

# **Kirche und Gesellschaft**

Herausgegeben von der  
Katholischen Sozialwissenschaftlichen  
Zentralstelle Mönchengladbach

nr. 62

## **Dreißig Jahre Grundgesetz**

von Willi Geiger

Verlag J. P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Numerierung der Reihe erfolgt fortlaufend.

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die  
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle  
Viktoriastraße 76  
405 Mönchengladbach 1

**Redaktion:**  
**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**  
**Mönchengladbach**

Zwischen dem 70/71er-Krieg und dem Ersten Weltkrieg liegen 43 Jahre; die Weimarer Republik währte 14 Jahre; das sogenannte „Tausend-jährige Reich“ war nach zwölf Jahren zusammengebrochen; die Bundesrepublik Deutschland wurde am 23. Mai 1979 dreißig Jahre alt. Die beiden vorausgegangenen Abschnitte deutscher Geschichte zusammengenommen werden also von der Bundesrepublik Deutschland an Alter übertroffen. Das ist immerhin ein Anzeichen von Lebenskraft und von Bewährung der mit dem Grundgesetz etablierten politischen Ordnung.

## **Politische Neuordnung und Grundgesetz**

Eine Würdigung der vergangenen dreißig Jahre muß allerdings billigerweise damit beginnen zu sagen, daß dem Start dieser Ordnung eine Reihe von politischen Umständen zugute gekommen ist, die keineswegs vorprogrammiert waren und so auch nicht vorauszusehen waren: Die westlichen Siegermächte liehen nach einer kurzen Zeit der Drangsaliierung der Besiegten und harter Eingriffe – alles in allem genommen – der neuen Ordnung ihre Hilfe (Unterstützung des Verfassungswerks, Marshall-Plan, Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in die westlichen Zusammenschlüsse). Die Währungsreform und die Wirtschaftspolitik Erhards erwiesen sich als ein überraschender Erfolg. In Adenauer, dem ersten Bundeskanzler, fand die junge Bundesrepublik den überlegenen Staatsmann. Die SPD unter Schumacher entschied sich von Anfang an für eine klare Abgrenzung und politische Gegnerschaft gegenüber dem Kommunismus. Die Gewerkschaften verhielten sich maßvoll und diszipliniert. Eine rasche Aussöhnung mit Frankreich ermöglichte die ersten Schritte hin zur Europäischen Gemeinschaft. Unverzüglich folgte der Schutz der Bundesrepublik Deutschland unter dem Schild der NATO. Wirklich kritische Situationen blieben der Bundesrepublik Deutschland bisher erspart. Nur mit diesen günstigen Vorbehalten läßt sich deshalb im Rückblick auf die vergangenen dreißig Jahre sagen, das Grundgesetz hat sich bewährt. Und das schließt ein die bemerkenswerte Tatsache, daß die politischen Verhältnisse im Innern es im Laufe der Jahre gestatteten, einvernehmlich rund 35 Verfassungsänderungen zu beschließen, darunter so weittragende wie die Einfügung der Grundlagen für die Aufstellung der Bundeswehr und der sogenannten Notstandsverfassung.

Hinzufügen muß man sofort, daß unter dieser Verfassungsordnung ganz **außergewöhnliche Leistungen** gelungen sind: die Beseitigung der Kriegsrüinen und der Wiederaufbau der Wirtschaft, die Aufnahme und Eingliederung von vielen hunderttausenden deutscher Flüchtlinge, die Anstrengung der Rückerstattung des durch das Nazi-Regime geraubten Privatvermögens der politisch Verfolgten, die Wiedergutmachung der Schäden der Naziverfolgten im Rahmen des Möglichen, die Neuordnung des Berufsbeamtentums, die Errichtung der Bundeswehr und ihrer Einbindung in das NATO-Bündnis, die wirtschaftlichen und politischen

Anstrengungen zur schrittweisen Verwirklichung der Europäischen Gemeinschaft.

### **Zum Selbstverständnis der Bundesrepublik; nationale und internationale Aspekte**

Eine Verfassung – und das Grundgesetz hat schon sehr rasch die Qualität eines Provisoriums überwunden und ist zu einer veritablen Verfassung erstarkt! – ist immer zugleich Summe der Erfahrung aus der vorangegangenen geschichtlichen Entwicklung, also Antwort auf die Vergangenheit, politisches Manifest und Programm für die Zukunft. Nach dreißig Jahren läßt sich deshalb abfragen, ob die grundgesetzliche Ordnung sich als stark genug erwiesen hat, die adäquate Antwort auf die Vergangenheit lebendig zu erhalten, ob sie im Volk und in den Äußerungen des Staates das Bekenntnis zu ihren Werten durchhält und ob sie eine Kraft ist, die auch künftige Generationen für ihre neuen Aufgaben zu inspirieren vermag. Dazu einige Bemerkungen anhand konkreter Sachverhalte:

1. Die historisch bedeutsamste Leistung des Grundgesetzes ist und bleibt es, am Neubeginn eines politischen Abschnittes und für die Zukunft der Bundesrepublik Deutschland die **rechtliche Identität eben dieser Bundesrepublik mit dem nicht untergegangenen einen Deutschland** in den Grenzen vom 31. Dezember 1937, das sich zuletzt Deutsches Reich genannt hat, festgeschrieben zu haben. Die deutsche Einheit ist seitdem der Bundesrepublik Deutschland rechtlich aufgegeben und bei ihr aufgehoben, bis sich entweder der Geltungsbereich des Grundgesetzes erstreckt auf die Gebiete, deren Bevölkerung sich bisher noch nicht in freier Selbstbestimmung zur Einheit und Freiheit Deutschlands bekennen und entscheiden konnten, oder eine vom ganzen deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossene neue Verfassung in Kraft getreten ist (Art. 146 GG). Hier fundiert und ergänzt das Verfassungsrecht die historisch-politische Forderung, die Einheit Deutschlands und die Einheit des deutschen Volkes nicht aufzugeben, wie Frankreich und das französische Volk über die Zeit von 1871 bis 1918 hinweg niemals das Elsaß und Polen und das polnische Volk über die Zeiten der Teilung Polens hinweg niemals die eigene Existenz und den eigenen und einen Staat aufgegeben haben.

Es ist im Augenblick nicht abzusehen, wann die in der Präambel genannte Übergangszeit enden und wie, insbesondere in welchem größeren Zusammenhang, die Wiedervereinigung in Frieden und Freiheit gelingen wird. Um so mehr kommt es darauf an, an dem Verfassungsgebot, für die politische, nationale **und staatliche** Einheit Deutschlands zu wirken, festzuhalten und die politische Entwicklung auf die Verwirklichung einer Wiedervereinigung hin offenzuhalten. Das war der politische Sinn der sogenannten Hallstein-Doktrin mit ihrem Alleinvertragsanspruch; so blieb es nach den Erklärungen der Bundesregierung und des Bundestages, als 1967 Adenauers Entspannungspolitik einen

neuen Akzent erhielt; und das muß auch künftig so bleiben. Kein Staatsmann, der den Eid geleistet hat, seine Kraft dem Wohl des deutschen Volkes zu widmen, seinen Nutzen zu mehren, Schaden von ihm zu wenden, das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes zu wahren und zu verteidigen, seine Pflichten gewissenhaft zu erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann zu üben (Art. 56 GG), kann so groß sein, daß er etwas, was die Verfassung unter ihren Schutz genommen hat, verschenken dürfte.

2. Als eine besonders fruchtbare Konzeption haben sich die Vorschriften des Grundgesetzes erwiesen (Art. 24, 25, 26 GG), mittels derer die staatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland in **überstaatliche Ordnungen, Einrichtungen und Entwicklungen** eingebunden werden sollte. Der Nationalstaat wird relativiert durch den Gedanken der Beteiligung an supranationalen Einrichtungen. Das wurde der Ansatz für die Idee eines geeinten Europas und für die ersten Schritte zu einer europäischen Gemeinschaft. Die Regelung ist aber flexibel genug, um auch an umgreifenderen Gemeinschaften teilnehmen zu können. Jene Regelung vertraut auf ein System wechselseitiger kollektiver Sicherheit und dient damit gleichermaßen den eigenen Sicherheitsinteressen und denen der Nachbarn – das Bündnis in der NATO hat sich bewährt! –. Die grundgesetzliche Ordnung öffnet sich schließlich weit den Regeln des Völkerrechts. Das alles ist eine solide Basis für die weitere Entwicklung einer immer größeren Solidarität zwischen den Völkern und Staaten der Welt. Was **Europa** anlangt, muß man allerdings hinzufügen: Die anfängliche Begeisterung, mit der bei uns die werdende Europäische Gemeinschaft begrüßt wurde, ist mittlerweile einer nüchterneren Beurteilung gewichen. Es gibt zwar keine vernünftige Alternative zum angestrebten Ziel. Aber der Weg dahin ist mühsamer, als es sich viele einmal vorgestellt hatten. Phasen der Stagnation und Phasen der Bedrohung des Willens zur Solidarität durch nationale Eigensucht der Gemeinschaftsmitglieder lähmen die Entwicklung. Manche zweifeln, ob es nicht über die Kraft der Gemeinschaft geht, sie durch Neuaufnahme von Mitgliedern zu vergrößern, bevor sie sich in ihrem Kernbestand hinreichend konsolidiert hat. Anstoß erregen mit Recht die aufwendige Organisation und Verwaltung der Gemeinschaft, insbesondere die Planungsbürokratie in Brüssel und ihre auf Dauer unerträgliche, weil verschwenderische Agrarpolitik. Vor allem aber besteht beim gegenwärtigen Stand der Entwicklung Grund zu dem Hinweis, daß die Verträge, die die Grundlage der Europäischen Gemeinschaft bilden, von ihrem Ursprung her Grenzen der Selbständigkeit der supranationalen Gemeinschaft enthalten. Es gibt nicht nur einen allgemeinen Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht der Mitglieder, sondern umgekehrt auch Essentialia des nationalen Verfassungsrechts, die der Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht im nationalen Bereich entgegenstehen können. Anerkennung der Eigenständigkeit der Gemeinschaft heißt nicht Selbstaufgabe der nationalen Verfassung.

3. Die **territoriale Gliederung** der Bundesrepublik Deutschland war – abgesehen von Bayern, das allerdings die linksrheinische bayerische Pfalz verlor, und abgesehen von Hamburg und Bremen – das unmittelbar vorausgegangene Ergebnis von Entscheidungen der Besatzungsmächte, die ihrerseits infolge der Auflösung Preußens nötig wurden. Deshalb sieht Art. 29 GG eine allgemeine Neugliederung des Bundesgebiets vor. Die Zeit dafür ist verpaßt. Nachdem es unter schwierigen Verhältnissen aufgrund der Sonderregelung des Art. 118 GG gelungen war, im Südwesten das neue Bundesland Baden-Württemberg zu bilden, mißlangen in den folgenden Jahren – nicht ohne eine bemerkenswerte Hinhaltepolitik des Bundestages – die Versuche, im Wege von Volksbegehren zu einer Neugliederung des Bundesgebiets zu kommen. Heute besteht keine realistische Möglichkeit mehr, das Bundesgebiet nach den Grundsätzen des Art. 29 Abs. 1 GG neu zu gliedern. Die inzwischen erstarkten und zu lebendigen politischen Einheiten gewachsenen Bundesländer sind nicht mehr bereit, sich zur Disposition stellen zu lassen.

### **Grundgesetz und Parteien**

4. Das Grundgesetz ist die erste deutsche Verfassung, die den politischen Parteien ihren verfassungsrechtlichen Ort zuweist (Art. 21 GG) und dadurch ihren charakteristischen Zug erhält. Daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch zu einer „Parteiendemokratie“ geworden wäre, ist eine leichte Übertreibung. Es gibt andere, mindestens gleich mächtige Institutionen und Verbände – die Kirchen, die Gewerkschaften, die Unternehmerverbände, die Bankenwelt unter Führung der Deutschen Bundesbank, der Deutsche Bauernverband, um nur einige zu nennen –, die kräftig an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Aber Art. 21 GG und die darauf gestützte Regelung des Parteiengesetzes haben bewirkt, daß die Parteienlandschaft ebenso stabil wie demokratisch ist – ungeachtet gelegentlich unverantwortlicher gegenseitiger Verdächtigungen und Diskreditierungen einzelner Vertreter der demokratischen Parteien. Die links- und rechtsextremistischen Parteien haben, nachdem NPD und KPD als verfassungsfeindliche Parteien verboten und aufgelöst worden waren, keine Chance, zu einer politischen Bedeutung im Lande zu erstarken. Bisher ist auch noch keine Neugründung einer demokratischen Partei auf Dauer gelungen. Wenn es je dazu kommen sollte, darf man allerdings sicher sein, daß das zu einer allgemeinen Veränderung des Parteienspektrums führen wird; denn es mehren sich die Zeichen des allgemeinen Verdrusses mit den etablierten beiden großen demokratischen Parteien – nach der jüngsten demoskopischen Umfrage beurteilen nur 43% der Bevölkerung die politischen Parteien positiv! – aus mehr als nur einem Grund. Die „Selbstbedienungspraxis“ der Parteien ist nicht der geringste.

Zwei Umstände bereiten den politischen Parteien besondere Schwierigkeiten: Die Demokratie lebt von den realistischen politischen Alternativen, die die Parteien dem Wählervolk anbieten. Mit der Entwicklung der politischen Parteien zu allgemeinen großen Volksparteien, die alle Wählerschichten ansprechen und anziehen wollen, geht das politische Gesicht der Partei verloren, kann es nicht mehr gelingen, eine profilierte Politik der Partei zu formulieren, die sich der einer anderen Partei entgegenstellen ließe. Der Wähler gerät in Verlegenheit zu erkennen, für und gegen welche konkreten politischen Schritte des Parlaments in den nächsten vier Jahren er sich mit seiner Stimme entscheidet. Er sieht sich einem von Reklamefachleuten gemanagten Wahlkampf der Plakate und Parolen ausgesetzt. Personen, ihre Bilder und ihr Image, werden entscheidend nicht selten nach dem Motto „Dieser gefällt mir weniger gut als der andere“ beurteilt.

Und die andere Schwierigkeit der politischen Parteien ist die interne Definition der eigenen Politik in Auseinandersetzung mit ihren Flügeln, insbesondere in Auseinandersetzung mit der eigenen Jugendorganisation. Davon abgesehen ist unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen innerhalb und außerhalb des Landes kaum mehr soviel Spielraum, daß die Politik einer Regierung, die von der einen Partei getragen wird, sich von der Politik einer Regierung, die von der anderen Partei getragen wird, in wesentlichen Punkten unterscheiden könnte.

## **Entscheidung für das Berufsbeamtentum**

5. Auch die Entscheidung des Grundgesetzes für das Berufsbeamtentum (Art. 33 Abs. 5 GG) hat sich als richtig und für die Stabilität unseres Staates wichtig erwiesen. An ihr sind bisher alle Versuche gescheitert, ein allgemeines Dienstrecht nach dem arbeitsrechtlichen Modell zu schaffen und damit die Grundlage für ein besonderes Beamtenethos, für eine unabhängige, verlässliche, dem Staat in besonderer Weise verbundene, dem Allgemeinwohl dienende, unparteiliche Institution zu beseitigen. Die Entscheidung für den Berufsbeamten heißt: kein Streikrecht, kein Parteibuchbeamter, keine Extremisten im öffentlichen Dienst, keine parteipolitischen Händel innerhalb des Beamtentums, Disziplinargewalt des Dienstvorgesetzten über den Beamten, amtsangemessene Alimentation durch den Dienstherrn und besondere Fürsorgepflicht des Dienstherrn für den Beamten. Man muß sich dies alles einmal wegdenken und fragen, wo dann der Verlaß auf eine auch in kritischen Zeiten funktionierende öffentliche Verwaltung bliebe. Dann wird die Bedeutung des Berufsbeamtentums für unseren Staat klar.

Daran ändert sich auch nichts dadurch, daß die Beamtenschaft heute dem Anspruch des Grundgesetzes manches schuldig bleibt. Die „Arbeitsmoral“ ist faktisch nicht viel besser als in der übrigen Arbeits-

welt. Die Bürokratie ist über das notwendige Maß hinaus gewachsen, das Heer der Beamten dadurch zusätzlich größer geworden, daß die Verwendung von Beamten nicht strikt auf Fälle der Ausübung hoheitlicher Befugnisse als Regelaufgabe beschränkt geblieben ist (Art. 33 Abs. 4 GG). Je größer die Zahl der Beamten, um so schwieriger wird es, ihren fachlichen Standard und ihre Qualität zu halten. Die Dienstaufsicht funktioniert nur noch unzureichend. Man muß sehen, daß sich auf die Dauer das besondere öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis des Berufsbeamten nicht mehr verteidigen läßt, wenn in der Praxis des öffentlichen Dienstes sich der Beamte in seinem Habitus und in seiner Leistung vom Angestellten durch nichts mehr unterscheidet. Denn dann ist der Sinn und die innere Rechtfertigung für die Institution des Berufsbeamtentums entfallen.

### **Das Verhältnis von Staat und Kirche**

6. Eine für das öffentliche Leben der Bundesrepublik Deutschland grundlegend wichtige Entscheidung fand – Ausdruck der Schwierigkeit, sich im Parlamentarischen Rat auf neue Formulierungen zu verständigen – in das Grundgesetz nur in der Form einer Verweisung ihre Aufnahme: Art. 140 GG rezipiert die staatskirchenrechtlichen Vorschriften der Weimarer Reichsverfassung (Art. 136, 137, 138, 139 und 141). Sie haben im Kontext des Grundgesetzes eine neue und enorme Bedeutung gewonnen. Auf ihrem Boden entstanden in den fünfziger Jahren nicht nur in partnerschaftlichem Geiste Verträge des Staates mit der Kirche – Modellcharakter hat der Loccumer Vertrag –, in denen der Staat ausdrücklich der Kirche bestätigt, daß sie eine öffentliche Aufgabe habe, auf ihrem Boden gewannen die Kirchen auch die Freiheit von jeder Staatsaufsicht. Sie konnten im Schul- und Erziehungswesen, in der Sozialhilfe, im Krankenhauswesen, auf dem Felde der Caritas, in der Jugendarbeit eine ebenso weitgreifende wie intensive Tätigkeit entfalten. Gesellschaft und Staat profitierten von diesen Aktivitäten. Die Garantie für die Kirchen, ihre Angelegenheiten selbst ordnen und verwalten zu können, gewann erhöhte Bedeutung dadurch, daß der Staat in Ansehung der Eigenart der Kirchen sowohl den Kreis „ihrer Angelegenheiten“ weit zu ziehen als auch den Vorbehalt „der für alle geltenden Gesetze“ eng zu bestimmen bereit war.

Das Verhältnis zwischen Staat und Kirche war zum Vorteil beider lange Zeit ungetrübt. Zur Zeit ist es belastet durch die mit einer inhaltsarmen, weiten gesetzlichen Formulierung zugelassene sozial-indizierte Abtreibungspraxis sowie durch die beabsichtigte Novellierung des elterlichen Sorgerechts, die in ungerechtfertigt weiten Formulierungen Eingriffe des Staates in die Familie, insbesondere in die innerfamiliäre elterliche Erziehung ermöglicht. Es ist nicht ausgeschlossen, daß sich hier eine Änderung des Klimas zwischen Staat und Kirche anbahnt.



## Die Organisation staatlicher Gewalt in der Verfassung

7. Um nun zu den Staatsorganisationsbestimmungen des Grundgesetzes zu kommen: Die Fixierung der Position der obersten Verfassungsorgane, die Umschreibung ihrer Kompetenzen und die Bestimmung ihres Verhältnisses zueinander sind im Grundgesetz so gut gelungen, daß niemand ernsthaft eine Änderung vorschlägt. Die Regelung hat sich bewährt.

a) Das gilt, wie im Hinblick auf das Entstehen zahlreicher Bürgerinitiativen zu bemerken ist, auch für die **Zurückdrängung des plebiszitären Elementes** in der Verfassung. Politische Entscheidungen können unter den komplizierten, stets in eine Kette von Abhängigkeiten und Implikationen verwickelten Verhältnissen der modernen Industrie- und Wohlfahrtsgesellschaft weder allgemein vom Wählervolk noch von den Betroffenen verantwortlich, das heißt in Kenntnis und selbständiger kritischer Beurteilung aller Umstände getroffen werden. Etwas anderes ist es, wenn in der Demokratie von spontanen oder organisierten Gruppen Anstöße, Forderungen an die politisch Verantwortlichen im Staat ausgehen; und etwas anderes ist es auch, Gelegenheit zur öffentlichen Diskussion aller in Regierung und Parlament anstehenden Entscheidungen zu geben, Anhörungsverfahren zu entwickeln und in konkreten Planungs- und Verwaltungsentscheidungen den Beteiligten und Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewähren; all dem steht die Verfassung nicht im Wege.

b) Der Modus der Berufung des **Bundespräsidenten** und die Umschreibung seiner Kompetenzen gibt dem Amt soviel Macht und Einfluß, daß sein Inhaber moderierend und integrierend wirken kann; das haben alle vier Bundespräsidenten bewiesen; jeder hat Statur gewonnen.

c) Die Stellung des **Bundeskanzlers** und der **Bundesregierung** gegenüber dem Parlament ist nach der Verfassung so stark, daß die Handlungsfähigkeit des Staates auch in schwierigen Situationen gesichert erscheint, unbeschadet dessen, daß die politische Führungsrolle einer Bundesregierung, wie die Erfahrung gezeigt hat, auch abhängt von dem politisch unterschiedenen Willen der Persönlichkeit des Bundeskanzlers. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die dreifache Entscheidung des Grundgesetzes, dem Bundesminister der Verteidigung die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte zu übertragen (Art. 65 a GG) – eine Kompetenz, die im Verteidigungsfall auf den Bundeskanzler übergeht (Art. 115 b GG) –, den Bundesfinanzminister im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses unter Beachtung des Budgetbewilligungsrechts des Parlaments und der Gesamtverantwortung der Bundesregierung zur Bewilligung über- und außerplanmäßiger Ausgaben zu ermächtigen (Art. 112 GG) und die Behörden des Bundesverfassungsschutzes sowie der zentralen Sicherheits- und Nachrichtendienste in der Bundesregierung (im Bundeskanzleramt und beim Bundesinnenminister) zu verankern. Dies letztere heißt

allerdings auch, daß die Bundesregierung die Sorge und Verantwortung dafür trägt, daß die genannten Behörden ihren ebenso schwierigen wie delikaten Aufgaben wirkungsvoll nachgehen können.

d) Der **Deutsche Bundestag** ist besser als sein Image in der Öffentlichkeit. Das Grundgesetz bietet ihm jede rechtliche Möglichkeit, die ihm in der Demokratie zukommenden Aufgaben zu erfüllen. Die Schwierigkeiten, mit denen das Parlament bei der Wahrnehmung seiner Rolle offensichtlich zu kämpfen hat, liegen nicht in der Verfassung. Es ist unverhältnismäßig stark überlastet. Ob sich diese Situation durch eine bessere Selbstorganisation erheblich ändern läßt, muß zweifelhaft erscheinen.

Solange es nicht gelingt, den Umfang der Gesetzgebung zu verringern, bleibt eine Arbeitslast, die die Abgeordneten in den Arbeitskreisen und Ausschüssen des Parlaments festhält und sie häufig den Plenarsitzungen fernhält. Hinzu kommt in Gesetzgebungsangelegenheiten eine Abhängigkeit des Parlaments von der Regierung, deren Planung und Programm (konkretisiert in der Gestalt der Gesetzesentwürfe) der Parlamentsarbeit vorausläuft und durch die Bürokratie vorformuliert ist. Das engt die effektive Freiheit des Parlaments, sich für Alternativen zu entscheiden, nicht unerheblich ein.

Der Mechanismus der Kontrolle der Bundesregierung durch das Parlament hat sich geändert: Die Parlamentsmehrheit, die die Regierung trägt, übt sie in vielfältiger Weise gleichsam intern; im Plenum fällt die Aufgabe im wesentlichen der Opposition zu.

Die klassische Kompetenz des Parlaments – sein Budgetbewilligungsrecht – enthält nur noch relativ wenig Spielraum für selbständige Entscheidungen. Über 90% der Ausgaben liegen durch vorausgegangene Entscheidungen fest; die Prioritäten setzt die Bundesregierung mit ihrem Regierungsprogramm. Der Haushaltsausschuß leistet eine kraft- und zeitraubende Sisyphusarbeit bei der Durchprüfung des viele hunderte Seiten umfassenden Zahlenwerks, um am Ende Randkorrekturen und relativ kleine Umschichtungen beschließen zu können. Gewiß, zu keiner Zeit war das Parlament politisch so frei, daß es seine Vorstellung vom Inhalt des Budgets gegen die Regierung durchsetzen konnte; aber auch zu keiner Zeit war das Parlament so stark wie heute auf das förmliche Recht beschränkt, das vorgelegte Budget zu prüfen, zu bestätigen und zu verabschieden.

e) Der **Bundesrat** schließlich ist mit den ihm im Grundgesetz zugewiesenen Kompetenzen zu einer Institution geworden, die der politischen Ordnung in unserem Lande einen Zug der Mäßigung und des Ausgleichs aufgeprägt hat. Anhand seiner Arbeit, insbesondere seiner Beschlüsse, läßt sich nachweisen, daß es unrichtig ist, daß er einseitig Länderinteressen verfochten hat, und daß es ebenso unrichtig ist, daß er sich zum Instrument der Bundestagsopposition gegen die Bundesregierung hat verwenden lassen. Im Bundesrat ist die politische Diskussion erfreulich sachbezogen, die Stimmabgabe „nach Regierungscouleur“ keineswegs

die Regel, die Mitarbeit im Vermittlungsausschuß konstruktiv. Den Bundesgesetzen tat die Mitwirkung des Bundesrates gut. Das Scheitern eines Gesetzes am Bundesrat ist eine ganz seltene Ausnahme. Der Bundesrat hat den Bundesstaat in hohem Maße gefestigt.

8. Ein besonderes Problem bildet im **Bundesstaat** die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern und der Finanzausgleich. In diesem Bereich muß man allgemein mit der Tendenz rechnen, daß der Bund versucht, seine Kompetenzen und Mittel auf Kosten der Länder zu mehren. Machtzentren (auch ihre Bürokratien) streben immer nach mehr Macht. Dieser Zug zur Konzentration war in der Bundesrepublik Deutschland während der vergangenen dreißig Jahre stark. Daß er gebremst werden und sich nur in Einzelfällen durchsetzen konnte, liegt an der Regelung des Grundgesetzes, die die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung enumerativ aufzählt, so daß für jede Erweiterung dieser Gesetzgebungszuständigkeit eine Verfassungsänderung nötig ist. Ebenso ist für jede Änderung der Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern eine Verfassungsänderung oder wenigstens ein Gesetz erforderlich, das der Zustimmung der Länder bedarf. Verfassungsänderungen können aber nur mit Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat beschlossen werden, das heißt praktisch nur durchgesetzt werden, wenn die Mehrzahl der Länder zustimmt.

Wenn gleichwohl im Rückblick eine unerfreuliche Verschiebung der Gesetzgebungskompetenzen von den Ländern auf den Bund zu konstatieren ist, so liegt das zum Teil daran, daß die Länder offenbar ganz froh sind, von der Last der Verantwortung für unbequeme, dem Wähler schwer verständlich zu machende oder Pressionen von mächtigen Interessengruppen auslösenden Gesetzen frei zu werden. Das offenbart allerdings eine latente Schwäche des Bundesstaates. Denn er läßt sich auf die Dauer nur halten, wenn er mitgetragen wird von kraftvollen, ihrer politischen Stärke bewußten Ländern. Die Erhaltung des im Grundgesetz fixierten ausgewogenen Verhältnisses zwischen Bund und Ländern ist aber deshalb von so eminenter Bedeutung, weil die Bundesstaatsstruktur das unter den heute gegebenen politischen Verhältnissen wirksamste Mittel der Teilung der Staatsmacht mit dem Ziel ihrer Hemmung, ihres Ausgleiches und ihrer Kontrolle bildet.

### **Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes**

9. Ein unsere Verfassungsordnung von Anfang an prägendes politisches Ziel hat im Grundgesetz, als ob es selbstverständlich wäre, nur mit einem Wort – „sozial“ (Art. 20 Abs. 1 GG) – gleichsam beiläufig seinen Niederschlag gefunden. Das Wort wurde aus dem Zusammenhang heraus, in dem es steht, von Anfang an als Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes interpretiert. Die Bundesrepublik Deutschland versteht sich als Sozialstaat. Ihr wird damit die nie zu Ende kommende Aufgabe überbunden, die sozialen Verhältnisse im Rahmen des möglichen zu verbessern.

Wer nicht voreingenommen ist, muß anerkennen, daß dieser Staat, soweit soziale Verhältnisse mit Geld „hergestellt“ werden können, Enormes geleistet hat: Ausbau der Sozialversicherung, der Rentenversicherung, der Arbeitslosenversicherung; Entwicklung des Gesundheitswesens und des Steuerrechts; Verbesserung der Jugend- und Sozialhilfe, des Strafvollzugs; Studien- und Ausbildungsförderung, sozialer Wohnungsbau. In dieser Sicht ist die Grenze zum Wohlfahrtsstaat erreicht, der seinen Bürgern jedes wirtschaftliche Risiko abnimmt, allerdings um den Preis der Freiheit; denn das läßt sich auf Dauer nur durchhalten durch eine auf radikale Nivellierung hinauslaufende extrem hohe Besteuerung, die jeden Anreiz zur beruflichen und unternehmerischen Leistung nimmt. Die Unterschiede zwischen arm und reich sind hierzulande ausgeglichen, wenn auf das den Familien zur Lebensführung frei verfügbare Einkommen abgestellt wird und nicht agitatorisch die angebliche Kumulierung von Reichtum in der Hand Weniger statistisch dadurch hergestellt wird, daß man in den Wirtschaftsunternehmen gebundenes Vermögen, das die dauernde Grundlage für die Erwirtschaftung des privaten Konsumvermögens bildet, wie freies Privatvermögen behandelt und ihm hinzuzählt.

Weniger erfreulich ist freilich das Bild der Bundesrepublik Deutschland, wenn man die sozialen Verhältnisse an dem Maß der allgemeinen menschlichen Zuwendung zu den Schwachen und Wehrlosen, am Maß des tätigen Mitgefühls, am Maß einer das Handeln bestimmenden humanitären Gesinnung mißt. Im Sozialstaat heißt das insbesondere, daß die öffentliche Verwaltung bis in ihre Spitze hinein die Rechtspflicht hat, ihr Handeln sichtbar an jenem Maßstab auszurichten und danach zu handeln. Und davon kann weithin keine Rede sein. Die Verwaltung und Bürokratie ist in bemerkenswert großem Umfang seelenlos, routinemäßige Maschine, dem Kleinen und Wehrlosen, dem Schwachen und Ungeschickten gegenüber gleichgültig, hart, hochfahrend, arrogant, in der Behandlung der Bürger, insbesondere der Ausländer im Lande abweisend, nicht bereit, Fehler einzugestehen und sie zu korrigieren.

### **Verfassungsrechtliche Verankerung von Grundrechten**

10. Ein Grundzug unserer Verfassung und einer ihrer besonderen Vorzüge ist der Abschnitt, in dem die Grundrechtsgarantien zusammengefaßt sind. Ihre freiheitsichernde Funktion konnten sie in der Vergangenheit bewahren, weil sie nicht, wie in der Weimarer Verfassung, zur Disposition des Gesetzgebers stehen, sondern umgekehrt die Macht des Gesetzgebers beschränken. Im Kern sind die Grundrechte dem Zugriff des Gesetzgebers schlechthin entzogen. Im übrigen dürfen sie vom Gesetzgeber nur insoweit eingeschränkt werden, als es die Verfassung ausdrücklich vorsieht; und in diesem Bereich wird der Gesetzgeber zusätzlich in seiner Freiheit durch das Verfassungsgebot der Verhältnis-

mäßigkeit gebunden. Dieser Grundrechtsteil der Verfassung ist für das politische Leben im Lande von entscheidender Bedeutung. Nach anfänglichen Schwierigkeiten, die die Gerichte und die Verwaltung mit den Grundrechtsbestimmungen, ihrer Anwendung und ihrer Durchsetzung hatten, kann man sich auf ihren Schutz verlassen. Die Meinungsfreiheit insbesondere (einschließlich der Presse- und Rundfunkfreiheit), die in der Demokratie von fundamentaler Bedeutung ist, war niemals in der Vergangenheit so gesichert wie in der Gegenwart. Das bleibt richtig, auch wenn man berücksichtigt, daß die Zahl der die Grundrechte verfassungsmäßig unter diesem oder jenem Gesichtspunkt einschränkenden Gesetze ständig gewachsen ist und wächst.

Die in sich fast optimale Grundrechtsordnung des Grundgesetzes gerät allerdings seit einiger Zeit in eine Zone kritischer Unsicherheit: Zum einen greift das Mißverständnis um sich, Freiheit, die dem Bürger garantiert ist, sei für ihn ein Freibrief für Beliebigkeit und Willkür. Es geht mehr und mehr das Bewußtsein verloren, daß Freiheit in Verantwortung geübt werden will. Das Recht verbürgt die Freiheit, indem es dem Staat (und anderen Mächtigen) verwehrt, den Bürger innerhalb des ihm eingeräumten Freiheitsraums zu dirigieren, in der Erwartung, daß der mündige Bürger nun selbst die Grenzen erkennt, die er aus eigener Verantwortung beim Gebrauch seiner Freiheit zu beachten hat. Freiheit ohne freiwillige Anerkennung von Pflichten, denen man sich aus eigener Einsicht unterwirft, ist ein Zerrbild von Freiheit und für die Gesellschaft nur schwer erträglich.

Zum anderen geht zunehmend innerhalb unserer Gesellschaft das übereinstimmende Verständnis über den Inhalt der in den Grundrechtsvorschriften geschützten Werte (Leben, Intimsphäre, Gewissen, Ehe, Familie, Sachlichkeit, Wahrheit, Beruf, Eigentum usw.) verloren. Es wird deshalb immer schwieriger, diesen Inhalt zu bestimmen. Es entsteht die Gefahr, daß er auf das Minimum schrumpft, über das angeblich noch eine Mehrheit einig sei, und daß die Minderheiten, die mit diesen Werten einen anspruchsvolleren Inhalt verbinden, um den Schutz der Grundrechtsgarantie gebracht werden.

Eine dritte Bedrohung unserer in den Grundrechtsvorschriften verbürgten Freiheitlichkeit entsteht durch eine ebenso intensive wie umfassende, unsichtbare Kontrolle des Menschen, der Gruppen, insbesondere auch der Wirtschaft innerhalb der ihnen verfassungsrechtlich garantierten Freiheitsbereiche. Das hängt damit zusammen, daß eine bloße Beobachtung und die Registrierung des Beobachteten, daß die Vorlage von Fragebögen und ihre Ausfüllung anlässlich von Anträgen des Bürgers an die Verwaltung, daß Fragebögen und ihre Beantwortung aus statistischen Gründen nicht als Eingriffe gewertet werden. In der angedeuteten Weise fallen eine Unzahl von Daten an, die mittels der modernen elektronischen Datenspeicher festgehalten werden und für Zwecke staatlicher Planung und staatlicher Anordnungen jederzeit reproduziert werden können. Hier braut sich eine Gefahr für die verfassungsrechtlich garan-

tierte Freiheit zusammen, zu deren Abwehr die zureichenden Rechtsinstrumente erst noch entwickelt werden müssen.

## **Bedeutung und Funktion des Bundesverfassungsgerichts**

11. Ob es gelingt, den angedeuteten Gefährdungen der grundrechtlichen Ordnung Herr zu werden, hängt zu einem entscheidenden Teil von jener im Grundgesetz verankerten Institution ab, die in den vergangenen dreißig Jahren den größten Beitrag zur Stabilisierung unserer Verfassungsordnung geleistet hat: vom Bundesverfassungsgericht. Es kommt nicht von ungefähr, daß das Bundesverfassungsgericht auch nach der letzten demoskopischen Umfrage an der Spitze der vertrauenswürdigen Institutionen der Bundesrepublik steht und vor allen anderen obersten Verfassungsorganen rangiert. 83% der Befragten vertrauen auf das Gericht. Daran konnte selbst die Kampagne nichts ändern, die im letzten halben Jahr Politiker, Minister, Gewerkschaftsführer und ein Teil der Presse gegen das Gericht geführt haben.

Es ist hier nicht der Ort, die Rolle und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im einzelnen zu würdigen. Um die Bedeutung des Gerichts für das politische Leben in unserem Lande zu erkennen, genügt es, einmal zu überlegen, wie unser öffentliches Leben, unsere politische Ordnung und die verfassungsrechtliche Situation heute aussehen würden, wenn es das Bundesverfassungsgericht nicht gegeben hätte und wenn es nicht entschieden hätte – und nun nenne ich willkürlich nur einige wenige Entscheidungen des Gerichts –: daß die 5%-Klausel in den Wahlgesetzen verfassungsrechtlich unbedenklich ist, daß eine allgemeine staatliche Parteienfinanzierung verfassungswidrig ist; daß alle zur Wahl zugelassenen Parteien, abgestuft nach ihrer Größe, mit wahlwerbenden Spots, die sie zu verantworten haben und von den Anstalten nicht zensiert werden dürfen, im Fernsehen zugelassen werden müssen, daß die Regierung nicht wahlwerbend in den Wahlkampf eingreifen darf, daß es keinen Staatsrundfunk geben darf, daß die gesetzliche Regelung des Rundfunkwesens, soweit es Trägerschaft und Programm betrifft, den Ländern zusteht, daß rechts- und linksradikale Aktivisten in den öffentlichen Dienst nicht aufgenommen werden dürfen, daß Bund und Länder, aber auch die obersten Verfassungsorgane untereinander, bei der Inanspruchnahme ihrer Kompetenzen wechselseitig Rücksicht üben müssen, um das Wohl des Ganzen nicht zu gefährden, daß rückwirkende Gesetze grundsätzlich unzulässig sind, daß die Bewilligung von über- und außerplanmäßigen Etatmitteln durch den Bundesfinanzminister gemäß Art. 112 GG nur in ganz engen Grenzen zulässig ist, daß die Verfassungsorgane des Bundes mit Rücksicht auf das Wiedervereinigungsgebot die deutsche Frage offenhalten müssen, keinen Rechtstitel aufgeben dürfen, der ihre Politik mit dem Ziel einer Wiedervereinigung unterstützen kann, daß

auch die Deutschen aus den Gebieten innerhalb der Grenzen des Deutschen Reichs, wenn sie in den Herrschaftsbereich der Bundesrepublik Deutschland kommen, den Schutz unserer Verfassung und Rechtsordnung wie jeder andere Bundesbürger genießen, daß Berlin staatsrechtlich zur Bundesrepublik Deutschland gehört und der Schutz des Bundesverfassungsgerichts für die Bürger Berlins nur soweit eingeschränkt ist, als der sogenannte Vorbehalt der Alliierten aus dem Jahre 1949 reicht, daß sich der Wehrpflichtige nicht einfach mit der bloßen Behauptung, sein Gewissen verbiete es ihm, seiner Wehrpflicht nachzukommen, ihr entziehen kann, daß die Gleichberechtigung von Mann und Frau auch im Familienrecht durchzusetzen ist, daß die Ausweisung von Ausländern nicht ohne förmliche gerichtliche Kontrolle zulässig ist, daß der Schutz des ungeborenen Lebens vom Staat besondere Vorkehrungen verlangt und eine allgemeine Freigabe der Abtreibung verbietet, daß die Studenten einen Anspruch auf gleiche Teilhabe an den Hochschulfazilitäten haben bis zur äußersten Grenze der Erschöpfung der Hochschulkapazitäten und die Länder verpflichtet sind, alle Anstrengungen im Rahmen des Möglichen zu unternehmen, um Studienplätze zur Verfügung zu stellen, daß die Verfassung der Hochschule in Ansehung der Lehr- und Forschungsfreiheit sicherstellen muß, daß die Hochschullehrer in den universitären Beschlußgremien in Angelegenheiten der Lehre und Forschung nicht überstimmt werden können, daß bei der Organisation des öffentlichen Schulwesens auf das elterliche Erziehungsrecht Rücksicht zu nehmen ist, daß auch der Untersuchungs- und Strafgefängene in seinen Grundrechten nur aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung und nur im Rahmen des in Rücksicht auf den Unterbringungszweck und die Ordnung in der Anstalt Unerläßlichen eingeschränkt werden darf, daß dem Bürger vor Gericht effektives rechtliches Gehör zu gewähren ist, daß die Garantie des gesetzlichen Richters verlangt, im voraus und so eindeutig wie möglich festzulegen, welche Richter im konkret anhängig werdenden Verfahren zu entscheiden oder an der Entscheidung mitzuwirken haben, daß Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen nicht mehrfach bestraft werden dürfen, wenn sie wiederholt der Einberufung zum Wehrdienst nicht Folge leisten.

Ich wiederhole: Die Vorstellung, das Gericht hätte die genannten Entscheidungen nicht getroffen und in diesen Fällen der Praxis ihren Lauf gelassen, führt zu einem Bild der politischen Verhältnisse, die sicher erheblich unerfreulicher wären – durch allgemeine Unsicherheit und Streit gekennzeichnet – und der verfassungsrechtlichen Ordnung ferner stünden als unsere gegenwärtige Ordnung. In allen genannten und in vielen ähnlichen Fällen war die Entscheidung des Gerichts eine Intervention, durch die die konkrete Maßnahme oder Entscheidung der öffentlichen Hand und die ihr zugrunde liegende Rechtsauffassung korrigiert und zugleich bewirkt worden ist, daß für die Folgezeit die Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts maßgeblich ist, wo immer sie bei einer Maßnahme oder Entscheidung rechtserheblich wird.

Tendenziell wirkt sich diese Rechtsprechung – auch das ist ein für die Rechtsstaatlichkeit und Freiheitlichkeit in unserem Lande bedeutsamer Gesichtspunkt – als Schutz der Minderheiten, als Schutz des Schwächeren, als Schutz des kleinen Mannes aus, der sich im Kampf um sein Recht einer mächtigen Verwaltung gegenüber wehrlos fühlt.

Das Bundesverfassungsgericht ist weder allmächtig noch unfehlbar; das Bundesverfassungsgericht braucht die ständige Kontrolle und Kritik der Öffentlichkeit; aber es ist unentbehrlich für die Sicherung und Stabilisierung unserer Verfassungsordnung und verdient als Institution die Verteidigung durch alle Demokraten.

### **Würdigung und Ausblick**

Unsere Verfassung ist gut; wir hatten niemals vorher in unserer Geschichte eine bessere. Auf ihrer Grundlage haben sich politische Verhältnisse entwickelt, die so zufriedenstellend sind, daß wir von unseren Nachbarn darum beneidet werden. Das erlaubt jedoch nicht, die angedeuteten Schwächen und Mängel, die bestehen, zu verharmlosen. Abschließend bedarf es, um vor Fehleinschätzungen zu bewahren, noch dreier Bemerkungen:

1. Die **Bewährungsprobe** der Verfassung und der Kraft des politischen Gemeinwesens in einer **kritischen Lage** steht noch aus. Man kann nur hoffen, daß es uns beispielsweise erspart bleibt, die sogenannte Notstandsverfassung des Grundgesetzes erproben zu müssen.

2. Gewissen Entwicklungen läßt sich mit der Verfassung überhaupt **nicht wirksam** begegnen, beispielsweise vielen, die von außerhalb der Bundesrepublik auf unser politisches Leben und unsere politische Ordnung einwirken, oder gewissen technologischen Entwicklungen wie der der Kernkraft.

3. Es mehren sich die Anzeichen, die auf eine **Veränderung des Verfassungsverständnisses** hindeuten, in Teilen der politischen Parteien – keine braucht da mit dem Finger auf die anderen zu zeigen! –, in Teilen der Jugend, im Lebensstil der Bürger. Man wird diese Vorgänge mit großer Aufmerksamkeit verfolgen müssen, um nicht eines Tages von einer Verfassungswirklichkeit überrascht zu werden, die weit entfernt ist von der Verfassungsordnung des Grundgesetzes im bisherigen Verstande.

### **Zur Person des Verfassers**

Prof. Dr. jur. Willi Geiger, Bundesverfassungsrichter a. D., Karlsruhe.