

Unverkäufliche Leseprobe aus:

Günter Frankenberg
Grundgesetz

Alle Rechte vorbehalten. Die Verwendung von Text und Bildern, auch auszugsweise, ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags urheberrechtswidrig und strafbar. Dies gilt insbesondere für die Vervielfältigung, Übersetzung oder die Verwendung in elektronischen Systemen.

© S. Fischer Verlag GmbH, Frankfurt am Main

GRUNDGESETZ

GRUNDRISS

Das »Grundgesetz« als Verfassung	3
Grundgesetz oder Verfassung?	3
Aufgaben des Grundgesetzes	4
Bausteine des Grundgesetzes	6
Wie alles anfing	11
Geburtswehen und alliierte Geburtshelfer	11
Geburtsfehler und nachholendes Plebiszit	13
Der Schatten von Weimar	15
Die Gründung der DDR	17
Wie sich das Grundgesetz veränderte	19
Von der Friedens- zur Wehrverfassung	19
Von der Normal- zur Notstandsverfassung	21
Von der Marktwirtschaft zur <i>mixed economy</i>	23
Vom kooperativen zum unitarischen Föderalismus	25
Von Abwehr- und Teilhaberechten zu Wertordnung und Schutzpflichten	27
Wie Lebensbereiche grundrechtlich eingehegt werden	31
Die Würde des Menschen	31
Der Schutz des Privaten	34
Die Garantien öffentlicher Freiheit	37
Die Garantien wirtschaftlicher Betätigung	45
Die Garantie von Gleichheit und Differenz	52
Wie das Grundgesetz politische Herrschaft organisiert und legitimiert	56
Parteien zwischen Staatsfreiheit und Staatskontrolle	58
Wahlgrundsätze	59
Die Organisation der parlamentarischen Demokratie	61

Die Rolle des Bundesrates	64
Die Kanzlerdemokratie	69
Kompetenzen und Finanzen im Bundesstaat	72
Wie sich das Grundgesetz in	
den europäischen Rahmen einfügt	79
Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur politischen Union	79
Grundgesetz und Rechtsordnung der Europäischen Union	81
Wie das Grundgesetz angewendet und geschützt wird	82
Auslegung und Anwendung des Grundgesetzes	82
Schutz des Grundgesetzes	86

VERTIEFUNGEN

Streitbare Demokratie	90
Minderheitenschutz	96
Geschlechterverhältnis	99
Religionsfreiheit	102
Konstruktives Misstrauensvotum	108
Gesetzesvorbehalt	111
Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	114
Verfassungsbeschwerde	117
Verfassungskonforme Auslegung	120

ANHANG

Glossar	123
Abkürzungsverzeichnis	127
Literaturhinweise	128

DAS »GRUNDGESETZ« ALS VERFASSUNG

Grundgesetz oder Verfassung?

Mit ihren Verfassungen stellen sich Gesellschaften eine Visitenkarte aus. Verfassungen zeigen ihre Einheit an – als Nation, Staat, Volk oder Union. Verfassungen gelten als Eintrittsbillett in den Kreis der »zivilisierten Staaten«, wenn sie nur die Grundsätze von Demokratie, Republik und Rechtsstaat verbürgen und einen Katalog von Grundrechten garantieren.

Seit etwa zwei Jahrhunderten dokumentieren geschriebene Verfassungen das demokratische Projekt. Verfassungen geben mit der Macht des gedruckten Wortes Auskunft darüber, wie sich die Menschen ein einigermaßen gerechtes und geordnetes Leben in Gesellschaft vorstellen. Insbesondere: wie sie von der Möglichkeit, sich selbst zu regieren, Gebrauch machen wollen. Ob feierlich oder nüchtern in der Sprache, ob mit oder ohne Beschwörung des Beistands Gottes, stets begleitet eine im Namen der Mitglieder des Sozialverbandes – meist Volk oder Nation – erklärte Verfassung den Schritt aus eigenem Recht handelnder Bürgerinnen und Bürger in die neue Welt. Verfassungen treten mit unterschiedlichen Bezeichnungen auf: Als Konstitutionen, Fundamentalgesetze, Grundgesetze oder Verfassungsverträge signalisieren sie, dass die Mitglieder einer Gesellschaft sich nicht mehr als Untertanen hoheitlicher staatlicher Gewalt begreifen, sondern als Aktivbürgerschaft, die ihre Geschichte und Geschicke selbst gestaltet und sich politisch als Demokratie selbst organisiert.

In dieser Tradition sich selbst bestimmender und regierender Gesellschaften steht auch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutsch-

land vom 23. Mai 1949. Was zunächst als Provisorium gedacht war, erwies sich in der Folgezeit als außerordentlich bestandskräftig und überstand bis zum Jahre 2003 51 Änderungsgesetze sowie eine Reihe von Bestrebungen zur Totalrevision. Mittlerweile steht das Grundgesetz als dauerhafteste deutsche Verfassung zu Buche. Nicht zuletzt deshalb wurde nach der deutschen Einigung im Jahre 1990 dieser Name beibehalten. Wir können festhalten: Die Einheit und Freiheit Deutschlands ist nunmehr vollendet. Das Grundgesetz – kurz: GG – hat sich als Verfassung eingebürgert.

Aufgaben des Grundgesetzes

Eine Verfassung steht an der Spitze der Normenpyramide des nationalen Rechts. Soll eine Verfassung nicht leeres Gerede oder frommer Wunsch bleiben, so muss sie den anderen Rechtsnormen etwas »vorgeben«, das ihren Vorrang rechtfertigt: Sie muss die Verfahren festlegen, in denen pluralistische Gesellschaften trotz ihrer Konflikte und inneren Zerrissenheit immer wieder einen gemeinsamen Willen bilden und handlungsfähig sein können. Dazu bedarf es der Verbürgung eines Minimums an Freiheiten. Diese sollen die Bürgerschaft in die Lage versetzen, auf den öffentlichen Foren aufzutreten und sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen. Eben: ihre gemeinsamen Geschäfte selbst zu bestimmen. Sodann sind politische Institutionen und Ämter einzurichten, die die Ergebnisse dieser Willensbildung in allgemein verbindliche Entscheidungen übersetzen. Außerdem zeichnen Verfassungen bestimmte Werte aus, die für grundlegend erachtet werden, wie Frieden, Solidarität oder Schutz von Minderheiten.

Allgemeine und besondere Aufgaben stellen sich auch dem Grundgesetz. Die allgemeinen lassen sich unschwer von den in Art.20 und 28 Abs.1 niedergelegten Legitimations- und Organisationsprinzipien Republik, Demokratie, Rechtsstaat und Föderalismus sowie vom Ka-

talog der Grundrechte ablesen. Besondere Aufgaben ergeben sich zwangsläufig aus der jüngeren deutschen Geschichte und aus der Erfahrung zweier Weltkriege. Das Grundgesetz sollte eine Antwort sein auf die Zerstörung der Weimarer Verfassung von 1919 (**»Streitbare Demokratie«**). Außerdem war dem Grundgesetz aufgegeben, jeden Rückfall in ein Terrorregime nach Art des Nationalsozialismus oder auch des Stalinismus zu versperren. Deshalb verbürgt Art. 1 als erste und oberste Grundsatznorm die Unantastbarkeit der Würde des Menschen. Nach den Verwüstungen von zwei Weltkriegen lag es für die Eltern des Grundgesetzes nahe, mit der neuen Verfassung Sorge zu tragen für ein friedliches Zusammenleben der Völker. Die Präambel und Art. 24 sprechen von der Wahrung des Friedens. Art. 26 verbietet den Angriffskrieg. Im Hinblick auf die Zukunft visierten der Parlamentarische Rat bereits 1949 in der Präambel des Grundgesetzes und der verfassungsändernde Gesetzgeber in dem 1992 neu gefassten Art. 23 den Weg zu einem vereinten Europa an.

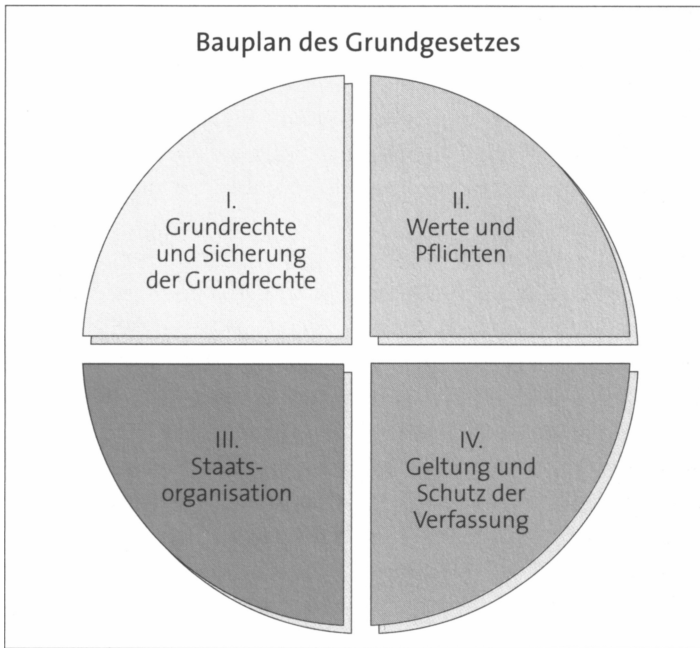
Zur allgemeinen Aufgabe einer Verfassung gehört schließlich noch, auf gesellschaftliche Veränderungen zu reagieren. Auch das Grundgesetz schwebt nicht in den Wolken, weit entfernt vom Wandel der Wertvorstellungen. Das zeigt sich an einzelnen Artikeln, die in der Auslegung der Gerichte, leitend hier das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), ihre Bedeutung verändern. So stellte das Bundesverfassungsgericht 1957 fest: »Gleichgeschlechtliche Betätigung verstößt eindeutig gegen das (in Art. 2 Abs. 1 verankerte) Sittengesetz.« Zur Begründung verwiesen die Richter auf die »allgemeine Anerkennung« für das damals noch geltende strafrechtliche Verbot der Homosexualität. Inzwischen haben sich die Auffassungen dazu geändert, das Strafgesetz wurde in diesem Punkt liberalisiert, und das Verfassungsgericht würde heute schwerlich seine Urteilsgründe von 1957 wiederholen. Im Jahr 1954 ging ein Obergericht, wie viele andere, davon aus, die nichteheliche Lebensgemeinschaft verstoße gegen das nämliche Sittengesetz. Heute herrscht die Ansicht, der Schutz-

bereich von Art.2 Abs.1 (allgemeine Handlungsfreiheit) oder Art.6 Abs.1 (Schutz von Ehe und Familie) umfasse auch solche Lebensgemeinschaften, die unterdessen durch das Lebenspartnerschaftsgesetz offizielle Anerkennung fanden. Auch in anderen Bereichen wurde das Grundgesetz, wie später ausführlich dargelegt wird, auf seine veränderte gesellschaftliche Umwelt und auf neue politische Herausforderungen eingestellt.

Bausteine des Grundgesetzes

Den Verfassungscharakter des Grundgesetzes beglaubigt auch sein Aufbau. Es ist kein Zufall, sondern eine bewusste Entscheidung, dass der *Grundrechtskatalog* als erster Baustein den anderen Verfassungsnormen vorangestellt ist. Zu den in den Art.1 bis 19 aufgeführten »klassischen« Grundrechten gehört noch eine Reihe von grundrechtsgleichen Rechten, die ein wenig verstreut im Grundgesetz zu finden sind: Rechte und Pflichten der Staatsbürger (Art.33), das Wahlrecht (Art.38) sowie die Rechtsgarantien vor Gericht und bei Freiheitsentziehungen (Art.101 bis 104).

Diese grundrechtlichen Verbürgungen gewähren verbindliche und einklagbare Rechtsansprüche als »subjektive Rechte«, die im Rang den einfachen Gesetzen und allen untergesetzlichen Normen vorgehen. Sie binden alle staatlichen Gewalten, also die Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung sowie die Rechtsprechung (Art.1 Abs.3). Praktisch heißt das, keine der drei Gewalten, auch nicht der Gesetzgeber, kann freihändig über grundrechtliche Garantien disponieren, sondern ist beachtlichen Einschränkungen unterworfen. Der Wesensgehalt von Grundrechten darf, wie es in Art.19 Abs.2 heißt, »in keinem Falle« angetastet werden. Außerdem bedürfen Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche einer gesetzlichen Grundlage (**Gesetzesvorbehalt**) und müssen hinreichend bestimmt und verhältnismäßig sein (**Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**). Die Grund-



Bausteine des Grundgesetzes

rechte werden also flankiert von rechtsstaatlichen Garantien, um die staatlichen Gewalten auf Distanz zu halten.

Grundrechte erfassen alle wichtigen Lebensbereiche: die Intimsphäre, Ehe und Familie, die private Kommunikation, das Auftreten in der Öffentlichkeit, die Religion und die wirtschaftliche Betätigung. Sie verbürgen den Individuen und ihren Vereinigungen in der Gestalt von Freiheiten des Gewissens und Glaubens, der Meinungsäußerung und Presse, des Berufs und Eigentums etc. bestimmte Handlungskompetenzen und Handlungschancen. Demgegenüber zielen Gleichheitsgrundsatz und Diskriminierungsverbote (Art.3) auf die gleiche Verteilung dieser Freiheiten ab.

Die Träger von Grundrechten sollen also in gleicher Weise frei sein, zu handeln, sich an den gemeinsamen Geschäften der Gesellschaft zu beteiligen und in gleichem Maße an staatlichen Leistungen teilzuhaben. Freilich sind einige Einschränkungen zu beachten. Nur Menschenrechte gelten für alle Personen. Beispiele: »Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich« (Art. 3 Abs. 1), und »Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten« (Art. 5 Abs. 1 Satz 1). Bürgerrechte dagegen stehen nur deutschen Staatsangehörigen zu. Zum Beispiel: »Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln« (Art. 8 Abs. 1), oder »Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen« (Art. 12 Abs. 1 Satz 1). Träger von Grundrechten können auch juristische Personen des Privatrechts sein, »soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind« (Art. 19 Abs. 3). Das heißt, eine Aktiengesellschaft kann sich nicht auf ihre Gewissensfreiheit, wohl aber auf die Gewerbe- oder Eigentumsfreiheit berufen.

Bei den juristischen Personen des öffentlichen Rechts ist die Sachlage komplizierter. Denn sie üben öffentliche Gewalt aus und sind durchweg nicht Träger, sondern gerade Adressaten von Grundrechten. Sie werden an die Grundrechte gebunden, also zu ihrer Beachtung verpflichtet, nicht aber durch sie berechtigt. Ausnahmen von dieser Regel kommen nur in Betracht, wenn sie sich in einer »grundrechtstypischen Gefährdungslage« befinden bzw. nicht in die Staatsorganisation eingebunden sind, wie etwa die Hochschulen und öffentlichen Rundfunkanstalten.

Gemeinsam treten Grundrechte und die Grundsätze ihrer Sicherung mit dem Anspruch auf, alle wesentlichen Fragen der Gerechtigkeit eines Lebens in Gesellschaft zu beantworten. Freilich heißt das nicht, dass das Grundgesetz immer erschöpfend und eindeutig Auskunft darüber gibt, wie ein bestimmter Streitfall gerecht zu lösen sei. Wer etwa wissen will, ob das Grundgesetz einer Lehrerin islami-

schen Glaubens gestattet, im Unterricht ein Kopftuch zu tragen, gerät bald in ein unübersichtliches Dickicht von einander widersprechenden Normen des Grundgesetzes (**Religionsfreiheit**). Auch für andere kontroverse Themen wie etwa Frauen in der Bundeswehr, Embryonenforschung, Tierversuche, Demonstrationen rechtsextremistischer Organisationen, Auskunftsrecht des nichtehelichen Kindes auf Benennung des Vaters, Schwangerschaftsabbruch, lebenslängliche Freiheitsentziehung, Wahlrecht für Ausländer, »großer Lauschangriff«, Frauenquoten, Schutz der Äußerung »Soldaten sind Mörder«, Verbot der Kinderpornographie oder doppelte Staatsangehörigkeit hält das Grundgesetz keine einfache Lösung bereit. Wohl aber gibt es den Rahmen vor, in dem durch Auslegung des Textes und Abwägung der kollidierenden Normen eine verfassungsmäßige Entscheidung gefunden werden muss.

Der zweite Baustein des Grundgesetzes ist weniger prominent und in seinen Konturen weniger deutlich zu erkennen als die Grundrechte. Gemeint sind die *Werte* und *Pflichten*, die Fragen des Gemeinwohls betreffen. Die Eltern des Grundgesetzes folgten dem Vorbild vieler anderer Verfassungen, indem sie Frieden und Völkerverständigung, Sicherheit und soziale Gerechtigkeit, die Garantie der Menschenwürde, den Schutz von Ehe und Familie, die Treue zur Verfassung und die Ächtung der Todesstrafe als zentrale Werte benannten. Aus diesen Werten leiten sich zugleich Amtspflichten für die politischen Entscheidungsträger und Beamten, zum Teil auch für die Bürgerinnen und Bürger ab. Letztere sind also nicht nur verpflichtet, die Grundrechte anderer zu respektieren (Art. 2 Abs. 1); sie unterliegen der Schulpflicht, müssen Wehrdienst leisten, verfassungstreu handeln und Steuern zahlen.

Der dritte Baustein betrifft die *Staatsorganisation*. Die organisatorischen Regelungen bringen historische Erfahrungen zum Ausdruck und beantworten die Fragen praktischer politischer Vernunft. Bestimmte Verfassungen stellen nicht die Grundrechte oder Grund-

werte, sondern die gewaltenteilige Staatsorganisation in den Vordergrund. Das Grundgesetz ist dagegen keine Organisationscharta, also Betriebsanleitung des Staates, mit angehängter »Bill of Rights« wie die amerikanische Bundesverfassung. Vielmehr regelt es die Fragen der staatlichen Organisation gleichberechtigt neben dem Grundrechtskatalog. Besonders wichtig: Das Grundgesetz legt fest, wie die vom Volke ausgehende Staatsgewalt ausgeübt wird, nämlich gewaltenteilig (Art. 20 Abs. 2). Es legt die politischen Entscheidungsverfahren fest und teilt den Organen, durch die der Bund handelt – Bundespräsident, Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat und Bundesverfassungsgericht –, Kompetenzen, also Handlungsmacht zu. Es verteilt die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern (Art. 70 ff. und 83 ff.) und legt fest, wer Steuern erheben darf und wie das Steueraufkommen zu verteilen ist (Art. 104a ff.). Insgesamt nimmt der organisatorische Teil des Grundgesetzes zwar mehr Raum ein als der Grundrechtsteil, das heißt jedoch nicht, dass die »Verfassung der Politik« mehr normatives Gewicht hat als die »Verfassung gleicher Freiheit«.

Der vierte und letzte Baustein enthält die Regelungen, die die *Geltung* und *Änderung* des Grundgesetzes sowie seinen Schutz betreffen. Hier spricht das Grundgesetz gleichsam über sich selbst, wenn es das BVerfG als Hüter der Verfassung einsetzt (Art. 92 ff.). Wenn es in Art. 79 festlegt, dass jede Änderung ausdrücklich erfolgen muss, einer Mehrheit von zwei Dritteln des Bundestages und des Bundesrates bedarf und bestimmte Materien durch die »Ewigkeitsklausel« von jeglicher Änderung ausgenommen sind. Oder wenn es vorsieht, welche Institutionen die verfassungsmäßige Ordnung mit welchen Mitteln gegen welche Angriffe schützen sollen.

WIE ALLES ANFING

Geburtswehen und alliierte Geburtshelfer

Offiziell begann es am 1. Juli 1948. Im Auftrag ihrer Regierungen überreichten die Militärgouverneure der drei Westzonen an diesem Tag den Ministerpräsidenten der elf westdeutschen Länder die drei »Frankfurter Dokumente«. Diese enthielten den Auftrag zur Gründung eines westdeutschen Teilstaates. Für das spätere Grundgesetz war vor allem das Dokument Nr. 1 folgenreich. Es gab den Ministerpräsidenten auf, bis spätestens 1. September 1948 eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen. Diese sollte »eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft ... und die Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält«. Das darin enthaltene Angebot zur Staatsgründung hatte seinen Reiz, stürzte die Ministerpräsidenten jedoch in arge Verlegenheit. Sie wollten auf keinen Fall die deutsche Teilung zementieren. Sie antworteten mit einem »Ja, aber«, um den westdeutschen Teilstaat als Übergangslösung zu konstituieren: Keine Verfassungsgebende Versammlung, sondern ein von den Landtagen gewählter Parlamentarischer Rat. Keine Verfassung, sondern ein Grundgesetz. Keine Volksabstimmung, sondern eine Entscheidung in den Landtagen. Die Militärgouverneure, die ursprünglich andere Vorstellungen von der neuen deutschen Verfassung hatten, gaben schließlich nach. Die Beratungen des Grundgesetzes konnten beginnen.

Diese gingen zügig voran, da die wichtigsten Fragen deutscher Staatlichkeit 1948 bereits vorentschieden waren: Der Ost-West-Gegensatz hatte sich zum »Kalten Krieg« vertieft; eine gesamtdeutsche Lösung war nach dem Scheitern der beiden Außenministerkonferenzen der Siegermächte von 1947 in weite Ferne gerückt. Die Westalli-

ierten hatten mit ihren Vorgaben für die neue Verfassung zugleich unverrückbare Fixpunkte für den neuen Teilstaat gesetzt. Die Forderung der sowjetischen Besatzungsmacht nach einem sozialistischen Zentralstaat war damit als gesamtdeutsche Lösung chancenlos. Noch im Juli setzten die Ministerpräsidenten einen Sachverständigenausschuss ein, der aus den unterschiedlichen Verfassungsinitiativen und -projekten einen zusammenfassenden Entwurf erstellen sollte. Dieser »Herrenchiemseer Konvent« hatte nach zwei Wochen seinen Auftrag erledigt. Am 1. September 1948 nahmen die 65 Mitglieder des Parlamentarischen Rates unter dem Vorsitz von Konrad Adenauer ihre Beratungen auf. Unter den Augen der Militärgouverneure, die insbesondere über die föderale Struktur des neuen Teilstaates wachten, kam es in den nächsten Monaten im Parlamentarischen Rat zu heftigen Kontroversen. Streitfragen waren insbesondere, ob ein Grundrechtskatalog nicht eher entbehrlich sei, ob eine echte Zweite Kammer mit gewählten Senatoren oder nur ein Bundesrat mit Mitgliedern der Länderregierungen eingerichtet werden sollte, wie die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern angemessen verteilt werden könnten und wie die Machtfülle des Staatsoberhauptes zu begrenzen sei. Am Ende einigte man sich auf einen brauchbaren Kompromiss. Der Entwurf für ein Grundgesetz hielt sich mit ideologischen Aussagen zurück, verzichtete im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung (WRV) und zu den Nachkriegsverfassungen einiger Länder auf einen Katalog sozialer Grundrechte und auf Aussagen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Vor allem aber war er deutlich länderfreundlicher als die Weimarer Verfassung.

Am 10. Februar 1949 legte der Parlamentarische Rat sein Werk den Militärgouverneuren vor. Diese beanstandeten, der Bund habe zu weitgehende Kompetenzen in der Gesetzgebung und sei übermäßig an den Steuererträgen beteiligt. Vor allem das selbst höchst zentralistisch organisierte Frankreich wollte einen schwachen Bund und starke Länder. Der Bund sollte finanziell möglichst von Beiträgen der