliarden Euro
1960	28,4	18,3 %	154,8
1965	45,6	19,4 %	234,8
1970	73,0	20,2 %	360,6
1975	145,2	26,3 %	551,0
1980	202,7	25,7 %	788,5
1985	247,9	25,2 %	984,4
1990	314,3	24,1 %	1.306,7
1995	523,5	27,6 %	1.898,9
2000	608,5	28,8 %	2.116,5
2005	665,5	28,9 %	2.300,9
2010	771,4	29,9 %	2.580,1
2015	889,9	29,2 %	3.043,7
2016 (vorläufig)	929,0	29,5 %	3.144,1
2017 (geschätzt)	965,5	29,6 %	3.263,4

Quelle: BMAS 2018, S. 8.



Ein älteres Paar sitzt auf einer Parkbank am Main. Die demographischen Veränderungen sind für das Umlageprinzip, auf dem die Rentenversicherung seit 1957 beruht, die größte Herausforderung. Der Generationenvertrag wird zusehends brüchiger, da das Verhältnis zwischen beitragsleistenden Erwerbspersonen und Rentnern aus dem Gleichgewicht geraten ist.

picture alliance/dpa

des Sozialstaats sind vielgestaltig. So ist der im Grundgesetz vorgegebene Auftrag, für sozialen Ausgleich zu sorgen, eine wichtige Triebfeder: Diesem „Handlungsimperativ konnte sich keine Partei in Regierungsverantwortung entziehen“ (Höreth 2016: 80). Zudem ist die „Sozialstaatsklientel“ (Schmidt 2012: 32) angewachsen: Rentner, pensionierte Beamte, „Empfänger von Leistungen aus den Mindestsicherungssystemen, von Arbeitslosengeld und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die Kurzarbeiter und andere mehr“ (a. a. O.).

Ist die bemerkenswerte Kontinuität des deutschen Sozialstaats an ihre Grenzen gekommen? Muss die Sozialpolitik zukünftig einen weniger disponiblen und sparsamen Kurs fahren? Können etablierte Leistungen aufrechterhalten werden? Wie lässt sich der „Sanierungsfall Sozialstaat“ (Manfred G. Schmidt) erklären?

Der Sozialstaat ist mit mehreren Herausforderungen und Veränderungen konfrontiert:

- Der demographische Wandel sorgt für eine Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft (vgl. Kröhnert u. a. 2006). Niedrigen Geburtenraten stehen niedrige Sterberaten und eine höhere Lebenserwartung gegenüber. Dies hat zur Folge, dass eine Gesellschaft mit immer weniger Erwerbstätigen immer mehr alte Menschen im Ruhestand zu versorgen hat. Die demographischen Veränderungen sind die größte Herausforderung für das Umlageprinzip, auf dem die Rentenversicherung seit 1957 beruht. Der Generationenvertrag wird zusehends brüchiger, da das Verhältnis zwischen beitragsleistenden Erwerbspersonen und Rentnern aus dem Gleichgewicht geraten ist (vgl. Schmid 2012: 447). Die Alterung der Gesellschaft und die ansteigende Lebenserwartung erfordern nicht nur Änderungen im Finanzierungs- und Leistungssystem der Alterssicherung, sondern auch in der Gesundheitsfürsorge (vgl. Hradil 2015: 78ff.). Die 1995 eingeführte Pflegeversicherung war mithin eine Reaktion auf die alternde Gesellschaft.
- Auch die Internationalisierung der Güter- und Kapitalmärkte hat Auswirkungen auf sozialpolitische Entscheidungen. Die globale Arbeitsteilung, die Auslagerung

der Produktion in steuergünstigere Standorte führt zu einer Minderung staatlichen Einnahmen (vgl. Metzler 2009: 44). Zudem geraten hierzulande Menschen unter Druck, die ihre Arbeit verlieren, wenn Konzerne Fabriken schließen, um im internationalen Standortwettbewerb Lohnkosten- und Steuervorteile zu nutzen. Ein mittlerweile existierender Niedriglohnsektor, der sich 2016 auf einen Anteil von 23 Prozent an allen Beschäftigten in Deutschland belief, und Formen der Selbstständigkeit mit geringen Einkommen bringen Armutsrisiken mit sich (vgl. Schmid 2012: 450).

- Seit den 1980er Jahren ist das Normalarbeitsverhältnis – die zumeist lebenslange, rentenversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung – zusehends erodiert und zwischenzeitlich nicht mehr der Normalfall. Die Arbeits- und Einkommensverhältnisse sind gegenwärtig stark gespreizt: Beobachtbar ist eine ständig steigende Zahl prekärer und befristeter Leih- und Teilzeitarbeitsverhältnisse, die weder ein ausreichendes Einkommen noch einen arbeits- sowie sozialrechtlichen Schutz bieten (vgl. Dörre 2014).
- Der aktuell einsetzende Digitalisierungsprozess, als „Industrie 4.0“ oder „Arbeit 4.0“ bezeichnet, wird die Arbeitswelt erneut verändern. Die Digitalisierung schafft zwar neue und anspruchsvolle Arbeitsplätze, wird aber mit Rationalisierungsprozessen, einem Zuwachs atypischer Beschäftigungsverhältnisse und dem Abbau von Arbeitsplätzen einhergehen.
- Ebenso machen Pluralisierungs- und Individualisierungsprozesse sowie die Heterogenität der Lebensstile dem Sozialsystem zu schaffen. Familienstrukturen haben sich verändert, begleitet von einer steigenden Frauenerwerbsbeteiligung, bei der sich als typische Erwerbsform die Teilzeitbeschäftigung etabliert hat (vgl. Sesselmeier 2004: 175f.). Andere Lebensformen (Ein-Elternteil-Familie, Patchwork-Familien, gleichgeschlechtliche Partnerschaften) gewährleisten (zumindest tendenziell) weniger materielle Sicherheit. Im Zuge des Wertewandels sind soziale Gewissheiten und normative Fundamente des Sozialstaats (z. B. Solidarität, sozi-

ale Gerechtigkeit, Gemeinwohlorientierung) inzwischen ins Wanken geraten. Die Kontroverse um die Auflösung der Mittelschicht zeigt, dass die „soziale Stufenleiter glitschiger“ (Heinz Budel) geworden ist. Schwindender Gemeinsinn und (zumindest gefühlte) Verteilungskonflikte sind die Folge davon.

Die oben skizzierten sozialen, ökonomischen und politischen Veränderungen stellen die Sozialpolitik in einen neuen Handlungsrahmen und haben kontroverse Debatten über die Reformnotwendigkeit und den Umbau des Sozialstaats ausgelöst (vgl. Frech/Schmid 2004).<sup>8</sup> Obwohl die Sozialversicherungssysteme in der historischen Gesamtschau über alle System- und Regimewechsel hinweg eine bemerkenswerte Kontinuität aufweisen (vgl. Schmid 2012: 434), haben die Kontroversen und Konflikte um den Bestand des Sozialstaats zugenommen. Gelegentlich bestimmen „schrille“ Töne die Debatte: negative Szenarien prognostizieren einen „Suppenküchensozialstaat“ oder konstatieren die „Sozialstaatsdämmerung“ (Cremer 2018: 92). Manche fordern eine „einheitliche und solidarische Bürgerversicherung“, ein „bedingungsloses Grundeinkommen“ (vgl. Haywood 2018). Im Februar 2019 diskutierte die SPD das Konzept „Sozialstaat 2025“ und schlug eine Reihe sozialer Wohltaten vor. Unter anderem soll „Hartz IV“ – an dessen Stelle ein „Bürgergeld“ treten soll – beseitigt und eine 15 Jahre dauernde, höchst kontroverse Diskussion bewältigt werden.

Im Grunde laufen die Vorschläge allesamt auf dieselbe Frage hinaus: Soll es zukünftig mehr oder weniger Staat sein? Soll der Einzelne verstärkt in die Pflicht genommen werden oder soll der Staat weiterhin die sozialpolitische Infrastruktur im gewohnten Maßstab bereitstellen? Favorisiert man eine eher aktivierende Sozialpolitik, gelten nicht mehr die materielle Gleichheit und ein hoher Lebensstandard als Leitprinzip, sondern die Minimierung von Benachteiligungen bei gleichzeitiger Zumutung individueller Eigenverantwortung (vgl. Schmid 2012: 452f.). Ein weiteres Szenario betont die „Stärkung des Versicherungsprinzips und das Zurückdrängen von bedarfsorientierten beziehungsweise beitragsfreien Versorgungsleistungen sowie Zuschüssen“ (Schmid 2012: 453). Dies würde die Spaltung der sozialen Sicherung und das Ende der Umverteilung bedeuten: für alle „außerhalb der sozialpolitischen Normalitätsfiktion (Normalarbeitsverhältnis, Normalfamilie) und den Standardrisiken bleibt nur die Sozialhilfe“ (a. a. O.). Der Abbau des Sozialstaates bei gleichzeitiger Privatisierung sozialer Sicherungsleistungen – so das dritte Szenario – würde den solidarischen Ausgleich minimieren und nur noch Unterstützung in besonderen Notlagen garantieren. Unterversorgung, soziale Ungleichheiten und neue gesellschaftliche Spaltungslinien wären die Folgen dieses Szenarios.

Bei allen Szenarien ist die Frage der gesellschaftlichen Akzeptanz noch nicht gestellt. Eine Gesellschaft wird sicher immer darum streiten, ob der Wohlstand gerecht verteilt ist. Wenn aber etablierte und selbstverständliche Standards zur Disposition stehen, ist mit Protest von zwei Seiten zu rechnen, von denjenigen, die mehr zahlen müssen, und von denjenigen, die weniger bekommen. Der Sozialstaat gerät bei jedem der drei Szenarien in die Zwickmühle, weil seine gesellschaftliche Akzeptanz letztlich von der Fähigkeit abhängt, unterschiedliche und widerstreitende Interessen auszubalancieren.

## LITERATUR

- Afheldt, Horst (1994): Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entlässt ihre Kinder. München.
- Aly, Götz (2005): Hitlers Volksstaat. Raub, Rassenkrieg und nationaler Sozialismus. München 2005.
- Andersen, Uwe (2017): Die Bundestagswahlen 1949 bis 2013. In: Bürger & Staat, 2–3/2017, S. 162–179.
- Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.) (2009): Handwörterbuch des politischen Systems. 6. Auflage, Opladen.
- BMAS/Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018): Sozialbudget 2017. Bonn.
- Cremer, Georg (2018): Deutschland ist gerechter als wir meinen. Eine Bestandsaufnahme. München.
- Detjen, Joachim (2009): Verfassungswerte. Welche Werte bestimmen das Grundgesetz. Bonn.
- Dörre, Klaus (2014): Diskriminierende Prekarität – ein neuer Typus unsicherer Arbeits- und Lebensformen. In: Frech, Siegfried/Groh-Samberg, Olaf (Hrsg.) (2014): Armut in Wohlstandsgesellschaften. Schwalbach/Ts., S. 57–77.
- Ebert, Thomas (2018): Krise der Sozialsysteme – Konzepte für die Zukunft? In: Deutschland & Europa, 75/2018, S. 32–43.
- Espring-Andersen, Gösta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge u. a.
- Fetscher, Iring (1999): Aufstieg und Krise des Sozialstaats. In: Der Spiegel, 27/1999, S. 65–77.
- Frech, Siegfried/Schmid, Josef (2004): Der Sozialstaat. Reform, Umbau, Abbau? Schwalbach/Ts.
- Goltermann, Svenja (2017): Opfer. Die Wahrnehmung von Krieg und Gewalt in der Moderne. Frankfurt am Main.
- Gramm, Christof/Pieper, Stefan (2018): Kompass für Deutschland. Orientierung im Staat des Grundgesetzes. Bonn.
- Gramm, Christof/Pieper, Stefan (2008) Grundgesetz. Bürgerkommentar. Bonn
- Haywood, Luke (2018): Bedingungsloses Grundeinkommen – Rezept für den modernen Sozialstaat? In: Deutschland & Europa, 75/2018, S. 44–51.
- Herbert, Ulrich (2018): Das Dritte Reich. Geschichte einer Diktatur. 3. Auflage, München.
- Höreth, Marcus (2016): Die komplexe Republik. Staatsorganisation in Deutschland. Bonn.
- Hradil, Stefan (2015): Die Alterung der Gesellschaft. In: Der Bürger im Staat, 2/3–2015, S. 78–87.
- Hüther, Michael/Scharnagel, Benjamin (2005): Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz. URL: <http://www.bpb.de/apuz/28920/die-agenda-2010-eine-wirtschaftspolitische-bilanz?p=all> [06.02.2019].
- Jähner, Harald (2019): Wolfszeit. Deutschland und die Deutschen 1945–1955. Berlin.
- Kaelble, Hartmut (2007): Sozialgeschichte Europas. 1945 bis zur Gegenwart. Bonn.
- Köhler-Rama, Tim (2018): Das Rentensystem verstehen. Einführung in die Politische Ökonomie der Alterssicherung. Frankfurt am Main.
- Kröhnert, Steffen/Medicus, Franziska/Klingholz, Reiner (2006): Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen? München.
- Lampert, Heinz/Bossert, Albrecht (Hrsg.) (2011): Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union. 17. Auflage, München.
- Leisering, Lutz (2004): Der deutsche Sozialstaat – Entfaltung und Krise eines Sozialmodells. In: Frech, Siegfried/Schmid, Josef (2004): Der Sozialstaat. Reform, Umbau, Abbau? Schwalbach/Ts., S. 10–32.
- Maroldt, Kristina (2017): Volk im Temporausch. In: Klußmann, Uwe/Mohr, Joachim (Hrsg.): Die Weimarer Republik. Deutschlands erste Demokratie. Bonn 2017, S. 83–94.
- Merkel, Wolfgang (2001): Sozialpolitik. In: Korte, Karl-Rudolf/Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Deutschland-TrendBuch. Fakten und Orientierungen. Bonn, S. 289–326.
- Metzler, Gabriele (2009): Das Sozialstaatsprinzip. In: Der Bürger im Staat, 1/2009, S. 38–45.
- Metzler, Gabriele (2003): Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall. 2. Auflage, Stuttgart, München.
- Murswiek, Axel (2017): Vier Jahre Schwarz-Rot: eine Bilanz. In: Bürger & Staat, 2–3/2017, S. 122–131.
- Murswiek, Axel (2013): Vier Jahre Schwarz-Gelb: eine Bilanz. In: Der Bürger im Staat, 3/2013, S. 171–181.
- Nolte, Paul (2012): Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart. München.

- Röder, Andreas (2015): 21.0. Eine kurze Geschichte der Gegenwart. München.
- Rürup, Bert/Sesselmeier, Werner (2001): Wirtschafts- und Arbeitswelt. In: Korte, Karl-Rudolf/Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Deutschland-Trend-Buch. Fakten und Orientierungen. Bonn, S. 247–288.
- Schmid, Josef (2012): Sozialstaat. Eine Institution im Umbruch. In: Hradil, Stefan (Hrsg.): Deutsche Verhältnisse. Eine Sozialkunde. Bonn, S. 427–454.
- Schmidt, Manfred G. (2016): Das politische System Deutschlands. 3. Auflage, München.
- Schmidt, Manfred G. (2012): Der deutsche Sozialstaat. Geschichte und Gegenwart. München.
- Sesselmeier, Werner (2004): Zur Reform des Sozialstaats. In: Frech, Siegfried/Schmid, Josef (2004): Der Sozialstaat. Reform, Umbau, Abbau? Schwalbach/Ts., S. 166–186.

Vogel, Claudia/Kühnemund, Harald (2014): Armut im Alter. In: Frech, Siegfried/Groh-Samberg, Olaf (Hrsg.): Armut in Wohlstandsgesellschaften. Schwalbach/Ts., S. 123–136.

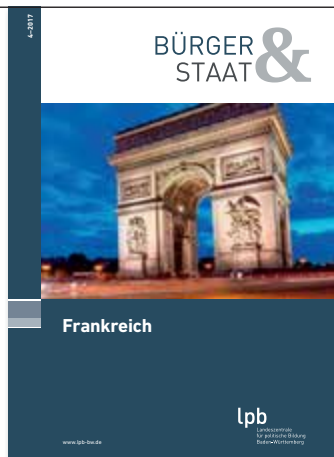
## ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. den Beitrag von Marie-Luise Recker in diesem Heft.
- 2 Ein Versuch, das soziale Staatsziel zu konkretisieren, erfolgte im Zuge der Wiedervereinigung. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches setzte 1990 soziale Grundrechte auf die Agenda. Die Gemeinsame Verfassungskommission hat die Aufnahme sozialer Grundrechte als Staatsziel abgelehnt. Vgl. den Beitrag von Gert-Joachim Glaebner (S. 13 ff.) in diesem Heft.
- 3 Vgl. auch die Beiträge von Gert-Joachim Glaebner (S. 13 ff.) und Manfred G. Schmidt (S. 24 ff.) in diesem Heft.
- 4 Nach Gösta Espring-Andersen lassen sich drei Modelle des Wohlfahrtsstaates (*Welfare State*) unterscheiden: (1) das vorwiegend steuerfinanzierte sozialdemokratische Modell der skandinavischen Länder, das auf eine egalitäre Versorgung der Bürgerinnen und Bürger auf qualitativ und quantitativ hohem Niveau abzielt; (2) das auf dem Versicherungsprinzip beruhende und durch korporatistische, etatistische sowie paternalistische Strukturen geprägte kontinentaleuropäische Modell; (3) das liberale angelsächsische Modell, in dem soziale Anspruchsrechte und Leistungen eher niedrig angesiedelt sind, setzt stärker auf Eigenvorsorge (vgl. Espring-Andersen 1990; Höreth 2016, S. 79f.).
- 5 Vgl. zur Sozialpolitik in Deutschland von den Anfängen in den 1880er Jahren bis 1949 die ausführlichen Darstellungen von Gabriele Metzler (2003: S. 16–86, S. 112–139) und Manfred G. Schmidt (2012, S. 10–28).
- 6 Die Sozialleistungen beliefen sich 2017 auf insgesamt 965,5 Milliarden Euro. Die Sozialleistungsquote (Sozialleistungen in v. H. des Bruttoinlandsprodukts) betrug 29,6 Prozent.
- 7 Die durchschnittliche Wachstumsrate der Jahre 1951 bis 1973 lag bei sechs Prozent. Die Arbeitslosenquote hatte 1950 noch 10,4 Prozent betragen und war in den 1960er Jahren auf unter ein Prozent gefallen. 1973 betrug sie 1,2 Prozent (vgl. Rürup/Sesselmeier 2001: 259ff.).
- 8 Eine Darstellung möglicher Reformen des Sozialstaats in allen Aspekten würde den Rahmen des Beitrags sprengen (vgl. hierzu vor allem Ebert 2018; Schmid 2012: 446ff.; Schmidt 2012: 87ff.; 2016; Sesselmeier 2004: 166ff.).

## UNSER AUTOR



Prof. Siegfried Frech ist Publikationsreferent bei der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg und verantwortet die Zeitschrift „Bürger & Staat“ und die Didaktische Reihe. Er hat eine Honorarprofessur (Didaktik politischer Bildung) am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen. Er hat Veröffentlichungen zu didaktischen und politikwissenschaftlichen Fragestellungen vorgelegt.



### Für alle, die mehr wissen wollen - die Zeitschriften der Landeszentrale für politische Bildung BW

- BÜRGER & STAAT – Zeitschrift für Multiplikatoren politischer Bildung, Abonnement: 4 Hefte/Jahr 12.80 Euro, [www.buergerimstaat.de](http://www.buergerimstaat.de)
- POLITIK & UNTERRICHT – Zeitschrift für die Praxis der politischen Bildung, Abonnement: 4 Hefte/Jahr 14.00 Euro, [www.politikundunterricht.de](http://www.politikundunterricht.de)
- DEUTSCHLAND & EUROPA – Zeitschrift für Politik, Geschichte, Deutsch, Geografie und Kunst, Abonnement: 2 Hefte/Jahr 6.- Euro, [www.deutschlandundeuropa.de](http://www.deutschlandundeuropa.de)

Bestellung oder Download als PDF, kostenlos (ab 500 g zzgl. Versand). Bestellung ausschließlich im Webshop der Landeszentrale: [www.lpb-bw.de/zeitschriften.html](http://www.lpb-bw.de/zeitschriften.html)

# Legitimität und Wandel des Grundgesetzes

Christoph Gusy

Dass die Bundesrepublik im Zentrum Europas eine historisch einzigartig lange Epoche von mehr als 70 Jahren Frieden, Demokratie und Menschenrechten durchleben konnte, ist auch ein Verdienst ihrer Verfassung. Das Grundgesetz hat sich bewährt! Doch war dies historisch weder selbstverständlich noch gar zwingend. Einerseits ist das Grundgesetz eine relevante Verfassung, welche dem politischen Prozess wirksame Leitlinien und Grenzen gezogen hat. Andererseits hat es unabwiesbaren Änderungsbedürfnissen keine unüberwindlichen Grenzen entgegengesetzt. Wichtige Motive für Verfassungsreformen ergaben sich stets dann, wenn sich Verfassungsnormen und gesellschaftliche Wertvorstellungen auseinanderentwickelten oder wenn Verfassungsregeln den sich verändernden Aufgaben staatlicher Institutionen nicht mehr genügten. Der Beitrag von Christoph Gusy stellt Wegmarken, Erfolge und Probleme dieser Entwicklung dar. ■

## Der Beginn: Grundgesetzlicher Minimalismus mit beschränkter Legitimation

Am Anfang stand ein Provisorium. Als der Parlamentarische Rat das Grundgesetz verabschiedete, war dessen Anspruch bescheiden. Es sollte eine vorläufige Ordnung sein, welche nur für die Übergangszeit bis zur Wiederherstellung der deutschen Einheit gelten sollte. Daher waren wichtige politische Streitfragen der Zeit ausgeklammert. Wo der Parlamentarische Rat sich nicht hatte einigen können, hat man entweder zu abstrakten Formeln („Sozialstaat“) gegriffen oder die Materie – wie beim Wahlrecht – dem zukünftigen Gesetzgeber zur Regelung überantwortet. Schließlich war die zu gründende Bundesrepublik erst ein Staat im Werden mit begrenzter Souveränität. Alles dies sprach für einen gewissen Minimalismus des Verfassungsgebers. Die neue Ordnung war zurückhaltend, eher rechtlich begrenzend als politisch wegweisend und eher detailfreudig ausgestaltet. Große Verheißungen, wie etwa ein Recht auf Arbeit oder soziale Unterstützung, hätten angesichts der Nachkriegswirklichkeit politisch ohnehin bestenfalls unrealistisch, wenn nicht gar illusorisch gewirkt.

So bescheiden wie sein Anspruch war auch seine Legitimation. Der Text der Präambel von 1949, wonach „das Deutsche Volk [...] kraft seiner verfassunggebenden Gewalt dieses Grundgesetz [...] beschlossen“ habe, griff weit voraus. Weder war die neue Ordnung vom Volk beschlossen, noch bestand der Parlamentarische Rat aus gewählten Volksvertretern und Volksvertreterinnen. Zumindest einige Landtage, welche seine Mitglieder bestimmt hatten, waren noch von den Siegermächten eingesetzt worden. Von ihnen war auch die Initiative zum Erlass der neuen westdeutschen Teilverfassung ausgegangen. Doch war das Grundgesetz kein „Diktat der Alliierten“. Es ist dem Parlamentarischen Rat

vielmehr gelungen, die engen Gestaltungsspielräume zwischen der Last der Vergangenheit, der wirtschaftlichen und moralischen Misere der Gegenwart und den Kontrollansprüchen der Alliierten für eigenständige Entscheidungen zu nutzen. Das Grundgesetz legitimierte sich damals am ehesten aus seiner politischen Alternativlosigkeit. Als politischer Kompromiss zwischen den Parteien, als Antithese zur nationalsozialistischen Vergangenheit und zur realsozialistischen Gegenwart im Osten sowie als Lehre aus damals vielfach betonten Mängeln der Weimarer Verfassung gab es wohl keine andere Wahl.

Doch konnte die daraus abgeleitete Legitimation nur eine provisorische sein, eine Zustimmung auf Widerruf? Das Volk hatte das Grundgesetz nicht beschlossen, aber es hat nachträglich zugestimmt: Zunächst durch die Beteiligung an zahlreichen Wahlen, durch die darin erfolgte Absage an die Gegner der Verfassung von rechts und links und

**I**M Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat das Deutsche Volk in den Ländern

BADEN · BAYERN · BREMEN  
HAMBURG · HESSEN  
NIEDERSACHSEN  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
RHEINLAND-PFALZ  
SCHLESWIG-HOLSTEIN  
WÜRTTEMBERG-BADEN und  
WÜRTTEMBERG-HOHENZOLLERN

um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben, kraft seiner verfassunggebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen.

Es hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war.

Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.

Der Text der Präambel, wonach „das Deutsche Volk [...] kraft seiner verfassunggebenden Gewalt dieses Grundgesetz [...] beschlossen“ habe, griff weit voraus. Weder war die neue Ordnung vom Volk beschlossen, noch bestand der Parlamentarische Rat aus gewählten Volksvertretern und Volksvertreterinnen. Es ist dem Parlamentarischen Rat gelungen, die engen Gestaltungsspielräume zwischen der Last der Vergangenheit, der wirtschaftlichen und sozialen Misere der ersten Nachkriegsjahre und den Kontrollansprüchen der Alliierten für eigenständige Entscheidungen zu nutzen.

picture alliance/dpa

durch die Beteiligung an der Organisation des politischen Lebens nach dem Grundgesetz: durch die Mitgliedschaft in demokratischen Parteien, durch gesellschaftliche Unterstützungsorganisationen und die Übernahme von Wahl- und Ehrenämtern. Dass dies geschah und letztlich zum Erfolg führte, basierte allerdings auf Umständen, die außerhalb des Grundgesetzes selbst lagen: Ökonomischer Erfolg im sogenannten „Wirtschaftswunder“, höheres Niveau sozialer Sicherheit für alle, gelungene (Re-)Integration von Kriegsopfern, Flüchtlingen und ehemaligen Nationalsozialisten, außenpolitische Erfolge der Bundesrepublik durch schrittweise Wiedererlangung der Souveränität und internationaler Gleichberechtigung, sichtbare Überlegenheit des westlichen politischen und ökonomischen Systems gegenüber dem Osten. Diese Rahmenbedingungen wurden vom Grundgesetz nicht selbst hervorgebracht. Sie wurden aber weder durch die neue Verfassung noch durch das von ihr organisierte politische System nennenswert behindert oder destabilisiert. Man konnte also etwas verlieren, wenn man die neue Ordnung aktiv in Frage stellte oder gar bekämpfte. Und das wollten allenfalls kleine Minderheiten. Jedenfalls war das Grundgesetz nicht allein durch seine bloße Existenz, also die sogenannte „Normativität des Faktischen“, legitimiert.



## Vom Provisorium zur Verfassung

Es waren nicht zuletzt jene Erfolgsbedingungen, die Ursachen für den Wandel des Grundgesetzes werden sollten. Siebzig Jahre später sieht das geltende Verfassungsrecht anders aus. Bislang 62 Verfassungsänderungen haben insgesamt über 100 Artikel geändert, neu hinzugefügt oder aufgehoben. Die Fassung des Jahres 1949 bestand aus 146 Artikeln.

2018 bildet Artikel 146 immer noch den Schluss. Doch ist das Regelwerk durch Ergänzungen (Bsp.: Art. 20a, 115 a-I) erweitert worden. So sind über 50 Artikel hinzugekommen. Schon äußerlich ist die Differenz leicht erkennbar.

Die Änderungen des Grundgesetzes selbst verliefen ungleichmäßig. Während in den 1950er und 1960er Jahren relativ regelmäßig Änderungsgesetze ergingen, trat hier in den 1970er und 1980er Jahren eine gewisse Beruhigung ein. Erst in der Zeit der deutschen und der zeitgleich fortschreitenden europäischen Einigung trat erneut eine Intensivierung ein. Im Schnitt erging knapp ein Änderungsgesetz pro Jahr. Sie waren unterschiedlich ausgestaltet. Die meisten von ihnen betrafen nur eine oder nur wenige Bestimmungen, etwa Zuständigkeitsfragen. Wichtiger waren grundsätzliche Umgestaltungen, welche eine größere Zahl von Einzelregelungen änderten. Dazu zählte im Jahre 1956 die – damals äußerst umstrittene – Einführung von Bundeswehr und Wehrpflicht (16 Einzeländerungen). Bis dahin hatte das Grundgesetz nur die Kriegsdienstverweigerung, aber keine Armee und keinen Wehrdienst gekannt. Ihr folgten (1968) als zweite „große“ Neuerung die seinerzeit extrem umstrittenen Notstandsgesetze (29 Änderungen), denen in den politischen Auseinandersetzungen der damaligen Zeit hoher Symbolwert zukam: Damals gingen manche Befürworter und viele Gegner davon aus, dass die neuen Gesetze auch zur Anwendung kommen, möglicherweise gar gegen die „68er“ selbst – was seitdem aber nie geschah. Weniger spektakulär, aber dennoch wichtig war (1969) die Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund

und Ländern (9 Änderungen). Sie wurde im Jahre 2017 durch 17 Änderungen und Einfügung nochmals modernisiert. Damit waren alle größeren Lücken geschlossen, welche der ursprünglich provisorische Charakter des Grundgesetzes gelassen hatte. Nunmehr verfügte die „alte“ Bundesrepublik über eine vollständig ausgebaute Verfassung. Deren Umbau zur gesamtdeutschen Verfassung erfolgte anlässlich der Vereinigung in zwei Stufen (1990, 1994) mit insgesamt 19 Einzeländerungen, welche zumeist wenig inhaltliche Berührungspunkte mit der deutschen Einigung aufwiesen. Die letzte große Verfassungsreform war die Föderalismusreform 2006 (25 Neuerungen). Deren Fortsetzung ist geplant, z. B. durch Aufhebung des erst 2006 eingeführten Kooperationsverbots zwischen Bund und Kommunen. Was hier detailliert aufgezählt wurde, bewirkte nicht weniger als den Übergang von der provisorischen Grundordnung des westdeutschen Staats hin zur voll ausgebauten Verfassung Gesamtdeutschlands als Mitgliedstaat eines sich einigenden Europas.

Aber das allein würde nicht ausreichen, das Maß an Veränderung zu beschreiben. Denn damit wären nur die Gesetze genannt, welche den Grundgesetztext explizit geändert haben. Ebenso wichtig waren zwei andere Wege des Wandels. Da ist zunächst die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welche das Grundgesetz von einem bloßen Text zu einem ausgelegten und angewandten Regelwerk umgeformt hat. Und da sind die Aktivitäten der Gesetzgeber, welche nach dem Plan des Parlamentarischen Rates die offenen Fragen regeln sollten und vielfach geregelt haben. Eine Sonderrolle kommt dabei dem supranationalen Recht zu, dessen Rang sogar über dem Grundgesetz steht: Die Europäischen Gemeinschaften (nacheinander EWG, EG und EU) haben Weichenstellungen vorgenommen, welche aus der Verfassungsordnung nicht mehr wegzudenken sind. Sie alle bewirken den Wandel des Grundgesetzes und wirken auf dessen Legitimation zurück.





Der Philosoph Ernst Bloch am 28.05.1968 bei einer Veranstaltung gegen die Notstandsgesetzgebung im Sendesaal des Hessischen Rundfunks in Frankfurt am Main bei seinem Vortrag. Den umstrittenen Notstandsgesetzen kam in den politischen Auseinandersetzungen der damaligen Zeit ein hoher Symbolwert zu: Damals gingen manche Befürworter und manche Gegner davon aus, dass die neuen Gesetze auch zur Anwendung kommen, möglicherweise gegen die „68er“ selbst – was aber nie geschah.

picture alliance/dpa

## Inhaltliche Weichenstellungen

### Von der Sicherung zum Ausbau der Demokratie

Inhaltlich bezogen sich die Neuerungen auf eine Vielzahl grundgesetzlicher Materien. Am Anfang stand der Ausbau des Demokratiekonzepts. In den 1950er Jahren dominierte eine defensive Einstellung gegenüber einem Volk, dessen man sich angesichts der jüngsten Stationen deutscher Geschichte in demokratischer Hinsicht nicht sicher sein konnte. Zu nah war seinerzeit noch die Vergangenheit mit dem Ende der Weimarer Republik und dem Nationalsozialismus. So war das Grundgesetz anfangs eher auf Förderung der Stabilität der Staatsorgane als auf Förderung der Bürgermitwirkung angelegt (kaum Volksabstimmungen; stark erschwerte Parlamentsauflösung; konstruktives Misstrauensvotum gegen den Bundeskanzler). Zudem nutzte der Gesetzgeber zur Bundestagswahl 1953 eine offen gelassene Lücke und fügte die Fünfprozentklausel in das Wahlrecht ein. Ihre Folge war das Ende mehrerer kleiner Fraktionen und Parteien und mittelbar die Herausbildung jenes relativen *closed shop* an großen und größeren Parteien (CDU/CSU, SPD, FDP), die das politische Leben in der Bundesrepublik vom Ende der 1950er bis zu den beginnenden 1980er Jahren dominierten. Dagegen haben Grundgesetz und Bundesverfassungsgericht Bestrebungen eben jener Parteien, sich rechtliche Vorteile gegenüber kleineren Konkurrenten, freien Wählergruppen und Bürgerinitiativen zu verschaffen, ebenso verhindert wie Versuche der Bundesregierung, sich ein eigenes Regierungsfernsehen zuzulegen. Insbesondere seit den 1980er Jahren wird die demokratische Reife des Volkes zu Recht höher eingeschätzt. Volksabstimmungen – für die Bundesebene nach wie vor kontrovers diskutiert – sind auf Landes- und Gemeindeebene inzwischen überall zugelassen. Allen EU-Bürgern und EU-Bürgerinnen ist inzwischen das kommunale Wahlrecht in Deutschland garantiert; dessen Ausweitung auf die Länder scheiterte jedoch beim Bundesverfassungsgericht. Die nahezu flächendeckende

Abschaffung der Fünfprozentklauseln auf Gemeindeebene ist ein weiterer Beleg. Die Klausel hat auf Bundes- und Länderebene seit den 1980er Jahren eine Ausweitung des Parteienspektrums nicht verhindert. Ob sie zur Stabilisierung parlamentarischer Regierungen überhaupt oder in dieser Höhe geeignet oder gar notwendig ist, ist umstritten. Und mehrere vergebliche Anläufe zum Verbot der NPD haben das Parteiverbotsverfahren als praktisch einsetzbares Instrument erheblich relativiert. Offenbar soll der Schutz der Demokratie inzwischen eher den Wählern und Wählerinnen als den Gerichten anvertraut sein.

### Umbau des Föderalismus

Die Länder sind älter als der Bund. Von den Alliierten nach 1945 teils neu-, teils wiederbegründet, standen sie an der Wiege der westdeutschen (Teil-)Staatlichkeit. Die Sicherung ihrer Eigenständigkeit war ein zentrales Anliegen des Parlamentarischen Rates, welches sogar gegenüber Verfassungsänderungen im Kern unantastbar ausgestaltet wurde. Stand am Anfang die Eigenständigkeit der einzelnen Länder im Vordergrund, so dominierten seit den 1950er und 1960er Jahren Zentralisierungs- und Verflechtungstendenzen. Die Länder verloren immer mehr Zuständigkeiten. Im Gegenzug erhielten sie mehr Mitwirkungsrechte an Entscheidungen des Bundes und finanzielle Zuschüsse. In dem sich so entwickelnden „kooperativen Föderalismus“ verloren die einzelnen Länder – bis auf wenige große – an Bedeutung. Wichtiger wurde die Bedeutung der „Länderschiene“ insgesamt durch Mehrheitserfordernisse im Bundesrat und die Selbstkoordination der Länderexekutiven in „Konferenzen“ (Innenminister-, Kultusminister- und andere -konferenzen). Parallel dazu wurde die Länderkammer vom „Forum der Teilstaaten“ zum „Forum der Opposition“, der Bundesstaat zum Konkordanzföderalismus.

Diese Entwicklung sollte durch die Föderalismusreform 2006 partiell rückgängig gemacht werden. Das Programm lautet: Mehr Eigenverantwortlichkeit und Eigenstaatlichkeit der Länder durch Stärkung ihrer Aufgaben und ihrer Finanzen. Dadurch soll auch die Idee des Konkurrenzföderalismus gefördert werden. Ein Programm mit noch ungewissem Ausgang.

### Ausbau der Grund- und Menschenrechte

Freiheit und Gleichheit waren von Anfang an zentrale Anliegen der Grundgesetzentwicklung. Im Parlamentarischen Rat hatte die Vorstellung dominiert, dass die Freiheit gegen den Staat geschützt werden müsste. Freiheitsrechte waren als Verbote an die öffentliche Hand formuliert, die Freiheit der Menschen zu beeinträchtigen. Das entsprach den elementaren Menschenrechtsstandards der damaligen Zeit. Politische Mitwirkungsrechte und soziale Garantien fanden sich allenfalls in Ansätzen. Hier hat die Rechtsprechung fördernd gewirkt. Verfassungsänderungen haben kaum neue Grundrechte geschaffen, am ehesten noch die Diskriminierungsverbote (Art. 3, Abs. 2 und 3 GG) eingeführt: Alte Vorrechte der Männer im Familienrecht wurden aufgehoben. Die Gleichstellung von Frauen, von Behinderten und anderen benachteiligten Gruppen ist rechtlich verbindlich. Und für EU-Bürger hat die europäische

Rechtsetzung zahlreiche Benachteiligungen beseitigt oder zumindest gemildert.

Doch bleibt die Bilanz im Gesamten ambivalent. Einzelne Verfassungsänderungen schränkten Grundrechte erheblich ein: Beschränkungen des Post- und Fernmeldegeheimnisses wurden zum Zweck des Verfassungsschutzes erleichtert; die Unverletzlichkeit der Wohnung durch Zulassung des „Großen Lauschangriffs“ eingeschränkt; das Asylrecht politisch Verfolgter in weiten Teilen abgeschafft – inzwischen ist es fast vollständig durch EU-Recht abgelagert.

Trotz mancher Änderungen bleibt jedenfalls auf der Textebene festzuhalten: Die Grundrechtecharta der EU und manch deutsche Landesverfassung wirken grundrechtlich moderner als der erste Abschnitt des Grundgesetzes. Auf der Auslegungsebene sind die Unterschiede geringer. Hier wurden grundrechtsfreie Zonen beseitigt, indem besondere Pflichtenverhältnisse (Schulverhältnisse, Haft u. a.) auch als grundrechtsgeprägt angesehen wurden. Des Weiteren wurde die Bedeutung der Grundrechte nicht nur zwischen Bürger, Bürgerin und Staat anerkannt, sondern auch für die Beziehungen der Menschen untereinander fruchtbar gemacht. Ehrenschutz und Meinungsfreiheit, Privatsphäre und Pressefreiheit, Eltern- und Kinderrechte wurden und werden neu justiert. Schließlich führt die jüngere Grundrechtsinterpretation den deutschen und den internationalen Grundrechtsschutz langsam zusammen. Wo im nationalen Recht Lücken bestehen, können diese durch europäisches oder seltener globales Recht geschlossen werden. Auch ohne formelle Grundgesetzänderungen erscheint so der Schutz von Freiheit und Gleichheit modernisiert und den gesellschaftlichen Anforderungen gegenüber offener. Neuer und offener diskutiert werden etwa Rechte (und deren Grenzen) von Migranten, Jugendlichen, Kindern, Familien und möglicherweise bald auch der Senioren. Dass solche – wenn auch tastende und bisweilen zögernde – Modernisierung Widerstände wecken kann, liegt nahe: Wer die Grund- und Menschenrechte als Schutz gesellschaftlicher Errungenschaften und Besitzstände gegen den sozialen Wandel mobilisieren möchte, wird sich eher als Verlierer derartiger Bemühungen um solche Neuerungen sehen.

### „Alte“ oder „neue“ Sicherheitsarchitektur?

Die namentlich seit 2001 viel diskutierte Sicherheitsarchitektur des Grundgesetzes basiert auf dem Prinzip der Aufgabentrennung und -teilung mit dem Ziel einer Verhinderung unkontrollierbarer Machtzusammenballungen, wie sie aus totalitären Regimes bekannt sind. Grundsätzlich unterschieden werden zunächst die Länderkompetenzen (überwiegend für die Alltagsgefahren und -kriminalität) sowie Bundesaufgaben für die Kriminalpolizei über Ländergrenzen hinweg und solche mit Auslandsbezug, namentlich die Zusammenarbeit innerhalb der EU und die Abwehr der aus dem internationalen Terrorismus resultierenden Gefahren. Insbesondere auf der Bundesebene wird weiter getrennt zwischen zivilen und militärischen Sicherheitsaufgaben: Letztere sind für den Verteidigungsfall reserviert. Getrennt sein sollen schließlich in Bund und Ländern auch Polizei (für die Abwehr bevorstehender und die Aufklärung begangener Straftaten) sowie Nachrichtendienste (für weiter entfernte Bedrohungsszenarien und die Auslandsaufklärung). Auch wenn hier manches vielleicht kleinteilig und allzu ziseliert erscheint: Das differenzierte

System hat seinen guten Sinn. Die Sicherheitsorgane sind ausbalanciert, auf wechselseitige Kooperation und Koordination angelegt und moderieren sich gegenseitig. Dadurch können einerseits größere Sicherheitslücken, andererseits demokratie- und grundrechtsabträgliche Machtkonzentrationen vermieden werden. Dieses System hat sich – trotz mancher Missstände im Einzelnen – grundsätzlich bewährt. Die Forderung nach einer „neuen“ Sicherheitsarchitektur geht demgegenüber von der prinzipiellen Untrennbarkeit inländischer und internationaler, kriegerischer und terroristischer Gefahren aus und will dem durch einen neuen Zuschnitt der Sicherheitsaufgaben und -befugnisse begegnen. Dazu zählt organisatorisch die Neudefinition der Aufgaben von Polizei, Nachrichtendiensten, Bundeswehr und Zivilschutz. Inhaltlich geht es nach wie vor um Fragen der weiteren Annäherung nachrichtendienstlicher und polizeilicher Arbeit, Einsatzmöglichkeiten für die Bundeswehr im Innern und eine weitere Zentralisierung der Sicherheitsbehörden auf Bundes- und ggf. europäischer Ebene bei gleichzeitiger Vergrößerung ihrer Distanz zum Bürger bzw. zur Bürgerin. Die schwierige Gratwanderung zwischen Freiheit und Sicherheit wird so vor neue Herausforderungen gestellt.

### Zwischen Bewahrung und Modernisierung: Das Bundesverfassungsgericht

Neben verfassungsänderndem und „einfachem“ Gesetzgeber nimmt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eine

Das Bundesverfassungsgericht nimmt eine zentrale Rolle für Wandel und Legitimation des Grundgesetzes ein. Es ist einerseits Wahrer und Schützer des Grundgesetzes im demokratischen Prozess und über wechselnde politische Mehrheiten hinaus. Es ist andererseits aber auch „Motor der Modernisierung“ der Verfassung.

picture alliance/dpa



zentrale Rolle für Wandel und Legitimation des Grundgesetzes ein. Es ist einerseits der Wahrer und Schützer des Grundgesetzes im demokratischen Prozess und über wechselnde politische Mehrheiten hinaus. Es ist andererseits aber auch der „Motor der Modernisierung“ der Verfassung. Obwohl sich Textpassagen der Verfassung geändert haben, wandeln sich die faktischen Problemlagen – auf welche die „tradierten“ Texte angewendet werden müssen – noch stärker. Fernsehen (in Deutschland seit 1953), IT (etwa seit 1979), Internet (seit 1991), Bundeswehr (seit 1956), die Europäischen Gemeinschaften EWG, EG und EU (seit 1957), Zuwanderung (seit 1952), deutsche Einheit (seit 1990), Globalisierung (seit den 1990ern) und anderes mehr haben dem Grundgesetz unvorhergesehene, zum Teil unvorhersehbare Anwendungsfälle gebracht, auf welche neue Antworten gegeben werden mussten und wurden. Umgekehrt wurde Ballast abgeworfen: Die zeitbedingte und zeitgeprägte Behauptung aus den 1970er Jahren, neben Bundesrepublik und DDR gebe es noch ein Deutsches Reich mit rechtlicher Relevanz, hat das Bundesverfassungsgericht seit der „Vollendung“ der deutschen Einheit im Jahr 1990 nie mehr wiederholt. Inzwischen ist der „Staat des Grundgesetzes“ das eine, einzige und ganze Deutschland! Andere deutsche Gebiete, die der längst außer Kraft getretene Art. 23 GG früher nannte, gibt es im rechtlichen Sinne nicht mehr. So hat das BVerfG durch Kaskaden von Urteilen und Beschlüssen dafür gesorgt, dass der alte Verfassungstext nicht einfach „alter Text“ blieb, sondern modernisiert auf aktuelle Problemlagen neue Antworten geben konnte. Dadurch wurden zum Teil

ganz neue Garantien („informationelle Selbstbestimmung“ „Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme“) hergeleitet, andere Garantien erfuhren einen erheblichen Funktionswandel (etwa im Recht der Lebensgemeinschaften, Ehe und Familie, der Geschlechtsidentität und der Geschlechterbeziehungen). So blieben auch die inzwischen siebzig Jahre alten Bestimmungen relevant, und zwar nicht nur zur Bewältigung einer immer länger werdenden Vergangenheit, sondern auch einer sich bisweilen rasch wandelnden Gegenwart und Zukunft. Dadurch erscheint die Verfassungsurkunde nicht als ein immer älter und blasser werdendes Stück Papier, sondern als *living instrument* in völlig neuen Konstellationen. Am Anfang stand die Erschließung von Grundrechtswirkungen für vielfältigste Rechts- und Politikbereiche: Zivilrecht, Strafrecht, Sozialrecht und anderes mehr. Wo Staat und Recht waren, war immer häufiger auch das Grundgesetz – und mit ihm das Bundesverfassungsgericht. Die gestärkte Rolle brachte das Gericht bisweilen in heftige Konflikte mit Regierungen und Parlamentsmehrheiten – mit der Adenauer-Regierung unter anderem im Fernsehstreit der 1950er Jahre, später mit der sozial-liberalen Koalition bei wichtigen Reformvorhaben der 1970er Jahre, in den 1990er Jahren mit CDU/CSU-geführten Kabinetten wegen angeblich zu weiter Auslegung der Meinungs- und zu enger Auslegung der Religionsfreiheit. Neue Konflikte entstehen zwischen Freiheit



und Sicherheit in Konfrontation mit zum Teil sicherheitsbewussten Bundes- und Länderinnenministern (seit 2004). So unterschiedlich auch immer die Fronten verliefen und begradigt wurden: Wichtige Stichworte wie „Rundfunkfreiheit“, „Parteienstaat“, „streitbare Demokratie“, „informationelle Selbstbestimmung“ hätten ohne „Karlsruhe“ nicht die Bedeutung erlangt, die ihnen zukamen beziehungsweise noch zukommen. Und nicht nur das: Zugleich stand mit dem Gericht stets eine neutrale Instanz zur Verfügung, welche gleichsam über den Parteien jene Mittler- und Schiedsrichterrolle einnehmen konnte, die seit 1949 den Verfassungsvätern (und -müttern) nicht mehr zukommen kann. Entgegen manchen anders lautenden Forderungen ist kaum denkbar, dass ein „Zurück zu den Anfängen“ des Grundgesetzes, den Intentionen, Motiven und Texten von 1949 und insbesondere auch den durch sie gespeisten Auslegungsmethoden der damaligen Zeit noch sinnvoll und möglich ist. Was (nach wie vor) relevant ist, ist legitimationsbedürftig. Je weiter sich die Auslegung des Grundgesetzes von seinen ursprünglichen Formeln und Intentionen entfernt, desto stärker beziehen sich die Legitimationsanforderungen auch auf sie. Diese Leistung kann durch das Gericht allein immer schwerer wahrgenommen werden. Denn es hat zur Begründung seiner neuen Auslegungen oft nur den alten Verfassungstext und seine eigene Rechtsprechungstradition. Letztere stellt aber ihrerseits die Legitimationsfrage. Denn der Auslegungswandel ist zugleich Rechtswandel, über den kein Volk und keine Volksvertretung je entschieden haben. Dies wirft Demokratieprobleme auf. Hier bleibt die Rolle des Gerichts bei Wandel und Legitimation des Grundgesetzes immer ambivalent. Das Gericht ist gewiss eine Instanz, welche das Grundgesetz auch für den Normalbürger mobilisierbar macht, wenn er sich in seinen Rechten verletzt fühlt. Es bringt Volk und Verfassung näher zusammen. Doch können seine Urteile – wie alle Gerichtsurteile – immer höchstens einer Seite Recht geben, der anderen hingegen nicht. Hier wird, wer auf der Seite der Sieger steht, die Legitimation des Urteils und des Gerichts bejahen; wer auf der Verliererseite steht, sie eher kritisieren und ablehnen. Mit ihren Urteilen kann auch die urteilende Instanz selbst in die öffentliche Diskussion geraten. Dort können Glanz und Elend nahe beieinander liegen. Das Grundgesetz verrechtlicht Teile des politischen Prozesses. Wo Rechtsstreitigkeiten aus politischen Auseinandersetzungen erwachsen und ihre Folgen im politischen Prozess bewältigt werden müssen, können auch die Entscheidung und das auf sich gerichtete Verfahren nicht völlig unpolitisch sein. So gerät das Bundesverfassungsgericht bei der Verfassungsauslegung notwendig in den Sog des Politischen.

Das Gericht hat seinen Platz im politischen Prozess. Aber es ist ein Platz zwischen den Stühlen. Je stärker es sich auf seine Rolle als Hüter der Regeln der Demokratie, insbesondere im Umgang von Mehrheiten mit Minderheiten konzentriert, desto höher werden seine Akzeptanzchancen sein. Juristisch folgen diese Chancen aus der Richtigkeit seiner Entscheidungen und Begründungen. Politisch jedoch darf sich der Hüter der Regeln nicht zum Mitspieler machen lassen. Die richtige Balance zu finden, ist eine stets neue und schwierige Aufgabe. Hier kann das Gericht nicht nur die eigene Legitimation, sondern auch diejenige des Grundgesetzes stärken und schwächen. Das Bundesverfassungsgericht hat manche Höhen und Tiefen erlebt, viel Zuspruch, aber auch – berechnete und unberechnete – Kritik erfahren. Doch ist dies kein Indiz der Schwäche des



Grundgesetzes oder des Gerichts, sondern Zeichen lebendiger Rechts- und politischer Kultur. Sie hat sich bislang als hinreichend stark und tragfähig erwiesen, um im Einzelfall schwerwiegende Konfrontationslagen auszugleichen, ohne umgekehrt eine allgemeine Harmonie vorzutauschen oder Konflikte einfach zu ignorieren.

### **Das offene Grundgesetz: Europäisierung und Globalisierung**

Es begann mit einer ganz unscheinbaren Verfassungsnorm: „Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen“ (Art. 24, Abs. 1 GG). Dadurch sollte der Friede zwischen den Staaten durch neuartige Organisations- und Kooperationsformen gestärkt werden. Dies war im Jahre 1949 auch bitter nötig. Daraus entstand Großes. Was 1953 zwischen sechs Staaten mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) begann, setzt sich 1957 mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) fort. Aus deren Fusion zur Europäischen Gemeinschaft (EG), die sich nach Nord-, Südwest-, Südost- und Mittelosteuropa erweiterte, ist inzwischen die Europäische Union (EU) mit insgesamt (nach dem Brexit) 27 Mitgliedstaaten entstanden. Deren Siegeszug bei der Sicherung des Friedens auf dem früher so unfriedlichen Kontinent, bei der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes und der Stabilisierung von Freiheit und Demokratie braucht nicht noch einmal nachgezeichnet zu werden. Inzwischen sind die Ziele ambitionierter: „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die



Sitzung der Parlamentarischen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) am 21. April 1954 im Palais du Luxembourg in Paris. Was zwischen sechs Staaten mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl begann (EGKS), setzte sich 1957 mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) fort. Aus deren Fusion zur Europäischen Gemeinschaft (EG), die sich nach Nord-, Südwest-, Südost- und Mitteleuropa erweiterte, ist inzwischen die Europäische Union (EU) entstanden.

picture alliance/dpa

demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“ (Art. 23, Abs. 1 GG). Doch müssen Freiheit und Wohlstand allen Menschen zukommen können – eine EU, welche Rechte der einen auf Kosten der anderen zementiert, verliert ihre Legitimation zumindest bei den Verlierern.

### Gemeinschaftsrecht geht dem Recht der Mitgliedstaaten vor

Wie wirkt das zurück auf Wandel und Legitimation des Grundgesetzes? Europäische Einigung heißt Harmonisierung des Wirtschaftsraums, Abschaffung von Diskriminierungen, Herstellung von Freizügigkeit und eine gemeinsame Außenwirtschaftspolitik. All dies bedingt ein gewisses Maß an einheitlichem Recht. Dieses Recht wird von den europäischen Instanzen gesetzt und kann – soll es einheitlich gelten und angewandt werden – nicht von den unterschiedlichen Rechtsordnungen der immer zahlreicher werdenden Mitgliedstaaten abhängen. Daraus hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg schon frühzeitig geschlossen: Das Gemeinschaftsrecht geht dem Recht der Mitgliedstaaten vor – und zwar auch ihren Verfassungen. Für das Grundgesetz hat das BVerfG lange gezögert, sich dieser Auffassung anzuschließen, und es hat dies nur unter Betonung gewisser Grenzen getan. Inzwischen ist der frühere Streit zu einem praktischen Ausgleich gelangt. Seitdem ist das Grundgesetz nicht mehr die höchste Norm in Deutschland. Das heißt letztlich auch, dass nicht mehr alle öffentliche Gewalt, die in Deutschland ausgeübt wird, an das Grundgesetz gebunden ist. Europäische Rechtsnormen unterliegen ausschließlich den Normen des Europarechts. Was am Anfang nur spezielle Materien des Wirt-

schafts- und Atomrechts betraf, reicht inzwischen in zahlreiche Lebensbereiche hinein. Arbeits- und Sozialrecht, Währungs- und Steuerrecht, Binnenwanderung in der Gemeinschaft, Reiserecht, Migration und Integration von Ausländern, Internet- und Datenschutzrecht – es gibt immer weniger gemeinschaftsrechtsfreie Bereiche. Nimmt man das europäische Mehrebenensystem ernst, so wird die Länder- und Bundesebene um ein EU-Stockwerk aufgestockt.

### Europarecht und Grundgesetz

Seitdem wirkt das Europarecht gleichsam gegenläufig auf Legitimation und Wandel des Grundgesetzes ein. Einerseits ist die Bundesrepublik berechtigt und verpflichtet, die genannten Ziele in Europa zu verwirklichen. Da dies durch einen Staat allein nicht möglich ist, muss sie dies gemeinsam mit anderen auf dem Wege des Kompromisses versuchen. Eben deshalb spricht das Grundgesetz auch von einem „im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz“; und ganz Ähnliches muss auch für die anderen genannten Grundsätze angenommen werden. Es darf eben nicht geschehen, dass Demokratie, Rechts- oder Sozialstaatlichkeit aufhört, sobald „Brüssel“ zuständig wird. Zunächst schien eher der Grundrechtsschutz defizitär; hier sind inzwischen durch die neue EU-Grundrechtecharta Lücken geschlossen worden. Sozialstaatliche Defizite können entstehen, da Sozialpolitik und Arbeitsrecht allenfalls in Randbereichen Aufgaben der Gemeinschaft sind. Die alten arbeits- und sozialrechtlichen Fragen sind inzwischen gelöst. Umso stärker entsteht die Frage nach dem Auseinanderdriften der Sozialstandards zwischen den Mitgliedstaaten und dem Schwinden der Kohäsion zwischen den Völkern. Soziale Sicherheit muss für alle gelten – überall. Hier entstehen neue Fragen zwischen Leistungsfähigkeit der EU und berechtigten Anforderungen der Menschen an sie. Das gilt auch hinsichtlich des früher viel beklagten Demokratiedefizits der EU. Die Gemeinschaft, ihre Organe und Prozeduren waren da, bevor das direkt gewählte europäische Parlament etabliert war. Dieses musste sich seine Rechte mühsam erkämpfen. Inzwischen darf es bei wichtigen Fragen mitentscheiden – in Europa herrscht ein semiparlamentarisches System.

Die Bundesrepublik und ihr Recht sind „offener“ und internationaler, sozialer und ökologischer, transparenter und zivilgesellschaftlicher geworden. Auch deutsche Gesetzgebung und Rechtswissenschaft haben gelernt, ausländische Vorbilder zur Kenntnis zu nehmen und von ihnen zu profitieren. Weiter ist das deutsche Recht „liberaler“, wettbewerbsorientierter und „privatisierter“, genauer: privatwirtschaftlicher geworden. Der Staat ist überwiegend auf sein „Kerngeschäft“ reduziert. Öffentliche Unternehmen und Daseinsvorsorge sind – unabhängig davon, ob sie zuvor vom Staat mehr oder weniger erfolgreich betrieben worden sind – unter dem Druck des Europarechts in private Hände gegeben worden. Da aber der Zweck weitgehend unverändert bleiben sollte, gilt nun ein außerordentlich kompliziertes Regulierungsrecht, welches die alten Zwecke auch dann sichern soll, wenn Private nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen wirtschaften. Das alles war im Grundgesetz nicht zwingend so angelegt, ist aber regelmäßig

mit ihm auch nicht völlig unvereinbar. Und nicht alle der genannten Prozesse sind völlig irreversibel: Rekommunalisierung einzelner Ver- und Entsorgungsbetriebe zeigen eine neue Richtung an. Solange Europa ein Erfolgsmodell bleibt, kann es die Legitimation des Grundgesetzes stärken. Wenn hingegen die Menschen den Wert der europäischen Einigung nicht mehr einsehen, gefährdet dies nicht nur die Legitimation der Gemeinschaft, sondern immer mehr auch diejenige der Verfassungen seiner Mitgliedsstaaten – also auch das Grundgesetz. Es spricht viel dafür, dass Europa vor einer seiner wichtigsten Herausforderungen steht – nicht nur durch den Brexit.

Dieser Prozess wirkt auf das Grundgesetz zurück. Die Abgeordneten im Bundestag müssen Europarecht umsetzen, ob es ihnen gefällt oder nicht, ob es ihrem Parteiprogramm entspricht oder widerspricht. Es sind inzwischen 50 Prozent aller Gesetze, die so verabschiedet werden. Dazu kommen noch Mitwirkungsansprüche des Bundesrates, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Detailverliebtheit der Exekutiven. Der politische Gestaltungsspielraum ist auch für die Abgeordneten bisweilen mit bloßem Auge kaum noch erkennbar. Die Distanz zwischen den Regierenden und den Regierten wird in Europa größer. Dies schafft neuen Chancen und stellt – natürlich – neue Fragen.

### Hat sich das Grundgesetz bewährt?

Das Grundgesetz hat seine nachträgliche Legitimation bislang eindrucksvoll bestätigt. Der in den 1980er Jahren ausgerufene „Verfassungspatriotismus“ war wohl allzu sehr der damaligen deutschen Teilung geschuldet und ein allzu offensichtlicher Ersatz für politische Einheitssymbole. Doch es bleibt festzuhalten, dass der Beitritt der neuen Länder zur Bundesrepublik nicht nur ein Beitritt zur west-

deutschen Wirtschafts- und Sozialordnung war. Er war auch ein Beitritt zum westdeutschen Rechtssystem, das wesentlich vom Grundgesetz geprägt war und ist. Als die Deutsche Demokratische Republik zusammengebrochen war, beriet dort ein Runder Tisch über Verfassungsfragen. Heraus kam ein Entwurf, der zwar als Alternative zum Grundgesetz geplant war, sich aber inhaltlich von diesem eher in Marginalien unterschied. Welche bessere Bestätigung könnte es für eine Verfassung geben, die – in den Ruinen der Nachkriegszeit entstanden – den wirtschaftlichen, politischen und demokratischen Wiederaufbau, die deutsche Einigung und die europäische Integration mitgestaltet und überstanden hat und immer noch den Anspruch erheben kann, für die Zukunft gestaltend zu wirken. Gewiss hat es auch Fehlentwicklungen gegeben. Und jene Leistungen sind keineswegs allein dem Grundgesetz zuzuschreiben. Sie sind mindestens ebenso Folgen einer glückhaften wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie einer politischen Kultur, denen existenzielle Grundkonflikte bislang erspart geblieben sind. Doch stellen sich stets neue Herausforderungen: Wandel des Parteiensystems, auch grundsätzliche Kritik an politischen Entscheidungen oder Unterlassungen, von Einzelnen wird gar die Systemfrage gestellt.

Ob und wie diese Herausforderungen gemeistert werden, hängt gewiss nicht allein vom Grundgesetz ab. Es stellt politische Formen bereit, in denen diese Herausforderungen immerhin gemeistert werden können. Es gilt, sie durch kluge Politik zu nutzen. Offenheit des Systems, Responsivität gegenüber Fragen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger, Bemühen um deren Sorgen statt Ausgrenzung und Freund-Feind-Denken. Einzelne radikale Gegner der freiheitlichen Demokratie gibt es immer. Entscheidend ist eine Politik, welche berechnete Sorgen der Menschen ernst nimmt und sich für deren Abstellung einsetzt. Dann braucht auch niemand jenen Gegnern nachzulaufen, um Gehör zu finden oder sich ernst genommen zu fühlen. Eine solche Politik kann allerdings keine Verfassung – und sei sie noch so gut – herbeibefehlen oder gar ersetzen. Es kommt darauf an, deren Formen richtig zu nutzen.

Am Ende stehen viele Antworten und manche Fragen. Die Verfassung der USA gilt seit über 200 Jahren. Ihr ursprünglicher Text umfasste knapp neun Druckseiten, lässt also vieles offen, ist aber auch erst 27-mal ergänzt worden. Eine erstaunliche Stabilität, welche dazu geführt hat, dass der maßgebliche politische Wandel von der Rechtsprechung vorgenommen wurde. Das Grundgesetz ist diesen Weg nicht gegangen. Es war schon zu Beginn deutlich länger (27 Druckseiten), regelt also auch viel mehr Einzelheiten und ist viel häufiger geändert worden. Dies geschah jeweils durch Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat. So soll das Grundgesetz einerseits den politischen Grundkonsens bewahren, andererseits diesem gegenüber auch offen sein, um die Notwendigkeiten politischer Stabilität und friedlichen Wandels zu vereinen. Das ist ein anderer Weg als derjenige der amerikanischen Verfassung. Beide haben ihre Vorzüge und ihre Nachteile. Aber für beide gilt: Nur was sich ändert, kann bleiben; und nur was bleibt, kann sich ändern ...

#### UNSER AUTOR



*Prof. Dr. Christoph Gusy, Studium 1973–1977; Erstes Juristisches Staatsexamen 1977; Promotion 1979; 1983 Habilitation; 1984 Zweites Juristisches Staatsexamen; nach Lehrstuhlvertretungen Berufungen an die Universität Mainz (1988), Halle/Saale (1992), Bielefeld (1993). Universitätsprofessor in Bielefeld seit 1993; Dekan der Fakultät für Rechtswissenschaft (1995–1997); Prorektor (1998–2005); Gastprofessor an der Universität Paris I (Panthéon-Sorbonne) (1998) und an der Universität Robert Schuman, Straßburg (2000/2004); stellvertretendes Mitglied des NRW-Verfassungsgerichtshofs (seit 2006).*

# Das Bundesverfassungsgericht als Gericht und Verfassungsorgan

Marcus Höreth

Das Bundesverfassungsgericht ist die „wichtigste politische Innovation der Bundesrepublik Deutschland“ (Peter Graf von Kielmannsegg). Die Macht des Bundesverfassungsgerichts veranlasst manche Beobachter und politische Kommentatoren dazu, von der „Karlsruher Republik“ zu sprechen. Man mag dies für übertrieben halten – es macht jedoch deutlich, dass das in Karlsruhe sitzende Bundesverfassungsgericht eine wichtige politische Rolle spielt. Dabei sind besonders vier Aspekte von Bedeutung, die Marcus Höreth diskutiert: Wie konnte das Bundesverfassungsgericht so mächtig werden? Wie ist die Karlsruher Institution als Gericht und Verfassungsorgan organisiert, und wie behauptet es sich gegen die innerstaatliche Konkurrenz aus Politik und gewöhnlicher „Gerichtsbarkeit“? Welche Funktionen übt das Bundesverfassungsgericht aus, und wie beeinflussen diese das Verhalten der politischen Akteure? Welche Probleme sind mit einer derart machtvollen Verfassungsgerichtsbarkeit verbunden? |

## Einleitung

Vor dem Hintergrund des starken Einflusses, den die Verfassungsgerichtsbarkeit auf die deutsche Politik hat, stellt sich die Frage nach ihrer Organisation: Warum hat man sich in Deutschland ursprünglich für das „österreichische Modell“ eines isolierten, auf Verfassungsfragen spezialisierten Gerichtshofs entschieden – um dann doch zu erkennen, dass sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Zuge seiner Rechtsprechung in Richtung einer „Supervisionsinstanz“ bewegte, wie sie das US-amerikanische Modell der Bundeshöchstgerichtsbarkeit auszeichnet? Inwiefern ist in dieser Organisationsentscheidung für ein „isoliertes“ Spezialgericht für Verfassungsfragen die entscheidende Weichenstellung für die spätere Machtentfaltung des BVerfG zu erblicken? Und warum ist das Gericht in Karlsruhe eine doppelte Organisation in zweifacher Hinsicht, denn es ist nicht nur ein mit zwei gleich starken Senaten ausgestattetes Zwillingsgericht. Seine zweite Doppelnatur verdankt es der Tatsache, zugleich Gericht und Verfassungsorgan zu sein. Schon diese wenigen Anmerkungen und Fragen sollten deutlich machen, dass Organisationsfragen auch Machtfragen sind. Die Macht des Bundesverfassungsgerichts<sup>1</sup> hing und hängt noch immer von seiner organisatorischen Ausrichtung und Grundausstattung ab. Wie zu zeigen sein wird, wurden diese jedoch nicht alleine von den Müttern und Vätern des Grundgesetzes bestimmt, sondern in einem Akt der „Selbstautorisierung“<sup>2</sup> vom Gericht selbstbewusst in Anspruch genommen und gegen anfängliches Widerstreben seitens der Politik und konkurrierender Bundesgerichte durchgesetzt.

Hierzu werde ich zunächst die institutionelle Ausgangsposition darlegen, aus welcher heraus sich das Gericht zum Hüter der Verfassung aufschwingen konnte. Im nächsten Schritt werden einige Bewährungsproben und Positionskämpfe zur Anfangszeit rekapituliert, die das Gericht in der doppelten Konkurrenz gegen die Fachgerichtsbarkeit einerseits und die anderen Verfassungsorgane andererseits gemeistert hat. Anschließend wird die Doppelnatur des BVerfG als Gericht und Verfassungsorgan genauer erklärt, bevor abschließend aufgezeigt wird, wie dieser Umstand zu einer Justizialisierung der Politik und zu einer Politisierung der Justiz geführt hat, die aber die Macht und Autorität des Gerichts eher gefestigt denn ihr geschadet haben.



Das Bundesverfassungsgericht ist die „wichtigste politische Innovation der Bundesrepublik Deutschland“ (Peter Graf von Kielmannsegg). Die Macht des Bundesverfassungsgerichts veranlasst manche Beobachter und Kommentatoren dazu, von der „Karlsruher Republik“ zu sprechen. Man mag dies für übertrieben halten – es macht jedoch deutlich, dass das in Karlsruhe sitzende Bundesverfassungsgericht eine wichtige politische Rolle spielt.

picture alliance/dpa

## Institutionelle Ausgangsposition: Das BVerfG im Kampf um seinen Status

Als neue und unbelastete Institution konnte das BVerfG in der Anfangszeit eines noch kaum gefestigten politischen Systems seine eigene Rolle selbstbewusst definieren und beim Weiterbau des demokratischen Verfassungsstaats maßgeblich mitwirken. Das Gericht profitierte gerade in den ersten Jahrzehnten seiner Tätigkeit unzweifelhaft von einer vordemokratischen autoritätsgläubigen politischen Kultur.<sup>3</sup> Diesen Umstand konnte sich das neue Gericht zu nutze machen, indem es den Respekt, den die Deutschen ihren Höchstgerichten traditionell zollten, auf sich umleitete. Dabei – und das könnte als Schattenseite wahrgenommen werden – wurde das Gericht zum „gütig-strengen Vormund einer betreuten Demokratie, die sich selbst nicht recht traute“<sup>4</sup>. Indessen erschien die Ausgangsposition des Gerichts in Karlsruhe keineswegs besonders komfortabel. Auf dem Weg zu einem der mächtigsten Verfassungsgerichte der Welt musste das BVerfG anfangs einige Hindernisse beseitigen und sich gleich bewähren. Nach der damals noch dominierenden politischen und verfassungsrechtlichen Auffassung wurde dem BVerfG lediglich der Status eines Annexes des Bundesgerichtshofs zugedacht.<sup>5</sup> Dem Gericht den Status eines Verfassungsorgans zu verleihen, sahen die Mütter und Väter des Grundgesetzes ebenfalls nicht vor, zumal noch Anfang der 1950er Jahre – wie im ursprünglichen Art. 95, Abs. 1 der Urfassung des Grundgesetzes (GG) vorgesehen – die Einrichtung eines Obersten Bundesgerichtshofs weiterhin zur Debatte stand.<sup>6</sup> Es entsprach somit den Intentionen der Mütter und Väter des Grundgesetzes, die Dritte Gewalt in der Bundesrepublik mit einer Art Doppelspitze auszustatten. Im Parlamentarischen Rat lange diskutiert wurden etwa die von Walter Strauß (CDU) vorgetragene Vorstellungen, nach denen dem (gemischt besetzten) Verfassungsgericht lediglich eine untergeordnete Stellung unter einem (ausschließlich mit Berufsrichtern) besetzten Obersten Bundesgericht eingeräumt werden sollte, dem allein es vorbehalten bliebe, gegebenenfalls Gesetze auf ihre Übereinstimmung mit dem Grundgesetz zu überprüfen. Hätten sich diese Vorstellungen durchgesetzt, wäre das Verfassungsgericht im späteren bundesrepublikanischen Regierungssystem sicher zu einer Randfigur geworden.

Den institutionellen Status, den das Gericht heute genießt, musste es sich damals also erst selbst erkämpfen, es gilt daher zu Recht als „verspätetes Verfassungsorgan“<sup>7</sup>. Zu Beginn der Arbeitsaufnahme des BVerfG war jedenfalls noch nicht endgültig geklärt, welcher Rang dem Gericht innerhalb des bundesdeutschen Regierungssystems zukam. Ungeklärt war zugleich, welchen Rang es innerhalb des deutschen Gerichtssystems einnehmen sollte. Daher wurde es zunächst noch immer als ein eher gewöhnliches Gericht wie andere Obere Bundesgerichte auch betrachtet, das letztlich wie diese dem Justizministerium unterstellt ist. Verfassungsrechtlich war diese Annahme durchaus naheliegend, zumal das BVerfG verfassungssystematisch als bloßes „Organ der Rechtspflege“ eingestuft wurde. Dies vertrug sich freilich schlecht mit dem von Anfang an ausgeprägten Selbstbewusstsein des Gerichts, dem die Bedeutung der ihm gestellten verfassungsrechtlichen Kernaufgaben viel klarer war als den meisten damaligen politischen Akteuren. Es ging also darum, der Politik klar zu machen, welche institutionellen Konsequenzen die Schaffung eines



Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe bei der Urteilsverkündung. Gerhard Leibholz (Dritter von links) betonte 1952 in einer Denkschrift, dass das Bundesverfassungsgericht ein „mit allen Garantien richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteter, selbständiger Gerichtshof“ sei. Mit der „Eigenschaft als berufener Hüter der Verfassung“ sei das Gericht „zugleich ein mit höchster Autorität ausgestattetes Verfassungsorgan“ und stehe deshalb „verfassungsrechtlich dem Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung ebenbürtig zur Seite“.

picture alliance/dpa

Verfassungsgerichts nach sich ziehen mussten, damit es die ihm anvertraute Funktion tatsächlich effektiv erfüllen kann. Zu diesem Zweck verfasste Gerhard Leibholz als einer der ersten Verfassungsrichter einen Statusbericht, der als Denkschrift vom Gericht übernommen wurde und am 27. Juni 1952 an die Verfassungsorgane Bundespräsident, Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat weitergeleitet wurde.<sup>8</sup>

Kühn wird in dieser Denkschrift gleich zu Beginn betont, dass das BVerfG ein „mit allen Garantien richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteter, selbständiger Gerichtshof“<sup>9</sup> sei. Diese Aussage war sicherlich noch konsensfähig zur damaligen Zeit, auch bei den politischen Akteuren. Doch die Schlussfolgerung, die aus dieser Erkenntnis mit Blick auf den institutionellen Status des Verfassungsgerichts gezogen wurde, war nicht weniger als ein Akt der Selbstautorisierung: Mit der „Eigenschaft als berufener Hüter der Verfassung“ sei das Gericht „zugleich ein mit höchster Autorität ausgestattetes Verfassungsorgan“ und stehe deshalb „verfassungsrechtlich dem Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung ebenbürtig zur Seite.“<sup>10</sup> Den ausschließlichen Status eines gewöhnlichen Gerichts lehnte man also ab; mit den anderen oberen Gerichten wie dem Bundesgerichtshof, dem Bundesverwaltungsgericht, dem Bundesarbeitsgericht, dem Bundessozialgericht und dem





Bundesfinanzhof wählte man sich keineswegs auf einer Stufe, sondern positionierte sich über ihnen. Das BVerfG wollte – und musste aus seiner Sicht – eben beides sein: ein mit allen Privilegien ausgestatteter Gerichtshof und zugleich ein alle Vorrechte genießendes Verfassungsorgan. Diese Aussagen missfielen vielen Mitgliedern der damaligen Bundesregierung, vor allem stießen sie beim Bundesjustizministerium auf Ablehnung.<sup>11</sup> Doch Leibholz' Überlegungen waren in der Sache nur schwerlich zu widerlegen, denn die Alternative war schlicht unlogisch: Wie hätte ein Gericht die Autorität aufbringen können, vom Verfassungsorgan Bundesregierung initiierte und in den Verfassungsorganen Bundestag und Bundesrat beschlossene und schließlich vom Verfassungsorgan Bundespräsident ausgefertigte Gesetze gegebenenfalls zu verwerfen, wenn es als herkömmliches Gericht dem Justizministerium unterstellt gewesen wäre? Zweifellos rückte das Gericht als Verfassungsorgan damit näher in das politische Kräftefeld der noch jungen Republik, doch dieser Schritt konnte und musste als notwendig erachtet werden – auch die politischen Akteure haben sich dieser Sichtweise letztlich nicht verschließen können. Das Gericht wurde jedenfalls in der Folge autark – es bekam seinen eigenen Haushaltstitel und sein eigenes Personal. Von da an konnte die Erfolgsgeschichte des BVerfG ihren Lauf nehmen.

### Positionskämpfe und Selbstbehauptung

Das BVerfG überstand in seinen Anfangsjahren alle schwerwiegenden Konflikte und Machtkämpfe mit den oberen Bundesgerichten und sorgte sogar dafür, dass sich die Fachgerichte seinem Jurisdiktionsanspruch unterordneten.<sup>12</sup> Dies gelang dem BVerfG durch die Durchsetzung zweier Grundsätze, an die sich fortan alle nachrangigen Gerichte zu halten hatten. Erstens machten die Karlsruher

Richterinnen und Richter den letztinstanzlichen Bundesgerichten unmissverständlich klar, dass sie in Fragen der Verfassungsauslegung nicht mitzureden hätten, so dass eine Deutungskonkurrenz zum BVerfG gar nicht erst entstehen konnte. Dies hätten die oberen Bundesgerichte sicherlich noch solange leicht ertragen können, solange das Verfassungsrecht als „politisches“ Recht eine sauber von den übrigen, also „ihren“, Rechtsbereichen getrennte Rechtsphäre bliebe. Doch zweitens gelang es im Januar 1958 in der „Lüth“-Entscheidung<sup>13</sup>, dafür zu sorgen, dass die Grundrechte eine „objektive Werteordnung“ etablierten, welche auf die gesamte Rechtsordnung, also auch auf privatrechtliche Verhältnisse, ausstrahlte. Dies hatte zur Konsequenz, dass praktisch alle Rechtsfragen in Verfassungsfragen übersetzt werden konnten, über die zu entscheiden sich das BVerfG zuvor sein Monopol – mit ein wenig Hilfe des Gesetzgebers im Zuge des so genannten „Gutachterstreits“<sup>14</sup> – bereits abgesichert hat.

Insbesondere die jedermann zur Verfügung stehende – und ursprünglich im Grundgesetz nicht vorgesehene – Verfassungsbeschwerde sollte sich bald als höchst innovatives Instrument zur Ingangsetzung eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens erweisen. Die mit ihr verbundene Grundrechtejudikatur bot dem Gericht zahlreiche Gelegenheiten, das anfangs noch fragile Gebilde eines demokratischen Verfassungsstaats auf den richtigen Weg zu bringen. Hierfür musste man aber – so wie es die damaligen Bundesverfassungsrichter sahen – mit überkommenen Rechtsauffassungen gründlich aufräumen. Geradezu legendär in diesem Zusammenhang ist das schon angesprochene „Lüth“-Urteil, dem ein Sachverhalt und vorangegangene justizielle Auseinandersetzungen zugrunde liegen, die noch stark von eben diesen überkommenen Rechtsauffassungen geprägt waren. In dem Rechtsstreit ging es im Kern darum, ob Grundrechte auch Schutzrechte im Verhältnis von Bürger zu Bürger begründen können. Das war ein völlig neuer Gedanke, weil Grundrechte nach damaligem Verständnis ausschließlich vertikal als Abwehrrechte gegen den Staat wirkten und somit die Beziehungen zwischen dem einzelnen Grundrechtsträger und den staatlichen Behörden regelten – was vom BVerfG zu Beginn seiner Ausführungen im Urteil noch bestätigt wurde. Vor dem Hintergrund dieser Ausgangssituation kam die Entscheidung des Gerichts, dass Lüths Boykottaufruf, der sich gegen „Private“ richtete, nämlich gegen den ehemaligen NS-Regisseur Veit Harlan und die Verleihfirma seines ersten Nachkriegsfilms, tatsächlich durch die Meinungsfreiheit in Artikel 5 des Grundgesetzes gedeckt sei, völlig überraschend.

Doch es ging in diesem Urteil um weit mehr, als nur Lüth in seinem Grundrecht zu schützen. Das Gericht nutzte die Gelegenheit, um die bedeutende Rolle *aller* Grundrechte bei der Interpretation der gesamten Rechtsordnung zu unterstreichen. Es verabschiedete sich gründlich von der Vorstellung, Grundrechte lediglich als „Abwehrrechte“ gegen den Staat zu begreifen. Das waren und sind sie tatsächlich weiterhin, aber eben nicht nur, denn, so heißt es im ersten Leitsatz des Urteils, in den Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes „verkörpert sich [...] auch eine objektive Wertordnung, die als verfassungsrechtliche Grundent-

scheidung für alle Bereiche des Rechts gilt.“ Bei der Betrachtung dieses Urteils ist nicht zu übersehen, dass die expansive Auslegung der Grundrechte auch den institutionellen Eigeninteressen des BVerfG dient. Indem das Gericht in „Lüth“ betont hat, dass die Grundrechte ein Wertesystem aufgerichtet hätten, das im gesamten Recht beachtet werden muss, sicherte sich das Gericht – gegen die Konkurrenz der oberen Bundesgerichte – die prozessuale Option, jedes zivilgerichtliche Urteil vollumfänglich auf seine Grundrechtskonformität hin zu überprüfen.<sup>15</sup> En passant hatte das BVerfG damit auch seine möglichen Rivalen – insbesondere den Bundesgerichtshof – buchstäblich auf die hinteren Plätze verwiesen.

Gemeinsam mit der bereits ein Jahr zuvor verkündeten „Elfes“<sup>16</sup>-Entscheidung hatte sich das Gericht mit „Lüth“ einerseits schon in den 50er Jahren um die Liberalisierung der Rechtsordnung verdient gemacht. Gewissermaßen im Schatten dieser legitimen Zielsetzung hatte es sich aber andererseits vor allem selbst dazu autorisiert, als „Hüter der Verfassung“ gegebenenfalls wirkungsvoll in die Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers eingreifen zu können. Richtete sich das ein Jahr später ergangene „Lüth“-Urteil gegen die innerstaatliche Konkurrenz der Fachgerichtsbarkeit, so war das „Elfes“-Urteil – überspitzt formuliert – ein Warnschuss gegen die innerstaatliche Konkurrenz aus der Politik. In „Elfes“ erkannte das Gericht in Art. 2, Abs. 1 GG einen Schutz umfassender Handlungsfreiheit und wertete es so zu einem Auffanggrundrecht auf, auf das jedermann sich berufen konnte, sofern für die mutmaßliche Grundrechtsverletzung kein spezielleres Freiheitsgrundrecht einschlägig ist. Wie weit hierdurch der Schutzbereich des Art. 2, Abs. 1 GG ausgedehnt wurde, zeigt sehr schön ein über 30 Jahre später ergangenes Urteil des BVerfG.<sup>17</sup> Dort interpretierten die Richterinnen und Richter das „Reiten im Walde“ ganz selbstverständlich als – grundrechtlich geschützte – freie Entfaltung der Persönlichkeit. Selbst noch beim deutlich wichtigeren Urteil zum „Großen Lauschangriff“<sup>18</sup> fast 50 Jahre später wurde die in „Elfes“ entwickelte Definition des „unantastbaren Kernbereichs privater Lebensgestaltung“ als Hürde für den (Verfassungs-)Gesetzgeber aufgestellt, die er laut diesem Urteil aber bei der Novellierung des Art. 13 Abs. 3 GG, in dem es um die rechtlichen und tatsächlichen Bedingungen für die strafbehördliche Informationsbeschaffung geht, gerade noch – bei zwei dissentierenden Voten – knapp überspringen konnte. Mit „Elfes“ wurde jedenfalls schon früh ein praktisch lückenloser Grundrechtsschutz für fast jedes menschliche Tun oder Unterlassen anerkannt – der einzelne Bürger sollte so nach dem Willen des BVerfG in höchstmöglichen Umfang Freiheit vor ungesetzlichen Eingriffen genießen. Umgekehrt war auch der Gesetzgeber vorgewarnt, denn dieser musste zukünftig streng darauf achten, die Freiheit der Bürger nicht zu stark bzw. unverhältnismäßig zu beschneiden, da sonst das Veto aus Karlsruhe drohte. Die beiden Urteile „Elfes“ und „Lüth“ – bei aller juristischen Bedeutung für die Fortentwicklung der verfassungsrechtlichen Dogmatik, die mit diesen beiden Entscheidungen einherging – sind somit auch ohne weiteres machtpolitisch interpretierbar, weil sich das Gericht mit diesen Akten der Selbstautorisierung gegen die innerstaatliche Konkurrenz aus Politik und Justiz wirkungsvoll in Szene setzte. Während ersteres der Politik signalisierte, dass im Prinzip jedes (freiheitsverkürzende) Gesetz auf den Prüfstand in Karlsruhe geraten und blockiert werden kann, haben die Ver-

fassungsrichter mit „Lüth“ der „gewöhnlichen“ Gerichtsbarkeit klar gemacht, wer in prinzipiell allen Rechtsfragen mit verfassungsrechtlichen Bezug, der durch die Ausstrahlungswirkung der Grundrechte als „objektive Werteordnung“ im Grunde immer konstruiert werden kann, die wahre „Instanz des letzten Wortes“<sup>19</sup> ist.

## Die Doppelnatur des Hüters und Künders der Verfassung

Diese doch erstaunliche Erfolgsgeschichte des BVerfG wirft nicht zuletzt die Frage auf, auf welcher organisatorischen Basis sie gründet. Je nachdem, wie ein Verfassungsgericht organisiert ist, findet es günstige oder weniger günstige Voraussetzungen vor, um die ihm übertragenen Aufgaben wahrnehmen zu können; auch entscheidet die Organisation darüber, ob es sich als machtvoller Akteur etablieren kann. Dass das Gericht sich so stark entwickeln konnte, ist sicher wesentlich auf seine Eigenschaft als institutionell verselbstständigte, d. h. „isolierte“ Verfassungsgerichtsbarkeit zurückzuführen. In rechtspraktischer Hinsicht erscheint es vorteilhaft, die der Idee der Verfassungsgerichtsbarkeit immanente Kompetenz der Normenverwerfung bei einem spezialisierten Gericht zu monopolisieren, damit nicht jedes beliebige Gericht parlamentarische Gesetze aufheben kann und es so – je nachdem, welcher Spruchkörper es mit dem entsprechenden Gesetz zu tun hatte – zu unterschiedlichen Auffassungen über dessen Geltung kommt. Vorbild hierfür ist nach wie vor der 1920 eingerichtete österreichische Verfassungsgerichtshof, dem für die ordentliche Ge-

Dass man das Bundesverfassungsgericht als ein Gericht betrachtet, das anhand der Verfassung lediglich „Recht spricht“, geht an der Realität der bundesrepublikanischen Verfassungspraxis komplett vorbei. Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung ist fallbezogene Gesetzgebung mit Verfassungsrang, die zum einen aus der inhaltlichen Unbestimmtheit des Verfassungstextes und zum anderen aus der einzigartigen Interpretationsmacht des Verfassungsgerichts resultiert.

picture alliance/dpa



richtbarkeit der Oberste Gerichtshof und für die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Verwaltungsgerichtshof auf einer Ebene gegenüber stehen. Doch unterscheidet sich das Modell des BVerfG in mehrerlei Hinsicht erheblich vom österreichischen Verfassungsgerichtshof. Während dieser keine Rechtsprechungsgewalt gegenüber den beiden anderen Höchstgerichten besitzt, beansprucht das BVerfG diese Rechtsprechungsgewalt gegenüber allen Gerichtszweigen (Zivil-, Straf-, Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit). Dies wird bei der so genannten Urteilsverfassungsbeschwerde augenscheinlich. Ein Grundrechtsberechtigter kann die Verletzung eigener Grundrechte durch die Entscheidung eines obersten Fachgerichts rügen. Das BVerfG kann, sofern es die Begründetheit der Verfassungsbeschwerde anerkennt, dessen Urteil aufheben. In diesem Sinne wirkt das BVerfG wie eine „Superrevisionsinstanz“, welche es eigentlich nicht sein möchte,<sup>20</sup> und nähert sich so wieder, vom österreichischen Modell ausgehend, dem US-amerikanischen Modell des *Supreme Court* an. Folgerichtig wird die vom Grundgesetz und im BVerfGG angelegte, letztlich aber auch vom Gericht selbst entwickelte Verfassungsgerichtsbarkeit als Pyramidenmodell bezeichnet. Das BVerfG sitzt vor allem wegen der Urteilsverfassungsbeschwerde an der Spitze dieser Pyramide. Betrachtet man nun die Organisation des BVerfG als Ganzes, so fällt die Ambivalenz auf, die darin liegt, dass es zugleich Gericht und Verfassungsorgan ist. Der Gerichtscharakter des BVerfG ist unbestritten. Dafür spricht seine Bezeichnung als „Gericht“, seine Tätigkeit wird im Grundgesetz unter Abschnitt IX als „Rechtsprechung“ bezeichnet, es ist gerichtsförmig organisiert und wird durch Richter be-

setzt, es kann nicht von sich aus tätig werden, und seine Entscheidungen unterliegen einem Begründungszwang. Doch das BVerfG ist seinem Selbstverständnis nach – wie oben bereits gezeigt – eben auch Verfassungsorgan. Möglicherweise könnte in der organisatorischen Eigenschaft des Gerichts als Verfassungsorgan, die es sich selbst zugeschrieben hat, ein „Kompetenztitel zur Überschreitung der Grenzen richterlicher Tätigkeit“<sup>21</sup> erblickt werden. Das BVerfG selbst sieht sich in seiner Eigenschaft als Verfassungsorgan selbstbewusst als Teil der „obersten Staatsgewalt“. Es besitzt jedenfalls, wie der renommierte Staatsrechtler und ehemalige Bundesverfassungsrichter Konrad Hesse betont, einen signifikanten „Anteil an der obersten Staatsleitung“<sup>22</sup>. Diese richtige Beobachtung eigentümlich rechtspositivistisch damit relativieren zu wollen, dass man das BVerfG ausschließlich als ein Gericht zu betrachten habe, welches anhand der Verfassung lediglich „Recht spricht“, geht jedenfalls an der Realität der bundesrepublikanischen Verfassungspraxis komplett vorbei<sup>23</sup>. Kaum ein Verfassungsjurist hat dies übrigens klarer erkannt als der ehemalige Richter am BVerfG Ernst-Wolfgang Böckenförde.<sup>24</sup> Er verwies darauf, dass sich die Verfassungsgerichtsbarkeit von sonstiger Rechtsprechung dadurch unterscheidet, dass sie nicht durch die herkömmlichen Methoden der Gesetzesauslegung begrenzt ist, sondern rechtsschöpferisch im Wege authentischer Verfassungsinterpretation ein zunehmend sich ausweitendes Verfassungsgesetzesrecht schafft. Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung ist so gesehen fallbezogene Gesetzgebung mit Verfassungsrang, die zum einen aus der inhaltlichen Unbestimmtheit des Verfassungstextes und zum anderen aus der einzigartigen Interpretationsmacht des Verfassungsgerichts resultiert. Damit rücken die Verfassungsrichter in eine Position von Entscheidungsträgern mit großer politischer Entscheidungsmacht. Es entspricht dieser Doppelrolle des BVerfG als Gericht *und* Verfassungsorgan, die Richter nicht mehr nur als „Hüter“ der Verfassung zu betrachten, sondern auch als „Künder der Verfassung“<sup>25</sup>.

### Justizialisierung der Politik – Politisierung der Justiz?

Diese Doppelrolle hat ihren Preis. Als Gericht *und* Verfassungsorgan ist das BVerfG zugleich einerseits, wie jedes andere Gericht, in der Sphäre rechtlicher Deliberation und objektiver Urteilsfindung zuhause; andererseits ist es aber eben auch, wie jedes andere Verfassungsorgan, in politische Auseinandersetzungen verstrickt. Das Gericht musste damit umgehen lernen, dass in beiden Sphären ganz unterschiedliche Handlungslogiken gelten: „Als Gericht bewegt sich das Bundesverfassungsgericht im Kontext der Justiz mit ihren rechtlichen Bindungen und sozialen Verhaltenserwartungen. Als Verfassungsorgan steht es im Konzert der anderen Verfassungsorgane und ringt mit ihnen um Macht und Bedeutung.“<sup>26</sup> Was in Wahrnehmung dieser Doppelrolle unbedingt zu vermeiden ist, könnte, wie Carl Schmitt es einmal zugespitzt formuliert hat,<sup>27</sup> eine Justizialisierung der Politik und eine Politisierung der Justiz sein, bei der beide, Politik und Justiz, nur Schaden nähmen. Doch diese bereits in den 1930er Jahren geäußerte Ein-





Richterinnen und Richter verkünden niemals nur Urteile, sondern treffen ihrer Natur nach auch „politische“ Entscheidungen. In Ermangelung eines demokratischen Mandats durch die Wählerschaft muss das Gericht bei seiner Entscheidungsfindung nicht nur generell auf seine Justizförmigkeit achten; vielmehr muss es einen besonders ausladenden Begründungsstil pflegen. Es ist gehalten, bei seiner Entscheidungsfindung „deliberativ“ vorzugehen.

picture alliance/dpa

schätzung, die einer starken Trennung von Recht und Politik das Wort redet, geht an der Verfassungsrealität der neugegründeten Bundesrepublik vorbei. Lässt man sich auf eine selbstständig organisierte und spezialisierte Verfassungsgerichtsbarkeit ein, nimmt man selbstverständlich in Kauf – und weiß es aber auch zu schätzen – dass in dieser Institution Justiz und Politik von vornherein untrennbar vermischt werden.

Wie schon der kurze Blick auf die Geschichte des BVerfG zeigt (Höreth 2014: 29 ff.), blieb dem Gericht, wenn es denn seine ihm übertragenen Aufgaben erfüllen sollte, nichts anderes übrig, als sich möglichst geschickt auf beiden Ebenen zu bewegen – und damit eben mehr zu sein als nur ein herkömmliches Gericht. Dazu gibt es keine Alternative, denn: „Funktionsbestimmung und Legitimation der Verfassungsgerichtsbarkeit müssen Abschied nehmen von der Vorstellung eines archimedischen Punktes außerhalb des politischen Prozesses, von welchem aus diesem gegenüber Sicherheit – sei es hinsichtlich von Kontrollmaßstäben oder sei es hinsichtlich der verfassungstheoretischen Rechtfertigung der Kontrollkompetenz – gewonnen werden kann.“<sup>28</sup> Die im bundesrepublikanischen Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit zu beobachtende Verquickung der rechtlichen mit der politischen Sphäre ist somit unvermeidlich und es ist daher wenig sinnvoll, die Illusion einer Trennbarkeit beider Bereiche aufrecht zu erhalten. Zwar sollten beide Seiten die Autonomie der jeweils anderen Seite möglichst respektieren. Nur so lässt sich jener gleitende „Übergang vom parlamentarischen Gesetzgebungsstaat zum verfassungsvollziehenden Jurisdiktionsstaat“ vermeiden, vor dem bereits Böckenförde<sup>29</sup> gewarnt hat. Während die Politik also die Unabhängigkeit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung selbstverständlich zu beachten hat, sollte aber auch das Gericht umgekehrt

nicht zu stark in den Bereich der Politik intervenieren.<sup>30</sup> Ob sich das Gericht aber tatsächlich immer im *judicial restraint* geübt hat, kann mit Fug und Recht bezweifelt werden. Andererseits: Der bundesrepublikanischen Politik ist es im Ganzen gesehen nicht schlecht bekommen, sich z. B. bei der Gesetzgebung in den vom BVerfG vorgezeichneten Bahnen zu bewegen, sich etwa bei ihren Gesetzen den ihnen richterlich auferlegten Standards bezüglich der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit zu beugen. Die Antizipation eines immer möglichen verfassungsgerichtlichen Vetos führt bei den politischen Entscheidungsträgern möglicherweise zu mehr Sorgfalt bei der Gesetzgebung. Umgekehrt hilft es dem Gericht ungemein, die Gesetzmäßigkeiten in der Politik zu kennen und bei seiner Urteilsfindung politischen „Sinn und Takt“<sup>31</sup> walten zu lassen. Konkret betrifft das vor allem die Urteilsfolgenabschätzung, denn die Richterinnen und Richter müssen antizipieren können, ob ihre Urteile in der Welt des Politischen zu „funktionieren“ vermögen und demzufolge von politischen Akteuren auch anerkannt werden. Rechtsprechung ist für das BVerfG deshalb insgesamt viel aufwendiger als für herkömmliche Gerichte. Auch dies ist letztlich eine Folge der Selbstautorisierung des BVerfG als Verfassungsorgan. Richterinnen und Richter in Karlsruhe verkünden niemals nur Urteile, sondern treffen ihrer Natur nach auch „politische“ Entscheidungen. In Ermangelung eines demokratischen Mandats durch die Wählerschaft muss das Gericht bei seiner Entscheidungsfindung daher nicht nur generell auf seine Justizförmigkeit achten; vielmehr muss es einen besonders ausladenden Begründungsstil pflegen.<sup>32</sup> Das BVerfG ist gehalten, bei seiner Entscheidungsfindung „deliberativ“ vorzugehen, d. h. alle für einen Fall relevanten Positionen als gleichermaßen legitim betrachten und entsprechend darlegen und sodann vor allem in Form nachvollziehbarer Abwägungs-

prozesse betroffene Verfassungsgüter in „praktischer Konkordanz“ möglichst zum Ausgleich bringen. Auch wenn dann am Ende doch eine Position gegenüber den anderen Positionen obsiegt, erkennt die unterliegende Seite regelmäßig an, dass ihre Argumente nicht von vornherein als illegitim abgewertet wurden. Das erleichtert ihr die Akzeptanz des Urteils ungemein – und der Rechtsfrieden bleibt auch bei hochsensiblen politischen Streitfragen gewahrt.

## Fazit

Fasst man die Implikationen der Organisation des BVerfG als (isoliertes) Gericht und Verfassungsorgan zusammen, so steht dieses nicht nur in einer gewissen Konkurrenz zu anderen Verfassungsorganen, sondern auch zu den anderen Gerichten. Mit ihnen stand und steht das BVerfG auch weiterhin im Wettbewerb um Autorität und Deutungsmacht, wobei in jüngerer Zeit auch internationale und europäische Gerichte in diesem Wettbewerb hinzugetreten sind. Gerade für die Fachgerichtsbarkeit kann es nicht immer einfach gewesen sein, sich mit einem BVerfG zu arrangieren, das das überkommene Rechtssprechungsgefüge der einzelnen Instanzenzüge und damit auch gewohnte Hierarchien gehörig durcheinanderbrachte. Doch auch hier wussten sich die Richterinnen und Richter in Karlsruhe wirkungsvoll zu behaupten. Wie auch immer dieses Problem der Doppelnatur des BVerfG als Gericht und Verfassungsorgan abschließend normativ beurteilt werden mag, sicher ist, dass die nicht von den Müttern und Vätern des Grundgesetzes getroffene, vielmehr von den frühen Verfassungsrichtern in einem Akt der Selbstautorisierung herbeigeführte organisatorische Grundentscheidung mehr Chancen als Gefahren in sich geborgen hat. Chancen, die das BVerfG gegenüber den weiteren Verfassungsorganen, aber auch gegenüber den anderen Gerichten genutzt hat. Diese Beobachtung lädt dazu ein, sich an Max Weber zu erinnern: Wenn Macht definiert wird als Chance, seinen eigenen Willen gegen das Widerstreben anderer durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht, dann hat das BVerfG seine sich ihm bietenden Chancen zum Machterwerb von Anfang an sehr geschickt zu nutzen verstanden. Etwas überspitzt formuliert, lässt sich dies an seinem machtpolitischen Dreischritt in den 1950er Jahren nachzeichnen, in dem das Gericht als geradezu strategischer Akteur erscheint. Zuerst reklamierte das Gericht erstmals in seinem Statusbericht gegen den Widerstand der damaligen Bundesregierung erfolgreich für sich, ein Verfassungsorgan mit all seinen sich daraus ergebenden Vorrechten zu sein. In einem zweiten Schritt beanspruchte das „verspätete Verfassungsorgan“ gegen den Widerstand der höchsten Fachgerichtsbarkeit, im sogenannten „Gutachterstreit“ das Monopol der Verfassungsinterpretation für sich. Doch erst der dritte Schritt, den das BVerfG im „Lüth“-Urteil 1958 gegangen ist, offenbarte die Ambitionen der Richterinnen und Richter in aller Klarheit: Indem die Grundrechte in ihrer Interpretation eine Wertordnung etablierten, die auf die gesamte Rechtsordnung ausstrahlt, konnte umgekehrt jede Rechtsfrage im Prinzip in eine Verfassungsfrage übersetzt werden, zu der das Gericht in Karlsruhe das letzte Wort zu sprechen hat. Vor diesem Hintergrund mutet es paradox – und auch etwas unehrlich – an, wenn das Gericht immer wieder betont, keine „Superrevisionsinstanz“ sein zu wollen, denn faktisch bean-

spruchte es gerade *diese* Funktion seit „Lüth“ für sich, um gegenüber der konkurrierenden Fachgerichtsbarkeit weiterhin die Oberhoheit beanspruchen zu können.

Die Geschichte des BVerfG spiegelt sich so in seiner Organisation wider. Das BVerfG kann im internationalen Vergleich neben dem österreichischen Verfassungsgerichtshof und dem *US Supreme Court* als dritter Archetyp eines Verfassungsgerichts bezeichnet werden. Es vereint erstens die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit im engeren Sinne; es stellt zweitens eine konzentrierte und isolierte Verfassungsgerichtsbarkeit dar und beansprucht drittens eine flächendeckende, allen sonstigen Gerichtsbarkeiten übergeordnete Verfassungsgerichtsbarkeit. Daraus resultiert eine Kompetenzfülle, die in Deutschland einhergeht mit einer besonders intensiven Kopplung von Recht und Politik. Tatsächlich ist kaum eine politische oder rechtliche Frage denkbar, die „per se verfassungs- und verfassungsgerichtsexem“<sup>33</sup> ist. Zwar kommt es dadurch zuweilen zu jener befürchteten Politisierung der Justiz (zu der das BVerfG eben auch gehört) einerseits und der Justizialisierung der Politik andererseits. Doch das Gericht verzichtet zumeist auf eine schroffe Entgegensetzung beider Momente und setzt stattdessen auf eine differenzierte Zuordnung von Recht und Politik. Solange dies dem Gericht weiterhin gelingt, kann es seine eigene Erfolgsgeschichte zweifellos fortschreiben.

## LITERATUR

- Baldus, Manfred (2005): Frühe Machtkämpfe. Ein Versuch über die historischen Gründe der Autorität des Bundesverfassungsgerichts. In: Henne, Thomas/Riedlinger, Arne (Hrsg.): Das Lüth-Urteil in (rechts-)historischer Sicht. Die Konflikte um Veit Harlan und die Grundrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts. Berlin, S. 237–248.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1999): Verfassungsgerichtsbarkeit, Strukturfragen, Organisation, Legitimation. In: Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie. Frankfurt am Main, S. 157–182.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1981): Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus. Berlin.
- von Brünneck, Alexander (1992): Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien. Ein systematischer Vergleich. Baden-Baden.
- Bundesverfassungsgericht (1957): Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts. Die Stellung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juni 1952. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 6, S. 144–148.
- Ebsen, Ingwer (1985): Das Bundesverfassungsgericht als Element gesellschaftlicher Selbstregulierung. Berlin.
- Großfeld, Bernhard (1995): Götterdämmerung? Zur Stellung des Bundesverfassungsgerichts. In: Neue Juristische Wochenschrift, 27/1995, S. 1719–1723.
- Helms, Ludger (2007): Ursprünge und Wandlungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in den konsolidierten liberalen Demokratien. In: Zeitschrift für Politik, 1/2007, S. 50–73.
- Hesse, Konrad (1999): Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Nachdruck der 20. Auflage, Heidelberg.
- Höreth, Marcus (2017): Die komplexe Republik. Staatsorganisation in Deutschland. Berlin (Sonderausgabe der Bundeszentrale für politische Bildung).
- Höreth, Marcus (2014): Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland. Stuttgart.
- Höreth, Marcus (2008): Die Selbstautorisierung des Agenten. Der Europäische Gerichtshof im Vergleich zum US Supreme Court. Baden-Baden.
- Isensee, Josef (1996): Bundesverfassungsgericht – quo vadis? In: Juristenzeitung, 22/1996, S. 1085–1093.
- Jestaedt, Matthias (2011): Phänomen Bundesverfassungsgericht. Was das Gericht zu dem macht, was es ist. In: Jestaedt, Matthias u. a. (Hrsg.): Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht, Berlin, S. 77–157.

Kielmansegg, Peter Graf (2005): Die Instanz des letzten Wortes. Verfassungsgerichtsbarkeit und Gewaltenteilung in der Demokratie. Stuttgart.

Kneip, Sascha (2013): Rolle und Einfluss des Bundesverfassungsgerichts in internationaler vergleichender Perspektiv. In: Zeitschrift für Politik, 1/2013, S. 72–89.

Lafer, Heinz (1968): Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozess. Studien zum Bundesverfassungsgericht für die Bundesrepublik Deutschland. Tübingen.

Leibholz, Gerhard (1957): Der Status des Bundesverfassungsgerichts: Eine Materialsammlung mit einer Einleitung. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 6, S. 109–221.

Menzel, Jörg (2000): Einleitung. In: Menzel, Jörg (Hrsg.): Verfassungsrechtsprechung. Tübingen, S. 1–41.

Niclaß, Karlheinz (2015): Der Parlamentarische Rat und das Bundesverfassungsgericht. In: von Ooyen, Robert Chr./Möllers, Martin H.W.

(Hrsg.): Das Bundesverfassungsgericht im politischen System. Wiesbaden, S. 191–204.

Schiffers, Reinhard (1984): Einleitung. In: Grundlegung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951, bearbeitet von Reinhard Schiffers. Düsseldorf, S. VII–LIII.

Schlaich, Klaus/Korioth, Stefan (2012): Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen. 9. Auflage, München.

Schmitt, Carl (1931): Der Hüter der Verfassung. Tübingen.

Schönberger, Christoph (2011): Anmerkungen zu Karlsruhe. In: Jestaedt, Matthias u. a. (Hrsg.): Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht. Berlin, S. 9–76.

Wahl, Rainer (2005): Lüth und die Folgen: Ein Urteil als Weichenstellung für die Rechtsentwicklung. In: Henne, Thomas/Riedlinger, Arne (Hrsg.): Das Lüth-Urteil in rechts-historischer Sicht. Die Konflikte um Veit Harlan und die Grundrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts. Berlin, S. 371–397.

UNSER AUTOR



Prof. Dr. Marcus Höreth studierte Politische Wissenschaft, Geschichte und Öffentliches Recht an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Anschließend war er dort als Lehrbeauftragter am Seminar für Politische Wissenschaft tätig (1997–1998). Nach seiner Promotion arbeitete er als Pressesprecher und Lektor beim NOMOS-Verlag in Baden-Baden (2000–2001) und als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Integrationsforschung in Bonn (2002–2004). Zwischen 2004 und 2008 war Marcus Höreth Lehrbeauftragter und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Politische Wissenschaft der Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, wo er auch habilitierte. Von 2008 bis 2013 war er Akademischer Oberrat an der dortigen Universität. Seit September 2013 ist er Professor für Innenpolitik und Vergleichende Regierungslehre (Politikwissenschaft I) an der TU Kaiserslautern. Seine Forschungsschwerpunkte sind Demokratietheorie, Föderalismus, Verfassungsgerichtsbarkeit und Europäische Union.

ANMERKUNGEN

- 1 Kneip 2013.
- 2 Höreth 2008.
- 3 Helms 2007, S. 68.
- 4 Schönberger 2011, S. 43.
- 5 Höreth 2014, S. 24 ff.
- 6 Vgl. Lafer 1968; Niclaß 2015, S. 151 ff.
- 7 Schiffers 1984, S. VII.
- 8 Leibholz 1957; Bundesverfassungsgericht 1957.
- 9 Leibholz 1957, S. 109.
- 10 Bundesverfassungsgericht 1957, S. 145.
- 11 Menzel 2000, S. 12.
- 12 Baldus 2000.
- 13 BVerfGE 7, 198 – Lüth.
- 14 BVerfGG § 80 Abs. 1.
- 15 Wahl 2005.
- 16 BVerfGE 6, 32 – Elfes (1957).
- 17 BVerfGE 80, 137 – Reiten im Walde (1989).
- 18 BVerfGE 109, 279 – Großer Lauschangriff (2004).
- 19 Kielmansegg 2005.
- 20 BVerfGE 7, 198 (207) BVerfGE 18, 85 (92).
- 21 Schlaich/Korioth 2012: 21; Großfeld 1995, S. 1721.
- 22 Hesse 1999: Rdnr. 669.
- 23 So aber Korioth/Schlaich 2012, S. 23 f.
- 24 Böckenförde 1999.
- 25 von Brünneck 1992, S. 187.
- 26 Schönberger 2011, S. 51.
- 27 Carl Schmitt 1931, S. 35.
- 28 Ebsen 1985, S. 192.
- 29 Böckenförde 1981, S. 402.
- 30 Vgl. hierzu mit Beispielen aus der Rechtsprechung Höreth 2017, S. 84 ff.
- 31 Schönberger 2011, S. 52.
- 32 Isensee 1996, S. 1085.
- 33 Jestaedt 20110, S. 103.

## Politische Bildung auf Social Media

News aus Politik, Landeskunde und der LpB



/lpb.bw.de



lpb.bw



@lpbbw



/user/lpbbw



# Warum heute lieber über Werte als über Grundrechte gesprochen wird – und warum das gefährlich ist

Wolfgang Ullrich

Hält man sich an Gesetze, so hat dies wenig mit Selbstbestimmung und Kreativität zu tun. Deshalb sind aktuelle Wertediskurse so verführerisch! Werte formulieren Vorstellungen von gesellschaftlich Wünschenswertem. Diese Vorstellungen gehen oft Hand in Hand mit dem Glauben, moralisch-ethisches Rüstzeug könne durch Appelle bereitgestellt werden. Der aktuell zu beobachtende Wertediskurs passt zum Selbstbild des heutigen Menschen, der sich als kreativ und selbstbestimmt erfahren will. Legt man die philosophische Messlatte an, wird jedoch deutlich, dass ein (vager) Wert erst umgesetzt werden muss, damit er eigenständig und sichtbar zur Geltung kommt. Es gibt somit oft einen Unterschied zwischen bloßem Wertebekenntnis und wertefundiertem Handeln. Unsere Wohlstandsgesellschaft macht es möglich, eine mangelnde Wertebegabung durch Konsum und „wert aufgeladene“ Produkte zu kompensieren, schafft aber gleichzeitig soziale Ungleichheiten. Wolfgang Ullrich setzt der Verführungskraft von Werten das Grundgesetz entgegen, das allen Menschen dieselben Rechte und Pflichten auferlegt. Gerade deshalb ist das Grundgesetz in einer „werteseligen“ Gesellschaft von unschätzbbarer Bedeutung.

## Werte sind Vorstellungen von gesellschaftlich Wünschenswertem

Im Februar 2019 ergab sich auf Twitter ein kurzer Dialog, in dem es um das Verhältnis von Werten und Rechten ging. Ausgangspunkt war ein Tweet der CDU, in dem eine Aussage der Vorsitzenden Annegret Kramp-Karrenbauer wiedergegeben wurde. Sie „erwarte von Menschen, die zu uns kommen, dass sie unsere Werte akzeptieren – und vor allem erwarte ich von uns selbst, dass wir dafür eintreten!“<sup>1</sup> Ähnliche Aussagen treffen Politikerinnen und Politiker immer wieder, wobei die Rede von den Werten meist – so auch in diesem Fall – durch eine doppelte Unbestimmtheit gekennzeichnet ist. Nicht nur bleibt offen, was genau unter die proklamierten Werte fällt, noch ist klar, wen das ‚wir‘ umfasst – und ob sich allein durch die Werte entscheidet, wer dazugehört und wer nicht.

Darauf spielte der Feuilleton-Redakteur Claudius Seidl in einer Antwort auf den Tweet an, als er schrieb, Werte seien relativ – also offenbar nicht dazu geeignet, ein klares ‚Wir‘ zu definieren. Vor allem aber kritisierte er, Werte seien „eine Kategorie der Wirtschaft, nicht der Politik“; deshalb solle man, zumal als Politiker, „lieber von Rechten sprechen. Und von Pflichten“.<sup>2</sup> Mit dieser Bemerkung bezog er sich wohl auf die Herkunft und Geschichte des Wertbegriffs.

So verstand man unter Werten lange Zeit primär materielle Güter wie ein Haus, Schmuck oder eine gute Aussteuer, die aber zugleich ideell überhöht waren, da sie Tradition, Fleiß oder gesellschaftlichen Status repräsentierten. Mittlerweile haben sich die Akzente verschoben, nun sind für viele Familie, Heimat oder Nachhaltigkeit Werte, doch haben diese ihrerseits jeweils eine materielle Fundierung, braucht es doch etwa Geld, damit man sich eine genügend große Wohnung und Zeit für Kinder leisten und so den Wert ‚Familie‘ glaubwürdig leben kann. Die Anerkennung von Werten ist daher – das ist der Kern von Seidls Kritik an Kramp-Karrenbauer – nicht unabhängig von ökonomischen Bedingungen zu leisten, während Rechte und Pflichten so zu bestimmen sind, dass sie für alle Menschen gleichermaßen gelten.

Die Historikerin Birte Förster äußerte, ebenfalls per Tweet, Zustimmung zu Seidl und brachte ihre Differenz zu Kramp-Karrenbauer auf folgende Formulierung: „Man könnte einfach von allen, die hier leben, verlangen, sich an das Grundgesetz zu halten.“<sup>3</sup> Damit nennt sie zugleich eine Möglichkeit, jene doppelte Unbestimmtheit von Kramp-



Im Februar 2019 ergab sich auf Twitter ein kurzer Dialog, in dem es um das Verhältnis von Werten und Rechten ging.

Screenshot von Twitter

Karrenbauers Aussage zu vermeiden. Statt einen unklaren Plural an Werten zu beschwören, impliziert die Berufung auf das Grundgesetz einen klar definierten Plural an Rechtsgütern. Mit der Forderung, alle, „die hier leben“, sollten sich ans Grundgesetz halten, unterläuft Förster die vage Unterscheidung zwischen Menschen innerhalb und außerhalb einer Wir-Gruppe. Zudem ist unmissverständlich, was mit dem Sich-an-ein-Gesetz-Halten gemeint ist, während in Kramp-Karrenbauers Appell eine dritte Unbestimmtheit darin liegt, dass der Unterschied zwischen dem Akzeptieren von Werten und dem Eintreten für Werte nicht genau zu fassen ist. Gewiss ist das Eintreten etwas Aktiveres als nur Akzeptieren, doch sollte ein Lippenbekenntnis zu einem Wert schon als dessen Anerkennung gelten – oder muss sich die Akzeptanz nicht auch in einem Handeln zeigen? Was sollte ein Handeln dann aber von einem Eintreten unterscheiden?

### Wertediskurse passen zum Selbstbild des heutigen Menschen

Dass Kramp-Karrenbauer überhaupt zwischen zwei Verhaltensweisen gegenüber Werten unterscheidet, verdient noch eine genauere Betrachtung. Darin manifestiert sich nämlich nicht nur eine wichtige Differenz zwischen Werten und Rechten, sondern es lässt sich daraus auch erschließen, warum in gesellschaftspolitischen Diskursen heute so oft von Werten die Rede ist, während andere Sprechweisen – in Termini von Rechten, Pflichten, gar Tugenden – viel weniger beliebt sind. Dass man für Werte eintreten kann, statt sich nur an sie zu halten wie an ein Gesetz, verheißt einen Gestaltungsspielraum. Man kann und man muss sich erst eigens für sie engagieren; sonst bleiben sie abstrakt und leer. Damit aber passen Wertediskurse zum Selbstbild des heutigen Menschen, der sich möglichst durchgängig als kreativ und als individuell erfahren will und für den Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung an oberster Stelle stehen.<sup>4</sup> Sich an Gesetze zu halten – und sei es das Grundgesetz –, ist aber weder kreativ noch individuell, und Pflichten zu erfüllen oder Tugenden zu folgen, suggeriert erst recht, man könne bestenfalls vorgegebene Ziele oder Ideale erreichen, werde sie viel eher aber verfehlen und sich entsprechend mangelhaft – gerade nicht selbstbestimmt – fühlen. Dagegen kann stolz auf sich sein, wer sich auch nur ein wenig für einen Wert eingesetzt hat. Und wer noch aktiver ist, kann die eigene Leistung erst recht als Ausweis echter Überzeugung und moralischer Qualifikation empfinden. Werte stimulieren den Einzelnen damit sogar mehr als vieles andere zu Selbstbestimmung; in ihnen wird Freiheit erfahrbar.

Allerdings wird der heutige Werteboom philosophisch kaum reflektiert, hat sich gleichsam als diskursiver Wildwuchs entwickelt. Daher muss man auf die – ebenso relevante wie unterschätzte – Geschichte der Wertephilosophie zurückblicken, um zu einem besseren Verständnis des besonderen Status von Werten zu gelangen. Dann lässt sich gerade auch der Gestaltungsspielraum, den Werte lassen und fordern, in seiner Bedeutung besser einschätzen, und es wird möglich, die Folgen des Unterschieds zwischen Werten einerseits und Rechten oder Pflichten andererseits zu ermessen.

### Wertethik – Geschichte der Wertephilosophie

Die wichtigste und umfassendste Wertethik stammt von Max Scheler und wurde in ihren Grundzügen in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg konzipiert. Darin zeichnet Scheler dezidiert ein Bild vom Menschen, demzufolge dieser gerade dann moralisch handelt, wenn er Werte eigens zur Gestalt, ja zum Ausdruck bringt – sich für sie einsetzt, wie es Kramp-Karrenbauer fordert. Werte sind für Scheler von vornherein – a priori – leitend für den Menschen, doch muss ein Stadium der Unbestimmtheit immer erst überwunden werden. Es verlangt Begabung, Willenskraft, Spürsinn – insgesamt also Kreativität –, um einen zuerst nur vage empfundenen Wert umzusetzen und real werden zu lassen, indem etwa die passenden Objekte und Situationen gefunden werden, an denen er sich zur Geltung bringen lässt. Scheler bezeichnet es ausdrücklich als „*schöpferische* Leistung“, Werte als solche zu erfassen und zu manifestieren.<sup>5</sup> Ferner spricht er davon, für das Verwirklichen eines Wertes brauche es einen „große[n] Werkmeister“ und „plastischen Bildner“, der „aus dem Gemenge von empirischen Einzelheiten heraus – gegebenenfalls nur an einer Handlung, ja einer Ausdrucksgeste – die Linien ihres Wertwesens herauszuschauen und herauszuarbeiten vermag“.<sup>6</sup>

Handlungen sind also nicht danach zu beurteilen, ob sie einer Tugend oder Pflicht entsprechen oder entsprechend dem kategorischen Imperativ verallgemeinerbar sind, sondern ob darin ein moralisches Wertgefühl so stark manifest wird, dass sich die spezifische Situation und die individuelle Persönlichkeit des Handelnden erkennen und würdigen lässt, bestenfalls sogar als Vorbild für andere taugt.

Richard-Wagner-Festspiele 2018: Ein Besucher mit einem Sitzkissen auf dem Weg zur Premiere der Neuinszenierung des „Lohengrin“. Mit dem Darstellen, Zeigen und Repräsentieren von Werten kann man so manches kompensieren. Man will unbedingt demonstrieren, einen Wert richtig erfasst zu haben, z. B. ein Kulturfreund zu sein.

picture alliance/dpa





Für Scheler kann ein Verhalten nur dann moralisch sein, wenn der jeweils verfügbare Gestaltungsspielraum bei der Realisierung eines Wertes genutzt, dieser somit nachdrücklich durchgesetzt wird. Das heißt aber, dass moralisches Handeln eine jeweils ähnlich einzigartig gestaltete Qualität hat wie ein Kunstwerk, und wie man nicht diejenigen am höchsten schätzt, die bloß etwas nachahmen oder innerhalb von Konventionen bleiben, so findet auch innerhalb seiner Wertethik das Verhalten am meisten Anerkennung, bei dem ein Wert eigenständig, stark, sichtbar zur Geltung kommt. Gerade wenn das Verhalten nicht auf andere Situationen übertragbar, nicht verallgemeinerbar ist, also dem Kategorischen Imperativ Kants sogar widerspricht, kann es in ausgezeichneter Weise als moralisch empfunden werden. Scheler bezeichnet es daher auch „als eine völlige Verirrung“, „die Verallgemeinerbarkeit einer Maxime [...] gar zum Kriterium für die sittliche Berechtigung ihres Inhalts zu machen, ja sogar für dessen ‚Gutsein‘, wie es Kant versucht“.<sup>7</sup>

Um es zuzuspitzen, könnte man Schelers Wertethik als eine Genieethik bezeichnen. Statt eine Ethik zu entwickeln, die es – wie der Kategorische Imperativ – allen Menschen ermöglicht, sich allein deshalb, weil sie Menschen sind, als moralisch zu qualifizieren, verlangt er als Voraussetzung dafür eine spezifische Begabung, die ähnlich wie eine künstlerische Begabung nur wenigen zu eigen ist. Schelers anti-kantische Wertethik ist also anti-egalitär. In ihr wird zwischen allgemein bewunderten Wertgestaltern und einer großen Mehrheit an Wertblinden unterschieden, die nicht über genügend kreative Kräfte verfügen, um Werte in jeder Situation zur Geltung zu bringen und sich passgenau für sie einzusetzen. („Wertblindheit“ ist ein Begriff von Ni-

cola Hartmann, der Schelers Wertethik in den 1920er Jahren weiterentwickelte.<sup>8</sup>)

### Mangelnde Wertebegabung lässt sich kompensieren

Die Wertblinden müssen ersatzweise auf andere Weise demonstrieren, dass ihnen Werte etwas bedeuten und sie zumindest eine Ahnung davon haben, was es heißt, sich dafür stark zu machen. Um ihre Unsicherheit im Handeln zu kompensieren, verfallen sie darauf, Geld, Zeit, Kompetenz, Netzwerke – generell: Ressourcen und Fähigkeiten – zu mobilisieren, wenn sie sich für einen Wert einsetzen wollen, der ihnen von anderen als wichtig vermittelt wurde. Je mehr Engagement sie dabei zeigen, je mehr Ressourcen sie opfern und je mehr Kompetenzen sie ins Spiel bringen, desto glaubwürdiger wird ihr Wertbekenntnis – desto eher ist es aber auch vor allem ein Bekenntnis. Während ein Moralgenie durch entschlossenes, charismatisches, vorbildhaftes Handeln beeindruckt und während darin allein deshalb auch etwas Bekenntnishafte liegt, konzentriert sich bei denjenigen, die mangelnde Wertbegabung zu kompensieren versuchen, alles auf das Darstellen, Zeigen, Repräsentieren von Werten. Man will unbedingt demonstrieren, einen Wert richtig erfasst zu haben, ein guter Familienvater, Umweltschützer, Kulturfreund zu sein. Daher wird der Unterschied zwischen einem bloßen Wertbekenntnis und einem wertebegründeten Handeln auch nicht weiter reflektiert. Im Sinne Schelers könnte man es sogar als Teil der mangelnden Moralbegabung – der Moralblindheit – ansehen, wenn ein bloßes Bekennen mit einem Handeln gleichgesetzt oder verwechselt wird.

### Werte, Wohlstand und soziale Ungleichheit

Lassen sich Talentunterschiede im Manifestieren von Werten nicht ausgleichen, so erfährt der nicht-egalitäre Charakter einer Wertethik aber sogar noch eine – von Scheler leider völlig unterschlagene – Verschärfung, wenn statt moralischer Begabungen Ressourcen und Kompetenzen zum Einsatz kommen. Dann haben nämlich diejenigen die besten Chancen, sich – sekundär und zumindest bei allen, die ihrerseits im Bekenntnismodus sind – als moralisch zu qualifizieren, die über das meiste Geld, die meiste Zeit, die beste Ausbildung, die tragfähigsten Netzwerke verfügen. Damit aber kommt die materielle Fundierung von Werten, auf die Claudius Seidl in seinem Tweet verweist, zum Tragen: Nur weil Werte diese materielle Fundierung haben, ist es möglich, mit dem Einsatz von Ressourcen und Kompetenzen moralisch zu erscheinen. Das Ansehen eines Menschen als moralischer Person hängt in einer wertethisch geprägten Gesellschaft somit von der materiellen Ausrüstung ab.

Die heutige Konsumkultur ist Ausdruck dieser wertethischen Prägung – und Treiber vielfältiger Ungleichheit. Nach und nach wurden in den letzten Jahrzehnten die zwischen Produkten und Werten angelegten Verbindungen eigens betont, in Szene gesetzt, gestärkt. Ein Joghurt oder Tee sind nicht mehr einfach nur alltägliche Nahrungsmittel,



sondern werden etwa mit Gesundheit und Natur und infolgedessen mit Werten assoziiert. Ein Kosmetikprodukt wirbt damit, die Vitalität zu steigern und zu Leuten zu passen, denen Werte wie Leistung und Performance wichtig sind, eine andere Produktvariante hingegen verspricht Schutz vor negativen Umwelteinflüssen und beschwört Bilder eines guten Lebens jenseits von Großstadt und Hektik. Die einen kaufen Produkte aus der eigenen Region aus ökologischen Gründen – dem Wert ‚Nachhaltigkeit‘ verpflichtet –, die anderen tun dasselbe, weil sie den Wert ‚Heimat‘ stärken wollen. Das Marketing, das derartige Verbindungen mit Werten ausgestaltet, dürfte längst der wichtigste Dienstleister für alle Menschen sein, die als Wertesensibel zur Geltung kommen wollen.

Der Wertekonsum steigert aber zugleich die Gefahr der Gleichsetzung von Handeln und Bekennen. Dass man oft erst Zeit braucht, um sich kundig zu machen und die ‚richtigen‘ Produkte zu finden, suggeriert schon ein Handeln, während das Ausgeben von Geld den Charakter eines Opfers und allein damit eines Bekenntnisses hat, das oft dadurch verstärkt werden kann, dass Produkte schick und fotogen aufgemacht sind, sich mit ihnen also die eigenen Prioritäten umso besser sichtbar machen lassen. In manchen Milieus spielt sich die Arbeit an der eigenen moralischen Qualifikation mittlerweile sogar vor allem auf Instagram-Accounts ab: Fotos von werthaltigen Produkten, ergänzt um Hashtags mit dazu passenden Botschaften, genügen, um in einer wertethisch orientierten Gesellschaft gerechtfertigt zu sein.

Dass sich die Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten zu einer Wohlstandsgesellschaft entwickelt hat, begünstigte die Tendenz, moralische und politische Diskurse lieber über Werte als über Rechte, Pflichten oder Tugenden zu führen, ist dies doch gleich in doppelter Weise bequemer. Moral ist auf einmal nicht nur eine Sache individueller Selbstverwirklichung, sondern konzentriert sich zudem auf Bekenntnisse via Konsum. Es war nie einfacher als heute, sich als guter Mensch fühlen zu können.<sup>9</sup> (Für Scheler blieb diese Konsequenz einer Wertethik wohl vor allem deshalb ein blinder Fleck, weil sie zwar in einer frühen Wohlstandszeit entwickelt wurde, dann aber durch Krieg und Verarmung weiter Teile der Gesellschaft erst einmal keine nennenswerte Ausprägung mehr fand.)

Für Menschen, die wenig oder keinen Wohlstand haben, ist eine Wertethik jedoch alles andere als bequem, sondern ausnehmend diskriminierend. Sie können es nicht kompensieren, wertblind zu sein, und haben daher kaum noch eine Möglichkeit, sich als moralisch zu qualifizieren. Selbst eine Geste des Verzichts und der Askese, die bei einem wohlhabenden Menschen fast zwangsläufig den Charakter eines Opfers und damit eines Wertebekenntnisses annimmt, ist denjenigen, die von vornherein verzichten müssen, nicht möglich.

Annegret Kramp-Karrenbauers Aussage erhält damit noch eine andere Konnotation. So benennt sie die Konsequenzen des Unterschieds, ob man innerhalb oder außerhalb einer Wohlstandsgesellschaft lebt, ganz pragmatisch – und scheint sie als solche selbstverständlich anzuerkennen. Mit den „Menschen, die zu uns kommen“, meint sie Flüchtlinge, und so wie sie ihnen offenbar Mittellosigkeit unterstellt, sind sie auch darauf beschränkt, Werte anderer zu akzeptieren. Sie haben nicht die Ressourcen und Fähigkeiten, selbst Werte zu setzen, während man von den wohlhabenderen eigenen Bürgern erwarten darf, dass sie

genügend Gestaltungsmöglichkeiten besitzen, um sich für Werte aktiv einzusetzen.

Allerdings gibt es auch innerhalb der Wohlstandsgesellschaft große materielle Unterschiede und viele durchwegs Unterprivilegierte, die nur sehr eingeschränkt die Möglichkeit haben, an der Konsumkultur teilzuhaben oder auf anderem Weg das erwartete Wertengagement zu zeigen. Da sie Gefahr laufen, sich überhaupt nicht als moralische Persönlichkeiten qualifizieren zu können, müssen sie sich als Menschen zweiter Klasse erfahren. Damit aber droht eine Wertethik zu einer Ethik für Eliten zu werden und soziale Spannungen zu erzeugen.

Die Ungleichheit steigert sich noch dadurch, dass die Privilegierten, die ihre Werte umfassend ausleben können, dazu neigen, stolz darauf zu sein und sich daher über andere Menschen zu erheben, denen weniger Selbstverwirklichung möglich ist. Wer eine Crowdfunding-Kampagne für ein besonders verantwortlich hergestelltes Produkt startet, wer Bürgerinitiativen für oder gegen etwas gründet, wer auf Demonstrationen geht oder sie gar organisiert, wer sich ehrenamtlich für etwas einsetzt, wird sich kreativ und moralisch fühlen und durch die Freude, die daraus entsteht, umso mehr auf dem – einzig? – richtigen Weg wähen.

Das wiederum kann weitere Folgen haben, die dem sozialen Gleichgewicht der Gesellschaft schaden. Wer sich als minderwertig betrachtet vorkommt, wird vermutlich Resentiments gegenüber denjenigen entwickeln, die sich besonders gut als moralisch qualifizieren können. Und wer die Freude am eigenen Engagement für Werte genießt, wird sich vielleicht so stark darauf konzentrieren, dass vieles andere, das weniger Freude bereitet, in den Hintergrund gerät. Dort, wo der Einsatz für einen Wert eine Einschränkung oder eine Unbequemlichkeit mit sich brächte, es also nicht möglich ist, sich zugleich als kreativ und gestaltend zu erfahren, schwindet dann der Wertehrgeiz. Das verärgert wiederum viele andere, die sich abgewertet fühlen und nun Debatten über Doppelmoral starten. In den letzten Monaten hielt man etwa Aktivisten, die Projekte gegen Klimawandel initiierten, immer wieder ihre eigenen Urlaubsflüge oder andere größere – und vermeidbare – Posten ihrer CO<sub>2</sub>-Bilanz vor und stellte sie, durchaus aggressiv, als Hochstapler und Heuchler dar.

Zu bilanzieren ist also, dass in einer wertethisch geprägten Gesellschaft soziale Unterschiede vertieft und um weitere Dimensionen von Ungleichheit ergänzt werden. Wer materiell arm ist, erscheint auch schnell im moralischen Sinn als defizitär, auf der anderen Seite bildet sich eine Moralaristokratie heraus, in der sich alles um das imposante Realisieren einzelner Werte dreht.

## Die unschätzbare Bedeutung von Grundrechten

Die Verführungskraft von Werten ist zu groß, die Konsumkultur so etabliert und ausdifferenziert, dass jeder Appell, die Wertorientierung zugunsten anderer Konzepte moralischen und politischen Handelns aufzugeben oder auch nur einzuschränken, zum Scheitern verdammt sein dürfte. Doch wenn es gelingt, den Charakter und die Folgen der Wertethik künftig viel bewusster wahrzunehmen, vor allem aber mehr darüber zu diskutieren, dann wird vielleicht zumindest das Bedürfnis entstehen, der anti-egalitären Dynamik etwas entgegenzusetzen. Der Tweet von Birte Förs-

ter macht schlagartig klar, wie wichtig eine Rechtsordnung ist, in der alle Menschen dieselben Rechte und Pflichten haben. Sich an Gesetze – namentlich das Grundgesetz – zu halten, kann von allen gleichermaßen erwartet werden. Hier braucht es keine materiellen Voraussetzungen und Privilegien. Hier spielen soziale Unterschiede keine Rolle und werden deshalb auch nicht verstärkt. Allein deshalb ist das Grundgesetz in einer werteseeligen Gesellschaft von unschätzbare Bedeutung.

#### ANMERKUNGEN

- 1 <https://twitter.com/CDU/status/1091330466425262080>.
- 2 <https://twitter.com/Claudiusseidl/status/1091484523798425605>.
- 3 <https://twitter.com/BirteFoerster/status/1091582285164564480>.
- 4 Vgl. die Publikationen von Andreas Reckwitz: Die Erfindung der Kreativität. Berlin 2012; ders.: Die Gesellschaft der Singularitäten. Berlin 2017.
- 5 Max Scheler: Der Formalismus in der Ethik und die materielle Wertethik. Neuer Versuch der Grundlegung eines ethischen Personalismus. Halle 1916, S. 268f.
- 6 Ebd., S. 508.
- 7 Ebd., S. 282.
- 8 Nicolai Hartmann: Ethik (1925). Göttingen 1949, S. 9.
- 9 Vgl. Wolfgang Ullrich: Wahre Meisterwerte. Stilkritik einer neuen Bekenntniskultur. Berlin 2017.

WARUM HEUTE LIEBER ÜBER WERTE  
ALS ÜBER GRUNDRECHTE GESPROCHEN WIRD  
– UND WARUM DAS GEFAHRLICH IST



UNSER AUTOR

Wolfgang Ullrich, geb. 1967, lebt als freier Autor und Kulturwissenschaftler in Leipzig. Er hat verschiedene Publikationen zur Geschichte und Kritik des Kunstbegriffs, zu bildsoziologischen Themen sowie zur Konsumtheorie vorgelegt. Jüngste Buchveröffentlichungen: Siegerkunst. Neuer Adel, teure Lust, Berlin 2016; Wahre Meisterwerte. Stilkritik einer neuen Bekenntniskultur, Berlin 2017; Selfies. Die Rückkehr des öffentlichen Lebens, Berlin 2019

Foto: Annekathrin Kohout

## Baden und Württemberg 1918/19

Kriegsende – Revolution – Demokratie

Hrsg. von Frank Engehausen und Reinhold Weber



lpb

Landeszentrale  
für politische Bildung  
Baden-Württemberg

## Baden und Württemberg 1918/19 Kriegsende – Revolution – Demokratie

Hrsg. von Frank Engehausen und Reinhold Weber

Dieses Buch nimmt die Novemberrevolution von 1918 aus landesgeschichtlicher Perspektive in den Blick. Die revolutionären Ereignisse in Baden und Württemberg waren zweifellos von den Vorgängen in Berlin geprägt, aber markante regionale Sonderentwicklungen gab es dennoch.

Im Fokus stehen dabei die Erwartungen und Befürchtungen der Menschen zwischen Kriegsende, Revolution und der Etablierung der ersten Demokratie in Deutschland. Wie nahmen unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen die Revolution wahr? Welche Forderungen erhoben diese Gruppen, mit welchen Angeboten reagierten die neuen politischen Eliten darauf? Schließlich: Wie groß war die Integrationskraft, die die Revolution in kurzfristiger Perspektive entfalten konnte?

6.50 Euro zzgl. Versand, Bestellung ausschließlich im Webshop der Landeszentrale für politische Bildung: [www.lpb-bw.de/shop](http://www.lpb-bw.de/shop)  
E-Book (kostenlos) unter [www.lpb-bw.de/e-books.html](http://www.lpb-bw.de/e-books.html)

lpb  
BW

### Digitaler Wandel: Segen oder Fluch?

Klaus Schwab:

**Die Zukunft der Vierten Industriellen Revolution.**

**Wie wir den digitalen Wandel gestalten.**

Deutsche Verlags-Anstalt, München 2019. 400 Seiten, 26,00 Euro.

Täglich produzieren unsere Medien Schlagzeilen wie „Künstliche Intelligenz siegt über menschliche Experten“ oder „Gentechnik bald außer Kontrolle?“ oder „Die Wahnsinns-Maschine Quantencomputer“. Bei manchen Leserinnen und Lesern machen sich Ängste und Sorgen breit. Viele sind unsicher und sehen Gefahren, die Rede ist von Ungleichheit, gesellschaftlicher Spannung und politischer Fragmentierung. In all dem derzeit wahrlich revolutionären Wandel in Industrie und Gesellschaft sehnt man sich deshalb nach Orientierung und Halt.

Klaus Schwab, der alljährlich zum Weltwirtschaftsforum nach Davos einlädt und dort mit Unternehmern, Forschern und Politikern die rasante und radikale (Welt-)Entwicklung diskutiert und nach Lösungen sucht, blickt in seinem 400-seitigen Buch „Die Zukunft der Vierten Industriellen Revolution“ darauf, was in den nächsten Jahren auf uns zukommt und wie wir am besten damit umgehen sollten.

Was am Buch von Anfang an auffällt, ist die klare Gliederung in 16 Kapitel mit jeweils einer bis zu zwei Seiten langen farblich unterlegten Zusammenfassung. Nach dem zum Teil anstrengenden Durchackern der manchmal für Laien schwierigen fachspezifischen Abschnitte ist diese Zusammenfassung sehr hilfreich. Vielfältige Beispiele aus dem Alltag erleichtern das Verständnis.

Schon auf den ersten Seiten ist klar, dass die Welt gerade an einem Scheideweg steht. Im Vergleich zum Ist-Zustand stellen die Technologien der Vierten Industriellen Revolution nach Schwabs Ansicht unser Fühlen, Rechnen, Organisieren, Handeln und Liefern auf den Kopf. Thesenartig stellt der Autor klar, welche eine große Verantwortung alle Beteiligten tragen. Menschenwürde, Gemeinwohl, Umweltschutz dürfen nie aus den Augen verloren gehen. (Was für ein Zufall, dass unser Grundgesetz mit denselben Grundwerten gerade 70 Jahre alt wird – so der Rezensent!!)

Schwab geht zunächst kurz auf die vergangenen 250 Jahre ein. Die erste industrielle Revolution setzte in der britischen Textilindustrie ein und war geprägt durch Mechanisierung. Es folgten Werkzeug- und Dampfmaschinen bis hin zur Eisenbahn. Landwirtschaft, Produktion, Kommunikation und Transport wandelten sich radikal. Die Welt wurde zwar alles in allem reicher, andererseits entstanden Kolonialismus und Umweltschädigungen. Miteinander verzahnte Technologien entstanden in der zweiten industriellen Revolution. Beispiele sind Radio, Telefon, Fernsehen, Haushaltsgeräte und elektrisches Licht, Auto und Flugzeug. Eine Fülle von praktisch verwertbaren Ergebnissen lieferte die Chemie. Automatisierung und Computer sind Kennzeichen der dritten industriellen Revolution: „Die kumulativen Auswirkungen aller drei haben Wohlstand und Chancen enorm gesteigert – zumindest für die Menschen in den Industrieländern.“ Schwab belegt dies anschaulich mit Zahlen und Abbildungen.

Mit Blick in die Zukunft der sich gerade gewaltig entwickelnden „Vierten Industriellen Revolution“ ist zu vermuten, dass sich der Aufwärtstrend der menschlichen Entwicklung

fortsetzt und auch die Lebensbedingungen derjenigen verbessert, die derzeit noch nicht von den Vorzügen profitieren. Menschen auf der ganzen Welt hätten die Chancen auf mehr Freiheit, bessere Gesundheit, ein höheres Bildungsniveau, auf etwas bessere wirtschaftliche Sicherheit und ein Leben in Würde. Problematisch ist aber die gerechte Verteilung des Nutzens. Die Ungleichheit zwischen den Ländern hat zwar durch die Entwicklung der Schwellenländer abgenommen, aber innerhalb der einzelnen Staaten wurde sie größer.

Globale Risiken müssen ebenfalls gesehen werden, so die Möglichkeit neuer Massenvernichtungswaffen oder mithilfe von Biotechnologie produzierte biologische Waffen. Neue Werkstoffe können Schäden an Mensch und Umwelt anrichten, die erst nach langer Zeit erkannt werden. Schädigt Geo-Engineering die Ökosysteme irreversibel? Im Kapitel „Wie alles zusammenhängt“ drängt Schwab darauf, Technologien so zu regulieren, dass sie dem öffentlichen Interesse dienen, menschliche Bedürfnisse erfüllen und uns letztlich das Gefühl vermitteln, einer echten globalen Zivilisation anzugehören.

Politik muss wertebasiert handeln. Ein praktisches Beispiel beschreibt das Buch anhand der „Datenschutz-Grundverordnung“ (DSGVO) der Europäischen Union. Unternehmen müssen sich ab 2018 an klare und verständliche Geschäftsbedingungen halten.

Multiplikatoren politischer Bildung finden im Kapitel „Die Verankerung von Werten in Technologien“ u. a. eine kleine Abhandlung zum Thema „Lehrpläne“ sicher besonders bemerkenswert. Schwab bringt ein Beispiel aus einem Ingenieurstudiengang, in dem „Ethik“ zum Pflichtfach gehört. In BWL gibt es immer öfter Ethikkurse als Reaktion auf stark in der Öffentlichkeit stehende Betrugsfälle. Universitäten veranstalten Seminare zur sozialen Verantwortung von Unternehmen und zum Umweltbewusstsein. So wird breiter über Werte und Technologie oder Gesellschaft und Wirtschaftssystem nachgedacht.

Schaubilder und Statistiken zeigen die problematische Umweltverschmutzung. Für 92 Prozent der Bevölkerung in Ballungsgebieten ist die Luft bedenklich. Folgende Aussage des Weltwirtschaftsforums macht den Leser hellwach und fast wütend: „2050 wird es in den Meeren nach Gewicht mehr Plastik als Fisch geben.“ Andere Folgen der Vierten Industriellen Revolution sind ständig wachsende Berge von Elektroschrott, die giftige Chemikalien freisetzen. Andererseits gibt es Fortschritte, z. B. durch die Auswertung von Satellitenbildern. Waldbrände und Wasserquellen können überwacht werden und Drohnen bei der Aussaat helfen.

Schwab fordert „mehr Mitspracherecht für alle Beteiligten“, vor allem für Frauen, deren politischer und wirtschaftlicher Einfluss relativ gering ist, besonders in den Entwicklungsländern. „Leitfiguren“ aus allen Sektoren und aller Herren Länder müssen Gespräche und Veränderungen anstoßen. Im zweiten Teil des Buches schreiben führende Fachleute des Weltwirtschaftsforums und Vordenker aus den *Global Future Councils* in zwölf Clustern über die Effekte der neuen Technologien. Zunächst geht es um die physische Welt (Künstliche Intelligenz, Robotik und Drohnen), anschließend stehen die Veränderungen am Menschen im Fokus (Bio-, Neurotechnologie, Virtuelle Realitäten), der Um-

weltaspekt mit den Themen Energiegewinnung, -speicherung und -übertragung. Geo-Engineering und Raumfahrt-technologie schließen die Betrachtung ab.

Der Autor weist darauf hin, dass nicht alles Gold ist, was glänzt. Man muss zumindest einige Probleme sehen: die gewaltigen Datenmengen, die Anfälligkeit oder Stromausfälle. Schwab vergisst Gott sei Dank nicht, allgemeine gesellschaftliche Folgen anzusprechen. Ein einfaches Beispiel aus dem Alltag mag dies verdeutlichen: Sobald ein Handy auf dem Tisch liegt, fühlen sich die Anwesenden ihrem Gesprächspartner weniger verbunden. Mit Schwabs Worten: „Die Nutzung sozialer Medien korreliert mit nachlassender Empathie unter jungen Menschen.“

Das „Internet der Dinge“ (Kapitel 7) wird den Normalbürger sichtlich betreffen. Schwab verdeutlicht dies am Beispiel eines Supermarkts. Dort wird es keine Kassen mehr geben. Allgemeiner ausgedrückt: „Bestehende Dienstleistungs- und Produktionsbranchen werden auf den Kopf gestellt.“ Kühlschränke und Leuchtmittel sind da nur der sichtbare Anfang. Vor lauter Begeisterung darf man Risiken und Gefahren (z. B. Cyberattacken) nicht übersehen. Unsere Infrastruktur ist überall angreifbar oder kann missbraucht werden. Es ist eine Horrorvorstellung, wenn die Weichen im Zugverkehr falsch gestellt oder Ampeln manipuliert werden. Seit neuestem werden auch Regierungen digital angegriffen. Vorsorge zu treffen, ist dringend nötig! Heutzutage sind schon 20 Milliarden (!) Telefone, Computer, Sensoren und andere Geräte miteinander verbunden und deshalb sehr anfällig.

Wer lässt sich nicht von den Überlegungen zur „Integration von KI (Künstlicher Intelligenz) in die Welt des Menschen“ fesseln? Beim Lesen darf man zwischendurch auch mal über drastische Beispiele schmunzeln: Intelligente persönliche Assistenten, die eine völlig überteuerte Hotelübernachtung für 20.000 Dollar buchen, oder Roboter, die der Familie die Hauskatze zum Abendessen vorsetzen. Wie nicht anders zu erwarten, fasst der Autor am Ende des Kapitels „Zehn Dinge, die heute jeder über KI wissen sollte“ gut lesbar zusammen. (Vierter) Merksatz z. B.: „KI-Systeme können schädliche oder unbeabsichtigte Folgen haben, wenn wir sie nicht sorgfältig auf bestimmte Ziele ausrichten [...]. Voraussetzung für den Erfolg ist, dass wir KI beibringen, Menschen zu beobachten und ihre Ziele auf menschliche Ziele und Werte abstimmen.“

Die zweite Buchhälfte befasst sich auch mit fortschrittlichen Materialien, 3D-Druck und Bio-Printing. Bei letzterem geht es um das Drucken von Lebendgewebe. In Zukunft können ganze Organe auf Abruf gedruckt werden. Weitere spannende Texte betreffen die Biotechnologie, die eine prometheische Macht entwickelt hat, und die Neurotechnologien. Es lohnt sich auch, sich mit Geo-Engineering zu beschäftigen. Darunter ist zu verstehen, „dass der Mensch gezielt und erfolgreich das Verhalten der hochkomplexen Biosphäre steuern kann. Katastrophen sind dabei nicht auszuschließen.“

Am Schluss des Buches spricht Klaus Schwab den Leser persönlich an und beschreibt auf 28 Seiten „Was Sie tun können, um die Zukunft der Vierten Industriellen Revolution aktiv mitzugestalten.“ Kurz zusammengefasst meint er: Die Entwicklung nicht bloß zur Kenntnis nehmen! Alle Organisationen, Sektoren und Personen müssen aktiv werden und

Führungsverantwortung übernehmen. Ich, der Rezensent, sehe und höre schon ganz aktuell ein Umdenken in manchen DAX-Unternehmen und möchte in diesem Sinne deshalb gern ergänzen: mehr Dialog führen, Sinn stiften, Vorbild sein! „HR“ in Großunternehmen müsste „Human Relations“ statt „Human Resources“ lauten!

Der Einzelne sollte, so rät der Gründer und Vorsitzende des Weltwirtschaftsforums, zunächst einmal lokal und national am Diskurs teilnehmen. Er ist aufgerufen, „jede Gelegenheit zu nutzen, um unmittelbar mehr über die neuen Technologien zu erfahren und sie selbst zu erleben.“ Zufall oder nicht Zufall: „Meine“ Schule (Leintalschule Schwaigern), an der ich 38 Jahre lang unterrichtet habe, besitzt seit Anfang des Jahres 2019 einen 3D-Drucker und ist somit im Sinne von Klaus Schwab auf dem richtigen Weg. Ergänzend müssten Lehrerinnen und Lehrer aller Fächer und aller Schulen dies hier besprochene Standardwerk über die Zukunft der Vierten Industriellen Revolution studieren und die Jugend frühzeitig einbeziehen, bilden und leiten. *Berthold Schäffner*

### Kulturgeschichte des Computers

Norbert Geiss:

#### Rechenknecht und Zauberlehrling. Kulturgeschichte des Computers vom Abakus bis zur globalen Kommunikation.

Frank und Timme GmbH, Verlag für wissenschaftliche Literatur, Berlin 2018. 360 Seiten, 44,80 Euro.

Noch ein nüchternes Sachbuch über Computer? Nein, denn Norbert Geiss hat hier neben der technischen Entwicklung auch deren gesellschaftliche Bedeutung und deren Folgen sehr anschaulich beschrieben. In spannender Weise zeigt der Autor, wie seit zweieinhalb Jahrtausenden Abakus, Rechenbretter, mechanische Rechenmaschinen, Lochkartensysteme und elektronische Computer dem Menschen die mühsame Rechenarbeit erleichtern. Aber zunehmend entwickeln sich die Hilfsmittel hin zum Zauberlehrling, der sich zu Lasten seines Herrn und Meisters Kompetenzen anmaßt.

Es ist wohlthuend, dass sich der Autor nicht in der Beschreibung technischer Einzelheiten verliert. In kurzer prägnanter Form und klarer Sprache werden jene Einflüsse und Merkmale beschrieben, die zur Entwicklung einer jeweils neuen Rechnerkategorie führten. Umfangreiche Anmerkungen und Literaturhinweise sowie zahlreiche Bilder erleichtern den Leserinnen und Lesern des 360 Seiten umfassenden Buches eine zusätzliche Vertiefung. Besonders fesselnd und aufschlussreich sind die Ausführungen zu den gesellschaftlichen Auswirkungen der fortschreitenden Entwicklung auf den Gebieten Wirtschaft, Politik, Kultur und Kunst. Die Beschleunigung der Betriebsabläufe und die Auswirkungen auf die Arbeitsplätze werden transparent. Mit Interesse habe ich auch die Abschnitte über die Bedeutung der Lochkarten in den Weltkriegen und ihre angebliche Rolle beim Holocaust gelesen.

Eine Veröffentlichung in dieser Form war längst überfällig. Dem Autor gebührt Dank, dass er bei der immer noch grassierenden Technikgläubigkeit bei vielen Menschen eindringlich auch auf die Gefahren und Probleme einer ungezügelt technischen Entwicklung hinweist. *Horst Wilhelm*

Wie Eltern Erziehung schaffen

Reinhard Winter:
Wie Jungen Schule schaffen. Ein Ratgeber für Eltern.
Mit Online-Materialien.

Beltz Verlag, Weinheim und Basel 2018.
304 Seiten, 16,95 Euro (Broschur).

Kann der Autor dieses Versprechen halten? „Wie Jungen Schule schaffen“, heißt das neueste Buch von Reinhard Winter – allein der Titel reicht zum Bestseller. Nein, es gibt kein Buch darüber, wie Mädchen die Schule schaffen – warum auch? Doch bei Jungen liegt die Dringlichkeit auf der Hand. Zwar werden 46 Prozent der Abiturabschlüsse von Jungen gemacht, zur ganzen Wahrheit gehört aber auch, dass sie sich Statistiken zufolge weniger in der Schule wohlfühlen, häufiger als Mädchen die Hauptschule besuchen und öfter eine Klasse wiederholen.

Was also tun? Nach der Situationsbeschreibung (Teil 1) füllen die Antworten zwei ganze Kapitel (Teil 2 und 3) und reichen von grundlegenden Perspektivwechseln („Positiv denken – Jungen ermutigen“) bis hin zu ganz konkreten Tipps („Väter, bitte vorlesen!“). Winter schöpft aus einem riesigen Reservoir jahrzehntelanger Beratungstätigkeit im Bildungsbereich und hat, auf zahlreichen Studien aufbauend, pädagogische Konzepte weiterentwickelt. Auch das vorliegende Buch basiert auf einer wissenschaftlichen Studie, in deren Verlauf qualitative Interviews mit Eltern, Jugendlichen und Lehrpersonen zu der Frage geführt wurden, wie Eltern Jungen gut durch die Schule bringen.

Beruhigend ist, dass die Hypothese bestätigt werden konnte: Eltern haben Einfluss! Sie begründen das Fundament, sie schaffen Rahmenbedingungen und leben ein Verhaltensmodell vor; selbst dann, wenn es mal nicht zum Vor-

bild reicht – auch Eltern dürfen Fehler machen. Genauso wesentlich ist aber auch, die Grenzen des Einflusses zu erkennen und eine Balance zwischen Gleichgültigkeit und Dauerleistungsdruck zu finden. Winter steht vor der Schwierigkeit, Antworten zu geben, die verschiedensten Eltern mit unterschiedlichsten Kindern in vielfältigsten Konstellationen und Situationen helfen – eigentlich die Kunst des Unmöglichen! Er bewältigt sie, indem er die gesamte Klaviatur zwischen Patentrezept und Einzelfallbetrachtung einsetzt. Reinhard Winter gibt grundsätzliche Impulse, immer wieder aber auch sehr konkrete Ratschläge.

Hilfreich ist die optisch ansprechende und übersichtliche Gliederung: Die in Checklisten angeordneten Tipps sind mit roten Sternchen markiert, und die beispielhaft geschilderten Einzelfälle wurden in roter Schrift gedruckt. Statistisch gestützte Erkenntnisse fallen durch ihre rote Einrahmung ins Auge.

Im Titel klingen Jungen als defizitäre Wesen an, die Unterstützung brauchen. Mit diesem Eindruck räumt Winter spätestens in seinem letzten Kapitel auf. Nicht die Jungen sind es, die nicht genügen – es ist die Schule, die sich ändern muss. Er zeichnet eine Schule für die Zukunft, die Jungen und Mädchen gleichermaßen akzeptieren und lieben würde. Doch bis dahin müssen wir mit dem jetzigen System klarkommen. Und wenn es dennoch nicht klappt mit der Schule? Auch dann war die Lektüre nicht vergebens. Denn der Untertitel stimmt selbst dann, wenn der Haupttitel mal nicht gelingen sollte: Von Winters „Ratgeber für Eltern“ profitieren Leserinnen und Leser in jedem Fall, da es in erster Linie um sie selbst geht. Das Buch regt an, sich in seiner Elternrolle zu hinterfragen und damit sich selbst besser kennenzulernen. Der Titel könnte also auch lauten: Wie Eltern Erziehung schaffen!

Sabine Keitel



Wenn Sie BÜRGER & STAAT abonnieren möchten, erhalten Sie die Zeitschrift für nur € 12,80, vier Hefte im Jahr, frei Haus. Schicken Sie diesen Abschnitt zurück an:

Sollten Sie jeweils drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres nicht abbestellt haben, läuft das Abonnement weiter.

Name, Vorname bzw. Organisation

Straße, Hausnummer Geldinstitut

PLZ, Ort IBAN BIC

Datum, Unterschrift Datum, Unterschrift

Rechtlicher Hinweis:

Ich kann diese Bestellung binnen 14 Tagen widerrufen. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung (Poststempel) an:

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Redaktion Bürger & Staat, Lautenschlagerstraße 20, 70173 Stuttgart. Ich habe von meinem Widerspruchsrecht Kenntnis genommen.

Datum, Unterschrift

# Ihre Ansprechpartner/-innen bei der LpB

## Leitung

### Direktor

Lothar Frick 07 11/16 40 99-60

### Büro des Direktors

Sabina Wilhelm 07 11/16 40 99-62

### Stellvertretender Direktor

Karl-Ulrich Templ 07 11/16 40 99-40

## Stabsstellen

### Kommunikation und Marketing

Leiter: N.N. 07 11/16 40 99-63

Daniel Henrich 07 11/16 40 99-64

Klaudia Saupe 07 11/16 40 99-49

### Demokratie stärken

Leiter: Felix Steinbrenner 07 11/16 40 99-81

### Extremismusprävention

Felix Steinbrenner 07 11/16 40 99-81

### „Läuft bei Dir“

Stefanie Beck 07 11/16 40 99-740

Stefanie Hofer 07 11/16 40 99-741

Matthias Kathan 07 11/ 16 40 99-742

### Team meX

Daniel Can 07 11/16 40 99-82

Yagmur Koreli 07 11/16 40 99-86

## Abteilung Zentraler Service

### Abteilungsleiter

Kai-Uwe Hecht 07 11/16 40 99-10

### Assistent der Abteilungsleitung

Philipp Eger 07 11/16 40 99-725

### Organisation/Innerer Dienst

Tamara Mürter 07 11/16 40 99-11

### Haushalt

Gudrun Gebauer 07 11/16 40 99-12

### Personal

Sabrina Gogel 07 11/16 40 99-13

### Information und Kommunikation

Wolfgang Herterich 07 11/16 40 99-14

Siegfried Kloske 07 11/16 40 99-137

### Tagungszentrum Haus auf der Alb

#### Leitung

Nina Deiß/Julia Telegin 07 11/16 40 99-109

## Abteilung

### Demokratisches Engagement

#### Abteilungsleiterin/Gedenkstättenarbeit

Sibylle Thelen 07 11/16 40 99-30

Andreas Schulz 07 11/16 40 99-726

#### Politische Landeskunde

Dr. Iris Häuser 07 11/16 40 99-20

#### Schülerwettbewerb des Landtags

Monika Greiner 07 11/16 40 99-25

Stefanie Thiele 07 11/16 40 99-26

#### Frauen und Politik

Beate Dörr 07 11/16 40 99-29

Sabine Keitel 07 11/16 40 99-32

#### Jugend und Politik

Angelika Barth 07 11/16 40 99-22

Christiane Franz 07 11/16 40 99-23

Johannes Ulbrich 07 11/16 40 99-702

#### Freiwilliges Ökologisches Jahr

Steffen Vogel 07 11/16 40 99-35

Max Kemmer 07 11/16 40 99-36

Stefan Paller 07 11/16 40 99-37

Lea Oldenburg 07 11/16 40 99-34

## Abteilung Medien und Methoden

### Abteilungsleiter/Neue Medien

Karl-Ulrich Templ 07 11/16 40 99-40

### Politik & Unterricht

Robby Geyer 07 11/16 40 99-42

### Deutschland & Europa

Jürgen Kalb 07 11/16 40 99-43

### Bürger & Staat/

#### Didaktische Reihe

Prof. Siegfried Frech 07 11/16 40 99-44

### Unterrichtsmedien

Michael Lebisch 07 11/16 40 99-47

### E-Learning

Sabine Keitel 07 11/16 40 99-32

### Social Media

Bianca Braun 07 11/16 40 99-53

Kata Kottra 07 11/16 40 99-48

Larissa Berner 07 11/16 40 99-51

### Digitale Medien

Rebecca Beiter 07 11/16 40 99-48

Wolfgang Herterich 07 11/16 40 99-14

Jeanette Reusch-Mlynárik 07 11/16 40 99-136

Klaudia Saupe 07 11/16 40 99-49

## Abteilung Haus auf der Alb

Hanner Steige 1, 72574 Bad Urach

Telefon: 0 71 25/1 52-0, Fax -100

[www.hausaufderalb.de](http://www.hausaufderalb.de)

### Abteilungsleiter/Gesellschaft und Politik/ Schriften zur politischen Landeskunde

#### Baden-Württembergs

Prof. Dr. Reinhold Weber 07 11/16 40 99-146

#### Schule und Bildung/ Integration und Migration

Robert Feil 07 11/16 40 99-139

Monika Selmecci 07 11/16 40 99-140

#### Europa – Einheit und Vielfalt/ Internationale Politik

Thomas Schinkel 07 11/16 40 99-147

Tengiz Dalalishvili 07 11/16 40 99-126

#### Servicestelle Friedensbildung

Claudia Möller 07 11/16 40 99-135

## Außenstellen

### Regionale Arbeit

#### Politische Tage für Schüler/-innen

#### Veranstaltungen für den Schulbereich

#### Außenstelle Freiburg

Bertoldstraße 55, 79098 Freiburg

Telefon: 07 61/2 07 73-0, Fax -99

Leiter:

Prof. Dr. Michael Wehner 07 61/2 07 73-77

Vivianna Klarmann 07 61/2 07 73-33

#### Außenstelle Heidelberg

Plöck 22, 69117 Heidelberg

Telefon: 0 62 21/60 78-0, Fax -22

Leiterin: Regina Bossert 0 62 21/60 78-14

Stefan Artmann 0 62 21/60 78-13

Mareike Wangemann 0 62 21/60 78-16

#### Fachbereich Politische Tage im

#### Regierungsbezirk Stuttgart

Thomas Franke 07 11/16 40 99-83

## LpB-Shops/ Publikations- ausgaben

### Stuttgart

Lautenschlagerstraße 20

70173 Stuttgart

Telefon: 07 11/16 40 99-0

Öffnungszeiten:

Mo–Do 9.00–12.00 Uhr

13.00–15.30 Uhr

Fr 9.00–12.00 Uhr

### Tagungszentrum

#### Haus auf der Alb

Hanner Steige 1

72574 Bad Urach

Telefon: 0 71 25/1 52-0

Öffnungszeiten:

Mo–Fr 8.00–12.00 Uhr

13.00–16.30 Uhr

### Außenstelle Freiburg

Bertoldstraße 55

79098 Freiburg

Telefon: 07 61/2 07 73-0

Öffnungszeiten:

Di/Do 9.00–17.00 Uhr

### Außenstelle Heidelberg

Plöck 22

69117 Heidelberg

Telefon: 0 62 21/60 78-0

Öffnungszeiten:

Di 10.00–17.00 Uhr

Mi 13.00–17.00 Uhr

Do 10.00–17.00 Uhr

### Newsletter »Einblick«

anfordern unter

[www.lpb-bw.de/newsletter](http://www.lpb-bw.de/newsletter)

# lpb

Landeszentrale  
für politische Bildung  
Baden-Württemberg

Lautenschlagerstraße 20  
70173 Stuttgart  
Telefon: 07 11/16 40 99-0  
Fax: 07 11/16 40 99-77  
[lpb@lpb-bw.de](mailto:lpb@lpb-bw.de)  
[www.lpb-bw.de](http://www.lpb-bw.de)



Druckausgaben neuerer Hefte können Sie (auch im Klassensatz) im Webshop der Landeszentrale [www.lpb-bw.de/shop](http://www.lpb-bw.de/shop) bestellen. Die Hefte sind kostenlos. Ab einem Sendungsgewicht von 500 g wird eine Versandkostenpauschale berechnet. Keine Bestellung per Telefon, Post, Fax oder E-Mail.



Die Ausgaben der Zeitschrift finden Sie im Internet zum kostenlosen Download auf der Seite [www.buergerimstaat.de](http://www.buergerimstaat.de)