

## I. Gründe für die Stabilität einer geschriebenen Verfassung.

### 1. Die Gunst der Stunde und der Lagen.

Wie lange braucht man, um eine funktionstüchtige Verfassung für Deutschland herzustellen? Antwort: Etwa fünf Monate. Gerade diese Zeitspanne und keine Woche länger, nämlich vom 24. Februar bis Ende Juli 1919, benötigte die in Weimar tagende Nationalversammlung, um die Reichsverfassung für die erste deutsche Republik zu beraten und zu beschließen.

Und nur ein paar Tage mehr, nämlich von Anfang September 1948 bis zum 10. Februar 1949, benötigten die als "Parlamentarischer Rat" von den Landtagen gewählten und in Bonn arbeitenden 61 "Väter" und vier "Mütter" des Grundgesetzes, um sich auf den wesentlichen Text der als "Provisorium" für ein "Staatsfragment" (Carlo Schmid) gedachten Verfassung der zweiten deutschen Republik zu einigen. Daß es dann noch einmal dreieinhalb Monate dauerte, bis dieses "Grundgesetz", das wegen seiner Vorläufigkeit nach deutscher Vorstellung und sehr zum Ärger der Alliierten, besonders der Amerikaner, nicht "Verfassung" heißen sollte, schließlich am 24. Mai 1949, 0 Uhr, in Kraft treten konnte, ist auf die wiederholten Einwendungen der alliierten Militärgouverneure der drei westlichen Besatzungszonen zurückzuführen. Ihnen erschienen die Befugnisse der Zentralgewalt, "des Bundes", hinsichtlich der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Steuerhoheit als zu umfassend.<sup>1</sup>

Fragt man weiter: Wie lange "hält" so eine Verfassung? So muß die Antwort lauten: Je nachdem. Die erste hielt nicht einmal vierzehn Jahre, die zweite, inzwischen für das "gesamte deutsche Volk" gültig ([Art. 146](#)), dauert nun schon ein halbes Jahrhundert. Will man den Grund für diesen Unterschied im Ernst darin sehen, daß die Bonner Verfassung um ein Vielfaches besser als ihre Weimarer Vorgängerin sei, weil die Väter und Mütter des Grundgesetzes aus den "Fehlern" der Reichsverfassung gelernt hätten? Gewiß haben diese versucht, aus dem Scheitern der ersten Republik auch verfassungsrechtliche Lehren zu ziehen. Als Beispiel dafür wird häufig die Einführung des "konstruktiven Mißtrauensvotums" ([Art. 67](#)) zitiert, jene Regelung also, nach der ein Bundeskanzler und seine Regierung durch das Parlament nur "gestürzt" werden können, wenn dieses mit Mitgliedermehrheit, also auf stabiler Grundlage, einen Nachfolger wählt. Die erst einmal, beim Kanzlerwechsel von Helmut Schmidt zu Helmut Kohl, erfolgreich praktizierte Norm bietet jedoch weder eine Garantie für stabile politische Mehrheitsverhältnisse noch eine Chance für den fälligen Wechsel, wenn eine Regierungskoalition "abgewirtschaftet" hat.<sup>2</sup> Nichts anderes gilt für die, übrigens gar nicht im Grundgesetz, sondern nur "einfachgesetzlich" verankerte Fünfprozentklausel, die den Einzug von "Splitterparteien" in den [Bundestag](#) verhindern soll.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Zur Entstehungsgeschichte des GG vgl. v.Doemming/Füßlein/Matz, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, N.F. 1 ( 1951); Denninger, AK-GG Band 1 , Einl. I, 2. Aufl. 1989, 3. Aufl. im Ersch.; Mußgnug, HStR I, 1987, § 6; Carlo Schmid,Erinnerungen, 1979.

<sup>2</sup> Zum Kanzlerwechsel vom 1.10.1982 und zum nachfolgenden Streit, ob der nach [Art. 67](#) erfolgreiche (Mehrheits-)Kanzler mit einer "unechten" Vertrauensfrage nach [Art. 68](#) das Verfahren zur Neuwahl des Bundestages betreiben darf, vgl. [BVerfGE 62, 1 ff.](#)

<sup>3</sup> Vgl. [§ 6 Abs.6 Bundeswahlgesetz](#) vom 23. 7. 1993, zul. geänd. durch Gesetz v. 1.7.1998.

Nein, das Grundgesetz, diese beste Verfassung, die das deutsche Volk je gehabt hat (so, u.a., Altbundespräsident Carstens<sup>4</sup>), verdankt seinen anhaltenden Erfolg nicht nur der verfassungspolitischen Weisheit und der juristischen Formulierungskunst seiner Schöpfer, sondern vor allem einer Vielzahl von günstigen außen- und sicherheitspolitischen, sowie wirtschafts-, sozial- und parteipolitischen "Lagen" und Entwicklungen, die in ihrem Zusammenwirken und in ihren zeitlichen Abfolgen die statischen (z.B. "Rechtsstaat") wie die dynamischen Momente (z.B. "Sozialstaat", Europäische Integration) des Grundgesetzes herausforderten und zur normativen Bewährung bringen konnten. Dabei hat seine Anpassungsfähigkeit in bisher 46 Änderungsgesetzen unterschiedlichen Gewichts, seine Entwicklungsoffenheit in einer seit 1951 nahezu einhundert Bände umfassenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ihren Ausdruck gefunden. Kritische Betrachter können diesen Umstand allerdings auch weit weniger positiv deuten: dann erscheint die erste Eigenschaft als mangelnde normative Widerstandskraft der Verfassung"substanz", zumal der Grundrechte, gegen jeweils opportun erscheinende Manipulationen oder "Aushöhlungen" der Freiheit, die zweite als mangelnde normative Bestimmtheit des Verfassungstextes mit der Folge des unaufhaltsamen Machtzuwachses der Verfassungsrichter, deren ursprüngliche Rolle als "Hüter der Verfassung" sich mehr und mehr in die von "Herren der Verfassung" verkehrt.<sup>5</sup>

## **2. Ambivalente Regelungen (I): Freiheitsschutz und/oder staatliche Eingriffsbefugnis?**

Verfassungsrechtliche Einrichtungen oder auch "Erfindungen", deren rechtsstaatliche und demokratische Grundintention außer Frage steht, erweisen sich in der Praxis als ambivalent, das heißt, sie erzeugen kontraproduktive Wirkungen und ermöglichen unerwünschte Entwicklungen. Hierfür zwei Beispiele: (1) Zur Stärkung des Schutzes persönlicher Daten und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts hat das Bundesverfassungsgericht, gestützt auf Vorläufer in der Wissenschaft, das Grundrecht auf "informationelle Selbstbestimmung" entwickelt.<sup>6</sup> Beschränkungen des und Eingriffe in dieses Recht unterfallen nunmehr dem Gesetzesvorbehalt, d.h. der demokratische Gesetzgeber - und nicht (mehr) die selbstherrlich entscheidende Exekutive - sollte die Grenzen des Grundrechts in der Spannung zwischen persönlicher Freiheit und Gemeinwohlnotwendigkeit für alle verbindlich bestimmen dürfen. Was ist aus dieser freiheitsbewußten Intention geworden? Alle Gesetzgeber des Bundes und der Länder sind mit großem Eifer, zuweilen Übereifer, den Wünschen der Exekutiven insbesondere des Sicherheitsbereichs gefolgt und haben eine Unmenge von Ermächtigungsnormen zur Erhebung, Nutzung und Weitergabe von personenbezogenen Daten produziert. Und wenn, wie im Falle der Ermächtigung zum "großen Lauschangriff", ein Grundrecht der Verfassung, hier die Unverletzlichkeit der Wohnung, Einhalt gebot, dann war auch dies kein wirksames Hindernis; man änderte eben das Grundgesetz.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Carstens in Stern (Hrsg.), 40 Jahre Grundgesetz, 1990, S. 7.

<sup>5</sup> Vgl. Böckenförde, Grundrechte als Grundsatznormen, Der Staat 29 (1990), 1 ff. B. macht den Zusammenhang zwischen Grundrechtsverständnis ( Verfassung als "Rahmenordnung" oder als "rechtliche Grundordnung" insgesamt ) und der Machtposition des Bundesverfassungsgerichts deutlich.

<sup>6</sup> [BVerfGE 65, 1 ff.](#) Die dort, [S. 43](#), gegebene [Definitionsformel](#) ("Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß.") stammt von Podlech, AK-GG 1.u.2. Aufl., Art. 2 Abs.1 Rz.45.

<sup>7</sup> [45. Änderungsgesetz zum GG vom 26. 3. 1998](#), zu Art. 13 Abs. 3 bis 6. Ferner Änderungen der StPO, vgl. [§ 100 c](#). Zum "Lauschangriff" s. Denninger, Lauschangriff - Anmerkungen eines Verfassungsrechtlers, StV 1998, 401 ff. m.weit. Nachw.

### 3. Ambivalente Regelungen (II): Länderzustimmung zu Bundesgesetzen

(2) Die Mitwirkung der "Länderkammer", des [Bundesrates](#), an der Gesetzgebung des Bundes wurde als eine neue, zeitgemäße Form der Gewaltenteilung, als Bollwerk gegen einen freiheits- und vielfaltzerstörenden Zentralismus begrüßt.<sup>8</sup> Das Grundgesetz sieht deshalb die Zustimmung der Bundesratsmehrheit für alle Gesetze als notwendig vor, welche die Länder, wie in der Regel, "als eigene Angelegenheit" ausführen sollen, die jedoch außer der Sachmaterie auch "die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren" regeln. Dahinter steht ein gewaltenteiliges Föderalismuskonzept, das dem Bund zwar die inhaltliche Gesetzgebung in weitem Umfang überträgt, den Ländern aber die "Verwaltungshoheit", also die Herrschaft über den Vollzug der Bundesgesetze sichert ([Art. 84 Abs.1](#)). Über sie soll der Bund nicht ohne die Länder(stimmen)mehrheit verfügen dürfen. Und zur Sicherung der "Finanzhoheit", der finanziellen Autonomie der Länder unterliegen auch die Gesetze über die wichtigsten Steuern, an deren Aufkommen die Länder beteiligt sind, der Zustimmung des Bundesrates.<sup>9</sup> Dieses scheinbar wohlaustarierte System funktioniert, solange eine Bundesregierung mit der sie tragenden parlamentarischen Mehrheitskoalition auf einen grundsätzlich kompromißwilligen und -fähigen Bundesrat hoffen darf. Der Grundgesetzgeber ging von dieser Voraussetzung aus, weil er annahm, die Ländervertreter würden sich primär von ihren jeweils spezifischen Landesinteressen leiten lassen. Entgegenstehende Erfahrungen schon aus der Weimarer Republik prägten allerdings schon früh das Signum "Parteienbundesstaat".<sup>10</sup> Das Bundesratssystem des Grundgesetzes funktioniert nur schlecht oder gar nicht, wenn die Mehrheit der Stimmen in der Länderkammer parteipolitisch der oppositionellen Minderheit im Bundestag folgt und damit wichtige Gesetzgebungsvorhaben zu blockieren vermag. Zwar hat der dann einzuschaltende Vermittlungsausschuß<sup>11</sup> bisher insgesamt recht erfolgreich gearbeitet, doch erreichten die Blockaden in der jüngst vergangenen Legislaturperiode immerhin eine solche Intensität, daß Forderungen nach radikaler Reduzierung oder gar Abschaffung des Bundesrates laut wurden. So wenig man diesen nachgeben sollte, so sehr ist doch Nachdenklichkeit, vor allem auch im Hinblick auf die Bewahrung der föderalen Struktur im Prozeß der Europäischen Integration geboten.<sup>12</sup>

Beide Beispiele lehren, daß eine verfassungsrechtliche Regelung, für sich genommen, nur selten einfach als positiv oder negativ beurteilt werden kann; entscheidend sind die politische Situation und die politische Vernunft, mit der die Norm angewendet wird.

---

<sup>8</sup> Vgl. z.B. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20.Aufl. 1995, Rz. 231 ff.

<sup>9</sup> [Art. 105 Abs. 3 GG](#).

<sup>10</sup> Nachweise bei Maunz/Zippelius, Deutsches Staatsrecht, 30. Aufl. 1998, § 15 II 4.

<sup>11</sup> [Art. 77 Abs. 2, 2a GG](#).

<sup>12</sup> Vgl. Dolzer und Sachs, Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat - Entwicklungsstand und Reformbedarf, VVDStRL Heft 58, 1999; ferner Gusy DVBl. 1998, 917 ff.; Volkmann, DÖV 1998, 613 ff.

## II. Stärken und Schwächen des Grundgesetzes

### 1. Strukturprinzipien und Zielbestimmungen

Die Frage nach den spezifischen "Stärken" und "Schwächen" des Grundgesetzes bleibt. Bei dem Versuch einer Antwort darf man den Istzustand der Bundesrepublik nicht mit dem Normprogramm ihrer Verfassung verwechseln. "Sozialstaat", "Rechtsstaat" und "Demokratie" sind, was häufig übersehen wird, nicht nur Strukturbeschreibungen, sondern zugleich "Staatszielbestimmungen". Solange das Grundgesetz "gilt", wird es, um an das Wort Adolf Arndts zu erinnern, stets bis zu einem gewissen Grad das "nicht erfüllte Grundgesetz" bleiben.<sup>13</sup>

### 2. Grundrechte und Grundpflichten – Asymmetrie der Freiheit

Zu seinen stärksten Vorzügen gehören der Grundrechtsteil und das, so muß man hinzufügen, was die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts aus ihm gemacht hat. Kritische Stimmen haben immer wieder bemängelt, daß das Grundgesetz mit den Rechten der Bürger beginne, also mit der "Rechtsstaatlichkeit", und nicht, wie sich dies für eine 'ordentliche Verfassung' gehöre, mit der "Staatlichkeit" überhaupt, also mit der Konstitution und Aufteilung der Staatsgewalt, mit ihren Aufgaben und Befugnissen.<sup>14</sup> Nach allem, was bis 1945 in Deutschland und in Europa im deutschen Namen geschehen war, hatten die Grundgesetzgeber jedoch wahrlich Grund genug, die Unantastbarkeit der Menschenwürde und die Freiheit der Person an den Anfang zu stellen. Ich hätte es noch besser gefunden, wenn der erste Satz des sogenannten Herrenchiemsee-Entwurfs (Grund)Gesetz geworden wäre: "Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen." Besser kann man Grundverhältnis zwischen Bürger und Staat in einer modernen oder auch "postmodernen" Bürgergesellschaft nicht ausdrücken.

Die Betonung der Rechte des Einzelnen bedeutet nicht, daß den Bürger nicht auch Grundpflichten<sup>15</sup> treffen: in erster Linie die Pflicht, sich friedlich und gesetzestreu zu verhalten, aber auch die Pflicht, nach Maßgabe sozial gerechter (Steuer-)Gesetze die Lasten der Gemeinschaft mitzutragen, und, nicht zuletzt, die Pflicht zu Toleranz und Nicht-Diskriminierung. Das Grundgesetz ist hier schweigsam; 1949 war es unvorstellbar, daß sieben Millionen Ausländer in Deutschland würden leben und arbeiten wollen und daß jährlich Zehntausende aus politischen, wirtschaftlichen oder anderen Gründen um Asyl bitten würden. Einzig die Bürgerinnen und Bürger des Landes Brandenburg bekennen sich in der [Präambel](#) ihrer Verfassung von 1992 zum Geist der "Traditionen von Recht, Toleranz und Solidarität" - eine geglückte Trias, die auch dem Grundgesetz nicht schlecht anstünde.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Arndt, Das nicht erfüllte Grundgesetz, Recht und Staat Heft 224, 1960.

<sup>14</sup> Zum Verhältnis von "Staat" und "Verfassung" grundsätzlich: Isensee, HStR I 1987, § 13., bes. Rz. 14 ff. Zum Problem ferner: Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, 1971.

<sup>15</sup> Grundlegend: H.Hofmann, Grundpflichten und Grundrechte (1987), in: Ders., Verfassungsrechtliche Perspektiven, 1995, S. 73 ff.

<sup>16</sup> Toleranz als "Duldsamkeit" kommt jedoch öfters unter den landesverfassungsrechtlich garantierten Erziehungszielen vor, vgl. [Art. 56 Abs.3,4 HessVerf](#); [Art. 33 RhPfVerf](#), ähnlich ( "Nächstenliebe", "Achtung vor der Überzeugung des anderen") [Art. 101 SächsVerf](#).

### 3. Entfaltung der Grundrechte: Verdienst des Bundesverfassungsgerichts

Geschriebene Grundrechtsgarantien sind soviel wert, wie die Verwaltung beachtet, die Gerichte durchsetzen und die Gesetzgebung "gestaltet". Der Aufbau des Rechtsstaats mit fünf selbständigen Gerichtszweigen und jeweils mehreren Instanzen mit obersten Gerichtshöfen des Bundes an der Spitze ist nicht allein, aber doch wesentlich eine Frucht des Grundgesetzes.<sup>17</sup> Die damit erzielte Rechtssicherheit, als Sicherheit der Rechtserkenntnis wie auch als Gewißheit der Rechtsdurchsetzung, war gerade in der langen Phase des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbaues (West-)Deutschlands von unschätzbarem Wert. Die Krönung dieses "Rechtswege-" oder "Justizstaates", das Bundesverfassungsgericht, hat insbesondere mit seiner Grundrechte-Rechtsprechung einen entscheidenden Anteil an der Fundierung des materiellen Rechtsstaats und damit an der lebendigen Entwicklung unserer Verfassung. Meinungsfreiheit, Rundfunkfreiheit, Glaubens- und Gewissensfreiheit, Demonstrationsfreiheit, Koalitions-, Berufs- und Eigentumsfreiheit, und die Ausdifferenzierung der Gleichheitssätze vom Steuerrecht bis zum Familien- und Arbeitsrecht, ganz zu schweigen von den zahlreichen Ausprägungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und des Menschenwürdesatzes: Dies alles verdankt seine rechtliche Gestalt und Wirkung der Verfassungsrechtsprechung. Auch hier gab es eine bemerkenswerte Verschiebung der Akzente: War die Konzeption einer Verfassungsgerichtsbarkeit ursprünglich von den Gedanken einer Schlichtungsinstanz im föderalen System, einer objektiven Gesetzeskontrolle und nicht zuletzt einer Einrichtung der "streitbaren Demokratie" zur Abwehr von "Verfassungsfeinden" beherrscht,<sup>18</sup> so trat später die Funktion des Grundrechtsschutzes, auch als Minderheitenschutz und als Aktualisierung des Sozialstaates mehr und mehr hervor. Man darf daran erinnern, daß der Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde, der heute mit jährlich etwa sechstausend Neuzugängen den Alltag des Bundesverfassungsgerichts prägt, zwar seit 1951 einfachgesetzlich geregelt war, doch erst 1969 mit seiner Aufnahme in das Grundgesetz "verfassungskräftig" abgesichert wurde.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. bes. [Art. 92, 95 GG](#). Zum Ausbau des Rechtsschutzes s. vor allem Schmidt-Aßmann, in Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 19 Abs.4.

<sup>18</sup> Vgl. Denninger, "Streitbare Demokratie" und Schutz der Verfassung, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 16.

<sup>19</sup> Vgl. Denninger, Das Bundesverfassungsgericht zwischen Recht und Politik, in: Brunkhorst/Niesen, Das Recht der Republik, 1999, S.288 ff.; H.Simon, Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Handbuch des Verfassungsrechts, 1994, § 34.

## 4. Schwächungen des parlamentarischen Gesetzgebers

Dieser Stärkung des Rechtsstaats mit seinem Ausbau als "Justizstaat" entsprach nicht im gleichen Maße eine Stärkung der Gesetzgebung und damit des demokratischen parlamentarischen Willensbildungsprozesses, im Gegenteil. Die Wendung "vom Gesetzesstaat zum Richterstaat" wurde schon früh beobachtet,<sup>20</sup> doch traten die Schattenseiten dieser Entwicklung, die weder in der englischen noch in der französischen Demokratie eine Parallele hat, erst allmählich ins Bewußtsein. Das Parlament des wiedervereinigten Deutschlands, das aus Anlaß der wiederhergestellten Einheit über eine Grundgesetzreform zu beschließen hatte, wehrte sich 1994 mehrheitlich gegen die Aufnahme mehrerer "Staatszielbestimmungen" in die Verfassung auch mit der Befürchtung, dadurch an gesetzgeberischer Freiheit, an "Souveränität" einzubüßen.<sup>21</sup> Aber schon ein Jahr zuvor hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Schwangerschaftsabbruch dem Parlament klargemacht, daß es - neben dem "Übermaßverbot" - auch ein "Untermaßverbot" zu beachten habe, daß es mithin zum Schutze eines Grundrechts weder zu viel noch zu wenig tun dürfe, sondern eben gerade so viel, wie das Gericht für "angemessen" halte.<sup>22</sup> Und da der "Gang nach Karlsruhe" (d.h. mit einer Normenkontrollklage vor das höchste Gericht) für die jeweils unterlegene parlamentarische Opposition schon fast zur Routine geworden ist, sollte man sich über die Rolle des Gerichts als Mitgesetzgeber und den damit verbundenen "Souveränitätsverlust" des Parlaments nicht wundern. Der vom Verfassungsgericht aus dem Rechtsstaats- und dem Demokratieprinzip gleichermaßen entwickelte "Wesentlichkeitsgrundsatz" verlangt, daß alle generellen, für die Verwirklichung der Grundrechte "wesentlichen" Entscheidungen durch Rechtssatz, zumeist durch Parlamentsgesetz getroffen werden.<sup>23</sup> Über den verfassungsrechtlich zulässigen und eventuell sogar gebotenen Inhalt des Gesetzes befindet im Streitfall aber das Gericht.

Eine Schwächung anderer, von den Vätern und Müttern des Grundgesetzes ebenfalls nicht vorhergesehener Art erleiden die (nunmehr sechzehn) Gesetzgeber der Bundesländer durch die unaufhaltsame Entwicklung zum "unitarischen", einheitsbetonten Bundesstaat. In dem Maße, in dem die Länder, anstatt selbst (abgestimmte oder übereinstimmende) Gesetze zu erlassen, dem Bund das Feld überließen und sich auf die Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung durch den Bundesrat beschränkten, höhlten sie die Befugnisse ihrer eigenen demokratisch-parlamentarischen Repräsentation zugunsten eines Machtzuwachses der Landesregierungen aus. Denn nur diese, nicht die Landtage, nehmen an der Bundesgesetzgebung teil. Und die in sich durchaus konsequente Konstruktion der "Länderkammer" des Grundgesetzes verbietet es dem Landesparlament, den Bundesratsvertretern Weisungen mit auf den Weg zu geben. Mehrere Landtage machen sich derzeit Gedanken über die Chancen, an den Bund verlorene Gesetzgebungskompetenzen "zurückzuholen" oder den Bund wenigstens auf eine bloße Rahmenbefugnis zur Gesetzgebung zu beschränken. Der tieferliegende Trend zur gouvernemental gesteuerten, bundesweit koordinierten Fachgesetzgebung ist dadurch wohl nicht aufzuhalten.

Dabei werden parteipolitisch motivierte, unüberbrückbar erscheinende Differenzen zwischen den "A-Ländern" und den "B-Ländern" (d.h. den SPD- bzw. CDU/CSU-geführten

---

<sup>20</sup> Marcic, Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat, 1957.

<sup>21</sup> Vgl. den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, BT-Drs. 12/6000 vom 5. 11. 1993, S. 65 ff.

<sup>22</sup> [BVerfGE 88, 203, 262.](#)

<sup>23</sup> Statt vieler: [BVerfGE 58, 257, 268 ff.](#), st. Rspr.; ferner Ossenbühl, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, HStR III, 1988, § 62.

Landesregierungen) entweder durch Öffnungsklauseln in einem Bundesrahmengesetz oder durch Alternativformulierungen in einem Muster-Geszentwurf überwunden. Solche Musterentwürfe können für die Auslegungs- und Anwendungspraxis der Exekutiven Quasi-Gesetzeskraft erlangen.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Vgl. etwa [§ 44a BRRG](#) i.d.F. des Reformgesetzes vom 24. 2. 1997; [HRG i.d.F. vom 20. 8. 1998, §§ 41, 43 Abs.3, 73](#). S. ferner Heise, Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes, 1976; Kloepfer, Vorwirkung von Gesetzen, 1974.

## 5. Ablösung nationalstaatlicher Kompetenzen durch Europäisches Gemeinschaftsrecht

Landes- wie Bundesgesetzgeber sind von Verfassungen wegen aufgerufen, sich endgültig von einem überholten nationalstaatlichen "Souveränitätsdenken" zu lösen. Von Anfang an wollten die Grundgesetzgeber das neue Staatswesen "als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa" ([s. Präambel](#)) verankern und sahen deshalb die Möglichkeit der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen vor ([Art.24 Abs.1](#)). Mittlerweile hat die Setzung von Europäischem Gemeinschaftsrecht durch "Verordnungen" und "Richtlinien" an Umfang und Dichte ein solches Maß erreicht, daß man den nationalen Gesetzgeber zum bloßen Vollzugsorgan degradiert sieht.<sup>25</sup> Darüber hinaus führt die im [EG-Vertrag \(Art.234, Fass. v. 2.10.1997\)](#) statuierte Pflicht letztinstanzlicher nationaler Gerichte, Fragen der Vereinbarkeit von innerstaatlichem Recht mit Gemeinschaftsrecht durch den [Europäischen Gerichtshof](#) vorab entscheiden zu lassen, zu einer manchmal schwer nachvollziehbaren weiteren Relativierung der Geltung staatlicher Gesetze.

Trotz einer optimistisch auftretenden Rhetorik zu einem "Europa der Regionen" haben die Bundesländer allen Grund, im Prozeß der Europäischen Integration um die Bewahrung ihrer "Eigenstaatlichkeit" besorgt zu sein.<sup>26</sup> Zwar versucht die 1992 aus Anlaß des [Maastricht-Vertrages](#) eingefügte Ergänzung des Grundgesetzes ([Art.23](#) neuer Fassung) die Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union zu stärken, zwar wird der "Grundsatz der Subsidiarität" im Grundgesetz ebenso wie im Gemeinschaftsrecht an prominenter Stelle (z.B. in [Art.2](#) des [EU-Vertrages](#) in der Fassung des [Amsterdamer Vertrages](#) vom 10.2. 1997) beschworen, doch wird dies die allmähliche Auszehrung der Selbständigkeit der Länder kaum aufhalten. Dies gilt für die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität durch den Aufbau eines Europäischen Polizeiamtes (Europol<sup>27</sup>), erfaßt aber mehr und mehr auch Aufgaben der Bildungs- und Kulturpolitik, die innerstaatlich zum Kern der Länderaufgaben gehören.

---

<sup>25</sup> Ossenbühl, Probleme der Verfassungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 1992, 468 ff., 476.

<sup>26</sup> Zu den Problemen des Regionalismus vgl. Häberle, Europäische Rechtskultur, 1994, bes. S. 209 ff., 257 ff.

<sup>27</sup> Vgl. [Art. 29, 30 EU-V](#) i.d.F. v. 2. 10. 1997.



### III. Tauglichkeit des Grundgesetzes im Zeitalter "postnationaler Globalität"? Die Bedeutung "politischer Vernunft"

Das Grundgesetz entstand vor fünfzig Jahren als ein Provisorium, ein "Notdach" für den westdeutschen Staat, unter großem Zeitdruck und in hierzulande heute kaum noch vorstellbarer innerer und äußerer Not. Dies ist eine der Ursachen dafür, weshalb das Gesamtbild mit unterschiedlicher Liebe zum Detail ausgeführt wurde. Einige Parteien, wie die Themen "Rechtsstaat" und "Bundesstaat" wurden mit großer Sorgfalt behandelt; andere, wie "Demokratie" und "Sozialstaat" wurden mit deutlichen, aber gröberen Pinselstrichen entworfen. Das Wahlrecht, das Parlaments- und Abgeordnetenrecht, das Parteienrecht wurden weitgehend dem "einfachen" Gesetzgeber, dem Geschäftsordnungsrecht und der Staatspraxis überlassen. Die Aussagen zum Staatsangehörigkeitsrecht sind spärlich.<sup>28</sup> Daß die staatstheoretische Grundfrage nach der staatsbürgerlichen Inklusion bzw. Exklusion einmal von höchster politischer Aktualität sein würde, konnte 1949 wirklich niemand ahnen.

So stellt sich heute nicht so sehr die in Zeiten des Kalten Krieges immer wieder erörterte Frage der "Schlechtwettertauglichkeit" des Grundgesetzes<sup>29</sup> als vielmehr die seiner Tauglichkeit im Zeitalter der "Globalität".

Ich meine, wir dürfen ihr mit Zuversicht begegnen. Gerade der personale Ansatz des Grundgesetzes, seine Zentrierung um den Menschenwürdesatz und das Bekenntnis zur fundamentalen Bedeutung der "unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt" ([Art. 1 Abs.2](#)) ermöglichen es dem hieran orientierten Verfassungsstaat, die notwendigen Ordnungs- und Gestaltungsfunktionen in einer Zeit durchlässiger Grenzen, starker Migrationen und ethnisch-kulturell-religiöser Mischungen wahrzunehmen. Hinzu kommt die Absage an jede nationalstaatlich-isolierende Machtpolitik, wie sie im Verbot des Angriffskrieges und friedensstörender Handlungen,<sup>30</sup> in der Anerkennung des allgemeinen Völkerrechts als innerstaatlich unmittelbar geltendes Recht,<sup>31</sup> in der Verpflichtung auf die Entwicklung der [Europäischen Union](#)<sup>32</sup>, in der Möglichkeit zur Übertragung von Hoheitsrechten und in der Bereitschaft zur Akzeptanz internationaler Schiedsgerichtsbarkeiten<sup>33</sup> zum Ausdruck kommt. Und schließlich kann sich sogar die "Zweistufigkeit" der Verfassung, die freilich auch die Anfälligkeit für ideologische Verengungen in sich birgt, günstig auswirken: Ermöglicht sie doch flexible Fortentwicklungen als Antwort auf neue Herausforderungen zugleich mit der Bewahrung einer verfassungsänderungsfesten identitätssichernden Grundstruktur ([Art. 79 Abs.3](#)). Alles hängt davon ab, daß weder dieser unveränderliche Kern übermächtig groß wird noch die ganze Verfassung zum Spielball wechselnder Mehrheiten verkommt. Es bleibt also dabei: Von der politischen Vernunft aller ihrer Bürger hängt es ab, ob unsere Verfassung ein weiteres halbes Jahrhundert Bestand haben wird.

---

<sup>28</sup> [Art. 116 GG](#). Zum Begriff des "Bürgers" im GG vgl. S.Baer, Ist Ruhe erste Bürgerpflicht?, oder: Zur Konstruktion des Bürgers durch Verfassungsrecht, KritV Heft 1/99, 5 ff.

<sup>29</sup> Vgl. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts (s.Fn.7), § 23; Böckenförde, Der verdrängte Ausnahmezustand, NJW 1978, 1881 ff.

<sup>30</sup> [Art. 26 GG](#), [§§ 80, 80a StGB](#).

<sup>31</sup> [Art. 25 GG](#).

<sup>32</sup> [Art. 23 GG](#).

<sup>33</sup> [Art. 24 GG](#).