

Karlheinz Niclaß

Hat sich das Grundgesetz bewährt?

Eine durchaus gemischte Bilanz

Die Reden und Kommentare zum 60-jährigen Bestehen des Grundgesetzes waren bisher voller Lob und Anerkennung. Eine Bonner Zeitung titelte sogar: »Die beste Verfassung der Welt«. Wie bei jedem Jubilär kommt man bei einer genaueren Analyse des Lebenslaufs zu einem differenzierten Ergebnis mit Licht und Schatten.

Wenn man genauer hinsieht, fällt die Bilanz für die einzelnen Teile des Grundgesetzes unterschiedlich aus. Bewährt hat sich zum Beispiel der bis zum Jahre 1990 gültige Art. 23 der Urfassung, weil er die Aufnahme weiterer Länder in den Geltungsbereich des Grundgesetzes vorsah und damit bereits 1949 den 40 Jahre später begangenen Weg zur Wiedervereinigung vorweg nahm.

Bewährt hat sich auch die Neuordnung des Regierungssystems im engeren Sinne, d.h. die Aufgabenverteilung zwischen Präsident, Regierung und Parlament. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates hielten den Dualismus zwischen dem vom Volk gewählten Reichspräsidenten und dem ebenfalls unmittelbar gewählten Reichstag für eine Fehlkonstruktion der Weimarer Reichsverfassung. Sie verstärkten deshalb die Position der parlamentarisch gewählten Regierung und wiesen dem Bundespräsidenten vorwiegend repräsentative Aufgaben zu. Das Resultat dieser Machtverschiebung ist überzeugend: Die Fraktionen des Bundestages gaben deutlich zu erkennen, wer zum Kanzler gewählt werden sollte. Alle Bundeskanzler erreichten auf diese Weise bereits im ersten Wahlgang die notwendige »Kanzlermehrheit«. Minderheitsregierungen blieben auf die Übergangsphase zu »neuen Mehrheiten« beschränkt. Das Recht des Bundespräsidenten, für den ersten Wahlgang einen Kanzlerkandidaten vorzuschlagen, wurde unter diesen Bedingungen zur Formalität. Der Präsident stand bisher auch nie vor der Entscheidung, den



Karlheinz Niclaß

(* 1937) Professor (em.) für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn.

k.niclauss@uni-bonn.de

Bundestag wegen einer missglückten Kanzlerwahl aufzulösen oder den Gesetzgebungsnotstand auszurufen.

Bewährung oder Behauptung?

Den Grundrechtsteil des Grundgesetzes wird man allein schon wegen der zahlreichen Änderungen kritischer bewerten: Während die Grundrechte in der Weimarer Reichsverfassung von 1919 erst im zweiten Hauptteil zur Sprache kamen, stellten die Autoren des Grundgesetzes sie bewusst an den Anfang des Verfassungstextes. Carlo Schmid (SPD) erklärte zu Beginn der Grundgesetzberatungen: »Die Grundrechte müssen das Grundgesetz regieren«. Der Parlamentarische Rat formulierte dementsprechend die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht und verzichtete auf unverbindliche Programmsätze. Bereits in den 50er Jahren bestimmte allerdings die Abwägung zwischen Freiheit und Sicherheit die Grundrechtsdiskussion in der Bundesrepublik. Sie bildete den Kern der Notstandsdebatte vor und wäh-

rend der ersten Großen Koalition. Mit den Sicherheitsgesetzen seit dem New Yorker Anschlag vom 11. September 2001 erreichte diese Auseinandersetzung ihren vorläufigen Höhepunkt. Der Bundestag machte in dieser Debatte nicht immer eine gute Figur. Vor allem die großen Parteien waren allzu schnell bereit, den Sicherheitsinteressen Vorrang einzuräumen. Widerstand leistete vor allem das Bundesverfassungsgericht. Mit seinen Urteilen zum Demonstrationsrecht, zum »großen Lauschangriff«, zur Rasterfahndung und zum Luftsicherungsgesetz verteidigte es die Grundrechte und die diesen übergeordnete Menschenwürde. Wenn man die zahlreichen Änderungen im Grundrechtsteil einbezieht, wird man statt von einer Bewährung lieber von einer Behauptung der Grundrechte sprechen, zu der die Verfassungsbeschwerde und das Verfassungsgericht entscheidend beigetragen haben.

Die Frage, ob sich der Föderalismus des Grundgesetzes bewährt hat, ist kaum eindeutig zu beantworten, weil die Verfassungsänderungen in diesem Bereich noch zahlreicher sind als im Grundrechtsteil. Die Autoren des Grundgesetzes übernahmen die traditionelle Arbeitsteilung im deutschen Bundesstaat: Der Bundesgesetzgeber ist für den weitaus größten Teil der Gesetzgebung zuständig und die Länder führen den größten Teil der Gesetze mit ihren Verwaltungen durch. Der Bund baute seine Gesetzgebungskompetenzen durch Verfassungsergänzungen weiter aus und wirkte im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben, die von der ersten Großen Koalition eingeführt wurden, auch bei Länderaufgaben mit. Die Länder versuchten, die umfassende Gesetzgebung des Bundes durch ein erweitertes Mitspracherecht des Bundesrates auszugleichen. Seit den 90er Jahren kündigt sich eine Gegenbewegung zu Gunsten der Länder an. Mit der Föderalismusreform von 2006 gelang es ihnen, ihre Gesetzgebungskompetenzen auf Kosten des Bundes zu erweitern. Die geplante

»Schuldenbremse« würde allerdings ihren politischen Spielraum wieder reduzieren.

Baustelle Föderalismus

Der Parlamentarische Rat konnte kaum voraussehen, dass die Mitwirkung des Bundesrates auch eine parteipolitische Bedeutung hat: Die Oppositionsparteien auf Bundesebene können die Länderkammer benutzen, um die Politik der Bundesregierung mit zu bestimmen oder gar zu blockieren. Der deutsche Verbundföderalismus ist demnach nicht nur ein Verbund von Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten, sondern auch ein Verbund parteipolitischer Ziele. Für den Bürger hat dieses komplexe System einen großen Nachteil: Da die politischen Entscheidungen zwischen unterschiedlich besetzten Regierungen von Bund und Ländern ausgehandelt werden, bleibt ihm oft verborgen, wer für die Gesetzgebung politisch verantwortlich ist.

Die große Mehrheit der Deutschen denkt ohnehin unitarisch und kann sich für den Föderalismus kaum erwärmen. Im Jahre 2007 sprachen sich bei einer Umfrage der *Bertelsmann-Stiftung* 91 % der Befragten für einheitliche Bildungsstandards und 85 % für gleiche Steuersätze im gesamten Bundesgebiet aus.

Der Föderalismus wird auch in Zukunft eine Baustelle im Grundgesetz bleiben, weil die Verteilung der Zuständigkeiten und Finanzen im Bundesstaat stets den sich ändernden Bedingungen angepasst werden muss. Die deutsche und die europäische Einigung sind als die größten Herausforderungen im Rahmen dieses Anpassungsprozesses anzusehen. Das Grundgesetz hat sich hierbei durch Flexibilität bewährt und neben der notwendigen Gesetzgebung auch Verfassungsänderungen ermöglicht.

Die umfangreichen Kataloge der ausschließlichen und der konkurrierenden

Bundesgesetzgebung (Art. 73 und 74) ermöglichen die Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips, das in den Art. 20 und 28 als Staatsziel angedeutet wird. Die Versuche, die gegenwärtige Finanzkrise zu überwinden, werden dem entsprechend vom Grundgesetz unterstützt. Es stellt der Bundesregierung ausreichende Gesetzgebungskompetenzen zur Verfügung und gestattete bereits in seiner Urfassung die Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale Institutionen. Für Eingriffe in das Bankenwesen scheint allerdings der Art. 14 nicht das geeignete Instrument zu sein, da es sich hierbei nach den Intentionen des Parlamentarischen Rates um den »Sonderfall der Individualenteignung« (*Carlo Schmid*) handelt. Das Auftreten »systemischer« Banken, die gegebenenfalls mit Steuergeldern gerettet werden müssen, ist aber ein Strukturproblem, das nach Art. 15 im Sinne der »Gemeinwirtschaft« gelöst werden müsste.

Reform oder neue Verfassung?

Das Grundgesetz ist eine funktionale Verfassung und dient dem umfangreichen deutschen Rechtssystem als oberste Richtlinie. Nur wenige seiner Formulierungen sind so eingängig wie der für die Auslegung der Grundrechte so wichtige erste Satz: »Die Würde des Menschen ist unantastbar«. Als Anknüpfungspunkt für einen Verfassungspatriotismus ist es daher nur bedingt geeignet. An Verbesserungsvorschlägen für das Grundgesetz besteht kein Mangel. Soweit sie politisch realistisch sind, werden sie allerdings in kleiner Münze vorgelegt. Vielleicht wäre eine Änderung des Abstimmungsverfahrens im Bundesrat durchsetzbar, nach der Enthaltungen nicht mehr als *Nein*-Stimmen gelten und die Stimmen eines Landes unter den dortigen Koalitionspartnern aufgeteilt werden können. Realistisch ist auch die Aufteilung des Art. 68 in

eine »echte« Vertrauensfrage und ein Auflösungsbegehren des Bundeskanzlers, über das die Abgeordneten entscheiden könnten, ohne ihre Loyalität zu strapazieren. Weitergehende Vorschläge fordern eine stärkere Beteiligung der Bürger an den politischen Entscheidungen durch Volksentscheide und die Direktwahl des Bundespräsidenten. Auch nach der Wiedervereinigung räumt der Art. 146 allerdings die Möglichkeit ein, das Grundgesetz durch eine neue Verfassung zu ersetzen. Die neue Verfassung könnte sogar die »Ewigkeitsgarantie« des Föderalismus in Art. 79 durchbrechen. Eine »Totalrevision« des Grundgesetzes ist zwar rechtlich möglich, aber in der politischen Realität eher unwahrscheinlich. Die Voraussetzung hierzu wäre eine »Stunde Null«, die aber weder nach 1945 noch im Jahre 1989 bestand.