

## 70 Jahre Grundgesetz

Mit Jubeltrillern und Proteststürmen empfing das Volk die Erklärung, man werde eine neue Verfassung ausarbeiten. Nein, das ist nicht der Auftakt, mit dem in Deutschland im Jahre 1948 die Aufnahme der Arbeiten an einem Grundgesetz für die die 3 westlichen Besatzungszonen begrüßt wurde. So reagierten vielmehr im August dieses Jahres die Menschen im Sudan, als die Bürgerkriegsparteien, die sich nach dem Sturz des langjährigen Herrschers Al Baschir gebildet hatten, eine Beendigung ihrer Streitigkeiten durch eine Verfassung versprachen. In Deutschland nahm man eine entsprechende Erklärung eher achselzuckend zur Kenntnis, man hatte andere Sorgen, Hunger, Aufräumen von Trümmern, Kummer wegen des Todes oder der Kriegsgefangenschaft von Angehörigen, einer großen Zahl von Flüchtlingen und Vertriebenen.

Die dritte deutsche Verfassung, die damals entstand und ein Jahr später in Kraft trat, ist 70 Jahre alt geworden. Ich möchte von ihrer Entstehung berichten, einige Kernideen und spätere Entwicklungen mitteilen, gute und schlechte, auf vielleicht verpasste Gelegenheiten zu einem gründlichen Neuanfang zu sprechen kommen und schließlich einen Ausblick in die Zukunft wagen.

### Entstehungsgeschichte

Am 8.5.1945 hatte das Deutsche Reich kapituliert. Es lag vollständig am Boden, schlimmer als 1918. Seine Souveränität hatte es an die Siegermächte verloren, vom Staat war nur ein „Kadaver“ übriggeblieben (Golo Mann), Millionen waren gestorben, die Städte in Trümmern, die Industrie schwer beschädigt. Große Teile des Staatsgebiets waren durch die Verträge von Jalta und später von Potsdam abgetrennt worden, Königsberg und Umland waren an die UdSSR gegangen, die Gebiete östlich von Oder und Neiße unter polnische Verwaltung gestellt, das Saarland wurde von Frankreich beansprucht. Millionen wurden - mit Billigung der Alliierten - aus Polen und der CSR vertrieben. Der Rest war in 4 Besatzungszonen unterteilt, in denen die Militärgouverneure der Alliierten herrschten, kaum eingeschränkt durch Absprachen, die sie in einem gemeinsamen Kontrollrat getroffen hatten. Deutschland sollte für den Krieg bezahlen und sich nicht wiederaufrichten können.

Das änderte sich. Die Kriegsallianz zerbrach. Nur zwei Weltmächte waren aus dem Krieg hervorgegangen, die USA und die UdSSR, mit unterschiedlichen Interessen. Die UdSSR nahmen von dem Teil des Kontinents Besitz, den sie erobert hatten, ermutigt durch die Aussicht, dass die Amerikaner wieder abziehen würden (wie noch Roosevelt Stalin in Aussicht gestellt hatte). Sie behielten die ihnen schon von Hitler überlassenen baltischen Staaten, errichteten kommunistische Regime in Polen und in ihrer deutschen Besatzungszone sowie in Rumänien und Bulgarien, sie sorgten dafür, dass die CSR und Ungarn ihre ursprünglich bürgerlichen Regime in kommunistische

vertauschten und sie bedrohten durch Partisanenkämpfe das bürgerlich regierte Griechenland. Die USA setzten dagegen: am 12.7.1947 die Truman-Doktrin: Eindämmung des Kommunismus durch wirtschaftliche und militärische Hilfen für bedrohte Staaten, kurz darauf den Marshall-Plan mit Hilfsangeboten für ganz Europa, von denen aber nur die westlichen Länder Gebrauch machten. Das besiegte Deutschland wurde für die Weltmächte dadurch interessant, als möglicher Verbündeter, zumindest als Pufferstaat.

Das hatte Konsequenzen. Die USA erkannten früh, dass für ihre Absichten nur die Westzonen taugten. Die Russen würden auf ihre Besatzungszone nicht verzichten; diese war im Übrigen durch Bodenreform und Demontage der Industrie sowie die Einführung der Planwirtschaft derartig verändert worden, dass die Integration in ein aufstrebendes marktwirtschaftliches System nicht mehr möglich erschien. Die westlichen Besatzungszonen wurden zu einem vereinigten Wirtschaftsgebiet zusammengeschlossen; es entstanden - wie im Osten auch - Länder. Die Ministerpräsidenten dieser Länder trafen in einer Münchner Konferenz zusammen; die östlichen reisten ab, als die westlichen nicht über die Wiedervereinigung sprechen wollten. Am 18.6.1948 fand im Westen die Währungsreform statt.

Am 1.7.1948 erhielten die westdeutschen Ministerpräsidenten von den Westmächten den Auftrag, durch eine verfassunggebende Versammlung eine demokratische Verfassung auszuarbeiten und diese von den Westdeutschen annehmen zu lassen. Dadurch sollte ein Bundesstaat geschaffen werden. Das hätte die endgültige Teilung Deutschlands bedeutet. Das wollten die Ministerpräsidenten nicht. Sie beschlossen, keine Verfassung, sondern nur ein vorläufiges Grundgesetz zu machen. Diese Aufgabe sollte nicht einer verfassunggebenden Versammlung, sondern einem Parlamentarischen Rat zufallen und dieses Grundgesetz sollte nicht vom Volk, sondern von den Landtagen angenommen werden. So geschah es; das wurde den Besatzungsmächten abgerungen. Dem Parlamentarischen Rat wurde ein Expertengremium vorgeschaltet, der Konvent von Herrenchiemsee, der vom 10.-23.8.1948 tagte und dem Parlamentarischen Rat seinen Entwurf übergab. Der Parlamentarische Rat trat am 1.9.1948 zusammen, erarbeitete ein GG und beschloss den Entwurf am 8.5.1949. Er bestand aus 65 Mitgliedern, je 27 von SPD und CDU, 5 von der FDP, je 1 von Zentrum DP und KPD. Vorsitzender wurde Adenauer, Vorsitzender des Hauptausschusses Carlo Schmid. Mitglieder auf SPD-Seite waren u.a. Ollenhauer, Diederichs, Zinn, Elisabeth Selbert. Prominent auf FDP-Seite: Theodor Heuss. Kern-Ideen: Gründliche Abkehr vom Nationalsozialismus, Vermeidung der Schwächen der Weimarer Reichsverfassung, Kontrapunkt zu einer kommunistischen Staats- und Wirtschaftsverfassung. Im Übrigen: Durchbuchstabieren eines echten Bundesstaats. Die Westmächte behielten die Souveränität. Sie genehmigten das Grundgesetz am 12.5.1948. Anschließend wurde es von allen Landtagen angenommen, bis auf den bayerischen (dem es nicht föderalistisch genug war). Am 23.5.1948 trat das Grundgesetz in Kraft.

### Kernregelungen

Das Grundgesetz hat einen Grundrechtsteil. Im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung sind die Grundrechte einklagbar;

ihre Verletzung kann durch Verfassungsbeschwerde gerügt werden. Ich beschränke mich in der Darstellung auf die ersten drei.

#### Art. 1

*„(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.*

*(2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.*

*(3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.“*

Die Formulierung geht auf Carlo Schmid zurück.

Der erste Absatz seines Vorschlags wurde freilich nicht übernommen.

Er lautete.

*„Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen.“*

Die Menschenwürde war von den Nazis mit Füßen getreten worden. Sie sollte nunmehr Grundlage aller staatlichen Macht sein. Der Mensch sollte niemals zum bloßen Mittel herabgewürdigt werden dürfen.

#### Art. 2

*„(1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.*

*(2) Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.“*

Dies ist die Anerkennung der Freiheit des Individuums. Erlaubt ist alles, was nicht verboten. Eingeschränkt durch die Freiheit anderer. SittenG: z.B. die Wandlung der Auffassung über Homosexualität.

#### Art. 3

*„(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.*

*(2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.*

*(3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“*

Abs. 1 enthält ein allgemeines Willkürverbot, etwa Führerscheine nur für Blauäugige. Abs. 3 darüber hinaus ein Diskriminierungsverbot: Die dort angegebenen Gründe dürfen nicht berücksichtigt werden. Abs. 2 enthält darüber hinaus eine völlige Gleichstellung von Männern und Frauen. Von Elisabeth Selbert zunächst in der SPD durchgesetzt, von der Mehrheit des

Parlamentarischen Rats aber abgelehnt. Das damals noch geltende Familienrecht wäre damit nicht vereinbar gewesen, man fürchtete Rechtschaos. Selbert mobilisierte die Frauen des Landes, die sich in Kriegs- und Nachkriegszeit emanzipiert hatten. Die geltende Fassung obsiegte. Der Kompromiss: Bis 1953 sollte ein neues Familienrecht geschaffen werden. Als dies nicht fristgerecht geschah, erklärte das BVerfG das geltende Familienrecht für verfassungswidrig. Es wurde erst 1958 durch das Gleichberechtigungsgesetz ersetzt.

#### Stärkung der Institutionen.

Die Stellung des Bundeskanzlers wird gegenüber der des Reichskanzlers gestärkt:

- Wahl durch den Bundestag,
- Ernennung der Bundesminister,
- Richtlinienkompetenz,
- Abwahl nur durch konstruktives Misstrauensvotum.

Die Stellung des Bundespräsidenten wird geschwächt:

- Wahl durch die Bundesversammlung,
- im wesentlichen nur völkerrechtliche Vertretung,
- Verkündung der Bundesgesetze,
- Ernennungen,
- Begnadigung.

Kein Notverordnungsrecht.

Wehrhaftigkeit der Demokratie durch Parteienverbot.

#### Art. 21 Abs.2

*„(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig.“*

Die freiheitliche demokratische Grundordnung (fdGO) ist eine Ordnung, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und der Gleichheit darstellt. Auf dieser Grundlage verbot das BVerfG 1952 die SRP, 1956 die KPD. Im letzteren Urteil hob es hervor, dass der Verstoß gegen die fdGO nicht nur die Verletzung elementarer Verfassungsgrundsätze voraussetze, sondern auch eine aggressiv-kämpferische Haltung gegen die Verfassungsordnung. Nicht erforderlich seien Erfolgsaussichten (die KPD hatte bei den letzten BT-Wahlen nur 2% bekommen). In seinem Urteil über die NPD 2017 wich das BVerfG von dieser Rechtsprechung ab, verbot die NPD mangels Erfolgsaussicht ihres Kampfes gegen die Verfassung nicht, stellte aber in Aussicht, dass Ausschluss von staatlicher Finanzierung zulässig sein würde. Dies ist in einem neuen Abs. 3 des Art. 21 im Grundgesetz klargestellt.

#### Art.3 Abs.2 Satz 2

*„Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“*

#### Weiterentwicklungen

Rechtliche Gleichheit bedeutet nicht immer tatsächliche. Diese zu schaffen ist nunmehr Staatsziel. Staatsziele sind Vorgabe von

Aufgaben und Richtungen künftigen staatlichen Handelns. Sie sind nicht einklagbar, haben aber insofern Rechtsqualität, als sie bei Abwägungen gegen entgegenstehende Grundrechte auch rechtliches Gewicht haben sollen. Bsp. Schächtungsurteil. Einwände: Symbolcharakter; es entsteht die Gefahr des Staatsverdrusses. Frauengleichheit insbesondere: Frauenquoten. Lohnleichheit.

### Umweltschutz

Art.20a

*„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“*

### Asylrecht

Art.16a

*„(1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.*

*(2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.*

*(3) Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, daß ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, daß er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.*

*(4) Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen wird in den Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen.*

*(5) Die Absätze 1 bis 4 stehen völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muss, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von*

*Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.“*

Die Erfahrungen der Verfolgten des Naziregimes begründeten Einigkeit im Parlamentarischen Rat trotz Vertriebener, Flüchtlingen und displaced persons.

Jetzt aber: Abs. 2 (sichere Drittstaaten) und Abs. 3 (sichere Herkunftsstaaten).

Letztere werden durch Gesetz bestimmt und zwar: Albanien, Bosnien-Herzegowina, Ghana, Kosovo, Makedonien, Montenegro, Serbien, Senegal. Nicht: Maghreb.

Wegen dieser deutlichen Einschränkung des Asylrechts war Günter Grass aus der SPD ausgetreten.

### Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Das BVerfG entwickelte 1983 in einer Entscheidung über Bundesstatistik dieses Recht aus der allgemeinen Handlungsfreiheit in Verbindung mit der Menschenwürde. Es bestehe in dem Recht eines jeden, selbst darüber entscheiden zu dürfen, welche Lebenssachverhalte anderen offenbart würden; anders sei eine freie Kommunikation nicht möglich. Daraus entstand das inzwischen sehr differenzierte Datenschutzrecht. Die Reaktion unserer Mitbürger ist oft, sie hätten doch nichts zu verbergen. Das Bedürfnis nach Sicherheit überwiegt oft bei der Beurteilung der Regelungen der Strafverfolgung. Im privaten Bereich wird oft verzichtet. Social record. Digitale Freundschaften.

### Verpasste Chancen?

Der Untergang der DDR wurde in Gang gesetzt durch eine Revolution der Bürgerrechtler. Darunter waren viele Reformsozialisten, die zwar das Zwangssystem der DDR abschaffen, aber das System der sozialen Marktwirtschaft des Westens nicht ohne weiteres übernehmen wollten. Ihre Überlegungen trafen sich mit den Vorstellungen vieler Sozialdemokraten des Westens, die sich insbesondere gegen Neoliberalismus richteten. Die Wünsche der Mehrheit ging darüber hinweg. Sie verlangte nach einer raschen Wiedervereinigung beider Teile Deutschlands, und zwar nicht durch eine Konföderation (so ursprünglich aber auch Kohl), auch nicht durch eine neue Verfassung gem. Art. 146 alter Fassung, sondern durch einen Beitritt gem. Art. 23. Diese Richtung obsiegte bereits in den Wahlen zur Volkskammer der DDR im März 1990 und beschloss den Beitritt.

Eine gemeinsame Verfassungskommission des Bundes und der Länder versuchte, den Gegensatz zu überbrücken. Ihr gelangen jedoch nur einige wenige Änderungen, wie z.B. der neue Art. 3 Abs. 2 Satz 2 sowie Art. 20a. Die Grundrechte auf Arbeit und Wohnen wurden abgelehnt.

Es heißt, eine neue Verfassung sei 1990 historisch einfach nicht möglich oder realistisch gewesen. Immerhin wird beklagt, dass keine Verfassungsdiskussion stattgefunden habe. Das habe Folgen im Bewusstsein der Menschen in den neuen Bundesländern gehabt.

Erst recht hat es keine weiterführende Diskussion der Vorstellungen der Reformsozialisten der DDR gegeben.

Hätte sie uns bei unserer heutigen Diskussion unserer Kritik an der neoliberalistisch entarteten sozialen Marktwirtschaft geholfen?

Dagegen mag eingewandt werden, dass eine solche Diskussion auch auf der Grundlage der geltenden Verfassung geführt hätte werden könne.

### Vergesellschaftung

Art. 15

*„Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Artikel 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 entsprechend.“*

Dies wird als eine Art Türöffner betrachtet. Ich bezweifle das. Art. 15 kann wohl nicht als ein Zugeständnis an die Gegner der sozialen Marktwirtschaft angesehen werden. Es heißt zwar, das Grundgesetz habe sich nicht für eine bestimmte Wirtschaftsordnung entschieden. Eine Planwirtschaft könnte auf der Grundlage des Art. 15 sicherlich nicht eingeführt werden; das hätte auch nicht den Vorstellungen der Sozialdemokraten im Parlamentarischen Rat entsprochen.

Sozialisierung nach Art.15 ist auch nicht einfach Verstaatlichung; sie dürfte nicht mit dem Interesse an Profiterzielung verbunden sein. Gegenstand sind im Übrigen nicht die Dienstleistungen, wie z.B. in der Wohnungswirtschaft, sondern Grund und Boden und Produktionsmittel. Und schließlich müsste auch eine Entschädigung gezahlt werden, die das Ganze nahezu unmöglich machen würde, wenn sie sich nach dem Verkehrswert zu richten hätte. M.E. käme man daran aber kaum vorbei; denn sie richtet sich nach denselben Vorschriften wie die Einzelentziehung.

### Ausblick

Das Grundgesetz hat im Laufe der Jahre immer mehr an Zustimmung gewonnen. Es ist älter als die französische Verfassung; England hat überhaupt keine geschriebene Verfassung. Die US-Verfassung ist älter; sie war auch Vorbild. Was die checks and balances anlangt, hält das GG einem Vergleich durchaus stand (Trump wäre hier nicht möglich).

Das GG war Vorbild für viele andere europäische Verfassungen: Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Kroatien, Baltische Staaten, v.a. Spanien.

Zeitweilig diente es als Religionsersatz. Verfassungspatriotismus sollte an die Stelle des Nationalstolzes treten. Man sollte besser auf dem Teppich bleiben.

Es gibt einige Desiderata (nach Grimm):

- Verhältniswahlrecht (um Polen und Ungarn zu vermeiden),
- Verminderung der Zahl der Zustimmungsgesetze (um klare politische Entscheidungen zu ermöglichen),
- Erschwerung der Verfassungsänderung und
- evtl. Klimaschutz.

### Der Einfluss schwindet.

- Grundrechtsschutz durch den EUGH und EGMR.
- Vorrang des Gemeinschaftsrechts, eingeschränkt nur durch ultra-vires-Lehre und die Aufrechterhaltung der Verfassungsidentität.

Willy Brandt:

*„Besinnt Euch auf Eure Kraft und darauf, dass jede Zeit ihre eigenen Antworten will.“*