

# **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG**

68., neu bearbeitete Auflage 2020

ISBN 978-3-406-76121-8

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](http://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

BECK'SCHE TEXTAUSGABEN

Grundgesetz

beck-shop.de  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## **Alphabetische Schnellübersicht**

(Die fettgedruckten Zahlen kennzeichnen die Ordnungsnummern)

- AbgeordnetenG **23**
- AEUV **35**
- Artikel 10-G **7**
- BundesministerG **22**
- BundespräsidentenwahlG **13**
- BundesverfassungsgerichtsG **20**
- BundeswahlG **10**
- BundeswahlO **11**
- Charta der Grundrechte der EU **36**
- Einigungsvertrag **2**
- EMRK **32**
- EuropaabgeordnetenG **30**
- EuropawahlG **28**
- Europawahlordnung **29**
- EUV **34**
- G über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten **31**
- Geschäftsordnung BReg **19**
- Geschäftsordnung BVerfG **21**
- Geschäftsordnung BT **14**
- Geschäftsordnung BR **15**
- Geschäftsordnung Gemeinsamer Ausschuß **18**
- Geschäftsordnung f. d. Verfahren nach Art. 115 d GG **16**
- Geschäftsordnung Vermittlungsausschuß **17**
- Grundgesetz **1**
- IntegrationsverantwortungsG **27**
- Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten samt Protokollen **32 ff.**
- ParlamentsbeteiligungsG **4**
- ParteienG **24**
- PetitionsausschussG **5**
- UntersuchungsausschussG **6**
- Vereinfachte Verkündigungen und Bekanntmachungen, G **9**
- Verfahrensordnung des Europ. Gerichtshofs für Menschenrechte **33**
- Verkündung von Rechtsverordnungen und Bekanntmachungen, G **8**
- Vertrag über die Arbeitsweise der EU **35**
- Vertrag über die EU **34**
- WahlprüfungsG **12**
- Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU, G **26**
- Zusammenarbeit von Bundesregierung und Dt. Bundestag in Angelegenheiten der EU, G **25**
- Zwei-Plus-Vier-Vertrag **3**

# Grundgesetz

für die Bundesrepublik Deutschland

mit Einigungsvertrag (ohne Anl.)  
ParlamentsbeteiligungsG  
Artikel 10-G  
BundeswahlG, ParteienG  
BundesverfassungsgerichtsG  
Parlamentar. Geschäftsordnungen  
EuropawahlG  
Menschenrechtskonvention  
EUV, AEUV  
EU-Grundrechte-Charta

Textausgabe  
mit ausführlichen Verweisungen,  
umfangreichem Sachregister sowie einer  
Einführung von  
**beck-shop.de**  
Prof. Dr. Dres. h. c. Andreas Voßkuhle,  
Präsident des Bundesverfassungsgerichts a. D.

68., neu bearbeitete Auflage

Stand: 15. Juni 2020



**Redaktioneller Hinweis:**

Paragraphenüberschriften in eckigen Klammern sind nicht amtlich. Sie sind ebenso wie die Fußnoten urheber- und wettbewerbsrechtlich geschützt.  
Die Angaben zum Stand der Sammlung auf dem Titelblatt beziehen sich auf das Verkündungsdatum der maßgebenden Gesetz-, Verordnungs- und Amtsblätter.

Verlag C. H. Beck oHG, Wilhelmstr. 9,  
80801 München

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**www.beck.de**

ISBN 978 3 406 76121 8

© 2020 Verlag C. H. Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
Satz, Druck und Bindung: Druckerei C. H. Beck Nördlingen  
(Adresse wie Verlag)

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier  
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	IX
<b>Einführung</b> von Prof. Dr. Dres. h.c. Andreas Voßkuhle, Präsident des BVerfG a. D.	XI
1. <b>Grundgesetz</b> für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 ...	1
2. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands ( <b>Einigungsvertrag</b> ) vom 31. August 1990 (ohne Anlagen) .....	81
3. Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland ( <b>Zwei-Plus-Vier-Vertrag</b> ) vom 12. September 1990 .....	105
4. Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland ( <b>Parlamentsbeteiligungsgesetz</b> ) vom 18. März 2005 .....	111
5. Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45 c des Grundgesetzes) ( <b>Petitionsausschussgesetz</b> ) vom 19. Juli 1975 .....	115
6. Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages ( <b>Untersuchungsausschussgesetz – PUAG</b> ) vom 19. Juni 2001 .....	117
7. Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses ( <b>Artikel 10-Gesetz – G 10</b> ) vom 26. Juni 2001 .....	129
8. Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen und Bekanntmachungen ( <b>Verkündungs- und Bekanntmachungsgesetz – VkbkmG</b> ) vom 30. Januar 1950 .....	147
9. <b>Gesetz über vereinfachte Verkündigungen und Bekanntmachungen</b> vom 18. Juli 1975 .....	153
10. <b>Bundeswahlgesetz</b> idF der Bek. vom 23. Juli 1993 .....	157
11. <b>Bundeswahlordnung (BWO)</b> idF der Bek. vom 19. April 2002 .....	183
12. <b>Wahlprüfungsgesetz</b> vom 12. März 1951 .....	237
13. <b>Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung</b> vom 25. April 1959 .....	243
14. <b>Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages</b> idF der Bek. vom 2. Juli 1980 .....	247
15. <b>Geschäftsordnung des Bundesrates</b> idF der Bek. vom 26. November 1993 .....	309
16. <b>Geschäftsordnung für das Verfahren nach Art. 115 d des Grundgesetzes</b> vom 23. Juli 1969 .....	327
17. <b>Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuß nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuß)</b> vom 19. April 1951 .....	329
18. <b>Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuß</b> vom 23. Juli 1969 .....	331

## Inhalt

## Inhaltsverzeichnis

<b>19.</b> <b>Geschäftsordnung der Bundesregierung</b> vom 11. Mai 1951 .....	335
<b>20.</b> Gesetz über das Bundesverfassungsgericht ( <b>Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG</b> ) idF der Bek. vom 11. August 1993 .....	343
<b>21.</b> <b>Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts</b> vom 19. November 2014 .....	381
<b>22.</b> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung ( <b>Bundesministergesetz</b> ) idF der Bek. vom 27. Juli 1971 .....	397
<b>23.</b> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages ( <b>Abgeordnetengesetz – AbgG</b> ) idF der Bek. vom 21. Februar 1996 .....	409
<b>24.</b> Gesetz über die politischen Parteien ( <b>Parteiengesetz</b> ) idF der Bek. vom 31. Januar 1994 .....	437
<b>25.</b> <b>Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union</b> vom 4. Juli 2013 .....	461
<b>26.</b> <b>Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union</b> vom 12. März 1993 .....	469
<b>27.</b> Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union ( <b>Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG</b> ) vom 22. September 2009 .....	479
<b>28.</b> Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland ( <b>Europawahlgesetz – EuWG</b> ) idF der Bek. vom 8. März 1994 .....	485
<b>29.</b> <b>Europawahlordnung (EuWO)</b> vom 2. Mai 1994 .....	503
<b>30.</b> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland ( <b>Europaabgeordnetengesetz – EuAbgG</b> ) vom 6. April 1979 .....	561
<b>31.</b> <b>Gesetz über die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten</b> vom 7. August 1952 .....	567
<b>32.</b> <b>Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten</b> idF der Bek. vom 22. Oktober 2010 .....	569
<b>32a.</b> <b>Zusatzprotokoll</b> zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten idF der Bek. vom 22. Oktober 2010 .....	585
<b>32b.</b> <b>Protokoll Nr. 4</b> zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind idF der Bek. vom 22. Oktober 2010 .....	588
<b>32c.</b> <b>Protokoll Nr. 6</b> zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Abschaffung der Todesstrafe idF der Bek. vom 22. Oktober 2010 .....	592
<b>32d.</b> <b>Protokoll Nr. 7</b> zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 22. November 1984 .....	595
<b>32e.</b> <b>Protokoll Nr. 13</b> zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die vollständige Abschaffung der Todesstrafe idF der Bek. vom 22. Oktober 2010 .....	599

	<b>Inhalt</b>
Inhaltsverzeichnis	
33. <b>Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte</b> idF der Bek. vom 27. Juli 2006 .....	603
34. <b>Vertrag über die Europäische Union idF des Vertrags von Lissabon</b> vom 13. Dezember 2007 .....	639
35. <b>Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union</b> idF der Bek. vom 9. Mai 2008 .....	671
36. <b>Charta der Grundrechte der Europäischen Union</b> vom 12. Dezember 2007 .....	807
<b>Sachregister</b> .....	843

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## **Einführung**

Von Prof. Dr. Dres. h.c. Andreas Voßkuhle  
Präsident des Bundesverfassungsgerichts a.D.

## **Das Grundgesetz**

### **I. Einführung**

Die Erfolgsgeschichte des Grundgesetzes war nicht absehbar. Bereits die Initiative für das Verfassungsprojekt ging nicht vom Verfassungsgeber, dem deutschen Volk, sondern von den Westalliierten aus. Auf deutscher Seite stieß der Plan eher auf Vorbehalte: Parteiübergreifend wollte man die Konstituierung eines westdeutschen Teilstaats unter Ausschluss der Gebiete der Sowjetischen Besatzungszone und damit die rechtliche Vollendung der faktisch schon fortgeschrittenen Teilung verhindern. Da sich die Verfassung an den von den Alliierten vorgegebenen Strukturen und Vorbehalten zu orientieren hatte, fiel es darüber hinaus schwer, den Prozess der Verfassungsgebung als freien und souveränen Akt der Selbstbestimmung des deutschen Volkes als *pouvoir constituant* zu verstehen. Die Aufmerksamkeit der Verfassungsöffentlichkeit war zudem noch stark mit der Bewältigung der unmittelbaren Folgen des Zusammenbruchs beschäftigt. Währungsreform, Berlin-Blockade und Wiederaufbau bestimmten die Schlagzeilen der Jahre 1948/49. Die Vorarbeiten auf Herrenchiemsee und die endgültige Ausarbeitung des Textes im Parlamentarischen Rat fanden dagegen in der Öffentlichkeit nur wenig Beachtung. Hinzu kam, dass das Grundgesetz nicht durch allgemeine Wahl der Vertreter im Parlamentarischen Rat oder durch eine Volksabstimmung unmittelbar legitimiert wurde. Es fehlten damit all die Voraussetzungen, die üblicherweise einen *constitutional moment* ausmachen, eine Zeit, in der die öffentliche Debatte ganz auf Fragen der grundlegenden Neuordnung des Gemeinwesens konzentriert ist, wie sie etwa in den 1787/88 erschienenen *Federalist Papers* für die amerikanische Verfassung dokumentiert ist. Die Verfassungsgebung verlief eher technisch als emotional, gleichsam als Verfassungsgebung unter Vorbehalt. Man wollte im Hinblick auf eine zukünftige gesamtdeutsche Verfassung nur ein „Provisorium“ oder „Transitorium“ (Theodor Heuss) schaffen und konzentrierte sich daher auf das Verfassungshandwerk. Diese Spannung und Selbstbescheidung kommt etwa in der Wahl der Begriffe „Grundgesetz“ statt „Verfassung“ und „Parlamentarischer Rat“ statt „verfassungsgebender Versammlung“ zum Ausdruck und klingt heute noch im Text des Grundgesetzes nach. Das Grundgesetz musste sich seine – auch gesamtdeutsche – Legitimität nach den schwierigen Anfängen erst erarbeiten.

Damit eine Verfassung den ihr zukommenden Funktionen dauerhaft gerecht werden kann, muss sie jenseits materieller Einzelaussagen zur Bildung und Erhaltung staatlicher Einheit, zur Ordnung des Gemeinwesens, zur Kontrolle staatlicher Organe und zum Schutz der Bürger mindestens drei Eigenschaften aufweisen: Sie muss stabil sein, sie muss offen sein für zukünftige Entwicklungen und sie muss politischen und gesellschaftlichen Akteuren Freiräume zu ihrer Entfaltung lassen, um dadurch Vielfalt zu sichern. Erst das Zusammenspiel die-

## **Einführung**

ser drei teilweise gegenläufigen Parameter schafft jene „relative Konstanz“, die eine Usurpierung durch die jeweilige Mehrheit verhindert, ohne sich dem Bedürfnis nach Anpassung an die Erfordernisse der jeweiligen Gegenwart zu verschließen. Vielleicht trugen gerade die schwierigen Entstehungsbedingungen, die Notwendigkeit der Gestaltung im Moment des Übergangs, dazu bei, dem Grundgesetz die genannten Eigenschaften zu sichern, es gleichzeitig widerstandsfähig und flexibel zu machen, um damit aus historischer Sicht den Erfolg des Grundgesetzes zu begründen. So verhinderten die Nüchternheit und Technizität des Entstehungsprozesses überschießendes charismatisches Pathos. Auch verhinderten sie eine einseitige Prägung der verfassungspolitischen Diskussion und eine Identifikation des Textes mit bestimmten religiösen, moralischen oder politischen Positionen und ermöglichten umgekehrt einen verfassungsrechtlichen Pluralismus, der das Grundgesetz für die Zukunft öffnete. Auf diese Weise konnte das Grundgesetz zur am längsten geltenden Verfassung der deutschen Geschichte werden. Es wurde Kristallisierungspunkt eines bundesrepublikanischen Verfassungsdiskurses und entfaltete eine gesellschaftliche Integrationswirkung, die häufig mit dem von *Dolf Sternberger* geprägten Begriff des „Verfassungspatriotismus“ beschrieben wird. Legitimität und Akzeptanz des Grundgesetzes stützen sich heute auch auf seine Bewährung in den letzten sieben Jahrzehnten. Schließlich konnte das Grundgesetz nach dem Zerfall des Ostblocks zur Verfassung für Gesamtdeutschland werden und als Modell für die Verfassungsgebung in Transformationsstaaten weltweit dienen.

All das zeigt, dass das Grundgesetz nicht nur ein normativer Rechtstext ist, sondern auch ein historisches Dokument. Es ist eben beides: Geschichte wie geltendes Recht. Seine Lektüre verlangt zwar stets den aktualisierenden Blick des Rechtsanwenders, er darf die historischen Hintergründe und Bedingtheiten des Textes bei der Auslegung aber nicht völlig ignorieren. Erst aus der Distanz werden die normativen Leitlinien unserer Verfassung vollständig sichtbar und verständlich.

## **DIE FACHBUCHHANDLUNG**

### **II. Der Ursprungstext: Zentrale Weichenstellungen**

#### **1. Der Weg zum Grundgesetz: Vorbilder, Konvent und Parlamentarischer Rat**

Das Grundgesetz entstand nicht frei von positiven wie negativen Vorbildern. Als Ausdruck der Suche einer sich normativ und politisch neu konstituierenden und orientierenden Nachkriegsgesellschaft sollte das Grundgesetz der Abgrenzung gegen das Unrecht der unmittelbaren Vergangenheit dienen. Über die Vorstellungswelt der Abgeordneten im Konvent und im Parlamentarischen Rat war das Grundgesetz mit der deutschen Verfassungstradition von der Paulskirche bis zur Weimarer Verfassung eng verbunden. In der Verfassungsdiskussion konnten auch die Nachkriegsverfassungen der Länder, deren älteste von 1946 datieren, und Verfassungsentwürfe beinahe aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen und Parteien als Vorbild für die Bundesebene dienen. Insbesondere das Weimarer Beispiel hatte großen Einfluss auf das Grundgesetz. Die dortigen Errungenschaften sollten bewahrt und ausgebaut, die Defizite vermieden werden. Ob das Scheitern der ersten deutschen Demokratie tatsächlich auf Schwächen ihres Verfassungsrechts zurückzuführen ist und ob andere rechtliche Regelungen die Selbstaufgabe des demokratischen Gemeinwesens im Jahr 1933 hätten

## Einführung

verhindern können, ist aus historischer Sicht eher zweifelhaft, galt doch die Weimarer Verfassung bei ihrem Inkrafttreten als demokratischer Musterentwurf. Weimar fehlte es nicht an einer guten Verfassung, sondern an Demokraten. Die Entstehung des Nationalsozialismus mit Fehlern des Weimarer Verfassungsrahmens zu erklären, diente der Nachkriegsgesellschaft wohl auch eher als Entlastung von individueller Verantwortung. Dokumentiert ist jedoch das damalige Selbstverständnis des Verfassungsgebers, sich durch das Grundgesetz von der Weimarer Demokratie als Negativfolie absetzen zu müssen – in den kritischen Worten *Ernst-Wolfgang Böckenfördes* „der posthume Sieg geängstigter Demokraten über vergangene Geschichte“. So sind zahlreiche Entscheidungen des Verfassungsgebers direkte Reaktionen auf Regelungen der Weimarer Verfassung und vor ihrem Hintergrund zu verstehen.

Unmittelbarer Anlass für die Ausarbeitung des Grundgesetzes war die Autorisierung der westdeutschen Ministerpräsidenten – zu diesem Zeitpunkt einzig legitimierte Repräsentanten der auf die Länder verteilten deutschen Bevölkerung – durch die Westalliierten im sogenannten Frankfurter Dokument Nr. I zur Einberufung einer verfassunggebenden Versammlung. Diese sollte „eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wieder herzustellen, und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentral-Instanz schafft, und Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält.“ Hier werden bereits die Kernelemente des Grundgesetzes knapp zusammengefasst. Zur Vorbereitung der „Verfassunggebenden Versammlung“ – dem späteren Parlamentarischen Rat – tagte vom 10. bis 23. August 1948 in der Idylle auf Herrenchiemsee der später so genannte Verfassungskonvent. Dort wurden die Forderungen der Alliierten von einer kleinen Gruppe von stimmberechtigten Vertretern der westdeutschen Länder und deren Beratern auf beinahe 100 Druckseiten zu einem nahezu vollständigen Verfassungsentwurf ausgeformt. Zu den Teilnehmern gehörten etwa *Carlo Schmid*, *Hans Nawiasky*, *Adolf Süsterhenn* und der ehemalige Widerstandskämpfer *Hermann Louis Brill*. Die Teilnehmer verstanden ihren „Entwurf eines Grundgesetzes“ als eine „den Aufgaben der Übergangszeit dienende Ordnung“, als zeitlich und räumlich vorläufige, nicht aber als fragmentarische Verfassung. Die verfassungsprägende Grundhaltung des Konvents kommt vielleicht am besten in dem von *Carlo Schmid* formulierten, wenngleich letztlich nicht ins Grundgesetz übernommenen Eingangssatz des Herrenchiemseer Entwurfs zum Ausdruck: „Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen.“ Wenn auch ohne jede rechtliche Bindung, dienten die Vorarbeiten dieses Gremiums dem Parlamentarischen Rat als maßgebliche Arbeitsgrundlage.

Der Parlamentarische Rat, dessen 65 stimmberechtigte Abgeordnete von elf Landtagen im August 1948 gewählt wurden, tagte ab dem 1. September 1948 in Bonn. Ein Abgeordneter vertrat dabei etwa 750000 Einwohner. Anders als der ganz als Ausschuss von Sachverständigen konzipierte Konvent richteten sich Selbstverständnis und Binnenorganisation des Parlamentarischen Rates schon nach der Zugehörigkeit zu den länderübergreifend agierenden Parteien. Auf diese Weise wurde die auf gesellschaftliche Akzeptanz angewiesene Verfassungsgebung im erforderlichen Umfang politisiert. Für die frühe Bundesrepublik eher untypisch war, dass sowohl im Verfassungskonvent wie im Parlamentarischen Rat die überwiegende Zahl der Teilnehmer dem Nationalsozialismus distanziert bis ablehnend gegenübergestanden hatte. Eine der wenigen Ausnahmen

## Einführung

stellt der Hochschullehrer und spätere (1957–1964) bayerische Kultusminister *Theodor Maunz* dar, der mit seinen Schriften vor 1945 versuchte, dem NS-Regime juristische Legitimität zu verleihen. Prägende Figuren im Rat waren neben seinem Präsidenten *Konrad Adenauer* erneut *Carlo Schmid* als Vorsitzender des Hauptausschusses, der spätere Bundesjustizminister *Thomas Dehler* und der Jurist *Hermann von Mangoldt* als Vorsitzender des Ausschusses für Grundsatzfragen und Grundrechte. Einzelne Abgeordnete setzten mit ihrem Engagement für bestimmte Anliegen nachhaltige Akzente. So stritt etwa *Friedrich Wilhelm Wagner* erfolgreich für die Abschaffung der Todesstrafe. *Elisabeth Selbert*, eine der vier im Parlamentarischen Rat vertretenen Frauen, organisierte nachhaltig öffentliche Unterstützung für ihr in Art. 3 Abs. 2 GG Verfassungsrecht gewordenes Anliegen, die Gleichberechtigung von Männern und Frauen nicht nur als Programmsatz, sondern als imperativen Auftrag an den Gesetzgeber ins Grundgesetz aufzunehmen. *Hermann Höpker-Aschoff*, später erster Präsident des Bundesverfassungsgerichts, gestaltete maßgeblich die Finanzverfassung. Die Ausarbeitung des Grundgesetzes erfolgte dabei in zwar zeitweise konfrontativer, insgesamt aber enger Abstimmung mit den Alliierten.

Die Autoren des Grundgesetzes entschieden sich dafür, das Verhältnis der Bürger zum Staat an den Beginn des Textes zu setzen. So garantiert Abschnitt I des Grundgesetzes die Grundrechte. Abschnitt II enthält unter der Überschrift „Der Bund und die Länder“ in Art. 20 Abs. 1 GG die wichtigsten Determinanten bundesrepublikanischer Staatlichkeit und Identität: Demokratie, Sozialstaat, Bundesstaat, Republik und – wie aus dem Zusammenhang deutlich wird – Rechtsstaat. Ferner werden dort grundlegende Regelungen für die föderale Gestaltung des Gemeinwesens getroffen. In den Abschnitten III bis VI schließen sich Regeln für die obersten Bundesorgane Bundestag, Bundesrat, Bundespräsident und Bundesregierung an. Inhaltlich sind diese Normen verschränkt mit den ebenfalls staatsorganisationsrechtlichen Abschnitten VII bis IX, die nach den drei Gewalten – gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende unter Einschluss des Bundesverfassungsgerichts – geordnet sind. In Abschnitt X schließt sich die Finanzverfassung an. Abschnitt XI enthält Übergangsregeln. Spätere Zusätze sind die Abschnitte IVa zum Gemeinsamen Ausschuss, VIIIa zu Gemeinschaftsaufgaben und Xa zum Verteidigungsfall.

Am 8. Mai 1949, dem vierten Jahrestag der bedingungslosen Kapitulation, verabschiedete der Parlamentarische Rat um 23:55 Uhr mit einer Mehrheit von 53 zu 12 Stimmen das Grundgesetz. Die drei Militärgouverneure der westlichen Besatzungszonen genehmigten den Text mit Schreiben vom 12. Mai 1949. Anschließend erfolgte die Ratifikation durch die Landtage. Nur Bayern lehnte das Grundgesetz ab, stellte jedoch zugleich für den dann eingetretenen Fall der Zustimmung durch zwei Drittel der deutschen Landtage dessen Rechtswirksamkeit fest. So konnte das Grundgesetz am 23. Mai 1949 – seither der deutsche „Verfassungstag“ – in Bonn verkündet werden und trat mit Ablauf dieses Tages in Kraft.

## 2. Kernaussagen der Verfassung

Die wesentlichen Strukturentscheidungen des Parlamentarischen Rates haben bis heute ihre Gültigkeit behalten. Der nachhaltige Erfolg, den die Ordnung des Grundgesetzes bei der Stabilisierung der deutschen Nachkriegsgesellschaft erzielt hat, lässt sich zwar nicht allein mit den Inhalten des Rechtstextes erklären; das hieße die faktische Kraft des Normativen zu überschätzen. Dass Bonn nicht

## Einführung

Weimar wurde, beruht jedenfalls kaum allein auf der Gestaltung des rechtlichen Rahmens, sondern mindestens ebenso auf den Rahmenbedingungen einer prosperierenden Wirtschaft, eines ständig ausgebauten Sozialstaats und eines lange Zeit zunehmenden Vertrauens der Bevölkerung in das politische System. Doch stellte die im Parlamentarischen Rat geschaffene Ordnung des Grundgesetzes ein gleichzeitig starkes und flexibles Gerüst bereit, in das sich Politik und Gesellschaft in den folgenden Jahrzehnten zwar nicht spannungslos, aber doch ohne existentielle Brüche einfügen ließen. Vier „Innovationen“ des Verfassungsgebers haben hierzu einen entscheidenden Beitrag geleistet:

a) In institutioneller Hinsicht entschied sich der Parlamentarische Rat für eine konsequent parlamentarisch-repräsentative Ordnung, die das politische Aktionszentrum im Gespann von Parlament und Regierung verortete. In klarer Abgrenzung zu Weimar bindet das Grundgesetz den Bundespräsidenten in die repräsentative Ordnung ein: Alle Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten, der formelles Staatsoberhaupt bleibt, sind nach Art. 58 GG gegenzeichnungspflichtig. Die dem Präsidenten vom Grundgesetz vorgegebene Rolle, die vielfach auch als Aufgabe gesamtgesellschaftlicher Integration beschrieben wird (vgl. BVerfGE 136, S. 277, 309 ff. – Bundesversammlung; BVerfGE 136, S. 323, 331 ff. – Äußerungsbefugnis Bundespräsident), füllte denn auch der erste Träger des Amtes, *Theodor Heuss*, in einer eher durch das persönliche Vorbild und die Kraft der Rede als durch die Ausschöpfung seiner rechtlichen Residualkompetenzen gekennzeichneten Weise aus. Letztere umfassen etwa das formelle Prüfungsrecht im Gesetzgebungsverfahren und das Recht zur Auflösung des Bundestages nach Art. 68 GG. Eine anticharismatische Haltung mit Betonung des Repräsentationsgedankens kommt auch in der Skepsis des Grundgesetzes gegenüber der Legitimation durch direktdemokratische Verfahren zum Ausdruck, ohne plebisitäre Elemente kategorisch auszuschließen. So sind nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG nicht nur repräsentative „Wahlen“, sondern auch plebisitäre „Abstimmungen“ grundsätzlich in der Lage, demokratische Legitimation zu vermitteln. Volksentscheide sind im Grundgesetz derzeit aber nur für den Fall der Neugliederung von Bundesländern vorgesehen (siehe Art. 29, 118, 118a GG). Die Einschätzung, ob eine Erweiterung der parlamentarischen Demokratie auf Bundesebene durch plebisitäre Elemente – etwa bei Änderungen des Grundgesetzes – notwendigen Verfassungswandel unnötig erschwert oder aber nicht doch gesellschaftliche Integrationskräfte freisetzen kann, obliegt dem verfassungsändernden Gesetzgeber. Eine Neuerung stellt schließlich Art. 21 GG dar, der den politischen Parteien ausdrücklich die Aufgabe anvertraut, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Die Inkorporation der Parteien in das Verfassungsgefüge entspricht den Erfordernissen der modernen Demokratie und stellt einen klaren und notwendigen Bruch mit der letztlich obrigkeitstaatlichen Überzeugung von der Überparteilichkeit des Staates dar, die noch die Weimarer Diskussion geprägt hatte.

b) An verschiedenen Stellen versucht das Grundgesetz selbst Regeln zu treffen, die eine Gefährdung oder Aushöhlung der verfassungsrechtlichen Ordnung, aber auch Lagen der politischen Instabilität mit potentiell verfassungsschädigenden Auswirkungen von vornherein verhindern. Ein wichtiges Instrument hierbei stellte nach Vorstellung der Autoren des Verfassungstextes Art. 67 GG dar, wonach der Bundestag die Tätigkeit des Bundeskanzlers allein im Wege eines konstruktiven Misstrauensvotums, das heißt durch Wahl eines Nachfolgers, beenden kann. Hierdurch sollte die Möglichkeit zu destruktiver Politik begrenzt werden, die nach Einschätzung des Verfassungsgebers in Weimar zu ständiger Sedisvakanz und einer Verfassungskrise in Permanenz geführt hatte.

## Einführung

Die konkrete Ausgestaltung des Art. 67 GG wird dabei häufig auf Überlegungen zurückgeführt, die *Ernst Fraenkel* bereits 1932 angestellt hatte. Das Institut kam in der Geschichte der Bundesrepublik bisher zweimal mit unterschiedlichem Erfolg zur Anwendung.

Die Regeln der „streitbaren“ oder „wehrhaften Demokratie“ gehören in denselben Kontext. Konzeptionell vorgedacht wurden sie in den Beiträgen der Exilanten *Karl Loewenstein* und *Karl Mannheim* in den 1930er Jahren. Danach sollen die freiheitlichen Garantien des Grundgesetzes nicht in ihr Gegenteil verkehrt und zur Aufhebung der freiheitlichen Ordnung missbraucht werden können. Dieser Grundgedanke zeigt sich etwa in den Vorschriften über die Grundrechtsverwirkung nach Art. 18 GG, die Eingriffsmöglichkeiten nach Art. 87a Abs. 4 und Art. 91 GG, die erschwerte Abänderbarkeit des Grundgesetzes gemäß Art. 79 GG und die Möglichkeit des Parteiverbots nach Art. 21 Abs. 2 GG. Für Beschränkungen grundrechtlicher Freiheiten bestehen dabei sehr hohe Hürden: So reicht etwa eine gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Zielsetzung einer Partei für die Anordnung eines Parteiverbots nicht aus. Vielmehr muss die Partei auf die Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlich demokratischen Grundordnung „ausgehen“. Ein solches „Ausgehen“ setzt begrifflich ein aktives Handeln voraus. Es muss ein planvolles Vorgehen gegeben sein, das im Sinne eines qualifizierten Vorbereitungshandelns auf die Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlich demokratischen Grundordnung oder auf die Gefährdung des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland gerichtet ist. Dass dadurch eine konkrete Gefahr für die durch Art. 21 Abs. 2 GG geschützten Rechtsgüter begründet wird, ist zwar nicht erforderlich. Allerdings bedarf es konkreter Anhaltspunkte von Gewicht, die einen Erfolg des Handelns zumindest möglich erscheinen lassen (Potentialität) (BVerfGE 144, S. 20, 219 ff. Rn. 570 ff. – NPD-Verbot). Bisher waren in der Bundesrepublik nur zwei Parteiverbote erfolgreich, das der nationalsozialistischen Sozialistischen Reichspartei im Jahr 1952 (vgl. BVerfGE 2, S. 1) und das innenpolitisch äußerst umstrittene Verbot der Kommunistischen Partei Deutschlands von 1956 (vgl. BVerfGE 5, S. 85). Nachdem ein erster Antrag auf Verbot der NPD an einem Verfahrenshindernis scheiterte, da mehrere aktive Mitglieder des Vorstands der NPD als sog. V-Leute mit dem Verfassungsschutz zusammengearbeitet hatten (vgl. BVerfGE 107, S. 339), blieb auch der zweite Antrag des Bundesrates, die NPD zu verbieten, im Ergebnis ebenfalls ohne Erfolg (vgl. BVerfGE 144, S. 20). Das Bundesverfassungsgericht bejahte zwar die Verfolgung verfassungswidriger Ziele durch die NPD, sah aber keine hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass die NPD ihre verfassungfeindlichen Ziele erreichen könnte. Im unmittelbaren Nachgang zu dem Scheitern des Verbotsantrags wurde Art. 21 GG durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017 dahingehend erweitert, dass Parteien mit verfassungfeindlicher Zielsetzung jedenfalls von staatlicher Finanzierung ausgeschlossen werden können (Art. 21 Abs. 3 GG). Ein entsprechender Antrag wurde erstmals im Juli 2019 in Bezug NPD beim Bundesverfassungsgericht gestellt und ist dort noch anhängig.

Alle rechtlichen Regeln zur Bekämpfung des Extremismus entbinden in der Demokratie jedoch nicht von der vorrangigen politischen Auseinandersetzung und Überzeugungsarbeit gegenüber verfassungfeindlichen Bestrebungen. Insgesamt lässt sich allerdings konstatieren, dass die „streitbare Demokratie“ glücklicherweise bisher nicht mit den Herausforderungen konfrontiert wurde, für die sie konzipiert worden war.

## **Einführung**

c) Erhebliche Auswirkungen auf die Verfassungsrealität der Bundesrepublik sollte die Einrichtung des Bundesverfassungsgerichts haben. Denn jede Verfassung ist nur so gut wie ihre Interpreten. Dabei kommt dem Verfassungsgericht neben dem verfassungsändernden Gesetzgeber bei der Bewahrung und Fortschreibung des „Quellcodes“ der Verfassung eine tragende Rolle zu. Das Gericht steht zwar nicht über der Verfassung, sondern unterliegt denselben verfassungsrechtlichen Bindungen wie alle anderen Organe der öffentlichen Gewalt. Als letztverbindlicher Interpret des Grundgesetzes ist ihm aber in besonderer Weise die Pflege der Verfassung insgesamt anvertraut. Es stellt das Grundgesetz in die Zeit.

Die Anfänge des Gerichts gestalteten sich nicht ohne Schwierigkeiten. So dauerte es nach der Verabschiedung des Grundgesetzes noch zwei Jahre, bis das Gericht 1951 tatsächlich errichtet wurde und in Karlsruhe seine Tätigkeit aufnehmen konnte. Seine herausgehobene Stellung musste sich das Gericht in den Anfangsjahren gegenüber den äußerst selbstbewussten obersten Bundesgerichten wie auch gegenüber den anderen Verfassungsorganen durch die Überzeugungskraft seiner Judikate erarbeiten. Die durch die Qualität seiner Argumente begründete Autorität hatte dabei auch in der personellen Zusammensetzung des Gerichts ihre Wurzeln. So bestanden die Spruchkörper des Bundesverfassungsgerichts – im Unterschied zu nicht unerheblichen Teilen der damaligen westdeutschen Justiz – fast ausschließlich aus Gegnern des Nationalsozialismus und Exilanten. Der damit verbundene Kontinuitätsbruch ermöglichte es dem Gericht, im schwierigen Werte- und Ordnungsdiskurs der frühen Bundesrepublik eine unbelastete und unvoreingenommene Position einzunehmen, die es dem Geist der Verfassung entsprechend zu einer Liberalisierung der Gesellschaft nutzen konnte. Heute ist das Bundesverfassungsgericht eines der anerkanntesten Verfassungsgerichte auf der Welt. Seine Judikate werden international rezipiert. Umgekehrt lässt sich aber auch das Bundesverfassungsgericht als Teil eines internationalen und insbesondere europäischen (Verfassungs)Gerichtsverbunds von den Entscheidungen ausländischer Gerichte befruchten. Es leistet so innerhalb der Europäischen Union seinen Beitrag zur Stabilisierung verfasserter Freiheit durch die integrierende Kraft der europäischen Rechtsgemeinschaft.

d) Die Bedeutung gerade des Bundesverfassungsgerichts für das Gelingen des Grundgesetzes zeigt sich insbesondere an der vermutlich bedeutsamsten Entscheidung des Verfassungsgebers – der für einen umfassenden Grundrechtschutz. Die Notwendigkeit des herausgehobenen Schutzes individueller und in gewissem Umfang unverfügbarer Rechte war in der Nachkriegszeit allgemein anerkannt. Parallel zur Ausarbeitung des Grundgesetzes wurde am 10. Dezember 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in Paris verkündet, deren Formulierungen auch in den Beratungen des Parlamentarischen Rates Beachtung fanden. Der Parlamentarische Rat beschränkte sich jedoch nicht auf bloße Absichtserklärungen, sondern gestaltete die Grundrechte als individuelle klagbare Rechte aus. Vorangestellt wurde dem Grundgesetz mit programmatischem Gestus und unmittelbarer rechtlicher Verbindlichkeit die Garantie der Unantastbarkeit der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG. Die gegen jede Art von Totalitarismus gerichtete Norm ist nach *Carlo Schmid* „der eigentliche Schlüssel für das Ganze“. Mit dem in ihr zum Ausdruck kommenden Verständnis von personaler Autonomie und Subjektqualität jedes Menschen ist sie bis heute Leitlinie der Grundrechtsinterpretation. Art. 1 Abs. 2 GG enthält das Bekenntnis zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten. Art. 1 Abs. 3 GG bindet alle

## Einführung

drei Gewalten an die Grundrechte des Grundgesetzes „als unmittelbar geltendes Recht“. Art. 19 Abs. 2 GG schützt den Wesensgehalt der Grundrechte auch vor an sich zulässigen Eingriffen des Gesetzgebers. Grundrechtsfreie Räume etwa im Strafvollzug oder in der Schule, sogenannte „besondere Gewaltverhältnisse“, bestehen unter dem Grundgesetz nicht. Die Rechtsweggarantie in Art. 19 Abs. 4 GG, der „Schlussstein im Gewölbe des Rechtsstaats“ (Richard Thoma), ermöglichte jedem Bürger eine umfassende Kontrolle von Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt.

Das Grundgesetz setzte mit seinen rhetorisch schlichten, aber prägnanten und anerkannten Aussagen über die Würde des Menschen, über Freiheit und Gleichheit übergeordnete Orientierungspunkte für die Bürger und die staatlichen Organe. Die Verfassungsauteuren beschränkten sich dabei weitgehend auf klassische individuelle Freiheitsrechte und entschieden sich gegen die Aufnahme von sozialen und kulturellen Grundrechten oder Programmsätzen. Zumindest aus historischer Sicht erwiesen sich diese Zurückhaltung und der karge und damit gleichzeitig offene Duktus des Grundrechtskatalogs als Garant des Erfolges und der hohen Akzeptanz des Grundgesetzes. Sie ermöglichten eine dynamische und adaptive Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht, an der sich paradigmatisch das erfolgreiche Wechselspiel zwischen der Verfassung und ihrem Letzttininterpreten zeigt. Zwei Entscheidungen aus den frühen Jahren des Gerichts haben dabei für die Rolle des Verfassungsgerichts ebenso wie für den Ausbau eines umfassenden Individualrechtsschutzes zentrale Bedeutung.

Am 16. Januar 1957 entschied der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerde von *Wilhelm Elfes* (BVerfGE 6, S. 32). *Elfes* war in der Nachkriegszeit als Gegner der von *Adenauer* betriebenen Westintegration und Wehrpolitik aufgetreten. 1953 war ihm die für eine Reise zu einem Kongress ins Ausland erforderliche Verlängerung seines Reisepasses versagt worden, da seine Teilnahme nach Ansicht der Behörde eine Beeinträchtigung der außenpolitischen Belange der Bundesrepublik befürchteten ließ. Da ein Schutz der Ausreisefreiheit durch Art. 11 Abs. 1 GG nach ganz herrschender Meinung ausschied, musste das Gericht die damals heftig umstrittene Frage entscheiden, ob das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG ein Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit gewährleiste. Das Gericht bejahte das. Art. 2 Abs. 1 GG sei – so das Bundesverfassungsgericht in einer späteren Entscheidung verdeutlichend – „umfassender Ausdruck der persönlichen Freiheitssphäre und zugleich Ausgangspunkt aller subjektiven Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat“. Grundrechtsdogmatisch kommt Art. 2 Abs. 1 GG seither die Wirkung eines „Auffanggrundrechts“ zu. Alle Freiheitsbetätigungen des Einzelnen sind damit ungeachtet ihrer Bedeutung für die Persönlichkeitsentfaltung von der Verfassung im Grundsatz geschützt. Staatliche Beschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und müssen insbesondere verhältnismäßig, d. h. im Hinblick auf das mit ihnen verfolgte Ziel geeignet, erforderlich und zumutbar sein.

Ein knappes Jahr später, am 15. Januar 1958, fällte das Gericht sein Urteil im Verfahren über die Verfassungsbeschwerde des Hamburger Senatsdirektors *Erich Lüth* (BVerfGE 7, S. 198). Prozessvertreter *Lüths* war der bedeutende Rechtspolitiker *Adolf Arndt*. Der Rechtsstreit, der der Verfassungsbeschwerde zugrunde lag, stand auch beispielhaft für die gesellschaftliche Bewältigung der nationalsozialistischen Vergangenheit. *Lüth* hatte im Jahr 1950 vor der Presse zum Boykott eines Films von *Veit Harlan* aufgerufen. *Harlan* war im Nationalsozialismus als erfolgreicher Regisseur antisemitischer Filme wie „Jud Süß“ hervorgetreten. Daraufhin wurde *Lüth* unter anderem von der Produktionsfirma *Harlans* vor dem

## **Einführung**

Landgericht Hamburg mit Erfolg auf Unterlassung in Anspruch genommen. Das Bundesverfassungsgericht und sein Berichterstatter *Theodor Ritterspach* nutzten diesen Fall zum einen zur Betonung und Stärkung der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG. Ihr komme eine „schlechthin konstituierende Bedeutung“ für den pluralistisch-demokratischen Staat zu. Aus verfassungsrechtlicher Sicht vermutlich noch wichtiger sind allerdings die Ausführungen des Gerichts zur „Ausstrahlung“ der Grundrechte in die privatrechtlich organisierte Gesellschaft. Die Bedeutung der Grundrechte wird über das klassisch-liberale Verständnis als Abwehrrechte der Bürger gegen den Staat dahin ausgedehnt, dass das Grundgesetz im Grundrechtsteil „eine objektive Wertesordnung aufgerichtet“ habe, die die gesamte Rechtsordnung einschließlich des Privatrechts durchdringe. Dem Staat, insbesondere dem Gesetzgeber, wächst damit die Aufgabe zu, übermäßige Freiheitsbeeinträchtigungen des Bürgers durch Dritte zu verhindern. Das Gericht kann staatliches Handeln auf die Verwirklichung dieser Werte in der sozialen Realität hin überprüfen. Auch wenn die vom Gericht verwendete Terminologie später in Kritik geriet, leistete das Urteil doch einen zentralen Beitrag zu dem als „Konstitutionalisierung“ beschriebenen Vorgang der verfassungsrechtlichen Prägung des gesamten einfachen Rechts. Gleichzeitig begründete das Verfassungsgericht mit dem Urteil seinen Anspruch auf eine Kontrolle der Gesamtrechtsordnung an den Maßstäben des Grundgesetzes. Die objektive Dimension der Grundrechte sollte in den folgenden Jahrzehnten Ansatzpunkt für eine weitere Ausdehnung der Grundrechtsgeltung sein, etwa für die Ableitung von staatlichen Schutzpflichten aus den Grundrechten (BVerfGE 39, S. 1, 42 – Schutzpflicht gegenüber dem ungeborenen Leben bei Schwangerschaftsabbruch; BVerfGE 46, S. 160, 164 – Schutzpflicht bei terroristischer Bedrohung des Lebens; BVerfGE 49, S. 89, 140 ff.; 53, S. 30, 57 ff. – Schutzpflicht gegenüber den Gefahren durch Atomkraftwerke).

In der Folgezeit bewies sich die Flexibilität des Grundrechtsteils darin, dass neuen Herausforderungen und Gefährdungslagen für die Freiheit des Einzelnen im Wege der Verfassungsinterpretation begegnet werden konnte. Erneut spielte das Bundesverfassungsgericht hierbei eine zentrale Rolle. Wichtige Impulse gab das *Volkszählungsurteil* aus dem Jahr 1983 (BVerfGE 65, S. 1; weiterführend BVerfGE 109, S. 279 – Großer Lauschangriff), in dem den Gefahren moderner Datenerhebung und -verarbeitung mit jederzeitiger Verfügbarkeit, beliebiger Transferier- und grenzenloser Kombinierbarkeit persönlicher Daten durch die Anerkennung des „Rechts auf informationelle Selbstbestimmung“ wirksam begegnet werden konnte. Aus jüngerer Zeit ist die Ableitung des Grundrechts auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme hervorzuheben (vgl. BVerfGE 120, S. 274, 302 ff.). Neue Gefährdungslagen für individuelle Freiheit entstehen zunehmend durch global agierende, privatwirtschaftliche Datengiganten. Die Verfassungsgerichtsbarkeit wird sich den Herausforderungen des digitalen Zeitalters stellen müssen. Daneben unterzieht die Corona-Pandemie 2020 den Grundrechtsteil einem Stresstest. Wohl noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik wurden persönliche Freiheiten zum Schutz der Gesundheit derart nachhaltig eingeschränkt wie beim Look-down. Erst langsam stellt sich hier wieder Normalität ein.

Der Ausweitung des Grundrechtschutzes in der Vergangenheit stehen aber auch einzelne „Verluste“ gegenüber, die auf Entscheidungen des verfassungsändernden Gesetzgebers zurückgehen. Hierzu zählen die faktische Abschaffung des nunmehr detailliert in Art. 16a GG geregelten Grundrechts auf Asyl durch

## **Einführung**

den „Asylkompromiss“ von 1993 sowie die verfassungsrechtliche Verankerung des „Großen Lauschangriffs“ in Art. 13 Abs. 3 bis 6 GG im Jahr 1998.

### **III. Verfassungswandel durch Verfassungsänderung**

#### **1. Die Verfassung zwischen Abänderbarkeit und „Ewigkeitsgarantie“**

Arbeitsgrundlage des Verfassungsgerichts als letztverbindlicher Verfassungsinterpret ist allein der Text des Grundgesetzes. Dessen ursprüngliche Sprache knüpft in vorbildlicher Weise an die kontinental-europäische Rechtstradition an, die durch einen eher nüchternen, schlchten Ton gekennzeichnet ist. Gleichwohl oder gerade deshalb ist die Verfassung auf Auslegung angewiesen. Konkretisierungsaufwendige Offenheit und unprätentiöse Bürgernähe gehen hier Hand in Hand. Das Verfassungsgericht hat insofern auch die Aufgabe, das Verfassungsrecht fortzuentwickeln, um es den politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten maßvoll anzupassen und gewissermaßen „in die Zeit zu stellen“.

Die Grenzen der Auslegung stellen jedoch nicht – wie bei der faktisch kaum änderbaren US-amerikanischen Verfassung – die Grenzen des Verfassungsrechts dar. Das Grundgesetz eröffnet vielmehr in Art. 79 GG die Möglichkeit der Verfassungsänderung, für die es aber einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat bedarf. Damit trägt das Grundgesetz der Tatsache Rechnung, dass es kein „heiliger Text“, sondern zeitgeprägter Ausdruck eines Kompromisses und Ergebnis politischer Verständigung unterschiedlicher Verfassungsakteure ist. Das Verfassungsrecht spiegelt nicht nur die Gesellschaft, sondern steht mit ihr in einem diskursiven Wechselverhältnis. Dabei ist der Prozess der Verfassungsänderung aufgrund der erforderlichen überparteilichen Mehrheit zwar primär reaktiv und setzt einen breiten Konsens über Notwendigkeit und Richtung verfassungsrechtlicher Fortentwicklungen voraus. Gleichzeitig kann das Verfahren zur Verfassungsänderung aber durch die dort zu leistende Überzeugungsarbeit einen Prozess gesellschaftlichen Nachdenkens anstoßen und in den parlamentarischen Verfahren kanalisiieren, um dadurch auf den gesellschaftlichen Diskurs selbst zurückzuwirken und ihn zu gestalten.

Das Verfassungsänderungsverfahren ist durch das „Inkorporationsgebot“ des Art. 79 Abs. 1 GG und durch die „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG geprägt. Ersteres verhindert, dass Verfassungsänderungen am Grundgesetztext vorbei erfolgen. Nach letzterer sind Änderungen der identitätsstiftenden inhaltlichen Kernaussagen der Verfassung auch im Verfahren der Verfassungsänderung ausgeschlossen. Von der Schutzgarantie sind die Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 Abs. 1 GG, die Grundsätze des Art. 1 GG, d. h. insbesondere die Menschenwürdegarantie, und nach wohl herrschender Meinung auch ein Kernbestand an Grundrechten umfasst. Der in Art. 79 Abs. 3 GG gesicherte Identitätskern sichert die Ideen, die der Verfassungsgeber zu Recht für unaufgebar gehalten hat, auch für die Zukunft. Art. 79 Abs. 3 GG ist der stabile Anker der Verfassungspolitik und verhindert eine identitätsumwandelnde Aushöhlung der Verfassung. Dies wurde zuletzt etwa im Kontext des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM, vgl. BVerfGE 135, S. 317, 405 ff. Rn. 176 ff.) oder des Europäischen Haftbefehls (BVerfGE 140, S. 317, 336 ff. Rn. 40 ff.) von Bedeutung.

Jenseits dieser Schranken hat sich das Grundgesetz als lebendiger, änderungsreicher Text erwiesen. Die nunmehr sechzig Änderungsgesetze haben notwendige Anpassungen an die politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen voll-

## **Einführung**

zogen und fast die Hälfte der ursprünglichen Artikel des Grundgesetzes erfasst; Art. 106 GG erfuhr allein sechs Änderungen. Dabei gilt, dass gute Verfassungspolitik stets ordentliches Verfassungshandwerk braucht. Dass nicht alle Verfassungsänderungsgesetze die sprachlichen Charakteristika des Grundgesetzes – Nüchternheit und Prägnanz – voll getroffen haben, wird oft kritisiert. So hat sich der Textumfang des Grundgesetzes durch die Änderungen nahezu verdoppelt. Allein die Regelungen zum Grundrecht auf Asyl nehmen seit der Änderung von 1993 den 40-fachen Umfang des Originaltextes ein. Dies sollte Zweifel daran wecken, dass solche komplexen Regelungen auf der Ebene der Verfassung richtig verortet sind. Den wichtigsten Änderungen des Textes des Grundgesetzes soll im Folgenden nachgegangen werden. Während die ersten beiden großen Reformen Sachzusammenhänge betreffen, deren Regelung 1949 aufgrund der fortbestehenden Besatzung noch nicht möglich war, stellen die weiteren Reformen Reaktionen auf sich verändernde gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Entwicklungen dar.

### **2. Der erste Schritt zur Wiedererlangung der Souveränität: Die Wehrverfassung von 1956**

Im Besetzungsstatut vom 12. Mai 1949 hatten die Alliierten noch ihre Proklamation Nr. 2 vom 20. September 1945 bekräftigt, wonach die deutschen Streitkräfte vollständig und endgültig aufzulösen seien. Gleichzeitig lehnte die Gesellschaft unmittelbar nach dem Zusammenbruch eine Wiederbewaffnung Deutschlands ab. Das führte dazu, dass das Grundgesetz ursprünglich keine Normen für die Aufstellung und Organisation von Streitkräften enthielt. Vielmehr bekannte sich das Grundgesetz in seiner Präambel ausdrücklich zum Frieden und verbot in Art. 26 GG den Angriffskrieg.

Schon kurz nach dem Inkrafttreten veränderte sich jedoch der politische Kontext. Die Angst vor einer erneuten militärischen Auseinandersetzung in Mitteleuropa, die seit der Berlin-Blockade schwelte, wuchs und wurde durch den Koreakrieg 1950 noch verstärkt. Trotz seiner Friedensorientierung schloss das Grundgesetz die Möglichkeit einer Wiederbewaffnung nicht von vornherein aus. Art. 24 Abs. 2 GG knüpfte diese Möglichkeit jedoch an die Einordnung in ein System kollektiver Sicherheit zur Wahrung des Friedens. Art. 24 Abs. 2 GG wies auf die innen- und außenpolitischen Entwicklungen voraus, die das erste Verfassungsjahrzehnt prägen sollten. Im Gegenzug für die Wiederbewaffnung und damit einhergehend eine Wiedererlangung der Souveränität verlangten die Westalliierten die Westintegration der Bundesrepublik. Umsetzung und Ausgestaltung der doppelten Vorgaben führten in den 1950er Jahren im sogenannten „Kampf um den Wehrbeitrag“ zur ersten heftigen verfassungspolitischen Auseinandersetzung der Bundesrepublik. Vorbereitend ergänzte der verfassungsändernde Gesetzgeber mit Gesetz vom 26. März 1954 den Kompetenztitel des Art. 73 Nr. 1 GG um „die Verteidigung einschließlich der Wehrpflicht“. Der erste Versuch einer Einbindung in ein System kollektiver Sicherheit, die Europäische Verteidigungsgemeinschaft, scheiterte im August 1954 am Widerstand der französischen Nationalversammlung. Mit dem Pariser Vertragswerk vom 23. Oktober 1954 wurde dann aber eine Lösung gefunden: Durch den am 5. Mai 1955 in Kraft getretenen Deutschland-Vertrag erlangte die Bundesrepublik durch Ablösung alliierter Vorbehalte ihre staatliche Souveränität weitgehend wieder. Gleichzeitig trat die Bundesrepublik am 7. bzw. am 9. Mai 1955 der Westeuropäischen Union (WEU) und der NATO bei und wurde

## **Einführung**

dadurch in das westliche Bündnis integriert. Die völkerrechtlichen Weichenstellungen wurden nun innerstaatlich durch das Siebte Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 nachvollzogen, das die in ihren Grundzügen noch heute geltende „Wehrverfassung“ in Kraft setzte. Zentrale Vorschriften des über mehrere Abschnitte des Grundgesetzes verstreuten Regelungskomplexes sind die Art. 65a GG und Art. 87a GG (vgl. heute weiter Art. 12a, 17a, 45a, 45b, 87a, 87b, 115a ff. GG). Ihre umfassendste Änderung und Ergänzung erfuhr die Wehrverfassung durch die Notstandsnotiz von 1968.

Leitlinie der Wehrverfassung ist die Einbindung der Bundeswehr in die Demokratie durch eine starke parlamentarische Kontrolle. Das gelingt etwa durch die verfassungsrechtliche Absicherung des Verteidigungsausschusses und des Wehrbeauftragten des Bundestages. Jede Neudeinition der Aufgaben und jede Ausweitung des Einsatzbereichs der Bundeswehr, angestoßen etwa durch die Veränderung der sicherheitspolitischen Lage nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, müssen sich in diesen Rahmen einfügen. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 12. Juli 1994 zur Zulässigkeit von sogenannten „Out-of-area-Einsätzen“ klarstellte, will das Grundgesetz die Bundeswehr als Machtpotential nicht allein der Exekutive überlassen, sondern fügt sie als „Parlamentsheer“ in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung ein (vgl. BVerfGE 90, S. 286). Bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland ist eine Mandatierung durch den Bundestag daher unumgänglich (vgl. BVerfGE 121, S. 135 – AWACS und zuletzt BVerfGE 140, S. 160 – Libyen-Einsatz).

### **3. Das Grundgesetz und Krisen: Die Notstandsverfassung von 1968**

Auch die zweite große Verfassungsreform war noch vom Streben der Bundesrepublik nach Wiedererlangung der Souveränität geleitet. So sollte die Wehrverfassung, die der rechtlichen Handlungsfähigkeit bei Angriffen von außen diente, ergänzt und durch ein entsprechendes Instrumentarium bei innerstaatlichen Notstandslagen erweitert werden. Die schon im Ursprungstext enthaltenen Elemente der streitbaren Demokratie sollten ausgebaut werden. Teilweise hoffte man auch, die Alliierten würden bei Gelingen der Reform verblichene Vorbehaltsrechte ablösen. Eine hitzige gesamtgesellschaftliche Debatte und zahlreiche friedliche Proteste und Demonstrationen begleiteten den Versuch der Großen Koalition, effektive Notstandsregeln unter möglichst weitgehender Wahrung der Grundrechte zu treffen. Die Weimarer Verfassung und die in ihrem Art. 48 enthaltene Möglichkeit präsidialer Notverordnungen galten dabei als Negativfolie.

Mit dem 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 wurden schließlich 28 Grundgesetzartikel geändert, aufgehoben oder eingefügt. Für den bisher glücklicherweise nie eingetretenen Spannungs- und Verteidigungsfall wurden in den neu geschaffenen Abschnitten IVa und Xa Verfahrens- und Organisationsregeln getroffen. Erheblich grundrechtseinschränkend wirkte die in Art. 10 Abs. 2 GG eingefügte Schrankenregelung, die in bestimmten Fällen den Rechtsweg nach Art. 19 Abs. 4 GG ausschließt und an dessen Stelle eine Nachprüfung durch die sogenannte G 10-Kommission vorschreibt. Ergänzt wurden auch die Regelungen der Art. 35, 87a und 91 GG zum Einsatz von Bundeswehr, Bundespolizei und anderen Polizeikräften bei

## **Einführung**

Naturkatastrophen, länderübergreifenden Unglücksfällen oder sonstigen Gefahren für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung von Bund oder Ländern. In einem Versuch verfassungsrechtlicher Kompensation wurde im gleichen Zug das Widerstandsrecht nach Art. 20 Abs. 4 GG normiert und – durch das 19. Änderungsgesetz vom 29. Januar 1969 – die zuvor nur einfachrechtlich in den §§ 90 ff. BVerfGG geregelte Verfassungsbeschwerde in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG auch verfassungsrechtlich garantiert. Eine Bewertung des Gesamtvorhabens aus heutiger Sicht ist mangels Überprüfung in der Praxis schwierig. Achtenswert erscheint der Versuch, durch die Bereitstellung klarer rechtlicher Regeln politischen Aktionismus in Notsituationen normativ einzufangen und dadurch eine Berufung auf „Lücken in der Verfassung“ zu verhindern.

Das Problem der Handlungsfähigkeit des Staates in Bedrohungslagen erlangte im Terrorismus der 1970er Jahre sowie erneut nach den Anschlägen vom 11. September 2001 Aktualität. Die Terrorismusbekämpfung kann und muss im Verfassungsstaat innerhalb der verfassungsrechtlichen Ordnung erfolgen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu sicherheitsrechtlichen Fragestellungen hat dabei vielfach klargestellt, dass das Grundgesetz für eine effektive Gefahrenabwehr offen ist. Es verlangt aber von allen staatlichen Akteuren, insbesondere dem Gesetzgeber, eine sorgfältige Austarierung von Freiheit und Sicherheit sowie Regeln, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen. Ein pauschales Prinzip der Sicherheit wäre mit den grundrechtlichen Garantien unvereinbar (vgl. etwa BVerfGE 115, S. 166 – Kommunikationsverbindungsdaten; BVerfGE 115, 320 – Rasterfahndung; BVerfGE 120, S. 274 – Online-Durchsuchung; BVerfGE 125, S. 260 – Vorratsdatenspeicherung; BVerfGE 129, S. 208 – Telekommunikationsüberwachung; BVerfGE 141, S. 220 – BKA-Gesetz; jüngst auch BVerfG, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17 – BND-Gesetz).

### **4. Einheit in Freiheit: Das Grundgesetz und die Wiedervereinigung**

Der Parlamentarische Rat ließ das Grundgesetz mit einer klaren Aussage beginnen: „Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.“ Bei allen Wendungen und zeitbedingten Kompromissen der bundesrepublikanischen Ostpolitik betonte das Bundesverfassungsgericht mehrfach, dass dieses politische Ziel für die Bundesrepublik verbindlich sei und nicht aufgegeben werden dürfe (BVerfGE 36, S. 1 – Grundlagenvertrag). Das Grundgesetz stellte für die verfassungstechnische Umsetzung der Einigung zwei Wege bereit. So sah Art. 23 GG die Möglichkeit des Beitritts weiterer Länder zum Geltungsbereich des Grundgesetzes vor. Art. 146 GG eröffnete die Möglichkeit einer Ablösung des Grundgesetzes durch eine neue, vom deutschen Volk in freier Entscheidung gemeinsam beschlossene Verfassung – gleichsam durch Neugründung eines gemeinsamen Staates.

Nachdem sich im Wendeherbst 1989 der historische Horizont für eine Wiedervereinigung geöffnet hatte, bedurfte es der Entscheidung, ob sie im Wege des Beitritts der ostdeutschen Länder zum Bundesgebiet oder über eine neue gesamtdeutsche Verfassung zu vollziehen sei. Letztlich setzte sich die Beitrittslösung durch – wohl auch deswegen, da nach verbreiteter Auffassung mit dem Grundgesetz bereits eine sehr gelungene Verfassung vorlag, deren Errungenschaften für einen gemeinsamen deutschen Staat ohnehin leitend sein würden.

## **Einführung**

Durch das 36. Änderungsgesetz vom 23. September 1990 wurden die nach dem Einigungsvertrag vom 31. August 1990 erforderlichen beitrittsbedingten Änderungen des Grundgesetzes umgesetzt. Die Präambel wurde im Hinblick auf die Vollendung der Einheit Deutschlands angepasst und Art. 23 GG in seiner alten Fassung aufgehoben. In der Nacht vom 2. auf den 3. Oktober 1990 wurde der Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik vollzogen. Das Grundgesetz galt damit auch auf dem Territorium der nun ehemaligen DDR.

Auch wenn das Verfassungsrecht nur den Rahmen für die Fortentwicklung und Vollendung der inneren Einheit bereitstellt, so bietet es mit dem Verfassungsauftrag der Präambel, dem Sozialstaatsprinzip und dem Föderal- und Finanzverfassungsrecht Regeln, die Gesellschaft und Politik erlauben, die immer noch erforderlichen Schritte für ein weiteres Zusammenwachsen von Ost und West zu gehen. Weitere Vorschläge aus den im Zuge der Wiedervereinigung ausgearbeiteten alternativen Verfassungsentwürfen sowie einer gemäß Art. 5 Einigungsvertrag eingesetzten gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat wurden im 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 umgesetzt. Hierzu gehören etwa die Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und ein Benachteiligungsverbot für Behinderte in Art. 3 GG, der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG sowie Änderungen im Organisationsrecht.

## **5. Offene Staatlichkeit: Das Grundgesetz und Europa**

Nicht nur das Ziel der Wiedervereinigung war dem Grundgesetz von Beginn an eingeschrieben. Schon die Präambel von 1949 strebte die Integration Deutschlands in Europa an und sah die Bundesrepublik „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa“. Damit war die deutsche Verfassungsentwicklung von Anfang an in ein internationales und europäisches Bezugsfeld eingebettet – ein Konzept offener Staatlichkeit. Den Grundstein hierfür haben wir dem – aus heutiger Sicht geradezu prophetischen – Weitblick des Verfassungsgemebers zu verdanken, der in Art. 24 Abs. 1 GG die Möglichkeit der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen vorsah.

Die europäische Integration der Bundesrepublik begann mit der Vollmitgliedschaft im Europarat vom 2. Mai 1951. Der Europarat widmet sich heute insbesondere der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie dem internationalen Menschenrechtsschutz. Wichtigstes Dokument ist die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), deren Auslegung vorrangig dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg obliegt. Die Rechtsprechung des EGMR hat in den vergangenen Jahrzehnten einen gemeineuropäischen Grundrechtsstandard geformt, der sich nicht zuletzt aus der Rechtsprechung der einzelstaatlichen Verfassungsgerichte speist. Seine gewachsene und mittlerweile hochentwickelte Judikatur zeugt von einer die einzelnen Rechtsordnungen überwölbenden inhaltlichen Kohärenz, welche gleichermaßen einheitliche wie angemessene Lösungen ermöglicht. Die Konvention steht in Deutschland im Rang eines Bundesgesetzes. Aufgrund der Völker- und Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes beeinflussen die Gewährleistungen der Konvention jedoch die Auslegung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes. Daher gehört zur Bindung aller staatlicher Organe an Gesetz und Recht nach Art. 20 Abs. 3 GG, die Gewährleistungen der Konvention und der Entscheidungen des EGMR im Rahmen

## **Einführung**

methodisch vertretbarer Gesetzesauslegung zu berücksichtigen. Auch das Bundesverfassungsgericht zieht Konventionstext und Entscheidungen des EGMR auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Garantien des Grundgesetzes heran und trägt dadurch zu einer Harmonisierung des Grundrechtsschutzes auf nationaler und europäischer Ebene bei (vgl. BVerfGE 128, S. 326, 366 ff. – Sicherungsverwahrung II; zuletzt eingehend BVerfGE 148, S. 296, 350 ff. Rn. 127 ff. – Beamtenstreik).

Noch umfassender wirkt auf die deutsche Rechtsordnung der europäische Integrationsprozess ein, der zur Europäischen Union geführt hat. Er vollzog sich in zahlreichen Stufen von der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahr 1952 und den Römischen Verträgen vom 25. März 1957 bis zu dem aktuell letzten Integrationsschritt, dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon. Der europäische Einigungsprozess verwirklichte das vom Grundgesetz geteilte Ideal einer immer engeren europäischen Gemeinschaft. Die Offenheit des Grundgesetzes für den Prozess machte eine Änderung des Verfassungstextes erst nötig, als mit dem Vertrag von Maastricht über die Gründung der Europäischen Union im Jahr 1992 die Wirtschaftsgemeinschaft zu einer politischen Union ausgebaut wurde. Mit dem 38. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 wurde der durch die Vollendung der deutschen Einigung „frei“ gewordene, symbolisch aufgeladene Art. 23 GG dazu genutzt, nunmehr Regeln für die Mitwirkung Deutschlands an der Verwirklichung eines vereinten Europas aufzustellen. Das Bundesverfassungsgericht billigte diesen Integrationsschritt ebenso wie die weitergehende Vertiefung durch den Vertrag von Lissabon (vgl. BVerfGE 123, S. 267).

Die mit dem Einigungsprozess verbundene Übertragung von Aufgaben und Hoheitsgewalt führte auch – so der ehemalige Verfassungsrichter *Konrad Hesse* – zu einem „Wandel der Aufgaben, der Stellung und der Wirkungsmöglichkeiten des Bundesverfassungsgerichts“. Zwei Bereiche stellten sich dabei als wesentlich heraus: der Schutz der Grundrechte vor europarechtlich veranlassten Eingriffen sowie die Kompetenzabgrenzung zwischen europäischer und nationalstaatlicher Ebene.

In der Frühphase der Integration behielt sich das Bundesverfassungsgericht noch vor, Gemeinschaftsrecht an den Vorgaben des Grundgesetzes zu messen, solange die damalige Europäische Gemeinschaft nicht über einen dem Grundgesetz adäquaten Grundrechtskatalog verfügt. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg hat die Herausforderung angenommen und den Grundrechtsschutz seit Anfang der 1970er Jahre konsequent ausgebaut. Bei der Konturierung der Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts hat er sich insbesondere an der EMRK sowie den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als Rechtserkenntnisquellen orientiert. Unter dem Eindruck der europäischen Grundrechtsjudikatur sah das Bundesverfassungsgericht im sogenannten Solange II-Beschluss aus dem Jahr 1986 (BVerfGE 73, S. 339) seine frühere Forderung als in der Sache erfüllt an. Zwar hat es nicht den prinzipiellen Anspruch aufgegeben, Gemeinschaftsrechtsakte auf ihre Grundrechtskonformität hin zu überprüfen. Es übt jedoch seine Gerichtsbarkeit nicht mehr aus, weil und *solange* im Hoheitsbereich der Europäischen Gemeinschaften ein dem Standard des Grundgesetzes im Wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz gewährleistet ist. Diese Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil aus dem Jahr 1993 (BVerfGE

## **Einführung**

89, S. 155) sowie dem Bananenmarkt-Beschluss aus dem Jahr 2000 (BVerfGE 102, S. 147) bruchlos fortgeführt und schließlich in seinem „Ja-Wort“ zum Lissabon-Vertrag (vgl. BVerfGE 123, S. 267) erneut bestätigt. Inzwischen ist das Bundesverfassungsgericht sogar noch einen Schritt weiter gegangen und prüft in unionsrechtlich völlig vereinheitlichten Regelungsbereichen nunmehr grundsätzlich am Maßstab der Grundrechtecharta der Europäischen Union (BVerfG, Urt. v. 6.11.2019 – 1 BvR 276/17 – Recht auf Vergessen II).

Auch die Frage der Kompetenzabgrenzung von nationalstaatlicher und europäischer Ebene steht unter dem Leitstern der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes. Dem korrespondiert im Europarecht das Gebot, die nationale Identität der Mitgliedstaaten einschließlich deren Verfassungsstrukturen zu wahren. Die Schranken der Integration in kompetentieller Hinsicht hat das Bundesverfassungsgericht zunächst durch die Figur des ausbrechenden Rechtsakts konturiert (sog. Ultra vires-Kontrolle), die im Lissabon-Urteil um das Kriterium der integrationsfesten Verfassungsidealität angereichert wurde. Diese „Identitätskontrolle“ gründet in der Erkenntnis, dass die grundgesetzliche Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union ihre Grenze in dem von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten materiellen Identitätsskern der Verfassung findet – was für den verfassungsändernden Gesetzgeber unverfügbar ist, muss auch weiterhin integrationsfest sein. Dabei gilt stets, dass das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland in einem „Kooperationsverhältnis“ zum EuGH ausübt; dies ist gelebter Ausdruck des Bildes vom „europäischen Gerichtsverbund“. Die dem Bundesverfassungsgericht vorbehaltene „Reservezuständigkeit“ kommt dabei nur ausnahmsweise in Betracht, wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist. Das Verfassungsgericht wird in der konkreten Ausübung seiner Prüfungskompetenz stets den Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes beachten und damit der ihm – ebenso wie allen anderen Verfassungsorganen – zukommenden Integrationsverantwortung dauerhaft gerecht werden. Auf dieser Grundlage hatte es dem EuGH im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise zum ersten Mal in seiner Geschichte eine Entscheidung im Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) vorgelegt, weil es der Auffassung war, dass der sog. OMT-Beschluss der Europäischen Zentralbank (EZB) mit den Vorgaben des Europarechts unvereinbar ist (vgl. BVerfGE 134, S. 366). Nachdem der EuGH dieser Auffassung im Ergebnis zwar nicht gefolgt ist (vgl. EuGH, Urt. v. 16.6.2015 – C 62/14), denn zentralen Anliegen des Bundesverfassungsgerichts, nämlich der rechtlichen Einbindung des Handelns der EZB aber Rechnung getragen hat, blieben die ausgesetzten Verfahren auch vor dem Bundesverfassungsgericht ohne Erfolg (vgl. BVerfGE 142, S. 123). Nachdem der EuGH auf Vorlage des Bundesverfassungsgerichts zum sog. PSPP-Beschluss der EZB (vgl. BVerfGE 146, S. 216) das Programm der Zentralbank ohne hinreichende Verhältnismäßigkeitsprüfung billigte (vgl. EuGH, Urt. v. 11.12.2018 – C 493/17), stellte das Bundesverfassungsgericht erstmals einen Ultra vires-Akt fest (BVerfG, Urt. v. 5.5.2020 – 2 BvR 859/15). Dies bedeutet jedoch keineswegs ein Ende des Gerichtsverbunds, sondern ist Bestandteil des diskursiven Kooperationsverhältnisses, in dem die Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes unverändert Gel tung beansprucht.

Das Grundgesetz trägt der seitens des Bundesverfassungsgerichts in diesen aktuellen Entscheidungen stets herausgehobenen Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat durch die Stärkung der Parlaments-

## **Einführung**

beteiligungsrechte durch das 53. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Oktober 2008 etwa in Art. 23 Abs. 1a GG Rechnung.

### **6. Grundgesetz und Föderalismus: Bundesstaatlichkeit als Daueraufgabe**

Der europäische Integrationsprozess hat sein strukturelles Vorbild im Föderalismus. Föderale Gebilde, die nicht auf einseitiger Entscheidungsgewalt, sondern auf wechselseitigen Aushandlungsprozessen und vertikaler Machtverteilung basieren, stellen für jede Form rechtlicher Organisation und dogmatischer Durchdringung eine Herausforderung dar. Stellung und Eigenständigkeit der Länder gegenüber der Bundesebene sind in Deutschland seit der Auflösung des Alten Reiches ständig Kristallisierungspunkt politischer wie wissenschaftlicher Debatten. Dabei wird schon die schematische Gegenüberstellung von Rheinbund und Deutschem Bund als Staatenbünde mit einer Vorrangstellung der Länder einerseits und Deutschem Reich, Weimarer Republik und Bundesrepublik als Bundesstaaten mit einem Primat der Bundesebene andererseits der Komplexität des Phänomens nicht gerecht.

Die genaue Austarierung und Organisation der föderalen Ordnung erwies sich in den Verhandlungen auf Herrenchimsee und im Parlamentarischen Rat als eine der politisch und rechtlich schwierigsten Herausforderungen. Die Länder nehmen in der vom Grundgesetz errichteten Ordnung eine starke Stellung ein. Das beruht zum einen auf der föderalistischen Tradition Deutschlands. Zum anderen hatten die Alliierten in den Frankfurter Dokumenten in Reaktion auf die zentralistische Organisationsform des Nationalsozialismus eine Stärkung der Länder gefordert. Schließlich vollzog sich die Reorganisation staatlicher Gewalt nach dem Zusammenbruch Deutschlands zunächst auf der Länderebene; damit wurden die Länder Träger des Prozesses der Verfassungsgebung. Die Präambel bringt das darin zum Ausdruck, dass sich „die Deutschen in den Ländern“ das Grundgesetz gegeben haben. Dementsprechend setzten sich im Parlamentarischen Rat die Länder damit durch, die zweite Gesetzgebungsstätte nicht nach dem Vorbild des US-amerikanischen Senates mit vom Volk gewählten Vertretern, sondern nach dem Vorbild des Deutschen Reiches und der Weimarer Republik als Bundesrat zu konstituieren, der sich aus Vertretern der Landesregierungen zusammensetzt.

Insgesamt durchziehen die Regeln über die Stellung der Länder im Bund das gesamte Grundgesetz und nehmen umfangreichen Raum ein. Das beginnt mit der nach Art. 79 Abs. 3 GG änderungsfesten Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat in Art. 20 Abs. 1 GG. Art. 23 GG gibt den Ländern umfangreiche Mitwirkungsrechte im Bereich der Europapolitik, Art. 28 GG verpflichtet die Länderverfassungen auf die Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates. Art. 30 GG vertraut den Ländern die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben an, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Die Art. 50 bis 53 GG gestalten den Bundesrat als Vertretungsorgan der Länder aus. In den Art. 70 bis 75 GG und Art. 83 bis 87 GG werden dem Bund enumerativ umfangreiche Gesetzgebungs- und schmale Verwaltungskompetenzen übertragen. Die Gesetze des Bundes werden regelmäßig durch die Länder ausgeführt.

Mit der Konstituierung der Bundesrepublik und der Aufnahme der Arbeit durch den Bund setzte dann aber ein in vielen föderal organisierten Staaten

## **Einführung**

beobachtbarer Prozess einer allmählichen Verlagerung von Kompetenzen auf die Zentralebene ein. Bis in die 1990er Jahre führten zahlreiche Grundgesetzänderungen zu einem Kompetenzzuwachs des Bundes. Grundlegende Änderungen brachten das 21. und 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969, die die föderale Finanzverfassung und den Länderfinanzausgleich – eine „Dauerbaustelle“ – reformierten und durch die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91a und 91b GG neue Formen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern etwa im Bereich der Wissenschaftspolitik begründeten. Gleichzeitig veränderte sich ab Mitte der 1970er Jahre mit einem Auseinanderfallen der Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat die Rolle des Bundesrats von einem Sachwalter der Länderinteressen zu einem Organ der Opposition im Gesetzgebungsprozess, was überparteiliche Aushandlungsprozesse erforderlich machte.

Erste Ansätze einer stärkeren Entflechtung von Bund und Ländern versuchte das 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 durch Neufassung der Kompetenzregeln und die Möglichkeit einer schärferen, auch justizialen Kontrolle der Erforderlichkeit einer bundesrechtlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG. Dennoch wurde weithin erheblicher Reformbedarf gesehen, der nach der Beratung durch zahlreiche Reformkommissionen schließlich zur sogenannten „Föderalismusreform I“ durch das 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 führte. Kernpunkte der Reform waren eine Kompetenzentflechtung etwa durch Abschaffung der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG alter Fassung und eine Reduzierung der Zahl im Bundesrat zustimmungspflichtiger Gesetze durch Änderung des Art. 84 GG. Den Ländern wurden zahlreiche zuvor bundesrechtlich überformte Materien überlassen, u.a. im Beamten-, Strafvollzugs-, Versammlungs-, Ladenschluss- und Gaststättenrecht. Dem Bund verblieben zudem etwa in der Bildungspolitik lediglich Restkompetenzen. Durch das 57. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009, Ergebnis der sogenannten „Föderalismusreform II“, wurden die zuvor noch ausgeklammerten Finanzbeziehungen von Bund und Ländern reformiert. Auch das 58. Änderungsgesetz vom 21. Juli 2010 und das 60. Änderungsgesetz vom 23. Dezember 2014 hatten mit Art. 91e und Art. 91b Gemeinschaftsaufgaben und Fragen der Verwaltungszusammenarbeit zum Gegenstand. Wie sich diese Regeln und die seither ebenfalls im Grundgesetz verankerte „Schuldenbremse“ (Art. 109 Abs. 3 GG) in der Praxis bewähren, kann noch nicht abschließend bewertet werden, wenngleich absehbar ist, dass die Auswirkungen der Corona-Krise bei Bund und Ländern zu einer erhöhten Schuldenquote führen werden. Das Gleiche gilt für die einschneidende Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017. Kontrovers diskutiert wurden dabei nicht nur die – durch eine neugeregelte Verteilung der Umsatzsteuer kompensierte – Abschaffung des bisherigen Länderfinanzausgleichs (Art. 107 Abs. 2 GG) oder die Überführung der Bundesautobahnen in die Bundesverwaltung (Art. 90 Abs. 2 GG). Im Blick zu behalten sind vielmehr auch die Auswirkungen der mit den Reformen insgesamt verbundenen Ausweitung der Kontroll- und Mitwirkungsbefugnisse des Bundes auf die föderalistische Struktur der Bundesrepublik. Nachdem durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. März 2019 weitere Möglichkeiten für Finanzhilfen des Bundes an die Länder geschaffen wurden, etwa in den Bereichen der kommunalen Bildungsinfrastruktur (Art. 104c GG) oder des sozialen Wohnungsbaus (Art. 104d GG), droht hier womöglich eine Schieflage. Für den Föderalismus stellt die

## **Einführung**

Corona-Krise neben einer Herausforderung damit auch eine Chance dar, seine Geltungsgründe neu zu behaupten.

In der Geschichte der Bundesrepublik sind Veränderungen des Föderalismus bisher stets schrittweise erfolgt. Radikalere Vorschläge, etwa eine nach Art. 29 GG mögliche umfassende Neugliederung des Bundesgebiets, wurden bislang ohne greifbare Ergebnisse diskutiert. Dass Fragen der föderalen Organisation nie von Macht- und Finanzfragen gelöst werden können, macht Reformen in diesem Bereich politisch schwierig. Darin liegt allerdings keine besondere Schwäche des deutschen Föderalismus. Vielmehr bestätigt sich darin die Rolle des Föderalismus als Element gewaltenteiliger und kooperativer Gestaltung des Gemeinwesens.

## **IV. Ausblick**

Das Grundgesetz erwies sich als Glücksfall und ist auch nach über 70 Jahren in guter Verfassung. Zwar dürfte das Gelingen der Bundesrepublik ebenso wenig allein auf das Grundgesetz zurückzuführen sein, wie das Scheitern der Weimarer Republik auf deren Verfassung. Das Grundgesetz war aber auf dem Weg der Bundesrepublik vom Provisorium zum souveränen Staat ein verlässlicher Bezugspunkt und vermachte die ungeheure Dynamik in der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung aufzunehmen und angemessen zu verarbeiten. Gleichzeitig ermöglichte und förderte es gesellschaftliche Selbstorganisation und ließ den erforderlichen Raum für politische Gestaltung, die jene Dynamik erst in Gang setzen und damit Vielfalt generieren konnte. So haben die Interpreten des Grundgesetzes, die Verfassungsorgane und insbesondere das Bundesverfassungsgericht, aber auch alle Bürgerinnen und Bürger, die diese Ordnung leben, ihren Teil zu seinem Erfolg beigetragen.

Die politische Entwicklung erreicht nie einen Endpunkt. Die heutigen Herausforderungen unserer politischen und rechtlichen Ordnung unterscheiden sich beträchtlich von denen, die dem Verfassungsgeber 1949 vor Augen standen. Die Geschichte des Grundgesetzes ist daher auch eine Geschichte der Anpassungen, Innovationen und Korrekturen. Ein Verfassungsstaat kann seine Legitimation nie allein aus den erreichten Erfolgen beziehen. Eine Verfassung beinhaltet immer den Auftrag an das von ihr geordnete Gemeinwesen, ihre fortdauernde Verwirklichung zu gestalten. Das gilt auch für das Grundgesetz.

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG