

## 70 Jahre Grundgesetz – braucht es ein Update?

### Vorbemerkung

*Der folgende Text beruht auf einem Vortrag, der im Rahmen des Kolloquiums „Liberale und Verfassung“ am 13. November 2019 im Stuttgarter Theodor-Heuss-Haus gehalten wurde. Damals waren Gefahr und Auswirkungen einer Pandemie nicht absehbar. Sieben Monate später stellt sich die Frage eines Updates unseres Grundgesetzes noch einmal neu. Denn welche Gewalten in einem solchen „Katastrophen-Fall“ – die Notstandsgesetze zielten vor einem halben Jahrhundert vor allem auf den „Notstand im Verteidigungsfall“ ab – die Grundrechte der Bürger mit welcher Begründung für wie lange einschränken dürfen, muss intensiv diskutiert und die verfassungsrechtlichen Grenzen müssen festgeschrieben werden. Grundrechte gelten auch in Krisensituationen und die gerichtliche Überprüfung grundrechtlicher Beschränkungen muss gewährleistet sein. Die demokratische Legitimation durch Beteiligung der Parlamente bei den wichtigen Entscheidungen gehört genauso dazu wie die Stärkung der Gerichte und damit des Rechtsstaats. Ansätze zu einem improvisierten Notverordnungsregiment der Exekutive sollten künftig damit unterbunden und zugleich stärker auf die Eigenverantwortung der Bürger gesetzt werden. Daneben wird man auch über neue Verfahren zur Entscheidungsfindung, etwa durch den digitalen Zusammentritt von Parlamenten und Gerichten nachdenken müssen genauso wie über das Verhältnis des deutschen Notstandsrechts zum europäischen Recht. In dieser grundsätzlichen Hinsicht bleibt die Frage nach einem Update unserer bewährten Verfassung auch in den nächsten Jahren aktuell.*

*Dies ändert jedoch nichts daran, dass man das Grundgesetz nicht mit weiteren Spezialregelungen überfrachten sollte. Insofern hat die Rede<sup>1</sup> vom letzten November durchaus weiterhin Gültigkeit.*

1 Der Vortragsstil wurde beibehalten und auf Nachweise verzichtet.

Dem kleinen Buch, das die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949 zu einem demokratischen Verfassungsstaat machte, sah man seine weitreichende Wirkung nicht an. Gerade einmal 146 Artikel enthält die Verfassung, die wegen der Teilung Deutschlands die vorläufige Bezeichnung „Grundgesetz“ erhielt und als Provisorium geschaffen wurde.

Am 23. Mai 1949 trat das Grundgesetz nach zahlreichen Richtungskämpfen zwischen den damaligen Siegermächten, den Ländern und Parteien, Kirchen und bedeutenden Politikern in Kraft.

Kein anderer Begriff steht so im Zentrum unserer Verfassung wie die Freiheitsrechte. Das Grundgesetz garantiert ein Leben nach eigener Fassung im Rahmen von Regeln, die ein funktionierendes Gemeinwesen braucht. Aber eben auch selbstbestimmt und sehr weitgehend gelöst von gesellschaftlichen Zwängen. Ein jeder, eine jede kann das Leben so planen und umsetzen, wie es gefällt. Das ist das größte Verdienst des Grundgesetzes.

Die Grundrechte sollen den Bürger, die Bürgerin stärken und durchsetzbare Instrumente zur Kontrolle und Begrenzung staatlicher Macht geben. Darin unterscheiden sie sich von der Weimarer Reichsverfassung (WRV), in der die Grundrechte nur im Rahmen der Gesetzgebung galten und damit durch den einfachen Gesetzgeber eingegrenzt und ausgehebelt werden konnten.

„Der Staat soll nicht alles tun können, was ihm gerade bequem ist, wenn er nur einen willfähigen Gesetzgeber findet, sondern der Mensch soll Rechte haben, über die auch der Staat nicht verfügen können soll. Die Grundrechte müssen das Grundgesetz regieren“,

so der Sozialdemokrat Carlo Schmid bei der Generaldebatte des Plenums. In derselben Debatte befand der Liberale Theodor Heuss: „Was die Grundrechte betrifft, so sind sie ein Stück des Staates; aber sie sind gleichzeitig ein Bollwerk gegen den Missbrauch der staatlichen Macht.“

Deutschland lebt gut mit seinem Grundgesetz, das auch in diesem Sinne längst eine Verfassung ist, nicht nur, weil es mit der Einheit endgültig das Provisorium abgelegt hat, sondern weil es zu jeder Zeit eben auch die Verfassung, den Zustand der Republik widerspiegelt hat.

Um die Anwendung und Auslegung des Grundgesetzes wird debattiert und gestritten, seitdem es in Kraft getreten ist. Als Hüter der Verfassung hat das Bundesverfassungsgericht sich immer wieder mit den Kompetenzen der Verfassungsorgane, der Verfassungskonformität von Gesetzen, der Verletzung der Grundrechte befasst und dem Gesetzgeber die Rote Karte gezeigt. Die Geschichte der Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ist auch eine Geschichte der Bundesrepublik.

Die Karlsruher Richter haben im Laufe der Jahrzehnte viele Entscheidungen getroffen, die das Grundgesetz interpretiert haben und vielerlei politische Folgen nach sich zogen. Das Gericht, das als Institution höchstes Anse-

hen genießt, trägt dazu bei, dass das Grundgesetz eben nicht auf dem Status seiner Verabschiedung stehen bleibt oder gar erstarrt. Die Verfassungsgerichtsbarkeit schreibt die Verfassung zwar nicht neu, aber sie schreibt sie fort. Sie agiert und reagiert darauf, dass sich die Zeiten und die Wahrnehmung der Menschen von Staat und Gesellschaft, von Recht und Gerechtigkeit verändern. Das trifft auch, aber nicht nur für Bereiche zu, von denen auf Herrenchiemsee oder im Parlamentarischen Rat niemand etwas wissen konnte – Datenschutz, Auslandseinsätze der Bundeswehr, gleichgeschlechtliche Ehen, europäische Gemeinschaftswährung, Verschuldungsgrenze und die Zuständigkeitsverteilung im föderalen Bundesstaat.

In siebzig Jahren hat sich das Grundgesetz in Würde entwickelt und wurde zum festen Gerüst der liberalen Demokratie. Nur wenige Verfassungen in der Welt sind älter.

## Änderungen in den letzten siebzig Jahren

Fast alle zehn Jahre zu den Feiern des Grundgesetzes wird auch über Änderungen diskutiert. Im Oktober 1970 setzte der Bundestag eine Enquêtekommission ein, weil sich die Auffassung verdichtete, das Grundgesetz sei antiquiert und bedürfe einer Gesamtrevision. Obwohl es damals gerade erst acht Änderungen gegeben hatte, die den Föderalismus vom dualistischen auf den kooperativen Föderalismus umgestellt hatten. Als nach sechs Jahren der Bericht vorgelegt wurde, gab es kein Interesse an einer Änderung, es hatte vielmehr die Verehrung des Grundgesetzes eingesetzt.

Beim dreißigjährigen Jubiläum 1979 fiel erstmals das Wort Verfassungspatriotismus. Zehn Jahre später, 1989, kam die Forderung nach einem neuen Grundgesetz noch einmal auf. Die Wiedervereinigung bot die Gelegenheit zur Aktualisierung des Artikels 146 GG, der für diesen historischen Moment eine vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossene Verfassung verhielt. Auch dazu ist es nicht gekommen. Art. 146 wurde in eine falsche Alternative zu Art. 23 GG als schnellerem Weg zur Wiedervereinigung gerückt. Diese wurde nicht als Neugründung Deutschlands, sondern als Erweiterung der Bundesrepublik verstanden. Das Grundgesetz, laut Präambel geschaffen, um dem staatlichen Leben in einem Teil Deutschlands für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben, wurde auf das Territorium der untergegangenen DDR erstreckt und damit vom Provisorium für die Zeit der Teilung zum Definitivum im vereinigten Deutschland. Als solches dient es mittlerweile schon fast dreißig Jahre.

Aus dem Verfassungsentwurf des Runden Tisches der Bürgerrechtler wurde 1991 der Umweltschutz als Staatszielbestimmung in Art. 20 a GG und die

Durchsetzung der Gleichberechtigung, die der Staat zu fördern habe, in Art. 3 Abs. 2 GG aufgenommen.

In den 2000er Jahren kam es dann mal wieder zu einer Föderalismusreform, die durch Neuregelung von Art. 72 und 84 GG zu mehr Handlungsfähigkeit der Bundespolitik führen sollte. Die Ausdehnung der zustimmungsbedürftigen Gesetze von anfangs 13 auf fast 60 und die Entscheidung des BVerfG, dass nur eine Bestimmung das gesamte Gesetz zustimmungsbedürftig macht, öffnet der Blockade im Bundesrat und dem Regieren mit der Opposition über den Bundesrat Tür und Tor. Das macht für die Bürger das Regieren intransparent und wenig nachvollziehbar.

In den letzten 69 Jahren gab es nicht weniger als 62 Änderungsgesetze, nur siebenzig Artikel haben noch den Wortlaut von 1949. Alles in allem erfreut sich das Grundgesetz nach der bereits erwähnten anfänglichen Geringschätzung wachsender Wertschätzung und hat über seine juristische Relevanz hinaus als Integrationsfaktor gewirkt.

Was muss eine deutsche Verfassung heute leisten?

Die Verfassung ist Integrationsprogramm und Bindeglied für die offene Gesellschaft. Sie enthält die Fundamente des Verfassungsstaates – Gewaltenteilung, unabhängige Justiz als essenzielle Voraussetzungen für den Rechtsstaat, der an Werte gebunden ist wie alle anderen Gewalten auch an Art. 1 Abs. 3 GG.

Entscheidend ist 1949 gewesen, dass das Grundgesetz – eingedenk der Erfahrungen aus den zurückliegenden NS- und Kriegsjahren – der Bundesrepublik die Demokratie, die Republik, den Sozialstaat, die föderale Struktur und den Rechtsstaat verordnete, so Bommarius in „Das Grundgesetz. Eine Biographie“. „Niemand hat vor siebenzig Jahren damit gerechnet, dass es sich als solch tragfähiges Fundament erweisen würde“, sagt er. In der Tat basieren die politische Stabilität, das wachsende Vertrauen der Nachbarn, das Selbstbewusstsein der Bürger, das europäische Engagement und auch das westdeutsche Wirtschaftswunder auf diesen 146 Artikeln. Das ist heute genau so richtig wie 1949.

In den letzten Jahren hat sich das parlamentarische Regierungssystem deutlich verändert und sind die Herausforderungen für die Demokratie größer geworden. Ein verändertes Parteiensystem mit inzwischen sechs Parteien im Deutschen Bundestag erschwert die Bildung einer Regierung. Liberale Demokratie und Freiheitsrechte werden als selbstverständlich genommen, so dass sie nicht genügend verteidigt werden. Gerät die Stabilität des Regierens an seine Grenzen?

Braucht das Grundgesetz deshalb ein Update?

Ein **Update** (aus englisch *up*, nach oben, und *date*, Datum) ist eine Aktualisierung, eine Fortschreibung, ein Nachfolgemodell oder eine Verbesserung. Also eine Runderneuerung, das haben Sie schon meinen bisherigen Worten entnehmen können, braucht das Grundgesetz mit Sicherheit nicht. Ich möchte mich deshalb darauf konzentrieren, ob man es durch rasches Aufgreifen aktueller Fragen und Probleme wirklich verbessert.

Brauchen wir angesichts der Digitalisierung, Globalisierung, Europäisierung und der Veränderung des Parteiensystems verfassungsrechtliche Veränderungen in den folgenden Jahren? Würde damit das Grundgesetz in seiner Wirkung verbessert, wie das Vertrauen der Bürger in das parlamentarische Regierungssystem und in die liberale Demokratie gestärkt?

Lassen Sie mich mit der Digitalisierung beginnen. Die **Digitalisierung** ist die technologisch disruptivste Entwicklung seit Jahrzehnten. Sie prägt alle Lebensbereiche, verschiebt die Grenze zwischen öffentlich und privat fundamental und verarbeitet, vernetzt, analysiert und verbindet personenbezogene Daten in bisher unvorstellbarem Umfang. Akteure sind einmal der Staat mit seinen Sicherheitsbehörden, die diese Technik zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit unterschiedlicher Eingriffsintensität einsetzen. Und es sind private Unternehmen, die meistens global agieren, und in Europa und Deutschland die Daten von hier lebenden Bürgern verarbeiten und ihre Dienstleistungen hier anbieten.

Diese Entwicklung berührt fundamental wesentliche Grundrechte der Verfassung: die Privatsphäre, den Persönlichkeitsrechtsschutz, das informationelle Selbstbestimmungsrecht und die gleichberechtigte Teilhabe und den Zugang zu den digitalen Diensten und der digitalen Infrastruktur.

Deshalb wird gefordert, zu ihrem besseren Schutz digitale Grundrechte zu schaffen. Eine digitale Grundrechte-Charta müsse alle Facetten wie Netzneutralität, freien Zugang zum Internet, Kontrolle von Algorithmen, Begrenzung des Informationskapitalismus und Verbot der Totalüberwachung regeln. Ich teile die Auffassung, dass wir für die verschiedenen Bereiche der Digitalisierung mehr Regelungen als derzeit mit der Datenschutzgrundverordnung und den Telekommunikations- und Telemediengesetzen brauchen. Auch die Künstliche Intelligenz mit ihren selbstlernenden Algorithmen bedarf der moralischen und ethischen Einhegung. Aber das kann umfassend nicht in eine Verfassung geschrieben werden, das ist die Aufgabe des einfachen Gesetzgebers – national wie europäisch.

Aber reicht das? Das Grundgesetz enthält derzeit an keiner Stelle das Wort „digital“ oder den Datenschutz als Ausdruck des informationellen Selbstbestimmungsrechts. Sollten deshalb die betroffenen Grundrechte ergänzt werden?

Natürlich haben wir ohne ausdrückliche Erwähnung ein Grundrecht auf Schutz der personenbezogenen Daten, das vorbildlich auch für andere Staaten und die Europäische Union ist. Es ist vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 1 und 2 GG schon 1983 in seinem Volkszählungsurteil abgeleitet worden und stärkte damit die informationelle Selbstbestimmung der Bürger/innen. Mit dem IT-Grundrecht entwickelte das Karlsruhe Gericht 2008 einen zukunftsweisenden Schutz der digitalen Privatsphäre und der digitalen Infrastruktur z.B. vor zu weitgehender Überwachung der digitalen Kommunikation wie online-Durchsuchung und Telefonüberwachung. Auch die verschlüsselten Messenger-Dienste unterliegen diesem Schutz. Diese Grundrechtsinnovationen haben in einer von der Digitalisierung geprägten Welt grundlegende Bedeutung für die individuelle Freiheit. Sie beinhalten darüber hinaus einen Auftrag an den Gesetzgeber, die richtigen Rahmenbedingungen für die Ausübung der Grundrechte zu schaffen, was er gerade im Hinblick auf das IT-Grundrecht noch nicht ausreichend tut. Es gibt kein Recht auf Verschlüsselung, keine Gesetzgebung für die Verantwortung der Plattformbetreiber oder zum Umgang mit den Daten beim assistierten und pilotierten Autofahren.

Aber kann durch eine Aufnahme des Digitalen wirklich mehr Schutz als derzeit durch das IT-Grundrecht garantiert erreicht werden? Dafür sprächen die Klarheit und Verständlichkeit der Grundrechtsartikel, denn die Auslegung und Interpretation des Inhalts der Grundrechte durch das Verfassungsgericht ist den meisten Bürgern nicht bekannt und kann den Texten nicht entnommen werden. Ich bin aber eher der Meinung, dass jede Formulierung im Grundgesetz, z. B. durch Einfügung des Wortes „Datenschutz“ oder „informationelle Selbstbestimmung“ in Art. 2 keine substanzielle Verbesserung bedeutet. Was sagt das aus über die Reichweite der Privatsphäre gegenüber Millionen Apps, massenhafter Datenverknüpfung, Persönlichkeitsprofilen und deren notwendigen Grenzen? Wenig, gar nichts, denn mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum IT-Grundrecht ist ein ziemlich umfassender Schutz der digitalen Infrastruktur geschaffen worden, der nicht durch Gesetzesformulierung wieder relativiert werden darf. Die Reichweite des informationellen Selbstbestimmungsrechts durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung würde durch Vorbehalte nur eingeengt werden. Die Debatte dazu in den vergangenen Jahren drehte sich mehr um die Begrenzung des Datenschutzgrundrechts im Interesse der Wirtschaft, der Sicherheitsbehörden und nicht zuerst um die Stärkung des Bürgers.

Die Karlsruheer Volkszählungsrechtsprechung von 1983, die damals schon die Anfänge der Datenverarbeitung betraf, ist so grundsätzlich und klar, dass jede Formulierung sie nur verwässern würde. Wer sich heute über das Grundgesetz informieren will, der wird das vorwiegend mittels des Internets tun und kann sich dann umfassend Informationen besorgen. Wer den hapti-

schen Buchgenuss liebt, für den wäre eine handliche Ausgabe mit einigen Kommentierungen aufschlussreich.

Mit den intensiv genutzten sozialen Netzwerken, den unterschiedlichen angebotenen Plattformen mit ihren Foren und Chats hat sich auch die politische Auseinandersetzung geändert. Provokationen und radikale Zuspitzungen entfalten im Netz eine andere Dynamik und Reichweite. Pöbeleien, Tabubrüche, Hassreden, Desinformationskampagnen, Beleidigungen übelster Form, Verhöhnung der Sprache – all das erleben wir zunehmend in den letzten Jahren besonders in den sozialen Netzwerken. Die Meinungsfreiheit wird exzessiv genutzt, Andersdenkende als „Volksverräter“, die nicht genehmen Medien als „Lügenpresse“ und jede Kritik als „Zensur“ gebrandmarkt. Das ist ein Teil der Realität.

Folgt aus dieser Entwicklung, die die sachliche und streitige Auseinandersetzung als unverzichtbares Element der Demokratie gefährden kann, die Notwendigkeit, Art. 5 GG, der die Meinungs- und Pressefreiheit schützt, zu ergänzen? Es gibt Vorschläge, das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten (so der Wortlaut des Art. 5), um das Wort „digital“ zu ergänzen. Das soll die Meinungsfreiheit angesichts der gerade kurz skizzierten Angriffe absichern helfen. Ich halte davon nicht viel, eigentlich gar nichts, denn Art. 5 sagt nichts über die Art und Weise der Äußerung aus. Wort, Schrift und Bild können selbstverständlich analog und digital verbreitet werden mit E-Mail, per WhatsApp, in Chats oder Foren. Das spiegelt sich in vielen Gerichtsentscheidungen wider, die sich in den letzten Jahren nicht mit zu wenig Meinungsfreiheit, sondern mit deren Verletzung befassen mussten. Denn selbstverständlich gelten auch in der digitalen Kommunikation die verfassungsrechtlichen Begrenzungen wie die allgemeinen Gesetze, der Jugendschutz und das Recht der persönlichen Ehre. Probleme gibt es bei der Durchsetzung des geltenden Rechts und da bedarf es auch einiger gesetzlicher Änderungen – aber nicht des Grundgesetzes, sondern der Telekommunikationsgesetze, Strafgesetze und der personellen Verstärkung der Justiz.

Bei der Diskussion um Änderungen des Grundgesetzes (eine typische Elitendebatte) geht es um inhaltliche Weichenstellungen für unser demokratisches System, für das die Freiheitsgrundrechte konstitutiv sind. Man erhofft sich von bestimmten Änderungen die Stärkung bestimmter Anliegen und die Bändigung des Gesetzgebers. Das muss bei jeder Grundgesetzänderung bedacht werden: Alles, was auf Verfassungsebene geregelt wird, ist dem demokratischen Prozess entzogen. Es ist nicht mehr Thema, sondern Prämisse politischer Entscheidungen. Wahlen, Regierungswechsel bleiben insoweit folgenlos. Änderungen der politischen Präferenzen, die sich in Wahlen Bahn brechen, können nicht umgesetzt werden. Wo die Verfassung durch detaillierte Regelungen aufgebläht ist, setzt jede Politikänderung eine vorgängige

Verfassungsänderung voraus. Die Verfassung ermöglicht dann nicht mehr Flexibilität, sondern bewirkt Immobilität, die in Zeiten hohen Problemdrucks wiederum als Politikversagen wahrgenommen wird. Und eine solche Verfassung ist der Weg in den Jurisdiktionsstaat, der das letzte Wort in vielen aktuellen Fragen dem Bundesverfassungsgericht zuweist. Auch das ist eine Beschränkung des demokratischen Prozesses.

Deshalb bin ich eine Verfechterin der schlanken und allgemein verständlichen Formulierungen des Grundgesetzes, die auch nach siebzig Jahren aktuell sind und auch für neue Sachverhalte greifen. Das Grundgesetz ist technologieoffen und grenzt technologische Entwicklungen nicht aus.

Die **Globalisierung** mit arbeitsteiligen Arbeitswelten, weltweiten Konzernen, Komplexität der wirtschaftlichen Zusammenhänge und schwieriger Rechtsdurchsetzung verunsichert die Menschen. Die Soziale Marktwirtschaft mit Freihandel gerät unter Druck, Protektionismus, Abschottung und Zölle sollen angeblich die nationale Industrie mit nationalen Arbeitsplätzen sichern helfen.

Das Grundgesetz enthält keine ausdrückliche Bestimmung über das in Deutschland geltende Wirtschaftssystem. Es gibt Einzelbestimmungen wie den Schutz des Eigentums und des Gewerbebetriebs, also des Unternehmens, die allgemeine Handlungsfreiheit inklusive wirtschaftlicher Betätigung, die Berufsfreiheit, die Koalitionsfreiheit, also die Absicherung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die Tarifverträge verhandeln – sie alle weisen auf marktwirtschaftliche Strukturen hin. Auch die Möglichkeit der Vergesellschaftung gemäß Art. 15, der in den letzten Monaten erstmals seit Jahrzehnten mit Blick auf Wohnungskonzerne zum Schutz der Mieter diskutiert wurde, erlaubt keine entschädigungslosen Enteignungen.

Einige Wirtschaftswissenschaftler fordern, die Soziale Marktwirtschaft im Grundgesetz zu verankern und damit auch der sozialistischen Planwirtschaft eine klare Absage zu erteilen. Dagegen spricht, dass damit die Soziale Marktwirtschaft zum Rechtsbegriff würde und die deutsche Wirtschaftspolitik nach Karlsruher Vorgaben gesteuert werden würde. Der Gesetzgebungsspielraum könnte stark, auch zu Lasten der Unternehmen eingeschränkt werden, ohne den Bürgern soziale Rechte zu verschaffen.

Ich finde, dass wir in den letzten Jahren mit den bestehenden Regelungen ganz gut gefahren sind und keine Nachbesserung brauchen. Wenn der Schutz von Arbeitnehmern oder von sozialen Leistungsempfängern verstärkt werden soll, muss die Politik die dafür notwendigen Änderungen vornehmen. Manchmal macht sie das zu spät, wie auch das jüngste Urteil zu Hartz IV gezeigt hat.

Wie bereits ausgeführt, sind die Grundrechte das Herzstück des Grundgesetzes. Es stärkt damit die Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Ob das auch

für Kinder ausreichend ist oder **Kinderrechte** in die Verfassung aufgenommen werden sollten, wird seit Jahren diskutiert.

Es geht um die Anerkennung von Kindern als Rechtssubjekten, also darum, sie nicht vor allem als Objekte oder Betroffene von gesetzlichen Regelungen zu betrachten. Selbstverständlich sind Kinder – als Kind gelten alle Menschen bis 18 Jahre – schon jetzt Träger von Rechten. Aber das Grundgesetz formuliert dies nicht explizit: Art. 6 GG, an den hier anzuknüpfen wäre, befasst sich mit dem Pflege- und Erziehungsrecht der Eltern, aber nicht mit den Rechten der Kinder. Damit könnten die Elternrechte einseitig Vorrang vor dem Kindeswohl haben. Um das zu korrigieren, sollen Kinderrechte im Grundgesetz ausdrücklich verankert werden.

Die National Coalition, das Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, fordert, neben den Kinderrechten auch folgende Kernelemente im Grundgesetz zu verankern: das Recht des Kindes auf Entwicklung, Entfaltung und Bildung; das Recht des Kindes auf Beteiligung an allen es betreffenden Maßnahmen; die Verpflichtung des Staates, Chancengerechtigkeit und kindgerechte Lebensbedingungen für Kinder zu gewährleisten. Entscheidend ist dagegen meiner Auffassung nach, die Kinderrechte in einfachen Gesetzen zu stärken und eine Politik für Kinder zu machen. Zweifellos muss das Wohl des Kindes auch heute noch stärker in den Blick gerückt werden. Aber ein umfangreicher Katalog grundgesetzlicher Ergänzungen in Art. 6 würde auch viele Fragen aufwerfen: Muss z. B. Kindern ein Vertreter bestellt werden, damit sie ihre Rechte gegen die Eltern als gesetzliche Vertreter durchsetzen können? Wie definiert sich das Kindeswohl bei Auseinandersetzungen innerhalb der Familie oder etwa gegenüber Lehrern? Ist das Demonstrieren für eine lebenswerte Zukunft während der Schulzeit, möglicherweise gegen den Willen der Eltern und Lehrer, im Sinne des Kindeswohls zu werten? All dies mögen kleinliche Einwände sein, aber sie beschreiben die rechtliche Realität in Deutschland. Diese Art einer Grundgesetzänderung kann zur Überfrachtung des Grundgesetzes führen. Wenn überhaupt, dann sollte im Grundgesetz in einem einfach gehaltenen Artikel verankert werden, dass Kinder und Jugendliche mit der Geburt Träger der Grundrechte sind. Dies, und nicht die Aufnahme eines umfangreichen Katalogs von Bestimmungen, stärkt die Rechtsposition der Kinder auch in der öffentlichen Wahrnehmung. Das Bundesjustizministerium arbeitet derzeit an einem Gesetzentwurf.

Wie robust ist die deutsche Verfassung gegenüber Versuchen, ohne Revolution, nur mit einer Vielzahl einfacher Gesetze die Unabhängigkeit der Verfassungsrichter im Wesensgehalt auszuhöhlen und auf Regierungskurs zu bringen? In einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die beim Beitritt zur EU die Voraussetzungen eines funktionierenden Rechtsstaates erfüllen mussten, sind die Unabhängigkeit der Justiz, die Medien-, Presse- und

die Wissenschaftsfreiheit massiv unter Druck geraten. Lassen sich daraus Konsequenzen für das Grundgesetz ziehen?

Das **Bundesverfassungsgericht**, seine Zuständigkeiten, die Wahlmodalitäten seiner Mitglieder vom Bundestag und Bundesrat sind im Grundgesetz geregelt und nur mit 2/3-Mehrheit änderbar. Alles andere von den Details der Richterwahl bis zum Verfahren überlässt die Verfassung dem einfachen Gesetzgeber, eine einfache Mehrheit des Bundestages könnte also das Erfordernis einer 2/3-Mehrheit bei der Richterwahl streichen, sie könnte die Besetzung der Richterstellen sich selbst ohne Opposition vorbehalten. Sie könnte die Richterzahl von derzeit acht in je einem der zwei Senate mit zwölfjähriger Amtszeit ohne Wiederwahl ändern – mehr Richter handverlesen für längere Amtszeiten könnten die Gefahr minimieren, dass Gesetze der Regierung für verfassungswidrig erklärt werden. Das war das Ziel der polnischen und ungarischen Regierung. Heute sind im Senat des Bundesverfassungsgerichts fünf von acht Stimmen notwendig, um ein Gesetz für verfassungswidrig zu erklären. Warum nicht daraus eine Zweidrittelmehrheit machen wie auch bei Verfassungsänderungen und z.B. bei Parteiverboten? Es würde der Politik die Möglichkeit geben, die Verfassung immer weiter auszudehnen und zu überdehnen. Die Feststellung der möglichen Verfassungswidrigkeit wäre mit einer Zwei-Stimmen-Sperrminorität zu verhindern.

Man sieht: So sattelfest ist unser Grundgesetz gegen die zielgerichtete Schwächung nicht. Deshalb teile ich die Forderungen, diese Einzelheiten auch im Grundgesetz zu regeln, um das Verfassungsgericht nicht zur Beute populistischer Mehrheiten zu machen.

Auch das Bundeswahlgesetz und das Parteiengesetz lassen sich mit einfacher Mehrheit ändern. Sie sind die Grundlagen für unser parlamentarisches System. Das Wahlrecht soll eine angemessene Berücksichtigung der einzelnen Stimmen durch ein personalisiertes Verhältniswahlrecht garantieren. Die nur noch von Experten verstandene Diskussion hat zu einem immer größeren Bundestag geführt (derzeit 708 Sitze). Das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder Eckpunkte in seinen Entscheidungen markiert und damit zu dieser Vergrößerung des Bundestages beigetragen.

Einzelheiten des Wahlrechts eignen sich mit Sicherheit nicht zu einer Aufnahme ins Grundgesetz, es könnte allenfalls die Absicherung des Verhältniswahlrechts und damit die Ablehnung eines Mehrheitswahlrechts erwogen werden. Schließlich geht es um einen zentralen Baustein der Demokratie, nämlich die Frage, wie aus Stimmen Macht wird.

Parteien spielen für unser parlamentarisches System eine entscheidende Rolle. Ihre innere Verfasstheit muss deshalb nach Art. 21 GG demokratischen Grundsätzen entsprechen und ihre Finanzierung unterliegt dem Gebot der Öffentlichkeit sowie der strikten gesetzlichen Reglementierung auch hin-

sichtlich privater Spenden. Die Auffächerung des Parteiensystems bietet nach meiner Auffassung keinen Anlass, Art. 21 zu ändern.

Die daraus folgende Schwierigkeit der Regierungsbildung könnte die Stabilität des parlamentarischen Regierungssystems gefährden. Was geschieht, wenn mehrere Parteien keine Mehrheit für eine Regierungskoalition bilden können und deshalb mit Mehrheit kein Kanzler gemäß Art. 63 GG gewählt werden kann? Bietet das Grundgesetz Antworten hinsichtlich einer Minderheitsregierung?

Das Grundgesetz enthält zu Recht nur sehr begrenzte Wege zu Neuwahlen – über eine Vertrauensfrage oder bei Nichtwahl eines Kanzlers nach Art. 63. Ja, das Grundgesetz hat für eine Minderheitsregierung Wege vorgesehen. Wird ein Kanzler nach mehreren Wahlgängen nur mit relativer Mehrheit gewählt, die nicht die Mehrheit der Mitglieder der Abgeordneten ist, entscheidet der Bundespräsident, ob er den Kanzler ernennt oder den Bundestag auflöst. Ernennet er den so Gewählten, muss mit möglicherweise wechselnden Mehrheiten regiert werden. Ihre verfassungsrechtliche Situation ist recht komfortabel. Denn es gibt nur den Weg über das Misstrauensvotum, die Regierung zu stürzen. Da es aber keine Mehrheit für eine Koalition gibt, ist dies auch schwierig. Die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Regierung sind auch ohne beschlossenen Haushalt aus historischen Gründen recht großzügig. Art. 111 GG sichert die Finanzierung der gesetzlichen Einrichtungen und gesetzlichen Verpflichtungen. Ausgaben sind auf 25 % der Einnahmen des letzten Haushalts begrenzt.

Würde gemäß Art. 81 GG der Gesetzgebungsnotstand ausgerufen werden können, würde aber nicht das Parlament gestärkt, sondern Bundesregierung und Bundesrat. Für die europäische Mitwirkung an Gesetzen wäre eine Minderheitsregierung dagegen ganz schlecht. Die Verfahren nach Art. 23 GG zu europäischer Gesetzgebung sind auf Mehrheiten aufgebaut. Deutschland wäre bei der Durchsetzung seiner Vorstellungen in der EU geschwächt.

Die Vorstellung eines lebendigeren Parlamentarismus bei einer Minderheitsregierung halte ich für etwas utopisch; die Regierung, besonders das Bundeskanzleramt als Steuerungseinheit, wird gestärkt, nicht das Parlament. Minderheitsregierungen sind Übergangsregierungen. Ich halte zur Stabilisierung unseres demokratischen Systems grundgesetzliche Änderungen für nicht geboten.

Das vorrangige Vertrauen darauf, dass die Verfassung durch weitere Konstitutionalisierung robuster würde, vernachlässigt, dass das Funktionieren der demokratischen Verfassung immer davon abhängig bleibt, dass sich die Bürgerinnen und Bürger im politischen Wettbewerb an konventionelle Fairnessregeln gebunden fühlen. Und: Jede Zweidrittelmehrheit stärkt umgekehrt auch den Hebel einer potenziell autoritären Sperrminorität.

Deshalb plädiere ich für Zurückhaltung, denn das Grundgesetz ist keine Baustelle. Aber – wie ausgeführt – plädiere ich für die verfassungsrechtliche Absicherung des Bundesverfassungsgerichts, solange die 2/3-Mehrheit dafür noch im Bundestag und auch im Bundesrat vorhanden ist. Keine Regierung soll daran die Axt anlegen können. Zur verfassungsrechtlichen Absicherung des Wahlsystems als Essentialia von Demokratie und Rechtsstaat würde ich das personalisierte Verhältniswahlrecht verankern, aber keine Einzelheiten über seine Ausgestaltung.

Die **europäische Integration** ist von der Verfassung gewollt, ohne Kompetenzabtretungen gibt es keine Integration. Jeder Kompetenzgewinn der Europäischen Union ist ein Substanzverlust für die einzelstaatliche Demokratie, ohne dass er auf der europäischen Ebene demokratisch wettgemacht werden könnte. Das Bundesverfassungsgericht hat deswegen aus Art. 38 GG verfassungsrechtliche Grenzen für die Kompetenzabtretung über Art. 23 GG hinaus entwickelt. Daneben kommt es immer wieder durch extensive Interpretation der übertragenen Befugnisse seitens des Europäischen Gerichtshofs zur schleichenden Aushöhlung nationaler Kompetenzen. Das drängt die nationalen Grundrechte zurück. Dieser Gefahr kann durch Verfassungsänderungen nicht begegnet werden, höchstens durch das Bundesverfassungsgericht, das sich die Befugnis nimmt, solange selbst zu entscheiden, solange der nationale und europäische Grundrechtsschutz nicht gleichwertig ist oder es keine übertragene Kompetenz gibt.

Was wünsche ich mir von einem Verfassungs-Update?

Ich wünsche mir, dass das Grundgesetz im siebzigsten Jahr seiner Gültigkeit geachtet und wertgeschätzt wird. Und zwar nicht nur an einem Feiertag mit Sonntagsreden, sondern im täglichen Leben.

Eine geschriebene Verfassung entfaltet Wirkung nur dann, wenn die Menschen an ihre Wirkungskraft glauben und sie sich ihrer Bedeutung bewusst sind – für unsere Gesellschaft, für unser Zusammenleben und für das Handeln der Politiker und Politikerinnen. Dieses Bewusstsein scheint heute nicht so umfassend und vertieft vorhanden zu sein, wie es eigentlich angesichts der Staaten mit autoritären Systemen, den sogenannten illiberalen Demokratien in unserer unmittelbaren Nachbarschaft selbstverständlich sein sollte.

Eine Grundrechtsänderung, die eher zu einer Verschlechterung denn Verbesserung geführt hat, sollte wieder rückgängig gemacht werden. Das ist die umfangreiche Änderung des Art. 13 GG, mit dem die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an den sogenannten Großen Lauschangriff im Grundgesetz festgeschrieben wurden.

Dazu gehört auch die Aufblähung des Grundgesetzes in einigen Bereichen – man sehe sich nur die Normen der Finanzverfassung in Art. 106 und 108 GG an, die mehrere Seiten füllen und zur Verkomplizierung der Gesetzgebungsverfahren ohne mehr parlamentarische Beteiligung geführt haben. Hier muss es wieder zu einer verständlicheren Sprache kommen. Und die permanente Ausdehnung der Zustimmungsbefähigung der Gesetze durch den Bundesrat gehört auf den Prüfstand, mehr Entflechtung und auch eine Bundesverwaltung dort, wo es angesagt ist, z. B. im Asylrecht. Das Verwaltungswirrwarr auf Länderebene, z. B. bei Abschiebungen, durchblicken auch Experten kaum noch.

## Fazit

Siebzig Jahre Grundgesetz haben unsere liberale Demokratie abgesichert und die Grundrechte gegen alle Versuche der Beschränkung im Kern verteidigt. Ohne Demokraten, ohne Engagement, ohne lebendige Zivilgesellschaft und ohne die Verantwortung eines jeden Bürgers schwächelt aber auch die beste Verfassung. Verfassungsrecht lebt von der gelebten Verfassungswirklichkeit.

Wir brauchen kein Rundum-Update des Grundgesetzes, sondern eine viel bessere Vermittlung der Verfassungswerte, besonders der Grundrechte in Art. 1 bis 19 GG. Es reicht nicht, dass der Geist der Freiheit irgendwann einmal geweht hat – etwa vor siebzig Jahren im Parlamentarischen Rat. Oder zwanzig Jahre später, 1969, als das Rechtsmittel der Verfassungsbeschwerde in die Verfassung aufgenommen wurde und den Bürgern die Verteidigung ihrer Grundrechte bei Verletzungen ermöglichte.

Die Grundrechte sind kein Denkmal der Vergangenheit. Im Gegenteil: Sie entfalten bis heute Dynamik, sie leben, sie sind nicht nur ein Stück Papier. Man muss sich von ihnen erfrischen und begeistern lassen, immer und immer wieder. Wir brauchen eine lebendige Zivilgesellschaft, die sich ihrer Rechte bewusst ist und gegen ihre Beschränkung auch auf die Straße geht.

Es ist gut, wenn das Grundgesetz nicht nur glatt und gefällig ist. Es ist gut, wenn es auch widerborstig ist. Das Grundgesetz soll anregen; es darf auch aufregen. Es darf für Diskussionen sorgen. Dieses Grundgesetz ist zum Symbol, zum Zentrum und zum Alltagsbegleiter der deutschen Demokratie geworden.

Ich wünsche mir, dass die Politik dieses siebzig Jahre alte Grundgesetz ernst nimmt. Ich wünsche mir in den nächsten zehn Jahren bis zum achtzigsten Jubiläum viele öffentliche Diskurse, eine intensive Verteidigung der freiesten Verfassung, die Deutschland jemals hatte, und etwas mehr Empathie und Verfassungspatriotismus.

