

## epd Dokumentation online

Herausgeber und Verlag: Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik (GEP) gGmbH,  
Emil-von-Behring-Str. 3, 60439 Frankfurt am Main.

Geschäftsführer: Direktor Jörg Bollmann

Amtsgericht Frankfurt am Main HRB 49081

USt-ID-Nr. DE 114 235 916

Verlagsleiter: Bert Wegener.

Chefredakteur der epd-Zentralredaktion: Karsten Frerichs.

Verantwortliche Redakteure epd-Dokumentation: Uwe Gepp (V.i.S.d.P.) / Reinhold Schardt

Erscheinungsweise: einmal wöchentlich, online freitags.

Bezugspreis:

- **Online-Abonnement** „epd Dokumentation“ per E-Mail: monatl. 28,85 Euro, jährlich 346,20 Euro, 4 Wochen zum Ende des Bezugsjahres kündbar. Der Preis für das Online-Abonnement schließt den Zugang zum digitalen Archiv von epd-Dokumentation (ab Jahrgang 2001) ein.

Verlag/Bestellservice (Adresse siehe oben unter GEP): Tel: 069/58098-225,

Fax: 069/58098-226, E-Mail: kundenservice@gep.de

Redaktion (Adresse siehe oben unter GEP): Tel: 069/58098-209

Fax: 069/58098-294, E-Mail: doku@epd.de

© GEP, Frankfurt am Main

Alle Rechte vorbehalten. Die mit dem Abo-Vertrag erworbene Nutzungsgenehmigung für „epd Dokumentation“ gilt nur für einen PC-Arbeitsplatz. „epd Dokumentation“, bzw. Teile daraus, darf nur mit Zustimmung des Verlags weiterverwertet, gedruckt, gesendet oder elektronisch kopiert und weiterverbreitet werden.

Anfragen richten Sie bitte an die epd-Verkaufsleitung (Adresse siehe oben unter GEP),

Tel: 069/58098-259, Fax: 069/ 58098-300, E-Mail: verkauf@epd.de.

Haftungsausschluss:

Jede Haftung für technische Mängel oder Mängelfolgeschäden ist ausgeschlossen.

# Dokumentation

Frankfurt am Main ■ 11. Februar 2020

[www.epd.de](http://www.epd.de)

**Nr. 7**

## ■ 70 Jahre Grundgesetz – »Was ist unsere Verfassung wert?«

Beiträge der Sommertagung des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing, 21. bis 23. Juni 2019

### Impressum

Herausgeber und Verlag:  
Gemeinschaftswerk der  
Evangelischen Publizistik (GEP)  
gGmbH  
Anschrift: Emil-von-Behring-Str. 3,  
60439 Frankfurt am Main.  
Briefe bitte an Postfach 50 05 50,  
60394 Frankfurt

Geschäftsführer:  
Direktor Jörg Bollmann  
Verlagsleiter:  
Bert Wegener  
epd-Zentralredaktion:  
Chefredakteur: Karsten Frerichs

epd-Dokumentation:  
Verantwortliche Redakteure:  
Uwe Gepp (V.i.S.d.P.) /  
Reinhold Schardt  
Tel.: (069) 58 098 –135  
Fax: (069) 58 098 –294  
E-Mail: [doku@epd.de](mailto:doku@epd.de)

Der Informationsdienst  
epd-Dokumentation dient der  
persönlichen Unterrichtung.  
Nachdruck nur mit Erlaubnis und  
unter Quellenangabe.  
Druck:  
Strube Druck & Medien GmbH  
Stimmerswiesen 3  
34587 Felsberg

## ■ Einleitung in die vorliegende Ausgabe

Wie die Bundesrepublik wurde 2019 auch deren konstitutionelles Fundament, das Grundgesetz, 70 Jahre alt. Seit fast 30 Jahren ist es auch die gemeinsame Verfassung des wiedervereinigten Deutschlands. Sosehr das Grundgesetz als vorläufig gedacht war, so sehr ist es inzwischen längst zum Rückgrat eines ziemlich lebendigen und stabilen Staatskörpers geworden. Der Respekt vor ihm ist groß, es gilt als die beste Verfassung unserer Geschichte, ja sogar als eine Art Exportartikel.

Obwohl unsere Verfassung die Demokratie gestärkt und ermöglicht hat, ist sie allein keine ausreichende Garantie für Demokratie. Die beste Verfassung nutzt nichts, wenn die Menschen das Vertrauen in die Demokratie verlieren und sich von ihr abwenden. Auch dass Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in untrennbarem Zusammenhang stehen, ist nicht mehr selbstverständlich, wie der Blick in die Welt und zu unseren europäischen Nachbarn zeigt. Und auch in Deutschland erscheint angesichts der gegenwärtigen Umbrüche im Parteiensystem, angesichts der verbreiteten Zukunfts-

ängste und des Erfolgs populistischer Kräfte, das demokratische Fundament nicht mehr so gesichert wie zur Zeit der Wiedervereinigungseuphorie. Umso mehr gilt es, unsere Verfassung als Anker unserer demokratischen Gesinnung zu verteidigen und zu verhindern, dass die Demokratie ausgenutzt wird, um Liberalität und Rechtsstaatlichkeit zu zerstören und ihre Grundwerte zu verletzen.

Taugt und reicht der vielbeschworene »Verfassungspatriotismus« noch als das einigende Band, als die »Leitkultur« unserer pluralen, widersprüchlichen, konfliktreicher gewordenen und werdenden Gesellschaft? Welche Lehren sind aus den Erfahrungen mit der Weimarer Verfassung zu ziehen? Wie hat sich das Verhältnis der Bundesbürger zum Grundgesetz entwickelt, gibt es Veränderungen gerade in den letzten Jahren? Welche Rolle spielt dabei das Bundesverfassungsgericht und seine Autorität? Wie sind die wahrlich nicht wenigen Grundgesetzänderungen in den vergangenen Jahrzehnten zu bewerten? Welche neuerlichen Änderungen sind möglicherweise notwendig (oder eben nicht) im Blick auf die verstärkten Wünsche nach mehr direkter Demokratie und nach der Stärkung von

Gleichberechtigung, im Hinblick auf die ökologische Herausforderung und die digitale Transformation von Arbeitswelt und Gesellschaft und hinsichtlich des weiteren europäischen Prozesses?

Das waren viele Fragen und viel Stoff für intensive Diskussionen, unser Grundgesetz zu würdigen – im Rahmen der Sommertagung des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing. Der epd-Redaktion ist für die Aufnahme dieser Dokumentation in ihren Informationsdienst zu danken und Reinhold Schardt für die aufmerksame Begleitung dieses Vorhabens. Ein besonderer Dank gilt dem Leiter des Politischen Clubs, Bundestagspräsident a.D. Dr. Wolfgang Thierse, der dieses Thema aufgriff – unterstützt von Dr. Anna Wolf und Dorothea Grass, Referentin für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Schließlich gilt der Dank den Autorinnen und Autoren, die ihre Beiträge für die epd-Dokumentation zur Verfügung stellten.

*Udo Hahn,  
Direktor der Evangelischen  
Akademie Tutzing*

---

### Quelle:

#### 70 Jahre Grundgesetz – »Was ist unsere Verfassung wert?«

Beiträge der Sommertagung des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing, 21. bis 23. Juni 2019

**Inhalt:**

**70 Jahre Grundgesetz – »Was ist unsere Verfassung wert?«  
Beiträge der Sommertagung des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie  
Tutzing, 21. bis 23. Juni 2019**

---

▶ Udo Hahn: Einleitung in die vorliegende Ausgabe	2
▶ Dr. h.c. Wolfgang Thierse: Einführung	4
▶ Prof. em. Dr. Hans-Jürgen Papier: Das Bundesverfassungsgericht als Garant der demokratischen Stabilität der Bundesrepublik	7
▶ Prof. Dr. Horst Dreier: Die Entwicklungsgeschichte des Grundgesetzes im Spiegel seiner Veränderungen	13
▶ Prof. Dr. Ute Sacksofsky: Das Grundgesetz und die Gleichberechtigung	23
▶ Prof. em. Dr. Hans-Richard Reuter: Der deutsche Protestantismus und die Demokratie des Grundgesetzes	29
▶ Prof. Dr. Tine Stein: Das Grundgesetz als Leitkultur?	39
▶ Dr. h.c. Wolfgang Thierse: Schlusswort	48

**Aus der epd-Berichterstattung**

---

▶ Grundgesetz ist Grundpfeiler des Rechtsstaates	49
▶ Ethiker: Protestantismus ist Verteidiger des Grundgesetzes	49
▶ Papier: Digitalisierung ist Herausforderung für das Grundgesetz	50

## Einführung

*Von Dr. h.c. Wolfgang Thierse, Bundestagspräsident a.D., Vorsitzender des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing*

### Evangelische Akademie Tutzing, 21. Juni 2019

Haben wir es inzwischen nicht genug gefeiert? Zu seinem 70. Geburtstag – unser Grundgesetz. Ja, das Grundgesetz ist höchst offiziell gewürdigt worden – interessanterweise vor allem in Karlsruhe und überraschenderweise weniger in Berlin, obwohl es eine Bundestagsdebatte gegeben hat zu dem Thema. Die Zeitungen und Medien insgesamt waren voller Geburtstagswünsche im wirklichen Sinne. Prominente haben sich was vom Grundgesetz gewünscht oder Änderungen gewünscht. Ich habe das mit einigem Vergnügen gelesen. Die deutsche Bevölkerung – das zeigen alle Umfragen – bejaht unsere Verfassung in ganz, ganz großer Mehrheit. Und sie ist sogar eine Art von Exportschlager, ein Exportartikel geworden.

Ich erinnere mich an manche meiner offiziellen Reisen als Bundestagspräsident, namentlich in afrikanischen Ländern, aber auch in asiatischen Ländern. Da habe ich immer gehört, dass die nicht nur wegen unserer damals noch etwas besseren Fußballmannschaft oder wegen unserer Autos voller Neid nach Deutschland schauen, sondern sie kamen fast immer in den Gesprächen auch auf unsere Verfassung zu sprechen. Und auf die Beobachtung, dass man Demokratie auf überzeugende und höchst erfolgreiche Weise lernen kann – dass es auch eine Erfolgsgeschichte ist, Demokratie zu erlernen, was die Deutschen ja 1945 mit Hilfe – mit fremder Hilfe, aber auch mit Hilfe des Grundgesetzes – geschafft haben.

Denn das Grundgesetz – da sage ich nun das Selbstverständliche – ist das Rückgrat eines stabilen und lebendigen Staatskörpers geworden. Es ist die selbstverständliche Grundlage unseres demokratischen Zusammenlebens: seit 70 Jahren im Westen Deutschlands und seit knapp 30 Jahren nun in ganz Deutschland. Und ich füge aus meiner persönlichen Erinnerung hinzu: Es war schon so, dass die große Mehrheit der DDR-Bürger unter das rettende Dach der Bundesrepublik wollte – gewiss auch wegen des Wohlstands, der erfolgreichen Wirtschaft, aber auch wegen dieses Grundgesetzes, wegen dieser Verfassung. Selbstverständlich ist es geworden. So selbstverständlich, dass, wie ich meine, das Erstaunliche seiner Entstehung und seiner 70-jährigen Ge-

schichte nicht mehr recht wahrgenommen wird und aktuelle oder künftige Gefährdungen womöglich übersehen werden. Jedenfalls war mein Eindruck bei den vielen Feierlichkeiten und den Texten, dass immer auch eine leise Beunruhigung mitschwang – vielleicht kommen wir darauf zurück.

Jedenfalls: Damit wollen wir uns in der Tagung befassen. Ich nenne ein paar Fragerichtungen – Themenkomplexe. Erstens: Wir wollen uns mit der Entstehungs- und Erfolgsgeschichte des Grundgesetzes befassen. Es ist ja eine Antwort auf die Erfahrung des Nazi-Unrechtssystems und auf die Erfahrungen mit der Weimarer Demokratie. Es schließt an die Weimarer Verfassung an, aber in bestimmter Weise nimmt es auch Erfahrungen der Weimarer Demokratie auf. Es ist – das finde ich ein großes, aber, glaube ich, zutreffendes Wort – ein großer post-totalitärer oder anti-totalitärer Entwurf gewesen. Es war aber zugleich ausdrücklich ein Provisorium – es war gedacht als vorläufige Verfassung. Und es erwies sich gleichwohl als stabiles Fundament der sich entwickelnden bundesdeutschen Demokratie.

Zweitens: Das Grundgesetz hat in den vergangenen Jahren 63 Änderungen erfahren – ich hoffe, die Zahl stimmt, Herr Prof. Dreier, ich glaube, ich habe sie von Ihnen – oder sollte man sagen: erlitten, es waren ja vermutlich auch Verschlimmbesserungen dabei. Jedenfalls ist eine glatte Verdoppelung des Umfangs des Grundgesetzes dabei zustande gekommen. Und manche Artikel sind von einer Umfänglichkeit und Detailgenauigkeit, dass es einen, wenn man noch mal reinguckt, erstaunt – auch als einer, der gelegentlich bei solchen Verfassungsänderungen als Abgeordneter dabei war. Wie diese zu bewerten sind, soll Gegenstand unserer Diskussion sein. Und auch welche weiteren Veränderungen wir heute und für morgen eventuell brauchen. Ich zähle nur auf, welche Wünsche in der Diskussion sind – welche Verfassungsänderungswünsche:

- Wahlrecht, Stichwort Parität. Der brandenburgische Landtag hat ein entsprechendes Gesetz in Vorbereitung – nein, sogar verabschiedet –, und das ist schon verfassungsrechtlich ein bisschen umstritten.
- Kinderrechte ins Grundgesetz.

- Das Thema Internet, Internetfreiheit. Das Grundgesetz kennt naheliegenderweise das Internet noch nicht. Was folgert daraus? Da muss zwingend etwas geändert werden.
- Das Recht auf eine intakte Natur – so eine Forderung von »Fridays for Future«. Oder die Aufnahme des Klimaschutzes als ein Staatsziel, als ein Grundrecht.
- Das Prinzip der Nachhaltigkeit im Sinne der Generationengerechtigkeit. Präsident Papier hat davon gesprochen.
- Immer wieder wird über Plebiszite auch auf Bundesebene diskutiert. Ja und nein.
- Und nicht zuletzt und nicht zu vergessen: Ich bin Germanist und mir fällt dann immer mal ein: Es ist doch eigentlich erstaunlich, dass im Unterschied zu den meisten europäischen Nachbarstaaten unsere Landessprache im Grundgesetz keine Erwähnung findet. Und es gab ja immer mal Ansätze, deutsch als die Landessprache im Grundgesetz festzuhalten.

Also viel Stoff: Bewertung der Veränderungen, Bewertung von Veränderungswünschen.

Drittens: Wir werden auch über das Bundesverfassungsgericht zu diskutieren haben, dessen außerordentliches Renommee ja bekannt ist. Es ist die höchstangesehene Institution unserer Demokratie. Wenn man deren Renommee etwa mit dem Ansehen des Bundestages oder der Parteien vergleicht, dann kann man nur Anfälle von Neid bekommen. Ob das dieser Demokratie in jedem Fall guttut, bin ich nicht sicher. Dass eine Institution so hoch bewertet wird und gewissermaßen als Kontrast alle anderen oder andere dann entsprechend negativer bewertet werden. Wir werden also zu reden haben über das durchaus spannungsreiche Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Bundestag, von Gericht und Gesetzgeber. Um mich etwas – wie soll ich das nennen – proletenhaft auszudrücken: Wieso eigentlich haben 16 Ernante mehr zu sagen als 600 gewählte Parlamentarier? Das ist immerhin erklärungsbedürftig, dieser Zusammenhang. Die besondere Legitimation des Bundesverfassungsgerichts gehört ja zu den staunenswerten Entwicklungen und auch offensichtlich zu den Stabilitäts Pfeilern unserer Demokratie. Die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts – wenn ich mich richtig erinnere, aber vielleicht täusche ich mich da – war ja nicht selten auch ein Ersatz für Politik und für politische Entscheidungen. Dass Politiker

Entscheidungskonflikte nach Karlsruhe getragen haben. Es war die Beschwörung des Verfassungsrechts als Vermeidung von Politik? Fragezeichen.

Viertens: Wir müssen auch reden über das Verhältnis von Grundgesetz, unserer Verfassung, und der Europäischen Union – unserem nationalen Verfassungsrecht und dem Unionsrecht. Ein durchaus konfliktreiches Feld, was bedeutet: nationale Souveränitätseinschränkung zugunsten Europas – wie weit darf sie gehen? Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu dieser sensiblen Thematik gelegentlich entschieden geäußert. Die Abgabe von nationalen Kompetenzen an die EU, an das Europäische Parlament, mindert – das ist die Frage – den Anwendungsbereich des Grundgesetzes. Ist das so? Ist das unvermeidlich? Sollen wir diesen Weg weitergehen? Aus welchen Gründen? Und was sagt unsere Verfassung dazu? Wer sorgt für Klärung bei Überlagerungen und rechtlichen Unschärfen zwischen europäischem Recht, also Unionsrecht, und nationalem Recht? Wer soll da entscheiden?

Ich nenne nur ein paar Konfliktfelder:

- Migration
- Reichweite der Arbeitnehmerfreizügigkeit, also auch Sozialstaatlichkeitsfragen
- Sozialleistungen
- Stabilitätskriterien

Nur ein paar Stichworte, wo dieser Streit immer mal wieder ausgetragen wird.

Fünftens: Thema politische Kultur, also die Frage nach der Rolle der Parteien, der Volksparteien, in der Demokratie des Grundgesetzes, die eine repräsentative Demokratie ist. Ist der Verfassungspatriotismus das, was immer mal wieder gewünscht wird – nämlich die Leitkultur unserer Gesellschaft (wenn man diesen Begriff überhaupt verwenden will – er ist ja durchaus umstritten und ambivalent)?

Aber immerhin, eine Republik muss ja, wenn sie gelingen will und stabil sein soll, ihr normatives Fundament kennen und ausdrücklich bejahen. In Weimar war das nicht so, dass das normative Fundament vom Volk wirklich bejaht wurde. Aber reichen die Normen und Werte des Grundgesetzes für ein gelingendes Zusammenleben in einer immer pluralistischer werdenden Gesellschaft? Ist der Verfassungspatriotismus nicht vergleichsweise abstrakt und nüchtern? Wie können

wir ihn mit Leidenschaft verbinden? Müsste man also auch über die Einbettung von Verfassungspatriotismus in Kultur, in Emotionen, in Erinnerungen reden? Auch, wie Professor Vorländer mal gesagt hat: Brauchen wir nicht auch Riten und Orte für einen gelebten, eben nicht nur nüchternen Verfassungspatriotismus. Mit dem Verfassungstag, dem 23. Mai, ist das bisher nicht recht gelungen. Ich ärgere mich noch heute – wenn ich das gestehen darf –, dass in Berlin nur der 8. März ein staatlicher Feiertag ist. Nichts gegen den Frauentag, aber ich hätte den 23. Mai viel schöner gefunden als einen staatlichen Feiertag. Aber es gelingt irgendwie nicht – bisher.

Sechster Themenkomplex: das Verhältnis von Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit – wie ernst nehmen die Deutschen wirklich ihre Verfassung? Sind wir da noch so sicher angesichts der Vergröberung der kommunikativen Sitten, der Verhärtung von politischen Auseinandersetzungen, der zunehmenden Aggressivität und Verfeindung? Wir sind noch lange nicht so weit in der Polarisierung, wie man das in den USA beobachten kann, oder auch in manchen anderen europäischen Ländern. Aber es gibt doch Tendenzen in diese Richtung. Welche Rolle kann dabei unser Grundgesetz spielen, unsere demokratische Kultur? Welche Veränderungen gibt es hinsichtlich des Verstehens, der Wertschätzung, der Interpretation wesentlicher Artikel und Normen des Grundgesetzes? Bei Prof. Dreier habe ich gelesen: Es gibt ja Sinnänderungen ohne Textänderungen, durch Interpretationen des Verfassungsgerichtes. Eines der schönsten und übrigens erfolgreichsten Beispiele ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Da wurde sozusagen ein Recht abgeleitet für einen Zusammenhang, den die Väter und Mütter des Grundgesetzes noch nicht kannten. Aber es gibt andere Debatten, die geführt werden:

- Eine eigentümliche Debatte über Eigentumsrecht, also über Verstaatlichung, Vergesellschaftung.
- Über Individualrechte, also das allerhöchste Gut unserer Republik: das Selbstbestimmungsrecht. Mir fiel das jetzt ein, als ich die Debatte

über die Organspende verfolgte: Ist es da noch das allerhöchste Recht oder greift der Staat ein und sagt, wir regeln das und nur wenn ihr widersprecht? Ist da von Selbstbestimmung die Rede?

- Das Religionsverfassungsrecht. Müssen wir da Änderungen vornehmen oder nur neu interpretieren angesichts der weltanschaulich-religiösen Pluralisierung unserer Gesellschaft?
- Das Parteienrecht. Angesichts autoritärer Parteien, die auch die demokratische Verfassung zu nutzen versuchen. Das ist doch ein neues Thema. Muss man das Bundesverfassungsgerichtsgesetz etwa ändern, um sicherzustellen, dass es bei uns solche Entwicklungen wie etwa in Polen nicht gibt? Dass eine Mehrheit im Parlament plötzlich das Verfassungsgericht ändern kann, seine Regularien oder seine personelle Besetzung – also Eingriffe in die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtes vornehmen kann.
- Am letzten Wochenende war hier eine Tagung über Zivilgesellschaft. Auch sie hat sich verändert, hat andere Formen angenommen, ja sogar auch ein größeres Gewicht bekommen. Was bedeutet das für das Verständnis der Regeln und Normen unserer Verfassung, das Demokratieverständnis?
- Und schließlich auch das Stichwort Meinungsfreiheit. Angesichts dessen, was sich im Internet abspielt an Hass und Aggressivität, muss man neu fragen: Berührt das unser hohes Gut der Meinungsfreiheit? Oder können wir sagen, »ja, das ist halt so« und zucken mit den Achseln?

Alles Themen, die im Umgang mit unserer Verfassung, der Interpretation der Verfassung, zu diskutieren wären. Und ich finde, dass wir in der Tagung so miteinander diskutieren werden, ist doch die beste Weise, unser Grundgesetz zu würdigen. D

# Das Bundesverfassungsgericht als Garant der demokratischen Stabilität der Bundesrepublik

Von Prof. em. Dr. Hans-Jürgen Papier, Präsident a.D. des Bundesverfassungsgerichts

Evangelische Akademie Tutzing, 21. Juni 2019

## 1. Einleitung

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist am 8. Mai 1949 vom Parlamentarischen Rat beschlossen und nahezu exakt vor 70 Jahren in Kraft getreten. Es ist sehr bemerkenswert, dass wir heute wie damals unter ein und derselben Verfassung, nämlich dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, leben. Wann zuvor hat es eine so lange Zeit staatlicher Stabilität in Deutschland gegeben? Gleichwohl: Die Zeitumstände haben sich erheblich verändert. Damals ging es – nach Diktatur, Krieg und vollständigem Zusammenbruch – um die Errichtung eines demokratischen Rechtsstaats und um den wirtschaftlichen Wiederaufbau. Heute sind es, nachdem die Teilung Deutschlands und die Teilung der Welt in Ost und West überwunden sind, vor allem die Herausforderungen der Globalisierung und Digitalisierung, die ein gefestigtes, aber auch saturiertes und dabei bisweilen unbeweglich gewordenes Gemeinwesen unter einen gewaltigen und ungewohnten Anpassungsdruck setzen. Kaum ein Lebens- und Regelungsbereich unserer sozialen Ordnung kann sich derzeit der Frage nach seiner Reformbedürftigkeit entziehen.

Anstehende Reformaufgaben zu bewältigen, ist Sache der politischen Staatsorgane, also vor allem von Parlament und Regierung. Die Verfassung gibt hierfür lediglich einen verbindlichen Handlungsrahmen. Veränderungen in ihrer Umwelt lassen allerdings auch eine Verfassung nicht unberührt. Das Grundgesetz selbst steht in diesem Sinne vor einer Bewährungsprobe. Sind die vor 70 Jahren getroffenen Grundentscheidungen unserer Verfassung heute noch aktuell und richtungweisend? Gibt es strukturelle Schwachstellen, an denen das Grundgesetz fortzuentwickeln ist, um die Handlungs- und Reformfähigkeit unseres Staates zu erhalten und zu verbessern? Zu fragen ist aber auch, ob es in der Verfassung bewährte Grundsätze gibt, die es wieder verstärkt zu aktualisieren und zur Geltung zu bringen gilt. Denn eines gilt: Auch bewährte Verfassungen, zu denen zweifelsohne das Grundgesetz gehört, müssen sich immer wieder fragen lassen, ob sie den Herausforderungen der Zeit noch in jedem Fall gerecht werden. Sie stehen in der Zeit, sind

Entwicklungen ausgesetzt, die sie auffangen und verfestigen müssen, sie sollen jedoch weder bei aller Offenheit für den Wandel auf der einen Seite dem Zeitgeist huldigen noch sich auf der anderen Seite von der gelebten Verfassungswirklichkeit allzu weit entfernen.

## 2. »Grundgesetz« und nicht »Verfassung«

Anders als die erste demokratisch-rechtsstaatliche Verfassung Deutschlands, nämlich die sogenannte Weimarer Reichsverfassung, trägt das Grundgesetz nicht die Bezeichnung »Verfassung«. Daraus ist jahrzehntelang, vereinzelt auch noch heute, die These abgeleitet worden, dass Deutschland keine Verfassung habe, die von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist. Die Bezeichnung Grundgesetz war damals vom Parlamentarischen Rat in der Tat gewählt worden, um den provisorischen Charakter dieses Verfassungsgesetzes zu betonen. Die Bezeichnung Grundgesetz war mit anderen Worten in dem Bewusstsein gewählt worden, dass Deutschland damals geteilt war. Aber inzwischen ist das Grundgesetz aus diesem Stadium des Provisoriums und eines Verfassungsgesetzes, das nur für einen Teil Deutschlands gilt, eindeutig herausgewachsen, nicht zuletzt nach der Einigung Deutschlands. So geht es heute letztlich nur noch um eine semantische Frage, es besteht also kein Anlass, an dem Verfassungscharakter des Grundgesetzes zu zweifeln.

Die Einheit Deutschlands ist dadurch zustande gekommen, dass die Neuen Bundesländer den Weg des Beitritts zum Grundgesetz gewählt haben und man es allgemein weder für nötig noch für sinnvoll gehalten hat, dem wiedervereinten Deutschland eine neue Verfassung zu geben. Dass das Grundgesetz zu keiner Zeit dem deutschen Volk zur Abstimmung vorgelegt worden ist, ist in meinen Augen kein Mangel. Historisch ist es so, dass die beiden demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassungen Deutschlands jeweils nicht durch Volksentscheide verabschiedet worden sind, weder die Weimarer Verfassung noch das Grundgesetz, wohl aber im Wege der repräsentativen Demokratie durch Beschluss gewählter Volksvertreter. Die demokratische Legitimation dürfte deshalb unzweifelhaft sein.

### 3. Besondere Bedeutung der Grundrechte

Anders als die Weimarer Reichsverfassung stellt das Grundgesetz die Grundrechte als einklagbare Freiheitsrechte des Einzelnen gegen den Staat in den Mittelpunkt der rechtsstaatlichen Ordnung. Der erste Artikel des Grundgesetzes bestimmt: »Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.« Die Grundrechte binden als Abwehr- oder Freiheitsrechte nach Art. 1 Abs. 3 GG Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Die Grundrechte sind mithin einklagbare, subjektive Individualrechte, keine bloßen Programmsätze, staatliche Verheißungen oder Versprechungen beziehungsweise bloße Staatszielbestimmungen, die allein nach Maßgabe einfachgesetzlicher Ausgestaltung rechtliche Wirkung entfalten.

Ergänzend zu den Gewährleistungen der materiellen Grund- und Menschenrechte sieht das Grundgesetz das verfahrensrechtliche Instrument der Verfassungsbeschwerde vor. Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte verletzt zu sein. Von dieser Möglichkeit machen jährlich nahezu 6.000 Bürgerinnen und Bürger Gebrauch.

Seit den 1950er Jahren hat sich demgemäß in Deutschland eine Grundrechtsordnung nicht zuletzt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in einer Weise entwickelt und entfaltet, dass diese nicht nur zu einem ganz entscheidenden Integrationsfaktor dieses Gemeinwesens, sondern in gewissem Grade auch zu einer »weltweit beachteten Referenzordnung« (Georg Nolte) geworden ist. Die Grundrechtsgewährleistungen des Grundgesetzes in Verbindung mit der verfahrensmäßigen Durchsetzung im Wege der Verfassungsbeschwerde erlangten blühende Vitalität und zählen zur unübersehbaren Realität in Staat und Gesellschaft. Normativität, also rechtliche Verbindlichkeit, und Justiziabilität der Grundrechte ersetzen die mit Grundrechten in Deutschland vormals verbundene bloße Programmhaftigkeit der Grundrechte als bloße verfassungsslyrische Verheißungen.

### 4. Besondere Rolle des Bundesverfassungsgerichts

Dabei hat das Bundesverfassungsgericht vor allem durch Konkretisierung und Fortbildung all-

gemeiner Grundrechtsverbürgungen den veränderten technologischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten Rechnung getragen. Beispielhaft erwähne ich hier nur das Grundrecht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG. Aus diesem Grundrecht hat das Bundesverfassungsgericht in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG, wonach die Würde des Menschen unantastbar ist, ein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme abgeleitet. Auch wenn Grundrechte nach dem Verfassungstext durch Gesetz einschränkbar sind, hat das Bundesverfassungsgericht strenge Anforderungen an solche Grundrechtsbeschränkungen aufgestellt. Es hat das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu einer wirksamen Eingriffsschranke entwickelt und außerdem für alle Freiheitsrechte, soweit diese die Persönlichkeit beziehungsweise Privatsphäre schützen, einen Kernbereich privater Lebensgestaltung als schlechthin unantastbar angesehen.

Es hat durch zahlreiche Grundsatzentscheidungen sichergestellt, dass im Rechtsstaat des Grundgesetzes die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit nicht verloren geht, und zwar zu Lasten der Freiheit. Das Bundesverfassungsgericht hat immer darauf geachtet, dass der Rechtsstaat seine Gegner allein mit den Mitteln des Rechtsstaats bekämpft und dass auch die Aufgabe des Staates, die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, nicht jedes Mittel an Grundrechtseingriffen rechtfertigt. Es hat des Weiteren den Grundrechten der Meinungs- und Pressefreiheit sowie der Versammlungsfreiheit eine besondere Bedeutung für die Demokratie und den Rechtsstaat beigemessen und Meinungsfreiheit ebenso wie Versammlungsfreiheit auch dann geschützt, wenn es in den Augen weiter Kreise der Öffentlichkeit um kritikwürdige politische Meinungen jenseits des Mainstreams ging.

Das Bundesverfassungsgericht hat vor allem den Grundrechten eine weitere, besondere Schutzfunktion zugemessen. In erster Linie sind die Grundrechte des Grundgesetzes dazu bestimmt, die Freiheitssphäre des Einzelnen vor Eingriffen des Staates zu sichern. Sie sind mit anderen Worten Abwehr- oder Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger gegen den Staat. Die zweite, historisch betrachtet neue und vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Schutzfunktion der Grundrechte besteht darin, dass sie als objektive Prinzipien staatliche Schutzpflichten begründen und dadurch ihre prinzipielle Geltungskraft für Staat und Gesellschaft verstärken. Werden

Grundrechte von »dritter Seite«, also nicht unmittelbar durch den Staat selbst, sondern etwa durch private Unternehmen oder Organisationen, gegebenenfalls auch durch fremde staatliche Gewalten (etwa ausländische Geheimdienste) bedroht und beeinträchtigt, dann trifft den deutschen Staat, sei es den Gesetzgeber, sei es die Behörden oder die Gerichte, die verfassungsrechtliche, aus den Grundrechten folgende Verpflichtung, sich schützend vor die bedrohten Grundrechtsträger und ihre Freiheitsgüter zu stellen.

## 5. Grundrechte in Zeiten der Digitalisierung und Globalisierung

In Zeiten der Digitalisierung und Globalisierung wird diese zweite Schutzfunktion der Grundrechte immer bedeutsamer. In der digitalen, globalisierten Gesellschaft drohen nämlich den grundrechtlich verbürgten Freiheiten des Einzelnen nicht allein und teilweise sogar nicht einmal in erster Linie Beeinträchtigungen von Seiten der staatlichen Gewalt, sondern teils von Organen und Einrichtungen fremder Staaten, vor allem aber durch private, nicht selten im Ausland ansässigen, global operierenden Unternehmen, etwa als Anbieter digitaler Dienste. Sie sind es vor allem, die von ihren Nutzern private Daten in bisher ungeahnter Größenordnung erheben, speichern, auswerten und in einer für den Einzelnen kaum noch erkennbaren Weise verwenden und vermarkten.

Angesichts dieser realen Entwicklungen der digitalen Gesellschaft muss es darum gehen, die Geltungskraft vor allem des Grundrechts auf Schutz der Persönlichkeit, insbesondere in seiner speziellen Ausprägung des Schutzes der informationellen Selbstbestimmung und der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme, hinreichend zu sichern. Besonders bedroht ist aber auch das Grundrecht auf Schutz des Telekommunikationsgeheimnisses. In diesem Zusammenhang sei an die schon im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 formulierten Worte erinnert:

»Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen und zu entscheiden.«

Die Wahrnehmung der Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger darf nicht total erfasst und registriert werden. Dieses Verbot gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur »verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland«, das die staatlichen Organe der Bundesrepublik nicht nur unmittelbar bindet, sondern für dessen Wahrung sich Deutschland auch in »europäischen und internationalen Zusammenhängen einsetzen muss«.

Eine vom Staat vorgenommene oder durch staatliche Regulierung veranlasste Sammlung von personenbezogenen Daten auf Vorrat zu unbestimmten oder (noch) nicht hinreichend bestimmbar Zwecken ist verfassungsrechtlich strikt verboten. Damit verstieße eine flächendeckende, weitgehend voraussetzungslose, vorsorglich anlasslose Speicherung aller Telekommunikationsverkehrsdaten, die für die Strafverfolgung und für die Gefahrenabwehr nützlich sein könnten, gegen deutsches Verfassungsrecht.

Auf jeden Fall wird dafür Sorge zu tragen sein, dass der Menschenwürdeschutz und die Freiheitsverbürgungen auch im digitalen Zeitalter nicht ihre verfassungsrechtliche Dignität, Geltungs- und Durchsetzungskraft verlieren und sich letztlich nur noch nach Maßgabe des unterverfassungsrechtlichen Gesetzeswerks der nationalen und europäischen Gesetzgebung, das heißt allein nach den Maßstäben des politisch-ökonomisch und technologisch Zweckmäßigen und Durchsetzbaren behaupten können. Die Grundrechtsgewährleistungen erlangten – wie gesagt – nicht zuletzt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in diesem Land eine bedeutende Entfaltung, sie wurden zur unübersehbaren und verfassungsrechtlich unüberwindbaren Realität in Staat und Gesellschaft.

Die unaufhaltsamen Entwicklungen in der digitalen und globalisierten Lebenswirklichkeit, verbunden mit einer bedrohlichen Zunahme des internationalen Terrorismus, stellen Herausforderungen der Rechtsstaatlichkeit und des Grundrechtsschutzes besonderer Art dar. Trotz all dieser Herausforderungen muss es vorrangig um die Wahrung und Stärkung des freiheitlichen Rechtsstaates, nicht aber um seine Schwächung und seinen Rückbau gehen. Ich bin mir ziemlich sicher, dass das Bundesverfassungsgericht, in zunehmendem Maße aber auch der Gerichtshof der Europäischen Union, diesen Aufgaben und Zielen gerecht werden können.

## 6. Grundrechte und Grundpflichten

Anders als die hier wiederholt angesprochene Weimarer Reichsverfassung von 1919, die im zweiten Hauptteil von »Grundrechten und Grundpflichten der Deutschen« spricht, enthält das Grundgesetz keine allgemeinen Aussagen zu »Grundpflichten« der Bürgerinnen und Bürger. Nur bei der Gewährleistung des Privateigentums im Art. 14 GG ist davon die Rede, dass »Eigentum verpflichtet« und »sein Gebrauch ... zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen« soll.

Das Grundgesetz geht mithin von Freiheit und Selbstbestimmung, aber eben auch von der Eigenverantwortung der Menschen aus, sowohl als Grundlage ihrer persönlichen Entfaltung als auch als Grundlage ihrer sozialen Beziehungen. Diese freiheitliche Ausrichtung der Verfassung schließt es aus, dass der Staat für den Einzelnen und für die Gesellschaft insgesamt eine »Vollversicherung« und einen »Lebensplan« bietet. Der Staat – auch als Sozialstaat – soll den Menschen diejenigen elementaren Risiken abnehmen, die er nicht allein schultern kann. Er hat aber die Verantwortung bei den Privaten zu stärken, anstatt sie zu verstaatlichen. Der freiheitliche Rechtsstaat darf nicht in die Rolle eines »Vollversicherers« privater Lebensrisiken und eines Vormunds seiner Bürgerinnen und Bürger gedrängt werden.

In seiner berühmten Rede »Von Deutscher Republik« formulierte einst Thomas Mann im Jahre 1922, die Freiheit sei kein bloßer Spaß und kein Vergnügen, der andere Name für Freiheit laute vielmehr Verantwortlichkeit. Damit sollte der auch heute noch richtige Gedanke in den Vordergrund gestellt werden, dass der demokratische Staat nicht die Sache einiger Weniger ist, sondern alle etwas angeht, und dass jeder Bürger eine Verantwortung für Staat und Verfassung trägt. Es soll damit aber auch zum Ausdruck gebracht werden, dass Freiheit niemals schrankenlos ist und kein Freibrief für grenzenlose individuelle Bedürfnisbefriedigung und egoistische Selbstverwirklichung gewährt. Freiheit und Verantwortung stehen in einem untrennbaren Komplementärverhältnis.

Auch wenn das Grundgesetz nur von Grundrechten und nicht zugleich von Grundpflichten spricht, so hat es sich doch indirekt für einen Ausgleich des Spannungsverhältnisses von Freiheit und Gemeinwohl, von Individuum und Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und der Gemeinschaftsgebundenheit des Einzelnen entschieden. Bei der Eigentumsgarantie

des Art. 14 GG ist diese Sozialpflichtigkeit ausdrücklich benannt worden: Nach Art. 14 Abs. 2 GG soll Eigentum verpflichtet. Gleichwohl lassen sich aber daraus keine unmittelbaren rechtlichen Pflichten des Eigentümers herleiten. Diese Sozialbindungsklausel wendet sich vielmehr primär an den Gesetzgeber, der bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums diese Sozialpflichtigkeit des Eigentums in rechtlich verbindliche Normen umzusetzen hat. Ohne diesen Akt der gesetzgeberischen Konkretisierung der Sozialbindung durch den gewählten parlamentarischen Gesetzgeber stellen unmittelbare rechtliche Beschränkungen der Grundrechte eine Beeinträchtigung von Demokratie und Rechtsstaat dar. Denn Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verlangen für jede rechtlich verbindliche Beschränkung von Freiheitsrechten eine vom Parlament beschlossene Grundlage oder Ermächtigung.

## 7. Freiheit und Gemeinwohl

Die Herstellung einer Balance von Freiheit und Gemeinwohl oder von Freiheit und Sicherheit erfolgt in einer parlamentarischen Demokratie wie der unsrigen zunächst einmal im Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung. Das Spannungsverhältnis zwischen Individuen auf der einen und Staat und Gesellschaft auf der anderen Seite ist seit jeher eine Herausforderung für den Gesetzgeber. Gerade im Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit kann es wegen der sich ständig wandelnden Lebensverhältnisse und aufgrund des technologischen Fortschritts keine gleichbleibenden Lösungsstrategien geben. Auch sind die in der globalisierten Welt sich stellenden Anforderungen ständigen Veränderungen unterworfen und verlangen daher auch in der Gesetzgebung Beachtung. Dabei ist der Gesetzgeber insoweit zunächst der »Erstinterpret der Verfassung« (Paul Kirchhof).

Aber zu unserer verfassungsrechtlichen Ordnung gehört eben auch, dass die dem Gesetzgeber von Verfassung wegen gezogenen Grenzen letztverbindlich von den Gerichten, hier insbesondere vom Bundesverfassungsgericht, interpretiert und gegebenenfalls auch durchgesetzt werden. Das Wissen um dieses Phänomen einer verfassungsgerichtlichen Letztkontrolle, seiner Akzeptanz in Politik und Gesellschaft stellen dabei einen ganz wesentlichen Faktor der staatlichen Integration und Einheitsbildung in diesem Lande dar.

Andererseits lebt der heutige Rechts- und Verfassungsstaat, um es schlagwortartig auszudrücken, von dem immer wieder hervorzubringenden und

zu artikulierenden Willen seiner Bürgerinnen und Bürger zur Freiheit, zu einer Freiheit in Verantwortung für die Gemeinschaft, die Mitmenschen und letztlich für sich selbst. Für den Rechts- und Verfassungsstaat besteht, in den Worten meines früheren Richterkollegen und Staatsrechtslehrers Ernst-Wolfgang Böckenförde, das Dilemma, dass dieser Staat einerseits nur bestehen kann, »wenn sich diese Freiheit, die er seinen Bürgern gewährt, von innen her, aus der moralischen Substanz des Einzelnen und der Homogenität seiner Gesellschaft reguliert. Andererseits aber kann er diese inneren Regulierungskräfte nicht von sich aus, das heißt mit den Mitteln des Rechtszwangs und des normativen Gebots, garantieren, ohne die Freiheitlichkeit des Staates aufzuheben und in jenen Totalitätsanspruch zurückzufallen, aus dem er in den konfessionellen Bürgerkriegen herausgeführt hat«.

## 8. Nachhaltigkeit

Wie bereits eingangs gesagt: Die zentrale Herausforderung für die heutige Politik in Deutschland ist die Sicherung und Anpassung unserer gesellschaftlichen und sozialstaatlichen Ordnung in einer grundlegend veränderten Welt. Der Demokratie entspricht in erster Linie der Gedanke der Herrschaft auf Zeit und der Achtung der Entscheidungsfreiheit auch künftiger Generationen. In der parlamentarischen Demokratie führt dies aber zu einer einseitigen Ausrichtung auf die Interessen und Bedürfnisse der Gesellschaft und der Wählerschaft der Gegenwart. Die Gesetzgebung ist danach weitestgehend ausgerichtet auf die Gegenwart und auf die nähere Zukunft. Die Vorsorge für die dauerhafte und nachhaltige Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen kommt systembedingt zu kurz.

Auch dem Sozialstaatsprinzip fehlt die ausdrückliche Verankerung der zeitlichen, intergenerativen Dimension. So wird dann die soziale Gerechtigkeit, eine Grundforderung aus dem Sozialstaatsprinzip, vor allem als Frage des sozialen Ausgleichs innerhalb der Gesellschaft der Gegenwart gesehen. Bemühungen um intergenerationelle soziale Nachhaltigkeit hat es in der Politik zwar immer wieder gegeben, ihnen fehlte aber die ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage und daher die notwendige Durchsetzungskraft. Damit einher ging ein gewaltiger Ausbau des Sozialstaats. Die damit verbundenen Lasten werden zunehmend den jüngeren Menschen aufgebürdet oder auf nachkommende Generationen verschoben.

Die Vorsorge für die nachhaltige und dauerhafte Befriedigung von Gemeinwohlbelangen sollte daher explizit zur Aufgabe aller demokratisch legitimierten staatlichen Gewalten, insbesondere auch des Gesetzgebers, erklärt werden. Die demokratiestaatliche Aufgabe der nachhaltigen, dauerhaften Befriedigung des Gemeinwohls ist mit anderen Worten nicht auf einzelne Sektoren der Politik zu begrenzen. Sie hat insbesondere nicht nur eine ökologische, im Art. 20a GG bereits jetzt angesprochene und eine finanzpolitische, in der sogenannten Schuldenbremse verankerte, sondern vor allem auch eine sozialpolitische Dimension. Das spricht dafür, das demokratische Prinzip des Grundgesetzes nicht nur für die Teilbereiche von Ökologie und Finanzpolitik, sondern umfassend, insbesondere beispielsweise auch für die Sozialpolitik, ausdrücklich in Richtung auf die nachhaltige und dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen durch eine entsprechende Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes niederzuschreiben. Konkrete Vorschläge für eine Aufnahme des Verfassungsprinzips der Nachhaltigkeit in das Grundgesetz liegen auf dem Tisch und sollten realisiert werden.

## 9. Schlussbemerkung

In keinem Fall brauchen wir in Deutschland einen grundlegend neuen verfassungsrechtlichen Handlungsrahmen, also keine grundlegend neue Verfassung. Die repräsentative Demokratie und das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes zeichnen sich, abgesehen von einzelnen, hier zum Teil nur angedeuteten Problemen und Lücken, durch eine außerordentlich hohe Stabilität aus. Kenner ausländischer Verfassungssysteme blicken nicht selten mit einem gewissen Neid auf unsere Verfassung und unsere Verfassungswirklichkeit. Dieses Kapital muss aber auch genutzt werden. Es wird derzeit nicht selten verspielt durch einen kurzatmigen Machtpoker in den föderativen Verhandlungsrunden und durch einen faktischen Dauerwahlkampf, der die politische Perspektive nicht selten von einer Landtagswahl gerade bis zur nächsten reichen lässt.

Beklagenswert sind ferner die mangelnde Distanz gegenüber dem Karussell der Mediengesellschaft, das beständig mit neuen Themen und neuen Meldungen gefüttert werden will, und eine Stimmungsdemokratie, die gelegentlich meint, jeden momentanen Ausschlag eines Politbarometers in die eine oder andere Richtung mit einem ebenso spontanen politischen Aktionismus beantworten zu müssen.

So gewinnen politischer Opportunismus und Populismus zunehmend Oberhand, die immer öfter auch die uneingeschränkte Herrschaft des Rechts in Frage stellen. Es geht deshalb in erster Linie gar nicht um einzelne Änderungen oder Ergänzungen unserer Verfassung. Es geht um die Rückbesinnung der Politik auf die bestehenden Strukturen und Funktionsbedingungen unseres Gemeinwesens. Gefordert sind aber auch die Fähigkeit und Bereitschaft zu visionärer Führung und vor allem zukunftsorientierter Gestaltung – selbstverständlich in strikter Wahrung des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Herrschaft von Ge-

setz und Recht. Diese Aufgabe kann den Politikern und Amtsträgern niemand, auch keine Verfassung und kein Verfassungsgericht, abnehmen. Politik und Gesetzgebung sind kein bloßer Verfassungsvollzug. Das Bundesverfassungsgericht ist der Hüter der Verfassung und speziell der Grundrechte, es ist aber kein Organ der operativen Politik und damit auch nicht verantwortlich für gute oder schlechte Politik und Gesetzgebung.

**D**

# Die Entwicklungsgeschichte des Grundgesetzes im Spiegel seiner Veränderungen

Von Prof. Dr. Horst Dreier, Professor für Rechtsphilosophie, Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Würzburg

Evangelische Akademie Tutzing, 22. Juni 2019

## I. Verfassungsänderung als »bewundertes Novum«

Bei der Verfassungsänderung handelt es sich um keine Selbstverständlichkeit, sondern im Grunde um einen außerordentlichen Vorgang<sup>1</sup>. Das wird bereits daran ersichtlich, dass im strikten Unterschied zur ansonsten geltenden Grundregel nicht der ursprüngliche Normgeber selbst, sondern ein anderer zur Revision befugt ist. Schon das ist ungewöhnlich. Anspruchsvoller wird dadurch auch die Architektonik der Normebenen. Es gibt nicht nur die Verfassung als Ausdruck der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes auf der einen und die von ihr eingerichteten, legitimierten und limitierten Staatsgewalten wie Judikative, Exekutive und Legislative auf der anderen Seite: *pouvoir constituant* und *pouvoirs constitués*, um es mit dem Abbé Sieyes, dem großen Verfassungskonstrukteur der Französischen Revolution, zu sagen.

Mit dem Konzept der verfassungsändernden Gewalt schiebt sich zwischen diese beiden Ebenen eine dritte. Sie nennt sich *pouvoir constituant constitué* oder *amending power*, zu Deutsch: verfassungsändernde Gewalt. Die Verfassungsänderung kann nicht einfach dem Gesetzgeber überantwortet werden, weil dieser sonst über seine eigenen Daseinsgrundlagen bestimmen könnte, die ihm die Verfassung gerade zuweist. Andererseits ist die verfassungsändernde Gewalt »der Verfassunggebung nachgeordnet und nicht mit ihr identisch«<sup>2</sup>.

Ersonnen wurde die Figur einer Verfassungsänderung im Zuge der amerikanischen und französischen Revolutionen Ende des 18. Jahrhunderts. Der österreichische Verfassungshistoriker Gerald Stourzh hat sie als seinerzeit »bewundertes Novum« bezeichnet, das früheren Epochen fremd war<sup>3</sup>. Die verfassungsändernde Gewalt erlaubt es, die Verfassung als normative Grundlage zumindest partiell neu zu gestalten, ohne sie zu zerstören oder auswechseln zu müssen. Das ist das Ingeniöse am neuen Konzept: das Rechtsdokument wird zwar inhaltlich geändert, aber nicht

durch ein neues ersetzt, gilt also weiterhin als das gleiche. Die Verfassung der USA ist trotz der insgesamt 27 Amendments und ungeachtet tiefgreifender interpretatorischer Wandlungen noch immer die Verfassung von 1787/1789, das Grundgesetz ist ungeachtet von mittlerweile weit über 60 verfassungsändernden Gesetzen immer noch das Grundgesetz vom 23. Mai 1949. Verfassungsänderung ermöglicht Revision des Normenbestandes ohne Auswechslung der Identität des Gesamtwerkes.

Das hat einen unübersehbaren Vorteil. Denn die Revisionsmöglichkeit erlaubt es, die Geltung der ursprünglichen Verfassung auf Dauer zu stellen und sie nicht bei jedem zeitlich folgenden Änderungsbedarf gänzlich zerschellen lassen zu müssen. Notwendige Anpassungsprozesse müssen nicht als revolutionärer Neubeginn inszeniert werden. Sie lassen sich vielmehr als interner Konfliktverarbeitungsmechanismus auffassen und ausgestalten. Die Verfassung wird sozusagen lernfähig, begreift sich selbst als ein lernfähiges System: Sie ist nicht nur ein *living document*, sondern auch ein *learning document*.

Auch das Grundgesetz kennt Vorkehrungen für seine Änderung, wie schon der Normtext von Art. 79 Abs. 2 GG zeigt. Von dieser Möglichkeit wurde und wird reger Gebrauch gemacht. Die Geschichte des Grundgesetzes lässt sich daher (bei weitem nicht vollständig, aber doch in weiten Teilen) auch als Geschichte ihrer Änderung erzählen. Dabei beschränke ich mich im Folgenden (unter II.) auf diejenigen formellen Verfassungsänderungen, die sich auch im Normtext niedergeschlagen haben, und nenne auch hier nur die wichtigsten und stärksten Einschnitte<sup>4</sup>. Hingegen bleiben – mit Ausnahme der europarechtlich induzierten materiellen Änderungen<sup>5</sup> – die Prozesse des »stillen« oder »stummen« Verfassungswandels ausgeklammert<sup>6</sup>. Mit Blick auf seit Jahrzehnten anhaltende Tendenzen einer viel zu kleinteiligen und zu häufigen Änderung des Grundgesetzes schließt sich eine kritische Analyse dieser Prozesse an (III.).

## II. Kleine Chronologie wichtiger Änderungen des Grundgesetzes

### 1. Verfassungsnachholung

Bei der Verabschiedung des Grundgesetzes im Jahre 1949 war die Souveränität der Bundesrepublik noch vielfach eingeschränkt<sup>7</sup>. Das hatte den Verzicht auf Regelungen über die Aufstellung von Streitkräften sowie die Bewältigung staatlicher Notstandslagen zur Folge. Diese zählen nun aber zum gängigen Repertoire moderner Verfassungsurkunden. Ihre Einfügung sozusagen Zug um Zug gegen die Aufgabe alliierter Vorbehaltsrechte kann man insofern als nachholend bezeichnen: Was 1949 thematisch nicht möglich war, wurde nun nachgeholt – und führte zu heftigen innenpolitischen Kontroversen<sup>8</sup>.

#### a) Wehrverfassung (1956)

Die Aufstellung eigener Streitkräfte mit der Wiedereinführung der Wehrpflicht für Männer war ein wesentlicher Akt der Westintegration der frühen Bundesrepublik. Auf verfassungsrechtlicher Ebene erfolgte sie in zwei Schritten: einem gewissermaßen ersten Versuch, bei dem man noch die später gescheiterte Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im Auge hatte, mit der Wehrnovelle von 1954; sodann dem entscheidenden zweiten Schritt einer umfassender ausgearbeiteten Wehrverfassung 1956. Bei dem sich über Jahre hinziehenden Gesamtprozess ging der Abbau von Besatzungsrechten Hand in Hand mit dem völkerrechtlichen Beitritt zu militärischen Allianzen (NATO, WEU) und der Veränderung des Verfassungsrechts. Eine zentrale Rolle spielten die Pariser Verträge von 1954, darunter als wichtigster der Deutschland-Vertrag (eine Neufassung des nicht in Kraft getretenen Generalvertrages von 1952). Er hob, von einigen alliierten Vorbehalten abgesehen, das Besatzungsstatut auf und gab Deutschland insofern die Souveränität zurück. Funktional erfüllte er zumindest partiell die Rolle eines Friedensvertrages. Am 5. Mai 1955 traten die Verträge in Kraft, vier Tage danach war die Bundesrepublik Mitglied der NATO. Am 12. November 1955 erhielten die ersten 101 Freiwilligen der Bundeswehr ihre Ernennungsurkunden. Ein gutes halbes Jahr später waren Wehrverfassung und Soldatengesetz verabschiedet – das Land hatte wieder eine Wehrpflichtarmee. Am 1. April 1957 rückten die ersten 10.000 wehrpflichtigen Rekruten in die Kasernen ein.

Die neuen grundgesetzlichen Regelungen betrafen zum einen den Grundrechtsabschnitt (Ersetzung von »Verwaltung« durch »vollziehende Gewalt« in Art. 1 Abs. 3 GG, Ersatzdienst für Kriegsdienstverweigerer gem. Art. 12 Abs. 2 bis 4 GG, Grundrechtseinschränkungen gem. Art. 17a GG), vor allem aber die Staatsorganisation, wobei als hervorstechendes Kennzeichen die »Reduzierung und Teilung des traditionell umfassenden militärischen Oberbefehls [...] und die Stärkung der parlamentarischen Kontrolle«<sup>9</sup> zutage tritt. Vor allem die Verankerung des Amtes eines Wehrbeauftragten (Art. 45b GG) und des Verteidigungsausschusses, der zugleich die Rechte eines Untersuchungsausschusses hat (Art. 45a Abs. 2 Satz 1 GG), weisen in diese Richtung.

#### b) Notstandsverfassung (1968)

Auch die im Jahre 1968 nach langwierigen Vorarbeiten verabschiedete Notstandsverfassung war letztlich noch besatzungsrechtlich induziert, weil an ihre Verabschiedung der Verzicht auf vorbehaltene Rechte der Alliierten aus dem Deutschlandvertrag von 1955 geknüpft wurde. Die den inneren wie den äußeren Notstand betreffenden Regelungen gerieten außerordentlich detailliert und erstreckten sich ungeachtet der Einfügung eines eigenen neuen Abschnittes Xa (Art. 115a–115l GG) über das gesamte Grundgesetz. Betroffen waren zunächst die Grundrechte durch Ergänzung des Art. 9 Abs. 3 um einen Satz 3 sowie Einschränkungen bei Art. 10, 11 GG und die Einfügung von Art. 12a GG; betroffen waren sodann das Verhältnis von Bund und Ländern (Art. 35 GG), die Kompetenzkataloge sowie Struktur und Aufgaben der Bundesorgane (u.a. Einfügung eines Abschnittes IVa). Letztlich stand hinter dieser Detaillierung und der mehrfachen Stufung des äußeren Notstandsfalles das Bestreben, »die Mängel der Regelung des Art. 48 Abs. 2 der Weimarer Verfassung zu vermeiden und den Gefahren einer allgemeinen Notstandsklausel zu wehren«<sup>10</sup>.

Stattdessen wird ganz im Sinne konsequenter rechtlicher Durchformung des Notstands die unabhängige Gerichtsbarkeit weitgehend ungeschmälert erhalten und die Kontrollfunktion des Parlaments nach Möglichkeit bewahrt. Die Stunde des Notstands sollte nicht mehr die Stunde der Exekutive sein. Auch gab es Kompensationsgeschäfte wie die Einfügung des Widerstandsrechts in Art. 20 Abs. 4 GG oder der (bis dato nur einfachgesetzlich geregelten) Verfassungsbeschwerde in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG. Einer wirklichen Probe auf ihre Operationalisierbarkeit musste die Notstandsverfassung bislang glücklicherweise

nicht unterzogen werden. Ob sie bestehen würde, lässt sich wegen ihrer hohen, aber vielleicht wenig praktikablen Regulierungsdichte durchaus bezweifeln.

### c) Protest

Es ist erinnerungswürdig, auf wie heftigen Protest beide nachholenden Verfassungsänderungen stießen<sup>11</sup>. Die besonders von Bundeskanzler Adenauer vorangetriebene Aufstellung eigener Streitkräfte war einer der wesentlichen Pfeiler der Westintegration und somit eine der politisch umstrittensten Verfassungsänderungen überhaupt. Über *pro* und *contra* wurde in der frühen Bundesrepublik mit einer »Leidenschaft und Erbitterung«<sup>12</sup> diskutiert, die in späteren Jahrzehnten ihresgleichen suchte. Nach den Schrecken des Zweiten Weltkrieges lag für viele die Remilitarisierung Deutschlands vollkommen außerhalb des Vorstellbaren. Zudem sah insbesondere die SPD darin das größte Hindernis für eine baldige Wiedervereinigung. Der damalige Innenminister und spätere Bundespräsident Heinemann verließ erst das Kabinett und dann die CDU, um die einen strikten Neutralitätskurs fahrende Gesamtdeutsche Volkspartei (GVP) zu gründen. Auch der Rat der Evangelischen Kirchen Deutschlands sprach sich eindeutig gegen die Wiederbewaffnung aus, während aus der katholischen Kirche deutlich verhaltenere Kritik zu vernehmen war. Der Widerstand fand seinen symbolischen Höhepunkt im »Deutschen Manifest«. Es wurde von einer im Wesentlichen aus der SPD, den Gewerkschaften und dem protestantischen Bürgertum rekrutierten außerparlamentarischen Protestbewegung mit Persönlichkeiten wie Erich Ollenhauer, Helmut Gollwitzer, Alfred Weber oder Martin Niemöller an der Spitze in der Frankfurter Paulskirche am 29. Januar 1955 verabschiedet, ohne damit am eingeschlagenen Kurs noch irgendetwas ändern zu können.

Ähnlich lief es bei der Notstandsverfassung. Sie veränderte nicht nur einschneidend die Verfassungslage, sondern polarisierte die innenpolitische Debatte und politisierte die Öffentlichkeit, die Universitäten eingeschlossen. Hauptgegner waren bis zuletzt die Gewerkschaften, die angesichts der Großen Koalition gleichsam die Hauptlast der Opposition trugen. Aber auch viele »freischwebende« Intellektuelle engagierten sich in bislang kaum dagewesener Weise. Befürchtungen einer vollständigen autoritären oder gar totalitären Umbildung des Staates gingen um und verbreiteten höchste Alarmstimmung. Die einschlägigen Titel repräsentativer Sammelbände und

Streitschriften wie »Notstand der Demokratie«, »Der totale Notstandsstaat«, »Gefahr im Verzuge« verliehen den tatsächlich empfundenen oder auch politisch dramatisierten Sorgen ebenso beredten Ausdruck wie die denunziatorische Abkürzung der Notstandsgesetze als »NS-Gesetze«. Der Protest gipfelte in einem Sternmarsch nach Bonn im Mai 1968. Die Notstandsgesetzgebung bildete »einen Kristallisationspunkt der Studentenrevolte und der erstmals politisch hervortretenden außerparlamentarischen Opposition«<sup>13</sup>. Nach der Verabschiedung der Notstandsverfassung formte sich der Widerstand teilweise zur Fundamentalopposition um, die nicht lediglich einer Verfassungsnovelle innerhalb des Systems, sondern dem System als solchem galt und in ihrer extremsten Form zum Terror der RAF führte.

### 2. Verfassungskorrektur: Finanzreform (1969)

Von solchen Proteststürmen konnte von der ein Jahr nach der Notstandsverfassung verabschiedeten Haushalts- und Finanzreform keine Rede sein, obwohl auch sie das Gesicht des Grundgesetzes gravierend veränderte<sup>14</sup>. Das Zentrum des komplizierten technischen Regelwerkes bildete das Finanzreformgesetz (21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes), flankiert vom 20. und 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes. Alle drei tragen das Datum vom 12. Mai 1969.

Mit diesem Veränderungsschub wurden nicht bislang ausgesparte Komplexe nachträglich eingefügt, sondern bestehende Regelungen strukturell umgestaltet. Letztlich handelte es sich dabei um die Korrektur der 1949 vor allem auf Druck der Alliierten hin vorgenommenen und weitgehend missglückten Normierungen der Finanzverfassung; zugleich ging es um den Versuch der Modernisierung der finanz- und haushaltspolitischen Elemente. Die Finanzreform »bildete die verfassungspolitische Reaktion auf die Rezession von 1966/67, veränderte die Finanzverfassung und vollzog den Übergang vom dualistischen Föderalismus, der ein effektives Krisenmanagement verhindert hatte, zum kooperativen Föderalismus«<sup>15</sup>. Die damals frisch und modern daherkommenden Leitbegriffe lauteten Planung (insb., aber nicht nur Finanzplanung), Konjunktursteuerung, Wachstumsvorsorge, aktive Wirtschaftspolitik und eben kooperativer Föderalismus – Begriffe, die heute merkwürdig angegraut klingen, weil man ihre Kehrseite (Fehleranfälligkeit von Planungen, Dominanz der Fachbürokratien, Verwischung von Verantwortlichkeiten, Politikblockaden) mittlerweile etwas besser kennt.

### 3. Verfassungsbewährung: Deutsche Wiedervereinigung (1990)

Das Grundgesetz war ursprünglich als Provisorium gedacht, hatte sich dann aber über Jahrzehnte hinweg als stabiles Transitorium erwiesen und galt spätestens in den 1980er Jahren als definitives Staatsgrundgesetz der Bundesrepublik Deutschland – aber immer noch: Westdeutschlands<sup>16</sup>. Dann kam der Fall der Mauer und die deutsche Wiedervereinigung. Sie kam ziemlich unverhofft – und von manchen, darunter prominenten Zeitgenossen, auch unerhofft. Es war zugleich eine große Bewährungsstunde des Grundgesetzes, das aus diesem epochalen Vorgang wiederum nicht unberührt und unverändert hervorging.

Zwar war den meisten rasch klar, dass wegen der sich überschlagenden politischen Ereignisse nicht die Stunde für eine neue Verfassung mit Wahl einer Nationalversammlung und monatelangen Beratungen geschlagen hatte.

Deutlich zu kurz greift aber auch die in der politischen Publizistik wie in der Staatsrechtslehre verbreitete Wendung vom Beitritt der DDR gemäß Art. 23 GG<sup>17</sup>. Zwar hatte es in der Tat eine »Beitrittserklärung« der DDR gegeben, nämlich durch die Volkskammer am 23. August 1990. Aber diese Erklärung bewirkte den Beitritt eben gerade nicht aus sich heraus, sondern beschleunigte nur die politischen Aktivitäten auf beiden Seiten, die Wiedervereinigung herbeizuführen. Nur auf welchem Wege? Durch Annahme des Beitritts, was eine automatische Erstreckung des Geltungsbereichs des Grundgesetzes sowie der gesamten sonstigen Rechtsordnung auf die (ehemalige) DDR zur Folge gehabt hätte? Das galt als dem Osten nicht zumutbar. Die drängenden ökonomischen Probleme und die diffizile innerdeutsche wie außenpolitische Lage machten andererseits rasches Handeln unabweislich und einen zeitraubenden gesamtdeutschen Verfassungsgebungsprozess unmöglich. Es ging um die Realisierung einer einmaligen »historischen Chance«<sup>18</sup>. Nach Durchspielen verschiedener Varianten fand man schließlich die praktikable Lösung im Abschluss eines förmlichen völkerrechtlichen Vertrages zwischen der BRD und der DDR, für dessen Inkrafttreten es bei den zuständigen Verfassungsorganen (Bundestag und Bundesrat hier, Volkskammer dort) der nach den jeweiligen staatsrechtlichen Bestimmungen notwendigen Zustimmung bedurfte<sup>19</sup>. Das bedeutet also: die DDR ist nicht dem Grundgesetz beigetreten, sondern hat mit der Bundesrepublik Deutschland einen regulären

völkerrechtlichen Vertrag über die Wiedervereinigung geschlossen – den Einigungsvertrag, genauer: den »in Berlin am 31. August 1990 unterzeichneten Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands einschließlich des Protokolls und der Anlagen I bis III sowie der in Bonn und Berlin am 18. September unterzeichneten Vereinbarung«<sup>20</sup>. Zwar ist in diesem Vertrag selbst irritierenderweise vom »Wirksamwerden des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes am 3. Oktober 1990« die Rede – doch war Art. 23 in seiner alten Fassung an jenem 3. Oktober gar nicht mehr existent, sondern bereits aus dem Grundgesetz entfernt worden. Frage: Wodurch? Antwort: Durch eben jenen völkerrechtlichen Einigungsvertrag, der neben der Streichung des Beitrittsartikels noch die Präambel, Art. 51 sowie Art. 146 GG veränderte<sup>21</sup>; und diese Grundgesetz-Änderungen traten am 29. September 1990 in Kraft<sup>22</sup>. Lassen wir die besondere verfassungsrechtliche Problematik dieses absoluten Ausnahmefalles einer Verfassungsänderung durch völkerrechtlichen Vertrag hier einmal beiseite, so bleibt als letzte wichtige Präzisierung der gängigen, aber irreführenden Rede vom »Beitritt der DDR« gemäß Art. 23 GG zu erwähnen, dass nicht die DDR, sondern die *uno actu* gebildeten »neuen Bundesländer« Teil der territorial erweiterten Bundesrepublik wurden. Das Grundgesetz ist also weder, wie es Art. 23 a.F. GG vorsah, in unveränderter Gestalt im Beitrittsgebiet in Kraft gesetzt worden, sondern galt für das wiedervereinigte Deutschland in seiner durch den Einigungsvertrag veränderten Gestalt; noch entfaltete es Gültigkeit in der DDR, sondern in den fünf neuen Bundesländern, die durch ihre Wiederbegründung, die an eben jenem 3. Oktober 1990 gemäß Art. 1 Abs. 1 des Einigungsvertrages juristisch wirksam wurde, in der gleichen juristischen Sekunde die alte DDR ablösten, von deren Beitritt man gemeinhin spricht. Insgesamt kann man also nur konstatieren: »In Wahrheit war es eben der völkerrechtliche Einigungsvertrag, der den Beitritt und seine Folgen in einer umfassenden Weise selbst regelte.«<sup>23</sup>

### 4. Verfassungstranszendierung: Europäische Integration (1992 u.ö.)

Eine der im Zuge der Wiedervereinigung vorgenommenen Änderungen des Grundgesetzes bestand in der Streichung von Art. 23 a.F. GG. Es ist ein Vorgang von hoher Sinnfälligkeit, wenn nur zwei Jahre später der frühere Wiedervereini-

gungsartikel zum Europaartikel wurde, der für die Europäische Union an die Stelle des vormaligen »Integrationshebels« (H.-P. Ipsen), Art. 24 GG, trat. Ergänzt und den unionsrechtlichen Gegebenheiten angepasst wurden auch Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG (Kommunalwahlrecht für EU-Ausländer) und Art. 88 (Europäische Zentralbank). Des Weiteren ist auf den EU-Ausschuss des Bundestages (Art. 45 GG) und die Europakammer des Bundesrates (Art. 52 Abs. 3a GG) zu verweisen.

Die hier deutlich werdende Europäisierung des Grundgesetzes markiert den gewichtigen Vorgang sukzessiver Transzendierung des nationalen Verfassungsrechts durch das vorrangige Recht der Europäischen Union. Lange Zeit war dieser Prozess eher inkremental verlaufen und in seinem grundstürzenden Charakter wenig beachtet worden. Spätestens seit dem Vertrag von Maastricht und der einschlägigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1993<sup>24</sup> aber sind alle aus dem Dornröschenschlaf erwacht. Man sieht jetzt deutlicher, dass das Grundgesetz – in den Worten Konrad Hesses – in gewisser Weise über sich selbst hinausweist<sup>25</sup>.

Das kommt nicht allein in den sichtbaren Verfassungstextänderungen zum Ausdruck. Der europäische Integrationsprozess bringt auch ohne Textänderung vielfältige Phänomene der Überlagerung und stillschweigenden Deutungsveränderung grundgesetzlicher Normen hervor. Wegen des (freilich nicht grenzenlosen) Vorranges des europäischen Unionsrechts kann nun geschehen und geschieht, was Art. 79 Abs. 1 GG<sup>26</sup> mit seinem Gebot der ausdrücklichen Textänderung eigentlich verhindern will: Es kommt zu stummen Verfassungsänderungen. Ein Beispiel: Art. 19 Abs. 3 GG gewährt ausdrücklich nur inländischen juristischen Personen Grundrechtsschutz. Doch gebieten es die Grundfreiheiten der EU-Verträge, dass Inland hier in wortlautübersteigender Weise gelesen werden muss als – das Territorium der Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>27</sup>. Die Beispiele ließen sich vermehren. Fatal hieran ist, dass der Text des Grundgesetzes die Verfassungslage nicht mehr verlässlich wiedergibt. Allerdings ist dies keineswegs zwingend und immer der Fall. Zuweilen werden die europarechtlich induzierten Veränderungen des Grundgesetzes explizit ausgewiesen, so wie etwa bei den oben genannten Art. 28, 88 GG oder bei Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG, der das früher strikte Auslieferungsverbot Deutscher an das Ausland für Mitgliedstaaten der Europäischen Union einschränkt. Damit berühren wir bereits das Thema der Grundrechtsrestriktionen.

## 5. Grundrechtsrestriktionen: Art. 16 (1993), Art. 13 (1998)

Abgesehen von der Änderung des Art. 10 GG im Zuge der Notstandsgesetzgebung hat es im Grundrechtsabschnitt lange Zeit zwar Klarstellungen und Erweiterungen, aber kaum deutlich sichtbare Restriktionen gegeben. Diese Zurückhaltung dürfte nicht zuletzt der besonders sensiblen Materie geschuldet sein. Von daher wurde es von vielen als Alarmsignal gewertet, dass in den 1990er Jahren mit dem sog. Asylkompromiss 1993 und der Absicherung des Großen Lauschangriffs 1998 zwei markante Grundrechte in restriktiver Weise verändert wurden<sup>28</sup>. Beide Maßnahmen waren denn auch politisch wie verfassungsrechtlich äußerst umstritten, gegen beide wurde der Vorwurf eines Verstoßes gegen die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG erhoben, und zwar in Gestalt der angeblichen Verletzung der unantastbaren Menschenwürde. Das Vorbringen blieb freilich erfolglos, weil das Bundesverfassungsgericht eine derartige Verletzung zu Recht nicht erkennen konnte<sup>29</sup>. Als überzogen erwiesen sich auch nicht wenige Stellungnahmen, die hier schon eine Art von Grundrechtsdämmerung witterten.

Schon die äußere Gestalt beider Novellen ließ allerdings eine Tendenz deutlich werden, die uns im Folgenden näher beschäftigen soll. Denn die Einfügungen sind hier – und eben nicht nur hier – sehr umfangreich und außerordentlich detailliert geraten. Art. 13 GG hat sich im Umfang verfünffacht. Der neue Asylrechts-Artikel 16a GG zählt 280 Wörter, während sein Vorgänger schlicht lautete: »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.«<sup>30</sup> Er ist also 70-mal so lang wie die ursprüngliche Fassung! Ein stets vorsichtig formulierender und abgewogen urteilender Staatsrechtslehrer wie Hartmut Maurer hat seinerzeit mit Blick hierauf deutliche Kritik formuliert: Solche Änderungen »mit ihren langwierigen und komplizierten Regelungen stören den Gesamteindruck des auf knappe und einprägsame Bestimmungen angelegten Grundgesetzes.« Und mehr noch: »Sie beeinträchtigen nicht nur die sprachliche Dignität und die stilistische Ästhetik, sondern auch die Verständlichkeit und damit die Akzeptanz der Verfassung.«<sup>31</sup>

## 6. Föderalismusreformen I und II (2006, 2009)

Seit damals hat sich die hier zutage tretende beklagenswerte Tendenz zur Aufblähung, Überreglementierung und Detailverliebtheit noch einmal dramatisch verschärft. Schauen wir uns beispielhaft das am 1. September 2006 in Kraft getretene

»Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c)« an, besser bekannt als »Föderalismusreform I«<sup>32</sup>. Schon der Name dieses Gesetzes macht noch einmal deutlich, dass die mehr als 60 GG-Änderungen nicht etwa 60 punktuelle Eingriffe in die Verfassung meinen (so wie bei den US-amerikanischen amendments), sondern dass es sich um über 60 verfassungsändernde Gesetze handelt, von denen die allermeisten stets mehrere, zuweilen ein halbes Dutzend oder gar mehr GG-Normen aufgehoben, eingefügt oder modifiziert haben. Der Gesamttext des Grundgesetzes hat sich dadurch in etwa verdoppelt.

Die Föderalismusreform I kann den zweifelhaften Ehrentitel des bislang umfangreichsten Änderungsgesetzes für sich in Anspruch nehmen. Deren Ziel war es, das Verhältnis von Bund und Ländern klarer, transparenter und letztlich konfliktfreier zu gestalten. Das ist zweifelsohne absolut begrüßenswert, wenngleich auch nicht wirklich überzeugend gelungen. Doch ganz unabhängig von inhaltlichen Fragen fallen hier schon beim ersten Blick Länge und Detailliertheit der neuen Artikel störend ins Auge; zudem wirkt eine verfassungsrechtlich periphere Norm wie § 6 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes im Textkorpus des Grundgesetzes (Art. 125c Abs. 2 Satz 2) schlicht deplatziert. Auch Art. 93 Abs. 2 (Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes) sowie Art. 104a Abs. 6 und Art. 109 Abs. 5 (Haftungsquoten von Bund und Ländern für die Verletzung supranationaler Pflichten) hätte eine Beschränkung auf das Wesentliche gutgetan. Nur schwer verständlich ist schließlich Art. 125b Abs. 1 Satz 3 mit seinen nach Ziffern gestaffelten Fristen für abweichende Landesgesetze geraten. Die Mängelliste ließe sich verlängern.

Drei Jahre später wurde mit der »Föderalismusreform II« das nächste umfangreiche Grundgesetzänderungsvorhaben verabschiedet<sup>33</sup>. Ihm wurde von prominenter Seite (nämlich vom seinerzeitigen Bundestagspräsidenten Norbert Lammert) zu Recht attestiert, es sei eine Zumutung, im Grunde indiskutabel und versündige sich an der Ästhetik der Verfassung. Man mag auf die schiere Länge der Vorschriften (siehe statt aller Art. 143d), die in ihnen enthaltenen Redundanzen (vergleiche Art. 104b Abs. 1 Satz 2, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6) sowie die Fragwürdigkeit der Nennung von festen Eurobeträgen (Art. 143d Abs. 2) verweisen; befremdlich ist auch die detaillierte Regelung von bisher Selbst-

verständlichem wie der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Informationstechnik (Art. 91c).

Es zeigt sich hier vor allem als fatale Folge der detailfreudigen Regelungen, dass jede Änderung der tatsächlichen oder politischen Verhältnisse wiederum deren Revision notwendig erscheinen lässt. So überrascht es nicht, dass auf die Föderalismusreform I die Föderalismusreform II folgte und manche von einer Föderalismusreform III träumen, wobei es sich hier womöglich eher um einen Alptraum handelt. Die Reform der Reform zieht offenbar deren Reform zwingend nach sich. Mit alledem sind wir längst bei der kritischen Analyse angelangt.

### III. Kritische Analyse der Veränderungsgeschichte

#### 1. Befund: Tendenz zur Überfrachtung und Kleinteiligkeit

Der Befund ist eindeutig. Die Verfassungsänderungen der letzten Jahrzehnte zeichnen sich ganz überwiegend durch eine beklagenswerte Tendenz zur Redseligkeit, Kurzatmigkeit, Überfrachtung und Kleinteiligkeit aus. Dabei sei nicht verkannt, dass gerade im Bund-Länder-Verhältnis die Verteilung der Kompetenzen zwangsläufig eine oft technisch-formale Angelegenheit ist. Das aber kann die Ausuferungstendenzen weder erklären noch rechtfertigen. Die bislang letzte Verfassungsänderung (vom 28. März 2019, von der Öffentlichkeit so unbemerkt wie zahllose andere auch) betrifft erneut die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern, führt einen neuen Art. 104d GG ein und unterwirft die Art. 104b bis 104c sowie Art. 125c Veränderungen<sup>34</sup>. Mit Blick auf die in jüngerer Zeit um sich greifende alberne Praxis in Berlin, Gesetze nach Kindergartenmanier mit hübschen Namen wie »Gute-Kita-Gesetz« zu schmücken (man wartet eigentlich nur noch auf das »Gute-Laune-Gesetz«), hat Hans-Günter Henneke diese letzte GG-Änderung in einem Zeitschriftenaufsatz behandelt und seinem Beitrag den sarkastischen Titel gegeben: »Das schlechte, schwache und respektlose Finanzverfassungsverhunzungsgesetz (Art. 104b–d, 125c GG)«<sup>35</sup>. Man merkt schon, hier rauft sich ein anerkannter Verfassungsrechtler und kundiger Verwaltungspraktiker (Henneke ist langjähriger Geschäftsführer des Deutschen Landkreistages) die Haare, weil er diesen Umgang mit dem Grundgesetz nicht mehr ansehen mag. Er steht nicht allein.

Ein Irrtum wäre es auch zu glauben, es handele sich bei alledem »nur« um eine Stilfrage, also ein ästhetisches Problem. Erstens wäre das schon schlimm genug, denn es gibt eben auch einen Stil des Rechts, nicht zuletzt des Verfassungsrechts<sup>36</sup>. Bei der Lektüre der Beratungen in der Weimarer Nationalversammlung 1919 wie auch im Parlamentarischen Rat 1948/49 wird einem ganz deutlich, wie man nicht allein um die Sache, sondern immer auch um die bessere, angemessenere, ja nicht selten: schönere Formulierung gerungen hat. Aber der Schaden ist dennoch nicht nur ein ästhetischer.

Denn der Stilbruch zieht gravierende Sachprobleme nach sich. Die Überfrachtung der Verfassungsurkunde mit absolut peripheren Regelungen (lies Art. 91c Abs. 2 zu Vereinbarungen über das Zusammenwirken in der Informationstechnik; apart auch Art. 115 Abs. 2 Satz 4 und 5 zu Kontrollkonten und Konjunkturbereinigungsverfahren) kann alternativ zwei gleichermaßen nachteilige Konsequenzen nach sich ziehen: Entweder sorgt sie dafür, dass in Ermangelung der erforderlichen Zweidrittelmehrheiten selbst dringend gebotene Änderungen solcher Bestimmungen unterbleiben, die man nach ihrer Relevanz besser auf der Gesetzes- oder gar Verordnungsebene angesiedelt hätte. Verfügt man hingegen über die nötigen Mehrheiten, so wird die Verfassung unter steten Änderungsdruck gesetzt, weil derart kleinteilige Normen periodische Anpassungen erfordern, die ihrerseits die nächste Novellierung notwendig machen. Es ist in diesem Zusammenhang mehr als bezeichnend, dass durch die Föderalismusreform II mit Art. 109 Abs. 5 GG eine Norm angepasst wurde, die sich gerade einmal der »Föderalismusreform I« verdankt hatte. Aktuell denken manche schon über eine Föderalismusreform III nach, mit der wiederum manche Ergebnisse der Föderalismusreform II korrigiert werden sollen. Eine solche rasche Abfolge von Verfassungsänderungen desavouiert aber den Respekt vor der Verfassung und damit letztlich ihre Stabilität. Geboten ist hingegen eine Besinnung auf die Grundlagenfunktion einer Verfassung und ihrer Natur als einer Rahmenordnung. Die Verfassung soll den politischen Prozess organisieren und reglementieren, soll Spielregeln für den Wettbewerb aufstellen. Sie sollte gerade nicht dazu missbraucht werden, in ihr mühsam errungene Kompromisse zwischen den politischen Parteien (und oft auch zwischen Bund und Ländern), die der wahre Grund für die ausufernde Detailliertheit vieler Bestimmungen sind, zu verankern. Eine solche Überfrachtung verfehlt den Sinn der Verfassung als einer Grund- und Rahmenordnung,

die dadurch zur beliebigen Manövriermasse für die Durchsetzung politischer Kompromisse degeneriert.

## 2. Ursache: Verfassungsänderung als Erscheinungsweise der Gesetzgebung

Die Ursache für den erhobenen Befund lässt sich unschwer ausmachen. Das Grundgesetz ist nämlich nicht zuletzt deshalb so *oft* geändert worden, weil es so *leicht* zu ändern ist.

Und es ist so leicht zu ändern, weil Verfassungsänderung sich ganz als »Erscheinungsweise der Gesetzgebung« (Peter Badura) darstellt. Soll heißen: Für die Änderung des Grundgesetzes gibt es kein besonderes Verfahren; hier handeln keine anderen als die regulären legislativen Akteure Bundestag und Bundesrat; es sind keine abweichenden Fristen oder sonstige Besonderheiten gegenüber dem normalen Prozess der Gesetzgebung vorgesehen – mit Ausnahme des Erfordernisses der Zweidrittelmehrheit. Das ist die einzige Besonderheit gegenüber dem einfachen Legislativverfahren. Der gesamte Prozess bleibt somit völlig und allein in der Hand der regulären gesetzgebenden Faktoren von Bundestag und Bundesrat. Und damit bleiben sie *de facto* ganz in der Hand der politischen Parteien.

Brun-Otto Bryde, ehemaliger Verfassungsrichter und Staatsrechtslehrer, hat in seiner Habilitationsschrift in verfassungshistorischer Perspektive angemerkt, dass eine derartige Monopolisierung der Verfassungsänderung bei den Trägern der gesetzgebenden Gewalt in demokratischen Verfassungsstaaten relativ selten vorkommt und eher in der konstitutionellen Verfassungstradition steht<sup>37</sup>.

Eine solche Annäherung von Gesetzgebung und Verfassungsänderung ist aber auch und vor allem im Verfassungsvergleich höchst ungewöhnlich<sup>38</sup>. Fast alle demokratischen Staaten kennen besondere Erfordernisse und Voraussetzungen, prozedurale oder sachliche Erschwernisse für eine Verfassungsrevision: sei es, dass das Initiativrecht besonders geregelt ist; sei es, dass der Prozess mit der Auflösung des Parlaments gekoppelt ist; sei es, dass mehrere Abstimmungen mit zeitlichen Intervallen erforderlich sind. Am stärksten verbreitet ist das obligatorische oder fakultative Referendum, also ein positives Votum des Volkes, so etwa in Dänemark, Frankreich, Italien, in Österreich, Polen und der Schweiz, in Spanien und der Türkei. Auch die meisten Verfassungen der Bundesländer sehen eine Volksbeteiligung vor.

Der Rückbezug auf das Volk, so hat es Johannes Masing (amtierender Verfassungsrichter und Staatsrechtslehrer) vor gut zehn Jahren in einem instruktiven Aufsatz ausgedrückt, bildet in verfassungsvergleichender wie verfassungsgeschichtlicher Sicht einen geradezu »klassischen Baustein demokratischer Verfassungsänderung«<sup>39</sup>.

Liegt diese hingegen allein in der Hand der üblichen gesetzgebenden Faktoren, so lässt das womöglich bei den Politikern selbst das Gefühl für die qualitative Differenz von Gesetzgebung und Verfassungsänderung auf die Dauer absterben. Die Geschwindigkeit und Leichtigkeit, mit der in den letzten Jahren, ja letzten Monaten ein wieder einmal nach zähem Ringen erzielter Kompromiss mit einer Änderung des Grundgesetzes ermöglicht und besiegelt wird, ist geradezu schwindelerregend<sup>40</sup>. Und sie zeigt wieder einmal, dass es für die Durchsetzung einer Grundgesetzänderung faktisch ausreicht, wenn die Spitzen der politischen Parteien sich einig sind. Alles andere läuft dann in den gewohnten Bahnen der Gesetzgebung, unbehindert von anderen Mit- oder gar Vetospielern.

### 3. Therapie: Einschaltung anderer Akteure

Gibt es eine Therapie für diese Krankheit? Bei unveränderter Verfassungslage bleibt wohl nur der Weg des Appells und der dringenden Mahnung an den verfassungsändernden Gesetzgeber, achtsamer, sorgsamer, respektvoller und angemessener mit der Verfassung umzugehen, sich ihrer Grundlagenfunktion wieder stärker bewusst zu werden und ihrer Natur als einer Rahmenordnung Rechnung zu tragen. Nochmals: Die Verfassung soll den politischen Prozess organisieren und reglementieren, soll Spielregeln für den Wettbewerb aufstellen, aber sie soll nicht selbst kleinteilige und hochgradig differenzierte Detailregelungen vornehmen und so punktuelle Politikkompromisse zementieren. Das verfehlt den Sinn der Verfassung als einer Grund- und Rahmenordnung.

Auch mehr Gespür und Sorgfalt für die ästhetische Dimension wäre wünschenswert. Man kann nicht bei Verfassungsfeiern und anderen Festakten die schöne Sprache des Grundgesetzes loben, wenn man selbst an der Verabschiedung solcher monströsen Wortungetüme und Anschläge auf den guten Sprachgeschmack wie Art. 125c Abs. 2 oder 143g GG mitgewirkt hat.

Nötig ist aber vor allem eine verstärkte Rückbesinnung auf die Differenz von normaler Gesetz-

gebung und Verfassungsänderung. Verfassungsänderung darf nichts Selbstverständliches, nichts Alltägliches werden, das man sozusagen im politischen Tagesgeschäft miterledigt.

Freilich dürften das alles fromme Wünsche bleiben, weil sich letztlich wieder der politische Wille und die vermeintlichen oder tatsächlichen Zwänge der Politikgestaltung im Parteienstaat Bahn brechen werden. Wirkliche und durchgreifende Abhilfe könnte nur eine Revision des Art. 79 Abs. 2 GG selbst schaffen. Die Verfassungsänderung müsste dem Monopol der gesetzgebenden Faktoren entzogen und andere Akteure ins Spiel gebracht werden. Das ist, wie erwähnt, bei verfassungsvergleichender Betrachtung neben vielen anderen Faktoren (andere Fristen, besonderes *Procedere*, mehrfache Abstimmungen etc.) die am stärksten verbreitete Erschwerung der Verfassungsänderung: die Beteiligung anderer Akteure als der üblichen gesetzgebenden Institutionen, insbesondere: das Volksreferendum. Das Erfordernis der Zustimmung des Volkes zur Änderung der Verfassung wäre auch kein Fremdkörper im Grundgesetz – im Gegenteil. Ist es doch kein Zufall, dass im Verfassungsentwurf des Herrenchiemseer Konventes ein solches Referendum für Verfassungsänderungen ganz selbstverständlich und ausdrücklich vorgesehen war<sup>41</sup>. Auch in den darauf folgenden Beratungen des Parlamentarischen Rates blieb dieses Erfordernis lange Zeit unangetastet, bis es Anfang 1949 erst von einem obligatorischen Referendum zu einem fakultativen schrumpfte, um dann in der dritten Lesung des Hauptausschusses vom 10. Februar 1949 gänzlich zu entfallen, ohne dass es dafür eine nähere Begründung gegeben hätte. Man würde also in gewisser Weise zu den Anfängen zurückkehren und zu einer weitverbreiteten Praxis demokratischer Verfassungsstaaten übergehen. Und man würde der seit 1946 unveränderten Regelung der Bayerischen Verfassung folgen. Hier gilt seit eh und je: Keine Verfassungsänderung ohne die Zustimmung des Volkes (vgl. Art. 75 Abs. 2 BayVerf). Die Bayerische Verfassung ist wohl nicht zufällig von solchen Entstellungen und Verunzierungen, wie sie das Grundgesetz seit langem zu erleiden hat, verschont geblieben.

### Anmerkungen:

<sup>1</sup> Zum Folgenden näher H. Dreier, *Gilt das Grundgesetz ewig? Fünf Kapitel zum modernen Verfassungsstaat*, 2009, S. 37 ff. m.w.N.

<sup>2</sup> J. Masing, *Zwischen Kontinuität und Diskontinuität: die Verfassungsänderung*, in: *Der Staat* 44 (2005), S. 1 ff. (4).

<sup>3</sup> G. Stourzh, *Wege zur Grundrechtsdemokratie*, 1989, S. 57.

<sup>4</sup> Nicht behandelt werden wichtige, aber eher punktuelle Einfügungen wie Art. 20a GG (Umwelt- und Tierschutz) oder die Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG.

<sup>5</sup> Siehe die knappen Bemerkungen unter II.4.

<sup>6</sup> Dazu näher H. Dreier, in: ders. (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 79 I Rn. 38 ff.

<sup>7</sup> Siehe nur H. Hofmann, *Die Entwicklung des Grundgesetzes von 1949 bis 1990*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 3. Aufl. 2003, § 9 Rn. 37 ff.

<sup>8</sup> Zum folgenden Abschnitt ausführlicher H. Dreier, *Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Deutschland*, in: A. v. Bogdandy/P. Cruz Villalón/P. M. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. I, 2007, § 1 Rn. 50 ff.; einige Passagen werden wörtlich übernommen.

<sup>9</sup> Hofmann, *Entwicklung* (Fn. 7), § 9 Rn. 48.

<sup>10</sup> K. Hesse, *Die Verfassungsentwicklung seit 1945*, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, Bd. I, 2. Aufl. 1995, § 3 Rn. 19.

<sup>11</sup> Auch hierzu ausführlicher Dreier, *Grundlagen* (Fn. 8), § 1 Rn. 71 ff.; erneut werden einige Passagen übernommen.

<sup>12</sup> W. Benz, *Die Gründung der Bundesrepublik. Von der Bizone zum souveränen Staat*, 5. Aufl. 1999, S. 150.

<sup>13</sup> W. Heun, in: H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Vorb. zu Art. 115a–115l, Rn. 11.

<sup>14</sup> Konzentrierter Überblick zur Gesamtentwicklung: W. Heun, in: Dreier, *GGK III* (Fn.13), Vorb. zu Art. 104a–115, Rn. 6 ff.

<sup>15</sup> D. Grimm, *Das Grundgesetz nach vierzig Jahren*, in: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 1989, S. 1305 ff. (1307). Zum Wandel des föderalen Systems eingehend Hofmann, *Entwicklung* (Fn. 7), § 9 Rn. 74 ff. (»Vom Trennsystem über die Mischverwaltung zum Verbundsystem des kooperativen Föderalismus«).

<sup>16</sup> Zum folgenden näher H. Dreier, *Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates*, 2014, S. 433 ff.

<sup>17</sup> Die folgenden Erläuterungen stützen sich wesentlich auf: H. Hofmann, *Zur Verfassungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 6 (1995), S. 155 ff. (156 ff.); Dreier, *Idee und Gestalt* (Fn. 16), S. 439 ff.

<sup>18</sup> BVerfGE 82, 316 (321).

<sup>19</sup> Auf der Seite der Bundesrepublik war es das Zustimmungsgesetz zum Einigungsvertrag vom 23. September 1990, abgedruckt in: *BGBI.* II, S. 885.

<sup>20</sup> So Art. 1 des Einigungsvertragsgesetzes.

<sup>21</sup> Das sind die sog. »beitrittsbedingten Änderungen des Grundgesetzes«, aufgezählt in Art. 4 des Einigungsvertrages (*BGBI.* 1990 II, S. 890); auch Art. 135a und Art. 143 GG wurden revidiert.

<sup>22</sup> Das ergibt sich aus der Bekanntmachung vom 16. Oktober 1990 (*BGBI.* II S. 1360).

<sup>23</sup> Hofmann, *Verfassungsentwicklung* (Fn. 17), S. 158.

<sup>24</sup> BVerfGE 89, 155.

<sup>25</sup> K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl. 1995, Rn. 111.

<sup>26</sup> Satz 1 lautet: »Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt.«

<sup>27</sup> Siehe die Erläuterung bei H. Dreier, in: ders. (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 19 III Rn. 83 ff.

<sup>28</sup> Zum folgenden näher Dreier, *Grundlagen* (Fn. 8), § 1 Rn. 67 ff., 75.

<sup>29</sup> BVerfGE 94, 49 – *Sichere Drittstaaten*; BVerfGE 109, 279 – *Großer Lauschangriff*.

<sup>30</sup> Die Ursprungsfassungen der Grundgesetz-Artikel sowie ihr aktueller Wortlaut sind ausgewiesen in der von Horst Dreier und Fabian Wittreck herausgegebenen Textausgabe (mittlerweile 12. Aufl. 2019).

<sup>31</sup> Beide Zitate: H. Maurer, *Verfassungsänderung im Parteienstaat*, in: *Festschrift für Martin Heckel zum 70. Geburtstag*, 1999, S. 821 ff. (822).

<sup>32</sup> *BGBI.* 2006 I S. 2034.

<sup>33</sup> *BGBI.* 2009 I S. 2248.

<sup>34</sup> *BGBI.* I S. 404.

<sup>35</sup> H.-G. Henneke, in: *Der Landkreis* 3/2019, S. 95 ff.

<sup>36</sup> Siehe etwa J. Isensee, *Vom Stil der Verfassung*, 1999.

<sup>37</sup> B.-O. Bryde, *Verfassungsentwicklung. Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 1982, S. 54.

<sup>38</sup> Zum folgenden konkrete Beispiele und Nachweise bei H. Dreier, in: ders., GGK II (Fn. 6), Art. 79 II Rn. 9 ff.

<sup>39</sup> Masing, Kontinuität (Fn. 2), S. 8; ähnlich schon Bryde, Verfassungsentwicklung (Fn. 37), S. 55.

<sup>40</sup> Anspielung auf den politischen Kompromiss zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts, der eine weitere Änderung des Grundgesetzes erforderlich macht. Der Referentenentwurf

vom Juni 2019 sieht ein »Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b)« vor. Mit der Verabschiedung ist zu rechnen.

<sup>41</sup> Nachweise hierfür und für den nächsten Satz: Dreier (Fn. 38), Art. 79 II Rn. 5. 

# Das Grundgesetz und die Gleichberechtigung

Von Prof. Dr. Ute Sacksofsky, M.P.A. (Harvard), Vizepräsidentin des Hessischen Staatsgerichtshofes und Professorin für Öffentliches Recht an der Johann Wolfgang Goethe-Universität

Evangelische Akademie Tutzing, 22. Juni 2019

»Männer und Frauen sind gleichberechtigt« – so steht es in Art. 3 Abs. 2 GG. Einfach und klar klingt es, aber Streit begleitete die Gleichberechtigung von Anfang an. Die Aufnahme des Gleichberechtigungssatzes in das Grundgesetz war kein Selbstläufer. In der Sitzung des Hauptausschusses vom 3.12.1948 wurde der Antrag der SPD-Fraktion, »Männer und Frauen sind gleichberechtigt« in das GG aufzunehmen, mehrheitlich abgelehnt. Aber diese Ablehnung mobilisierte Frauen und Frauenverbände. Die Abgeordneten erhielten zahlreiche Briefe und entrüstete Telegramme, ein wahrer »Sturm der Empörung« brach los, wie Zeitzeugen formulierten. Daraufhin änderte sich die Position der CDU und die Gleichberechtigung von Männern und Frauen fand Eingang in das Grundgesetz.

In diesem Vortrag möchte ich Ihnen einen Überblick über den Inhalt dieses Grundrechts geben. Dies geschieht in zwei Schritten. In einem ersten Abschnitt stelle ich zwei unterschiedliche Konzeptionen von Gleichberechtigung vor: formale und materiale Gleichberechtigung. Im zweiten Abschnitt betrachten wir zwei Rechtsfiguren zur Bekämpfung von Diskriminierung näher, in denen die beiden unterschiedlichen Konzeptionen von Gleichberechtigung zum Tragen kommen; in diesem Teil gehe ich dann auch auf aktuelle Probleme ein.

## I. Zwei Konzepte von Gleichberechtigung

Gleichberechtigung kann in zweifacher Weise verstanden werden: als formale und als materiale Gleichberechtigung. Ich stelle zunächst das Verständnis formaler Gleichberechtigung dar, welches auch chronologisch gesehen das ursprüngliche Verständnis war. Sodann folgt ein kleiner Exkurs zu Gleichheit allgemein, um zwei verschiedene Gehalte der Gleichheit näher zu erläutern. Damit ist der dritte Schritt vorbereitet: Ein Verständnis materialer Gleichberechtigung kann entwickelt werden.

## 1. Formale Gleichberechtigung

Formale Gleichberechtigung bedeutet, dass das Merkmal Geschlecht im Recht nicht vorkommen darf. Es darf also keine Rechtsnorm an das Merkmal Geschlecht anknüpfen. Rechtsnormen dürfen nicht Männern und Frauen unterschiedliche Rechte oder Pflichten zuweisen. Ein solches Verständnis kann man auch als Differenzierungsverbot bezeichnen.

Um den Inhalt formaler Gleichberechtigung, seine Leistungsfähigkeit und seine Grenzen zu erläutern, lohnt ein Rückblick in die 1950er Jahre. Der wichtigste Grund für den Streit um die Aufnahme des Gleichberechtigungssatzes in das Grundgesetz war das Familienrecht. 1949 galt noch das alte, patriarchale Familienrecht des BGB in seiner ursprünglichen Fassung. Danach stand dem Manne die Entscheidung in allen das gemeinschaftliche eheliche Leben betreffenden Angelegenheiten zu (§ 1354), das Vermögen der Frau wurde durch die Eheschließung der Verwaltung und Nutznießung des Mannes unterworfen (§ 1363), er konnte ihr Arbeitsverhältnis kündigen, »wenn sich ergibt, daß die Thätigkeit der Frau die ehelichen Interessen beeinträchtigt« (§ 1358). Der Vater entschied über alles, was Kinder betraf (§§ 1634, 1627).

Zur Änderung insbesondere dieser Vorschriften wurde dem Gesetzgeber – im Grundgesetz selbst (Art. 117 Abs. 1 GG) – etwas Zeit, nämlich bis zum 31. März 1953, eingeräumt. Doch der 1. April 1953 kam und nichts war geschehen. In dieser Situation standen Gerichte vor einer schwierigen Situation: Sie mußten weiterhin familienrechtliche Streitigkeiten entscheiden, hatten aber kein gleichberechtigungskonformes Recht zur Verfügung. Manche Gerichte waren daher geneigt, das bestehende Familienrecht einfach weiter anzuwenden und den Gleichberechtigungssatz zum bloßen Programmsatz herabzustoßen. Doch das Bundesverfassungsgericht schob dieser Haltung einen Riegel vor: In seiner ersten Entscheidung zur Gleichberechtigung im Jahr 1953 erklärte es, dass die Gleichberechtigung von Männern und Frauen unmittelbar gelten sollte:

»Die politische Frage, ob die in Art. 3 Abs. 2 und 3 genannten Ungleichheiten einen beachtlichen Grund für Differenzierungen im Recht abgeben – worüber erfahrungsgemäß verschiedene Meinungen möglich sind –, ist damit verfassungskräftig verneint. Ob der Geschlechtsunterschied heute noch als rechtlich erheblich anzusehen ist, kann daher nicht mehr gefragt werden; diese Frage überhaupt stellen hieße, in einem *circulus vitiosus* die vom Grundgesetz bereits getroffene Entscheidung in die Hände des einfachen Gesetzgebers zurückspielen und Art. 3 Abs. 2 (3) GG seiner rechtlichen Bedeutung entkleiden.«<sup>1</sup>

Mit dieser Formulierung hat das Bundesverfassungsgericht das Konzept formaler Gleichheit anschaulich beschrieben. Sein Inhalt: Das Merkmal »Geschlecht« darf in der Rechtsordnung nicht verwendet werden.

Nur am Rande sei bemerkt, dass das BVerfG ein solches Verständnis formaler Gleichheit in den fünfziger Jahren freilich noch nicht konsequent umsetzte, sondern Ausnahmen zuließ: Im Hinblick auf die »objektiven biologischen oder funktionalen (arbeitsteiligen) Unterschiede« hat es Differenzierungen zwischen Männern und Frauen erlaubt. Die Frage nach den objektiven biologischen oder funktionalen Unterschieden wurde zum Hauptprüfungskriterium, dem Dreh- und Angelpunkt jeder Entscheidung.

In den fünfziger Jahren wurde noch eine Vielzahl solcher objektiver biologischer und funktionaler Unterschiede vom Gericht anerkannt, freilich – und das möchte ich betonen – zumeist nur in Formulierungen – im Ergebnis brachten die Entscheidungen die Gleichberechtigung deutlich voran.

Im Laufe der siebziger und achtziger Jahre wurde die Reichweite der Ausnahme dagegen immer enger gefasst. Ende der achtziger Jahre war formale Gleichberechtigung also weitgehend verwirklicht. Wäre man bei diesem Verständnis von Gleichberechtigung stehen geblieben, hätte sich Art. 3 Abs. 2 GG sozusagen erledigt. Das Grundrecht der Gleichberechtigung hätte keine Relevanz mehr besessen, obwohl offensichtlich war, dass Frauen tatsächlich in vielfacher Hinsicht weiter benachteiligt waren. Es war also an der Zeit zu fragen, ob es dabei bleiben sollte, Gleichberechtigung nur formal zu deuten.

## 2. Zwei Gehalte der Gleichheit

Um dieser Frage nachzugehen und ein neues Verständnis von Gleichberechtigung zu entwickeln, konnte man auf allgemeine Überlegungen zu Gleichheit zurückgreifen. Gleichheit wird in der Philosophiegeschichte schon seit langem als komplexes Konzept behandelt. Vielen Menschen ist dies nicht bewusst. Ihnen scheint eindeutig, dass Gleichheit die Zuordnung derselben Rechte oder Pflichten für alle Menschen meint. Geschwister werden gleich behandelt, wenn der Kuchen in gleich große Stücke geteilt wird. Doch Gleichbehandlung bedeutet nicht immer formale Gleichbehandlung. Bereits Aristoteles unterschied mit der ausgleichenden und der austeilenden Gerechtigkeit verschiedene Erscheinungsformen.

Es gibt zahlreiche Konstellationen, in denen formale Gleichbehandlung ungerecht und damit ungleich ist. Ein Beispiel hierfür ist die Kopfsteuer, bei der jeder Mensch die absolut gleiche Summe an Steuern bezahlt; sie verstößt offensichtlich gegen unseren Begriff der Steuergerechtigkeit. Gleichheit darf daher nicht mit identischer Behandlung im Sinne formaler Gleichbehandlung verwechselt werden. Gerade weil Menschen unterschiedlich sind, kann formale Gleichbehandlung zu erheblich unterschiedlichen Auswirkungen und damit zu Ungerechtigkeit führen, wie es schon in dem berühmten Satz von Anatole France zum Ausdruck kommt: »Das Gesetz in seiner majestätischen Gleichheit verbietet sowohl den Reichen wie auch den Armen, unter Brücken zu schlafen, in den Straßen zu betteln und Brot zu stehlen.«

Wendet man diese Überlegungen in eine Antidiskriminierungsperspektive, sind zwei Formen eines Rechts auf Gleichheit zu unterscheiden. Die erste Form ist das Recht auf gleiche Behandlung, d.h. das Recht auf eine gleiche Verteilung einer Chance, Ressource oder Last. Die zweite Form umfasst das Recht, als ein Gleicher behandelt zu werden. Eine Behandlung als Gleicher bedeutet, auf dieselbe Weise mit Achtung und Rücksicht behandelt zu werden wie jeder andere. Stellen wir uns vor, Eltern schenken ihren beiden Kindern jeweils ein Spielzeugauto – auf den ersten Blick eine Gleichbehandlung. Ist aber eines der Kinder 14 Jahre alt und das andere drei, wird sich das Ältere durch das Geschenk nicht gleich behandelt fühlen. Deshalb ist dieses zweite Recht, das Recht der Behandlung als Gleiche, so zentral. Es geht darum, dass auch der Maßstab, nachdem »gleich« behandelt wird, selbst »gleich« sein

muss, d.h. die Perspektiven und Interessen aller Personen berücksichtigt.

### 3. Gleichberechtigung – material verstanden

Die Einsicht, dass allein die Entfernung aller explizit an das Merkmal Geschlecht anknüpfenden Normen die Benachteiligung von Frauen nicht beseitigte, führte zu einem neuen Verständnis von Gleichberechtigung. Dieses Verständnis wurde zunächst in den USA entwickelt, ich habe es in Anlehnung an Catharine A. MacKinnon »Dominierungsverbot« genannt.

Zunächst ging es darum, ein komplexeres Verständnis von Diskriminierung zu entwickeln. Diskriminierung ist nicht formal und zufällig – mal werden Männer, mal Frauen diskriminiert –, sondern in einer jeweiligen Gesellschaft sind es ganz bestimmte Gruppen, die diskriminiert werden. Dem liegt meistens eine langanhaltende Diskriminierungsgeschichte zugrunde, die auch heute noch Auswirkungen zeitigt. Ein angemessenes Verständnis von Diskriminierungsverboten muss den gesellschaftlichen Kontext, insbesondere die historische Erfahrung, mit einbeziehen. Dadurch rückt die strukturelle Natur von Diskriminierung in den Blick. Gesellschaften sind von den Interessen, Perspektiven und Lebenserfahrungen dominierender Gruppen geprägt. Dies hat Auswirkungen sowohl auf die Regelungsstrukturen und Institutionen als auch auf die Denkweise der Einzelnen. Um es an einem Beispiel zu verdeutlichen: Unser Arbeitsleben wie auch die Sozialversicherungssysteme sind immer noch orientiert an der Vorstellung eines Arbeitnehmers, der ununterbrochen und in Vollzeit arbeitet und damit seine Familie ernährt; dieser Vollzeit Arbeitnehmer ist ohne Hausfrau, die ihm »den Rücken freihält«, kaum denkbar.

Diskriminierung beschränkt sich demnach nicht nur auf die bewusste Ausgrenzung eines Einzelnen, sondern umfasst auch eine häufig unbewusste, tief verinnerlichte, gewissermaßen automatische Reaktion auf bestimmte Gruppenzugehörigkeiten. Diskriminierung muss strukturell begriffen werden: Nicht mehr der Vorwurf an einen einzelnen Täter steht im Vordergrund, sondern die Erfahrung marginalisierter Gruppen im Hinblick auf Ausschlüsse oder geringere Berücksichtigung bei der Verteilung von Ressourcen.

Es geht also um eine Realisierung des zweiten Gehalts der Gleichheit, das Recht, als Gleiche behandelt zu werden. Die Lebenswirklichkeit, Perspektiven und Interessen marginalisierter

Gruppen sollen bei der Rechtsetzung eine gleichbedeutende Rolle spielen. Marginalisierten Gruppen wird gerade dieser Aspekt von Gleichheitsrechten häufig verweigert, da ihre Perspektiven im Gesetzgebungsprozess unterrepräsentiert sind oder ihnen nicht hinreichendes Gewicht beigemessen wird. Gleichberechtigung – material interpretiert – kann von struktureller Diskriminierung nicht absehen.

Die Einsicht, dass formale Gleichbehandlung keine wirkliche Gleichberechtigung herstellen kann, erkennt inzwischen auch das Grundgesetz selbst an. 1994 wurde ein zweiter Satz an »Männer und Frauen sind gleichberechtigt« angefügt. Er lautet: »Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.« Das Bundesverfassungsgericht hatte diese Änderung in seiner Rechtsprechung schon vorweggenommen. 1991 hatte es seine Rechtsprechung zu Art. 3 Abs. 2 GG grundlegend geändert. In seiner Entscheidung über ein Nachtarbeitsverbot für Arbeiterinnen arbeitete das Gericht heraus, dass der über das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG hinausreichende Regelungsgehalt des Art. 3 Abs. 2 GG darin besteht, »daß er ein Gleichberechtigungsgebot aufstellt und dieses auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt.«<sup>2</sup> Seither wendet auch das Gericht ein materiales Verständnis von Gleichberechtigung an und hat es in zahlreichen Entscheidungen ausgeformt.

## II. Rechtliche Diskriminierungsbekämpfung

Im Folgenden soll es um zwei Aspekte rechtlicher Diskriminierungsbekämpfung gehen, in denen der Unterschied zwischen formaler und materialer Gleichberechtigung deutlich zum Ausdruck kommt. Es geht zum einen um die Rechtsfigur der mittelbaren Benachteiligung, zum anderen um Quotenregelungen.

### 1. Mittelbare Benachteiligung

Was sich hinter der Rechtsfigur der »mittelbaren Benachteiligung« verbirgt, möchte ich Ihnen zunächst durch ein Beispiel nahebringen, über das der Europäische Gerichtshof im Jahr 2017 zu entscheiden hatte: In Griechenland wurde für die Zulassung zur Ausbildung als PolizeianwärterIn eine Mindestgröße von 1,70 m verlangt. Diese Regelung war völlig »geschlechtsneutral«, denn die Mindestkörpergröße galt für Männer wie Frauen. Mit dem oben beschriebenen Verständnis formaler Gleichberechtigung stellt diese Regelung

keine Diskriminierung dar, denn die Mindestkörpergröße schließt sowohl manche Männer als auch manche Frauen vom Polizeidienst aus. Andererseits ist uns aber allen bewusst, dass diese Mindestkörpergröße sehr viel mehr Frauen ausschließt als Männer. Diese unterschiedlichen Auswirkungen auf Männer und Frauen sind relevant: Es liegt der – wie es JuristInnen nennen – Tatbestand einer mittelbaren Benachteiligung vor. Durch die Rechtsfigur der mittelbaren Benachteiligung wird verlangt, dass es gute Gründe für eine solche Regelung gibt. Die griechische Regierung hatte sich auf die Sicherung der Einsatzbereitschaft der Polizei berufen. Der Europäische Gerichtshof wies diese Argumentation zurück. Zwar sei die Sicherung der Einsatzbereitschaft als wichtiges Ziel anzuerkennen, die dafür erforderliche körperliche Eignung ergebe sich aber nicht zwingend aus einer Mindestkörpergröße.

Ein aktuelles Beispiel für mittelbare Benachteiligung, gegen das Feministinnen seit Jahrzehnten kämpfen, ist das Ehegattensplitting. Das Ehegattensplitting begünstigt steuerlich Ehepartner, bei denen große Gehaltsunterschiede bestehen, vor allem also die traditionelle Hausfrauen-Ehe. Auf den ersten Blick wirkt es völlig geschlechtsneutral, denn es knüpft nicht daran an, ob der Ehemann oder die Ehefrau mehr verdient. In der Realität aber wirkt es als Anreiz primär für Ehefrauen, weniger zu arbeiten und mehr Pflichten im Haushalt und bei der Kinderbetreuung zu übernehmen. Bei einem Ende der Ehe sind sie die Leidtragenden eines solchen Arrangements: Als Witwen erhalten sie weniger Rente als der Alleinverdiener, nach der Scheidung sind sie – zumal seit der Unterhaltsreform von 2008 – für Ihren Lebensunterhalt selbst verantwortlich.

Die Rechtsfigur der mittelbaren Benachteiligung schließt nicht absolut jede Regelung aus, die sich nachteilig auf die Lage von Frauen auswirkt. Sie verbietet solche Regelungen nur, wenn sie nicht durch gute Gründe zu rechtfertigen sind. Mittelbare Benachteiligung funktioniert daher wie eine zusätzliche Reflexionsschleife. Sie verlangt gute Gründe für eine solche Regelung, das Argument »wir haben es schon immer so gemacht« reicht damit gerade nicht.

Dieses Beispiel zeigt, wie wichtig die Rechtsfigur der mittelbaren Benachteiligung ist um scheinbar geschlechtsneutrale, diskriminierende Strukturen aufzubrechen. Denn überkommene Strukturen entstammen einer Zeit, die patriarchal geprägt war. Werden diese Strukturen nicht auf ihre Er-

forderlichkeit überprüft, werden Frauen weiterhin durchs Raster fallen.

## 2. Quoten

Quotenmodelle zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen waren die große Hoffnung der Gleichstellungspolitik der 1980er Jahre. Die Idee für Quotenmodelle stammt aus den USA, wo schon seit den siebziger Jahren »affirmative action«-Maßnahmen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung eingeführt wurden. Viele Gleichstellungsgesetze deutscher Bundesländer schufen Quoten zur Förderung von Frauen in Bereichen, in denen diese bislang unterrepräsentiert waren. Vor allem verbreitet waren die sogenannten Entscheidungsquoten, wonach Frauen bei gleicher Qualifikation bevorzugt einzustellen oder zu befördern waren.

Vor dem Hintergrund formaler Gleichberechtigung stellen Quotenmodelle offensichtlich einen Verstoß dar. Da formale Gleichberechtigung jede Anknüpfung an die Kategorie Geschlecht verbietet, sind solche Fördermaßnahmen damit prinzipiell nicht vereinbar. Durch die Brille des Differenzierungsverbots betrachtet, unterscheidet sich eine Regelung, die Frauen nicht zum Richterdienst zulässt, nicht von einer, die verlangt, Frauen bei gleicher Eignung im Richterdienst bevorzugt einzustellen.

Für ein Verständnis materialer Gleichheit ist dies indes grundsätzlich anders zu beurteilen. Es macht einen entscheidenden Unterschied, ob durch Regelungen Menschen wegen ihres Geschlechts von bestimmten Bereichen ausgeschlossen werden, oder ob man sich um die Öffnung ihnen bisher verschlossener Bereiche bemüht. Gerade weil frauendiskriminierende Strukturen fortbestehen, können Regelungen, die dem entgegenwirken, wichtig sein. Damit haben sie auch eine innere Begrenzung: Quotenregelungen sind inkludierend nur insoweit als das zum Ausgleich diskriminierender Strukturen erforderlich ist: Eine Hundertprozent-Quote für Frauen lässt sich mit diesem Verständnis nicht rechtfertigen. Frauenquoten zur Erhöhung des Frauenanteils sind nach meiner Auffassung also insoweit verfassungsrechtlich zulässig, als sie darauf gerichtet sind, diskriminierenden Strukturen entgegenzuwirken.

Das Bundesverfassungsgericht hatte zwar selbst noch nicht über Quotenregelungen zu entscheiden, hat aber den Weg vorgezeichnet, auf dem es sie (wohl) für verfassungskonform halten würde. Der Verfassungsauftrag zur Herstellung tatsächli-

cher Gleichberechtigung aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG kann als kollidierendes Verfassungsrecht – ausnahmsweise – eine Anknüpfung an das Geschlecht rechtfertigen.

Aber solche Quoten für Frauen in Bereichen, in denen sie unterrepräsentiert sind, sieht der Gesetzgeber kaum (noch) vor. Selbst dann, wenn sich der Gesetzgeber zu Quotenregelungen durchringt, normiert er nicht Frauenquoten, die das strukturell benachteiligte Geschlecht auch explizit benennen, sondern weicht auf geschlechtsneutrale Formulierungen aus: Das symmetrische Denken feiert fröhliche Urständ. Dies lässt sich etwa bei der aktuellen Diskussion um die Repräsentanz von Frauen in Gremien, wie beispielsweise Aufsichtsräten oder Betriebsräten, zeigen. Die neue Quotenregelung für Aufsichtsräte verlangt etwa, dass »Frauen und Männer jeweils mit einem Anteil von mindestens 30 Prozent vertreten sein« müssen. Entsprechend sieht das Betriebsverfassungsgesetz vor, dass »das Geschlecht, das in der Belegschaft in der Minderheit ist, [...] mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis im Betriebsrat vertreten sein [muss], wenn dieser aus mindestens drei Mitgliedern besteht.« Damit wird das eigentliche Anliegen materialer Gleichheit fundamental verfehlt. Materiale Gleichheit kann die ausnahmsweise Anknüpfung an das Geschlecht nur rechtfertigen, wenn eine strukturelle Diskriminierungslage besteht. Dies ist aber bei Männern in Aufsichtsräten nun wahrlich nicht gegeben. Wie will der Gesetzgeber rechtfertigen, dass er sicherstellt, dass mindestens 30 % Männer im Aufsichtsrat vertreten sind? Warum sollte es einem Unternehmen nicht gestattet sein, auch einmal vollständig auf weibliche Führungsqualitäten zu setzen? Meine Vermutung ist, dass der Gesetzgeber glaubt, dass Quoten für beide Geschlechter irgendwie »neutraler« und damit besser zu rechtfertigen sind als Quoten nur für Frauen. Doch hier irrt er. Diese neue Masche des Gesetzgebers halte ich für fundamental falsch.

Das Paritätsgesetz von Brandenburg geht noch einen Schritt weiter. Es verlangt nämlich nicht nur Mindestquoten für beide Geschlechter, sondern Parität. Dies bedeutet, dass die Listen, mit denen Parteien zur Wahl antreten wollen, immer abwechselnd mit Männern und Frauen bestückt werden müssen. Das hat zwar noch nicht zur Folge, dass auch das Parlament zur Hälfte mit weiblichen Abgeordneten versehen ist, weil die Direktmandate ungeregelt bleiben. Aber die Idee ist klar – und wird für den Teil der über die Liste besetzten Abgeordneten konsequent durchgesetzt. Das Anliegen des brandenburgischen Ge-

setzgebers verstehe ich gut. Es ist ein bedenkliches Defizit, dass der Frauenanteil in Parlamenten auch einhundert Jahre nach Einführung des Frauenwahlrechts nicht über ein Drittel hinausgeht, im Bundestag gar rückläufig ist. Dennoch halte ich die Methode für grundsätzlich falsch. Dabei will ich gar nicht darüber reden, welche Probleme ein solches Vorgehen im Hinblick auf das Demokratieprinzip, die Chancengleichheit der Parteien oder die Freiheit der Wahl aufwirft. Mir geht es allein um das Verständnis von Gleichheit, das hinter solch einem Vorgehen steckt.

Meinen einen Einwand können Sie sich schon denken: Auch hier geht es wieder nicht um Mindestquoten für Frauen. Es ist mir rätselhaft, welche Gründe der Gesetzgeber dafür anführen will, dass jeder zweite Platz mit einem Mann besetzt sein muss. Warum sollten nicht mal die ersten beiden Spitzenplätze in einer Partei von Frauen eingenommen werden. Zugegebenermaßen mag dies – angesichts der Beharrungskräfte gerade in der Politik – utopisch klingen, aber so absurd, dass man sich nicht einmal die Frage stellen könnte, ist es nicht.

Meine Einwände gegen das brandenburgische Vorgehen gehen indes noch tiefer. Die zwingende Vorgabe, dass immer abwechselnd Männlein und Weiblein auf den Wahllisten stehen müssen, drückt eine Vorstellung fixer Aufteilung der Welt in zwei Geschlechter aus. Dies ist nicht nur problematisch, weil sich die binäre Geschlechterordnung, die nur weiblich und männlich kennt, immer mehr aufzulösen beginnt; ich erinnere nur an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum »Dritten Geschlecht«. Brandenburg hat dieses Problem in Ansätzen gesehen und Personen, die weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können, die Entscheidung überlassen, ob sie auf dem Männer- oder dem Frauenkontingent antreten; ob intersexuelle Personen das als Anerkennung ihrer Geschlechtsidentität wahrnehmen werden, sei dahingestellt.

Aber selbst wenn für Menschen mit nicht-binärer Geschlechtsidentität eine – wie immer geartete – Lösung gefunden wird, stört mich dieses Kästchendenken gravierend. Mein Zugang zur Frauenbewegung ist immer von freiheitlichen Ansätzen getragen gewesen. Emanzipation bedeutete für mich, Gewinn an Freiheit für diejenigen, denen bestimmte Bereiche bisher verschlossen waren. Nach meinem Verständnis haben große zahlenmäßige Disparitäten zwischen Frauen und Männern eine Indizwirkung dafür, dass struktu-

relle Diskriminierung besteht. Das bedeutet aber bei weitem nicht, dass das Ergebnis einer Verteilung immer genau halbe/halbe sein muss. Mir scheint, dass Parität auf einem symmetrischen Denken von Gleichheit gründet, welches sich von der Analyse diskriminierender Strukturen löst. In einer verquerten Weise scheint Parität eher formalem als richtig verstandenem materialem Gleichheitsverständnis anzugehören. Die Forderung nach Parität ist kein Fortschritt.

### III. Schluss

Abschließen möchte ich mit ein paar Bemerkungen zur Rolle des Rechts. Die autonome Frauenbewegung lehnte Recht ab: Recht erschien als patriarchales Zwangsinstrument. Kein Wunder, wenn man beispielsweise an das Familienrecht der 1950er Jahre zurückdenkt. Viele linke Rechtstheorien beschreiben Recht als Ausdruck der Interessen und Perspektiven der dominanten Gruppen.

Aber es gibt eben auch eine andere Seite von Recht: Recht hat auch eine emanzipatorische, freiheitssichernde Funktion. Ohne Recht würde sich der Stärkere immer durchsetzen. Gerade die Berufung auf Grundrechte kann Diskriminierten neue Chancen eröffnen. Die Gleichheitsrechte im Grundgesetz haben in vielerlei Hinsicht zu größerer Gleichbehandlung beigetragen. Dennoch: Recht allein kann Geschlechtergerechtigkeit nicht herbeiführen. Es kann aber dazu beitragen – wie wir alle.

### IV. Ausgewählte Literatur

Baer, Susanne/ Elsuni, Sarah: Feministische Rechtstheorien, in: Hilgendorf/Joerden (Hrsg.), Handbuch Rechtsphilosophie, 2017, S. 270-277.

Baer, Susanne/ Markard, Nora: Kommentierung von Art. 3 Abs. 3, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018.

Büchler, Andrea/ Cottier, Michelle: Legal Gender Studies, 2012.

Foljanty, Lena/ Lembke, Ulrike: Feministische Rechtswissenschaft, 2. Aufl. 2012.

Gerhard, Ute: Für eine andere Gerechtigkeit, 2018.

Greif Elisabeth / Ulrich, Silvia: Legal Gender Studies und Antidiskriminierungsrecht, 2017.

Sacksofsky, Ute: Rechtswissenschaft: Geschlechterforschung im Recht – Ambivalenzen zwischen Herrschafts- und Emanzipationsinstrument, in: Kortendiek/Riegraf/Sabisch (Hrsg.), Handbuch Interdisziplinäre Geschlechterforschung, Band 1, 2019, S. 631-641.

Sacksofsky, Ute: Die blinde Justitia: Gender in der Rechtswissenschaft, in: H. Bußmann/ R. Hof (Hrsg.), Genus. Geschlechterforschung / Gender Studies in den Kultur- und Sozialwissenschaften. Ein Handbuch, Stuttgart, 2005, S. 402-443.

Sacksofsky, Ute: Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 2. Auflage 1996.

### Anmerkungen:

<sup>1</sup> BVerfGE 3, 225, 240.

<sup>2</sup> BVerfGE 85. 191, 207.

## Der deutsche Protestantismus und die Demokratie des Grundgesetzes

*Von Prof. em. Dr. Hans-Richard Reuter, emeritierter Professor für Theologische Ethik und Direktor des Instituts für Ethik und angrenzende Sozialwissenschaften der Universität Münster*

### Evangelische Akademie Tutzing, 22. Juni 2019

70 Jahre Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland – und Protestanten soweit der Blick reicht!? Um nur die deutschen Bundespräsidenten zu betrachten: bis auf zwei waren oder sind alle evangelischer Konfession und viele – wie Theodor Heuss, Gustav Heinemann, Richard von Weizsäcker, Roman Herzog, Johannes Rau, Joachim Gauck und Frank-Walter Steinmeier – darf man aktive Protestanten nennen.

Selbstverständlich ist das aber nicht. Zwar hat der calvinistische Flügel der Reformation der modernen westlichen Demokratie bedeutende Impulse gegeben, aber das für Deutschland prägende Luthertum hat sich mit demokratischen Verfassungstendenzen schwergetan.<sup>1</sup> Bei uns führte der Übergang zum landesherrlichen Kirchenregiment zu einer besonders engen Bindung der evangelischen Kirchen an die »Obrigkeit«. Atheismus und Terror der Französischen Revolution machten die Demokratie für die Mehrheit der Evangelischen inakzeptabel. Die erste deutsche Republik von Weimar hatte einen für völkische Parolen anfälligen Nationalprotestantismus gegen sich.

Wie stellt sich in der Rückschau auf sieben Jahrzehnte das Verhältnis des deutschen Protestantismus zur Demokratie des Grundgesetzes dar? Ich muss mich dabei mehr oder weniger strikt auf das evangelische Christentum beschränken, zumal »der« Protestantismus – vielgestaltig genug – mehr umschließt als das verfasste Kirchenwesen. Dabei sollen sowohl die konzeptionelle Seite, also das Demokratieverständnis, als auch prozessuale Aspekte, d.h. die von protestantischen Akteuren verfolgten Einflussziele und versuchsweise deren Demokratieeffekte, berücksichtigt werden. Ich stelle meinen knappen Überblick unter drei Stichworte: Demokratieskepsis, Demokratiebefreundung und Demokratieförderung.

### I. Demokratieskepsis

Nach dem Zusammenbruch 1945 galten beide Kirchen als nahezu einzige politisch-moralisch integre Großorganisationen. Bezugspunkt für die

staatsethische Orientierung der evangelischen Kirche war die Barmer Theologische Erklärung von 1934. In der V. Barmer These hatte die Bekennende Kirche Stellung bezogen gegen die religiöse Weihe des NS-Staates durch die Deutschen Christen und die Differenz von kirchlicher und staatlicher Ordnung eingeschärft. Der Staat, so hieß es da, habe »nach göttlicher Anordnung die Aufgabe [...], in der noch nicht erlösten Welt [...] nach dem Maß menschlicher Einsicht und menschlichen Vermögens unter Androhung und Ausübung von Gewalt für Recht und Frieden zu sorgen«.<sup>2</sup> Dies war die Absage an eine Staatsmetaphysik, die sich auf vermeintliche Schöpfungsordnungen wie Volk und Nation gründete. Vielmehr wurde der Staat funktional, von seiner Rechts- und Friedensaufgabe her verstanden. Auf eine Grenze treffe der Staat dann, wenn er als totale Ordnung in die Belange der Kirche eingreift. Abgesehen von der Ablehnung des Totalitarismus war damit aber über die politische Form nichts ausgesagt. Die Bekennende Kirche hatte gegen die Gleichschaltung der Kirche in der Diktatur gekämpft, aber nicht für staatsbürgerliche Freiheit in der Demokratie. Die Frage der vorzugswürdigen Verfassungsstrukturen war offen geblieben.

Dazu muss man sehen: Die große Mehrheit der evangelischen Kirchenführer vertrat nach 1945 ein geschichtstheologisches Säkularismus-Konzept. Nach dieser Deutung galten die Katastrophen von Faschismus und Kriegsverwüstung als letzte Konsequenz einer viel längeren Verfallsgeschichte, die mit Aufklärung und Französischer Revolution begonnen hatte. Angesichts der vor aller Augen liegenden Folgen einer epochalen Erosion der abendländisch-christlichen Werteordnung, nach dem großen Abfall von Gott und der Herrschaft dämonischer Mächte war in dieser Sicht der Kampf gegen den »Säkularismus« und für eine großangelegte »Rechristianisierung« das Gebot der Stunde.<sup>3</sup> Das im konservativen Luthertum vorherrschende Narrativ betrachtete die Demokratie als Teil dieser Verfallsgeschichte – nicht etwa als Gegenmittel gegen den Totalitarismus. Der Berliner Bischof Otto Dibelius meinte unmittelbar nach Kriegsende: »Die Demokratie wird in Deutschland nicht Fuß fassen, denn [...] sie ist

ein ausländisches Staatssystem.«<sup>4</sup> Und der Leiter der Kanzlei der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD), Hans Asmussen, argwöhnte, die Demokratie trage als »Kind der Französischen Revolution [...] die süße und doch so verderbliche Versuchung« in sich, »den Menschen zum Maßstab aller Dinge zu machen«.<sup>5</sup> Auf Stimmen wie diese bezog sich der theologische Mentor der Bekennenden Kirche (BK), der Schweizer Karl Barth, als er 1946 an Gustav Heinemann schrieb, dass »man auch unter den besten BK-Theologen die Meisten schon vor dem Worte ›Demokratie‹ noch immer scheuen sieht wie die Kuh vor dem neuen Scheunentor«.<sup>6</sup>

Allerdings ist der bloße Gebrauch des Wortes »Demokratie« nicht allzu informativ<sup>7</sup>; entscheidender ist, welche Demokratieauffassung dahintersteht. In den politischen Grundsatzdiskussionen standen sich damals die Konzepte der sozialen Mehrheitsdemokratie und der konstitutionellen Demokratie gegenüber.<sup>8</sup> Und hier neigten die deutschen Kirchenführer über die theologischen Lagergrenzen hinweg zur konservativen Version eines konstitutionellen Demokratieverständnisses, d.h. zu einem System der Machtbeschränkung auf der Basis einer hierarchisch-organisch gegliederten Gesellschaft. Auch ein exponierter Anhänger Karl Barths wie Martin Niemöller sprach sich damals für ein berufsständisch organisiertes Repräsentativsystem von unten aus.<sup>9</sup>

Der Schweizer Theologe selbst setzte hier allerdings andere Akzente. Barths These, es gebe »eine Affinität zwischen der Christengemeinde und der Bürgergemeinde der freien Völker« zielte über den Rechtsstaat hinaus auf die Mitwirkung der Christen am Aufbau einer sozialen Demokratie.<sup>10</sup> Barth widersprach außerdem der modernitätskritischen Säkularismus-Diagnose von Grund auf, denn in seiner theologischen Konzeption war es möglich, weltliche Autonomie- und Emanzipationsbewegungen im Licht des christlichen Glaubens anzuerkennen, ohne sie kirchlich einzugemeinden. Der Gedanke der Volkssouveränität bereitete ihm ebenso wenig Schwierigkeiten wie andere Prinzipien der politischen Moderne, etwa Gewaltenteilung oder weltanschauliche Neutralität des Staates.<sup>11</sup> Barth teilte zwar Parlamentarismusskepsis und Anti-Parteien-Affekt – allerdings unter ganz anderem Vorzeichen als die zeitgenössischen EKD-Eliten: Er sympathisierte nämlich mit der direkten Demokratie in der Tradition Rousseaus. Im Hintergrund stand auch bei ihm die Erfahrung des ideologisch zersplitterten und von Partikularinteressen getriebenen Weimarer Parteienwesens, vor allem aber seine scharfe

Kritik an einer erneuten christlichen – und, wie er befürchtete, dominant katholischen – Parteibildung in Gestalt der CDU. Barths Schwachpunkt war sein Desinteresse an Fragen der institutionellen Demokratiegestaltung. Er präferierte gewissermaßen den permanenten runden Tisch in der Schweizer Dorfkneipe – in modernen Großflächenstaaten ein sozialromantisches Ideal. Derjenige, der im Umkreis Karl Barths antiparlamentarischen Ressentiments entgegenwirkte, war kein geringerer als der spätere Präses der EKD-Synode, Reform-Justizminister und Bundespräsident Gustav Heinemann, der schon 1945 an die angelsächsisch-protestantischen Demokratietraditionen anknüpfte.<sup>12</sup>

Schauen wir nun aber etwas genauer auf die Interventionen evangelischer Kirchenführer im Entstehungsprozess des Grundgesetzes. Während sich die katholischen Bischöfe in diversen Stellungnahmen, nicht zuletzt aber in der Person ihres Bevollmächtigten beim Parlamentarischen Rat, des Prälaten Wilhelm Böhler, intensiv in die verfassungspolitischen Debatten einbrachten, spielten sich die Aktivitäten des Protestantismus stärker im Verborgenen ab oder segelten im katholischen Windschatten.<sup>13</sup> Dies hatte auch mit der durch den NS-Staat zerstörten Organisationsstruktur der evangelischen Kirche zu tun. Ihr war erst im August 1945 nach erbitterten Auseinandersetzungen die Bildung eines vorläufigen Rates der EKD gelungen. Die Kommunikationswege waren kompliziert. Kirchenpolitisches Kompetenzgerangel und theologische Grabenkämpfe schwächten den evangelischen Auftritt. Ein Verbindungsmann zum Parlamentarischen Rat wurde in Gestalt des rheinischen Präses Heinrich Held erst im Februar 1949 benannt, als die wichtigsten Entscheidungen schon gefallen waren. Zudem konnte in der gesamtdeutsch orientierten EKD das Projekt einer provisorischen und auf den Weststaat beschränkten Verfassungsgebung keine große Begeisterung wecken. Und schließlich: Die Ziele, für die sich die evangelische Kirche stark machte, rangierten auch in der Agenda der katholischen Bischöfe ganz oben, wurden aber von katholischer Seite mit weit größerer Vehemenz und institutioneller Geschlossenheit vorgetragen – freilich gestützt auf eine naturrechtliche Gesellschaftslehre, die vormodernen Vorstellungen verpflichtet blieb.

Im Wesentlichen ging es um drei Forderungen, die auch die Evangelischen gegenüber dem Parlamentarischen Rat erhoben – und zwar als unverhandelbar<sup>14</sup>: Erstens um das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, zweitens um die

verfassungsrechtliche Stellung der Kirchen im neuen demokratischen Staat, drittens um das elterliche Erziehungsrecht und die Schulpolitik. Der Schutz von Leib und Leben führte kaum zu Kontroversen und war durch den in Aussicht genommenen Art. 2 Abs. 2 GG zufriedenstellend garantiert. Als sich die von Theodor Heuss vorgeschlagene Übernahme des Kulturkompromisses von Weimar im Art. 140 GG abzeichnete, verloren sogar die Fragen des Staat-Kirche-Verhältnisses für die EKD an Zündstoff, obwohl es ursprünglich die Forderung nach einem herausgehobeneren öffentlichen Gesamtstatus der Kirchen gab.<sup>15</sup> Umkämpft blieb aber das auch seitens der evangelischen Kirche mehrheitlich verfolgte Begehren nach »verfassungsmäßiger Sicherung des Elternrechts auf dem Gebiet der Erziehung«, d.h. eines grundgesetzlichen Anspruchs der Eltern auf konfessionsgebundene Gestaltung des öffentlichen Schulwesens.<sup>16</sup> Es sei, so der Rat der EKD im März 1949, »Ausdruck einer totalitären Staatsauffassung«, wenn sich der Staat anmaße, »das gesamte Erziehungswesen aus eigener Machtvollkommenheit zu bestimmen«.<sup>17</sup> Forderungen von katholischer Seite und der CDU, der Menschenwürde und den Grundrechten eine explizit religiöse Begründung zu geben, schloss sich die evangelische Kirche jedoch nicht an.<sup>18</sup> Auch zur Debatte um den Gottesbezug in der Präambel des Grundgesetzes äußerte sie sich (anders als die Katholiken) nicht.<sup>19</sup> Faktisch betrachteten aber auch die Evangelischen seinerzeit den Präambel-Gott als Bekenntnis zur Christlichkeit des Staates; die Koppelung von Elternrecht und staatlicher Konfessionsschule erschien deshalb vielen als selbstverständliche Konsequenz.

Über das in der Schulfrage mit Art. 7 GG erzielte Resultat (also die Garantie des konfessionellen Religionsunterrichts und die Gewährleistung des Rechts zur Errichtung von Privatschulen in der Kulturhoheit der Länder) war man darum auch auf evangelischer Seite enttäuscht. Dieses Ergebnis blieb hinter den kirchlichen Erwartungen zurück, ein umfassendes christliches Wertevermittlungsmittel zu bekommen. Der Säkularität des liberalen Rechtsstaats und der pluralistischen Demokratie standen die damaligen Kirchenvertreter verständnislos gegenüber. Das von ihnen vorausgesetzte Grundverständnis kirchlicher Einflussnahme ist deutlich: Mit Elternrecht und Schule galt ihr Hauptinteresse denjenigen Institutionen, die für das kirchliche Rechristianisierungsprogramm zentral erschienen.<sup>20</sup> Insofern gaben nicht demokratietheoretische oder verfassungsethische Prinzipien den Maßstab für die Bewertung des Grundgesetzes ab, sondern die

Christlichkeit des Staates. Eine offizielle Stellungnahme des Rates der EKD zur Verkündung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 erfolgte nicht – damit aber immerhin auch kein distanziert-ablehndes Votum wie seitens der katholischen Bischöfe.

## II. Demokratiebefreundung

Die im Nachkriegsprotestantismus virulente Polarisierung zwischen konservativem Luthertum und den eher linken Anhängern Karl Barths hielt noch geraume Zeit an und entzündete sich mit Macht im Streit um zentrale politische Weichenstellungen der jungen Bundesrepublik wie Wiederbewaffnung und Atomrüstung. Aber gerade durch ihr konfliktives Zusammenwirken dürften beide Lager dazu beigetragen haben, dass sich der deutsche Protestantismus zu einem Faktor demokratischer Mitgestaltung wandelte.<sup>21</sup> Obwohl die politisch-rechtliche Rahmenordnung als solche, also die Verfassung, in den Debatten der fünfziger und sechziger Jahre kaum thematisiert wurde, gab es wichtige grundrechtsrelevante Themen, in denen beide kirchliche Richtungen schon sehr früh konvergierten – so etwa das Eintreten für einen umfassenden Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen<sup>22</sup> oder die Bekräftigung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums<sup>23</sup>. Was in der Bonner Republik den Weg zur Demokratiebefreundung der Evangelischen bahnte, waren im Übrigen Elemente wie diese: ein politischer Alltag, in dem sich die Normen des Grundgesetzes bewährten, der rasche wirtschaftliche Aufschwung, die Verfassungspraxis eines kooperativen Verhältnisses von Kirchen und Staat, eine auf das Subsidiaritätsprinzip gegründete Sozialstaatsentwicklung, die Umstellung vom Ordnungs- zum Menschenrechtsdenken in der akademischen theologischen Ethik<sup>24</sup>, neue kirchliche Arbeitsformen wie Evangelische Akademien und Kirchentage, und *last but not least* das Engagement von ›Laien‹-Christen in den politischen Parteien und in kirchlichen Beratungsgremien.

Zu einer kirchenoffiziellen systematischen Klärung des Demokratieverständnisses kam es dennoch erst 1985 in Gestalt einer von der EKD-Kammer für öffentliche Verantwortung ausgearbeiteten Denkschrift zum Thema »Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie«.<sup>25</sup> Erst gut 35 Jahre nach Verkündung des Grundgesetzes also die förmliche »Aneignung des Gegebenen«<sup>26</sup> unter den eigenen christlichen Prämissen! Dass die EKD ihr positives Verhältnis zum Staat des Grundgesetzes so spät erklärt hat, darf man allerdings nicht überbewerten. Denn die ausdrückliche Zu-

stimmung der evangelischen Kirche zur liberalen Demokratie war zu Zeiten der deutschen Teilung ein brisantes Projekt. In der EKD-West hatte man sich zwar relativ rasch darauf eingestellt, die politische Freiheit über die nationale Einheit zu stellen, solange der Systemkonflikt zwischen Ost und West anhielt. Würde aber nicht im Fall einer expliziten Bejahung des westlichen Demokratie-modells die DDR-Regierung vom ostdeutschen Kirchenbund eine vergleichbare ausdrückliche Loyalitätserklärung zur eigenen »Volksdemokratie« erwarten? In diese Lage wollte man die Schwestern und Brüder im Osten lange Zeit nicht bringen – zumal die Evangelischen Kirchen in der DDR in ihrer Haltung zur realsozialistischen Ordnung zerstritten waren.<sup>27</sup> Besser als über die Demokratiefrage ließ sich die »besondere Gemeinschaft« der evangelischen Kirchen im geteilten Deutschland über das auch in der DDR anschlussfähige Friedensthema wahren.<sup>28</sup>

Ein staatsfrommer Theologe aus Ost-Berlin bezeichnete denn auch prompt die Demokratie-denkschrift als »Hallelujawagen am staatlichen Zug«, weil darin die Ordnung des Grundgesetzes als für Christen einzig mögliche Staatsform ausgezeichnet worden sei.<sup>29</sup> Das war freilich eine Unterstellung. Die Denkschrift betonte vielmehr zu Recht: »Auch die Demokratie ist keine ›christliche Staatsform‹«. Aber sie fügte hinzu: »Als evangelische Christen stimmen wir der Demokratie als einer Verfassungsform zu, die die unantastbare Würde der Person als Grundlage anerkennt und achtet. Den demokratischen Staat begreifen wir als Angebot und Aufgabe für die politische Verantwortung aller Bürger, so auch für evangelische Christen.«<sup>30</sup> Das heißt: Christen können in jeder Staatsform existieren. Aber ihr politisches Engagement weist, wo immer möglich, in die Richtung der freiheitlichen, rechtsstaatlichen Demokratie und d.h. zur kritischen Solidarität mit ihr als einer »verbesserungsfähigen, aber auch verbesserungsbedürftigen Ordnung«.<sup>31</sup>

Die Zustimmungsfähigkeit der Demokratie beruhe nämlich, so hieß es weiter, auf ihrer »Nähe zum christlichen Menschenbild« und diese komme vor allem in folgenden Grundelementen zum Ausdruck: *Erstens* im Prinzip der Menschenwürde, das offen sei für eine christliche Begründung in der Gottebenbildlichkeit des Menschen, was andere weltanschauliche Begründungen nicht ausschließe. In der Menschenwürde wurzelten *zweitens* die »Anerkennung der Freiheit und Gleichheit« aller Menschen, woraus das Gebot politischer und sozialer Gerechtigkeit folge. Als *drittes* demokratienahes Grundelement wird die Annah-

me der Fehlbarkeit des Menschen genannt. Sie entspreche der realistischen Anthropologie der Reformatoren: Der Mensch ist Gerechtfertigter und Sünder zugleich. Doch sei die fehlbare Menschennatur eben nicht nur – wie in der traditionellen Obrigkeitslehre – für die Regierten in Rechnung zu stellen, sondern ebenso für die Regierenden; deshalb seien »Begrenzung der Macht und Kontrolle der Machtausübung [...] Grundelemente einer demokratischen Verfassung«.<sup>32</sup> Dass schließlich *viertens* die politische Herrschaft im demokratischen Staat nicht von oben ausgeübt, sondern von den Bürgern selbst getragen wird, entspreche dem reformatorischen Berufsethos: Unter heutigen Bedingungen gehöre die politische (Mit-)Verantwortung aller zu dem, was die Tradition den weltlichen Beruf der Christen nannte, d.h. ihre Berufung zum alltäglichen Dienst am Nächsten.

Auf solche nach wie vor gültigen theologischen Grundbestimmungen ließ die Denkschrift einen kurzgefassten Überblick über elementare Prinzipien des Grundgesetzes wie Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte, Gewaltenteilung, Repräsentations- und Mehrheitsprinzip folgen (Teil II). Ob diese »gehoben-reflektierte Staatsbürgerkunde«<sup>33</sup> auch schon den aktuellen Herausforderungen der Demokratie (Teil III) gerecht werde, war allerdings strittig.<sup>34</sup> Hier schwelte unter der Decke des Prinzipienkonsenses der alte theologisch-politische Richtungsstreit weiter – allerdings in veränderter Form: Die Fürsprecher der konstitutionell-repräsentativen Seite der Demokratie, an der Spitze als Kammervorsitzender der Münchner Theologe Trutz Rendtorff, argumentierten jetzt vor dem Hintergrund eines ausdrücklich der Aufklärung verpflichteten liberal-konservativen Kulturprotestantismus, während das in der Tradition Karl Barths propagierte partizipative Demokratieverständnis sozialromantische Relikte abgestreift und sich mit dem Konzept des sozialen Rechtsstaats verbunden hatte.

Seit den 1970er Jahren war die gewachsene Akzeptanz der liberalen Demokratie von einem verstärkten Engagement evangelischer Christen für neue Formen von Partizipation begleitet worden, aber auch für die zeitgleichen Protestbewegungen, die zum Teil das staatliche Gewaltmonopol herausforderten.<sup>35</sup> Im Verständnis des Kammervorsitzenden sollte das Projekt der Demokratie-Denkschrift vor allem dazu dienen, die protestantischen Anteile am außerparlamentarischen Überschwang zu neutralisieren. Dem opponierten Vertreter des linksprotestantischen Spektrums: Die Kammermitglieder Erhard Eppler, Dietrich

Goldschmidt und Wolfgang Huber etwa, oder am Rande Beteiligte wie der Theologe Helmut Gollwitzer und der Bundesverfassungsrichter Helmut Simon<sup>36</sup> mahnten zu einer stärkeren Berücksichtigung der Probleme wirtschaftlicher Machtkonzentration und des sozialen Ausgleichs, vor allem aber auch der Folgen moderner Risikotechnologien und der Anliegen von Friedens- und Umweltbewegung und damit der schwach vertretenen Lebensinteressen künftiger Generationen.

Die Denkschrift stellte hier notwendige Fragen, auch wenn sich das von ihr aufgebotene Innovationspotential zur Schließung der Lücke zwischen Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit dann doch als begrenzt erwies. In Bezug auf die Wünschbarkeit von Elementen direktdemokratischer Willensbildung auf Bundesebene (Volksbegehren und Volksentscheid) blieb man nach nüchterner Abwägung des Pro und Contra unentschieden.<sup>37</sup> Im Blick auf mögliche Ergänzungen des Grundrechtskatalogs klang vorsichtig die Option der Erweiterung um Staatszielbestimmungen an, wie sie 1994 mit der Einfügung von Art. 20a GG, dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, vorgenommen wurde.<sup>38</sup> Heiß umstritten war der in Teilen der Friedensbewegung propagierte »Widerstand« gegen Mehrheitsentscheidungen in globalen Überlebensfragen. Das EKD-Votum stellte hier klar, dass Art. 20 Abs. 4 GG nur »ein Widerstandsrecht zugunsten der Ordnung des Grundgesetzes, nicht gegen sie« einräumt. Davon zu unterscheiden sei »das Widerstehen des Bürgers gegen einzelne gewichtige Entscheidungen staatlicher Organe«, wenn er sie »für verhängnisvoll und trotz formaler Legitimität für ethisch illegitim hält«. Hier, also beim zivilen Ungehorsam, gehe es um »demonstrative, zeichenhafte Handlungen«, für welche die Akteure bei Rechtsverstößen die entsprechenden Sanktionen zu tragen hätten, die aber zugleich von den staatlichen Organen »als Anfragen an Inhalt und Form demokratischer Entscheidungen ernstgenommen werden« sollten.<sup>39</sup>

Wenn der Kammervorsitzende Trutz Rendtorff in diesem Zusammenhang immer wieder einschärfte, dass auch religiös begründete politische Urteile nicht beanspruchen könnten, an demokratischen Mehrheitsentscheidungen vorbei Rechtsgeltung zu erlangen, so war das eigentlich schon damals eine unter Protestanten von niemandem ernsthaft bestrittene Trivialität. Dass er außerdem die Bewegungs- und Protestdemokratie der 1980er Jahre gerne mit einer angeblich anhaltenden »Demokratieunfähigkeit des Protestantismus« in Verbindung brachte<sup>40</sup>, wird man als eher theo-

logiepolitisch motivierte Diagnose werten müssen. Sie war im Übrigen etwas aus der Zeit gefallen: Denn im selben Jahr 1985 würdigte das Bundesverfassungsgericht in seinem Brokdorf-Beschluss zur Reform des Versammlungs- und Demonstrationsrechts die bundesrepublikanische Protestkultur als Teil einer lebendigen Demokratie – und zwar unter maßgeblicher Beteiligung von evangelischen Richterpersönlichkeiten unterschiedlicher Parteizugehörigkeit wie des Kammermitglieds Roman Herzog und des ehemaligen Kirchentagspräsidenten Helmut Simon.<sup>41</sup>

### III. Demokratieförderung

Die Wiedererlangung der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990 rückte das Grundgesetz bald nach seinem 40. Geburtstag ganz neu ins Zentrum des politischen Interesses. Noch fünf Jahre zuvor hatte die Demokratiedenkschrift respektieren müssen, dass der Bund der Evangelischen Kirchen in der DDR seine Stellung zur realsozialistischen Ordnung eigenständig definierte. Doch unter den neuen gesamtdeutschen Bedingungen mussten die Protestanten zu einer gemeinsamen Haltung in der anlaufenden Verfassungsdiskussion finden, für die der Einigungsvertrag zwei Jahre vorsah.

Hierzu setzte der Rat der EKD eine Arbeitsgruppe mit Fachleuten aus West und Ost unter dem Vorsitz des ehemaligen Verfassungsgerichtspräsidenten Ernst Benda ein. Das Gremium legte im Mai 1991 einen »Ratschlag zur Verfassungsdebatte« vor, der kaum bekannt geworden ist.<sup>42</sup> Die Kirche solle, so hieß es da, mithelfen, den Bürgern »die bewährten demokratischen, föderalistischen, rechts- und sozialstaatlichen Strukturen nahezu bringen«. Sie solle dafür werben, »daß künftige Entwicklungen keinesfalls hinter diesen Strukturen zurückbleiben«. Im Blick auf etwaige Verfassungsreformen sollten nicht zuletzt Anfragen aus dem Bereich der früheren DDR berücksichtigt werden. Konkrete Vorschläge hierzu wollte man nicht unterbreiten, weil es dazu unter Christen unterschiedliche Auffassungen geben könne. Eindeutig war aber die Empfehlung, das Staatsvolk sollte »durch eine Volksabstimmung Gelegenheit erhalten, sich mit der Verfassung des neuen Gesamtstaates zu identifizieren«.<sup>43</sup>

Bekanntlich liefen die Dinge rasch auf einen vertraglich vereinbarten Beitritt der neuen Bundesländer zur Bundesrepublik statt auf eine gemeinsame Verfassunggebung hinaus. Von ostdeutschen Christen, die unter dem Dach der evangelischen Kirche demokratische Lebensformen ge-

lernt und sich in Bürgerrechtsbewegung und friedlicher Revolution engagiert hatten, wurde die Rasananz dieser Entwicklung ebenso kritisch gesehen wie von ihren Sympathisanten im Westen.<sup>44</sup> Sie wollten keine westlich-kapitalistische Landnahme, sie erstrebten eine soziale, ökologisch sensible Beteiligungsdemokratie und eine Kirche, die Distanz zur politischen Macht übt. Der spätere Bündnis 90-Abgeordnete Wolfgang Ullmann, seines Zeichens evangelischer Theologe, gehörte zu denen, die unermüdlich für eine demokratische Neugründung Deutschlands eintraten. Der von ihm vorangetriebene Verfassungsentwurf eines »Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder«<sup>45</sup> intendierte eine umfassende politisch-kulturelle Modernisierung des Grundgesetzes durch Erweiterung der Freiheits-, Partizipations- und Teilhaberechte, Verankerung der Gleichstellung von Frauen und der Gleichberechtigung nichtehelicher Lebensgemeinschaften, Einführung plebiszitärer Elemente sowie Ökologie und Abrüstung als Staatsziele. Hier seien besonders die religionspolitischen Elemente erwähnt: Dem Entwurf zufolge sollte der Gottesbezug in der Präambel ersetzt werden durch »die Verantwortung vor der Geschichte und gegenüber künftigen Generationen«. Die Artikel, die das Staat-Kirche-Verhältnis betrafen, behielten das Selbstverwaltungsrecht und den öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus der Religionsgesellschaften bei, schlossen aber ihren Sonderstatus im Arbeitsrecht aus. Auch entfielen in diesem Entwurf die Garantien des staatlichen Kirchensteuereinzugs und des konfessionellen Religionsunterrichts. Diese Änderungsbegehren stimmten durchaus mit Forderungen ostdeutscher Protestanten überein. Denn für nicht wenige von ihnen stand der in Art. 140 GG übernommene Weimarer Verfassungskompromiss in Widerspruch zu den Praktiken einer staatskritischen Freiwilligkeitskirche, die sie in der DDR erprobt hatten.

Indessen sah die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat in Fragen des Staat-Kirche-Verhältnisses mehrheitlich keinen Handlungsbedarf.<sup>46</sup> Tatsächlich schienen bei diesem Thema viele der jetzt tonangebenden Kirchenleute aus dem Osten fixiert auf die Fundamentalopposition zu einem zwangsatheistischen System, das doch soeben vergangen war. Sie übersahen dabei, was die Verfassungsinterpretation gerade unter den inzwischen eingetretenen Bedingungen eines zunehmenden Religions- und Weltanschauungspluralismus deutlich herausgearbeitet hat: dass nämlich das Grundgesetz keine Privilegien der Kirchen festschreibt, dass es sich also genau genommen gar nicht um

ein »Staatskirchenrecht«, sondern um ein für alle offenes Religionsverfassungsrecht handelt. Es gilt, was der evangelische Theologe und liberale Abgeordnete Friedrich Naumann schon bei den Beratungen der Weimarer Religionsartikel konstatierte: Alle Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sind verfassungsrechtlich »gleicher Ehre«.<sup>47</sup> Pluralismuskonformen religionspolitischen Anpassungen steht das Grundgesetz nicht entgegen. Es verbietet die Staatskirche, aber es statuiert keinen Laizismus. Es beschreibt einen sachgemäßen Mittelweg zwischen Verstaatlichung und Privatisierung der Religion. Das Gebot der religiös-weltanschaulichen Neutralität des demokratischen Staates schließt institutionelle Angebote zur öffentlichen Wirksamkeit von Religion nicht aus, wenn sie die gleiche Religionsfreiheit achten und sich am Maßstab der Gleichbehandlung vergleichbarer Religionsgemeinschaften orientieren.<sup>48</sup> Für die Umsetzung des Verfassungsauftrags zur Ablösung säkularisationsbedingter Staatsleistungen aus dem Jahr 1803 (Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV) ist die evangelische Kirche seit langem offen.

Mit der deutschen Einheit ist die Bundesrepublik bekanntlich nicht protestantischer, sondern säkularer und auf Dauer religiös pluraler geworden. Zugleich war es eine Konsequenz der Vereinigung von ost- und westdeutschem Protestantismus, dass sich die evangelische Kirche seit den 1990er Jahren verstärkt in der Zivilgesellschaft zu verorten begann.<sup>49</sup> Denn gerade die Bürgerrechtsbewegungen im östlichen Mitteleuropa waren es ja, die auf die Bedeutung dessen aufmerksam gemacht hatten, was in ihren Staaten fehlte: nämlich eine vitale Bürger- oder Zivilgesellschaft als eigenständige öffentliche Sphäre zwischen Staat und Markt, in der die Einzelnen ihre Privatheit überschreiten, über die alle betreffenden Angelegenheiten beraten und dies im Vorfeld staatlich institutionalisierter Politik zur Geltung bringen. Die repräsentative Demokratie des Grundgesetzes ist auf solche intermediären Instanzen angewiesen.

Wenn wir jetzt einmal versuchen, nach den Einflusszielen der evangelischen Kirche in der Berliner Republik und ihres Effekts auf die Demokratieentwicklung zu fragen, so ist es sinnvoll, drei Typen politischer Anliegen und Forderungen der Kirche zu unterscheiden: sozialetische Postulate, Wertorientierungen und Eigeninteressen.<sup>50</sup>

Um mit dem Letzten zu beginnen: Organisations-spezifische *Eigeninteressen* gab und gibt es natürlich nach wie vor. Auch eine als zivilgesellschaftlicher Akteur agierende Kirche kann und wird

legitimerweise darauf bedacht bleiben, ihre grundgesetzlich garantierten Freiräume zu verteidigen.<sup>51</sup> Doch bei genauerer Betrachtung fällt hier gegenüber früheren Jahrzehnten eine deutliche, demokratiekompatible Umakzentuierung auf: Das Eintreten für den Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach z.B. zielt nicht mehr auf ein christliches Wertevermittlungsmonopol. Es ist vielmehr bildungstheoretisch begründet und erfolgt im Sinn einer generalisierten Interessenwahrnehmung für das gleiche Recht anderer – wie man etwa am kirchlichen Einsatz für einen islamischen Religionsunterricht sehen kann.

*Zweitens Wertorientierungen:* Darunter sollen Auffassungen und Überzeugungen hinsichtlich der Vorzugswürdigkeit von Lebensformen verstanden werden, wie sie bei Kontroversen zu Fragen der Bio- und Medizinethik, oder auch der Bewertung von sexuellen Orientierungen und von Lebensformen wie Ehe und Familie ins Spiel kommen. In den bioethischen Fragen der technischen Verfügung über die menschliche Natur rät die EKD in aller Regel zu Vorsicht und Selbstbeschränkung. Da die protestantische Ethik aber keinen naturrechtlichen Absolutismus kennt, hat die evangelische Kirche gerade auf diesem Feld Übung im Umgang mit Wertdissensen. Sie vermag nicht zuletzt dadurch demokratieförderlich zu wirken, dass sie zwischen dem christlichen Ethos auf der einen und dem für alle geltenden Recht auf der anderen Seite zu unterscheiden weiß und so in der Lage ist, spätestens auf der Rechteebene Kompromisse mitzutragen oder anzuregen. Bei der Neuauflage der Abtreibungsdebatte nach der Wiedervereinigung oder im Rahmen späterer Konflikte um Reproduktionsmedizin und Sterbehilfe diene dies zweifellos dem Rechtsfrieden.

*Drittens sozialethische Postulate:* Damit sind all jene Forderungen gemeint, mit denen die Kirche eine diakonisch und politisch advokatorische, anwaltschaftliche Rolle einnimmt und sich als »Kirche für Andere« an der Bearbeitung gesamtgesellschaftlicher Probleme beteiligt. Die Kirche will hier »nicht selbst Politik machen«, aber im besten Fall und zumal in blockierten Konstellationen kann sie »Politik möglich machen«, indem sie Handlungsspielräume erweitert.<sup>52</sup> Hier rückten nach der Wende die universalistischen Ziele in den Vordergrund, die im »Konziliaren Prozess für Frieden, Gerechtigkeit und Bewahrung der Schöpfung« thematisiert wurden – also das friedens- und umweltpolitische Engagement ebenso wie die sozial- und entwicklungspolitische Option für die Schwachen. Dafür stehen auch die kirchlichen

Interventionen gegen eine Einschränkung des individuellen Asylgrundrechts und für eine humane Flüchtlingspolitik, die mit der 1993 erfolgten Entkernung des Art. 16 GG zugenommen haben.<sup>53</sup> Für die Demokratieentwicklung ist bedeutsam, dass sich all dies nicht in amtskirchlichen Verlautbarungen erschöpft, sondern dass die Kirche zugleich Raum bot und bietet für das hohe ehrenamtliche Engagement von Christenmenschen in Projekten und Initiativgruppen vor Ort: Denn in solchen Freiwilligennetzwerken werden soziales Vertrauen und Toleranz und damit das für demokratische Gemeinwesen unverzichtbare brückenbildende Sozialkapital aufgebaut.<sup>54</sup>

Mit Blick auf die dritte Phase der protestantischen Geschichte mit dem Grundgesetz lässt sich festhalten: Alte innerkirchliche Gegensätze haben sich weiter abgeschliffen. Bei allem Binnenpluralismus gehört der Protestantismus heute zu den entschiedensten Verteidigern der grundgesetzlichen Ordnung – und das ist gut so. Die Demokratie ist keine Heilsveranstaltung, aber als Gemeinwohlordnung müssen Christinnen und Christen gerade heute für sie streiten. Eine veränderte gesellschaftliche Konfliktlage hat die politischen Koordinaten verschoben und lässt die Akzeptanz der liberalen Demokratie nicht unberührt: Die alte verteilungspolitische Spannungslinie zwischen Kapital und Arbeit ist von einer neuen, jetzt soziokulturellen Spaltung überlagert worden: Kosmopoliten, die von Globalisierung, Individualisierung und kultureller Vielfalt profitieren, stehen wertkonservative Traditionalisten gegenüber. Sie erfahren, dass das mit Demokratie und Marktwirtschaft verbundene Aufstiegsversprechen brüchig geworden ist, und sorgen sich um den Erhalt vertrauter Gemeinschaftsbindungen und nationalstaatlicher Schutzmechanismen. Deshalb sind es nicht nur die ökonomisch Abgehängten, sondern auch kulturell verunsicherte Angehörige der Mittelschicht, die sich durch die etablierten Parteien nicht mehr repräsentiert fühlen und ein Ventil im populistischen Wutbürgertum von rechts finden.

Auf den damit verbundenen Wandel hat die Öffentlichkeitskammer der EKD im vorletzten Jahr mit dem Impulspapier »Konsens und Konflikt. Politik braucht Auseinandersetzung« reagiert.<sup>55</sup> Hier wurde demokratietheoretisch ein neuer Akzent gesetzt: Während die Denkschrift von 1985 eher das Ideal der Konsensdemokratie hochgehalten hatte<sup>56</sup>, rät das Impulspapier dazu, dem agonalen Charakter des politischen Prozesses stärker Rechnung zu tragen. Der Konflikt sei der »Normalfall der Demokratie«.<sup>57</sup> Auch vom Mainstream abweichende Positionen seien nicht *per se* vom

politischen Diskurs auszuschließen, solange sie nicht die gleiche Menschenwürde und das demokratische System in seinem Kern angreifen. Damit ist eine zweifellos schwierige Aufgabe gestellt, nämlich gesellschaftlich und innerkirchlich die rote Linie zu ziehen zwischen Protest, der – auch wenn er sich populistisch artikuliert – gehört werden sollte, und der Förderung extremistischer Bestrebungen, der gegenüber glasklare Abgrenzung geboten ist.

Dass sich der deutsche Protestantismus auch in dieser neuen polarisierten Konstellation als Stütze der Demokratie bewährt, ist zu hoffen. Dass er hierbei – wie seit 1990 auch sonst in sozialetischen Fragen – auf ökumenische Übereinstimmung mit der katholischen Kirche setzen kann und setzt, ist sicher auch ein Zeichen geringer gewordenen Einflusses, aber dennoch bemerkenswert. In Erinnerung an die deutschen Verfassungsgebungen vor 70 und vor 100 Jahren haben der Rat der EKD und die Deutsche Bischofskonferenz vor wenigen Wochen ein Gemeinsames Wort veröffentlicht.<sup>58</sup> Sie wollen damit »Vertrauen in die Demokratie stärken« und für die Problemlösungsfähigkeit demokratischen Regierens werben. Nicht zuletzt verpflichten sie sich darin aber auch selbst auf die ungeschriebenen, nicht-institutionalisierbaren Stabilitätsbedingungen der Demokratie: »Fairness, Respekt gegenüber dem politischen Gegner, Mut zur Kontroverse, Gemeinsinn« und Kompromissfähigkeit – auf einen Nenner gebracht: eine »demokratische Sittlichkeit«.<sup>59</sup>

### Anmerkungen:

<sup>1</sup> Zu diesen unterschiedlichen Entwicklungen vgl. Wolfgang Huber: *Protestantismus und Demokratie*, in: ders. (Hg.): *Protestanten in der Demokratie. Positionen und Profile im Nachkriegsdeutschland*, München 1990, 11-36.

<sup>2</sup> Martin Heimbucher / Rudolf Weth (Hg.): *Die Barmer Theologische Erklärung. Einführung und Dokumentation*, 7. Aufl. Neukirchen-Vluyn 2009, 41.

<sup>3</sup> Vgl. Martin Greschat: »Rechristianisierung« und »Säkularisierung«. Anmerkungen zu einem europäischen konfessionellen Interpretationsmodell, in: Jochen-Christoph Kaiser / Anselm Doering Manteuffel (Hg.): *Christentum und politische Verantwortung. Kirchen im Nachkriegsdeutschland*, Stuttgart/Berlin/Köln 1990, 1-24; Michael Klein: *Die Rolle der Evangelischen Kirche in Deutschland im Demokratisierungsprozess nach 1945*, in: Julia Leininger (Hg.): *Religiöse Akteure in Demokratisierungsprozessen*, Wiesbaden 2013, 83-101 (88f).

<sup>4</sup> Zit. n. Frederic Spotts: *Kirchen und Politik in Deutschland*, Stuttgart 1976, 103.

<sup>5</sup> Zit. n. Michael J. Inacker: *Zwischen Transzendenz, Totalitarismus und Demokratie. Die Entwicklung des kirchlichen Demokratieverständnisses von der Weimarer Republik bis zu den Anfängen der Bundesrepublik (1918-1959)*, Neukirchen 1994, 199.

<sup>6</sup> Karl Barth: *Offene Briefe 1945-1968*, hg. von Diether Koch, Zürich 1984, 98.

<sup>7</sup> *Dibelius konnte sich schon ein Jahr später moderater äußern: »Um des Evangeliums willen brauchen wir eine demokratische Staatsform« – doch fügte er hinzu: »Auf das Wort »demokratisch« kommt es dabei nicht an. Was sind heute Worte! Unter Demokratie versteht heute jeder, was er will. Auf die Sache kommt es an! Die staatliche Form, in der die Menschen leben, muß einen beträchtlichen Einschlag von Freiheit für den Einzelnen haben. Darum geht es.«* Zit. n. Harry Noormann: *Protestantismus und politisches Mandat 1945-1949, Bd. 2: Dokumente und Kommentare*, Gütersloh 1985, 163.

<sup>8</sup> Vgl. Karlheinz Nicolass: *Demokratiegründung in Westdeutschland. Die Entstehung der Bundesrepublik von 1945-1949*, München 1974, bes. 29-88; Martin Greschat: *Kirche und Öffentlichkeit in der deutschen Nachkriegszeit (1945-1949)*, in: Armin Boyens u.a. (Hg.): *Kirchen in der Nachkriegszeit*, Göttingen 1979, 100-124 (118).

<sup>9</sup> Vgl. Klein, *Rolle*, 89.

<sup>10</sup> Karl Barth: *Christengemeinde und Bürgergemeinde (1946)*, in: *Theologische Studien* 104, Zürich 1970, 49-82 (76).

<sup>11</sup> Vgl. Hans-Richard Reuter: *Ethik des Politischen*, in: Michael Beintker (Hg.), *Barth-Handbuch*, Tübingen 2017, 397-403.

<sup>12</sup> Vgl. Gustav W. Heinemann: *Demokratie und christliche Kirche. Ein Beitrag zu einer »Deutschen Demokratie« (1945/46)*, sowie ders.: *Der demokratische Rechtsstaat als theologisches Problem (1976)*, in: ders.: *Glaubensfreiheit – Bürgerfreiheit. Reden und Aufsätze zu Kirche – Staat – Gesellschaft 1945-1975* Schriften Bd. II, hg. v. Diether Koch, Frankfurt 1976, 11-21, 268-280. Vgl. dazu Michael Klein: *Westdeutscher Protestantismus und politische Parteien. Anti-Parteien-Mentalität und parteipolitisches Engagement von 1945-1963*, Tübingen 2005, 131ff.

<sup>13</sup> Hierzu im Detail: Reiner Anselm: *Verfaßte Grundwerte – letztlich wertlos? Zur Haltung des Protestantismus in der Rechts- und Verfassungsdiskussion zwischen 1943 und 1949*, in: *Mitteilungen der Evangelischen Arbeitsgemeinschaft für kirchliche Zeitschichte* 9, 1989, 34-86; Paul Mikat: *Verfassungsziele der Kirchen unter besonderer Berücksichtigung des Grundgesetzes*, in: Rudolf Morsey / Konrad Repgen (Hg.): *Christen und Grundgesetz*, Paderborn/München/Wien/Zürich 1989, 33-70; Reiner Anselm: *Verchristlichung der Gesellschaft? Zur Rolle des Protestantismus in den Verfassungsdiskussionen beider deutschen Staaten*

1948/49, in: Kaiser/Doering/Manteuffel, *Christentum und politische Verantwortung*, 63-87; Inacker, *Transzendenz*, 254ff.

<sup>14</sup> Vgl. das Zitat aus dem Protokoll des Rates der EKD vom 2./3. 12. 1948 bei Inacker, *Transzendenz*, 258.

<sup>15</sup> Vgl. Wolfgang Huber: *Kirche und Öffentlichkeit*, Stuttgart 1973, 490ff; Noormann, *Protestantismus* Bd. 2, 226ff.

<sup>16</sup> Dokumente bei Noormann, *Protestantismus* Bd. 2, 245ff. Abweichend votierten die beiden hessischen Landeskirchen, vgl. Mikat, *Verfassungsziele*, 59.

<sup>17</sup> Eingabe des Rates der EKD an den Parlamentarischen Rat in Bonn zur verfassungsmäßigen Sicherung des Elternrechts (März 1949), in: Noormann, *Protestantismus* Bd. 2, 280f.

<sup>18</sup> Auch die Aufnahme des Menschenwürdebegriffs in seiner Verknüpfung mit Naturrecht und Menschenrechten verdankt sich katholischer Intervention; vgl. Wolfgang Vögele: *Menschenwürde zwischen Recht und Theologie. Begründungen von Menschenrechten in der Perspektive öffentlicher Theologie*, Gütersloh 2000, 274-298. Ohnedies fand das Menschenrechtsethos erst in den 1970er Jahren Eingang in die evangelische Ethik.

<sup>19</sup> Vgl. Wolfgang Vögele: *Zivilreligion in der Bundesrepublik Deutschland*, Gütersloh 1994, 265-278.

<sup>20</sup> Vergleichbare eigeninteressengeleitete Verfassungspolitik betrieben freilich auch Gewerkschaften und Beamtenschaft; vgl. Michael Feldkamp: *Der Parlamentarische Rat 1948-1949, überarbeitete Neuauflage* Göttingen 2019, 125-131.

<sup>21</sup> Dorothee Buchhaas-Birkholz (Hg.): »Zum politischen Weg unseres Volkes«: *Politische Leitbilder und Vorstellungen im deutschen Protestantismus 1945-1952*, Düsseldorf 1989, 32. Von »produktiver Übung in demokratischer Streitkultur« spricht auch – bei tendenziell anderer Gesamtbewertung – Hans-Michael Heinig: *Protestantismus und Demokratie*, in: *ZevKR* 60, 2015, 227-264 (242).

<sup>22</sup> *Kirche und Kriegsdienstverweigerung. Ratschlag des Rates der EKD (1957)*, in: *Wem das Gewissen schlägt. Zur Rechtsprechung über das Gewissen der Kriegsdienstverweigerer*, Bremen 1984, 66-75.

<sup>23</sup> Bereits die Aufnahme dieser Bestimmung in die Weimarer Reichsverfassung war u. a. in Übereinstimmung mit der Tradition des sozialen Protestantismus (Adolph Wagner, Anna von Gierke) erfolgt; vgl. Traugott Jähnichen: *Vom Besitzindividualismus zur gemeinwohlorientierten Sozialpflichtigkeit. Der neuzeitliche Eigentumsbegriff in der Entwicklung des Privat und Verfassungsrechts*, in: Günter Brakelmann / Norbert Friedrich / Traugott Jähnichen (Hg.): *Auf dem Weg zum Grundgesetz. Beiträge zum Verfassungsverständnis des neuzeitlichen Protestantismus*, Münster 1999, 233-246.

<sup>24</sup> Vgl. die Rekonstruktion bei Arnulf von Scheliha: *Protestantische Ethik des Politischen*, Tübingen 2013, 154-218.

<sup>25</sup> Kirchenamt der EKD (Hg.): *Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie. Der Staat des Grundgesetzes als Angebot und Aufgabe. Eine Denkschrift der Evangelischen Kirche in Deutschland*, Gütersloh 1985. Die Seitenangaben im folgenden Text beziehen sich auf dieses Dokument.

<sup>26</sup> Vgl. Hans Michael Heinig (Hg.): *Aneignung des Gegebenen. Entstehung und Wirkung der Demokratie-Denkschrift der EKD*, Tübingen 2017

<sup>27</sup> Martin Honecker: *Profile – Krisen – Perspektiven. Zur Lage des Protestantismus*, Göttingen 1997, 135; Claudia Lepp: *Die demokratische Ordnung als Gegenstand des deutsch-deutschen Kirchendialogs*, in: Heinig, *Aneignung*, 23- 50, 28ff.

<sup>28</sup> Vgl. Claudia Lepp: *Tabu der Einheit? Die Ost-West-Gemeinschaft der evangelischen Christen und die deutsche Teilung 1945-1969*, Göttingen 2005, 781.

<sup>29</sup> Hanfried Müller: *Bekenntnisschrift der EKD*, in: *Weißenseer Blätter* Nr. 5/85, 47-51.

<sup>30</sup> *Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie*, 13f.

<sup>31</sup> *Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie*, 7.

<sup>32</sup> *Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie*, 15.

<sup>33</sup> So eine Stellungnahme aus den Reihen der Grünen, zit. n. Heinig, *Protestantismus und Demokratie*, 256.

<sup>34</sup> Vgl. Hans-Michael Heinig, *Die Entstehung der Demokratiedenkschrift – Einsichten aus der Archivarbeit*, in: Heinig, *Aneignung*, 51-78.

<sup>35</sup> Die *Demokratiedenkschrift* ging ursprünglich auf einen Auftrag des Rates der EKD zurück, »das Problem der staatlichen Gewalt in unserem Zeitalter« zu bedenken; vgl. Heinig, *Aneignung*, 53.

<sup>36</sup> Vgl. Helmut Simon: *Die Bundesrepublik – in bester Verfassung? Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit*, *ZEE* 33, 1988, 86-97.

<sup>37</sup> *Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie*, 42.

<sup>38</sup> *Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie*, 43f.

<sup>39</sup> *Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie*, 21f.

<sup>40</sup> Trutz Rendtorff: *Demokratieunfähigkeit des Protestantismus?*, *ZEE* 27, 1983, 253-256; ders.: *Die gute Regel als Weg des guten Lebens. Bemerkungen zu einer Ethik der Machtordnungsverhältnisse*, *ZEE* 33, 1988, 98-108.

<sup>41</sup> Vgl. Anselm Doering-Manteuffel / Bernd Greiner / Oliver Lepsius: *Der Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts 1985*, Tübingen 2015; darin das schöne Porträt »Die Richterpersönlichkeiten und ihre protestantische Sozialisation« (167-224).

<sup>42</sup> Ratschlag zur Verfassungsdebatte, in: Kirchenamt der EKD (Hg.), *Bericht über die erste Tagung der achten Synode der EKD vom 28. bis 30. Juni 1991*, Hannover 1991, 268-271; vgl. Lepp, *Ordnung*, 48f.

<sup>43</sup> Ratschlag zur Verfassungsdebatte, 270.

<sup>44</sup> Exemplarisch: »Berliner Erklärung von Christen aus beiden deutschen Staaten«, in: *Kirchliches Jahrbuch 1990/91*, 117./118. Jg., Gütersloh 1995, 188-192.

<sup>45</sup> Bernd Guggenberger / Ulrich K. Preuß / Wolfgang Ullmann (Hg.): *Eine Verfassung für Deutschland. Manifest – Text – Plädoyers*, München/Wien 1991.

<sup>46</sup> Vgl. *Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, Deutscher Bundestag 12/6000 vom 5.11.1993*.

<sup>47</sup> Vgl. Folkhart Wittekind: *Welche Religionsgemeinschaften sollen Körperschaften des öffentlichen Rechts sein? Die Entstehung des modernen deutschen Staatskirchenrechts in den Verhandlungen über die Weimarer Reichsverfassung*, in: Brakelmann/Friedrich/Jähnichen, *Grundgesetz*, 77-97 (94).

<sup>48</sup> Vgl. Hans-Richard Reuter, *Neutralität – Religionsfreiheit – Parität. Prinzipien eines legitimen staatlichen Religionsverfassungsrechts im weltanschaulich-neutralen Staat*, in: ders., *Recht und Frieden. Beiträge zur politischen Ethik*, Leipzig 2013, 279-298.

<sup>49</sup> Programmatisch: Wolfgang Huber: *Kirche in der Zeitenwende. Gesellschaftlicher Wandel und Erneuerung der Kirche*, Gütersloh 1998; empirisch: David Ohlendorf / Hilke Rebenstorf: *Überraschend offen. Kirchengemeinden in der Zivilgesellschaft*, Leipzig 2019.

<sup>50</sup> Ähnlich Ulrich Willems: *Bedingungen, Elemente und Effekte des politischen Handelns der Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Annette Zimmer / Bernhard Weßels (Hg.): *Verbände und Demokratie in Deutschland*, Opladen 2001, 77-106.

<sup>51</sup> Auch für die Präsenz des Christentums in der politischen Kultur einzutreten ist ein berechtigtes kirchliches Interesse. Allerdings sollte es sich nicht dem Verdacht aussetzen, eine nur traditionell legitimierte verfassungsrechtliche Privilegierung zu erwarten. Missverständnisse dieser Art konnte eine in Reaktion auf die

Kruzifix-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Mai 1995 (vgl. BVerfGE 93, 1ff) erfolgte Erklärung des EKD-Rates nahelegen; vgl. Kirchenamt der EKD (Hg.): *Christentum und politische Kultur. Über das Verhältnis des demokratischen Rechtsstaates zum Christentum* (EKD-Texte 63), Hannover 1997. Kritisch hierzu Heinig, *Protestantismus und Demokratie*, 260ff.

<sup>52</sup> So die programmatische Aussage aus Kirchenamt der EKD / Sekretariat der DBK (Hg.): *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort der Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland* (Gemeinsame Texte 9), Hannover/Bonn 1997, 7.

<sup>53</sup> Vgl. pars pro toto den ersten der umfangreichen Berichte der EKD-Kommission für Ausländerfragen und ethnische Minderheiten: Kirchenamt der EKD (Hg.): *Asylsuchende und Flüchtlinge. Zur Praxis des Asylverfahrens und des Schutzes vor Abschiebung* (EKD-Texte 51), Hannover 1994.

<sup>54</sup> Z.B. Gert Pickel: *Sozialkapital und zivilgesellschaftliches Engagement evangelischer Kirchenmitglieder als gesellschaftliche und kirchliche Ressource*, in: Heinrich Bedford-Strohm / Volker Jung (Hg.): *Vernetzte Vielfalt. Die fünfte EKD-Erhebung über Kirchenmitgliedschaft*, Gütersloh 2015, 279-301.

<sup>55</sup> Kirchenamt der EKD (Hg.): *Konsens und Konflikt: Politik braucht Auseinandersetzung. Zehn Impulse der Kammer für Öffentliche Verantwortung der EKD zu aktuellen Herausforderungen der Demokratie in Deutschland*, Hannover 2017.

<sup>56</sup> Vgl. *Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie*, 44.

<sup>57</sup> *Konsens und Konflikt*, 9.

<sup>58</sup> Sekretariat der DBK / Kirchenamt der EKD (Hg.): *Vertrauen in die Demokratie stärken. Ein Gemeinsames Wort der Deutschen Bischofskonferenz und des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland* (Gemeinsame Texte 26), Bonn/Hannover 2019. Vgl. bereits Kirchenamt der EKD / Sekretariat der DBK (Hg.): *Demokratie braucht Tugenden. Gemeinsames Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur Zukunft unseres demokratischen Gemeinwesens* (Gemeinsame Texte 19), Hannover/Bonn 2006.

<sup>59</sup> *Vertrauen in die Demokratie stärken*, 26.



# Das Grundgesetz als Leitkultur?<sup>1</sup>

Von Prof. Dr. Tine Stein, Professorin für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Georg-August-Universität Göttingen

Evangelische Akademie Tutzing, 23. Juni 2019

## I. Einleitung

Das Grundgesetz als Leitkultur – damit ist ein Paradox aufgeworfen, das jeder verfassungsstaatlich gebundenen Demokratie eigen ist: Die Verfassung markiert mit den Grundrechten einen Raum der Freiheit von Politik, eine Sphäre, die vor dem Zugriff der Politik, auch demokratisch legitimerter Politik schützt und die die Individuen in ihrem Mensch-Sein anerkennt: mit all ihren individuellen Entscheidungen, wie sie leben und handeln möchten, wenn sie sich nur an die Gesetze halten. Eine leitende Kultur kann eine solche Verfassung nicht vorschreiben. Eine Kultur ist immer zeitlich und räumlich gebunden, an das, was sich in einem bestimmten Kollektiv entwickelt hat und sich in Konventionen, Umgangsformen, Werthaltungen zeigt. Wie sollte es da eine Leitkultur des Grundgesetzes geben können, wenn das Grundgesetz doch die individuelle Freiheit schützt? Auf anderen Seite ist aber eine demokratische und liberale Verfassung darauf angewiesen, dass die Bürgerinnen und Bürger die Grundentscheidungen, die sich in der Verfassung in Grundrechten und den Strukturprinzipien niedergeschlagen haben, mittragen und unterstützen – dass sie freiwillig ihre Steuern bezahlen, die Kinder in die Schulen schicken, wählen gehen und den Anderen als mit gleichen Rechten ausgestattete Person respektieren, mit einem Wort: eine demokratische und liberale politische Kultur akzeptieren und auch selbst leben. Wie geht das zusammen? Betont man ausschließlich die liberale Seite des Grundgesetzes, wird man dieses Paradox nicht auflösen können. Denn das Grundgesetz ermöglicht mit den Freiheitsrechten auch Absonderung, Anderssein, Differenz und Multikulturalität. Mit dem Konzept der Leitkultur geht die Gefahr einher, dass hier nur eine illiberale Zumutung der Mehrheitsgesellschaft transportiert wird, wonach insbesondere die neu Hinzugekommenen, die Einwanderinnen sich assimilieren sollen. Wenn man Leitkultur im Sinne der Kultur der Mehrheitsgesellschaft versteht, kann die Spannung zwischen leitender Kultur und Grundgesetz nicht aufgelöst werden, da es dann nicht um das Grundgesetz als Leitkultur geht, sondern um Leitkultur der Gesellschaft generell. Danach ist jede Gesellschaft von einer leitenden Kultur

getragen, den darin vorherrschenden Wertorientierungen und Sitten des überwiegenden Teils der Bevölkerung. Wenn demgegenüber vom Grundgesetz als Leitkultur die Rede ist, so könnte man politisch zuspitzen, ist dies den Liberalen zu viel und den Konservativen zu wenig. Politiktheoretisch bleibt das eingangs aufgeführte Paradox bestehen und in einer theoretischen Untersuchung dient die Analyse von Paradoxien dem tieferen Verständnis des untersuchten Gegenstands. Dies kann im besten Fall dazu führen, den vermuteten Widerspruch aufzulösen, mindestens die Spannung transparent werden zu lassen. Das soll im Folgenden versucht werden. Dazu ist zunächst Begriffsarbeit notwendig. Der Gegenbegriff zur Leitkultur ist der des Verfassungspatriotismus. Beide Begriffe werden in der politischen Debatte der Bundesrepublik als miteinander konkurrierende, ja sogar ausschließende Begriffe angesehen werden: Der Verfassungspatriotismus begnüge sich mit der Anerkennung eines heute vornehmlich prozedural verstandenen *modus vivendi*, beim Leitkulturmodell liege die Integrationsleistung in einer darüber hinausgehenden Verpflichtung zur Übernahme gemeinsamer Werte und gemeinsamer kultureller Praktiken und das Modell. Das soll hier in einem ersten Schritt beleuchtet werden, denn interessanterweise sind die Unterschiede bei genauerer Betrachtung gar nicht so groß.

Verfassungspatriotismus und Leitkultur sollen hier als Konzepte politischer Integration verstanden werden.<sup>2</sup> Politische Integration ist in der Demokratie ein dauernder Prozess, der sich nicht nur an neu Hinzukommende, sondern auch an die alteingesessene Bürgerschaft richtet. Eine sehr wichtige Bedingung für das Gelingen politischer Integration in der Demokratie ist Vertrauen, Demokratie braucht Vertrauen. Vertrauen in Demokratie stützt sich auf die begründete Erwartung, dass die Demokratie gut funktioniert. Was sind in diesem Sinne die Gelingensvoraussetzungen der Demokratie? Dazu zählt einmal ein gutes Arrangement der Institutionen, aber darüber hinaus, dass es hinreichend viele »gute« Bürgerinnen und Bürger gibt, also Bürgerinnen und Bürger, die sich der Demokratie angemessen verhalten, was hier als Erfordernis einer demokratischen Sittlichkeit plausibel gemacht werden soll.<sup>3</sup>

## II. Konzepte politischer Integration

### II.1 Verfassungspatriotismus

Es war der liberalkonservative Politikwissenschaftler Dolf Sternberger, Professor in Heidelberg, der den Begriff Verfassungspatriotismus in den politischen Sprachgebrauch der Bundesrepublik eingeführt hat. Die Liebe zum Vaterland wird von ihm mit der republikanischen Idee der Freiheit verknüpft, die sich im modernen Verfassungsstaat niedergeschlagen habe. Man muss seine Begriffsschöpfung im historischen Kontext sehen: als Sternberger 1959 in einem Leitartikel für die »Frankfurter Allgemeine Zeitung« über die Würdigung für den scheidenden Bundespräsidenten Theodor Heuß *raisonnierte*, dass dieser sich »um das Vaterland verdient« gemacht habe, ging es ihm darum, den Patriotismus der chauvinistischen Tradition zu entreißen und ihn als eine Haltung freier Bürger zu revitalisieren und zu rehabilitieren. Das patriotische Gefühl sei dasjenige, bei dem der Bürgersinn den einzelnen das Glück und die Pflicht empfinden ließe, am gemeinen Wesen frei mitzubilden.<sup>4</sup> Sternberger sieht den politischen Begriff des Vaterlandes nicht in einer vopolitischen Idee der Nation verwurzelt, sondern im Ethos der dem Bürger gemäßen Hingabe an die politische Gemeinschaft. In der römischen Tradition, die hier anklingt, lässt sich schon bei Cicero (in der Schrift »Von den Gesetzen«) die Unterscheidung finden, dass alle Bürger zwei Vaterländer haben, nämlich dasjenige, das auf Natur, Geburt und Herkunft und dasjenige, das auf der Zugehörigkeit zur Bürgerschaft in der Republik beruht. Um letzteres geht es Sternberger, für den das Vaterland die Republik ist, die die Bürger sich erst schaffen und gerade nicht, wie er dann genauer in der späteren berühmten Rede von 1982 ausgeführt hatte, ein »Mutter-schoß« ist, und »kein dunkles mythisches und mystisches Wesen, worin alle Personalität, alle individuelle Freiheit versänke«.<sup>5</sup> Der Begriff des Verfassungspatriotismus verbindet die Liebe zum Vaterland mit der Liebe zur Verfassung als einer politischen Ordnung der Freiheit. Damit hatte Sternberger einen Weg gewiesen, der die divergierenden politischen wie intellektuellen Lager in Deutschland zu einem nationalen Konsens zu integrieren vermochte – was sich daran zeigt, dass der herausragende Vertreter der Sozialphilosophie, Jürgen Habermas, sich den Begriff zu eigen gemacht hat, freilich aus Anlass einer scharfen Kontroverse, dem Historikerstreit, bei dem Habermas den Verfassungspatriotismus aus Sorge über ein Wiederaufflackern des Nationalismus chauvinistischer Tendenz ins Feld führte

und in der Bindung an die im Kern universalistischen Prinzipien der Verfassung ein Gegengewicht sah.

Habermas versteht die Verpflichtung auf die Verfassung als die einzig legitime Quelle einer kollektiven Identität der Bürgerschaft.<sup>6</sup> Die Verfassung, die sich die Bürger selbst geben und die die Staatsgewalt erst hervorbringt, steuert den demokratischen Prozess der Rechtssetzung und sichert die politischen und bürgerlichen Freiheitsrechte. Damit enthält sie jene universalistischen Prinzipien und formellen Verfahren, die unter der Bedingung des weltanschaulichen und religiösen Pluralismus allein eine legitimationswürdige Grundlage des politischen Zusammenlebens schaffen. Dem Anspruch nach sind die Verfassungsgrundsätze für alle Bürger rational akzeptabel. Die Vermutung rationaler Akzeptabilität kann auch für die auf der Basis eines demokratischen Prozesses zustande gekommenen Ergebnisse gelten, wenn dieser, wie es bei Habermas heißt, »die Bedingungen einer inklusiven und diskursiven Meinungs- und Willensbildung erfüllt«.<sup>7</sup> Eine solche politische Ordnung ist sehr anspruchsvoll. Denn der Bürger ist nicht nur als Gesellschaftsbürger Adressat des Rechts, das er zu befolgen hat, sondern als Staatsbürger auch sein Autor. Während er als Adressat des Rechts dazu verpflichtet und durch die staatliche Sanktionsgewalt auch dazu gezwungen wird, bei der Wahrnehmung der grundrechtlich gesicherten Freiheiten den gesetzlichen Rahmen nicht zu verletzen, muss der Bürger als Autor des Rechts von seinen politischen Rechten in einer Weise Gebrauch machen, die sich rechtlich nicht erzwingen lässt: nämlich gemeinwohlorientiert und solidarisch. Habermas versteht dies als Bereitschaft, »für fremde und anonym bleibende Mitbürger gegebenenfalls einzustehen und für allgemeine Interessen Opfer in Kauf zu nehmen«,<sup>8</sup> was freilich rechtlich nicht erzwungen werden kann – was er aber gleichwohl als für den Bestand der Demokratie wesentlich erachtet.

Habermas reformuliert hier aus anderer Perspektive Ernst-Wolfgang Böckenfördes Diktum, wonach der säkulare und freiheitliche Verfassungsstaat von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht garantieren kann.<sup>9</sup> Böckenförde appellierte damit in den sechziger Jahren an die Katholikinnen und Katholiken, sich im säkularen Staat heimisch zu fühlen und sich für die Demokratie einzusetzen – jene Staatsordnung, die das katholische Lehramt zu dieser Zeit noch theologisch begründet ablehnte. Erzwingen kann der Staat das Vorhandensein dieser Loyalität nicht, das

würde gegen seine Freiheitlichkeit verstoßen. Aber der demokratische Verfassungsstaat ist doch darauf angewiesen, dass im Motivhaushalt seiner Bürger Quellen vorhanden sind, aus denen sich die Loyalität zu seinen Grundlagen speist, eine Haltung also, die über die Motivation aufgrund rationaler Interessenverfolgung und dem Befolgen der Gesetze aufgrund der Befehlsgewalt des Staates hinausgeht. Aus welchen Quellen wird die Haltung der Bürger gespeist, in einer gemeinwohlorientierten und solidarischen Weise von der Verfassung Gebrauch zu machen? Sind es allein die Verfahren der Verfassung selbst, also die Praxis der Demokratie, die als Mehrwert diese Gemeinwohlorientierung der Bürger hervorbringen? Das Konzept des Verfassungspatriotismus wäre unterkomplex, wenn mit ihm nicht auch in den Blick genommen werden könnte, dass es neben den demokratischen Verfahren selbst auch die vorpolitischen kollektive Identitäten sind, aus denen diese Orientierung erwachsen – also jene Identitäten, die in nationalen oder religiösen oder kulturell fundierten Gemeinschaften ihren Ankerpunkt finden und die dann in einem bürgerschaftlichen Akt der Erweiterung aus den fremden Menschen die »fellow citizen« machen, die füreinander Verantwortung tragen.

Verfassungspatriotismus heißt auch für Jürgen Habermas nicht, dass die Bürger sich die Verfassung nur kognitiv zu eigen machen. Es muss vielmehr etwas hinzutreten, damit dieser abstrakte *Gehalt* auch zu einer bürgerlichen *Haltung* führt: Die Bürger sollen die abstrakten universalistischen Gerechtigkeitsprinzipien mit dem partikularen geschichtlichen Kontext ihrer jeweiligen politischen Gemeinschaft verbinden. Dazu gehört auch die Erfahrung eines friedlichen Konfliktaustrags auf der Basis der prozeduralen Regeln der Verfassung. Der Gedanke, dass Konflikte soziale Gemeinschaften nicht nur desintegrieren, sondern integrieren können, verweist gerade auf die politische Leistung der Verfassung: Indem sie die Regeln des Konfliktaustrags bereithält und die Grenze dessen festlegt, was nicht zur Disposition steht, schafft sie die Bedingung der Möglichkeit, dass Mehrheitsentscheidungen von der unterlegenen Minderheit akzeptiert werden. Überhaupt kann der Verfassung mit dem durch sie initiierten gemeinschaftlichen Vollzug symbolischer Rituale, etwa bei feierlichen Verfassungsjubiläen oder den in der Verfassung festgelegter Eidesformeln bzw. einem öffentlichen Bekenntnis zur Verfassung, eine integrative Funktion zuerkannt werden. Diese integrative Funktion lässt sich auch mit der Wertschätzung belegen, die der Verfassung in Deutschland entgeggebracht wird, was sich am

Vertrauen der Bürgerschaft gegenüber der die Verfassung schützende Institution, der Verfassungsgerichtsbarkeit, ablesen lässt. In diesem Jubiläumsjahr haben viele Bürgerinnen und Bürger in zahlreichen Veranstaltungen am 23. Mai der siebzig Jahre Grundgesetz gedacht. Es wäre der Verfassungsdemokratie der Bundesrepublik angemessen, diesen Tag als einen Feiertag zu begehren.

Noch ein weiteres Argument ist bei Habermas gegen den Vorwurf zu finden, wonach das Konzept des Verfassungspatriotismus nur abstrakt und prozedural zu verstehen sei. Er betont die Notwendigkeit, der Verfassungsstaat solle mit »allen kulturellen Quellen schonend um(..)gehen, aus denen sich das Normbewusstsein und die Solidarität von Bürgern speist«<sup>10</sup>. Konkret werden hier die Religionsgemeinschaften erwähnt, die einen wesentlichen Beitrag zur Wertebildung und Hervorbringung erwünschter Einstellungen leisteten, was öffentlich anzuerkennen sei. Bemerkenswerterweise spricht Habermas an dieser Stelle von einem »konservativ gewordenen Bewusstsein«, das sich in der Rede von der postsäkularen Gesellschaft widerspiegeln. Der Staat sei gehalten, solche kulturellen Quellen zu denen neben der Religion selbstverständlich weitere zu zählen seien, pfleglich zu behandeln. Ernst-Wolfgang Böckenförde selbst hat neben dem religiösen Glauben ebenfalls immer auch weitere Faktoren angeführt, aus denen sich ein gemeinwohlorientiertes Bürgerbewusstsein und ethische Urteilskraft speisen kann – insbesondere bedarf es guter Bildungsinstitutionen mit unabhängigen Lehrerpersönlichkeiten. Er hat aber auch auf den wichtigen Vorbildcharakter von Inhabern öffentlicher Ämter hingewiesen. So hat Böckenförde aus Anlass der Spendenaffäre in der CDU, das Ehrenwort Helmut Kohls gegenüber privaten Spendern als Ganovenehrenwort kritisiert.<sup>11</sup>

Auch wenn es also verkürzt ist, den Verfassungspatriotismus nur als einen abstrakten Prozeduralismus zu verstehen, so bleibt aber die Frage, ob nicht doch eine Leerstelle verbleibt und inwiefern das Konzept der Leitkultur diese füllen kann.

## II.2 Leitkultur

Um den politisch umstrittenen Begriff der »Leitkultur« analytisch nutzen zu können, müssen zwei Bedeutungsdimensionen unterschieden werden: eine empirische und eine normative. Ein empirisch-deskriptives Verständnis von Leitkultur liegt dann vor, wenn unter Leitkultur alltagskulturelle Verhaltenskodizes und von bestimmten

Werten oder Normen geleitete Praktiken verstanden wird, die in der Gesellschaft vorherrschend sind – seien es soziokulturelle Normen wie die der Begrüßung, seien es Formen der symbolischen Repräsentation der Bürgerschaft wie das Singen der Nationalhymne oder seien es jeweils vorherrschende Interpretationen von Verfassungsprinzipien. Aber so ist der Begriff nicht in die deutsche Diskussion eingeführt worden, sondern mit einer normativen Stoßrichtung. Der deutsche Politikwissenschaftler syrischer Herkunft Bassam Tibi (Emeritus an der Universität Göttingen) wollte in den neunziger Jahren in Anlehnung an Habermas' Verständnis der kulturellen Moderne die westlichen Wertvorstellungen von Demokratie, Menschenrechten, Zivilgesellschaft, Aufklärung und auch Laizismus unter dem Begriff einer erwünschten europäischen Leitkultur firmieren lassen und damit den Rahmen aufspannen, in den hinein sich die neu Hinzukommenden begeben sollten und der fortan auch der ihre sein sollte.<sup>12</sup> Tibis Aufruf für eine europäische Leitkultur richtete sich vor allem an die größte Einwanderungsgruppe in Europa, nämlich die aus verschiedenen Nationen stammenden Muslime, die sich den westlichen Wertvorstellungen öffnen sollten. Der Aufruf richtete sich zugleich auch an die aufnehmenden Gesellschaften, die die neu Hinzukommenden als Gleiche auf der Basis dieses Wertekonsenses respektieren sollten, unabhängig von ihrer gegenüber der Mehrheit verschiedenen ethnischen, religiösen und kulturellen Herkunft.

Mit einer ganz anderen normativen Stoßrichtung wurde Leitkultur dann als Schlagwort von konservativen Politikern in Deutschland in die Debatte über die Änderungen des Zuwanderungsrechts eingeworfen, mit dem Adjektiv »deutsch« versehen und als Kampfbegriff gegen das Multikulturalismusmodell eingesetzt. Deutsche Leitkultur bezeichnete nach den Vorstellungen des christdemokratischen Politikers Friedrich Merz die in Deutschland gewachsenen kulturellen Grundmuster, die wohl über die politisch-universellen Werte des Grundgesetzes hinausgehen. Thomas de Maizière hat dies in seiner Zeit als Bundesinnenminister aufgegriffen und die zehn Eigenschaften – zu verstehen als die Zehn Gebote? – der deutschen Leitkultur passenderweise im Zentralorgan des zweifelhaften *common sense*, der »Bild«-Zeitung, vorgestellt. Dafür wurde die nicht minder eindeutige Überschrift »Wir sind nicht Burka« gewählt und es finden sich hier Normen der Konvention wie Händeschütteln und den Anderen mit Namen zur Begrüßung anzusprechen, das Zeigen des Gesichts, bis hin zu bürgerlichen Haltungen

wie Leistungsorientierung und schließlich auch das Gutbefinden von politischen Werten wie spezifischen aus der deutschen Geschichte erwachsenen Prinzipien, etwa das besondere Verhältnis zu Israel und auch universelle Prinzipien wie die Religionsfreiheit.

Und schließlich sollte mit Blick auf die jüngere Leitkultur-Debatte auch noch daran erinnert werden, dass dieses Konzept bereits in einer Landesgesetzgebung aufgenommen worden ist. Das bayerische Integrationsgesetz führt in Artikel 1 als Ziel aus, dass den neu Hinzugekommenen Hilfe zu vermitteln ist, »sie aber zugleich auf die im Rahmen ihres Gast- und Aufenthaltsstatus unabdingbare Achtung der Leitkultur zu verpflichten und dazu eigene Integrationsanstrengungen abzuverlangen (Integrationspflicht).«<sup>13</sup> Leitkultur wird zuvor in der Präambel des Gesetzes als täglich gelebter identitätsbildender Grundkonsens definiert, der die kulturelle Grundordnung der Gesellschaft bildet. Solche Forderungen werden allerdings als Assimilationsforderung kritisiert, die den notwendigen Respekt vor Menschen nichtdeutscher Kultur-Herkunft vermissen lassen, insofern in diese Identität nicht nur universelle Werte, sondern auch partikular-kontingente Werte einfließen. Die politische Problematik des Begriffs Leitkultur wird insbesondere darin gesehen, dass mit ihm ein Verhältnis von Über- und Unterordnung, von Höher- und Niederrangigkeit einer kulturellen Herkunft verbunden wird.

Dieser politischen Mehrdeutigkeit zum Trotz hat der Berliner Politikwissenschaftler Gerhard Göhler den Begriff der Leitkultur in der politiktheoretischen Absicht aufgegriffen, ihn als einen Schlüssel für das Verständnis einer normativen Integration zu nutzen, ohne die eine politische Gemeinschaft nicht auskommen kann (Göhler 2005).<sup>14</sup> Er sieht darin die Chance, zwei Engführungen des Verfassungspatriotismus zu vermeiden: Erstens kann normative Orientierung nach Göhler nicht nur an der abstrakten Verfassung ausgerichtet sein, sondern muss auch die Wertvorstellungen der konkreten Alltagskultur erfassen. Zweitens ist die Orientierung nicht nur kognitiv, sondern auch affektiv: Die Werte der Verfassung und der Alltagskultur sollten auch gefühlsmäßig verankert sein. In diesem Verständnis von Leitkultur wird die empirische mit der normativen Dimension verschränkt: »Leitkultur ist das Ensemble kulturell ausgedrückter, in einem Gemeinwesen geltender und allgemein kommunizierbarer Werte, die auf die Normen der Verfassung hin ausgerichtet sind.«<sup>15</sup> Empirisch ist dieses Verständnis, insofern Göhler unter Leitkultur die tatsächlich in

einer Gesellschaft geltenden Werte versteht, normativ ist es, da diese Werte nicht einfach nur vorgefunden werden oder sich selbstläufig entwickeln, sondern inhaltlich auf die Verfassungsnormen hin orientiert sind.

Damit öffnet der Begriff der Leitkultur zudem das Spannungsfeld zwischen einer leitenden Orientierung und einer der Kultur eigenen Diskursivität. Anders als Rechtsnormen sind kulturelle Normen nicht zwingend verbindlich, sondern sie erlauben nicht nur unterschiedliche Interpretationen, sondern auch Abweichungen. Die zunehmende Pluralität einer Gesellschaft wird sich in ihrer Leitkultur dynamisch widerspiegeln. Allerdings wird auch in dieser politiktheoretischen Perspektive grundsätzlich davon ausgegangen, dass der aufnehmenden Kultur eine Definitionsmacht zukomme: nicht im Sinne einer gebotenen Vereinheitlichung auf die Mehrheitsgesellschaft hin, wohl aber »aufgrund der symbolischen Vermittlung durch kulturelle Praxen mit deutlichen Mindersterfordernissen«. <sup>16</sup> Dazu gehört neben der Forderung nach Rechtsbefolgung und den für eine freiheitliche Gesellschaft nicht verhandelbaren Werten der Toleranz und Gleichheit auch eine gemeinsame Sprache, die die Teilhabe an der Leitkultur – und damit auch ihre Pluralisierung im Sinne der hinzugekommenen Minderheiten – zuallererst ermöglicht.

Das Problematische am Begriff der Leitkultur in einer politischen Auseinandersetzung bleibt allerdings, dass mit ihm ein Verhältnis von Über- und Unterordnung verbunden werden kann, von Vor- und Nachrangigkeit, was besonders brisant ist, gerade wenn es um unterschiedliche Religionen geht. Wenn von deutscher oder auch europäischer Leitkultur als einem gewachsenen kulturellen Grundmuster die Rede ist, das sich aus den drei großen geistigen Quellen des Abendlandes speist, nämlich der griechisch-römischen Antike, dem jüdisch-christlichen Denken und der Aufklärung, dann ist die Gefahr groß, dass dies als ein illegitimer Zwang zu einer geistigen Assimilation verstanden wird und eine historische und religiöse Identität, die keinen abendländischen Ursprung hat, als unerwünscht erlebt wird. Auf der anderen Seite kann aber dieser gefühlten oder auch tatsächlich intendierten Abwertung, die mit dem Konzept der Leitkultur einhergeht, nicht dadurch begegnet werden, dass die jeweiligen Minderheitenkulturen für sakrosankt erklärt werden und etwa religiös begründete Positionen, die zu einer gewollten Absonderung von der Mehrheitsgesellschaft führen, aller Kritik enthoben sind.

Am Ende sind die Positionen allerdings dann doch nicht so weit auseinander. Jürgen Habermas hat in seiner jüngsten Zurückweisung des Leitkulturverständnisses von Thomas de Maizière zwar betont, dass die liberale Auslegung des Grundgesetzes mit der Propagierung einer Leitkultur unvereinbar sei, dass Minderheiten sogar kulturelle Rechte einklagen könnten und dass keine Muslima genötigt werden dürfe, beispielsweise Herrn de Maizière die Hand zu geben.<sup>17</sup> Zugleich hat er aber auch unterstrichen, dass die Zivilgesellschaft legitimerweise von den Eingewanderten erwarten können dürfe, dass diese sich einleben – einleben wohinein? Hier kommt die entscheidende Differenzierung zum Tragen: nicht in die im Land tradierte Mehrheitskultur, sondern in eine allen Bürgern gleichermaßen zugängliche und zugemutete *politische* Kultur. Freilich lässt sich auch eine so spezifizierte Erwartung rechtlich nicht erzwingen und eine in dieser Hinsicht gelebte Praxis ist eine Voraussetzung für das Gelingen der freiheitlichen Demokratie. Dies betrifft die neu Hinzugekommenen wie die Alteingesessenen Bürger: Es ist die Haltung einer demokratischen Sittlichkeit als eine zentrale Anforderung einer politischen Kultur.

### III. Zur politischen Kultur demokratischer Sittlichkeit

Die freiheitliche Demokratie lebt von geschriebenen und ungeschriebenen Voraussetzungen. Die geschriebenen Voraussetzungen finden sich in dem klugen Arrangement der Institutionen wieder, das die Demokratie mit dem Rechtsstaat verknüpft. Konstitutionelle Demokratie, demokratischer Rechtsstaat oder auch demokratischer Verfassungsstaat – in all diesen Bezeichnungen kommt zum Ausdruck, dass die Selbstregierung der Bürgerschaft als politische Ordnung der Freiheit mit dem Recht verbindet. Zur Verwirklichung von Freiheit und Gleichheit ist die Herrschaft des Volkes mit der Herrschaft des Rechts zu verbinden, das eine kann nicht gegen das andere ausgespielt werden. Das Volk steht nicht über dem Recht, sondern regiert sich im Rahmen des Rechts selbst und diese rechtlichen Grundlagen hat es sich in Gestalt der Verfassung selbst gegeben. Es ist ein begriffliches Missverständnis, Demokratie mit Mehrheitsherrschaft gleichzusetzen, wie es heute seitens autoritärer Politiker wie Victor Orban getan wird. Ernst-Wolfgang Böckenförde hat dies in wünschenswerter Klarheit bereits 1957 herausgearbeitet. Auch hier ist die Botschaft vor allem an die Katholikinnen und Katholiken gerichtet, die die Legitimität der Demokratie nicht von der Geltung eines christlichen Naturrechts als abhängig ansehen sollen. Er führt darin aus:

»Demokratie bedeutet ... nicht einfach Mehrheits-herrschaft oder Mehrheitsabsolutismus, wie ihre Gegner oft behaupten. Wie Freiheit und Gleichheit das Mehrheitsprinzip begründen, so begrenzen sie es auch. Wenn jede politische Überzeugung als rechtlich gleichwertig anzusehen ist und allen Bürgern die gleiche demokratische Freiheit zukommt, verbietet es sich aus der ›Natur der Sache‹, dass die Mehrheit, konkret gesprochen: die im Besitz der Macht befindlichen politischen Kräftegruppen, sich absolut setzen. Gerade das innere Recht der Mehrheit, verbindliche Entscheidungen für das soziale Ganze zu treffen, über die Legalität zu verfügen, beruht darauf, dass sie mit der Minderheit in Konkurrenz um die politische Führerschaft steht und diese die absolut gleiche Chance hat, selbst zur Mehrheit zu werden. Alle politischen Gruppen haben das gleiche Lebensrecht, und die jeweilige Minderheit ist immer potentielle Mehrheit ... Wahlgleichheit, Vereins- und Versammlungsfreiheit, persönliche und politische Meinungsfreiheit einschließlich der Pressefreiheit sind von der Demokratie nicht zu trennen und bilden als die ›demokratischen Grundrechte‹ die innere Grenze jeden Mehrheitswillens ...«<sup>18</sup>

Wenn wie in Polen oder Ungarn die Rechte von Minderheiten eingeschränkt werden, der politische Gegner zum Feind des Volkes erklärt wird, die freie Presse eingeschränkt wird und die Unabhängigkeit der Justiz, die gerade die Einhaltung dieser Grundrechte überwachen soll, ausgehebelt wird und dies alles im Namen eines vermeintlichen Volkswillens geschieht, dann ist klar, dass hier die Wahl, auf die sich diese Regierungen berufen, als plebiszitäre Ermächtigung zur Einrichtung einer in Wahrheit autoritären Herrschaft erhalten muss. Schon die Berufung auf einen vermeintlich einheitlichen Volkswillen ist dabei verräterisch, denn das Volk – die Bürgerschaft – ist keine homogene Einheit, sondern immer eine Vielheit, mit zahlreichen unterschiedlichen Sichtweisen, Interessen und Vorschlägen – aus diesem scheinbaren Durcheinander, aus diesem politischen Pluralismus gewinnen freie Gesellschaft ihre kreative Fähigkeit zu Innovation und die Rechte der Minderheiten und der Opposition, die Gewaltenteilung, die *checks and balances*, die Unabhängigkeit der Justiz wie die Freiheit der Medien schützen all dieses und erlauben damit auch die Korrektur von Fehlern – auch Regierungen machen bekanntlich Fehler und es gut, dass wir uns dann in der Demokratie als Bürgerschaft selbst korrigieren können.

Zugleich muss dieses kluge Arrangement von Institutionen in der konstitutionellen Demokratie

aber auch von den Bürgerinnen und Bürgern getragen werden. Damit ist von den ungeschriebenen Voraussetzungen zu sprechen – es sind eben diese berühmten Voraussetzungen, von denen der freiheitliche Staat lebt, die er aber selbst nicht garantieren kann. Um der Freiheit willen kann er sie mit den ihm eigenen Mitteln des Rechts und autoritativen Gebots nicht erzwingen. Denn dann verlöre der Staat nicht nur seine Freiheitlichkeit, sondern würde wieder in den alten Totalitätsanspruch zurückfallen. Wie sollte der Staat auch den Bürgern gesetzlich vorschreiben können, dass diese sich moralisch oder gemeinwohlorientiert zu verhalten haben. Ein solche gesetzliche Vorschrift wurde im Zuge der Verfassungsreformdebatte nach der Wiedervereinigung zur Diskussion. Es wurde der Vorschlag eingebracht, das Grundgesetz um einen neuen Artikel zu ergänzen: »Jeder ist zu Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn aufgerufen.« Aber eine solche, nicht in einem bestimmten Verhalten erzwingbare Verfassungsnorm liefe praktisch leer und würde die Freiheitlichkeit, die die Grundrechte verbürgen, in Frage stellen.

Böckenförde hat im Wesentlichen zwei dieser ungeschriebenen Voraussetzungen angesprochen.<sup>19</sup> Zum einen ist ein Ethos bei den Einzelnen notwendig, er spricht von den inneren Regulierungskräften der Freiheit, derer der Staat bedarf. Man geht wohl nicht zu weit in der Interpretation, wenn man darunter die innere Regulierungsinstanz bei den Bürgerinnen und Bürgern versteht, die diese zu moralischen Urteilen befähigt und zu sittlichem Handeln veranlasst. Sich sittlich zu verhalten bedeutet, die eigene Freiheit nicht auf Kosten der Freiheit der anderen zu leben. Böckenförde sagt aber keinesfalls, dass über dieses Ethos nur jene verfügen, die als Quelle ihrer moralischen Urteilsbildung und sittlichen Haltung die Zwiesprache angeben, die sie in ihrem *forum internum* über die Einhaltung der göttlichen Gebote gehalten haben. Denn die Religions- und Gewissensfreiheit setzt dies ja genau frei: Worauf die Individuen sich in ihrem Gewissen stützen, ist ihre eigene Entscheidung, und darin gründet die Anerkennung der Würde des Menschen, was Böckenförde auch als das Um-Willen, also den Zweck des Verfassungsstaats, wie er im Grundgesetz ausgedrückt ist, charakterisiert. Die zweite Voraussetzung des freiheitlichen Verfassungsstaates ist ein *sense of belonging*, das, was die Bürger sich zu einer Gemeinschaft als zugehörig fühlen lässt. Böckenförde drückt dies als »homogenitätsverbürgende Kraft« aus, was ihm viel Kritik beschert hat, da man dies in einer Linie stehend mit Carl Schmitts Verständnis von Homogenität gese-

hen hat.<sup>20</sup> Es wäre aber ein Missverständnis darin nun jene Homogenität zu sehen, die mit dem Konzept der Nation im Sinne eines Nationalismus verbunden ist, bei dem die Angehörigen der Nation sich in exklusiver Weise als Mitglieder einer besonderen Volksgemeinschaft erachten. Dieses Konzept ist in Deutschland ein für alle Mal diskreditiert und so versteht es Böckenförde auch nicht. Aber gerade, wenn der Staat die individuelle Freiheit der Bürger anerkennt, stellt sich die Frage, was ihn angesichts der Pluralität der Lebensentwürfe zusammenhält. Was, so fragt Böckenförde, ist das der Freiheit vorausliegende einigende Band? Seine Äußerungen sind hier nicht systematisch ausgearbeitet, ihm kam es vor allem darauf an, die Frage zu stellen. Aber worauf er hingewiesen hat, ist die Bedeutung der Einigkeit über das Unabstimmbare, die in einer Bürgerschaft gegeben sein soll, was er unter Rückgriff auf den sozialdemokratischen Rechtspolitiker Adolf Arndt – der ihm, dem wertkonservativen Katholiken, den Weg in die SPD gebahnt hat – ausgeführt hat. Damit ist nicht gemeint, die Interpretationen der grundlegenden Verfassungsprinzipien vollkommen vom demokratischen Streit abzuschotten, was ja weder möglich noch wünschenswert angesichts des vitalen Austauschs in der offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpretation wäre. Aber es soll doch ein Bewusstsein vorhanden sein, dass eben Rechte der Freiheit, Rechte von Minderheiten nicht zur Disposition stehen können.

Damit sind die Überlegungen bei der Diskussion angelangt, was in dem neuen »Gemeinsamen Wort« der beiden Kirchen als Erfordernis demokratischer Sittlichkeit gefasst wird.<sup>21</sup> Darunter ist zunächst einmal die Bereitschaft zu verstehen, die öffentliche Angelegenheiten mitzugestalten – Demokratie braucht Bürgerinnen und Bürger, die bereit sind, für Ämter zu kandidieren, die sich einmischen, die ihre Stimme erheben, die sich verantwortlich fühlen. Wenn alle Bürgerinnen und Bürger sich darauf beschränken würden, nur die geschriebenen rechtlichen Pflichten zu erfüllen, würde die Demokratie bald leer gelaufen sein, sie würde implodieren. Vielmehr sind auch die ungeschriebenen bürgerschaftlichen Pflichten zu erfüllen – wählen zu gehen und auch gewählt zu werden, ist daher nicht nur ein Recht, sondern auch eine Verpflichtung und die Tatsache, dass liberale Demokratien wie etwa Australien eine rechtlich fixierte Wahlpflicht kennen, zeigt, dass es ganz und gar nicht abwegig ist, Rechte auch als Pflichten zu denken.

Die Ethosverpflichtung, der die Bürgerinnen und Bürger in der Demokratie unterliegen, lässt sich auch mit der Figur des Amtes deutlich machen. Allen Bürgerinnen und Bürgern kommt ein Amt zu, ein ideelles Amt: Sie sollen sich bei der Stimmabgabe und überhaupt bei ihrem politischen Engagement fragen, ob das, was sie wollen und tun, nur für ihre eigenen Interessen gut ist oder auch im Lichte der Interessen anderer Bestand haben kann, ob es also für alle gut ist. In einer Zeit, in der das individuelle und kollektive Handeln auch jenseits der Grenzen des eigenen Staats Folgen für andere hat, ist zudem zu bedenken, dass das, was für alle gut ist, nicht mehr nur im Horizont der eigenen Bürgerschaft überlegt werden kann. Im Grunde sind mit der demokratischen Sittlichkeit die sozio-moralischen Voraussetzungen des Bürgers als allgemein-ethische und spezifisch-politische Tugenden aufgerufen. Die Tugenden korrespondieren den Rechten des Bürgers als ethische Pflichten, wie Claus Offe einmal herausgestellt hat.<sup>22</sup> Da wäre einmal der Respekt vor Andersdenkenden und Toleranz. Das entspricht im Grunde den bürgerlichen Freiheiten mit ihrem Schutz der Privatautonomie: nämlich die von den eigenen Ansichten und Glaubensauffassungen abweichenden Überzeugungen zu erdulden. Den politischen Rechten und den daraus folgenden kollektiv verbindlichen, im Wege der Mehrheitsregel zustande gekommenen Entscheidungen korrespondiert die Tugend des Vertrauens, denn ohne Vertrauen in die grundsätzliche Vernünftigkeit und Redlichkeit der Mitbürger könnte derjenige, der in der Minderheit ist, die Mehrheitsentscheidung schlecht ertragen. Den sozialen Teilhaberechten korrespondiert schließlich die Tugend der Solidarität: nämlich seitens der wirtschaftlich starken Bürger sich auch jenseits der Steuerpflicht sozial verantwortlich zu zeigen und seitens der wirtschaftlich schwächeren Bürger die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen nicht auszunutzen.

Hinzukommen sollten zudem Fairness in der Auseinandersetzung, Anständigkeit im Umgang, Wahrhaftigkeit, eine Anerkennung von sachlichen Argumenten und wissenschaftlicher Überprüfbarkeit von Argumenten – Haltungen und Praktiken, die im Zeitalter von *fake news*, digitalen Filterblasen und *alternative facts* nicht selbstverständlich sind – und schließlich gehören in diese Auflistung auch die für demokratische Willens- und Entscheidungsbildungsprozesse notwendige Kompromissfähigkeit wie auch der Mut zur Kontroverse.

#### IV. Fazit

Die richtige Erkenntnis, dass Leitkultur auch als ein politischer Kampfbegriff genutzt wird, darf nicht den Blick darauf verstellen, dass gerade eine freiheitliche Gesellschaft auf bestimmte Haltungen und Praktiken in der Bürgerschaft und der insgesamt auf dem Staatsgebiet lebenden Bevölkerung angewiesen ist, die der Staat mit den Mitteln des Rechts nicht erzwingen kann. Allein auf den Universalismus der Menschenrechte, der sich mit dem Verfassungspatriotismus verbindet, auf das Grundgesetz und die geltenden Gesetze zu verweisen, reicht heute nicht aus. Es muss erklärt, beschrieben, begründet werden, dass sich mit einer auf die Menschenrechte gegründeten freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft auch eine bestimmte Haltung verbindet, die sich in bestimmten sozialen Praktiken, in einem gleichen Respekt gegenüber jedem Menschen unabhängig von Geschlecht und sexueller Orientierung, in Toleranz gegenüber Andersdenkenden, in der Wertschätzung ziviler politischer Konflikte als Mittel der Problemlösung und vielem mehr zeigt. Eine solche Gesellschaft kennt zwar den legitimen Raum für Andersheit und Abweichung, aber sie verlangt zugleich auch eine Loyalität gegenüber der Verfassungsordnung, die über bloßen Rechtsgehorsam hinausgeht. Gegenüber denen, die in der deutschen Gesellschaft als deutsche Staatsbürger geboren sind und die etwa als Anhänger von Pegida rassistisch denken, die die Demokratie verachten und die Gewalt als ein Instrument ansehen, um ihren Ansichten Geltung zu schaffen, muss man die Mittel des Rechtsstaats einsetzen und zugleich eine harte politische Auseinandersetzung führen. Unter den gesicherten Bedingungen von siebzig Jahren rechtsstaatlicher Demokratie in der Bundesrepublik, inklusive des Glücks einer friedlichen Revolution vor nun bald dreißig Jahren, konnte man sich bis vor gar nicht so langer Zeit kaum vorstellen, einmal in eine Situation zu kommen, das Grundgesetz in existentiell herausfordernder Weise verteidigen zu müssen. Aber nicht nur die derzeitige Entwicklung in der ältesten Demokratie der modernen Welt, in den USA, macht klar, dass es für keine politische Ordnung eine Bestandsgarantie gibt und ein freiheitlicher Verfassungsstaat sich eben nicht von alleine erhält. Es bedarf vielmehr der teilnehmenden Sorge um das politische Gemeinwesen von allen Bürgerinnen und Bürgern.

#### Anmerkungen:

<sup>1</sup> Leicht überarbeitete und erweiterte Fassung des gleichnamigen Vortrags auf der Sommertagung des Politischen Clubs »70 Jahre Grundgesetz. Was ist unsere Verfassung wert?«, 21.-23. Juni 2019 an der Evangelischen Akademie Tutzing.

<sup>2</sup> In Bezug auf Leitkultur und Verfassungspatriotismus greife ich im Folgenden auch auf Ausführungen zurück, die ich ausführlich (und unter Hinzuziehung des Konzepts des Multikulturalismus) hier entwickelt habe: Tine Stein: Gibt es eine multikulturelle Leitkultur als Verfassungspatriotismus? Zur Integrationsdebatte in Deutschland, in: *Leviathan*, Heft 1, 2008, S. 33-53.

<sup>3</sup> Hier werden im Folgenden auch Gedanken aus dem Gemeinsamen Wort der Kirchen »Vertrauen in die Demokratie stärken« eingearbeitet, an dem ich als Autorin mitgearbeitet habe.

<sup>4</sup> Dolf Sternberger: *Verfassungspatriotismus*. Band X der Gesammelten Schriften, hrsg. v. Peter Haungs u.a., Frankfurt a.M.: Insel 1990, S. 12.

<sup>5</sup> Ebd. S. 23.

<sup>6</sup> Dies zieht sich durch sein Gesamtwerk. Vgl. insbesondere Jürgen Habermas: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1992, S. 632-660 und Jürgen Habermas: *Zwischen Naturalismus und Religion*, Frankfurt a.M. 2005 S. 106-118.

<sup>7</sup> Habermas, *Naturalismus und Religion*, S. 108.

<sup>8</sup> Ebd., S. 110.

<sup>9</sup> Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: ders., *Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1976, S. 42-64. Siehe als kritische Auseinandersetzung Jürgen Habermas: *Vorpolitische Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates?*, in: ders./Joseph Ratzinger: *Dialektik der Säkularisierung. Über Vernunft und Religion*, Freiburg: Herder (8. Aufl.), S. 15-38.

<sup>10</sup> Ebd., S. 116.

<sup>11</sup> Vgl. ausführlich Tine Stein: *The Böckenförde Dictum. On the Topicality of a Liberal Formula*, in: *Oxford Journal of Law and Religion*, Vol. 7 (1/2018), S. 97-108.

<sup>12</sup> Bassam Tibi: *Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft*, München: Bertelsmann 1998; ders.: *Leitkultur als Wertkonsens. Bilanz einer mißglückten deutschen Debatte*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B1-2, 2001, S. 23-26, siehe jüngst: Bassam Tibi: *Der Anteil Muslime an der europäischen Bevölkerung wird weiter wachsen: Wie will Europa damit umgehen?*, in *NZZ* v. 5.7.2019.

<sup>13</sup> BayIntG, Art. 1, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayIntG?AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

<sup>14</sup> Gerhard Göhler: *Leitkultur als symbolische Integration. Überlegungen zum Gebrauch eines umstrittenen Konzepts*, in: *Kunst, Macht, Institution (FS für Karl-Siegbert Rehberg)*, hrsg. v. Joachim Fischer und Hans Joas, Frankfurt a.M.: Campus, 2005, S. 304-315.

<sup>15</sup> Ebd., S. 310f.

<sup>16</sup> Ebd., S. 313.

<sup>17</sup> Jürgen Habermas: *Gastbeitrag in rp online*, 3.5.2017, [https://rp-online.de/politik/deutschland/leitkultur-das-sagt-juergen-habermas-zur-debatte\\_aid-17919711](https://rp-online.de/politik/deutschland/leitkultur-das-sagt-juergen-habermas-zur-debatte_aid-17919711)

<sup>18</sup> Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Das Ethos der modernen Demokratie und die Kirche*, abgedr. in ders., *Kirche und christlicher Glaube in den Herausforderungen der Zeit*, Münster: Lit-Verlag 2004, S. 9-26 (erstmalig 1957).

<sup>19</sup> Siehe im Einzelnen: Stein, Böckenförde *Dictum*.

<sup>20</sup> Die Formulierung des *sense of belonging* wählt er etwa in dem Aufsatz: *Die Zukunft politischer Autonomie*, veröffentlicht in: Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Staat, Nation, Europa*, Frankfurt am Main <sup>2</sup>2000, S. 103-126 (111).

<sup>21</sup> »Vertrauen in die Demokratie stärken«, *Gemeinsames Wort der DBK und EKD*, Nr. 26 (2019). <https://www.dbk-shop.de/de/deutsche-bischofskonferenz/gemeinsame-texte/vertrauen-demokratie-staerken>.

<sup>22</sup> Claus Offe: *Political Liberalism. Group Rights and the Politics of Fear and Trust*, in: *Studies in East European Thought*, 2001, S. 1-16. 

## Schlusswort

Von Dr. h.c. Wolfgang Thierse, Bundestagspräsident a.D., Vorsitzender des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing

**Evangelische Akademie Tutzing, 23. Juni 2019**

Ich bin sehr einverstanden mit der Warnung vor Pauschalisierungen: *die* Politiker, *die* Jugend, *die* Alten. Die Politiker hören nicht zu, die Alten hören nicht zu, die Jugend hört nicht zu. Das ist immer gefährlich – wir sind in jeder Hinsicht ein bunter Haufen. Und ich will auch noch sagen, weil ich den Ärger, die Wut, die Empörung verstehe: Die Demokratie ist unter anderem deshalb eine so furchtbar anstrengende Angelegenheit, weil sie keine Veranstaltung ist, die garantiert, dass man Recht bekommt. Sie ist nur eine Veranstaltung, die ermöglicht, dass man für sein Recht streitet. Das allerdings – dazu lädt sie ausdrücklich ein. Aber Recht zu bekommen, das kann sie nicht versprechen, sondern das wird im Streit und in den Konflikten und nach Regeln des Rechts selber ausgetragen. Das will ich nun ausdrücklich sagen und ermuntern, diesen Streit auszufechten. Und deswegen sage ich immer: Die wirkliche demokratische Politik ist klein, grau, hässlich, schweißtreibend und enttäuschungsbehaftet – aber sie ist großartig.

Und das gilt für das Grundgesetz. Es ist in einer bestimmten Weise ein Wunder, ein großes Geschenk, von dem man noch gar nicht wusste am Anfang, wie großartig das Geschenk ist. Aber es gilt für das Grundgesetz, was schon für die Wei-

marer Verfassung gilt: Sie bliebe abstrakt, leer, wenn sie nicht gefüllt wird vom demokratischen Engagement – von Leuten, um mit Frau Prof. Stein zu reden, die »demokratische Sittlichkeit« leben.

Die Weimarer Verfassung war eine großartige Verfassung. Die Weimarer Republik ist nicht an der Verfassung zugrunde gegangen, sondern an den Demokraten, an der Zerstrittenheit der Demokraten oder am Schluss an ihrer Schwäche. Dieses Engagement, unser Grundgesetz zu leben, das bleibt nach wie vor entscheidend. Gerade auch angesichts der Gefährdung, der Erosion, der Erschütterung unserer Gesellschaft, der dramatischen Veränderungen, die gleichzeitig stattfinden und die ja verständlicherweise, erklärlicherweise bei vielen Menschen Ängste, Zukunftsängste oder, wie ich das gelegentlich nenne, Entheimungsbefürchtungen auslösen und den Wunsch nach den schnellen, den radikalen Lösungen, ja nach der Erlösung provozieren. Das ist immer eine gefährliche Situation, das ist die Stunde der Populisten. Und in einer solchen Situation die Demokratie des Grundgesetzes zu verteidigen – in ihrer Enttäuschungsbehaftetheit, in ihrer Mühseligkeit –, das verdient unsere gemeinsame Anstrengung. **D**

## Aus der epd-Berichterstattung

### ■ Grundgesetz ist Grundpfeiler des Rechtsstaates

*Politischer Club der Evangelischen Akademie Tutzing zu neuen Herausforderungen für die Verfassung*

Von Achim Schmid

Tutzing (epd). Das Grundgesetz ist in den letzten 70 Jahren ein Grundpfeiler für die Stabilität in Deutschland gewesen, steht jetzt aber vor neuen Herausforderungen. Dieses Fazit zogen Juristen, Theologen und Politiker bei der Sommertagung des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing zu 70 Jahren Grundgesetz.

Wie der frühere Bundestagspräsident Wolfgang Thierse als Leiter des Politischen Clubs zur Eröffnung der Tagung am Abend des 21. Juni sagte, sei das Grundgesetz eine Erfolgsgeschichte und die Grundlage des demokratischen Zusammenlebens. Nach der Wende hätten sich die damaligen DDR-Bürger nicht nur wegen der florierenden Wirtschaft, sondern auch wegen des Grundgesetzes unter das Dach der BRD begeben.

Das Grundgesetz sei vor 70 Jahren zwar als Provisorium geschaffen worden, habe sich dann jedoch schnell zu einem tragenden Fundament von Staat und Gesellschaft entwickelt, sagte Thierse. Allerdings müsse das Grundgesetz weitergeschrieben und beispielsweise um die Kapi-

tel Kinderrechte, Klimaschutz, Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit erweitert werden.

Als konkrete Herausforderung für das Grundgesetz nannte der frühere Bundesverfassungsgerichts-Präsident Hans-Jürgen Papier die Digitalisierung. Denn auch angesichts der gewachsenen Möglichkeiten von Unternehmen, Organisationen oder staatlichen Diensten, auch private Daten zu speichern, auszuwerten und zu verwenden, müsse durch das Grundgesetz der Schutz der Persönlichkeit und des Telekommunikationsgeheimnisses gewahrt bleiben. Das Bundesverfassungsgericht habe die Aufgabe, immer wieder neu Schutzfunktionen für die Grund- und Freiheitsrechte der Menschen zu entwickeln. Es sei die Voraussetzung für den freiheitlichen Rechtsstaat, dass alle staatliche Gewalt der Kontrolle durch eine unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit unterworfen sei.

Der Kern des Grundgesetzes ist Papier zufolge die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit. Dazu gehöre auch der Schutz der privaten Lebensgestaltung der Menschen, die unantastbar sei, weshalb beispielsweise generelle Lauschangriffe oder Überwachungen von Wohnungen nicht mit dem Grundgesetz vereinbar seien. Nicht alles, was politisch-ökonomisch sinnvoll oder tech-

nisch möglich ist, sei auch verfassungsrechtlich erlaubt.

Den mühsamen Weg der evangelischen Kirche zu Grundgesetz und Rechtsstaat beschrieb der Ethiker und Theologe Hans-Richard Reuter. Während es die Weimarer Republik noch mit einem »Nationalprotestantismus« zu tun hatte, der anfällig für völkische Parolen gewesen sei, gehöre die evangelische Kirche heute zu den »entschiedensten Verteidigern« der grundgesetzlichen Ordnung in Deutschland, betonte der ehemalige Direktor des Instituts für Ethik und angrenzende Sozialwissenschaften der Universität Münster am 22. Juni in seinem Redemanuskript. Denn die Kirche biete Raum für ehrenamtliches Engagement und Freiwilligen-Netzwerke, die für ein demokratisches Gemeinwesen unverzichtbar seien, und trete im Schulterschluss mit der katholischen Kirche für sozialen Ausgleich in der Gesellschaft, menschenrechtskompatible Zuwanderungsregelungen und eine verantwortlich gestaltete digitale Kommunikation ein.

Der Politische Club der Akademie findet seit 1954 zweimal im Jahr statt und gilt als Seismograph für die politische Debatte in Deutschland.

*(epd-Landesdienst Bayern, 23.06.2019)*

### ■ Ethiker: Protestantismus ist Verteidiger des Grundgesetzes

Tutzing (epd). Der Protestantismus gehört nach Auffassung von Professor Hans-Richard Reuter zu den »entschiedensten Verteidigern« der grundgesetzlichen Ordnung in Deutschland. Denn die Kirche biete Raum für ehrenamtliches Engagement und Frei-

willigen-Netzwerke, die für ein demokratisches Gemeinwesen unverzichtbar seien, betonte der ehemalige Direktor des Instituts für Ethik und angrenzende Sozialwissenschaften der Universität Münster, in seinem vorab zur Verfügung gestellten Redemanu-

skript am 22. Juni bei dem Politischen Club der Evangelischen Akademie Tutzing zu 70 Jahren Grundgesetz. Zusammen mit der katholischen Kirche trete die evangelische Kirche für sozialen Ausgleich in der Gesellschaft, menschenrechtskompatible Zu-

wanderungsregelungen und eine verantwortlich gestaltete digitale Kommunikation ein.

Früher habe sich der deutsche Protestantismus mit der Demokratie indes schwergetan, erläu-

terte Reuter. So habe etwa die Weimarer Republik einem »Nationalprotestantismus« gegenüber gestanden, der für völkische Parolen anfällig gewesen sei. Und auch nach 1945 habe das Hauptinteresse der Kirche zuerst

einer Rechristianisierung des Staates gegolten. Die Christlichkeit des Staates sei damals der Maßstab für die Bewertung des Grundgesetzes gewesen.

*(epd-Landesdienst Bayern, 23.06.2019)*

## ■ Papier: Digitalisierung ist Herausforderung für das Grundgesetz

Tutzing (epd). Das Grundgesetz steht nach Auffassung des früheren Bundesverfassungsgerichts-Präsidenten Hans-Jürgen Papier durch die Digitalisierung vor neuen Herausforderungen. Auch angesichts der gewachsenen Möglichkeiten von Unternehmen, Organisationen oder staatlichen Diensten, private Daten zu speichern, auszuwerten und zu verwenden, müsse durch das Grundgesetz der Schutz der Persönlichkeit und des Telekommunikationsgeheimnisses gewahrt bleiben, sagte Papier am Abend des 21. Juni bei der Eröffnung der Sommertagung des Politi-

schen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing zu 70 Jahren Grundgesetz.

Der Kern des Grundgesetzes ist Papier zufolge die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit. Dazu gehöre auch der Schutz der privaten Lebensgestaltung der Menschen, die unantastbar sei, weshalb beispielsweise generelle Lauschangriffe oder Überwachungen von Wohnungen nicht mit dem Grundgesetz vereinbar seien. Nicht alles, was politisch-ökonomisch sinnvoll oder technisch möglich ist, sei auch verfassungsrechtlich erlaubt.

Ein besonderer Wert des Grundgesetzes sei es, dass durch diese Verfassung die Menschenrechte und die Grundrechte individuell einklagbar seien, sagte Papier. Außerdem könnten sich die Bürger mit Verfassungsbeschwerden direkt an das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe wenden. Diese Verfassungsbeschwerden, von denen im Jahr rund 6.000 eingehen, hätten immer wieder zu grundlegenden Entscheidungen geführt.

*(epd-Basisdienst, 24.06.2019)*

---

## Jahrgang 2019

15/19 – **Westfälischer Thementag Israel-Palästina der Evangelischen Kirche von Westfalen** (Dortmund, St. Reinoldi und Haus Landeskirchlicher Dienste) 40 Seiten / 4,30 €

16/19 – **Predigt zum Reformationsjubiläum 2017** (Prof. Dr. theol. h.c. Robert Leicht) – **Festansprache in der Evangelischen Journalistenschule in Berlin** (EKD-Synoden-Präses Dr. Irmgard Schwaetzer) – **Klimagerechtigkeit – mehr als eine Utopie! Kanzelrede im Rahmen der »Duisburger Akzente«** (Katrin Göring-Eckardt (MdB) – 20 Seiten / 2,80 €

17/19 – **Jahresempfang 2019 der Evangelischen Akademie Tutzing** – Festrede des luxemburgischen Außenministers Jean Asselborn, Grußwort des bayerischen Landesbischofs Heinrich Bedford-Strohm, Begrüßung von Akademiedirektor Udo Hahn (Evangelische Akademie Tutzing, 17. Januar 2019) 20 Seiten / 2,80 €

18-19/19 – **Offen für alle? Anspruch und Realität einer inklusiven Kirche** – Dokumentation der EKD-Netzwerktagung Inklusion 2018 – mit einem Beitrag in leicht verständlicher Sprache und barrierefreier PDF (Evangelische Bildungsstätte auf Schwanenwerder, Berlin, 22. bis 23. Februar 2018) – 128 Seiten / 9,60 €

20/19 – **Neue Regeln in der Wohngemeinschaft Gottes** (Studientagung zu einer migrationssensiblen Ekklesiologie, Evangelische Akademie Bad Boll) 60 Seiten / 5,30 €

21/19 – **Belhar-Konferenz**, Lippische Landeskirche, Detmold, Christuskirche und Gemeindesaal Bismarckstraße, 25. bis 26. Januar 2019 / **Belhar Conference**, Church of Lippe, Detmold, Christuskirche and parish hall Bismarckstraße, 25 to 26 January 2019 92 Seiten / 7,50 €

22/19 – **Berichte vor der Synode**: Landesbischof Gerhard Ulrich (Landessynode der Nordkirche, Rostock-Warnemünde, 28. Februar 2019), Landesbischofin Ilse Junkermann (Landessynode der Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland, Kloster Drübeck, 9. Mai 2019) / **Von blinder Wut, heiligem Zorn und politischer Empörung – Zum Umgang mit Emotionen in Politik und Religion** (Akademiedirektor Dr. Thorsten Latzel – 24 Seiten / 3,60 €

23/19 – **Antisemitismus in gegenwärtigen gesellschaftlichen Debatten: Tendenzen – Erscheinungsformen – Gegenwirkung** (Konferenz an der Goethe-Universität Frankfurt am Main, 28. bis 29. November 2018) – 68 Seiten / 5,60 €

24/19 – **Gerechtigkeit, Frieden, Bewahrung der Schöpfung – 30 Jahre Ökumenische Versammlung in der DDR** (Tagung in der Katholischen Akademie in Berlin, 27. März 2019) – 28 Seiten / 3,60 €

25/19 – **Kirchentag und AfD** (Dr. Julia Helmke/Prof. Dr. Hans Michael Heinig/Prof. Dr. Thorsten Moos) – 32 Seiten / 4,30 €

26/19 – **»Evangelisches Profil im Kontext einer pluralen Gesellschaft«** Kirchliche und diakonische Organisationsentwicklung im Spiegel von pluraler Gesell-

schaft und Recht (Tagung an der Evangelischen Akademie Hofgeismar) – 60 Seiten / 5,30 €

27/19 – **VELKD-Bischofskonferenz »Leitung in der Kirche«** (Klausurtagung der Bischofskonferenz der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands (VELKD), 15. bis 18. März 2019, Straßburg/Strasbourg, Frankreich/France) – 48 Seiten / 4,80 €

28/19 – **37. Deutscher Evangelischer Kirchentag (1). Predigt im Eröffnungsgottesdienst und Bibelarbeiten.** Dortmund, 19. bis 23. Juni 2019 – 32 Seiten / 4,30 €

29/19 – **Möglichkeiten und Herausforderungen gewaltfreier Konfliktbearbeitung** (Heidelberger Gespräch 2019, 8. und 9. März 2019) – 44 Seiten / 4,80 €

30/19 – **Der Pfarrberuf. Profil und Zukunft** (Symposium der Akademie der Versicherer im Raum der Kirchen, 20. bis 22. März 2019, Evangelische Tagungsstätte Hofgeismar) – 88 Seiten / 6,80 €

31-32/19 – **Christliche Friedensarbeit hat Geschichte – Tagung zu 50 Jahre »Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden«** (AGDF) (Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 28. bis 29. März 2019) – 92 Seiten / 7,50 €

33/19 – **Religion und Staat – Zwischen Kooptation und Kooperation: Südafrikanische und deutsche Erfahrungen im Dialog** (Tagung der Evangelischen Akademie Tutzing in Kooperation mit der Ecumenical Foundation of Southern Africa), 13. bis 15. Februar 2019 – 84 Seiten / 6,80 €

34/19 – **»Zwei Völker – ein Land. Eine biblische Vision für Frieden zwischen Israel und Palästina«** (Bischof Dr. Hans-Jürgen Abromeit vor der Jahreskonferenz der Evangelischen Allianz, 1. August 2019) – **Erklärung von Bischof Abromeit zu aktuellen Medienberichten anlässlich seines Vortrags zum Israel-Palästina-Friedensprozess** (5. August 2019) – **Statement der Nordkirche: Klare Haltung gegen jede Form von Antisemitismus – Reaktion auf Vortrag von Bischof Dr. Abromeit zum Israel-Palästina-Friedensprozess** (5. August 2019) – 20 Seiten / 2,80 €

35/19 – **37. Deutscher Evangelischer Kirchentag (2). Hauptpodien**, Dortmund, 19. bis 23. Juni 2019 28 Seiten / 3,60 €

36/19 – **Menschenrechte sind unteilbar – Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa** (19. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 24. bis 25. Juni 2019) – 40 Seiten / 4,30 €

37/19 – **Auf dem Weg des Gerechten Friedens – Kirche und Gesellschaft 100 Jahre nach dem Ende des 1. Weltkrieges** (Beiträge einer Gedenktagung der Evangelischen Akademie Bad Boll, 23. bis 24. November 2018) – 64 Seiten / 5,60 €

38-39/19 – **Theologische Phantasie und soziologisches Lernen** (Texte zur Verabschiedung von Gerhard Wegner als Direktor des Sozialwissenschaftlichen Instituts (SI) der Evangelischen Kirche in Deutschland – 100 Seiten / 8,20 €

40/19 – **Die Kurden – Ein Volk ohne Staat.** Tagung der Evangelischen Akademie im Rheinland und des Vereins NAVEND – Zentrum für Kurdische Studien, Bonn, 4. Mai 2019 – 48 Seiten / 4,80 €

---

## Jahrgang 2019

- 41/19 – **medien || kontrolle – Wer kontrolliert die Kontrolleure?** (Südwestdeutsche Medientage 2019 Veranstaltung der Evangelischen Akademie der Pfalz und der Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz) – 36 Seiten / 4,30 €
- 42/19 – **37. Deutscher Evangelischer Kirchentag (3)**. Dortmund, 19. bis 23. Juni 2019 – 36 Seiten / 4,30 €
- 43/19 – **Geschlecht – Gesellschaft – Gewalt** (Tagung der Evangelischen Akademie Hofgeismar, 24. bis 26. Mai 2019) – 64 Seiten / 5,60 €
- 44/19 – **ÜberWunden**. Zweites Forum zum Bußwort des Landeskirchenrats der EKM vom Bußtag 2017, Erfurt, 25. Mai 2019 – 36 Seiten / 4,30 €
- 45/19 – **Nachhaltige Ernährung – Beiträge von Kirche und Diakonie zur Ernährungswende**. 2. Nachhaltigkeitsforum der EKD, Evangelische Akademie Bad Boll, 9. bis 10. September 2019 – 56 Seiten / 5,30 €
- 46/19 – **Blumhardt-Gedenken: Damit die Schöpfung vollendet werde ...** (Gedenktagung und -veranstaltungen der Evangelischen Akademie Bad Boll) – 56 Seiten / 5,30 €
- 47/19 – **Sommerempfang des Konfessionskundlichen Instituts Bensheim (3.9.2019) – Gemeinsam am Tisch des Herrn** (Texte zum Votum des ÖAK, Frankfurt/Main, 11.9.2019) – **Ecumenism, is It Still On?** (Landesbischof Manzke, Madrid, 16.9.2019) – **10. Weltversammlung von »Religions for Peace«** (Lindau, 20.-23.8.2019) – 32 Seiten / 4,30 €
- 48/19 – **Wort des Bischofs – Herbsttagung 2019 der 4. Synode der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz** (Von Bischof Dr. Markus Dröge, Berlin, 24. Oktober 2019) – **Persönliches Wort an die 27. Landessynode der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens** (Von Landesbischof a.D. Dr. Carsten Rentzing, Dresden, 15. November 2019) – 20 Seiten / 2,80 €

49/19 – **Ökumenischer Lagebericht 2019 des Konfessionskundlichen Instituts** (Kollegium des Konfessionskundlichen Instituts des Evangelischen Bundes, Arbeitswerk der EKD, Bensheim) – 40 Seiten / 4,30 €

50/19 – **Synodentagung 2019 in Dresden (1)**  
6. verbundene Tagung der 12. Generalsynode der VELKD, der 3. Vollkonferenz der UEK und der 12. Synode der EKD – 32 Seiten / 4,30 €

51/19 – **Geschichte, die dampft** (kirchenhistorische Vorträge auf der Tagung »Bilder tauschen – Kirche in der DDR«, Evangelische Akademie Thüringen, 12. bis 14. September 2019) – 36 Seiten / 4,30 €

## Jahrgang 2020

1-2/20 – **GKKE-Rüstungsexportbericht 2019**  
72 Seiten / 5,90 €

3/20 – **Synodentagung 2019 in Dresden (2)**  
6. verbundene Tagung der 12. Generalsynode der VELKD, der 3. Vollkonferenz der UEK und der 12. Synode der EKD – 32 Seiten / 4,30 €

4/20 – **In Stein gemeißelt – zum Umgang mit eingefurchten antisemitischen Bildern** (Tagung der Evangelischen Akademie zu Berlin, Lutherstadt Wittenberg)  
60 Seiten / 5,30 €

5/20 – **Synodentagung 2019 in Dresden (3)**  
6. verbundene Tagung der 12. Generalsynode der VELKD, der 3. Vollkonferenz der UEK und der 12. Synode der EKD – 52 Seiten / 5,30 €

6/20 – **Organspende** (Diskussion und Entscheidung im Deutschen Bundestag, 16. Januar 2020)  
60 Seiten / 5,30 €

7/20 – **70 Jahre Grundgesetz – »Was ist unsere Verfassung wert?«** (Beiträge der Sommertagung des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing, 21. bis 23. Juni 2019) – 52 Seiten / 5,30 €

---

Der Informationsdienst **epd**-Dokumentation (ISSN 1619-5809) kann im Abonnement oder einzeln bezogen werden. Pro Jahr erscheinen mindestens 50 Ausgaben.

Bestellungen und Anfragen an: GEP-Vertrieb Postfach 50 05 50, 60394 Frankfurt, Tel.: (069) 58 098-225. Fax: (069) 58 098-226. E-Mail: kundenservice@gep.de Internet: <http://www.epd.de>

Das Abonnement kostet monatlich 30,55 € inkl. Versand (mit Zugang zum digitalen Archiv: 35,55 €). E-Mail-Bezug im PDF-Format 28,85 €. Die Preise für Einzelbestellungen sind nach Umfang der Ausgabe und nach Anzahl der Exemplare gestaffelt.

Die Liste oben enthält den Preis eines Einzelexemplars; dazu kommt pro Auftrag eine Versandkostenpauschale (inkl. Porto) von 2,50 €.

**epd**-Dokumentation wird auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.