

Vortragsveranstaltung des Roncalli-Centrums in Karlsruhe am 6. Mai 2024
und in Bruchsal am 7. Mai 2024

75 JAHRE GRUNDGESETZ DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

A. Vorbemerkung

- I. In wenigen Wochen ist das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland 75 Jahre in Geltung. Es ist gem. Art. 145 Abs. 2 GG mit dem Ablauf des 23. Mai 1949 in Kraft getreten. Das Bundesgesetzblatt Nr. 1 mit der Seite 1 wurde an diesem Tag ausgegeben. Das Roncalli-Centrum widmet sich seit langem verdienstvoll für das gesamte Staatswesen bedeutenden gesellschaftlichen und rechtspolitischen Themenstellungen, so auch der Verfassungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren nach 1949. Der 75. Geburtstag des Grundgesetzes verdient es, mit Rücksicht auf die aktuellen nationalen und weltweiten Entwicklungen besonders gewürdigt zu werden. Lassen Sie uns daher nicht auf seinen 80. Geburtstag im Jahr 2029 zu warten, auch wenn Herr Licht diesen schon auf seiner Vormerkliste hat.

- II. Nachdem ich 2019 in der Autobahnkirche Baden-Baden Erfolge und Gefährdungen aus Anlass des 70. Jahrestages und 2009 aus Anlass des 60. Jahrestages das Grundgesetz in der Übersicht und seiner Stellung im Staat behandelt habe, möchte ich heute in einer Rückschau auf die Jahre 1948 (Konvent von Herrenchiemsee) und 1949 (Parlamentarischer Rat) einen anderen Weg der Darstellung einschlagen. Hierzu ist zunächst das Umfeld der Jahre 1948 und 1949 mit vorausgegangenen Epochen in den Blick zu nehmen. Nur so ist die gedankliche Glanzleistung der Mütter und Väter des Grundgesetzes zu erfassen. Die Texte von 2009 und 2019 sind in das Broß-Archiv des Bayerischen Anwaltverbands aufgenommen, damit öffentlich zugänglich und können in PDF-Fassung abgerufen werden.

Bis in die Gegenwart wurde der Abschnitt über die Grundrechte an der Spitze des Verfassungstextes als die herausragende Leistung angesehen und hiermit völlig unbescheiden weltweit mit entsprechender medialer Begleitung Anerkennung beansprucht. Eine gelassenerer Betrachtung zeigt allerdings, dass Bedeutung und Gewicht der Grundrechte im Grundgesetz wegen der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland nach 1949 und ihrer historischen Entwicklung seit dem 13. Jahrhundert anders zu bewerten sind. Die im Grundrechtsabschnitt zusammengefassten Individualrechtspositionen bilden überwiegend die Identität des föderalistisch geprägten Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland.

B. Einzelheiten

I. Ausgangslage

Die Schaffung einer Verfassung im Jahr 1949 nach dem totalen Zusammenbruch der mörderischen nationalsozialistischen Gewaltherrschaft stand neben anderen vor allem vor der Frage, ob es einen Anknüpfungspunkt aus der Zeit vor 1933 gibt; denn es galt, eine rechtsstaatlich-demokratische Struktur in einer bundesstaatlichen Ordnung zu entwickeln. In Europa war das nicht der Regeltyp einer Verfassung und Staatsstruktur – so vor allem nicht in Frankreich oder England. In der Gegenwart weisen lediglich die Schweiz (seit ihrem Bestehen und vor allem seit dem Austritt aus dem Deutschen Reich 1648), Österreich und die Bundesrepublik Deutschland eine föderalistische Staatsorganisation auf. Es ist deshalb naheliegend und erhellend, sich zumindest cursorisch der Entwicklung der Staatsstruktur vor 1933 zuzuwenden.

II. Entwicklungslinien

1. Föderale Entwicklung

- a. Nach dem Zerfall des Römischen Reiches (zur Erinnerung: Dies geschah aufgrund einer globalen, in Island 536 n. Chr. ausgelösten Naturkatastrophe) – nach dem Zerfall dieses große Teile der damals bekannten Welt umfassenden Reiches kam es im Gefolge der Völkerwanderung zunächst in dem Gebiet, aus dem sich das Reich Karls des Großen entwickelt hat, zur Bildung von Stammes-

75 JAHRE GRUNDGESETZ DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
VORTRAGSVERANSTALTUNG DES RONCALLI-CENTRUMS MAI 2024

und nachfolgend von Gebietsherzogtümern. So wurde der Territorialstaat innerhalb des Gebildes „Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation“ Grund gelegt.

Wie ging dies von statten? Das territorial weit ausgreifende und in sich geschlossene Reich Karls des Großen wurde durch den Teilungsvertrag von Verdun im Jahr 843 in drei voneinander unabhängige Reiche zerlegt. Aus dem mittleren ist im Schwerpunkt über zahlreiche Territorialstaaten letztlich das Staatsgebilde hervorgegangen, das heute die Bundesrepublik Deutschland trägt. Es war bis zum Austritt mehrerer seiner bedeutenderen Glieder 1805/06 durch Bildung des Rheinbundes ein Wahlkönigtum. Durch die ausgebildete Staatlichkeit der Territorien und mangels Erbmonarchie war das Deutsche Reich zu keiner Zeit vor 1933 ein Einheitsstaat.

- b. Die Territorialstaaten waren aufgrund ihrer Selbstständigkeit und Stellung der Kurfürsten für die Wahl des Königs über die Jahrhunderte bemüht, Gewicht und Unabhängigkeit ihres Territoriums zu mehren. Dieses Bestreben und die Entwicklung spiegeln die sogenannten Reichsgrundgesetze seit 1220/1232, 1356 (Goldene Bulle, bedeutendstes Reichsgrundgesetz), 1555 und 1648 wider. Mit diesen verbindlichen gesetzlichen Vereinbarungen zwischen den Territorien – vor allem denen der Kurfürsten – und dem jeweiligen Kaiser entwickelten sich jedenfalls die kurfürstlichen Territorien zu letztlich eigenständigen souveränen Staaten innerhalb des Staatenbundes „Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation“.
- c. Das ist zunächst eine äußerliche formale Betrachtung. Hierbei darf es naheliegend nicht bewenden. Vielmehr ist das Augenmerk darauf zu richten, was sich unterhalb der normativen Ebene in der Gesellschaft und dem Verhältnis der Menschen zueinander entwickelt.

Hierfür ist vor allem der Augsburger Religionsfrieden von 1555 von allergrößter Bedeutung. Nach der Reformation kam es – wie auch im Gefolge der Bauernkriege – zur Spaltung der Gesellschaft, die ohnehin wegen fundamentaler Klassenunterschiede vor allem nach der Entdeckung der Neuen Welt keine in sich geschlossene und in sich ruhende war. Jedenfalls führte das Auseinanderfallen des religiösen Bekenntnisses je nach Territorium, in dem die Menschen lebten, und nicht mehr einheitlich auf der Reichsebene, zu ganz unterschiedlichen kulturellen Entfaltungen, die sich geisteswissenschaftlich, in der Kunst und im Individualbereich in der

75 JAHRE GRUNDGESETZ DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
VORTRAGSVERANSTALTUNG DES RONCALLI-CENTRUMS MAI 2024

Lebenseinstellung ausdrückten. Die Territorien hatten von nun an keine in den Grundlagen übereinstimmende Identitäten.

Weitere wesentliche Ursachen waren die in den einzelnen Territorien unterschiedliche Vorkommen von Bodenschätzen (z.B. Kohle, Erze oder auch Silber und Gold) sowie – begünstigt durch die Erfindung des Buchdrucks – die aufkommende industrielle und technische Entwicklung.

- d. Vielfalt und Verschiedenheit – dies waren und sind bis heute die prägenden Merkmale einer föderalen Staatsstruktur. Zwar sind die Menschen entsprechend der ihnen zukommenden unveräußerlichen und unverletzlichen Würde gemeinschaftsgebunden und tragen insofern auch Verantwortung für die Mitmenschen und die Gesellschaft – sie werden aber selbst nicht standardisiert und uniform. Die föderalistische Struktur eines Staatswesens hat sonach nicht nur maßgebliche Bedeutung, sondern ist eine fundamentale Funktionsbedingung für die Teilung der Staatsgewalt im Vergleich zum Einheitsstaat; denn sie erweitert den persönlichen Entfaltungsbereich der Menschen.

Die Reflexion und Einordnung dieser Elemente sind elementar, wenn man die Gründung eines neuen Staatswesens oder einer Staatenverbindung, wie z.B. der Europäischen Union, in Angriff nehmen möchte. Ökonomische, vordergründige Überlegungen, die den menschlichen und kulturellen Bereich und seine historische Entwicklung über Jahrhunderte ausblendende, vermögen kein stabiles Fundament für die Zukunft zu schaffen. Dieser Mangel zeigt sich z.B. in der zunehmend nachlässigen Handhabung der Grundrechte in Deutschland beim Eingehen von Staatenverbindungen wie der Europäischen Patentorganisation, Euro Control oder aber der nachrangigen Stellung der Grundrechte-Charta in der Europäischen Verfassung wie auch unredlicher Verhaltensweisen – gerade auch der Bundesrepublik Deutschland – im Völkerrechtsverkehr (z. B. hinsichtlich einer angemessenen und sachgerechten Bewältigung früherer unsäglicher Gräueltaten in der Kolonialzeit vor dem Ersten Weltkrieg an den Herero und Nama und anderen Ethnien; zu erinnern ist auch an die grausame Niederschlagung des „Boxeraufstands“ 1900 in China).

2. Grundrechte

a. Grundrechtsentwicklung in „Deutschland“

Im Gegensatz zum föderalistischen Prinzip, das über die Jahrhunderte in Europa im damaligen Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation eine singuläre Entwicklung genommen hat, haben die Grundrechte beginnend im 13. Jahrhundert in England eine sehr frühe und immer weiter um sich greifende „Entdeckung“ erfahren. Im Allgemeinen wird übersehen, dass die damaligen deutschen Territorien hieran keinen Anteil hatten. Erst mit der Aufklärung sind die Grundrechte ganz allmählich in das allgemeine Bewusstsein gelangt. Ein erster Höhepunkt waren die Abschaffung der Folter im 18. Jahrhundert in Teilen der Territorien und die moderne liberale badische Verfassung von 1818, also gar erst Anfang des 19. Jahrhunderts und damit beide wesentlich später als Bewegungen jenseits der Ärmelkanals.

Vorausgegangen war – weitgehend unbemerkt und in Vergessenheit geraten – der Tübinger Vertrag von 1514 zwischen dem damaligen Herzog und den Ständen wegen des Verfahrens zur Bewilligung von Steuern und hiermit verbunden auch eine gewisse Aufwertung der Stellung der Menschen im Verhältnis zur Staatsgewalt. Unbestreitbar ist aber im 19. Jahrhundert ein Meilenstein der Grundrechtsentwicklung in „Deutschland“ der Verfassungskonvent in der Paulskirche 1848 herausragend mit einer eingehenden Grundrechts-Diskussion, die allerdings durch die restaurative Politik vor allem der großen Territorialmächte Preußen und Österreich keinen Erfolg zeitigte. Aus diesem Grunde beschränkte sich die Grundrechtsentwicklung auf die Ebene der einzelnen deutschen Territorien. Jedes Territorium hatte seine eigene Verfassung, die die Eigenstaatlichkeit sinnfällig machte. Hierbei verblieb es bis zur Weimarer Reichsverfassung von 1919.

b. Zur Natur des Deutschen Reichs und der Reichsverfassung

Das 1871 gegründete Deutsche Reich mit dem preußischen Kaiser an der Spitze war kein Bundesstaat, sondern ein Staatenbund. Die Reichsverfassung war ein Vertrag zwischen den deutschen Territorialfürsten und dem Kaiser. Ihre Struktur macht dies deutlich: Es ging um die Verteilung von Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen dem Zentralstaat und den einzelnen Staaten. Sonach oblag es diesen, die Rechtsstellung der der staatlichen Gewalt anvertrauten Menschen zu konturieren und den Individualrechtsschutz zu gewährleisten.

- c. Zur historischen Entwicklung der Grundrechte nachfolgend einige Anmerkungen.
- aa. Die Entwicklung setzt im Jahre 1215 in England mit der Magna Charta ein. Es war die Zeit, zu der König Richard Löwenherz vom deutschen Kaiser zunächst in Dürnstein und dann auf dem Trifels völkerrechtswidrig und geradezu kriminell in Geiselnhaft gehalten wurde, bis die englische Bevölkerung das so erpresste exorbitante Lösegeld aufgebracht hatte. Auch wenn es damals in England schwerpunktmäßig um die Abgrenzung der Machtbefugnisse des Königs gegenüber den Ständen ging, so klingen hier doch bereits Positionen von individuellen Grundrechten an.

In der Declaration (später Bill) of Rights von 1689 werden wenige individuelle Positionen für die freiheitliche Stellung der Person gegenüber hoheitlicher Gewalt formuliert. Ein Katalog von Grundrechten entsteht 1776 in Virginia; dieser wird wesentlicher Bestandteil der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika nach deren Unabhängigkeitserklärung werden. In Kontinentaleuropa brachte nach der längeren Entwicklung in England die Französische Revolution von 1789 den Durchbruch.

- bb. Wenn man die Entwicklung der Staatenwelt und des Menschenbildes seit 1215 bis nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Gründung der Vereinten Nationen betrachtet, ist ein Funktionswandel der Menschen- und Grundrechte zu beobachten. In den autokratischen Monarchien mit der Allmacht der Herrschenden und eines Gottesgnadentums ging es in Bezug auf die Stellung des Menschen im Staatswesen zuvörderst um seinen Schutz gegen die Willkür der Obrigkeiten. Es entwickelten sich dann durch Humanismus, Aufklärung und Ausweitung der wirtschaftlichen Betätigung weitere individuelle Entfaltungsräume für die Menschen, die zur Schaffung weiterer Freiheitsrechte führten.

Mit der Ablösung autokratischer Herrschaftsformen und Entwicklung der parlamentarischen Demokratie und damit einer „Volksherrschaft“ tritt die Abwehrfunktion spürbar zurück und die Gesamtheit der Freiheitsrechte macht in einer Zusammenschau die moderne Werteordnung und damit eine gewandelte Funktion der Grund- und Menschenrechte sichtbar. Dieser Wandel kommt in der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten zum Ausdruck. Das BVerfG hat diese

Entwicklung in seinen grundlegenden Ausgangsentscheidungen in BVerfGE 6, 32 – Elfes und BVerfGE 7, 198 – Lüth glanzvoll aufgenommen und auf diese Weise die föderale Staatsform als Vorbild für ein friedliches Zusammenleben der Gesellschaften und Staaten unbeschränkt tauglich gemacht.

d. Moderne Entwicklung

Die moderne Entwicklung ist in den Zeitraum vor 1949, das Inkrafttreten des Grundgesetzes und den Zeitraum danach zu unterteilen. Nur so kann der Katalog der Grundrechte, wie er an der Spitze des Grundgesetzes niedergelegt ist, sachgerecht und angemessen gewürdigt werden.

- aa. Am Beginn der modernen Entwicklung der Grund- und Menschenrechte steht die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 verkündet wurde. Sie enthält in etwa die Grund- und Menschenrechte, die auch im Grundgesetz ausgewiesen sind, darüber hinaus aber auch soziale Grundrechte wie Recht auf Arbeit und gleichen Lohn, Erholung und Freizeit, soziale Betreuung und angemessene soziale und internationale Ordnung. Bemerkenswert ist an der Gesamtordnung, die die Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen entwirft, dass sie in Art. 29 auch Grundpflichten eines jeden Menschen gegenüber der Gemeinschaft bestimmt. Dieser Gedanke begegnet wenig später in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Gestalt der Gemeinschaftsbezogenheit des Individuums.

Bei Schaffung des Grundgesetzes im Jahr 1949 war nach allem auf der Bundesebene kein historisches Vorbild vorhanden. Allerdings handelte es sich nicht um unbekanntes Terrain. Vielmehr konnte der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee wie auch der Parlamentarische Rat an die zurückliegenden Entwicklungen der Grundrechte in England, in den Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreich und in den deutschen Territorien mit einem Höhepunkt 1848 in der Paulskirche anknüpfen.

- bb. Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 erlangte die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 Geltung. Sie umfasst zentrale Grund- und Menschenrechte entsprechend dem Katalog des Grundgesetzes, bleibt aber weit hinter der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen von 1949 zurück.

Bezüglich der Grundrechte-Charta der Europäischen Union sind vor allem zwei Gesichtspunkte erwähnenswert: Zum einen ihre eher beiläufige Stellung innerhalb des Verfassungstextes; zum anderen – und dies ist hingegen signifikant – eine konkludente geringe Wertschätzung im Verhältnis zu den anderen Regelungsbereichen, vor allem der Wirtschaft und eines Wettbewerbs zwischen ihren Mitgliedern und der weltweiten Staatengemeinschaft. Nur ungern mag man an die diesbezügliche Erklärung von Lissabon im Jahr 2000 erinnern: Die EU wolle bis 2010 die wirtschaftliche Führungsmacht der Welt werden.

C. Folgerungen und Bewertung

I. Föderale und grundrechtliche Entwicklungslinien

1. Menschenwürde – Spitze des Grundrechtekatalogs

Betrachtet man die beiden Entwicklungslinien für die Würdigung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland nach seiner bisherigen Lebensdauer von 75 Jahren, die insoweit durch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten vor mehr als 30 Jahren in der Struktur nicht verändert wurden, tritt die außergewöhnliche und herausragende gedankliche und politische Leistung der Mütter und Väter des Grundgesetzes im Jahr 1949 geradezu leuchtend hervor: Mit dem Schutz der unverletzlichen Menschenwürde, die dezidiert bei der Gestaltung des Grundrechtekatalogs hervorgehoben und an die Spitze des Verfassungstextes gestellt wurde, Menschenwürde ist entgegen vielerlei Verlautbarungen in der zurückliegenden Zeit keine Kreation einer neuen Menschensicht verbunden, vielmehr ist das wirklich Neue der Entwurf einer neuen Staatsorganisationsstruktur.

2. Deutschlands Föderalismus nach 1949

Deutschland wird 1949 aufgrund des berechtigten Drucks der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs als Bundesstaat gegründet. Es galt, in Anknüpfung an das vor 1933 bestehende Staatengebilde, dass keine nachhaltige Prägung durch die Weimarer Zwischenzeit erfahren konnte, sich letztlich an die vor allem im 19. Jahrhundert entwickelten Strukturen anzulehnen. Diese waren gekennzeichnet durch weitgehend selbstständige Länder innerhalb eines Staatenverbandes mit einem Zentralstaat und Gliedstaaten.

Indem man die föderale Struktur in Form der seinerzeit elf neu gegründeten Länder – zusammengeführt in einem Zentralstaat als Rahmung – beibehielt und diesem Zentralstaat in der ebenfalls neu geschaffener bundesstaatlichen Verfassung besagten Grundrechtekatalog zuvörderst stellt, ist es meisterhaft gelungen, die einzelnen Länder unter Bewahrung ihrer Identität überwölbend durch verbindende gemeinsame Werte zusammenzuführen.

3. Die Bundesrepublik Deutschland: Zusammenführung föderaler und überwölbend-zentralstaatliche Entwicklungslinien

3a. Stellenwert des Bundesverfassungsgerichts – Zusammenführung föderaler und überwölbend-zentralstaatliche Entwicklungslinien

Diese Konstruktion ist für die Gründung einer Staatenverbindung nach den zurückliegenden Erfahrungen die unabdingbare Funktionsbedingung für das Gelingen und ihren stabilen Bestand in der Zukunft. Damals wurde auch bedacht und dem Erkennen entsprechend gehandelt, dass es noch einer gerichtlichen Absicherung bedarf. Insoweit ist ein Verfassungsgericht mit umfassenden vitalen Zuständigkeiten als Vertragsschiedsgericht der Staatenverbindung notwendig.

Auch hier zeigt sich bei der Lösung dieses Problems die großartige Leistung der Akteure im Jahr 1949: Für die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts wurden beide Entwicklungslinien aufgegriffen. Für die föderale Struktur ist es als Staatsgerichtshof für Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern und für die Grundrechtsentfaltung über die Verfassungsbeschwerde wie

75 JAHRE GRUNDGESETZ DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
VORTRAGSVERANSTALTUNG DES RONCALLI-CENTRUMS MAI 2024

auch bei anderen Streitigkeiten (z.B. Normenkontrollen) zuständig, die überwölbende Geltung für das gesamte Gemeinwesen anzuordnen. Letzteres hat das Bundesverfassungsgericht vorbildlich mit der Artikulierung und Konturierung einer objektiven Werteordnung, die die Grund- und Menschenrechte des Grundrechtekatalogs bilden, in zwei frühen Entscheidungen geleistet (BVerfGE 6,32 – Elfes und 7,198 – Lüth).

Hierzu ist nach meinen unmittelbaren persönlichen Erfahrungen folgendes anzumerken: Als ich 1966 das Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Tübingen aufgenommen habe, wurde von einer erklecklichen Zahl von Staatsrechtslehrern (*Lehrerinnen* gab es damals noch nicht) gegen das Bundesverfassungsgericht der Vorwurf erhoben, es verkenne die Bedeutung und Funktion der Grundrechte als ausschließlich individuelle Rechte. In späterer Zeit habe ich im akademischen Unterricht im In- und Ausland die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Linie insoweit näher erläutert und verdeutlicht, dass jedem einzelnen Menschen- und Grundrecht eine institutionelle Komponente innewohnt, über die der Einzelne oder tragende Gemeinschaften nicht verfügen können (z.B. Folterverbot oder Einsatz von Lügendetektoren). Diese institutionellen Komponenten bilden in ihrer Gesamtheit die vom Bundesverfassungsgericht im einzelnen entwickelte und in weiteren Entscheidungen bestätigte objektive Werteordnung (angeklungen z.B. im zeitlich vorhergehenden KPD-Verbotsurteil, BVerfGE 5, 85).

- 3b. Zur strukturellen Stellung der Grundrechte und ihre Einordnung im Gesamtzusammenhang des Grundgesetzes
 - aa. Allerdings lässt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in neuerer Zeit Unsicherheiten in Bezug auf die strukturelle Stellung der Grundrechte und ihre Einordnung im Gesamtzusammenhang des Grundgesetzes und des Verfassungsgefüges im Übrigen erkennen, so zuletzt nicht zu übersehen im Urteil über die Wiederaufnahme zuungunsten des Freigesprochenen (U. v. 31.10.2023 – 2 BvR 900/22, NJW 2023,3698). Zur näheren Aufhellung des verfassungsrechtlichen Hintergrundes bietet es sich an, zunächst die organisationsrechtliche Einordnung des Bundesverfassungsgerichts auf der obersten Staatsebene zu betrachten. Das Grundgesetz gestaltet diese ausgehend von der zentralen Strukturnorm des Art. 20 dahingehend, dass neben den obersten Staatsorganen Bundespräsident, Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat das Bundesverfassungsgericht konkludent über seine Zuständigkeiten (Art. 93 GG) zur Kontrolle der obersten Staatsorgane eine autonome Stellung erlangt.

75 JAHRE GRUNDGESETZ DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
VORTRAGSVERANSTALTUNG DES RONCALLI-CENTRUMS MAI 2024

Das Bundesverfassungsgericht erhält dadurch keineswegs die Position eines die anderen obersten Staatsorgane überragenden Staatsorgans, das wegen der Autonomie und Souveränität keiner Kontrolle oder Korrekturmöglichkeit unterliege; vielmehr wird es in rechtsstaatlich-demokratischer weiser Kultur – neudeutsch – ‚eingehegt‘. Das Grundgesetz hat dieses Problem beispielhaft systemimmanent in rechtsstaatlich-demokratischer Manier bewältigt, indem es die Zuständigkeiten nicht aufgrund einer Generalklausel oder von Amts wegen zugewiesen hat; vielmehr hat es das Antragsprinzip für im einzelnen aufgeführte Kontrollverfahren und jeweils nur für bestimmte taugliche Antragsteller vorgesehen.

- bb. Was die Grundrechte in diesem Zusammenhang im Besonderen betrifft, bedürfen sie einer differenzierten Betrachtung. Diese führt zwangsläufig und denkgesetzlich unanfechtbar zu der Erkenntnis, dass das Grundgesetz verschiedene Ebenen bezüglich Geltungskraft und Ordnung der Staatsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland bildet.

Zunächst hebt Art. 1 GG an der Spitze des Verfassungstextes dieses Grundrecht deutlich aus dem Katalog der Grundrechte heraus. Diese Stellung ist nicht nur formal zu verstehen; vielmehr kommt ihr substantielle materielle Bedeutung zu. Diese liegt darin, dass in Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG nicht nur Individualrechtsschutz gewährleistet wird; vielmehr ist Art. 1 GG zugleich von struktureller Bedeutung – gleichbedeutend mit den grundlegenden Strukturnormen des Art. 20 GG für die Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland. Dieser Zusammenhang wird durch Art. 1 Abs. 3 GG dadurch sinnfällig, dass durch diese Bestimmung Art. 1 Abs. 1 mit dem unantastbaren Schutz der Menschenwürde von den „nachfolgenden Grundrechten“ beginnend mit Art. 2 GG eine den nachfolgenden Grundrechten gegenüber selbstständige und losgelöste Stellung erhält.

Art. 79 Abs. 3 GG, der Änderungen des Grundgesetzes für bestimmte Strukturnormen für unzulässig erklärt, lässt dies unmissverständlich dadurch erkennen, dass Art. 1 GG auf die Ebene der in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze gleichrangig erhoben wird.

- cc. Ein Beispiel. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Wiederaufnahme von Strafverfahren zuungunsten des Freigesprochenen gibt Anlass, die Stellung der speziellen „justitiellen Grundrechte“ der Art. 101 ff. GG zu bestimmen. Zunächst stehen sie erkennbar außerhalb des Grundrechtskatalogs gem. Art. 2 ff. GG und werden so nicht in diesen

Gewährleistungszusammenhang gleichrangig einbezogen. Vielmehr ergibt sich ihre Bedeutung lediglich innerhalb des Abschnitts des Grundgesetzes über die Rechtsprechung und konturiert so die Stellung der von Strafverfahren Betroffenen. Diese Gewährleistungen haben keinerlei institutionelle Wirkung über die prozessuale Stellung innerhalb von Gerichtsverfahren hinaus. Anders verhält es sich hingegen mit den Gewährleistungen der Grundrechte im Grundrechtskatalog mit ihren jeweils institutionellen Komponenten, die insgesamt die Werteordnung des Grundgesetzes im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit den Anfangsjahren bilden.

Dies ergibt sich zwingend aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG. Abgesehen davon, dass die Verfassungsbeschwerde erst 1969 im Zusammenhang mit den sogenannten Notstandsgesetzen in das Grundgesetz aufgenommen wurde und bis dahin nur „einfachgesetzlich“ im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vorgesehen war, unterscheidet diese Verfassungsnorm deutlich zwischen den Grundrechten entsprechend dem Grundrechtskatalog einerseits und nachfolgend davon abgesetzt von weiteren einzelnen benannten in der Verfassung gewährleisteten Rechtspositionen andererseits. Schon von daher verbietet sich die Folgerung eines Gleichranges der Grundrechte und der ihnen in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG bezüglich der gerichtlichen Geltendmachung vor dem Bundesverfassungsgericht gleichgestellten Rechten. Sonach ist bei der verfassungsgerichtlichen Prüfung in diesem Zusammenhang ein anderes Denkschema zugrunde zu legen, als es in dem Urteil vom 31. Oktober 2023 gewählt wurde.

- dd. Hiernach ist von der obersten Staatsorganisationsebene auszugehen, wie sie in Art. 1 i.V.m. Art. 20 (Rechtsstaatsprinzip gem. Abs. 3) GG konturiert ist. Auf dieser Ebene haben auch die Opfer und – wenn ihr Leben und damit ihre Menschenwürde ausgelöscht wurde – ihre Angehörigen Anteil. Im Vordergrund steht zunächst die Schutzpflicht des Staates für die Menschen; kann dies nicht erfüllt werden, so ist doch zumindest über die Strafverfolgung ein den Gewährleistungen Ausgleich gem. Art. 1 und 20 Abs. 3 GG zu schaffen. Dieser Verpflichtung wird der Staat nicht gerecht, wenn die Problemlösung umgekehrt und ausgehend von Art. 103 Abs. 3 GG mit einer dort nicht angelegten materiellen Aufwertung gesucht wird. Die Vorschrift ist vor dem Hintergrund des Art. 1 Abs. 1 GG zugunsten Betroffener und im Vergleich der ebenfalls am Schutz des Art. 1 Abs. 1 GG teilhabenden Opfer darauf beschränkt, und darin erschöpft sich der Gehalt, dass niemand zum Objekt staatlichen Gewalt herabgewürdigt werden darf, auch nicht Straftäter.

Bei Freispruch und nachfolgend Wiederaufnahme von Strafverfahren unter besonders engen Voraussetzungen ist dies nicht zu besorgen: Die Voraussetzungen für die Wiederaufnahme sind sehr eng gefasst, und erst bei solchem staatlichen Vorgehen wird der von Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 3 GG geschaffene Ausgleich zwischen Opfer und Täter hergestellt. Vertrauensgesichtspunkte liegen außerhalb dieser von der Verfassung vorgegebenen Kautelen: Niemand, der sich so gegen die Menschenwürde von Mitmenschen und die staatliche Rechtsordnung vergeht, kann „rite“ eine Vertrauensschutzposition erreichen. Art. 4 Abs. 2 des Protokolls Nr. 7 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 22. November 1984 fasst diese Überlegungen zusammen. Art. 50 EU-Grundrechte-Charta wird dem nicht gerecht und bedarf dringend der Fortentwicklung.

II. Folgerungen für die Zukunft

1. Einzigartigkeit der Organisationsstruktur der Bundesrepublik Deutschland

Die 1949 für das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland entwickelte Organisationsstruktur ist beispielhaft und kann als Vorbild für die Entwicklung rechtsstaatlich-demokratischer Staatswesen wie auch für umfassende Staatenverbindungen dienen. Es geht hier nicht um die Bewältigung oder Pflege deutscher Besonderheiten, sondern darum, wie historisch-politisch und kulturell völlig verschiedenartige Staaten in einem Staatenverbund zusammengeführt werden können. Ein solches Vorhaben steht vor dem grundlegenden Problem, damit dieses ohne größere Friktionen, die naheliegend systemimmanent sind, gelingen kann: Bewahrung der Eigenart und Identität der sich zusammenfindenden Mitglieder der neuen Staatenverbindung, ohne Verletzung der nationalen und individuellen Identität, und gleichwohl über verbindende allgemein anerkannte und unveräußerliche Grundwerte, die letztlich alle eine Ausprägung der Menschenwürde und des allen Menschen ohne jeglichen Unterschied zukommenden gleichen Wertes sind.

2. Zentrale Bedeutung des Grundrechtsabschnitts in der Verfassung und das Verhältnis von Föderalismus und Zentralstaat

Aus diesem Grunde kommt der Stellung des Grundrechtsabschnitts des Grundgesetzes an der Spitze der Verfassung nicht nur ein äußerlicher Rang zu. Vielmehr hatte dieser wegen der die Länder mit ihrer eigenen Staatlichkeit überwölbenden Funktion zu einem nunmehr einheitlichen Staatswesen zentrale Bedeutung. So werden die Mitglieder ohne Beeinträchtigung oder Aufgabe von für sie wichtigen Bindungen auf einem stabilen und in sich ruhenden Fundament zusammengeführt. Bei gelassener und nüchterner Betrachtung und Beobachtung erschließt sich daraus zugleich, dass es den in jüngerer Vergangenheit in Teilen der Politik unreflektiert geforderten Föderalismuswettbewerb bis hin zu einer ganz oder teilweisen Aufgabe des Länderfinanzausgleichs wegen dieser elementaren Funktion eines Katalogs der Menschen- und Grundrechte gerade nicht geben kann. Eine solche Forderung ist von vornherein denkgesetzlich ausgeschlossen, letztlich menschenverachtend und die gesamte bundesdeutsche Gesellschaft destabilisierend.

3. Europäischen Union als „Werteunion“?

Die genannten Gesichtspunkte zeigen auch, wie oberflächlich und in großen Teilen gedankenlos die Verfassung der Europäischen Union entwickelt wurde. Da es sich nach den Verlautbarungen, welche Qualität die Staatenverbindung in der Zukunft erlangen solle, zwar nicht um einen Bundesstaat, sondern um einen Staatenbund mit besonderen Ausprägungen handeln solle. Jedenfalls aber sei der Kern eine Werteunion, der alle Mitglieder ohne Abstriche verpflichtet seien.

Der Widerspruch ist offenkundig und die Umsetzung dieses Anliegens unaufrichtig und folglich gescheitert. Die Stellung und fehlende Einfügung der Grundrechte-Charta in den Verfassungstext legt offen, dass es in Wirklichkeit im Schwerpunkt um ganz andere Ziele und Zwecke geht. Das ist zunächst der wirtschaftliche Bereich und weniger das Wohl und Wehe der Menschen in dieser Gemeinschaft. Daher rührt auch immer wieder die ablehnende Haltung in Teilen der zivilen Gesellschaften einzelner Mitgliedstaaten, wie in der jüngeren Vergangenheit gescheiterte nationale Referenden und aktuell z.B. die zermürbenden Auseinandersetzungen in der Asylpolitik

zeigen. Diese Erscheinungen bestätigen, welche Bedeutung und welches Gewicht in einem Katalog zusammengefasste Grundwerte haben und welche Bindungskraft hiervon ausgehen kann, wenn das gesteckte Ziel ernsthaft und transparent verfolgt wird. Das vermittelt in Maßen die deutsche Entwicklung über die Jahrhunderte bis in die Gegenwart nach 1949 – wobei die Vereinigung beider deutscher Staaten seit 1990 aus anderen Gründen diese Wirkkraft eines Grundrecht katalogs nicht belegen kann.

D. Schlussbetrachtung

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland hat sich in den 75 Jahren seiner Geltung aufgrund der erläuterten beiden Grundstrukturen – föderalistische und individualrechtliche – hervorragend bewährt. Die Leistung der Mütter und Väter des Grundgesetzes im Jahr 1949 vor dem seinerzeitigen singulären Hintergrund kann nicht hoch genug geschätzt werden. Ihnen ist eine Organisationsstruktur des Staatswesens gelungen, die damals in Europa unbekannt war, und mit der Schaffung des Bundesverfassungsgerichts und dessen umfassenden Zuständigkeiten und Kompetenzen zugleich ein Staatsorgan kreiert, das die Brücke zwischen einem sehr abstrakten Verfassungstext und den Menschen bildet. Das sorgt für Stabilität der Gesellschaft und ist zugleich Mahnung für die politischen und wirtschaftlichen Akteure, ihre Stellung und Funktion im Staat gemeinschaftsbezogen und nicht nach Gutdünken allein eigenen Interessen folgend wahrzunehmen. Das ist im Übrigen unabdingbar bei dem Eingehen von Staatenverbindungen. Anstand, Aufrichtigkeit und Ehrlichkeit sind nach wie vor die elementaren Funktionsbedingungen für ein friedvolles Zusammenleben der Menschen und Gesellschaften.