

# Recht und Politik

## Beiheft 4

Zeitschrift für deutsche und europäische Rechtspolitik

## Verfassung und Rechtspolitik: 70 Jahre Grundgesetz

Herausgegeben von

Oliver Lepsius, Robert Chr. van Ooyen  
und Hendrik Wassermann

Verfassung und Rechtspolitik:  
70 Jahre Grundgesetz

# **Recht und Politik**

## **Zeitschrift für deutsche und europäische Rechtspolitik**

Begründet von Dr. jur. h. c. Rudolf Wassermann (1925–2008)

Redaktion:

Hendrik Wassermann (verantwortlich)

Ernst R. Zivier †

Heiko Holste

Robert Chr. van Ooyen

Beiheft 4

# Verfassung und Rechtspolitik: 70 Jahre Grundgesetz

Herausgegeben von

Oliver Lepsius,  
Robert Chr. van Ooyen  
und Hendrik Wassermann



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: 3w+p GmbH, Rimpf  
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 2567-0603  
ISBN 978-3-428-15952-9 (Print)  
ISBN 978-3-428-55952-7 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

---

## Grußwort

---

Woran misst man den Erfolg unserer Verfassung? Vielleicht danach: Wer nach den Werten fragt, die das Land einen, wer eine Sinnstiftung des Gemeinwesens sucht, wird mehr denn je auf das Grundgesetz verwiesen. Es wird als Text verehrt. Es ersetzt als Säkularreligion die ethischen Gewissheiten des Glaubens. Es ersetzt als Institutionenarrangement die Staatsbeschwörungen vergangener Tage. Seine größte Leistung ist wahrscheinlich, in den Herzen der Menschen angekommen zu sein. Man vergegenwärtige sich, wie präsent die Verfassung im zivilgesellschaftlichen Diskurs ist. Sie ist nicht nur ein Rechtstext, über dessen Auslegung Juristen debattieren und entscheiden, vor allem die zivilgesellschaftliche Diskursgemeinschaft hat sich das Grundgesetz angeeignet. Primär dort lebt es heute.

Zwei Beispiele: Am Tag der deutschen Einheit, dem 3. Oktober 1990, predigte der Erzbischof von München und Freising, Friedrich Kardinal Wetter, in der Münchener Michaelskirche. Mit den donnernden Worten, es läuteten nicht nur die Freudenglocken, heute läuteten auch die Totenglocken, prangerte er den Umstand an, dass in einem Teil des wiedervereinigten Vaterlandes die Abtreibung straflos ist. Eine Reihe von religiösen Argumenten schloss sich an. Die Predigt kulminierte dann aber in der triumphierenden Aussage: „Und außerdem ist die Abtreibung verfassungswidrig.“

Auf einer legendären Pressekonferenz des FC Bayern München im Oktober 2018, mit der sich der Verein gegen negative Presseberichterstattung wehren wollte, klagte der Vorstandsvorsitzende, Karl-Heinz Rummenigge, man werde sich die herabwürdigende Berichterstattung nicht mehr bieten lassen. Er zitierte Art. 1 und stellte fest, die Kritik an einzelnen Spielern verletze die Menschenwürde.

Wenn in so unterschiedlichen Sphären wie Kirche und Sport die Verfassung in Anspruch genommen wird, um die Überzeugungskraft der eigenen Position zu verbessern, dann ist eine Verfassung wirklich in der Mitte der Gesellschaft angekommen. Ist man sich unsicher über moralische Standards oder verunsichert der Pluralismus der Sitten, dann bietet die Verfassung Halt. Sie markiert das positiv und negativ Einende. Die Grenze des Zumutbaren heißt heute: verfassungswidrig! Deshalb sind wir alle Verfassungsinterpreten geworden, weil wir im Diskurs über und mit unserer Verfassung uns gemeinsam der Grundlagen des Gemeinwesens versichern. Deshalb richten sich auf das Grundgesetz auch so viele Aspirationen. Denn die Verfassung erteilt den Respekt, den Minderheiten vermissen, den aber auch die Mehrheit für sich einfordert. Bleiben wir also Verfassungspatrioten! Wer mit der Verfassung respektvoll umgeht, kann die pluralistischen Freiheitsräume behalten, an die wir uns als Gesellschaft gewöhnt haben.

*Oliver Lepsius*



# Inhalt

---

I. ESSAY	
Ein Verfassungszentrum für Deutschland <i>Hans Vorländer</i>	9
II. 70 JAHRE GRUNDGESETZ	
70 Jahre Grundgesetz – 70 Jahre Bundesrepublik Deutschland <i>Jörn Ipsen</i>	17
Dynamik, Legitimität, Differenz, Interpretation: Das Grundgesetz wird 70 <i>Oliver Lepsius</i>	27
70 Jahre Grundgesetz im Spiegel der Neuauflage eines Grundgesetzkommentars <i>Hermann Weber</i>	36
III. NEUE STAATSZIELE UND ENTWICKLUNG DES GRUNDGESETZES	
Eine CO <sub>2</sub> -Bremsen in das Grundgesetz? <i>Claudio Franzius</i>	42
Staatsziel Kultur und kulturelles Erbe <i>Ernst-Rainer Hönes</i>	53
70 Jahre Grundgesetz – 25 Jahre Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG: Gleichstellung umgesetzt? <i>Maria Wersig</i>	70
Menschenwürde, Bürgerfreiheit, Zeitgeist und Staatsräson. Verfassungswandel der Grundrechte unter dem Grundgesetz <i>Martin H. W. Möllers</i>	75
Art. 15 GG – Wiederkehr eines Totgeglaubten <i>Ernst R. Zivier</i>	92
IV. GRUNDGESETZ UND STAND DER DEMOKRATIE	
Minderheitsregierung, Auflösung oder Große Koalition? Die kritische Regierungsbildung im Parlamentarischen Rat 1948/49 und in den Jahren 2017/18 <i>Karlheinz Nicolauß</i>	100
Bürgerbeteiligung in der parlamentarischen Parteiendemokratie. Welche Reformen sind notwendig? <i>Frank Decker</i>	118
Ausländerwahlrecht, Losverfahren und Demokratieprinzip – zwei Vorschläge für Art. 20 GG <i>Robert Chr. van Ooyen</i>	129



## Inhalt

Über Patriotismus in populistischen Zeiten. Zur Unvereinbarkeit zweier häufig verwendeter Topoi unserer Zeit <i>Volker Kronenberg / Manuel Becker</i>	143
Die AfD und der Verfassungsschutz – Ein deutsches Extremistenspiel oder Der lange Abschied von der fdGO <i>Horst Meier</i>	152
Autoren dieses Heftes	164

# I. ESSAY

---

## Ein Verfassungszentrum für Deutschland

Von Hans Vorländer

---

Vor gar nicht langer Zeit, im März 2019, fragte der Bundespräsident, Frank-Walter Steinmeier, warum unser Land nicht mehr tue für die Erinnerung an seine demokratische Tradition. Die Freiheits- und Demokratiegeschichte hätten wir in unserem Denken über die Zukunft zu lange vernachlässigt. Dabei gebe es doch authentische Erinnerungsorte wie das Hambacher Schloss oder die Frankfurter Paulskirche, in denen diese Demokratiegeschichte lebendig werde. Sie könnten zu Lernorten der Demokratie werden und helfen, einen „demokratischen Patriotismus“ auszubilden.<sup>1</sup>

Nun ist diese Intervention eines Bundespräsidenten keineswegs neu. Einer seiner Vorgänger, ebenfalls ein Sozialdemokrat, Gustav Heinemann, hatte sich schon in seiner Amtszeit (1969–1974) für die Förderung der deutschen Demokratiegeschichte stark gemacht und die Erinnerungstätte für die Freiheitsbewegungen im pfälzischen Rastatt aus der Taufe gehoben. Aber darüber hinaus geriet das Anliegen schnell wieder in Vergessenheit. Zuerst stand dem die Absicht des Kanzlers Helmut Kohl im Wege, Bonn zur repräsentativen Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland zu machen, ein Haus der Geschichte wie auch eine Bundeskunsthalle zu etablieren. Sodann setzte die Vereinigung der beiden deutschen Staaten, erst recht der Umzug von Bonn nach Berlin, die memorialkulturellen Prioritäten anders, nämlich vor allem als kritische Auseinandersetzung mit den architektonischen Erbschaften des Nationalsozialismus. Als dann das Regierungsviertel im Berliner Spreebogen weitgehend nach Ideen der Architekten Axel Schultes und Charlotte Frank geplant und gebaut wurde, da hatte das „Band des Bundes“ genannte Vorhaben auch ein von Säulen umstandenes, atriumgleiches Gebäude vorgesehen, welches dem Bundeskanzleramt vis-à-vis platziert werden und ihm als „Bürgerforum“ Paroli bieten sollte. Es ist bis auf den heutigen Tag jedoch nicht gebaut worden, ein leerer, großer Platz, ein architektonisches Void ist zurückgeblieben – Platz also eigentlich für einen zentralen Lernort der Demokratie, konzipiert als Zentrum lebendiger Auseinandersetzung mit den demokratischen Traditionen der jüngsten Geschichte, ein Ort, an dem sich deutsche Verfassungsgeschichte erzählen und erleben ließe. 70 Jahre Grundgesetz stehen für „geglückte Demokratie“ (Edgar Wolf- rum) – warum also nicht ein Verfassungszentrum errichten, das Deutschlands schwierigen Weg zu einer offenen und streitbaren Demokratie nacherleben lässt und als

---

1 *Steinmeier*, Deutsch und frei. Mehr Geld für die Paulskirche, der 18. März ein Gedenktag: Warum tut unser Land nicht mehr für die Erinnerung an seine demokratische Tradition?, *Die Zeit*, 14.03. 2019, S. 7.

bürgerschaftliches Forum Raum schafft, neue Ideen zur Sicherung einer demokratischen Zukunft zu entwickeln? Denn das Grundgesetz selbst war und ist das Forum demokratischer Selbstverständigung – in der alten Bundesrepublik und im vereinigten Deutschland.

Demokratien tun sich generell schwer, eine ihnen eigentümliche politisch-kulturelle Repräsentationsform zu finden.<sup>2</sup> Oft stehen sie im Schatten monarchisch, auch diktatorisch-autokratischer Bilder- und Formensprache. Mächtige Architekturen, altertümlich wirkende Symbole und militärisch anmutende Rituale überleben ihren ursprünglichen Verweisungszusammenhang und stehen einer genuin demokratischen Repräsentationsfindung im Wege. Und dort, wo es zu Brüchen, Kriegen, Umwälzungen oder Revolutionen gekommen ist, steht zumeist die Aufarbeitung der Geschichte im Vordergrund, bevor die eigene Demokratiegeschichte zu einem Narrativ und zu einer memorialkulturellen Praxis geformt wird. Das alles gilt *cum grano salis* auch für die Bundesrepublik Deutschland.

So war die „alte“ Bundesrepublik sehr zurückhaltend, was ihre eigene Selbstdarstellung anging. Zu großen Gesten schien sie nicht geschaffen, die Repräsentation beschränkte sich auf das Unvermeidliche: nüchterne Zeremonien bei Staatsbesuchen, protokollmäßig vollzogen, und Rituale, die der politisch-parlamentarische Prozess so mit sich brachte. Das war gewiss nicht wenig, zumal sich der 1949 gegründete Weststaat als Transitorium verstand und es zunächst darum ging, die Bundesrepublik sicher für die Demokratie zu machen.

Die Symbolarmut war aber auch Absicht. Faschismus und Nationalsozialismus hatten die Inszenierung von Parteitage, Aufmärschen, Fackelzügen, Nationalgeschichten, Symbolen und Mythen zu einem konstitutiven Element ihrer Politik der Massenbewegung gemacht. Gerade das sinnlich-berauschende Erlebnis von – direkter oder medial-mediatierter – Teilhabe an der Inszenierung hatte die Masse zu einer Gemeinschaft Gleichgesinnter und dadurch zu einer politischen Bewegung geformt. Der Marsch auf Rom durch Mussolini gehörte genauso zu diesen Stilmitteln totalitärer Repräsentationskultur des Politischen wie die Lichtdome auf dem Nürnberger Reichsparteitag 1936 und die zahlreichen Auftritte des „Führers“ in der Pose des Messias vor der ihm ergebenden Menschenmenge. Die symbolische Askese der jungen Bundesrepublik war also auch Antidot gegen das, was Walter Benjamin die „Ästhetisierung der Politik“ im Faschismus bezeichnet hatte. Und sie sollte auch einen Kontrapunkt zum zweiten deutschen Staat setzen, der sich zwar als antifaschistisch verstand, aber an bestimmten Repräsentationsformen des Totalitarismus, beispielsweise den Massenorganisationen und den öffentlichen Inszenierungen von Aufmärschen, festhielt.

---

2 In den folgenden Passagen greife ich immer wieder – zum Teil wörtlich – auf an anderer Stelle gemachte Ausführungen zurück: Vgl. *Vorländer*, Demokratie und Ästhetik. Zur Rehabilitierung eines problematischen Zusammenhangs, in: Ders. (Hrsg.), *Zur Ästhetik der Demokratie. Formen der politischen Selbstdarstellung*. Stuttgart 2003, S. 11–26.

Bescheiden blieben deshalb die Versuche beispielsweise des ersten Bundespräsidenten Theodor Heuss. Dieser war zwar der festen Auffassung, dass der „tiefe Einschnitt in unsere Volks- und Staatengeschichte einer neuen Staatssymbolik bedürftig“ sei.<sup>3</sup> Deshalb hatte er schon die Einführung staatlicher Orden, wie beispielsweise des Bundesverdienstkreuzes, betrieben. Vor allem aber in der Hymnenfrage hatte er auf eine neue Symbolik gedrungen. Die Weiterverwendung der Hymne von Hoffmann von Fallersleben, ursprünglich aus der deutschen Freiheitsbewegung stammend und vom ersten Reichspräsidenten der Weimarer Republik, Friedrich Ebert, 1922 zur offiziellen Nationalhymne erklärt, hatte Heuss abgelehnt, weil sie bei den Deutschen mit dem Pathos des Nationalsozialismus verbunden, auch regelmäßig im Zusammenhang mit dem Horst-Wessel-Lied gespielt worden war und deshalb fatale Assoziationen wecken musste. Heuss hatte dann bei dem Dichter Rudolf Alexander Schröder eigens eine neue Hymne in Auftrag gegeben, selber Textvorschläge gemacht und den Entwurf von dem Komponisten Hermann Reutter mit einer getragenen Melodie, einem „Pathos der Nüchternheit“ vertonen lassen.<sup>4</sup> Heuss' Versuch endete jedoch als Humoreske. Das Bundeskabinett testete die Singbarkeit der Hymne, das Lied wurde über Rundfunk und Schallplatten verbreitet, konnte sich aber nicht durchsetzen. Als Kurt Schumacher Schröders „Hymne an Deutschland“ öffentlich als „pietistischen Nationalchoral“ verspottete und Gottfried Benn höhnte: „Der nächste Schritt wäre dann ein Kaninchenfell als Reichskriegsflagge“, da kam die Episode zu einem Ende.<sup>5</sup> Heuss akzeptierte die dritte Strophe des „Deutschlandliedes“ als Hymne, verzichtete aber auf eine offizielle Proklamation. Die neue Symbolgebung war gescheitert.

Je länger sich die Bundesrepublik jedoch im Provisorium mit ihrer Bundeshauptstadt Bonn eingerichtet hatte, desto stärker machte sich das Bedürfnis nach identitätsstiftender Formensprache bemerkbar. Auch wenn sie nach wie vor auf machtvolle Gesten verzichtete, wurde die formasketische Symbolisierung der zweiten deutschen Demokratie zu einem ästhetischen Programm erhoben. An die Stelle des funktionalen Schwippert-Baus, der ehemaligen Pädagogischen Akademie, die lange Zeit den Bundestag beheimatet hatte, trat nun ein Bundestagsgebäude, das in seiner konsequenten Formensprache keinen Zweifel an einer genuin demokratischen Ästhetik zuließ. Das

---

3 So Theodor Heuss in einem Brief an Konrad Adenauer, abgedruckt in Theodor Heuss/Konrad Adenauer: Unserem Vaterlande zugute. Der Briefwechsel 1948–1963, hrsg. v. Hans Peter Mensing, Berlin 1998, S. 112.

4 Theodor Heuss in einem Brief an Konrad Adenauer vom 19. 6. 1951: „Es gibt eben nur die eine Melodie, die notwendigerweise die traditionellen Wortassoziationen weckt, von denen ich bei allem Respekt vor der Geschichte die Deutschen wegbringen möchte, um sie an das Pathos der Nüchternheit, das auch seine innere Größe und Würde haben kann und wird, heranzuführen.“ Theodor Heuss/Konrad Adenauer, Unserem Vaterlande zugute (Fn. 3), S. 73.

5 Vgl. auch die Darstellung bei *Maier*, Politische Selbstdarstellung – ein deutsches Problem, in: Vorländer, Ästhetik der Demokratie (Fn. 2), S. 95–110, hier S. 99–101.