
„Wahren, pflegen, ausbauen“

Das Werk des Parlamentarischen Rates zwischen Grundgesetzgebung und Erneuerungsdiskurs

Hans-Otto Kleinmann

1. Das Grundgesetz – ein deutsches Schicksalsbuch

Jeder Verfassungsgebung liegt der Wille zu einem staatspolitischen Neuanfang zugrunde. Das war auch bei der Schaffung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vor 60 Jahren nicht anders, obwohl die Umstände dabei sich mit denen anderer Verfassungsprozesse in der Geschichte nicht im mindesten vergleichen lassen.

Als der Parlamentarische Rat¹ – jene 61 „Väter“ und vier „Mütter“ des Grundgesetzes – am 1. September 1948 im linksrheinischen Bonn seine Verfassungsarbeit aufnimmt, leiden die Deutschen noch schwer unter den Folgen ihrer selbstverschuldeten totalen Niederlage im Zweiten Weltkrieg: Das Land ist besetzt und kontrolliert von den Siegermächten, in Zonen aufgeteilt, kaum eine Stadt nicht zerstört, kaum eine Landschaft nicht verwüstet, die Bevölkerung bedroht von Wohnungsnot, Hunger und Flüchtlingselend, belastet durch furchtbare Verbrechen, die im deutschen Namen begangen worden sind. Der Ost-West-Gegensatz verschärft die deutschen Probleme. Die Frontlinie des Kalten Krieges verläuft mitten durch Deutschland und spaltet die Nation in zwei Teile, die sich unter dem Einfluss ihrer Besatzungsmächte politisch und gesellschaftlich

unterschiedlich organisieren. Den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates steht die Ausdehnung des sowjetischen Herrschaftsbereichs nach Westen durch kommunistische Machtübernahmen in der Tschechoslowakei, in Ungarn und Rumänien drohend vor Augen. In der sowjetisch besetzten Zone propagiert die herrschende Einheitspartei SED eine gesamtdeutsche Verfassungsinitiative², die unter dem Etikett einer demokratischen Volksrepublik den stalinistischen Sozialismus in ganz Deutschland durchsetzen helfen soll. Zeitlich nahezu parallel zu den Bonner Verfassungsberatungen vollzieht sich das dramatische Geschehen der sowjetischen Berlin-Blockade. Am 24. Juni 1948 hatte sie mit der vollständigen Abriegelung aller Schienen-, Straßen- und Wasserwege von und nach West-Berlin begonnen. Die verwaltungsmäßige Teilung der Stadt folgt am 1. Dezember 1948. Ein ganzes Jahr werden die Westberliner von Amerikanern und Briten auf dem Luftweg versorgt. Zur Aufhebung der Beschränkungen kommt es erst aufgrund eines Abkommens am 4. Mai 1949, das die Westalliierten mit der Sowjetunion treffen – vier Tage vor der dritten Lesung des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat. Einen Monat zuvor war die Nordatlantische Verteidigungsorganisation ins Leben gerufen worden (4. April 1949), und auch die westeuropäische Einigung verzeichnet Fortschritte; am 5. Mai 1949 wird der Europarat gegründet. Die Sorge, dass die Machtblöcke auf Kosten der Deutschen eine Konfliktlösung suchen, lastet wie ein Albtraum auf den Verhandlungsführern im Parlamentarischen Rat. „Die Situation ist so, daß wir tatsächlich umgeben sind von einer Brandung im Westen und Osten“, so kam es dem Ratspräsidenten Konrad Adenauer im November 1948 vor.³

Im Rückblick mutet es wie ein Wunder an, dass unter derart widrigen Bedingungen ein Verfassungswerk entsteht, das sich bis jetzt – über zwei Generationen hinweg – wirksam bewährt hat und weltweit als Verfassungsmodell

anerkannt ist. „Unter seiner Fahne“⁴ hat die Bundesrepublik Deutschland nicht nur ihren inneren und äußeren Frieden sichern können, sondern auch die deutsche Einheit wiedererlangt, in Erfüllung der in der Präambel beschlossenen Aufforderung, „in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“.

Dieser erstaunliche, bei der Entstehung des Grundgesetzes nicht vorhersagbare historische Erfolg lässt sich auf mehrere Gründe zurückführen: Zunächst auf den Ost-West-Gegensatz selbst, unter dessen Druck die neugegründete Bundesrepublik außenpolitisch fest im Bündnis mit den westlichen Demokratien verankert wurde. Die Politik der Westbindung und der europäischen Integration wirkte sich stabilisierend auf das politische System des neuen Verfassungsstaates aus. Entscheidender war: Die Bürger der Bundesrepublik konnten in der Folgezeit die praktische Erfahrung machen, dass die parlamentarische Demokratie auf dem Fundament des Grundgesetzes tatsächlich funktioniert. Die wirtschaftliche Prosperität und die soziale Sicherung, die sie im Zeichen des Grundgesetzes erlebten, förderten die Akzeptanz der freiheitlichen demokratischen Ordnung. Zu den wichtigsten Gründen gehört freilich der personale Faktor. Das Grundgesetz wurde von Persönlichkeiten geschaffen, die ihre politische Kompetenz, ihr gesellschaftliches Verantwortungsbewusstsein und ihr demokratisches Ethos in die Verfassunggebung einbrachten.

Das Potential an Politik- und Lebenserfahrung, an Fachwissen der verschiedensten Art und an moralischer Integrität, das im Parlamentarischen Rat zusammenkommt und aufeinander trifft, ist imponierend. Man denke nur an Theodor Heuss, den ersten Bundespräsidenten, an Konrad Adenauer, den ersten Bundeskanzler, an den ehemaligen Reichspräsidenten Paul Löbe, an Walter Menzel, Innenminister und stellvertretender Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Johannes Brockmann, den Vorsitzen-

den des Deutschen Zentrums, an den bayerischen Staatsminister Anton Pfeiffer von der CSU, an Carlo Schmid von der SPD, Justizminister und stellvertretender Staatspräsident von Württemberg-Hohenzollern, ja auch an Heinz Renner von der KPD, der 1946 bis 1948 Minister in Nordrhein-Westfalen war, oder auch an die Berliner Ernst Reuter, Otto Suhr und Jakob Kaiser, nicht zu vergessen die vier weiblichen Mitglieder Friederike Nadig (SPD), Elisabeth Selbert (SPD), Helene Weber (CDU) und Helene Wessel (Zentrum). Ob es allgemeines Selbstverständnis der Ratsmitglieder war, dass das deutsche Volk tatsächlich „seine Besten“ nach Bonn gerufen habe⁵, wie der Abgeordnete Württemberg-Badens, Felix Walter, meinte, ein alter Zentrumsmann, nach 1945 Mitgründer der CDU in Stuttgart und 1946 auch schon Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung, sei dahingestellt. Viele hatten jedoch schon diese Schule der Verfassunggebung auf Landesebene durchlaufen. Alle fanden sich darin einig, das Grundgesetz „so gut wie möglich“ (Konrad Adenauer) zu machen, wenn es auch seinem Charakter nach als ein „Provisorium“ betrachtet wurde. Eine Ausnahme stellten nur die Kommunisten dar, wenn sie die westdeutsche Neuordnung überhaupt als kapitalistisch, imperialistisch und friedensbedrohend ablehnten. Die überwältigende Mehrheit der Ratsmitglieder wollte eine vorläufige Staatsgründung, weil sich hier nicht das souveräne Volk als Träger der verfassunggebenden Gewalt äußern konnte und die eigentliche verfassungsmäßige Staatsgestaltung einer gesamtdeutschen Entscheidung vorbehalten bleiben sollte. Aber es war auch nicht an eine Notlösung gedacht, sondern sollte schon nach Form und Inhalt eine Vollverfassung sein, nach Adenauers Worten „ein Ganzes“.

Was heute als Modell einer freiheitlichen demokratischen Verfassungsordnung angesehen wird, ist vor 60 Jahren freilich unter Bedingungen und in einem Prozess ins

Leben getreten, die allen klassischen Staats- und Verfassungslehren spotten. Die Verfassunggebende Gewalt? Das Volk als deren Träger, als Subjekt? Die frei gewählte Nationalversammlung als von diesem beauftragte Körperschaft? Die Souveränität über Normierungen? Eine Volksabstimmung? Es ist schon einiges an juristischer Auslegungskunst aufzuwenden, um für die Entstehung des Grundgesetzes dieser Begrifflichkeit in ihrem Bedeutungsgehalt Genüge zu tun.

Der Weg zum Grundgesetz war durch den ausbrechenden Kalten Krieg vorgezeichnet und musste im Auftrag und unter Aufsicht der Westalliierten beschritten werden. Die Hauptstationen dieser Wegstrecke sind oft beschrieben worden: Als Ausgangsereignis wird das Scheitern der fünften (und letzten) Konferenz des Außenministerrates (November/Dezember 1947) in London betrachtet. Da wurde es klar, dass zwischen den vier Siegermächten keine Verständigung über die Lösung der Deutschlandfrage erzielt werden konnte. Nun kam im Westen die Alternative zum Zug, die seit einiger Zeit schon erwogen worden war, die Bildung eines Kernstaats durch politische Zusammenfassung der drei Westzonen („Trizonesien“). Es folgte die Londoner Sechs-Mächte-Konferenz der Westmächte und der Benelux-Staaten, die in zwei Abschnitten vom 23. Februar bis 3. März und vom 20. April bis 3. Juni 1948 über die Behandlung des westlichen Deutschlands beriet. Das Ergebnis war neben Vereinbarungen über die Kontrolle des Ruhrgebiets („Ruhrstatut“) und über den Anschluss der französischen Zone (mit Ausnahme des Saarlandes) an das schon vereinigte Wirtschaftsgebiet der britisch-amerikanischen „Bizone“ vor allem der Beschluss, „dem deutschen Volk die Möglichkeit zu geben, auf der Grundlage einer freien und demokratischen Regierungsform die schließliche Wiederherstellung der gegenwärtig nicht bestehenden Einheit zu erlangen“.

Zum 1. Juli 1948 – so war es vorgesehen – wurden die elf Ministerpräsidenten der Westzonen von den Militärgouverneuren nach Frankfurt am Main einbestellt. Dort empfingen sie die drei „Frankfurter Dokumente“, die im Rückblick gerne als „Geburtsurkunde“ der Bundesrepublik Deutschland bezeichnet werden. Das erste Schriftstück – Nr. 2 betraf mögliche Änderungen der deutschen Ländergrenzen, Nr. 3 die Grundzüge eines „Besatzungsstatuts“ zur Regelung der Beziehungen zwischen der künftigen deutschen Regierung und den Besatzungsmächten – beauftragte die Ministerpräsidenten zur Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung bis spätestens 1. September 1948. Aufgabe dieses Konvents sollte es sein, eine demokratische Verfassung für ein Staatsgebilde „föderalistischen Typs“ auszuarbeiten, die nach alliierter Genehmigung in den einzelnen beteiligten Ländern zur Volksabstimmung gebracht werden sollte.

Jetzt war zu entscheiden: Annahme oder Ablehnung der Londoner Empfehlungen? Aus den Beratungen der Regierungschefs und ihrer Kabinette wie auch der Parteien schälte sich am Ende eine „Ja, aber“-Antwort heraus. Das Hauptbedenken galt dabei den möglichen Konsequenzen einer westdeutschen Staatsgründung für die nationale Einheit. Man wollte die Beschränkung auf die Westzonen lediglich als Provisorium verstanden wissen. Das sollte dadurch zum Ausdruck gebracht werden, dass statt einer Verfassung ein „provisorisches“ Grundgesetz, statt einer verfassungsgebenden Versammlung ein von den Landtagen gewählter Parlamentarischer Rat und statt der Volksabstimmungen über das Grundgesetz dessen Ratifizierung durch die Länderparlamente vorgeschlagen wurde. Von diesen deutschen Sonderwünschen zeigten sich die Militärgouverneure jedoch gar nicht erbaut. Es bedurfte also einer dichten Folge intensiver Gespräche auf allen Seiten und untereinander, bis endlich der französische Militärgouver-

neur General Pierre Koenig in der Schlusskonferenz am 26. Juli 1948 im Frankfurter I.G.-Farben-Haus den Ministerpräsidenten sein aufmunterndes „En avant“ (Vorwärts!) zurfen konnte.

Wenn in den Westalliierten die „Erzeuger“ der Bundesrepublik zu sehen sind, so waren die Ministerpräsidenten der west- und süddeutschen Länder die Geburtshelfer. Schon am 10. August 1948 versammelten sich auf Initiative des bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard bevollmächtigte Delegierte der elf Länder der Westzonen zu unverbindlichen Verfassungsberatungen auf der Insel Herrenchiemsee, allesamt Experten für staatsrechtliche Fragen, die einen oder zwei erfahrene Fachbeamte bzw. Rechtswissenschaftler als Mitarbeiter mitbrachten, zudem nahmen noch vier Sachverständige teil. Dieser Konvent legte in seinem Schlussbericht vom 23. August 1948 einen fast vollständigen Grundgesetzentwurf vor, der von einer Darstellung der Mehrheits- und Minderheitsvoten sowie von Kommentaren einzelner Bestimmungen ergänzt wurde. Damit war das Herrenchiemseer Werk allen anderen Verfassungsentwürfen, wie sie von den Ländern und Parteien sowie von anderen Expertenkreisen präsentiert wurden, eindeutig überlegen. Tatsächlich stellte es „eine Art Regierungsvorlage der elf westdeutschen Ministerpräsidenten“ dar, an welcher der Parlamentarische Rat nicht vorbeikam.⁶

Nur eine relativ kurze Zeitspanne stand zur Verfügung, um sich auf den Tagungsort zu einigen und die Delegiertenwahlen durchzuführen. Die Ministerpräsidenten entschieden sich mehrheitlich für Bonn als Wirkungsstätte des Parlamentarischen Rates, nicht weil Konrad Adenauer die Stadt favorisierte, um es von seinem Wohnort Rhöndorf nicht weit zu haben – wie die Legende berichtet –, sondern weil ein Gastgeber-Land der britischen Zone als Ausrichter einer zonenübergreifenden Konferenzveranstaltung an der Reihe war und weil mit der linksrheinischen Ortswahl Ab-

stand vom Besatzungsregime (Frankfurt!) wie auch Rücksichtnahme auf französische Empfindlichkeiten signalisiert werden konnte. Die Mitgliederzahl des Parlamentarischen Rats sollte nach dem Willen der Militärgouverneure („Dokument I“) auf der Grundlage der Volkszählung von 1946 ermittelt werden, wobei für jede Bevölkerungszahl von 750.000 ein Abgeordneter vorgesehen war. Die Aufteilung der Delegiertenquoten der elf Länder auf die Parteien erfolgte nach Maßgabe der letzten Landtagswahlergebnisse. Die Delegierten wurden dann jeweils von ihrer Fraktion nominiert und vom Landesparlament gewählt. Gegen die Vorstellungen der Militärgouverneure setzten die Ministerpräsidenten auch die Teilnahme von Vertretern Berlins durch, die allerdings nicht als Mitglieder des Parlamentarischen Rates geführt werden durften und auch kein Stimmrecht erhielten.

Man hat mit Blick auf das Verfassungswerk des Grundgesetzes gelegentlich von der „Restauration der ‚alten Weimaraner‘“ gesprochen⁷. Gewiss, fast dreiviertel der Abgeordneten waren im Deutschen Kaiserreich vor der Jahrhundertwende geboren, und die meisten von ihnen hatten sich bereits in Parteien und Parlamenten der Weimarer Republik politisch betätigt. Ihr Blick ging zurück, indem sie die Konsequenzen aus dem Scheitern der ersten deutschen Demokratie und der Tyrannei des Naziregimes zogen. Sie wollten jedoch nicht nur auf ein „besseres Weimar“ hinaus, indem sie die Reichsverfassung lediglich korrigierten, sondern sie setzten auch zugleich einen Neuanfang, nicht zur revolutionären Besitzergreifung der Zukunft, aber mit einem Entwurf, der Zukunft haben sollte. Das Novum war das Verständnis des Grundgesetzes als Wertordnung, welche die Gesetzgebung an die fundamentalen Verfassungsvorschriften bindet. Es gilt der Primat des Verfassungsrechts, das den Grundrechten den normativ höchsten Rang zumisst und das sie in ihrer Geltungskraft beson-

ders schützt. Menschenrechtliche Demokratie, wehrhafte Demokratie und transnationale Offenheit – das sind die vom Parlamentarischen Rat getroffenen Grundentscheidungen, die den Staatsstrukturprinzipien der Bundesrepublik Deutschland zugrunde liegen.

Wir verdanken diese „kopernikanische Wende im Verhältnis zwischen Bürgern und ihrem Staat“⁸ den Gestaltern des Grundgesetzes. „Sie haben“, wie Willy Brandt zum 20. Jahrestag der Verkündung des Grundgesetzes 1969 formulierte, „in die Vergangenheit geblickt und versucht, für ein Deutschland zu sorgen, das sich einordnet in die friedliche Gemeinschaft der Völker; das das Völkerrecht höher wertet als nationale Macht; für ein Deutschland, in dem Grundrechte und Grundfreiheiten geachtet werden und durchgesetzt werden können. Sie haben in die Zukunft geschaut und uns die Verwirklichung des demokratischen und sozialen Rechtsstaats aufgetragen – eines Staates, in dem jeder Bürger mit Hilfe der Gesellschaft, aber auch in Verantwortung gegenüber der Gesellschaft sich entfalten kann, einer Gemeinschaft von Freien und Gleichen, einer menschenwürdigen Gemeinschaft“.⁹

Bei der Schaffung des Grundgesetzes hat – laut Präambel – das deutsche Volk in den westdeutschen Ländern „auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war“. Die Vollendung der Einheit stellte das wichtigste Staatsziel der als westdeutscher Kernstaat gegründeten Bundesrepublik dar. Gemäß Artikel 23 GG a. F. war es in anderen Teilen Deutschlands nach deren Beitritt in Kraft zu setzen. So ist es im Saarland am 1. Januar 1957 geschehen. So vollzog auch die DDR mit ihren neu eingeführten Ländern aufgrund eines Beschlusses der frei gewählten Volkskammer vom 22./23. August am 3. Oktober 1990 den Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes. Seit dem „Tag der deutschen Einheit“ ist das vom Parlamentarischen Rat beschlossene Grundgesetz die gesamtdeutsche

Verfassung. In seinen tragenden Prinzipien und Strukturen ist es, sieht man einmal von einheitsbedingten Neufassungen und Thematisierungen von Verfassungsreformen ab, unverändert geblieben. Der letzte und – wenn man so will – „Einheits“-Ministerpräsident der DDR, Lothar de Maizière, hat, zum 50. Jahrestag der Verkündung des Grundgesetzes und im Rückblick auf die Verfassungsdiskussionen der „Wende“ 1989/90, dem Werk des Parlamentarischen Rat höchste Anerkennung gezollt: „Ich kann mir einfach kein schöneres und besseres Grundgesetz denken – das ist schon fast eine Liebeserklärung“.¹⁰

Wer den Sinn, den „Wesensgehalt“ der grundgesetzlichen Normenwelt historisch verstehen möchte, tut gut daran, sich auch mit den persönlichen Lebensschicksalen der Verfassungsväter und -mütter zu beschäftigen. Zu Recht ist das Grundgesetz seiner Entstehung nach als „ein deutsches Schicksalsbuch“¹¹ bezeichnet worden. Die allgemeine deutsche Geschichte von den Anfängen des Konstitutionalismus bis zum Totalitarismus hat darin ebenso Niederschlag gefunden wie die individuellen Lebensgeschichten seiner Verfasser im Parlamentarischen Rat. Gerade die Biographien der einzelnen Verfassungsgeber können über deren Motivationen und Intentionen, Sozialisationen und Entscheidungssituationen, Zwänge und Freiheiten um vieles mehr vermitteln als aus den dürren juristischen Sentenzen des Verfassungstextes zu entnehmen ist. Mit einem „geschliffenen Spiegel“, der die Interdependenz von Zeitumständen und Zeitgeist, Kontinuitäten und Ereignissen aufzufangen vermag, hat Reinhard Wittram die Biographie verglichen¹². In diesem Sinn begegnen die Männer und Frauen des Parlamentarischen Rats als paradigmatische Figuren des Neuanfangs nach 1945 und der Gründung der Bundesrepublik Deutschland vor sechzig Jahren. Ihre Lebensgeschichten können im Typischen und Allgemeinen wie im Untypischen und Individuellen Bau-

steine zu einer kollektiven Biographie liefern. Darüber hinaus verleiht das Biographische den abstrakt-allgemeinen Normen des Verfassungsrechts den lebendigen Hintergrund. Jede Staatsverfassung erwächst auch aus einer Lebensverfassung. So stellen sich auch die Grundbestimmungen des deutschen Grundgesetzes als Ausfluss persönlicher Einsichten, Entscheidungen und Erfahrungen dar, gewissermaßen als Endprodukt bestimmter geschichtlicher Zusammenhänge, Traditionen und Perspektiven.

Als der Parlamentarische Rat zur Beratung des Grundgesetzes in Bonn zusammentrat, sagte der gastgebende Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Karl Arnold (CDU): „Wir beginnen die Arbeit in der Absicht und mit dem festen Willen, einen Bau zu errichten, der am Ende ein gutes Haus für alle Deutschen werden soll“. Dieses Ziel ist erreicht worden. Mag auch der Bauplan für dieses Haus von den westlichen Siegermächten vorgezeichnet worden sein, die Baumaterialien, Ausführung und Gestaltung im Innern des Hauses waren das gemeinsame Werk der Bauleute aus CDU/CSU, SPD, FDP, DP und Zentrum. Und nach allem, was wir von der Geschichte wissen, wäre das Grundgesetz auch nicht wesentlich anders ausgefallen, wenn die Deutschen sich damals frei und selbstbestimmt ihre Verfassung hätten geben können. Beim Staatsakt zum 40. Jahrestag der Inkrafttretung des Grundgesetzes hat Bundespräsident Richard von Weizsäcker – im Hinblick auf das geschichtliche Erbe des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung, im Hinblick auf die Lehren aus dem Scheitern der ersten deutschen Republik und aus der Erfahrung der nationalsozialistischen Unrechtsherrschaft – betont: „Unsere Verfassung ist kein Werk der Siegermächte, sondern deutsch“.¹³

2. Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat

Der vorliegende Band stellt die Abgeordneten von CDU und CSU im Parlamentarischen Rat in knappen Lebensbildern vor. Die Parteien der Christlichen Demokratie waren wie in ganz Europa auch in Deutschland aus der Orientierungskrise hervorgegangen, zu der das menschenverachtende Herrschaftssystem des „Dritten Reiches“ und das zerstörerische Weltkriegsgeschehen geführt hatten. In ihrer Gründungsgeschichte entwickelte die „Union“ eine bemerkenswerte, Klassen, Konfessionen und Interessen überröhlende Integrationskraft. Mit ihrer Volksparteikonzeption und ihrer Fundierung auf der christlichen Ethik ist es der neuartigen Parteiformation überraschend schnell gelungen, große Teile des politischen Katholizismus, des protestantischen Konservatismus und auch des liberalen Bürgertums politisch zusammenzufassen. Die ersten Wahlen in den neugegründeten deutschen Ländern 1946/47 zeigten die „Union“ als eine politische Kraft, die den Parteien des Sozialismus und des Liberalismus durchaus ebenbürtig war. In Bayern, in den badisch-württembergischen Ländern, in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz hatte sie die Mehrheit erlangt, sonst lag sie mit guten Resultaten an zweiter Stelle hinter der SPD, in der sowjetisch besetzten Zone hinter der kommunistischen SED wie in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen.

Ihre starke Position in den Westzonen kam in der gleichen Anzahl von Vertretern im Parlamentarischen Rat zum Ausdruck, die auch auf die SPD entfiel (je 27). Insgesamt haben sich – unter Berücksichtigung der Personenwechsel wegen Krankheit oder Todesfall – 32 Abgeordnete von CDU und CSU in das „Schicksalsbuch“ Grundgesetz eingetragen. Von ihnen waren 20 vor 1900 und neun vor 1910 geboren, nur drei waren jünger. Den ältesten Jahrgang repräsentierte Konrad Adenauer (1876), den jüngsten der

Landwirt Kaspar Seibold aus Bayern (1914); zwölf Abgeordnete kamen aus der amerikanischen Zone, elf aus der britischen und nur vier aus der französischen; am stärksten war Bayern mit acht CSU-Mitgliedern vertreten (unter ihnen mit Ausnahme Anton Pfeiffers „kein profilierter Politiker“¹⁴, was dem bayerischen Ministerpräsidenten einen um so nachhaltigeren Einfluss sicherte); auf die CDU entfielen in Nordrhein-Westfalen sechs, in Württemberg-Baden, Rheinland-Pfalz, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein je zwei Abgeordnete, je einen Delegierten der CDU hatten Baden, Württemberg-Hohenzollern und Hamburg; der Anteil der Katholiken war doppelt so hoch wie der protestantische, noch ausgeprägter war die Abgeordnetenmehrheit der süddeutschen Länder (zwölf Abgeordnete) im Vergleich mit den norddeutschen Ländern (fünf).

Die Hälfte der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion hatte eine juristische Ausbildung genossen und war als Rechtsanwalt, als Richter oder im Verwaltungsdienst tätig gewesen. Signifikant ist der hohe Anteil von Verwaltungsfachleuten, insbesondere mit Erfahrung in der kommunalen Selbstverwaltung der Weimarer Republik. Der Sachverstand war jedoch nicht nur bei Rechts- und Verfassungsfragen gegeben, sondern erstreckte sich auch auf die Bereiche von öffentlichen Finanzen, Wirtschaft und Sozialpolitik. Gewerkschafter (drei) waren in der Fraktion ebenso vertreten wie Redakteure (zwei) und Lehrer (drei). Zur Parteibindung vor der nationalsozialistischen Machtübernahme 1933 lässt sich feststellen, dass weit über die Hälfte der CDU/CSU-Abgeordneten früher dem Zentrum bzw. der Bayerischen oder Badischen Volkspartei angehört hatte. Der Rest verteilte sich auf DVP, DDP, DNVP oder war parteilos gewesen, was in etwa der soziopolitischen Zusammensetzung der Gründungskreise von CDU und CSU entsprach.

Ein besonderes Interesse verdient wohl auch, wie sich die CDU/CSU-Vertreter gegenüber dem Nationalsozialis-

mus verhalten hatten.¹⁵ Die Zugehörigkeit zum aktiven Widerstand war die Ausnahme – Jakob Kaiser, Robert Lehr und Ernst Wirmer sind hier zu nennen –, aber für die Mehrzahl gilt das gleiche Schicksal, das nahezu allen Funktions- und Mandatsträgern des Weimarer „Systems“ zuteil wurde. Mit der Auflösung der demokratischen Parteien und Gewerkschaften war deren gesamtes Personal entlassen worden. Beamte und öffentliche Bedienstete, die einer konfessionellen oder liberalen Partei angehörten, wurden bis in die Kommunen und Kreisverwaltungen hinein von ihren Posten entfernt. Die Parlamentarier und Regierungsmitglieder der deutschen Länder blieben ebenso wenig von der nationalsozialistischen „Säuberung“ verschont wie die Funktionäre der Christlichen Gewerkschaften, Berufs- und Interessenverbände. Von diesen Maßnahmen war über die Hälfte der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion betroffen gewesen. Und einige hatten als „unzuverlässige Elemente“ und potentielle Träger des Widerstandes nach der Machtübernahme der Nazis oder nach dem Hitler-Attentat vom 20. Juli 1944 mit einer Gestapo-Haft Bekanntschaft gemacht. Die Jüngeren mussten zumeist als Soldat für die verlorene Sache kämpfen. Weniger das aktive Widerstehen als das Überstehen bis zur „Stunde Null“, von der die Chance zur geistig-sittlichen Erneuerung und zum freiheitlichen demokratischen Neuanfang erhofft wurde, bestimmte das Verhalten in der NS-Diktatur. Am häufigsten findet sich während dieser Jahre das „Überwintern“ in Anwaltspraxen, im Schul-, Hochschul- oder Verwaltungsdienst, als Angestellter in der Wirtschaft oder im Stand der Suspendierung.

Man kann zusammenfassend sagen: Wie im Parlamentarischen Rat überhaupt war auch in der CDU/CSU-Fraktion die Kontinuität der politischen Elite von Weimar zur Nachkriegsdemokratie über den Abgrund der NS-Zeit hinweg ausgeprägt gegeben. Die Erneuerungsgrundsätze und Zu-

kunftsentwürfe, die die Christliche Demokraten im politischen Neubeginn nach dem Kriege verfochten, gehen in wesentlichen Bestandteilen auf die Fundamentalopposition gegen den Nationalsozialismus und die Erfahrung seiner Barbarei zurück. So ging es ihnen im Parlamentarischen Rat vor allem um die „Grundbestimmungen“ gegen Staatsomnipotenz und Materialismus, für die Orientierung am christlichen Menschenbild, die Wiederaufrichtung des Rechtsstaats und die Rückkehr zu ethischen Wertmaßstäben. Nach den Worten Adolf Süsterhenns, eines Wortführers der christlich-demokratischen Verfassungsgestalter und „Vater“ der Verfassung von Rheinland-Pfalz, sollte der „kommenden deutschen Bundesverfassung wesentliche Merkmale christlich-abendländischen Geistes“¹⁶ gegeben werden. Bei anderer Gelegenheit sprach er von der „christlich-abendländischen oder westlichen Kulturordnung“.¹⁷

Im Parlamentarischen Rat war jedoch eine Parteienkonstellation zustande gekommen, die zum Ausgleich, zur Kompromissbereitschaft und Konsensbildung nötigte. Die großen Parteien CDU/CSU und SPD waren mit gleicher Stimmenzahl vertreten (je 27), so dass das Grundgesetz nur mit beider Zustimmung beschlossen werden konnte. Auch die kleineren Parteien hielten sich – mit fünf Abgeordneten der FDP und je zwei von Deutscher Partei und Zentrumspartei in etwa die Waage, während die KPD mit zwei Delegierten eine Außenseiterrolle einnahm. In den Auseinandersetzungen um strittige Artikel und deren Formulierung, bei der Abstimmung in den Ausschüssen vor allem, waren Mehrheiten praktisch nur miteinander zu bilden, zumindest mit der FDP und einer weiteren kleineren Partei. Die Folge war, dass die Liberalen in den Verfassungsberatungen zum „Zünglein an der Waage“ wurden und sich als vermittelnde, die christlichen wie die sozialistischen Tendenzen mäßigende Kraft profilieren konnten. Als weitere Konsequenz der Stimmenverteilung im Par-

lamentarischen Rat ergab sich, dass Streitfragen eher außerhalb der offiziellen Verfassungsarbeit in informellen Zirkeln oder sogar persönlichen Absprachen entschieden wurden als durch Debatten und Kampf Abstimmungen.

Noch bevor sich der Parlamentarische Rat am 1. September 1948 konstituierte, wurden so die wichtigsten Organisations- und Personallösungen interfraktionell abgesprochen. Während sich die SPD – mit den Stimmen der CDU/CSU – den für die Verfassungsberatungen strategisch zentralen Vorsitz des Hauptausschusses sicherte, den der sozialdemokratische „Star“ Carlo Schmid übernahm, konnte die CDU/CSU mit Unterstützung der SPD das Präsidentenamt besetzen, das als politisch einflusslos galt. Der Vorsitz der anderen Ausschüsse wurde zwischen den großen Fraktionen praktisch aufgeteilt, wobei auffällt, dass die für die wertentscheidenden Grundgesetznormen zuständigen Ausschüsse von Mitgliedern der CDU/CSU geleitet wurden: die Ausschüsse für Grundsatzfragen (Hermann von Mangoldt), für Organisation des Bundes sowie Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (Robert Lehr) und für Finanzfragen (Paul Binder); die SPD stellte die Vorsitzenden der Ausschüsse für Zuständigkeitsabgrenzung (Friedrich Wilhelm Wagner) und für das Besatzungsstatut (Carlo Schmid), die FDP musste mit dem Vorsitz des Wahlrechtsausschusses vorliebnehmen (Max Becker). Die Wahl des Ratspräsidenten fiel – mit den Stimmen aller Parteien außer den Kommunisten – auf Konrad Adenauer und brachte den Vorsitzenden der CDU der britischen Zone so in eine Position, in der er gegenüber den Militärgouverneuren wie gegenüber den Ministerpräsidenten, bis dahin die Hauptakteure im Prozess der Staatsgründung, zum „Sprecher der werdenden Bundesrepublik“ (Theodor Heuss) wurde. Was ihm als Reverenz für seine bekannte überlegene Art der Verhandlungsführung und als ehrende Krönung seiner Politikerlaufbahn zgedacht worden sein mochte, ver-

stand der 72-jährige als politisches Sprungbrett zur Erlangung der Kanzlerschaft im neuen Staat zu nutzen.

Die feierliche Eröffnung des Parlamentarischen Rates fand im Bonner zoologischen Museum statt („Museum König“), das eigentliche Tagungslokal war jedoch die Pädagogische Akademie. Durch die Fensterfassade ihres großen Sitzungssaals konnten die Delegierten täglich auf den Rhein blicken, der mit seinen Nebenflüssen und Kanalverbindungen von Main und Neckar bis Ems, Weser und Elbe wie ein Symbol der werdenden Bundesrepublik erschien. Die fast neun Monate währende Verfassungsarbeit des Parlamentarischen Rates vollzog sich nicht wie in einem Konklave, sondern in einer intensiven Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Die Beratungen standen nicht nur unter starkem Zeitdruck, sondern waren auch begleitet von vielfältigen Kontakten der Fraktionen, aber auch einzelner Delegierter mit den Militärgouverneuren oder den alliierten Verbindungsoffizieren, mit den Ministerpräsidenten, die als Gäste an den Beratungen teilnehmen konnten, wie selbstverständlich auch mit den verschiedenen Parteispitzen und den Vertretern der Interessen von Kirchen, Gemeinden, Gewerkschaften und anderer Gesellschaftsgruppen, nicht zu vergessen die Presse- und Rundfunkleute, über die alle Beteiligten versuchten, Resonanz in der Öffentlichkeit zu erzielen. An Eingaben mit Verfassungsvorschlägen, auch von einzelnen, bestand kein Mangel.¹⁸ Bezeichnend ist der Stoßseufzer eines amerikanischen Verbindungsoffiziers, dass offensichtlich jeder Deutsche, der etwas auf sich halte, einen Verfassungsentwurf in der Tasche trage.¹⁹

Der CDU/CSU-Fraktion im Parlamentarischen Rat bereiteten diese Verhältnisse umso stärkere Probleme, als sie sich noch nicht auf eine geschlossene Parteiorganisation stützen konnte. Die „Heterogenität der CDU/CSU mit ihren gegensätzlichen Gravitationszentren im Rheinland, in

Berlin und in Süddeutschland“, so ist zutreffend gesagt worden, „spiegelte sich auch in der innerparteilichen Verfassungsdiskussion“.²⁰ Nicht nur die – bis heute bestehende – Dualität der beiden „Schwesterparteien“ CDU und CSU erschwerte die christlich-demokratische Politik. Auch die Landesparteien der CDU besaßen aufgrund ihrer regionalen Entstehungsgeschichte nach 1945 unterschiedliche organisatorische und programmatische Profile, die durch eigenwillige Führungspersönlichkeiten noch verschärft wurden. Eine gewisse Dachkonstruktion bildete lediglich die Anfang 1947 gebildete Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands mit einem Generalsekretariat in Frankfurt am Main. Tatsächlich handelte es sich hierbei aber um nicht mehr als um eine Konferenz der Landesvorsitzenden von CDU und CSU, die nur wenig mit einer einheitlichen Parteizentrale zu tun hatte, wie sie die SPD unter ihrem Vorsitzenden Kurt Schumacher bereits seit 1946 in Hannover besaß. Vorsitzender der CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft war Adenauer, der Parteichef der in einem Zonenverband zusammengeschlossenen CDU-Landesverbände der britischen Zone. Zugleich gehörte er – auch als Präsident des Parlamentarischen Rates – dessen CDU/CSU-Fraktion als Mitglied an. In diesen drei Funktionen, die er mit Effekt zu verknüpfen wusste, trug er wesentlich dazu bei, dass die neue christlich-demokratische Parteiformation in der Bewährungsprobe des staatlichen Neuanfangs nicht zerbrach oder durch Vielstimmigkeit wirkungslos blieb. So hielt er etwa der Fraktion vor, dass sie sich „bei allen anderen Fraktionen der denkbar größten Unbeliebtheit“ erfreute. „Man wirft uns vor, wir verzögerten die Arbeiten durch unsere Uneinigkeit“.²¹ Tatsächlich war der Fall nicht selten, dass Entwürfe der zügig und sachbezogen arbeitenden Ausschüsse wieder in Frage gestellt wurden, weil sich in der Unionsfraktion noch keine einheitliche Meinung gebildet hatte. In einem der kritischen

Momente der Verfassungsberatungen, zu Jahresanfang 1949, sah sich deshalb Adenauer veranlasst, „als Vorsitzender der CDU der britischen Zone ... die führenden Leute aus der CDU/CSU und die Mitglieder des Parlamentarischen Rates unserer Fraktion“ nach Königswinter²² einzuladen, „um dort zu versuchen, Ordnung in unser Denken hineinzubekommen und eine geschlossene Front in unser Denken zu bringen. Sonst sind wir verloren ...“.²³

Die gemeinsame Arbeit im Parlamentarischen Rat ist also auch als eine wichtige Etappe der Parteiwerdung von CDU und CSU anzusehen. Auch Heinrich von Brentano, der spätere Außenminister der Bundesrepublik, räumte in der besagten Königswinterer Tagung am 8./9. Januar 1949 ein, „daß die CDU/CSU zu Beginn ihrer Tätigkeit noch nicht eine geschlossene Partei war, die mit einer einheitlichen politischen Weltanschauung an die Arbeiten herangehen konnte.“²⁴ Es erwies sich als äußerst mühsam, die verschiedenen konkurrierenden Überzeugungen und Konzeptionen in der CDU/CSU zu einem Konsens zusammenzuführen. Nicht nur Adenauer, als Präsident wie als Fraktionsmitglied, sondern auch der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion, Anton Pfeiffer (CSU), leisteten in diesem Sinn Schwerarbeit.

Die CDU/CSU hatte mit dem Handicap mehrerer Verfassungsentwürfe fertig zu werden, die aus den Leitsätzen und Programmaussagen der Gründungszeit erwachsen waren. Es gab die „Verfassungsrechtlichen Thesen“ der CDU der sowjetischen Besatzungszone und Berlins vom 23. April 1946, die unter dem Vorsitz Jakob Kaisers aufgestellt worden waren, des Vertreters Berlins im Parlamentarischen Rat. Es gab den vom Verfassungsausschuss der CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft angefertigten Entwurf von April 1947 („Heppenheimer Beschlüsse“), es gab die „Richtlinien für die künftige Verfassung“ vom 25. August 1947, die der nordrhein-westfälische Landtagspräsident Robert Lehr dem

Zonenbeirat der britischen Zone vorgelegt hatte, ferner den „Entschluß des Zonenausschusses der britischen Zone zur Frage der Neugestaltung Deutschland“ vom November 1947 und das Memorandum „Staatsaufbau im künftigen Deutschland“ des bayerischen Landtagspräsidenten Alois Hundhammer (CSU) sowie die „Grundsätze für eine Deutsche Bundesverfassung“, die der Ellwanger Kreis, aufgrund seiner Diskussionen seit März 1947, in Bad Brückenau im April 1948 formuliert und der CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft vorgeschlagen hatte; erstmals Anfang März 1947 zusammengekommen, vereinigte dieser Kreis Persönlichkeiten der Regierungsebene vor allem süddeutscher Länder zur Klärung von Fragen der zwischenzonalen Abstimmung und der Gestaltung Deutschlands, es gab schließlich den Versuch des Verfassungsausschusses der Arbeitsgemeinschaft, zwischen den Heppenheimer und den Bad Brückenauner Entwürfen eine Übereinstimmung herzustellen („Düsseldorfer Beschlüsse“).²⁵

Zur Ausarbeitung eines für die gesamte Union verbindlichen Verfassungsentwurfes ist es nicht gekommen. Mehr noch: Es fehlte überhaupt an einer von der Mehrheit der CDU/CSU-Delegierten akzeptierten Verfassungskonzeption. Das bedeutete, dass über zentrale Verfassungsfragen stets aufs Neue in der Fraktion um eine Einigung gerungen werden musste. Es stimmt daher einerseits, wenn Salzmann meint, dass dieser Umstand der Unionsfraktion viel Kraft gekostet und ihr „manche verfassungspolitische Niederlage“ eingebracht habe.²⁶ Andererseits schien es für die Verhandlungen mit der SPD, mit der zusammen ja das Grundgesetz beschlossen werden musste, auf jeden Fall praktischer, wenn keine Seite eigene Entwürfen vorlegte, sondern beide die Herrenchiemsee-Vorschläge zur gemeinsamen Grundlage machten. Diese pragmatische Ausgangshaltung vertrat Adenauer, und damit konnte er sich auch in der CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft und bei den Landes-

vorsitzenden der Union durchsetzen. Ein eigener Verfassungsentwurf der CDU/CSU wurde nicht in den Parlamentarischen Rat eingebracht.²⁷ Das hatte den Vorteil, den unterschiedlichen konkurrierenden Kräften und Richtungen im Unionslager wenig Möglichkeit zur grundsätzlichen Positionierung zu geben und sich in Verfolgung des politischen Interesses der Union gegenüber den anderen Parteien offen und flexibel halten zu können.

Die CDU/CSU-Fraktion, von deren Mitglieder sich die meisten erst im Parlamentarischen Rat persönlich kennenlernten, brauchte eine gewisse Zeit, um die weltanschaulichen Divergenzen und Programmunterschiede, die zu Beginn der Verfassungsarbeit zu Tage traten, durch politische Orientierung und Zielsetzung zu überbrücken. Nicht „jeden Lieblingsgedanken einer jeden Gruppe“ könne man verankern und zur Durchführung bringen. Im Interesse der Einheit der Partei und im Willen, „der Sache als Ganzes zu dienen“, seien „Opfer der Überzeugung“ erforderlich, so benannte Adenauer das Gebot der Stunde.²⁸ Die politische Generallinie der CDU/CSU ging am Ende dahin, das Grundgesetz mit großer Mehrheit zu beschließen, so bald wie möglich ein „nach außen sprachfähiges Organ in Form einer Bundesregierung“²⁹ zu haben und im künftigen Bundesparlament eine „sozialistisch-kommunistische Mehrheit“ zu verhindern.³⁰ In der schweren Krise des Parlamentarischen Rates im April 1949, als seine Fassung der bundesstaatlichen Ordnung durch die Alliierten verworfen worden war und die SPD daraufhin eine Einstellung der Beratungen erwog, unterstrich die CDU/CSU in einer Erklärung ihre gegensätzliche Position.³¹ Sie werde sich nicht davon abbringen lassen, „daß das Grundgesetz möglichst schnell unter Berücksichtigung der Interessen des deutschen Volkes und unter Berücksichtigung der politischen Realitäten, denen sich Deutschland nun einmal gegenüber sieht, verabschiedet wird.“

In einer – vermutlich von dem Kölner CDU-Gründer Leo Schwering verfassten – Wahlwerbeschrift von 1949 hat die CDU der britischen Zone ihren Kampf im Parlamentarischen Rat als Kampf um eine christliche Politik und eine wahre Demokratie dargestellt.³² Das war sicherlich in erster Linie gegen Vorwürfe seitens der Zentrums-
partei gerichtet, die CDU hätte nicht genug für die christliche Sache getan, aber sollte doch auch dem in der Öffentlichkeit entstandenen Eindruck entgegenwirken, die CDU/CSU habe bei der Grundgesetzarbeit mehr die politische Macht im Auge gehabt als die christliche Demokratie. Dass die CDU/CSU jedoch in einer „ernstlich nie gestörten fraktionellen Harmonie“ dafür gesorgt hätte, unter den allgemeinen Menschenrechten die „religiös-sittlichen Grundrechte“ im Grundgesetz zu verankern, ist denn doch übertrieben und war wohl mehr von dem Wunsch diktiert, sich vor einer bewusst christlichen Wählerschaft zu rechtfertigen. Richtig ist allerdings, dass die Unionsfraktion sich nicht in dem Maße mit persönlichen Zwistigkeiten und parteiinternen Rivalitäten herumzuschlagen hatte wie die SPD-Fraktion.³³ Richtig ist auch, dass die CDU/CSU einen wesentlichen Beitrag zum rechts-ethischen Fundament des Verfassungsstaates leistete. Richtig ist, dass christliches Ideengut im Grundgesetz in größerem Ausmaß verankert ist als sozialistisches. Für beide großen Fraktionen im Parlamentarischen Rat gilt aber, dass ursprüngliche Verfassungsvorstellungen und -vorschläge im Prozess der Verfassunggebung jeweils durch erhebliche Konzessionen beim Normeninhalt und bei der Normengestaltung verändert worden sind.

Nur wenige Grundbestimmungen sind deshalb genuin und wesentlich der Christlichen Demokratie zuzurechnen. Am eindeutigsten lässt sich der christliche Impuls im „Gottesbezug“ feststellen, wie ihn die Präambel des Grundgesetzes enthält, sowie in den sogenannten kultur-

politischen Artikeln, die das „Elternrecht“, das Schulrecht und das Staat/Kirche-Verhältnis (Konkordatsfrage) betreffen. Bei genauerem Hinsehen wird klar, dass es sich hierbei um jene Grundaussagen und Grundrechtskategorien handelt, die vor allem dem katholischen Bevölkerungsteil seit dem Kulturkampf im Bismarckreich lieb und teuer waren und deshalb in den Verfassungsberatungen auch von der sich in der Kulturkampftradition sehenden Zentrumsparterie am entschiedensten vertreten worden sind. Bei den gegebenen Mehrheitsverhältnissen vermochte die CDU/CSU, selbst im Verein mit den (katholischen) Zentrumsvertretern und den (protestantischen) Abgeordneten der Deutschen Partei, in diesen Fragen nur Minimallösungen durchzusetzen. Bei den anderen Verfassungsnormen und -prinzipien wie dem Grundsatz der Menschenwürde, der Grundrechtsordnung, dem Föderalismus, der Rechts- und Sozialstaatlichkeit, zu deren Voraussetzungen das christliche Menschenbild gehört, war die Grundwerte-Schnittmenge, der Konsensbereich mit anderen Parteien so groß, dass hier die Bestimmung des spezifisch christlich-demokratischen Gehalts, der Politik „aus christlicher Verantwortung“, eine Sache der Interpretation bleibt.

Wollte man derartiges versuchen, sollte man bedenken, dass die Verfassungsschöpfung von 1948/49 nicht mit der „Stunde Null“ zusammenfiel. Auf die Bedeutung der Weimarer Reichsverfassung für die Grundgesetzberatungen als negatives wie auch positives Vor-Bild ist schon hingewiesen worden. Das Grundgesetz war sowohl Rezeption der Weimarer Verfassung als auch – Walter Jellinek folgend – „gewollter Gegensatz“ zu Weimar und zur nationalsozialistischen Diktatur.³⁴ Als die Arbeit des Parlamentarischen Rates begann, hatte der demokratische Neuaufbau in Politik und Wirtschaft bereits tragende Fundamente des neuen Staatswesens gelegt. Maßgebende Entscheidungen waren schon gefallen, die nur noch einer verfassungsrechtlichen

Bestätigung in einer bundesstaatlichen Grund- und Rahmenordnung bedurften. In der amerikanischen und der französischen Zone waren bereits Länderverfassungen in Kraft getreten, die mit ihren Grundrechtsgarantien, ihrer Gewaltenteilung und ihren wirtschaftlich-gesellschaftlichen Ordnungsprinzipien „Richtpunkte“ bildeten, an denen sich der Parlamentarische Rat orientierte. Auch die ersten demokratischen Wahlen seit 1932 waren in den neu- oder wiedergegründeten deutschen Ländern und ihren Kommunen schon abgehalten worden. Zugleich hatte die Parteienlandschaft auf der Grundlage von Parteienfreiheit und gleichen Wettbewerbschancen wieder Formen angenommen, wobei sich insbesondere die Linksparteien zunächst noch an die organisatorischen und programmatischen Traditionen der Weimarer Republik anlehnten. Nach und nach waren seit Ende 1946 die amerikanische und die britische Zone zum Vereinigten Wirtschaftsgebiet zusammengeschlossen worden, mit deutschen Verwaltungsräten für Wirtschaft, Ernährung und Landwirtschaft sowie Verkehr und Postwesen. Mitte 1947 waren, gewissermaßen als Organe einer wiedererstehenden deutschen Staatsgewalt (Hermann von Mangoldt), der Frankfurter Wirtschaftsrat als gesetzgebende Körperschaft – sozusagen Vorläufer des Deutschen Bundestags – und der Exekutivrat hinzugekommen, in dem die acht Länder der Bizone vertreten waren. Noch vor der Konstituierung des Parlamentarischen Rates war auch die Währungsreform durchgeführt worden (20. Juni 1948), die in Verknüpfung mit der von Ludwig Erhard initiierten Wirtschaftsreform (Leitsatzgesetz über die Freistellung von Waren und Leistungen von Bewirtschaftungs- und Preisvorschriften) eine wesentliche Voraussetzung für die als Soziale Marktwirtschaft bezeichnete Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland darstellte. Das Grundgesetz garantiert die Grundwerte und Prinzipien, die ermöglichen

sollen, dass diese Ordnung im Sinne des Gemeinwohls wirksam wird.

So entsprach es christlich-demokratischem Staats- und Gesellschaftsverständnis, nach dem die Verfassung die Normen und Institutionen vorgeben müsse, „die es dem Menschen ermöglichen, seine körperlichen und geistigen Anlagen zu entwickeln, seine Persönlichkeit innerhalb der durch die natürlichen Sittengesetze gegebenen Schranken frei zu entfalten“ (Süsterhenn am 8. September 1948). Bei der Begründung ihres Antrags zu Art. 1, Abs. 2 GG legte die CDU/CSU „unbedingt“ Wert darauf, auch verfassungsrechtlich festzulegen, „daß die menschliche Freiheit durch sittliche Verpflichtungen gebunden wird“.³⁵ In dieser personalistischen Grundhaltung unterscheidet sich die Christliche Demokratie von Sozialdemokraten und Liberalen auch heute.

3. Grundbestimmungen

Als „Credo“ des neuen Zeitalters hat der Historiker Jules Michelet die französische Constitution von 1791 mit der vorausgehenden Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte charakterisiert. In ähnlicher Weise könnte das Grundgesetz – mit seinem Bekenntnis zur Menschenwürde und zur Höchststrangigkeit der mit unmittelbarer Geltungskraft Legislative, Exekutive und Judikative bindenden Grundrechte – das „Credo“ des neuen Deutschlands genannt werden, das aus den Trümmern und der Schande eines unmenschlichen Größenwahns den Weg in eine bessere Zukunft suchte. Dem Parlamentarischen Rat und damit dem Grundgesetz hat die Staats- und Verfassungslehre gelegentlich ein „Legitimationsdefizit“ nachgesagt, weil beide unter Kontrolle der Besatzungsmacht, ohne Beteiligung der „Nation“ und ohne Volksentscheid ins Leben gerufen worden seien. Dabei wird nicht genügend bedacht, dass die Legiti-

mierung der Verfassunggebung von 1948/49 vom Menschen und seiner Personatur her erfolgt ist. So ist in der Präambel von der Verantwortung vor *den Menschen* die Rede, und Art. 3, Abs. 1 bestimmt, dass *alle Menschen* vor dem Gesetz gleich sind, die Fundamentalnorm des Grundgesetzes, die Menschenwürde (Art. 1), gar nicht zu erwähnen. Hier ist der Einfluss christlich-personalistischer Vorstellungen auf das Bonner Grundgesetz konkret wirksam und fassbar. Unter anderem, wohlgemerkt. Der rechtsethische Gehalt der Grundgesetznormen ist vielmehr als historische Synthese naturrechtlicher, idealistischer, liberaler und sozialvernünftiger Staats- und Gesellschaftsvorstellungen aufzufassen.³⁶ Den Verfassungsschöpfern war es ein grundsätzliches Anliegen, Wertorientierungen und Institutionen des demokratisch-parlamentarischen Systems zu einer „Sinneinheit“ zu verbinden. Ein „anderer Geist“ sollte die Verfassung beherrschen, wie der CDU-Abgeordnete von Mangoldt im Plenum des Parlamentarischen Rates erklärte.³⁷ Anders als bei der Constitution von 1791, bei der die Grundrechte in einer besonderen Erklärung vorweg proklamiert, und anders als bei der Weimarer Reichsverfassung, bei der die „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“ im zweiten Hauptteil aufgezählt sind, stehen die Grundrechte des Grundgesetzes als unmittelbar geltendes Bundesrecht am Anfang, sie „regieren“ sozusagen das ganze Verfassungswerk. Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland beruht auf Grundbestimmungen, die nicht das Volk und nicht den Staat in den Mittelpunkt stellen, sondern die Person in ihrer Verantwortung vor Gott und den Menschen.

Verantwortung vor Gott und den Menschen

Der „Gottesbezug“, wie er sich in den Anfangsworten der Präambel findet, geht in seinem Wortlaut auf den Entwurf der DP-Fraktion im Parlamentarischen Rat zurück, der

vom späteren Bundespräsidenten Theodor Heuss (FDP) als Kompromissformel gegen die von der CDU/CSU geforderte *Invocatio Dei*, die Anrufung Gottes, unterstützt wurde. Die aus der CDU/CSU vorgeschlagene vermittelnde Formulierung „Im Vertrauen auf Gott und die sittlichen Kräfte des deutschen Volkes“ kommentierte Heuss im Ausschuss für Grundsatzfragen mit der Heiterkeit hervorruhenden Bemerkung, dann hieße es draußen, „der liebe Gott ist der Beitrag der CDU, die sittlichen Kräfte sind von der Sozialdemokratie“.³⁸ So ist schließlich nur die *Nominatio*, die Nennung Gottes, in den Vorspruch des Grundgesetzes aufgenommen worden. Der von Zentrum und DP sekundierte Versuch der CDU/CSU, in Art. 1, Abs. 2 die Menschenrechte als Gottesgesetz, als „von Gott gegeben“ geltend zu machen, fand die mehrheitliche Ablehnung durch SPD und FDP. Zur Begründung des christlich-demokratischen Antrags führte Süsterhenn (CDU) an, dass eine solche Fassung „schärfer und prägnanter“ den vorstaatlichen Charakter der Freiheitsrechte betone.³⁹ Die Verankerung im Metaphysischen sollte sich in erster Linie gegen das positivistische materialistische Staatsverständnis richten, das den Staat zur Quelle allen Rechts erhoben hatte. Die Kernaussage heißt: Alle staatliche Macht ist begrenzt, ist relativ, und alles politische Handeln ist rechenschaftspflichtig gegenüber dem transzendenten Sein, dem Urprinzip, der Schöpfung, für Christen eben dem persönlichen Gott. Für die CDU/CSU ging es hauptsächlich darum, dem Grundgesetz „diese letzten Endes sittliche, ethische Qualifikation“ (Süsterhenn) zu geben.⁴⁰

Die CDU/CSU konnte sich bei ihren Vorschlägen auf ähnliche Wendungen in einigen deutschen Landesverfassungen und in Verfassungen anderer europäischer Länder berufen. Im Jahr 1991 hat die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat über die Streichung des Gottesbezugs in der Präambel des Grundgesetzes debattiert. Bei der Ablehnung eines entsprechenden

Antrags ist noch einmal hervorgehoben worden, dass die Bezugnahme auf Gott weder die Verpflichtung des einzelnen noch die Ausrichtung der Verfassung auf das Christentum bedeutet. Es handle sich, in Erinnerung an die menschenverachtende nationalsozialistische Gewaltherrschaft sowie im Eingeständnis der Fehlbarkeit und Endlichkeit des Menschen, um die Absage an einen relativistischen Gesetzespositivismus und um die Anerkennung überstaatlicher, universeller Werte. Die Bezugnahme auf Gott stellt in diesem Sinn das Grundgesetz insgesamt in die Dimension von Verantwortung.

In der Diskussion um eine EU-Verfassung haben die Befürworter eines „Gottesbezugs“ ähnlich argumentiert. „Gott“ stehe in der Verfassung als Metapher für das übergeordnete Gewissen und Gedächtnis. Es stehe zudem außer Frage, dass die kulturelle und historische Gemeinsamkeit Europas gerade in seinen durch das Christentum vermittelten Wertüberzeugungen und Denktraditionen gründe.⁴¹

Die Würde des Menschen

Artikel 1, Abs. 1 des Grundgesetzes statuiert als obersten Grundsatz der Verfassung und als Leitprinzip ihrer Grundrechtsordnung die Unantastbarkeit und den Schutz der Menschenwürde. Im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates erklärte der Sprecher der CDU/CSU von Mangoldt, „daß für uns das Wichtigste, das am Anfang zu stehen hat, die Betonung der Menschenwürde ist“.⁴² Als Grundlage des gesamten Grundgesetzes sollte demnach die Menschenwürde nicht nur im Schutze des Staates stehen, sondern auch vor der staatlichen Ordnung geschützt werden. Wie keine andere grundgesetzliche Wertentscheidung hat diese Forderung ihren Ursprung im christlichen Verständnis vom Menschen und im christlichen Sittengesetz. Doch sind die ethischen Grundlagen der Menschen-

würde im Parlamentarischen Rat auch bereits universaler aufgefasst worden. Theodor Heuss etwa wollte auf eine „Formung“ von Art. 1, Abs. 1 hinaus, die der eine theologisch, der andere philosophisch, der dritte ethisch verstehen könne.⁴³ Schon der Herrenchiemseer-Verfassungsentwurf hatte den Würdebegriff aufgenommen. Sicherlich war auch der erste Artikel der UN-Menschenrechtserklärung vom 10. Dezember 1948 bei der Aufnahme der Menschenwürde ins Grundgesetz von Einfluss.

Es handelt sich bei der Fundamentalnorm des Grundgesetzes um keine bloße Erklärung, sondern um ein Verfassungsgebot mit umfassendem Geltungsanspruch für die Grundrechte, für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Seine antitotalitäre Substanz ist evident. Die Entrechtungs- und Verfolgungserfahrungen aus der Schreckenszeit des Hitler-Reiches, das „Nie wieder“ der Überlebenden sind hier gleichsam verarbeitet worden. Heute zeigt sich freilich, dass mit der zeitlichen Distanz zum antitotalitären Konsens der Nachkriegsjahre und mit der pluralistischen Gesellschaftsentwicklung der Bundesrepublik die Menschenwürde für alle möglichen Bereiche selbstverwirklichender Lebensgestaltung in Anspruch genommen wird, was ihre juristische Bewertung und Konkretisierung zunehmend erschwert.⁴⁴ Ist die Würde des Menschen, so hat Böckenförde diesbezüglich gefragt⁴⁵, „die metaphysische Verankerung seines personalen Seins, aus der die Menschenrechte fließen und die selbst jeder Disposition entzogen ist“ oder meint die Menschenwürde primär das Recht auf „Selbstbestimmung und Selbstdarstellung, gewissermaßen als der höchste Gipfel der Menschenrechte“? Bedarf es zu ihrer Begründung des Rückgriffs auf etwas Transzendentes oder lässt sie sich mit den Mitteln autonomer menschlicher Vernunft begründen? Andere rechtstheoretische Schulen versuchen die Menschenwürde als Diskursbegriff zu konstruieren, als Kategorie der Mit-

menschlichkeit, ohne seinsgegebene Qualität, sondern von den gesellschaftlichen Verhältnissen abhängig.⁴⁶

Die christlich-demokratischen Vertreter im Parlamentarischen Rat orientierten sich am christlichen Menschenbild, das die Anerkennung einer schützenswerten personalen Würde als ethischer Leitkategorie und die Vorstellung vor- und überstaatlicher, in der Natur des Menschen und der menschlichen Lebensgemeinschaften liegender Rechte einschließt.⁴⁷ Es sollte verhindert werden, dass der Mensch zum bloßen Objekt, zum Mittel im Interesse einzelner oder einer Gruppe oder des Staates herabgewürdigt werde. Für von Mangoldt war die Menschenwürde eine Einheitsidee, die „in engstem Zusammenhang mit den Freiheitsrechten“ steht.⁴⁸

Bindende Grundrechte

Von den Schöpfern des Grundgesetzes wurden nach dem umfassenden „Obersatz“ der Menschenwürde die Menschenrechte an den Anfang des Grundgesetzes gestellt, nicht als Programmsätze, sondern als unmittelbar geltendes und bindendes Recht. Der Vergleich mit dem Weimarer Verfassungswerk ist hierbei sehr aufschlussreich. Pointiert ist gesagt worden: In der Weimarer Reichsverfassung galten die Grundrechte nur nach Maßgabe der Gesetze; im Grundgesetz gelten umgekehrt die Gesetze nur nach Maßgabe der Grundrechte.⁴⁹ Es sei auch an Carlo Schmidts Diktum erinnert, wonach die Grundrechte das Grundgesetz „regieren“ müssen. So ist es beispielsweise grundgesetzlich nicht möglich, wie es in der Weimarer Republik aufgrund der Verfassungskompetenzen des Reichspräsidenten der Fall war, Grundrechte in Gänze oder in Teilen zu suspendieren. Grundrechte dürfen nach dem Grundgesetz „in keinem Fall“ in ihrem Wesensgehalt angetastet werden (Wesensgehaltgarantie Art. 19, Abs. 2), sie sind damit vor verändernden Eingriffen des Gesetzgebers geschützt.

Das Plenum des Parlamentarischen Rates war sich jedenfalls schon in der ersten Grundsatzdebatte über die Aufnahme eines Grundrechtskatalogs in das Grundgesetz einig. Es bestand auch Übereinstimmung darin, dass dieser Katalog sich auf die „klassischen“ individuellen Freiheitsrechte beschränken sollte. Dafür war insbesondere die CDU/CSU eingetreten. Der Unterschied zwischen Christlichen Demokraten und Sozialdemokraten sowie Liberalen bei der Ausgestaltung des Grundrechtsteils lag hauptsächlich in der Begründung, die von den einen aus dem Naturrecht und dem Wesen des Menschen selbst, von den anderen mehr aus der emanzipatorischen Geschichte der Grundrechte als Abwehrrechte gegen jegliche Formen von Staatsallmacht bezogen wurde.

Die starke Aufwertung und konkrete Ausgestaltung der Grundrechte, wie sie in Art. 2 bis 19 GG vorgenommen worden sind, waren vor allem darauf abgestellt, das neue Staatswesen gegen „Weimarer Zustände“ abzusichern und staatsabsolutistische oder gar totalitäre Gefahren abzuwehren. „In den Grundrechten“, so charakterisierte der Vorsitzende des Ausschusses für Grundsatzfragen, der CDU-Abgeordnete von Mangoldt (CDU), die Motive des Parlamentarischen Rates, „sollte also das Verhältnis des einzelnen zum Staate geregelt werden, der Allmacht des Staates Schranken gesetzt werden, damit der Mensch in seiner Würde wieder anerkannt werde. Dabei wurden diese Rechte als vorstaatlich betrachtet, und zwar je nach dem weltanschaulichen Standpunkt als von Gott gegebene und angeborene oder als naturgegebene und unveräußerliche Rechte“.⁵⁰

In den Verfassungsberatungen kam zwar auch die Aufnahme von Rechtssätzen über „Lebensordnungen“ wie die „unechten“ sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Grundrechte (Recht auf Arbeit, auf Nahrung, auf Wohnung, auf Bildung, aber auch das Elternrecht) zur Sprache – solche Forderungen kamen von den Kommunisten im Na-

men des „arbeitenden Volkes“ mit Hinweis auf den Verfassungsentwurf des Volksrats der SBZ, aber auch von Gewerkschaften und Kirchen. Jedoch setzte sich im Parlamentarischen Rat die Meinung durch, „daß wir diesen Forderungen zwar dem Inhalte nach sympathisch gegenüberstünden, aber aus der verfassungspolitischen Lage nicht aufnehmen können“ (Walter Menzel, SPD).⁵¹ Die Gründe für die Bedenken waren wohl zunächst praktischer Natur. Die Beratungen wären „ins Uferlose“ (Carlo Schmid)⁵² gegangen, der vorgegebene Termin und die angestrebte große Mehrheit bei der Verabschiedung des Grundgesetzes wären dadurch in Frage gestellt worden. Auch wollte man angesichts der gewaltigen Aufgaben des Wiederaufbaus von Staat und Gesellschaft den Gestaltungsraum des künftigen Gesetzgebers nicht unnötig einengen, ganz abgesehen davon, dass schwierige Probleme der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern entstanden wären; und schließlich empfand man es als Widerspruch, gültige Lebensordnungen für ein Provisorium zu schaffen. Bis heute ist das Grundgesetz bei den „Lebensordnungen“ und bei neuen „Staatszielen“ zurückhaltend geblieben. Deren Gestaltung überlässt es weitgehend der Politik. Denn je mehr Staatsaufgaben und Gesetzgebungsaufträge eine grundrechtliche Verankerung fänden, desto mehr Eingriffsmöglichkeiten und Zwangsmittel wüchsen dem Staat auch zu. Das aber könnte die von den Verfassungsgebern gewollte Basis des Grundgesetzes nach und nach unterminieren: das Prinzip demokratischer Freiheit und Pluralität.

Bundesstaatlichkeit

Das Grundgesetz hat in Art. 20, Abs. 1 die Bundesrepublik Deutschland als „demokratischen und sozialen Bundesstaat“ konstituiert. Der deutsche Föderalismus ist ein staatsgestaltendes Verfassungsprinzip und verfassungs-

rechtlich unabänderlich. Lediglich die Ausformung des Bund/Länder-Verhältnisses durch Verteilung hoheitlicher und gesetzgeberischer Kompetenzen sowie durch die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes ist verfassungsändernden Reformen zugänglich, ebenso die Neugliederung von Ländern. Für den Parlamentarischen Rat gab es zum bundesstaatlichen Neuaufbau der Demokratie keine Alternative. Die historischen Traditionen des Deutschen Bundes und des Reiches, die Reaktion auf den nationalsozialistischen Zentralismus und die Vorgaben der westlichen Besatzungsmächte drängten nach einer föderalistischen Ordnung, ganz abgesehen davon, dass ja die Länder als demokratische Verfassungsstaaten bereits existierten.

So war im Parlamentarischen Rat weniger der Föderalismus als Prinzip als die konkrete föderative Gestaltung der Verfassung in der Bandbreite zwischen völliger Eigenstaatlichkeit der Länder und „unitarischem“ Bundesstaat mit dezentralisierter Verwaltung umkämpft. Der Streit wurde nicht nur zwischen, sondern auch in den Fraktionen ausgetragen. Inhaltlich ging es dabei vor allem um die Vertretung der Länderinteressen im Bund (Zweite Kammer), um die Finanzverwaltung, namentlich die Beteiligung am Steuerertrag, und um die Zuständigkeitsverteilung in der Gesetzgebung. Die Politik der CDU/CSU wollte erreichen, „daß die Länder, sowohl was die Sachgebiete angeht, als auch was ihre finanzielle Existenz angeht, absolut gesichert sind“ (Adenauer)⁵³. Das sollte einem zentral gelenkten politischen System, zu dem Teile der SPD neigten, keine Chancen geben. Am Ende der Auseinandersetzung stand ein allseitiger Kompromiss, dessen gemeinsamer Nenner die Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern im Sinne von Machtbegrenzung und Kontrolle der Machtausübung war. Der Föderalismus als Prinzip zur Organisation der demokratischen Gesellschaft kam darüber zu

kurz. Süsterhenn (CDU) hatte in der 2. Plenarsitzung des Parlamentarischen Rates – unter Zitierung Montesquieus – „eine pluralistische Gestaltung von Staat und Gesellschaft“ gefordert, „die jede Machtzusammenballung an einer Stelle verhindert“. Dass sich gerade die CDU/CSU „am entschiedensten für den Föderalismus ausgesprochen“ hat⁵⁴, erklärt sich aus einem Föderalismusverständnis, das unter dem Einfluss der katholischen Soziallehre Elemente anderer Sozialprinzipien wie der Subsidiarität und Solidarität in sich aufnahm. „Der föderalistische Gedanke reicht viel weiter“, hat Adenauer bekräftigt, „er besteht darin, daß alles dasjenige, was das kleinere Organ tun kann, vom kleineren Organ getan werden muß“.⁵⁵ Für den bayerischen Ministerpräsidenten Ehard war der Föderalismus gar eine „Geisteshaltung“, ein „den ganzen Menschen, die ganze Gesellschaft und den gesamten öffentlichen Bereich umfassendes und durchdringendes staatsethisches Prinzip“⁵⁶. Mit ihrem vom Verständnis des Staates als Organismus bestimmten Vorschlag einer gänzlichen Gleichberechtigung von zweiter Kammer (Bundesrat) und Bundestag scheiterte jedoch die CDU/CSU. Die schließliche „abgeschwächte“ Bundesratslösung (Bundesrat aus Mitgliedern der Landesregierungen mit suspensivem Veto) wurde aufgrund einer Vier-Augen-Absprache zwischen Ehard (CSU) und dem stellvertretenden Vorsitzenden der SPD-Fraktion, Walter Menzel, gefunden.

Das Endergebnis gefiel niemandem so recht, auch nicht den alliierten Militärgouverneuren, denen das föderative Strukturprinzip, wie sie es vorgegeben hatten, vor allem bei der Gliederung der Bundes- und Landesfinanzverwaltung zu wenig verwirklicht erschien (Memorandum vom 2. März 1949). Obwohl der Bundesrepublik so ein reiner „dualer“ Föderalismus abgeht, ist sie mit dem vom Parlamentarischen Rat geschaffenen dynamischen „Verbundföderalismus“, der den Bundesstaat und die Gliedstaaten

durch Aufgaben- und Gesetzgebungsverteilung sowie administrative Kooperation stark miteinander verknüpft, bis heute im großen und ganzen gut gefahren. In den 60 Jahren seit den Beratungen des Parlamentarischen Rates sind die bundesstaatlichen Bestimmungen des Grundgesetzes im übrigen mehrmals dem politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel durch verfassungsändernde „Föderalismusreformen“ angepasst worden. So gilt weiterhin: „Die bundesstaatliche, föderative Verfaßtheit ist ein Eckpfeiler der zweiten deutschen Demokratie“.⁵⁷

Rechtsstaatlichkeit

Die Wiederaufrichtung von Recht und Gerechtigkeit, die „Wiederherstellung der vollkommenen Majestät des Rechts“, wie es in dem Regierungserklärungsentwurf von Carl Friedrich Goerdeler und Ludwig Beck 1944 heißt, war eine der Hauptforderungen des deutschen Widerstandes gegen Hitler und ging von da unmittelbar in die Programmatik der sich nach der deutschen Kapitulation wieder neu bildenden Parteien über. So hieß es bei der Gründung der CDU: „Das Recht muß wieder die Grundlage des ganzen öffentlichen Lebens werden“ (Berlin) und „Der Rechtsstaat wird wiederhergestellt“ (Rheinland). Die Ausgestaltung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips verband sich zum einen mit einer strikten Durchführung der Gewaltenteilung, die die Unabhängigkeit der Justiz garantiert, zum anderen mit einer Abkehr vom rein formalen Rechtsstaatsbegriff. Die Rechtsstaatlichkeit sollte auf dem materiellen Fundament der Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität aufbauen und den Primat des Rechts gegenüber der Staatsmacht sichern.

Alles staatliche Handeln sollte sich wieder an der Idee der Gerechtigkeit orientieren und gesetzlich begründet sein. Wichtige rechtsstaatliche Elemente⁵⁸ sind die Rechtsgleich-

heit, die Rechtssicherheit, der Rechtsschutz des Bürgers gegen staatliche Anordnungen und das Verbot der Rückwirkung von Gesetzen; für die vollziehende Gewalt sollte die Gesetzmäßigkeit gelten, Gesetzgebung und Gesetzeshandhabung sollten wieder demokratisch legitimiert sein, die Rechtsprechung an Recht und Gesetz gebunden sein und unter Einhaltung fester Verfahrensregeln erfolgen, die Verfassungsbeschwerde für jeden Bürger möglich werden. Hierin waren sich die Gestalter des Grundgesetzes unterschiedslos einig. In diesem Sinn legten sie für das neue Gemeinwesen die Grundsätze eines „republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ fest (Art. 28, Art. 1 GG). Staat und Rechtsordnung wurden damit nicht nur auf die republikanische Regierungsform, die demokratischen Verfassung, sondern auch auf das „Streben nach einer gerechten, gleichmäßigen Gestaltung der menschlichen Beziehungen“ (Ulrich Scheuner) verpflichtet. Die Gesetze sollten auch „sozial“ sein, nicht zum Zweck umfassender Versorgung oder Fürsorge und nicht einseitig orientiert an einem bestimmten Gesellschaftsmodell, sondern unter Achtung der personalen Freiheit im Sinne von Teilhaberechten, von Chancen- und Wettbewerbsgleichheit, von Schutz- und Forderungsrechten des einzelnen gegenüber gesellschaftlichen Interessen, Mächten und Gruppen. Die zentrale Bedeutung der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit, die das Grundgesetz in einem außerordentlichen weiten Umfang ausgebildet hat, ist in diesem Zusammengang besonders hervorzuheben.

Die Rechtsstaatsordnung des Grundgesetzes war die Doppelantwort auf den „relativistischen Irrtum“⁵⁹, der den Weimarer Rechtsstaat zu Fall gebracht hatte, und auf den totalen, die Rechtsstaatsidee verhöhnenden Staat der Nationalsozialisten. Der Parlamentarische Rat verankerte im Grundgesetz mit den „bindenden“ Grundrechten so zugleich das Prinzip der „wehrhaften Demokratie. Die Wert-

haftigkeit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verlangte auch Wehrhaftigkeit. Nie wieder sollte ihren Feinden gestattet sein, sich eine neutrale, wertrelative Legalität zunutze zu machen, um freiheitliche Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu zerstören. Wer die Grundrechte für die Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung missbraucht, verwirkt sie (Art. 18 GG); Vereinigungen, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten (Art. 9, Abs. 2); ebenso können politische Parteien, die darauf ausgehen, die grundgesetzliche Verfassungsordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, verboten werden (Art. 21, Abs. 2). Auch die Instrumente des Strafrechts können zum Demokratieschutz eingesetzt werden, etwa zur Abwehr von Gewaltaktionen. Diese Schutzbestimmungen der „wehrhaften“ (bzw. auch) „streitbaren Demokratie“ des Grundgesetzes richteten sich bislang fast ausschließlich gegen den politischen Links- und Rechts-Extremismus.⁶⁰ Gegenwärtig ist jedoch auch eine ganz neuartige, mit Gewaltbereitschaft und Terrorismus einhergehende Bedrohung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Gestalt des militant-fundamentalistischen Islamismus entstanden. Es wird zur Zeit darüber debattiert, ob gegenüber dieser äußerst ernststen Herausforderung des Rechtsstaats sein bestehendes Instrumentarium von Justiz, Verfassungsschutz und Polizei zur Gefahrenabwehr ausreicht oder ob die Sicherheitsgesetze verschärft und die Möglichkeiten von Grundrechtseingriffen ausgeweitet werden sollen. In dem einen wie dem anderen Fall sollte für den Gesetzgeber wie für die rechtsprechende Gewalt die Verpflichtung, „aus dem Geist dieses Grundgesetzes zu handeln“, gelten, auf die Adolf Süsterhenn bei der Beratung über die Bundesgerichte im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates abgehoben hat.⁶¹

Sozialstaatlichkeit

Die Verfassungsprinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Bundesstaatlichkeit erscheinen im Grundgesetz in der Verbindung mit der Eigenschaft des „Sozialen“ (Art. 20, Abs. 1 und Art. 28, Abs. 1). Daraus ergibt sich für die Bundesrepublik Deutschland die Sozialstaatlichkeit als Verfassungsdirektive (Sozialstaatsgebot) im Sinne einer „alle Staatsgewalten bindenden Staatsleitlinie“⁶². Die deutsche Demokratie hat einen sozialstaatlichen Charakter (Sozialstaat).

Historisch betrachtet, verwundert es nicht, dass in der Not dieser ersten Nachkriegsjahre, als eine Wahlwerbung „Brot, ein Obdach und Arbeit“ (CDU der britischen Zone) lautete, der Staat als soziales Zweckgebilde begriffen und das Soziale als unmittelbarer Gestaltungsaufgabe des Gesetzgebers konstituiert wurde. Die verfassungsmäßige Verpflichtung war auf eine menschenwürdige Sozialordnung gerichtet, die die freiheitliche Struktur von Staat und Gesellschaft bewahrte, ein sozialistisches System aber ablehnte. In diesem Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates haben christliche Sozialethik, insbesondere die katholische Soziallehre, und rationales Naturrechtsdenken, das die Sozialdemokratie damals zur Abgrenzung vom marxistischen Sozialismus rezipierte, ihren Niederschlag gefunden.⁶³ Die Grundbestimmung der Sozialstaatlichkeit war denn auch kein Streitthema zwischen den Fraktionen. Die Formulierung von Art. 21, Abs. 1 GG geht auf einen Antrag der Deutschen Partei zurück, den die CDU/CSU unterstützte.⁶⁴ Eine sozialpolitische Programmatik wurde damit – selbst ansatzweise wie etwa im Abschnitt der Weimarer Reichsverfassung über das „Wirtschaftsleben“ – nicht verbunden.

Die Sozialcharakterisierung der Rechts- und Bundesstaatlichkeit steht gewissermaßen stellvertretend für die

sozialen Grundrechte, auf deren Aufnahme der Parlamentarische Rat verzichtete. Das Sozialstaatsprinzip ist im Grundgesetz inhaltlich und institutionell nicht näher bestimmt, sondern im Hinblick auf die völlige Ungewissheit künftiger Entwicklungen bewusst offen formuliert worden. Es benennt einen „konkretisierungsbedürftigen Verfassungsauftrag“ (Rupert Scholz), der die Politik – Gesetzgeber und Regierung – zur konkreten rechtlichen Ausfüllung oder Aktualisierung nach Maßgabe veränderter gesamtgesellschaftlicher Problemlagen verpflichtet. Die politischen Ziele des Sozialstaats orientieren sich an materieller Sicherheit, individueller Unabhängigkeit und gesellschaftlicher Solidarität.⁶⁵ Zu den wichtigsten Ordnungs- und Leistungsbereichen gehören die Gewährleistung des Existenzminimums, die Sicherung der Grundversorgung (zivilisatorische Daseinsvorsorge), die Überwindung sozialer Ungleichheiten, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und das System der Sozialversicherung.⁶⁶

Seine grundlegende Konkretisierungsphase, man kann auch sagen, seine Konstitutionsphase, erfuhr der Sozialstaat der Bundesrepublik mit den sozialpolitischen Weichenstellungen in den Legislaturperioden von 1949 bis 1966⁶⁷ (Bundesversorgungsgesetz 1950, Sozialer Wohnungsbau 1950 und 1956, Lastenausgleich 1952, Rentenreform 1957, Kindergeld, Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand 1961 und 1965, Sozialhilfegesetz 1961). Er entfaltete sich mit den Erfolgen der „Sozialen Marktwirtschaft“, die das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit sozialem Ausgleich verband. Das bedeutete die Abhängigkeit der „sozialstaatlichen“ Leistungen von der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft. Der „dritte Weg“ zwischen marktwirtschaftlichem Kapitalismus und planwirtschaftlichem Sozialismus, wie die Soziale Marktwirtschaft oft bezeichnet wird, beruht einerseits auf einer freien Gesellschaft und auf freiem Wettbewerb, andererseits auf

ordnungspolitischen Grundlagen und Rahmenbedingungen, die als staatliche Aufgabe definiert sind. „Grundgesetzlich“ bilden Staatsverfassung, Wirtschaftsverfassung und Arbeitsverfassung eine Einheit.⁶⁸ Bestimmend für die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes sind die in ihm niedergelegten Grundsätze der freien Persönlichkeitsentfaltung (Vertragsfreiheit, freie Berufswahl, Koalitionsfreiheit, Privateigentum, Gewerbe- und Unternehmerfreiheit, Freizügigkeit usw.), die ein privatautonomes Wirtschaften garantieren, und die Sozialstaatsklausel, die den Staat zur sozialen Korrektur verpflichtet. Die freie Marktwirtschaft ist nicht aus sich selbst heraus oder aus moralischer unternehmerischer Gewissenspflicht sozial, sondern weil sie dank des Grundgesetzes in einen durch politische Entscheidungen formierten Ordnungsverbund mit dem Sozialstaat gezwungen wird. Damit gelten auch für sie die verfassungsmäßigen Grundwerte Freiheit, Gleichheit und Solidarität. „Soziale Marktwirtschaft“, so ist prägnant gesagt worden,⁶⁹ „ist die Verwirklichung des Wertsystems der Grundrechte im Bereich der Wirtschaft“. Der Sozialstaat geriet in die Krise, als sich seit den 1970er Jahren die Verzahnung von Sozial- und Wirtschaftspolitik aufzulösen begann. Gegenwärtig wird das Verfassungsprinzip der Sozialstaatlichkeit durch den demographischen Wandel und die ökonomische Globalisierung der härtesten Belastungsprobe seiner 60-jährigen Geschichte unterworfen.⁷⁰

Schutz von Ehe und Familie und das natürliche Recht der Eltern

Die Aufnahme der sogenannten „kulturpolitischen“ Artikel (Art. 6 und 7 GG) über den Schutz von Ehe und Familie und über das Elternrecht in den Grundrechtekatalog des Grundgesetzes war ein Hauptanliegen von CDU/CSU, Zentrumsparterie und Deutscher Partei bei den Verfassungs-

beratungen 1948/49. Der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf hatte entsprechende Bestimmungen nicht vorgesehen. Erstmals hatte die Weimarer Reichsverfassung von 1919 Ehe und Familie unter ihren Schutz gestellt (Art. 119), wobei eine ältere Denktradition, der beide Institutionen als Keimzellen jeder menschlichen Gemeinschaft, insbesondere auch des Staates galten, eine Rolle spielte. Das Elternrecht war von der Weimarer Reichsverfassung ganz unter den Begriff der Erziehung gestellt worden (Art. 120). Der Elternwille, über die Teilnahme eines Kindes am Religionsunterricht und über die Grundform der Schule zu bestimmen (Gemeinschafts-, Bekenntnis oder Weltanschauungsschule), war darin nicht eingeschlossen.

Es handelte sich bei beiden Materien also um verfassungsrechtliche Neuerungen, die als Wertentscheidungen eine Reaktion auf den totalen Staat des Nationalsozialismus waren. Für die CDU/CSU gehörten ihre Anträge für den Schutz von Ehe und Familie sowie für das Elternrecht „in den Bereich entscheidender weltanschaulicher Fragen“, und deshalb maß sie diesem ganzen Komplex auch „allergrößte Bedeutung“ bei.⁷¹ Im Grundsatzausschuss führte dazu die Abgeordnete Helene Weber aus: Die Familie gehöre zu den natürlichen Gemeinschaften, sie sei „die Grundlage aller Gemeinschaften und alles volks- und staatlichen Lebens“.⁷² Der Argumentation Carlo Schmidts, die Familie sei als Institution, an die sich bestimmte Rechte und Pflichten knüpfen, lediglich ein Produkt der Rechtsordnung, hielt Adolf Süsterhenn im Hauptausschuss die Auffassung von „der natürlichen Ordnung der Familie“ entgegen.⁷³ Die Einwände, die von sozialdemokratischer und liberaler Seite gegen die Forderung der Christlichen Demokraten erhoben wurden, waren aber vor allem verfassungspolitischer Art: Warum sollten die kulturellen Grundrechte im Grundgesetz verankert werden, wenn dies mit den sozialen und wirtschaftlichen Grund-

rechten nicht geschehe? Kulturelle Fragen seien zudem doch eher Ländersache. Menzel (SPD) betonte in diesem Sinn, dass man „nicht die materielle Richtigkeit dieser Sätze bestreite, sondern nur die systematische Einordnung.“ Diese ganzen Fragen gehörten überhaupt nicht in das Grundgesetz.⁷⁴ Es bedurfte schon des deutlichen Hinweises von Seite der CDU/CSU-Fraktion, dass es sich für sie und für zahllose Christen im Lande hierbei um einen *Casus conscientiae* handle, um so fundamentale, ernste Fragen, „daß die Entscheidungen des Parlamentarischen Rates auf diesem Gebiet für unsere Entscheidung gegenüber der Gesamtverfassung von sehr großer Bedeutung sein werden“.

Trotz des politischen Drucks, den die antragstellenden christlich-demokratischen Parteien in dieser Frage, kräftig unterstützt von den Kirchen, aufbauten, erreichten sie in beiden Fällen, dem Schutz von Ehe und Familie und dem Elternrecht, nur die Durchsetzung von Mindestforderungen. Man vergleiche etwa die vom Abgeordneten von Mangoldt (CDU) vorgeschlagene, vom Grundsatzausschuss gebilligte Fassung des Art. 7a (Art. 6, Abs. 1 GG): „Die Ehe ist die rechtmäßige Form der Lebensgemeinschaft von Mann und Frau. Sie bildet die Grundlage der Familie. Ehe und Familie und die damit verbundenen Rechte und Pflichten stehen unter dem Schutze der Verfassung“ mit der vom sogenannten interfraktionellen Fünferausschuss formulierten Endfassung: „Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung“. Gleichwohl enthält dieser Verfassungssatz ein subjektives Grundrecht und eine objektive Wertentscheidung, die für Legislative, Exekutive und Judikative verbindlich sind. Das Bundesverfassungsgericht hat auch wiederholt bekräftigt, dass das verfassungsrechtliche Bekenntnis zu Ehe und Familie ein Grundrecht sei und die Gewährleistung beider Lebensordnungen im Sinne einer „Institutsgarantie“ einschließe.⁷⁵

Im innersten Kern entspricht dieses Grundrecht der aus der christlich-abendländischen Kulturtradition erwachsenen Form des gesellschaftlichen Zusammenlebens in Familien, die durch Ehe entstanden sind.

Beim Elternrecht geht es um ein Grundrecht, das „das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“ (Art. 6, Abs. 2) bezeichnet, ihre Kinder nach ihrem Willen, wenn auch unter staatlicher Aufsicht, zu pflegen und zu erziehen. Die teils heftigen Auseinandersetzungen im Parlamentarischen Rat darüber zwischen CDU/CSU, Zentrumsparterie und DP auf der einen und SPD, FDP und KPD auf der anderen Seite kreisten fast ausschließlich um die Frage der Konfessions- oder Simultanschule. Der Versuch von christlich-demokratischer Seite, das Elternrecht auf die Bestimmung der religiös-weltanschaulichen Grundform der Schule verfassungsmäßig zu verankern, ist jedoch gescheitert. Gemäß dem Antrag der CDU/CSU-Fraktion sollte den Eltern „nicht nur das Recht und die Pflicht der Erziehung im Hause selbst“, sondern darüber hinaus auch das Recht zuerkannt werden, „auch in der religiös-weltanschaulichen Ausgestaltung der Schule wie auch in der Unterrichtsfreiheit dieses Elternrecht zur Geltung zu bringen“, wie die Sprecherin der CDU/CSU, Helene Weber, im Hauptausschuss erklärte.⁷⁶ Das Elternrecht stehe als natürliches Recht vor jedem staatlichen und kirchlichen Recht, erläuterte sie mit Bezugnahme auf den nationalsozialistischen „Erziehungsstaat“. Das Elternrecht, wie es im Grundgesetz schließlich verankert worden ist, begründet ein subjektives Abwehrrecht gegen unerlaubte staatliche Eingriffe in die Erziehungsbefugnis der Eltern.

Allerdings haben es sich die „Verfassungseltern“ im sozialen Wandel gefallen lassen müssen, „daß ihr Kind sich von ihnen emanzipiert“.⁷⁷ In der individualistisch geprägten, bindungsschwachen Gesellschaft unserer Tage mit ihrem vorherrschenden Gewinn- und Konsumdenken wer-

den Ehe, Familie und Kinder oft als betriebswirtschaftliche Belastung oder als Beeinträchtigung selbstverwirklichenden Sichaulebens empfunden. Die einschlägigen Grundbestimmungen unserer Verfassung für Ehe und Familie und das Eltern/Kind-Verhältnis erscheinen heute vielen jungen Männern und Frauen daher veraltet. Immer weniger Ehen werden geschlossen, und die Scheidungsquote ist hoch. Der nichtehelichen Mutter und der nichtehelichen Lebensgemeinschaft mit Kind ist der Familienstatus schwerlich noch abzusprechen. Die Politik sollte darüber das Leitbild nicht aus den Augen verlieren, „daß Kinder die entscheidende Zukunftsoption und vor allem eine Quelle erfüllten Lebens und wahrer Selbstverwirklichung sind“, dass wir ohne die Institution Ehe und Familie und ohne die ihr anhaftenden Werthaltungen „als politische und soziale Gemeinschaft unsere Identität und Vitalität einbüßen“.⁷⁸

Gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa

Die Präambel des Grundgesetzes bringt den Willen des deutschen Volkes zum Ausdruck, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden in der Welt zu dienen“. Auch der Herrenchiermseer Verfassungsentwurf hatte diese Verpflichtung auf das Leitbild der europäischen Einheit mit einer ähnlichen Formulierung betont. Im Parlamentarischen Rat bestand unter allen Parteien, die Kommunisten ausgenommen, denn auch voller Konsens über die Grundentscheidung für Europa, diskutiert wurde lediglich der genaue Wortlaut. Es sei schwierig, für „diese neuartige Frage“ die Worte zu finden, meinte Theodor Heuss (FDP) im Grundsatzausschuss.⁷⁹

Die Verhandlungen des Parlamentarischen Rates standen unter dem unmittelbaren Eindruck der Europa-Bewegung⁸⁰, die seit Kriegsende die Idee eines geeinten, bundes-

staatlichen Europas mit großer Rührigkeit verfolgte. Europa gehörte gleichsam zu den „vorverfassungsmäßigen Bildern“ (BVerfG) der Gestalter des Grundgesetzes: Im März 1948 war durch den Brüsseler Pakt die Westunion (WU) geschaffen worden, im April 1948 hatten sich die 18 Staaten des Europäischen Aufbauprogramms (Marshallplan) zur Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) zusammengeschlossen, im Mai 1948 tagte der „Kongreß von Europa“ in Den Haag, der die Neugestaltung Europas zum Gegenstand hatte; der Beginn der Bonner Grundgesetzberatungen fiel mit dem Kongress der Europäischen Parlamentarischen Union zusammen, der ein Programm für eine Europäische Föderation beschloss, im Februar und April 1949 fanden in Brüssel und Westminster die ersten Sitzungen des Internationalen Rates der Bewegung für ein Vereinigtes Europa statt. Im Juni 1949 konstituierte sich der Deutsche Rat der Europäischen Bewegung. Die Zielvorstellung eines Europäischen Bundespaktes war ein zentraler Faktor der Politik in dieser Zeit.

Die Präambel des Grundgesetzes hält den Wunsch der Deutschen fest, nach ihrer internationalen Ächtung wieder gleichberechtigt in die europäische Völkerfamilie aufgenommen zu werden. Zugleich ist hiermit aber auch schon der Vorgriff auf die außenpolitische Option der werdenden Bundesrepublik fixiert. Erste greifbare außenpolitische Ergebnisse waren die Mitarbeit der Bundesrepublik im Europarat (seit März 1950, Vollmitgliedschaft am 2. Mai 1951) und der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion, beschlossen mit Beteiligung der Bundesrepublik Anfang Juni 1950) vom 18. April 1951.

Als tragende und treibende Kraft dieser europäischen Einigungsbewegung hatte sich unmittelbar nach Kriegsende die Christliche Demokratie hervorgetan. Die Friedenssehnsucht vieler Menschen verband sich mit einer Hinwendung zur christlichen Botschaft, die Ablehnung des

Nationalismus mit der Hoffnung auf eine Erneuerung staatlichen Zusammenlebens im Geiste des Christentums. Auf dieser weltanschaulichen Grundlage wurde die Einigung Europas auch als politische Aufgabe erkannt und in Angriff genommen. In der zweiten Plenarsitzung des Parlamentarischen Rates am 8. September 1948 umriss Adolf Susterhenn als Sprecher den politischen Standort seiner Fraktion mit den Worten: „Nur die sofortige und effektive Konsolidierung Westeuropas und die Schaffung einer ordnungs- und wirtschaftlichen Wohlstandphase in Westdeutschland wird in der Lage sein, auf die auch dem abendländischen Kulturbereich angehörenden Völker Ost-, Mittel- und Südeuropas soviel Anziehungskraft auszuüben, daß ihre demnächstige Wiedereingliederung in die europäische Konföderation ermöglicht wird.“ Das Protokoll verzeichnet hier: „Sehr gut! Bei der CDU“.⁸¹ Solche Gedanken, gehörten, jenseits ihrer aktuell-strategischen Bedeutung, zum europapolitischen Gemeingut der Christlichen Demokraten. Der Königswinterer Beschluss der Unionsparteien zur Verabschiedung des Grundgesetzes von April 1949 setzte auch darauf, dass die Gründung der Bundesrepublik zur „gleichberechtigten Einordnung Deutschlands in die Gemeinschaft der europäischen Völker“ führen werde.⁸² Ein stabiler Ordnungszusammenhang Europas sollte der inneren Neuordnung eine Festigung im Äußeren verleihen.

Als das Grundgesetz entstand, waren sich die führenden Politiker darüber im klaren, dass sich die künftige politische Entwicklung in übernationalen Dimensionen und in neuartigen Zusammenschlüssen von Staaten abspielen werde. Mit großer Mehrheit wurde so im Parlamentarischen Rat der Art. 24, Abs. 1 und 2 GG angenommen, der die Übertragung von Souveränitätsrechten des Bundes auf zwischenstaatliche Einrichtungen oder supranationale Organisationen vorsieht. Das ist im Fall der europäischen Ge-

meinschaften von der Montanunion bis zum Maastrichter und Amsterdamer-Vertrag erfolgt, wo die übertragene nationale Hoheitsgewalt, wie Walter Hallstein einmal sagte, nicht untergeht, sondern zurückgewonnen wird zur Mitübung in den Gemeinschaftsorganen. Die Europäische Union verfügt inzwischen auf fast allen Politikfeldern über beachtliche Zuständigkeiten.

Zu derartigen Übertragungen von Kompetenzen des Bundes und der Länder kam es intensiver im Zuge des europäischen Integrationsprozesses seit Errichtung der EWG im Jahr 1957 (Römische Verträge). Für die Bundesrepublik entstand dabei das Problem, dass mit der Verlagerung von Hoheitsrechten auf europäische Einrichtungen seitens des Bundes zugleich eine Schwächung der eigenstaatlichen Gestaltungsmöglichkeiten seiner Gliedstaaten verbunden ist.⁸³ Man hat dafür das Wort von der „Landes-Blindheit“ der Gemeinschaftsverträge geprägt.⁸⁴

Diese Auswirkungen der europäischen Einigung auf den deutschen Bundesstaat hatte der Parlamentarische Rat nicht bedacht. Ob für die Kompetenzeinbußen der Länder, aber auch des Bundesrates durch gewisse Mitgestaltungsrechte der Länder an der europäischen Normsetzung ein nachhaltiger Ausgleich geschaffen werden kann oder ob das im EU-Vertrag von Maastricht (Art. 3b) verankerte Subsidiaritätsprinzip für eine dauerhafte Lösung des föderalen Problems zu gebrauchen ist, hat sich noch praktisch zu bewähren. Das aus der katholische Soziallehre stammende Prinzip der Subsidiarität ist auf deutsche Initiative hin als Grundsatz der Europäischen Union festgeschrieben worden; es beschränkt die Hoheitsgewalt der EU, indem es dieser nur tätig zu werden erlaubt, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können“. Wie dem Einzelstaat soll auch der Staatengemeinschaft verwehrt sein, Aufgaben an sich zu ziehen,

die ebenso gut der einzelne bzw. die nachgeordneten Gemeinschaften oder Organe erfüllen können.

Das Subsidiaritätsprinzip ist verwandt mit dem föderalen Prinzip. Voraussetzung jeder föderalen Ordnung ist es, dass die öffentlichen Angelegenheiten von den regionalen Gemeinschaften selbst geregelt werden. Das Grundgesetz, das mit seiner „Integrationsermächtigung“ für ein vereintes Europa über sich selbst hinausweist, hat „als Brückenpfeiler der überstaatlichen europäischen Föderation“⁸⁵ eine wichtige Funktion.

4. Das Grundgesetz im Wandel und in der Diskussion

Von Historikerseite ist überspitzt gesagt worden, dass die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland „ihre Wirtschaftsgeschichte“ sei.⁸⁶ Mit größerer Berechtigung könnte man behaupten, die Geschichte der Bundesrepublik ist die Geschichte ihrer Verfassung. Nicht nur mit der häufigen Bemühung des Bundesverfassungsgerichts zu unterschiedlichsten, die Grundrechte berührenden Alltagsfragen, sondern auch mit den Ergebnissen der Meinungsumfragen ließe sich solches Diktum leicht belegen. Wollte man etwa von den Bürgern unseres Landes wissen, was sie für wertvoller und verteidigungswerter halten, unser Wirtschaftssystem oder unsere Verfassungsordnung – im Grunde ja keine echte Alternative – dürfte die Antwort eindeutig ausfallen.

Im Jahr 1990 – noch vor den ersten demokratischen Wahlen in der DDR, am Anfang des Vereinigungsprozesses – traten einer Meinungsumfrage des Wickert-Instituts zufolge 89,9 Prozent der Westdeutschen und 84,1 Prozent der Ostdeutschen für eine Übernahme des Grundgesetzes als gesamtdeutscher Verfassung ein. Beim 50. Geburtstag der Bundesrepublik 1999, neun Jahre nach der

Wiedervereinigung, antworteten auf die Frage, ob sich das Grundgesetz in diesem halben Jahrhundert bewährt habe, 81 Prozent der Befragten mit Ja, nur zwölf Prozent waren der Meinung, es habe sich nicht bewährt. Eine Untersuchung über die Einstellung der Ost- und Westdeutschen zur Demokratie und zur Verfassung, die im gleichen Jahr unter Studierenden der Politikwissenschaft in Dresden, Mainz und Erlangen veranstaltet wurde,⁸⁷ erbrachte als zentrales Ergebnis, dass sich die Einstellungen in Ost- und Westdeutschland deutlich annähern. Signifikante Unterschiede bestanden nur bei der Einschätzung des Funktionierens der Demokratie in der Bundesrepublik (Erlangen und Mainz: ca. 70 Prozent zufrieden bis sehr zufrieden, Dresden: 36 Prozent). Bei der Bewertung des Grundgesetzes antworteten im Westen wie im Osten weit über 80 Prozent, dass es sich gut bis sehr gut bewährt habe, wobei sich aber als bemerkenswerte Differenz zeigte, dass die ostdeutschen Studierenden zurückhaltender in der Bewertung waren (60 Prozent „gut“). Es stellte sich ferner heraus, dass die inhaltliche Kenntnis des Grundgesetzes im Osten schlechter ist als im Westen. Eine Allensbachumfrage vom 11.–24. November 2006⁸⁸ in der Bevölkerung ab 16 Jahre über die Zufriedenheit mit dem politischen System in Deutschland, ergab, dass zwei Drittel mit dem System sehr bzw. einigermaßen zufrieden waren, während knapp ein Viertel nicht zufrieden war. Im Westen waren 74 Prozent, in Ostdeutschland nur 45 Prozent mit der Demokratie zufrieden. Ein wichtiges Ergebnis war dabei, dass sich das Meinungsbild im Vergleich der letzten Jahre nur wenig verändert hat. Bei der Zufriedenheit mit der Demokratie liegt die Bundesrepublik damit, im Vergleich zu den Mitgliedstaaten der EU, in einem der oberen Ränge zusammen mit Luxemburg und Dänemark.

Solche empirischen Befunde deuten auch darauf hin, dass das entscheidende Kriterium für Akzeptanz oder Ab-

lehnung der freiheitlichen demokratischen Verfassungsordnung die politische Praxis ist: Das Grundgesetz und seine zentralen normativen Prinzipien und Institutionen werden bejaht, nicht aber die praktizierte Politik, das politische System wohl, nicht der politische Prozess. Wenn nicht überzeugend sichtbar wird, dass die Werte des Grundgesetzes praktiziert, ja gelebt werden, führt das zu Politik- oder gar Demokratieverdrossenheit. Hinweise darauf, dass das Verhältnis zur Politik – überwiegend noch in Ostdeutschland – im „Untertanengeist“ zuerst über die Exekutivinstitutionen und deren Leistungsfähigkeit definiert wird, sollten zwar zur Skepsis gegenüber dem Demokratieverständnis der Bundesbürger gemahnen, reichen aber keinesfalls aus, um deren ausgeprägte Zustimmung zum politischen System der Bundesrepublik in Zweifel zu ziehen.

Grundgesetzänderungen

Ein Vorzug des Grundgesetzes ist seine strukturelle Offenheit. Es ist in seiner abstrakt-allgemeinen Verfasstheit namentlich im Grundrechtsteil, aber auch in anderen Normbestimmungen nicht starr, sondern „im Fluss“, das heißt zugänglich für weitreichende Interpretationsvarianten. Dadurch werden Anpassungen an den Wandel in Staat und Gesellschaft möglich. Der Gesetzgeber – Bundestag und Bundesrat – kann mit Zweidrittelmehrheit Grundgesetzänderungen vornehmen, wo dies verfassungsmäßig zulässig ist, und zwar nur durch ein Gesetz, „das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt“ (Art. 79, Abs. 1 und 2). Wenige Staatsverfassungen sind so oft geändert und ergänzt worden wie das Grundgesetz, was zu einem guten Teil mit seiner Entstehung als Provisorium oder „Transitorium“ für eine geteilte Nation zusammenhängen mag. In bezug auf die deutsche Einheit hielt es nach den

Worten Carlo Schmid „fast alles offen“, „was offen gehalten werden mußte“.⁸⁹

Die stattliche Reihe von Grundgesetzänderungen und -ergänzungen kann man als „nachgeholte Verfassungsgesetzgebung“ begreifen.⁹⁰ An dieser Entwicklung war die Gesetzgebung des Bundes ebenso beteiligt wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das vom Grundgesetz und durch Bundesgesetz vom 12. März 1951 mit einer einzigartigen Kompetenzfülle ausgestattet worden ist (Art. 93 GG). Wie keine andere Verfassungseinrichtung der Bundesrepublik genießt das *Bundesverfassungsgericht* bei den Bürgern höchstes Ansehen und ein verehrungsähnliches Vertrauen. Buchstäblich „entscheidend“ haben die „Hüter der Verfassung“ zur Erfolgsgeschichte des Grundgesetzes beigetragen und die politische Kultur unseres Landes geprägt. Mit ihrer „ausfüllenden“ Rechtsprechung haben sie den Grundrechten „durch Entfaltung ihrer objektivrechtlichen Bedeutung als Werte oder Gestaltungsprinzipien ganz neue Anwendungsdimensionen erschlossen“ und zugleich im politischen Bereich „für die Offenhaltung des politischen Prozesses gesorgt“.⁹¹ Nirgendwo begegnet uns der vielberufene „Verfassungspatriotismus“ stärker als in der Popularität des Bundesverfassungsgerichts. Die häufigen „Gänge nach Karlsruhe“ – Sitz des Gerichts – und die im Grunde immer hochpolitische Rechtsprechung der „Purpurroben“ haben gelegentlich zu Besorgnissen geführt, dass es dadurch zu einer Politisierung der Justiz oder zur Juridifizierung der Politik kommen könnte, aber bislang ist weder die Politik noch die Verfassungsgerichtsbarkeit solchen Versuchungen erlegen. Das hat sich insbesondere bei den politisch heftig umstrittenen Grundgesetzänderungen erwiesen.

Die erste wichtige Grundgesetzänderung wurde 1954 vorgenommen, als dem Grundgesetz die Bestimmungen über das *Verteidigungswesen* eingefügt wurden. Das politi-

sche Ringen um den deutschen Wehrbeitrag im Rahmen der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1952/53 entwickelte sich zugleich zu einem Verfassungsstreit und zur ersten richtigen Bewährungsprobe des Bundesverfassungsgerichts. Letztlich gab aber das Votum des Volkes den Ausschlag. In der Bundestagswahl am 6. September 1953 erreichte die Regierungskoalition unter Bundeskanzler Adenauer eine Zweidrittelmehrheit, die eine Grundgesetzänderung möglich machte, welche „die Verteidigung einschließlich der Wehrpflicht ... und des Schutzes der Zivilbevölkerung“ der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes zuordnete (1. Wehrnovelle Februar/März 1954; Art. 73). Auf dieser verfassungspolitischen Entscheidung für die Wiederbewaffnung beruht die Wehrverfassung des Grundgesetzes. Im Zusammenhang mit der Aufnahme der Bundesrepublik in die NATO (5. Mai 1955) wurde die 2. Wehrnovelle mit Grundgesetzänderungen für den Aufbau und die Kontrolle der Bundeswehr – diesmal mit der SPD-Opposition gemeinsam – beschlossen (Gesetz vom 19. März 1956, BGBl. I S. 111). Eine 3. Wehrnovelle, die den Einsatz der Bundeswehr im Verteidigungsfall und zur Abwehr einer drohenden Gefahr im Innern regelt, war Teil der sogenannten *Notstandverfassung*, die 1968 in der Großen Koalition das Grundgesetz ergänzte (17. Gesetz zur Ergänzung des GG vom 24. Juni 1968, BGBl. I S. 709).

Die Notstandsregelung, also die Vorsorge gegen eine von außen oder im Innern entstehende Gefahr für den Bestand der Bundesrepublik oder die freiheitliche demokratische Grundordnung, hat eine der leidenschaftlichsten, bis zu Gewaltaktionen gehenden öffentlichen Debatten in der Geschichte der Bundesrepublik ausgelöst. Zur Verschärfung der Auseinandersetzung, in der jede Seite der anderen vorwarf, eine andere Republik zu wollen, trug aber auch die 68er-Protestbewegung bei. Zwar hatte der Parlamentarische Rat auf der Grundlage der Herrenchiemseer Verfassungsvor-

lage auch über ein Notverordnungsrecht beraten, doch war auf die vorgesehenen Notstandsartikel schließlich verzichtet worden, weil das Besatzungsrecht die deutsche Staatsgewalt noch beschränkte. Als dann die Bundesrepublik durch die Pariser Verträge von 1954 ihre „volle Macht über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten“ erlangte, stellte sich dem deutschen Gesetzgeber die Aufgabe, die alliierten Vorbehaltsrechte (Art. 5, Abs. 2 Deutschland-Vertrag) durch eine entsprechende Grundgesetzänderung abzulösen. Die öffentliche Diskussion darüber, die schon 1955 begann, erreichte ihren hitzigen Höhepunkt während des Gesetzgebungsverfahrens in den unruhigen Mai-Tagen 1968. Die Notstandsverfassung, die am 17. Juni 1968 in Kraft trat, ermöglicht im Verteidigungsfall, bei Katastrophen und inneren Unruhen unter anderem einem Gemeinsamen Ausschuss, die erforderlichen Maßnahmen zu beschließen, falls die gesetzgebenden Körperschaften dazu nicht mehr in der Lage sind (Art. 115 GG); die Heranziehung zu Dienstleistungen für die Verteidigung oder die Versorgung der Bevölkerung (Art. 12a GG) und einem gefährdeten Bundesland bei einem regionalen Notstand die Anforderung von Ordnungskräften anderer Länder und des Bundes, im äußersten Fall der Bundeswehr (Art. 87a, Abs. 4 GG). Die Grundrechte bleiben in ihrem Wesensgehalt unberührt, Einschränkungen von Grundrechten können also vom Gesetzgeber nur aufgrund verfassungsrechtlicher Ermächtigung und in abstrakt-genereller Form erfolgen. Zur Sicherung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung wurde 1968 auch ein Widerstandsrecht ins Grundgesetz aufgenommen (Art. 20, Abs. 4 GG). Es greift freilich nicht bei Einzelfällen von Verfassungsverletzung, sondern bei einem feindlichen Angriff auf die Verfassung oder eines ihrer Wesensmerkmale, und auch nur dann, wenn die rechtsstaatlichen Mittel und Wege versagen.

Die meisten Grundgesetzänderungen – weit über die Hälfte aller Fälle – betrafen die *föderative Ordnung* der

Bundesrepublik. Der Kompromiss, der im Parlamentarischen Rat zwischen den Positionen der Unitarisierung und der Dezentralisierung, zwischen dualem und intra-staatlichen Föderalismus (Verbundmodell) zustande gekommen war, wurde in der Folge den Zeiterfordernissen und politischen Machtverhältnissen entsprechend mehrmals neu austariert. Föderalismusreform ist ein durchgängiges Thema der Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik. Der Parlamentarische Rat hatte einen Großteil der Gesetzgebungsaufgaben dem Bund zugewiesen, die Ausführung der Bundesgesetze aber „als eigene Angelegenheiten“ weitgehend in die Zuständigkeit der Länder gegeben (Art. 83 und 84 GG), zugleich aber dem Bund das Recht zu allgemeinen Verwaltungsvorschriften und zur allgemeinen Rechtsaufsicht vorbehalten. Verfassungsgeschichtlich lässt sich im Bund/Länder-Verhältnis eine deutliche Aufgabenverschiebung hin zum Bund beobachten. Dabei waren die Finanzmacht des Bundes und seine Beteiligung an der Finanzierung von Länderaufgaben die treibenden Faktoren. Das fing schon mit der Bewältigung der Kriegsfolgelasten (Organisation des Lastenausgleichs) an, betraf die konkurrierende Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen Kernenergie, Luftverkehr, Hochschul- und Städtebau sowie Umweltschutz, und hatte in der Finanzierung der deutschen Einheit (Strukturhilfegesetz, Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost, Investitionsförderung Aufbau Ost) einen Höhepunkt. Der Parlamentarische Rat 1948/49 konnte einfach nicht voraussehen, welche Möglichkeiten der Einwirkung auf die Landespolitik einmal dem Bund – trotz der grundgesetzlich geregelten föderativen Kompetenzverteilung von Gesetzgebung und Verwaltung – durch Finanzierungsbeteiligungen zuwachsen würden.

Die umfangreichste Verfassungsreform der Bundesrepublik vor der Wiedervereinigung verband sich mit der *Finanzverfassungsreform* von 1969 (20., 21. und 22. Gesetz

zur Änderung des Grundgesetzes, 12. Mai 1969, betr. Haushaltsrecht, Gemeinschaftsaufgaben, Kompetenzänderung). Sie markierte den Übergang zum „kooperativen Föderalismus“. Ihre wesentlichen Leitvorstellungen waren Rechtsvereinheitlichung, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Angleichung der Bildungschancen. Die Koordination der Finanzpolitik von Bund und Ländern durch den Steuerverbund bei Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftssteuer (Art. 106, Abs. 3 GG) sollte eine konjunkturangepasste Haushaltswirtschaft und eine mittelfristige Finanzplanung ermöglichen. Neu geschaffen und verfassungsrechtlich institutionalisiert wurde dazu das Instrument der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a+b GG), die zwar in den Kompetenzbereich der Länder fallen, bei denen der Bund aber aufgrund ihrer Bedeutsamkeit für die Gesamtheit mitwirkt, etwa beim Hochschulbau, bei der wissenschaftliche Forschung oder bei der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur einschließlich Agrarstruktur und Küstenschutz.

Die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung intensivierte die Entwicklung zur Unitarisierung und Politikverflechtung im Bundesstaat mit gravierenden Folgen. Die Überschneidungen und Verschränkungen von Zuständigkeiten und Mitwirkungsbefugnissen des Bundes und der Länder führten, bei allen Vorteilen, die dieses Mehrebenensystem insbesondere bei der Kostenverteilung besitzt, nicht nur zu unklarer Kompetenzabgrenzung und zu Intransparenz von Verfahren, sondern auch zur Aufweichung der föderativen Strukturen. Der Konsensfindungsprozess in den Verhandlungen des „kooperativen Föderalismus“ ist, zumal bei ungleichen parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen im Bundestag und Bundesrat, kompliziert und langwierig. Auch die Tendenz zur Konfliktvermeidung trägt dazu bei, „daß das System zunehmend unbeweglicher und reformfeindlicher wird und damit langfristig an Legitimität verliert“.⁹² Man

spricht mittlerweile von der „Politikverflechtungsfalle“⁹³; sie hat sich in einer mit dem Demokratieverständnis des Grundgesetzes nur schwer zu vereinbarenden Art und Weise nachteilig für die Länderparlamente ausgewirkt, denn deren verfassungsmäßige Kontrollfunktionen laufen immer mehr Gefahr, von den Exekutiven zur bloßen Formsache degradiert zu werden. Zwischen der Verfassungsidee der Gewaltenteilung und der Regierungswirklichkeit droht sich eine Kluft aufzutun.

Die *deutsche Einigung* schien 1990 die einmalige Chance für eine grundlegende Verfassungsrevision zu eröffnen. Doch die gewaltigen Aufgabenstellungen der Demokratisierung und Föderalisierung, der Beseitigung des sozialistischen Gesellschafts- und Wirtschaftssystems wie der Finanzierung der Einheit, ja besonders auch die Herausforderungen der Rechtsstaatsverwirklichung, Rechtsangleichung und Verwaltungsumgestaltung in den neuen Ländern ließen die Verfassungsfrage in den Hintergrund rücken. Für die Erfüllung des Wiedervereinigungsgebots der Grundgesetz-Präambel standen zwei verfassungsrechtliche Wege zur Wahl: durch Inkraftsetzung des Grundgesetzes in anderen Teilen Deutschlands nach deren Beitritt (Art. 23 GG a. F.) oder aufgrund einer vom deutschen Volk beschlossenen Verfassung (Art. 146 GG a. F.). Der ungeheure Zeit- und Erfolgsdruck, unter dem die deutsche Politik damals im Äußern wie im Innern stand, drängte zur Beitrittslösung. Für sie sprach, dass damit eine breite und zeitlich nicht absehbare Verfassungsdiskussion vermieden und das Ausmaß der Grundgesetzänderungen in Grenzen gehalten werden konnte. Eine Nationalversammlung hätte – das durfte als sicher gelten – mit monatelangen, von öffentlichem Meinungsstreit und parteipolitischen Querelen begleiteten Debatten das ganze Einigungswerk aufs Spiel gesetzt. „Beitritt – und kein langes Abenteuer“⁹⁴, war der opportune Weg. Andernfalls hätte die Wirtschafts-

Währungs- und Sozialunion nicht geschlossen werden können, ganz zu schweigen von den Problemen, die der Bundesrepublik in der Europäischen Gemeinschaft entstanden wären, wenn es sich nicht bloß um eine Erweiterung ihres Staatsgebietes gehandelt hätte, sondern um Neukonstituierung eines deutschen Staates.

Der in rund drei Monaten ausgehandelte Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR vom 31. August 1990, der die prinzipielle Übertragung der grundgesetzlichen Ordnung auf das „Beitrittsgebiet“ regelte, berücksichtigte zwar Vorstellungen der DDR für die gesamtdeutsche Verfassungsstruktur, beschränkte aber Verfassungsänderungen auf das „beitrittsbedingt Notwendige“. So wurde die Präambel geändert, der Artikel 23 gestrichen und der Artikel 146 neugefasst, ferner eine Bestimmung eingefügt, die die Abweichung von Bundesrecht in den neuen Ländern für eine Übergangszeit gestattete. Auch die Verteilung der Stimmen im Bundesrat (Art. 51) und die Rechtsnachfolge in Landesvermögen (Art. 135) mussten neu geregelt werden. In Artikel 5 des Einigungsvertrages wurde als „Prüfauftrag“ im Hinblick auf weitere Verfassungsänderungen den gesetzgebenden Körperschaften empfohlen, „sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen“.⁹⁵

Die eigentliche „gesamtdeutsche“ Anpassung des Grundgesetzes sollte die *Gemeinsame Verfassungskommission* von Bundestag und Bundesrat erarbeiten. Sie tagte von November 1991 bis Oktober 1993 – über dreimal so lang wie der Parlamentarische Rat, dem sie mit je 32 Vertretern der beiden Kammern aber zumindest von der Mitgliederzahl her ähnelte. Sie verständigte sich über die Aufnahme neuer „Staatsziele“ ins Grundgesetz und unternahm durch Stärkung des Selbstverwaltungsrechts der Ge-

meinden und durch Korrekturen in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern den Versuch, die unitarische Entwicklung des bundesstaatlichen Systems wenigstens teilweise rückgängig zu machen. Nach Abschluss des parlamentarischen Verfahrens, das noch einmal ein ganzes Jahr beanspruchte, trat das 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3, 20, Abs. 1, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118, Abs. 1 und 125, Abs. 1) am 15. November 1994 in Kraft. Als „Staatsziele“ wurden die Durchsetzung der Gleichberechtigung von Männer und Frauen und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Umweltschutz) verankert. Zudem wurde festgesetzt, dass niemand „wegen seiner Behinderung benachteiligt“ werden darf. Die föderalismusrelevanten Reformen fielen allerdings, gemessen am Beratungsaufwand, bescheiden aus; es handelte sich verfassungspolitisch nicht um grundlegende Änderungen, sondern um „Korrekturen vorhandener Verfassungsnormen, die akzentuiert werden“, wie Bundesinnenminister Manfred Kanther anlässlich der 2./3. Lesung im Deutschen Bundestag einräumte. Ihre inhaltliche Wirkung blieb im Ganzen auch so gering, dass die Diskussion um eine echte Föderalismusreform weiterging.

Weit größere Bedeutung für die Gestaltung des Bund-Länder-Verhältnisses hatten die Grundgesetzänderungen, die durch den *Maastrichter Vertrag* über die Europäische Union notwendig geworden waren. Durch das 38. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2086) waren acht Verfassungsartikel betroffen, welche die Kompetenzverluste der Länder infolge der europäischen Integration durch Mitwirkungsrechte ausgleichen sollten. So wurde anstelle des gestrichenen Artikels 23 neu der „Europa-Artikel“ ins Grundgesetz eingefügt, der erstmals die Einbindung der Länder und des Bundesrats in die Entwicklung der Europäischen Union regelt. Dieser Artikel, so sagt man, bilde die „Brücke zwischen dem Ver-

fassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland und dem Europarecht“.⁹⁶ Ferner wurde der Artikel 24 GG durch Absatz 1a erweitert, der den Ländern neue Möglichkeiten der Beteiligung im außenpolitischen Bereich eröffnet. Auch die Schaffung der Europäischen Zentralbank und der Unionsbürgerschaft erforderte Grundgesetzänderungen, die den Ländern eine verfassungsrechtliche Mitwirkung an EU-Angelegenheiten zusicherten. Letztlich wurde auch das Asylrecht entsprechend den Vorgaben des Maastrichter Unionsvertrages umgestaltet (39. Änderungsgesetz vom 28. Juni 1993).

Je mehr Mitsprache- und Zustimmungsrechte die Länder erhielten – der Anteil der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze verfünffachte sich in 50 Bundesstaatsjahren auf über 60 Prozent –, desto schwieriger wurde das Regieren durch zeitraubende Verhandlungen und durch Kompromisse auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners. Kamen noch unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat hinzu, von dem Hintergrundwirken der Parteiführungen und Interessenvertreter gar nicht zu reden, dann sah sich die Politik der Bundesregierung oft unüberwindlichen Blockaden gegenüber. Tiefgreifende Reformen erschienen unter solchen Bedingungen so gut wie unmöglich. Der Reformdruck diktierte geradezu eine Modernisierung des Grundgesetzes. Wieder wurde – im Oktober 2003 – eine gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat eingesetzt, in der alle 16 Ministerpräsidenten, ebenso 16 Bundestagsabgeordnete und ohne Stimmrecht Vertreter der Bundesregierung, der Landesparlamente, der Kommunen sowie zwölf Sachverständige mitarbeiteten. Sie sollte Vorschläge für eine zweckmäßige Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder sowie für eine Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen nach den Kriterien Effizienz, Kosten und Sicherung politischer Verant-

wortlichkeit entwickeln. Nach 13-monatigen intensiven Verhandlungen kam es zwar zu einem Vorentwurf einer Föderalismusreform, aber man konnte im Interessengewirr der Länder letztlich doch zu keiner Einigung kommen, und die Kommission musste ihre Arbeit einstellen.⁹⁷

Die Bildung der großen Koalition im November 2005 ermöglichte einen neuen, aufgrund der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse erfolgreicheren Anlauf. Nach siebenjährigem Diskussionsprozess konnte endlich am 1. September 2006 die erste Stufe der *großen Föderalismusreform* in Kraft treten, die mit Änderungen an 20 Artikeln von den beteiligten Organen als größte Reform des Grundgesetzes seit seiner Verkündung herausgestellt wurde. Sie leitete gemäß ihrer Leitlinie der Subsidiarität eine Reföderalisierung ein. Die „Rahmengesetzgebung“ des Bundes wurde abgeschafft. Die Zahl der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze wurde auf etwa 40 Prozent der Fälle verringert, die Zuständigkeit für das Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht der Landesbeamten, für soziale Wohnraumförderung, für Strafvollzug und Ladenschluss auf die Länder verlagert; die Blockademöglichkeiten des Bundesrates erfuhren eine deutliche Einschränkung. Allerdings blieb die Neuordnung der Finanzverfassung, das heißt die Kernfrage der Beziehungen zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander im Finanzausgleichssystem, für die zweite Reformstufe aufgeschoben. Doch ist nun immerhin der erste Reformschritt zur Ausbalancierung des Beteiligungsföderalismus mit seinen Verflechtungsstrukturen und des Wettbewerbsföderalismus mit mehr dezentraler Verantwortung und transparenten Entscheidungsabläufen getan.⁹⁸

Mit fast 200 Einzeländerungen seiner Urfassung nimmt das Grundgesetz im Vergleich zu anderen Verfassungen eine Sonderstellung ein. Auch wird in anderen Ländern über die Verfassung und das politische System viel weniger öffentlich nachgedacht und diskutiert als in Deutschland.

Ralf Dahrendorf fand es, aus der Erfahrung britischen Verfassungsverständnisses heraus, in der Bundesrepublik auffallend, dass hier der Hang verbreitet sei, „alles ausdrücklich zu sagen, dabei das Erlaubte so eng wie möglich zu fassen und jedenfalls das Grundgesetz ständig unter dem Arm zu tragen“, was „etwas armselig Abgestandenes“ an sich habe, wie er meinte, und er empfahl, mit unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung etwas lautloser, etwas großzügiger, zukunftsöffener und vor allem selbstverständlicher umzugehen.⁹⁹ Das war vor dreißig Jahren, dreißig Jahre nach den Verfassungsberatungen im Parlamentarischen Rat. Nach wie vor stellt sich die Frage, warum unser Umgang mit dem Grundgesetz nicht so selbstverständlich ist, wie das in anderen westlichen Verfassungsstaaten beobachtet werden kann.

Grundgesetz in der Diskussion

Während die überwältigende Mehrheit der deutschen Bevölkerung die Verfassungswerte und Verfassungsaufträge des Grundgesetzes bejaht, steht gleichzeitig dieser rechtliche Handlungsrahmen der Politik in unserem Land ständig unter Kritik und wird zum Gegenstand aller möglichen Wünsche und Spekulationen. Auch diese Paradoxie ist eine deutsche Besonderheit. Von den Auseinandersetzungen um einzelne Verfassungsvorschriften abgesehen, scheint sich die Grundgesetzkussion in der Bundesrepublik heute um grundsätzliche Kernthemen wie direkte Demokratie, Europäisierung, Einbürgerung und Integration, Staatsziele, Föderalismus, Verfassungsrenovierung und Herausforderung durch den Terrorismus zu bewegen. Als erster Einwand gegen das Grundgesetz wird nicht selten dessen „Legitimationsdefizit“ angeführt, in der Regel von extremen Positionen der Linken und der Rechten und zumeist mit Vorbehalten gegen die westliche Demokratie verknüpft. Es trifft zu,

dass das „Volk“, das Subjekt der verfassunggebenden Gewalt, vom Parlamentarischen Rat ziemlich kurz gehalten worden ist, schließlich ging es um eine provisorische Staatsgründung und nur um einen Teil des deutschen Volkes, zudem hatten die Verfassungsschöpfer die abschreckende Erfahrung mit den Plebisziten der Weimarer Republik. So haben weder der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf noch das Grundgesetz das Institut des Volksentscheids vorgesehen, und das Bonner Verfassungswerk ist nach dem Willen der Ministerpräsidenten durch Ratifizierung in den Landtagen angenommen worden, nicht, wie von den Westalliierten gewünscht, durch Referendum. Insofern fällt das Grundgesetz zwar aus der deutschen Verfassungstradition heraus, aber sein „Geburtsmangel“ ist in zwei Generationen durch „affirmative Akzeptanz“ (Wolfgang Mommsen), „durch die tatsächliche Akzeptanz durch das Volk“ längst geheilt worden.¹⁰⁰ Das Grundgesetz legitimiert sich, so lässt sich sagen, durch „tägliches Plebiszit“. Das Pathos der Nation und des „moment constituant“ ist ihm freilich fremd. Die Demokratie der Bundesrepublik ist streng repräsentativ konstruiert. Art. 38 GG besagt, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages „Vertreter des ganzen Volkes“ und „nur ihrem Gewissen unterworfen“ sind, hinter ihnen also keine höhere Instanz steht, auch nicht das „souveräne Volk“ und der Volkswille.

Durch die friedliche Revolution in der DDR, im Zusammenhang des deutschen Vereinigungsprozesses 1990 und der Frage einer neuen gesamtdeutschen Verfassungsgebung (nach Art. 146 GG a. F.), trat das „Volk“ kurzfristig wieder als Träger eines politischen Willens, als „Souverän“ in Erscheinung. Renommiertere Vertreter der Staats- und Verfassungslehre waren damals der Meinung, dass, wenn schon aufgrund des Beitritts der DDR eine neue Verfassung nicht zu verwirklichen sei, so doch wenigstens eine Grundgesetzreform samt Volksabstimmung statthaben solle, als

symbolischer Akt der Neukonstituierung und als „Selbstverständigung“ (Dieter Grimm) des wiedervereinigten deutschen Volkes über seine politische Existenz und die Grundzüge seiner gesellschaftlichen Ordnung.¹⁰¹ Solche Vorstellungen erfüllten sich indes nicht, die deutsche Einheit wurde ausschließlich als Sache von Regierung und Gesetzgebung behandelt. Das „plebiszitäre Defizit“ blieb.

In der Verfassungsdiskussion der Folgejahre spielten zunehmend mehr Überlegungen zum Einbau von Elementen *direkter Demokratie* in das Grundgesetz eine Rolle. Zu einem Teil wurden diese Tendenzen durch die europäische Verfassungsdebatte seit 2001 gefördert. Vor der nationalen Entscheidung über den im Juni 2004 beschlossenen Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) wurde von vielen Seiten die Einführung plebiszitärer Instrumente gefordert. Ein weiterer kräftiger Anstoß für etwas mehr „Volksgesetzgebung“ resultierte aus der zunehmenden Politikverdrossenheit angesichts der Krisensymptome des politischen Systems. Wenn der repräsentative Ansatz nicht mehr volltrage, so meinte der das „System“ besonders kritisch beurteilende Hans Herbert von Arnim¹⁰², müsse dem Volk durch grundlegende Verfassungsänderungen mehr Einfluss gegeben werden. Unter denjenigen, die dafür plädieren, über mehr Elemente direkter Demokratie auf Landes-, Bundes und europäischer Ebene nachzudenken, finden sich aber auch die Bundespräsidenten von Weizsäcker und Köhler.¹⁰³ Die Frage ist nur, ob direktdemokratische Impulse tatsächlich helfen, die Bürger demokratiebewusster und die repräsentative Demokratie „bürgernäher“ zu machen, wie das wünschenswert ist.

Zu einem Hauptthema der Verfassungsdiskussion ist seit dem europäischen Unionsvertrag von Maastricht (1992) die „*Europäisierung*“ des Grundgesetzes geworden.¹⁰⁴ Als zentrale Vorschrift für die Integration Deutschlands in die EU ist der neue Art. 23 GG in das Grundgesetz eingefügt worden.

Andere Grundgesetzänderungen haben die Mitwirkung von Bundesrat und Ländern in den europäischen Angelegenheiten geregelt. Gleichwohl lässt die „Europatauglichkeit“ des deutschen Föderalismus noch zu wünschen übrig. Weitaus bedenklicher sind die gravierenden Folgen, die der prinzipielle Vorrang des Gemeinschaftsrechts für das Grundgesetz als Ganzes hat. Wenn über 80 Prozent aller deutschen Rechtsakte in Brüssel ihren Ursprung haben und der Bundestag nur noch die Aufgabe hat, sie in nationales Recht zu übertragen, läuft das Gewaltenteilungsprinzip Gefahr, ausgehöhlt zu werden. Viele Juristen fürchten weitere Modifikationen der Bundesstaatsprinzipien, ja auch der Rechtsstaatlichkeit und insbesondere des Grundrechtsschutzes des Grundgesetzes und dringen deshalb auf eine strenge Begrenzung der EU-Kompetenzen. Eine Verbesserung der „Europatauglichkeit“ des Grundgesetzes sollte jedenfalls auch die Wahrung deutscher Eigenstaatlichkeit umfassen. Dabei geht es nicht nur um die bessere Zusammenarbeit zwischen Regierung, Bundestag und Bundesrat in europäischen Angelegenheiten, um die Verankerung Deutschlands in der Europäischen Union durch das Grundgesetz, sondern auch gerade um die Rückwirkungen des Gemeinschaftsrechts auf Strukturprinzipien des Grundgesetzes. Radikale Kritiker sprechen schon von einer schleichenden Entrechtung Deutschlands. Der Nürnberger Staatsrechtler Karl Albrecht Schachtschneider behauptet gar, dass Deutschland nach einem halben Jahrhundert europäischer Integration „gänzlich andere politische Strukturen“ habe, „als sie das Grundgesetz verfasst hat“¹⁰⁵.

Ein besonderes Gebiet der Grundgesetzdiskussion ist durch die Entwicklung Deutschlands zum Einwanderungsland entstanden, die in wachsendem Maß Verfassungsfragen aufwirft. Das ist 2006 durch den Fall eines eingebürgerten Ausländers besonders deutlich geworden, der die deutsche Staatsangehörigkeit durch falsche Angaben er-

schlichen hatte und dem nach zwei Jahren, nach Bekanntwerden des Gesetzesverstoßes, der Entzug drohte, was das Grundgesetz verbietet (Art. 16). Die zuständige Regierungsbehörde argumentierte unter anderem damit, dass der Parlamentarische Rat 1949 eine solche *Einbürgerung* nicht im Blick hätte haben können. Das Staatsangehörigkeitsgesetz verlangt unter anderen Bedingungen vom Bewerber das Bekenntnis „zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes“ und die Erklärung, dass er keine Bestrebungen verfolge oder unterstütze, die sich gegen diese Grundordnung oder die Sicherheit des Landes richten. Das hat er zu unterschreiben, aber im Sinne einer gesellschaftlichen Integration ist dieser Akt praktisch folgenlos. Obwohl von Staats wegen auf Respekt vor dem Vorrang der säkularen Rechtsordnung bestanden werden muss, ist die Reichweite des gesetzlichen Verpflichtungsanspruchs gegenüber Bürgern fremder kultureller Herkunft kaum bestimmbar, zumal wenn sie die strikte Trennung von Staat und Religion, von säkularem und religiösen Recht nicht kennen.

Über 40 Prozent der in Deutschland lebenden Muslime halten das Grundgesetz für unvereinbar mit dem Koran, ein nicht gerade unbedeutender Bevölkerungsanteil. Es ist offenkundig, dass sich trotz vielfältigster Integrationsbemühungen das Verhältnis des Islam zum Grundgesetz immer mehr zu einem Konfliktfeld entwickelt. Es gibt Politiker, wie den Aschaffenburg-Bundestagsabgeordneten Norbert Geis (CSU), die den Standpunkt vertreten, dass der Islam dem Grundgesetz widerspreche. Man denke hier insbesondere an die Grundrechte der Glaubensfreiheit und der Gleichberechtigung von Frau und Mann. Wird in dieser Problematik eine Rechtspraxis allgemein, die Ausnahmen vom – für alle – geltenden Recht zulässt, wirkt das aber desintegrativ.¹⁰⁶ Die Herausforderung für die Staats- und Verfassungstheorie, für Gesellschaft und Politik in diesen Fra-

gen ist eminent. Das Bekenntnis zum Grundgesetz kann jedenfalls weder kulturelle Identität vermitteln, noch Sozialisation in einer freiheitlichen demokratischen Gesellschaftsordnung garantieren.

Ein Dauerthema der Verfassungsdiskussion in unseren Landen ist der *Föderalismus*, wie schon oben bei der Skizzierung der Grundgesetzänderungen deutlich geworden sein dürfte. „Bundesstaat und Föderalismus“, so hat der Kölner Staatsrechtler Klaus Stern geschrieben, „sind die Verkörperung des permanenten Kompromisses“. Das immer wieder neu ansetzende und korrigierende Herumbasteln am Bund/Länder-Verhältnis kann zur Bestätigung seiner Einsicht dienen, dass es ein vollendetes, alle Beteiligten zufrieden stellendes föderatives System nicht geben werde. All die Reformdebatten und Reformkompromisse über die bundesstaatliche Ordnung seit den Anfängen der Bundesrepublik nehmen sich aus wie ein ständig wiederkehrendes Echo der leidenschaftlichen Auseinandersetzungen im Parlamentarischen Rat über den föderativen Staatsaufbau, behaftet mit den gleichen Zweifeln und Meinungsverschiedenheiten, wie sie aus den Beratungen und Beschlüssen der Verfassungsväter bekannt sind. Und bis heute ist es nicht recht gelungen, „die demokratischen Potentiale des deutschen Föderalismus im Bewusstsein der Öffentlichkeit zu verankern“.¹⁰⁷

Diskussionen über sogenannte *Staatszielbestimmungen*, die unbedingt „ins Grundgesetz“ aufgenommen werden sollten, sind periodische Erscheinungen der öffentlichen Meinung in Deutschland. Wenn wie unlängst geschehen mehrere Fälle von Kindsmisshandlung die Öffentlichkeit bewegen, darf man sicher sein, dass aus den Parteien und Interessengruppen sogleich die Forderung nach Aufnahme eines Kinderrechts in die Verfassung erhoben wird. Staatsziele sind bekanntlich Verfassungsnormen, die den Gesetzgeber binden. Sie benennen „Aufträge“ für den Staat mit einer ge-

naueren, über die allgemeinen Normen hinausgehenden Bestimmung, aber sie sagen nicht, was der Staat konkret tun soll. Darin liegt das Problem. Die 1970 eingesetzte Enquete-Kommission Verfassungsreform des deutschen Bundestages hatte 1976 in ihrem Schlussbericht¹⁰⁸ vorgeschlagen, den Schutz von natürlichen Lebensgrundlagen und Kultur sowie die staatliche Verantwortung für Arbeit und Ausbildung als Staatsziele im Grundgesetz zu verankern. Inzwischen ist das mit dem Umweltschutz (1994) und dem Tierschutz (2002) durch Grundgesetzänderungen geschehen. Die Aufnahme weiterer Staatsziele ist präjudiziert. Arbeit, Wohnung, Kultur, Kinder, Jugend, Generationengerechtigkeit, Minderheiten, Bildung und Sport stehen als die nächsten Kandidaten für den Staatsaufgabenkatalog an. Die ursprüngliche Staatszielferne des Grundgesetzes ist deutlich geschrumpft. Die Konsequenzen sind absehbar und werden auch von namhaften Verfassungsjuristen nachdrücklich in die Diskussion eingebracht. Das Grundgesetz würde durch die „materiale“ Befrachtung mit Staatszielbestimmungen seinen Charakter wesentlich verändern. Niemand ist damit gedient, wenn sich die Verfassung zu einer Art „Verheißungsprogramm“ entwickelte, dessen Programmaufträge gerichtlich kaum durchsetzbar wären. Manche Fachvertreter sprechen von „Schaufenstergesetzen“ (Ulrich Karpen), von „symbolischer Verfassungsgebung“ (Udo Steiner), von überflüssigen Vorgaben für Verfassungsverbürgungen, die im Grundgesetz ohnehin enthalten seien. Als besonders bedenklich wird angesehen, dass mit der Vermehrung von Staatszielbestimmungen der politische Gestaltungsraum des Gesetzgebers eingeschränkt wird und damit die parlamentarische Demokratie eine Entwertung erfährt. Nicht ohne Grund gehen die Befürchtungen dahin, dass die Entscheidungs- und Steuerungskompetenz der Politik gegenüber der Gerichtsbarkeit an Kraft und Legitimation verlieren könnte.

Mit der Staatszielproblematik aufs engste zusammen hängen die Probleme der *Verrechtlichung* des politischen Systems und die daraus entspringenden Folgen für eine Machtverschiebung zwischen Parlament, Verwaltung und Justiz. Der Rechtsstaat Deutschland ist im Begriff, sich zum Richterstaat zu entwickeln, mit den „obersten Gerichten als Ersatzgesetzgeber“.¹⁰⁹ Der ehemalige Verfassungsrichter Udo Steiner hat diesen Sachverhalt epigrammatisch so kommentiert: „Wer Verfassungsrecht sät, wird Karlsruher Urteile ernten“. Das heißt, die gesetzgeberische Gestaltungsmacht verlagert sich allmählich auf die Rechtsprechung, letztlich also auf das Bundesverfassungsgericht, dem damit künftig eine Rolle wie die des frühneuzeitlichen „guten Herrschers“ zuwachsen könnte. Juridifizierung, Entparlamentarisierung, Entpolitisierung wären aber eine für das demokratische Gemeinwesen gefährliche Klimax. Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich zurzeit in einem dramatischen Verfassungswandel.

Der Satz „Es wird nie mehr so sein wie vorher“, der nach dem islamistisch-fundamentalistischen Terrorangriff vom 11. September 2001 oft zu hören war, bewahrheitet sich nicht zuletzt auch beim Grundgesetz. Die neuartige Gefährdung durch den *Terrorismus*, ebenso aber die auf ihn reagierenden staatlichen Abwehr- und Sicherheitsmaßnahmen bedeuten für die freiheitliche demokratische Grundordnung die bislang stärkste Herausforderung. Durch Sicherheitsgesetze oder -gesetzesvorhaben wie Rasterfahndung, sogenannter Großer Lauschangriff, Terror-Datei, biometrische Ausweise, Vorrats-Datenspeicherung, Luftsicherheitsgesetz, Einsatz der Bundeswehr im Innern, Online-Überwachung usw. werden die Verfassungsgrundsätze aufs Äußerste strapaziert. Selbst Grundgesetzänderungen mit dem Ziel, die gesetzlichen Vorgaben der Terrorismusbekämpfung zu optimieren, werden erwogen. Eine mit außergewöhnlichen Befugnissen ausgestattete Gefah-

renvorbeugung beansprucht den Vorrang vor Tatstrafrecht und Strafverfolgung, der Präventionsstaat konkurriert mit dem Rechtsstaat. Kritiker besorgen, dass die Grundrechte gegenüber der Auffassung, die den Parlamentarischen Rat bei ihrer Normierung geleitet hat, in der Substanz verändert oder relativiert werden könnten. Mehrmals ist denn auch schon der Gesetzgeber mit seinen Gesetzentwürfen zur „Sicherheitsarchitektur“ vom Bundesverfassungsgericht zurückgewiesen worden. Die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit ist zu einem zentralen Thema der Verfassungsdiskussion geworden. Dabei hat sich gezeigt, dass die Abwägung zwischen den Freiheitsrechten des einzelnen und den Sicherheitsinteressen der Allgemeinheit nicht nur eine rechtsdogmatische, sondern auch eine weltanschauliche Frage ist. So oder so ist von der Gewissheit auszugehen, dass „wenn der Preis, den die Freiheit zugunsten der Sicherheit zahlen soll, zu sehr steigt, das auch für die Demokratie insgesamt nicht folgenlos bleiben“ kann.¹¹⁰

Nach dem stolzen 50. Jubiläum des Grundgesetzes 1999, wenige Jahre, nachdem es als geglückter Versuch der Institutionalisierung eines Ideals und als wesentliches Element unserer nationalen Identität gewürdigt worden war,¹¹¹ wurde es unversehens zum Sündenbock gestempelt, der schuld sein sollte an den Hemmnissen des Standorts Deutschland, am Reformstau und an den Fehlentwicklungen des Systems. Die Unfähigkeit der Politik zu grundlegenden Reformen, die Überforderung von Bundesstaat und Sozialstaat wie auch die Erosion der Staatsfinanzen wurden von einer marktschreierischen Publizistik vor allem den Defekten des Grundgesetzes zugeschrieben und daraus die Notwendigkeit einer „zweiten Staatsgründung“ gefolgert.¹¹² Eine Artikelserie im „Spiegel“ im Mai 2003 über die „Verstaubte Verfassung“¹¹³ löste eine Grundsatzdebatte über die *Modernisierung des Grundgesetzes* aus.

Tenor der Kritik war: Mit dem „Oldie GG“ lasse sich die blockierte Republik nicht mehr regieren. Kraftworte gaben den Ton an: der traditionelle Parlamentarismus und das pluralistische Gesellschaftsmodell überholt, der Staat gefesselt, der Föderalismus und das Politikmonopol der Parteien Konstruktionsfehler der Verfassung, kurzum das Ganze einem Monstrum ähnlich, wie einst das alte Reich deutscher Nation einem Samuel von Pufendorf vorgekommen war. Zugleich wurden auch Patentrezepte mitgeliefert: ein Verfassungskonvent für ein neues Regelwerk (ganze Zeitungsanzeigen warben dafür), direktdemokratische Elemente, Zusammenlegung oder gar Abschaffung der Länder, dezentraler Bürgerstaat und anderes Schönklin-gende mehr. Es hatte den Anschein, als wollte die neue Berliner Republik sich der alten Bonner Republik mit einem Schlag entledigen. Die Assoziation „Abrissbirne“, wie sie dem SZ-Journalisten Heribert Prantl kam, war nicht weit hergeholt.¹¹⁴ Er erlaubte sich darauf hinzuweisen, dass das Grundgesetz ein Ort der Identifikation sei und die Deutschen ihre Verfassung nicht so sehr wegen der schwer zu durchschauenden Regeln der Staatsorganisation als vielmehr wegen der Grundrechte schätzten. Zur Verteidigung des Grundgesetzes gegen derartige Vorwürfe ist anzuführen, dass eine Verfassung lediglich den Handlungsrahmen für die Politik bildet und die Politik kein Verfassungsvollzug ist. Die eigentliche Leistung des Grundgesetzes ist darin zu sehen, dass es für die Stabilität der Staats- und Rechtsordnung sorgt, die selbst unter den Belastungen des globalen Strukturwandels nach wie vor das Grundvertrauen der Bevölkerung besitzt. „Dieses Kapital ...“, so mahnte der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier, „sollte die Politik nutzen; sie darf es keinesfalls aufs Spiel setzen“.¹¹⁵

Das Grundgesetz, vor 60 Jahren für ein Staatsfragment gedacht und geschaffen, muss sich heute in einer globali-

sierten Welt bewähren, in der die Nationalstaaten mehr und mehr an politischer, wirtschaftlicher und kultureller Autonomie verlieren. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, sollte das Grundgesetz weder nur als bloßes Spielregelwerk des politischen Systems noch als staatliches Sanctuarium gelten, sondern – wie Konrad Adenauer, der Präsident des Parlamentarischen Rates, bei der Grundgesetzverkündung am 23. Mai 1949 im Großen Saal der Bonner Pädagogischen Akademie es gewünscht hat¹¹⁶ „ein heiliger Besitz sein, den wir wahren, den wir pflegen, den wir ausbauen wollen“.

Anmerkungen

¹ Als zusammenfassende Darstellung (mit Kurzinformationen zu den Mitgliedern): Michael F. FELDKAMP: Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen 1998.

² Jochen LAUFER: Die Verfassungsgebung in der SBZ 1946–1949. In: APuZ B 32–33/1998, S. 29–41.

³ Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 179.

⁴ Schlusswort des Präsidenten Adenauer in der 12. Plenarsitzung am 23. Mai 1949.

⁵ Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 214.

⁶ Wolfgang BENZ: Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee. In: APuZ 31. Juli 1998, B 32–33/98, S. 17.

⁷ Dazu Hans SCHUSTER: Wird Bonn doch Weimar? Ein deutsches Trauma. In: Merkur 34 (1969), H. 6, S. 502.

⁸ Thomas DARNSTÄTT: Die verteilte Macht, „DER SPIEGEL“ vom 12. Dezember 2005.

⁹ Bulletin Nr. 68 vom 28. Mai 1969, S. 582.

¹⁰ „Mitteldeutsche Zeitung“ vom 19. Mai 1999.

¹¹ Klaus STERN: 40 Jahre Bundesrepublik Deutschland, „Christ und Welt/Rheinischer Merkur“ vom 19. Mai 1989.

¹² Reinhard WITTRAM: Anspruch und Fragwürdigkeit der Geschichte, Göttingen 1969, S. 62.

¹³ Bulletin Nr. 51 vom 25. Mai 1989, S. 445.

¹⁴ Karl-Ulrich GELBERG: Hans Ehard. Die föderalistische Politik des

bayerischen Ministerpräsidenten 1946–1954. Düsseldorf 1992, S. 186f.

¹⁵ Vgl. Christliche Demokraten gegen Hitler. Aus Verfolgung und Widerstand zur Union. Hrsg. von Günter BUCHSTAB u. a., Freiburg 2004.

¹⁶ Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 501.

¹⁷ PR, Hauptausschuß, 21. Sitzung, 7. Dezember 1948, S. 243.

¹⁸ Werner SOERGEL: Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1985.

¹⁹ Benz (wie Anm. 6), S. 14.

²⁰ Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen 1941–1949. Hrsg. von Wolfgang BENZ, München 1979, S. 319.

²¹ Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 283.

²² Dort war die CDU/CSU-Fraktion untergebracht.

²³ Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 313.

²⁴ Die Unionsparteien, S. 269.

²⁵ Alle Entwürfe und Thesen abgedruckt in: Bewegt von der Hoffnung (wie Anm. 20), S. 319–357. Vgl. auch PR Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee S. XL–XLIX.

²⁶ Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. XXX.

²⁷ Sitzung des Vorstands der CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft und der Landesvorsitzenden, 20. August 1948 vgl. Die Unionsparteien. S. 237.

²⁸ Ebd. S. 321 u. 327.

²⁹ Sitzung der CDU/CSU-Fraktion, 1. Februar 1949, Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 369.

³⁰ Sitzung der CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft, 5. März 1949, Die Unionsparteien, S. 380.

³¹ Erklärung vom 12. April 1949, vgl. Die Unionsparteien, S. 483.

³² Kampf der CDU im Parlamentarischen Rat, veröffentlicht vom Zonensekretariat der CDU der britischen Zone, Köln, Juli 1949.

³³ Vgl. Nikolas DÖRR: Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands im Parlamentarischen Rat 1948/1949. Eine Betrachtung der SPD in den Grundgesetzberatungen vor dem Hintergrund der ersten Bundestagswahl 1949, Berlin 2007.

³⁴ Dazu Friedrich Karl FROMME: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, Berlin ³1999.

³⁵ Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 124.

³⁶ Zum Einfluss des christlichen Personalismus auf das Grundgesetz vgl. Rudolf UERTZ: Vom Gottesrecht zum Menschenrecht. Das katholische Staatsdenken in Deutschland von der Französischen Revolution bis zum II. Vatikanischen Konzil (1789–1965), Paderborn 2005, S. 440–444.

³⁷ PR Plenum S. 72., auch PR Hauptausschuß S. 306.

³⁸ 19. Sitzung, 8. November 1948, S. 519.

³⁹ PR Hauptausschuß 42. Sitzung, 18. Januar 1949, S. 530.

⁴⁰ Hans-Georg ASCHOFF (Hrsg.): Gott in der Verfassung. Die Volksinitiative zur Novellierung der Niedersächsischen Verfassung, Hil-desheim 1995, S. 14.

⁴¹ Ingo FRIEDRICH: Einer ‚gottlosen‘ Verfassung würden viele nicht zustimmen, „Das Parlament“ vom 3. November 2003.

⁴² PR Hauptausschuß 42. Sitzung, 18. Januar 1949, S. 529.

⁴³ PR Ausschuß für Grundsatzfragen I, S. 67.

⁴⁴ Vgl. dazu Rosemarie WILL: Die Menschenwürde. Zwischen Versprechen und Überforderung. In: Frederik Roggan (Hrsg.): Mit Recht für Menschenwürde und Verfassungsstaat. Festgabe für Dr. Burkhard Hirsch, Berlin 2006, S. 29–44.

⁴⁵ Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: Zur Eröffnung. In: Menschenrechte und Menschenwürde. Historische Voraussetzungen, säkularer Gestalt, christliches Verständnis, Stuttgart 1987, S. 14f.

⁴⁶ Will (wie Anm. 44).

⁴⁷ Zu den philosophisch-anthropologischen Grundlagen der Christlichen Demokratie Günter BUCHSTAB: Geschichte der CDU. In: Brücke in eine neue Zeit. 60 Jahre CDU, hrsg. von Günter BUCHSTAB, Freiburg 2005, S. 51–53.

⁴⁸ PR Ausschuß für Grundsatzfragen II, S. 585.

⁴⁹ Heiner BIELEFELDT: Zum Ethos der menschenrechtlichen Demokratie. Eine Einführung am Beispiel des Grundgesetzes, Würzburg 1991, S. 34.

⁵⁰ PR Drucksache 850, 854, zitiert nach: Volker OTTO: Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates Düsseldorf 1971, S. 70.

⁵¹ PR Ausschuß für Grundsatzfragen II, S. 806.

⁵² Wie Anm. 43, S. 217.

⁵³ Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, 25. November 1948, S. 188.

⁵⁴ OTTO (wie Anm. 50), S. 103.

⁵⁵ Bulletin Nr. 26 vom 1.3.1952, S. 251.

⁵⁶ Hans EHARD: Föderalismus als Ordnungsprinzip. In: Politisches Jahrbuch der CDU/CSU 1950, S. 21.

⁵⁷ Vgl. Heinz LAUFER / Ursula MÜNCH: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München ⁷1997, S. 5.

⁵⁸ Vgl. Ulrich KARPEN: Der Rechtsstaat des Grundgesetzes. Bewährung und Herausforderung nach der Wiedervereinigung Deutschlands, Baden-Baden 1992, S. 97–99.

⁵⁹ Ebd. S. 99.

⁶⁰ Vgl. Eckhard JESSE: Streitbare Demokratie und politischer Extremismus von 1949 bis 1999. In: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven, hrsg. von Thomas Ellwein und Everhard Holtmann. Wiesbaden 1999, S. 583–597.

⁶¹ PR Hauptausschuß, 25. Sitzung, 9. Dezember 1948, S. 301.

⁶² Theodor MAUNZ / Günter DÜRING / Roman HERZOG / Rupert SCHOLZ: Kommentar zum Grundgesetz (München 1992), Art. 20, S. 319.

⁶³ OTTO (wie Anm. 50), S. 197–208.

⁶⁴ Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 274 und 284.

⁶⁵ KARPEN (wie Anm. 58), S. 102f.

⁶⁶ Vgl. Rupert SCHOLZ: Das grundgesetzliche Sozialstaatsprinzip und seine Konkretisierung im Bundesstaat. In: Sozialer Bundesstaat (hrsg. von Michael BORCHARD u. Udo MARGEDANT, Sankt Augustin 2005, S. 11–37.

⁶⁷ Lutz LEISERING: Der deutsche Sozialstaat. In: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven (hrsg. von Thomas ELLWEIN u. Everhard HOLTSMANN), Opladen 1999, S. 181–192.

⁶⁸ So Bernd RÜTHERS bei der Verleihung des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik 1990. Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn 1990, S. 39–50.

⁶⁹ Bruno SCHMIDT-BLEIBTREU / Franz KLEIN: Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied ⁸1995, S. 106.

⁷⁰ Zur Diskussion über einen „neuen Sozialstaat“ vgl. Elmar NASS:

Der humangerechte Sozialstaat, Tübingen 2007. – Zusammenfassend Heinz LAMPERT: Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union, München ¹⁶2007.

⁷¹ So Dr. Pfeiffer (CSU); PR Hauptausschuß 21. Sitzung, 7. Dezember 1948, S. 239.

⁷² PR Ausschuß für Grundsatzfragen II, S. 811.

⁷³ PR Hauptausschuß 21. Sitzung, 7. Dezember 1948, S. 242f.

⁷⁴ PR Ausschuß für Grundsatzfragen II, S. 823

⁷⁵ BVerfG 6, 55ff.

⁷⁶ PR Hauptausschuß, S. 245. – Auch der Bonner Kommentar zu Art. 6 II, 2 c machten diesen Unterschied.

⁷⁷ Diskussionsbeitrag von Klaus LANGE (Gießen) in: Axel Frhr. von CAMPENHAUSEN und Heinhard STEIGER: Verfassungsgarantie und sozialer Wandel. Das Beispiel von Ehe und Familie, Berlin 1987, S. 123.

⁷⁸ Udo DI FABIO: Am demographischen Abgrund. Der Schutz von Ehe und Familie. Eine Wertentscheidung für die vitale Gesellschaft, FAZ vom 12. Oktober 2002.

⁷⁹ Vgl. etwa PR Ausschuß für Grundsatzfragen II, S. 567f.

⁸⁰ Vgl. Markus BERMANSEDER: Die europäische Idee im Parlamentarischen Rat, Berlin 1998.

⁸¹ PR Plenum S. 50.

⁸² Die Unionsparteien, S. 552.

⁸³ Klaus KRÖGER: Einführung in die Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, München 1993, S. 153.

⁸⁴ LAUFER / MÜNCH (wie Anm. 57), S. 216–218.

⁸⁵ Rudolf WEBER-FAS: Der Verfassungsstaat des Grundgesetzes, Tübingen 2002, S. 246.

⁸⁶ Werner ABELSHAUSER: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland (1945–1980). Frankfurt/Main 1983, S. 8.

⁸⁷ <http://www.uni-protokolle.de/nachrichten/id/49489> (Prof. Dr. Hans Vorländer).

⁸⁸ Allensbacher Bericht 2006/Nr. 18.

⁸⁹ Interview in „Die Welt“ vom 31. August 1968.

⁹⁰ Hasso HOFMANN: Die Entwicklung des Grundgesetzes nach 1949. In: Josef ISENSEE und Paul KIRCHHOF (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, Heidelberg 1987, S. 298.

⁹¹ Vgl. Dieter GRIMM: Zwei Jahrhunderte Verfassungsentwicklung in Deutschland. In: Die deutschen Verfassungen, hrsg. von Jutta LIMBACH, Roman HERZOG und Dieter GRIMM, München 1999, S. 75/76.

⁹² LAUFER / MÜNCH (wie Anm. 57), S. 187.

⁹³ Arthur BENZ: Der deutsche Föderalismus. In: 50 Jahre Bundesrepublik a.a.O., S. 144ff.

⁹⁴ Otto B. ROEGELE in „Christ und Welt/Rheinischer Merkur“ vom 9. März 1990.

⁹⁵ Wolfgang JÄGER: Die Überwindung der Teilung. Der innerdeutsche Prozeß der Vereinigung 1989/90, Stuttgart 1998, S. 503.

⁹⁶ LAUFER / MÜNCH (wie Anm. 57), S. 238.

⁹⁷ Udo MARGEDANT: Ein bürgerfernes Machtspiel ohne Gewinner. In: APuZ 13–14 (2005).

⁹⁸ Vgl. Competition versus Cooperation/Wettbewerb versus Kooperation. Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus. Eine vergleichende Perspektive, hrsg. von Raoul BLINDENMACHER, Ulrich KARPEN und Ralf Thomas BAUS, Baden-Baden 2007.

⁹⁹ Ralf DAHRENDORF: Vom Rechtsstaat zum Richterstaat? In: Roderich KLETT (Hrsg.): Reden auf die Republik, Stuttgart 1979, S. 78.

¹⁰⁰ Jörn ECKERT: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und rechtliche Würdigung im Zusammenhang der deutschen Verfassungstradition. In: Robert ALEXU u. Joachim LAUX (Hrsg.): 50 Jahre Grundgesetz, Baden-Baden 2000, S. 43.

¹⁰¹ Vgl. die „ZEIT-Debatte“ im Sommer 1990 mit Beiträgen von Josef Isensee, Ernst G. Mahrenholz, Helmut Simon und Dieter Grimm).

¹⁰² Hans Herbert VON ARNIM: Das System. Die Machenschaften der Macht, München 2002.

¹⁰³ Bundespräsident Köhler beim Staatsakt am 50. Jahrestag der Volksabstimmung des Saarlandes über den Beitritt zur Bundesrepublik am 23. Oktober 1955.

¹⁰⁴ Rudolf STREINZ: Zur Europäisierung des Grundgesetzes. In: Peter M HUBER (Hrsg.): Das Grundgesetz zwischen Stabilität und Veränderung, Tübingen 2007.

¹⁰⁵ Karl Albrecht SCHACHTSCHNEIDER: Ein Staat ohne Legitimation, „Die Welt“ vom 27. März 2007.

¹⁰⁶ Vgl. Horst DREIER: Verfassungsstaat im Kampf der Kulturen, FAZ vom 4. Oktober 2007.

¹⁰⁷ Roland STURM: Föderalismusreform – eine Bilanz der Zwischenbilanz. In: Michael BORCHARD / Udo MARGEDANT (Hrsg.): Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Zukunftsforum Politik Nr. 61, Sankt Augustin 2004, S. 98.

¹⁰⁸ 7. Wahlperiode Drs. 7/5924 vom 9. Dezember 1976.

¹⁰⁹ Bernd RÜTHERS: Oberste Gerichte als Ersatzgesetzgeber, „Focus“ (43) vom 23. Oktober 2000; DERS.: Reise in den Richterstaat. Verfassungswandel und Politisierung der Justiz, FAZ vom 15. April 2002.

¹¹⁰ Dieter GRIMM: Sicherheit geht immer auf Kosten der Freiheit, „Die Zeit“ vom 17. August 2006.

¹¹¹ ALEXY / LAUX (wie Anm. 100), S. 10f.

¹¹² Gabor STEINGART: Deutschland. Der Abstieg eines Superstars. München 2004.

¹¹³ Thomas DARNSTÄDT: „Die enthauptete Republik“, „DER SPIEGEL“ vom 12. Mai 2003.

¹¹⁴ Das Grundgesetz, der Sündenbock, SZ vom 23. Mai 2003.

¹¹⁵ FAZ vom 27. November 2003 („Überholte Verfassung?“).

¹¹⁶ PR Plenum (1975), S. 693.