

RUDOLF WASSERMANN

# Das Grundgesetz

## Anspruch und Verpflichtung

Im Lob des Grundgesetzes stimmen Exponenten unterschiedlicher politischer Positionen überein. Wohl die meisten Deutschen sind der Ansicht, dass das Grundgesetz, wie Karl Carstens als Bundespräsident (1979–1984) formulierte, die beste Verfassung ist, die das deutsche Volk in seiner langen Geschichte gehabt hat. Was das bedeutet, wird klar, wenn man auf die Zeit der Entstehung des Grundgesetzes zurückblickt. Das Ende des NS-Regimes hatte Deutschland in einem vernichtet und erlöst, wie Theodor Heuss treffen sagte. Vielen schien es unmöglich zu sein, auf den Trümmern des untergegangenen Regimes einen Neubau zu errichten. Aber das als unmöglich Erscheinende gelang. Dank seiner 1949 beschlossenen Verfassung, die Grundgesetz genannt wurde, um sie als Grundlage unserer Rechtsordnung («Norm der Normen») zu kennzeichnen, entstand auf deutschem Boden eine Staatsordnung, die etwas Neues nicht nur gegenüber dem NS-Regime war, sondern auch gegenüber der Weimarer Republik. Waren die Weimarer Jahre eine Zeit formloser Gärung gewesen, so entwickelte sich auf dem Hintergrund des tiefen Umbruchs, den NS-Regime, Krieg und Zusammenbruch darstellten, eine neue demokratische Staatlichkeit, die auf der Einsicht beruht, dass es im Staat eine Verantwortung sowohl der Regierenden als auch der Regierten gibt.

Das Grundgesetz ist Rahmen und Aufgabe für das Handeln der Regierenden wie der Regierten, gekennzeichnet durch das Bemühen um Mäßigung der Macht durch das Recht und durch staatsbürgerliche Mitverantwortung zu Gunsten der Würde des Menschen. Das heißt: Alle Bürger und Bürgerinnen haben mitzuwirken an der Verteidigung des grundgesetzlich verbrieften und geschützten Rechts, das sowohl unser eigenes ist als auch das unserer Mitbürger. Niemand darf zum Objekt gemacht werden – weder von der staatlichen Macht noch von der Technik, auch nicht von der Willkür einzelner Menschen oder von Gruppen.

## 1. Der Geist des Grundgesetzes

Will man den Geist kennzeichnen, in dem die neue Staatlichkeit geboren wurde, so bietet sich die Formel an: Aus dem Maßlosen in das Maßvolle. Die geistig-moralische Haltung, die das Volk einigen, also integrieren sollte, trat in dem Bestreben zu Tage, nicht wieder – wie in der Weimarer Verfassung – Demokratie als politische Form des Wertrelativismus zu begreifen, sondern als eine an bestimmte Grundwerte gebundene, wertorientierte politische Ordnung. Dazu trat der Auf- und Ausbau eines Rechtsstaates, wie ihn die deutsche Geschichte und – das darf man hinzufügen – auch die anderer Nationen bislang nicht gekannt hatten.

An der Spitze der Aussagen des Grundgesetzes zur Wertgebundenheit des politischen Systems steht das Bekenntnis zur Würde des Menschen. Es handelte sich dabei um eine von allgemeiner Zustimmung getragene Reaktion auf den Sturz in die Barbarei während des Jahrzwölfts, in dem Hitler und die Nazis regierten. Die Machthaber des Regimes hatten bei jeder Gelegenheit von der Menschlichkeit abfällig als Humanitätsduselei gesprochen und sich angestrengt, die Deutschen zu Fanatismus, Härte und Herrenmenschtum zu erziehen. Grillparzers düstere Voraussage, wonach der Weg von der Humanität über die Nationalität zur Bestialität geht, war soweit Wirklichkeit geworden, dass man die moralischen Verheerungen, die das NS-Regime angerichtet hatte, schlimmer als die Trümmer bezeichnen musste, die es hinterließ.

Nach dem Zusammenbruch des Regimes war jedoch Lessings »Nathan« – also das Hohelied der Menschlichkeit – eines der meistgespielten Theaterstücke, die in den zerstörten Städten aufgeführt wurden, und man hielt dafür, dass wenn die Erneuerung Deutschlands nach den moralischen Verwüstungen der Hitlerzeit überhaupt gelingen würde, dieses neue Deutschland nur auf der Grundlage der Humanität würde aufgebaut werden können. Lehrreich war aber auch der Rückblick auf die Weimarer Republik. Da man in deren Verzicht auf das Bekenntnis zu einer Wertegemeinschaft einen der Gründe für ihr Scheitern sah, wollte man nicht wieder eine jeder beliebigen politischen Zielsetzung zur Verfügung stehende Formaldemokratie schaffen, sondern dem neuen Staat ein positives Ziel setzen, und dieses sollte in der Orientierung am Menschen, an der menschlichen Persönlichkeit, an der menschlichen Würde und an den Menschenrechten bestehen.

Historisch betrachtet war das ein durchaus kühnes Unterfangen: es lief auf nichts weniger als auf den Bruch mit der deutschen Rechtstradition hinaus, wie sie Bestandteil der deutschen politischen Kultur war. Denn die deutsche politische Kultur war dadurch gekennzeichnet, dass ihr der einzelne Mensch wenig bedeutete. Nicht in der Entfaltung seiner Persönlichkeit, wie der Humanismus es will, sondern im Dienst für ein Abstraktum – den Staat – sollte er Erfüllung finden. Demgegenüber ist der Ansatz des Grundgesetzes weder der Staat noch eine andere Obrigkeit, aber auch nicht der Gesetzgeber, wie es klassischem Demokratieverständnis entsprochen hätte, son-

dern der Bürger. Die in den Grundrechten dargestellten Menschenrechte setzen dem Staat eine unübersteigbare und unaufhebbare Grenze seiner Gewalt. Die Weimarer Republik kannte eine solche Bindung nicht. In ihr galten die Grundrechte, zugespitzt ausgedrückt, nur im Rahmen der Gesetze, während heute die Gesetze nur gelten, soweit sie den Grundrechten nicht widersprechen.

Über ihren Abwehrcharakter gegen staatliche Eingriffe hinaus schreiben diese Fundamentalnormen allen staatlichen Gewalten zugleich vor, wie sie der Würde des Menschen zu dienen haben. Der parlamentarische Gesetzgeber, auf den die Weimarer Republik abstellte, wurde damit entthront. Er ist nicht mehr allmächtig, sondern selber um des Menschen willen einem höheren Recht unterworfen. Alle Machtträger wurden auf diese Weise von der herrschenden in eine dienende Funktion versetzt.

Ein Übriges hat die Verfassungsgerichtsbarkeit zur Effektuierung der Menschen- und Bürgerrechte der Verfassung durch extensive Interpretation und nicht zuletzt dadurch getan, dass sie die Grundrechte der Verfassung nicht bloß als Abwehrrechte des Einzelnen gegen den Staat definiert hat, sondern auch als leitende Prinzipien, die die gesamte staatliche Ordnung durchdringen und gestalten.

Eine Besonderheit unserer Verfassung, durch die sie sich von der anderer Staaten unterscheidet, verdient ebenfalls Beachtung. Sie liegt in ihrer erhöhten Rechtsqualität und Verbindlichkeit. Die Grundrechte bedürfen nicht der gesetzgeberischen Umsetzung in Gesetzesrecht, sondern sind unmittelbar geltendes Recht (Art. 1 Abs. 3 GG). Das heißt: Jede Frau, jeder Mann kann sich auf sie berufen ohne Rücksicht darauf, ob ihr Inhalt in die Gesetze aufgenommen ist, die die jeweilige Materie regeln. Das ist ein geschichtlicher Fortschritt, der geradezu als revolutionär erschien, als das Grundgesetz 1949 beschlossen wurde.

## 2. Keine Wertneutralität

Der Wertgebundenheit entsprach die Absage an das, was man in der Weimarer Republik unter der Neutralität des Staates verstand, nämlich seine schon erwähnte Offenheit jeder beliebigen Zielsetzung gegenüber. Das Grundgesetz nimmt jeden Bürger und in besonderer Weise die politischen Kräfte der Gesellschaft in die Pflicht. Kein Gesetz, das Bundestag und Bundesrat beschließen, kein Akt der Verwaltung, kein Urteil eines Gerichts, so haben es die Verfassungsväter in das Grundgesetz hineingeschrieben, darf sich in Widerspruch zu dessen Werten setzen. Wo ein Widerspruch aufkommt, ist die Verfassung verletzt und das Bundesverfassungsgericht zur Korrektur berufen.

Was in diesem kühnen Gedanken aufschimmerte, wurde ergänzt und vervollständigt durch die Etablierung eines Rechtsstaats, wie er in der Geschichte

ohne Beispiel ist. In jenen Jahren gab es kein Wort, das so oft gebraucht wurde wie das Wort Recht. Rechtslosigkeit war die Signatur der Nazizeit gewesen, in der gleichsam die niederen Dämonen in realiter, politisch und gesellschaftlich zu erklärender Gestalt Deutschland beherrscht hatten. Nach der Kapitulation setzte sich in nicht Wenigem der Triumph der Macht über das Recht fort. Infolgedessen bestand ein elementares Bedürfnis, ein Hunger nach Gerechtigkeit. Der Rechtsphilosoph Gustav Radbruch schrieb damals: »Demokratie ist ein preisenswertes Gut, Rechtsstaat aber ist wie das tägliche Brot, wie Wasser zum Trinken und wie Luft zum Atmen, und das Beste an der Demokratie ist gerade dieses, dass nur sie geeignet ist, den Rechtsstaat zu sichern«. Und ein anderer bedeutender Rechtsdenker jener Tage, Adolf Arndt, sprach in Bezug auf die Rechtsnot des Volkes unter Hitler davon, dass Rechtslosigkeit unbehauster mache als das Niederbrennen unserer Gebäude, hungriger als der Mangel an Brot, durstiger als ein Entbehren von Wasser.

Damit distanzieren sich die Schöpfer der zweiten deutschen Demokratie zugleich von jener verbreiteten Auffassung, die meint, Demokratie als eine bloße Methode erfassen zu können, durch die politische Entscheidungsbefugnisse mittels eines Wettkampfes erworben werden. Definitionen dieser Art leisten Auffassungen Vorschub, die in den 20er-Jahren zu dem Missverständnis führten, Demokratie sei eine politische Form, die man mit beliebigem Inhalt erfüllen könne. Eine so verstandene Demokratie läuft nicht nur Gefahr, ideologisch gleichsam einzufrieren, sondern sie bleibt außer Stande, jene moralischen Kräfte freizusetzen, derer sie zu ihrer Behauptung in der Auseinandersetzung mit ihren Gegnern bedarf. Dabei genügt schon ein Blick auf die geschichtlichen Ursprünge des demokratischen Gedankens, um zu erkennen, dass die Demokratie von Anfang an inhaltlich bestimmt war und aus dieser inhaltlichen Zielsetzung ihre stärksten Antriebe empfing. Als sich die Idee der Demokratie im 17. und 18. Jahrhundert entfaltete, ging es um die Begründung und Rechtfertigung einer neuen Lebensform. Deshalb wurde ihr Kern, der Freiheitsgedanke, in Gestalt von Freiheitsrechten formuliert, die man als natürliche Ansprüche des Menschen – eben als Menschenrechte – verstand. Dahinter stand die Vision des aufrechten, freien Bürgers, der fähig und willens ist, sein Schicksal in die Hand zu nehmen.

Davon, dass diese Vision veraltet sei, kann im Ernst nicht die Rede sein. Tagtäglich wird in der Welt Freiheit missachtet und die menschliche Würde mit Füßen getreten. Solange es aber Erniedrigung, Unfreiheit und Ausbeutung gibt, wird der menschliche Geist Menschenrechte fordern und für ihre Verwirklichung kämpfen.

Allerdings dürfen wir die Menschenrechte nicht mehr in jener zeit- und interessenbedingten Verkürzung sehen, in der ihnen der bürgerliche Liberalismus Gestalt gegeben hat. Der liberale Freiheitsbegriff war nur gegen den Staat gerichtet und auf die gesellschaftlichen Voraussetzungen einer Minoritätendemokratie von Besitz und Bildung bezogen. Längst hat sich das Freiheitsprinzip mit dem Gleichheitsgedanken verbunden und jene Freiheiten, die

nach liberaler Konzeption nur wenigen zugute kommen sollten, auf alle Bürger ausgedehnt. Heute geht es darum, die Menschenrechte unter den Bedingungen einer wirtschaftlichen wie kommunikativen Großgesellschaft zu verwirklichen. Das aber ist eine Aufgabe, die zugleich nüchterne Analyse wie schöpferische Fantasie erfordert.

Wir haben erkennen müssen, dass die Freiheit des Einzelnen nicht nur vor der Gewalt des Staates, sondern ebenso sehr vor ökonomischer und gesellschaftlicher Macht geschützt werden muss, wenn sie nicht bloß auf dem Papier stehen soll. Ebenso wichtig ist die Einsicht, dass Freiheit, um real zu sein, der Sicherheit vor Gewalt und Verbrechen bedarf. Die Gewährleistung des Rechts ist die Grundaufgabe des Staates. Wenn der Staat nicht im Stande ist, diese seine Pflicht zu erfüllen, schwindet das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger, auf die gerade die Demokratie als Bürgerstaat angewiesen ist. Die Bürger und Bürgerinnen wollen nicht, dass Freiheit und Sicherheit gegeneinander ausgespielt werden. Sie wollen beides genießen, und darauf haben sie einen Anspruch. Der Verfassungsstaat schuldet ihnen sowohl Sicherheit in der Ausübung der Freiheitsrechte als auch Schutz vor Kriminalität. Diese beiden Grundbedürfnisse im Verfassungsstaat auszutarieren, zur dauerhaften Synthese zu bringen, gehört zur Politik, zur Staatskunst im Verfassungsstaat.

### 3. Pluralismus braucht einen festen Rahmen

Über das Juristische hinaus weist ein zweites Merkmal, das der Hervorhebung bedarf. Es gehört zum Erfolg des Grundgesetzes, dass die in ihrem Grundrechtsteil verkörperten Werte auch den gemeinsamen Nenner für den Minimalkonsens über die soziale und politische Moral bilden, also über die Werte, die die zwischenmenschlichen Beziehungen regeln und menschliche Haltungen und Einstellungen beeinflussen, menschliches Verhalten steuern sollen. Menschenwürde und Menschenrechte geben den Rahmen vor, bedeuten Ziel und Inhalt, und sind der Parameter für jeweilige Kritik.

Mitunter wird angenommen, der pluralitäre Charakter der heutigen deutschen Gesellschaft stelle die Wertgebundenheit der Verfassung, wie sie sich in den zu Grundrechten erklärten Menschenrechten dokumentiert, grundsätzlich in Frage. Das ist nicht der Fall. Gerade eine Gesellschaft, die nicht geschlossen, sondern offen ist und durch eine Vielheit von Gruppen und eine Vielfalt von Kulturen gekennzeichnet wird, bedarf eines festen Rahmens, wenn sie nicht auseinander fallen soll oder in Orientierungslosigkeit oder Beliebigkeit (»Permissivität«) enden soll.

Diesen festen Rahmen stellt das Grundgesetz dar. Indem es die Menschenrechte als Grundrechte zum positiven Verfassungsrecht gemacht hat, bietet es Raum für unterschiedliche politische Überzeugungen sowie – dank der in Ar-

tikel 4 GG verankerten Glaubens- und Religionsfreiheit – für unterschiedliche religiöse und weltanschauliche Bekenntnisse. Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage kann sich ein multi-kultureller Liberalismus entfalten, soweit er nicht im Widerspruch zu eben diesen Grundlagen steht.

Zu Recht wird daher das Grundgesetz als eine Verfassung der Toleranz bezeichnet. Die Toleranz, die das Grundgesetz gewährt, muss allerdings eine wechselseitige sein. Wer sie als deutscher Staatsangehöriger für sich in Anspruch nimmt, muss auch seinerseits Toleranz üben und mit den Grundrechten der Verfassung zugleich die Universalität der Menschenrechte respektieren, wie sie in der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« vom 10. Dezember 1948 durch die Vereinten Nationen, in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vom 4. November 1948 und im »Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte« der Vereinten Nationen vom 19. Dezember 1966 proklamiert ist. Dabei soll nicht unerwähnt bleiben, dass in der Präambel des Paktes von 1966 ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht wird, dass der Einzelne Pflichten gegenüber der Gemeinschaft hat, der er angehört, und dass er gehalten ist, für die Förderung und Achtung der Menschenrechte einzutreten.

#### 4. Grundgesetz und gesellschaftlicher Wandel

Die Güte einer Verfassung hängt wesentlich davon ab, wie sie sich im Strom der Zeit bewährt. Wandel ist eine Grundtatsache des gesellschaftlichen Lebens. Die Herausforderungen, auf die eine Antwort gegeben werden muss, können geistiger Art sein oder auf Wandlungen in den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen beruhen, nicht zuletzt auf Fortschritten in Wissenschaft und Technik.

Die Antwort kann vom Gesetzgeber gegeben werden, der die Verfassung mit Zweidrittel-Mehrheit ändern kann. Das ist zum Beispiel beim Asylgrundrecht (Art. 16 GG) unter großer öffentlicher Anteilnahme geschehen. Vornehmlich aber ist die Anpassung an den gesellschaftlichen Wandel eine Aufgabe der Rechtsprechung, die sich der Auslegung der Normen bedient, um mit dem Lauf der Zeit Schritt zu halten und das Recht vor Erstarrung zu bewahren. Freilich ist die Verfassung gleichsam der ruhende Pol in der Erscheinungen Flucht; sie verkörpert Stabilität und soll das auch. Aber dieser Charakter schließt nicht aus, dass sich für die Gerichtsbarkeit die Notwendigkeit ergeben kann, Rechtsnormen, die unbestimmt, also strukturell offen sind, behutsam und nach sorgfältiger Abwägung des Für und Wider dem Wandel anzupassen.

Nicht immer hat das Bundesverfassungsgericht dabei eine glückliche Hand gehabt. In der Entscheidung über die Abgeordnetenentschädigung aus dem Jahre 1975 hat es zum Beispiel durch sein Votum zu Gunsten des Vollzeit-

parlamentariers dazu beigetragen, die Bundesrepublik zu einem überdimensionierten Parteienstaat auszubauen. Höchst problematisch war es auch, das Grundrecht auf Meinungsfreiheit (Artikel 5 GG) so zu überhöhen, dass das Recht auf Schutz der persönlichen Ehre, das die Meinungsfreiheit nach dem Wortlaut der Verfassung beschränken sollte, seine Bedeutung in vielen Fällen eingebüßt hat. Viel Beifall fand das Gericht auf der anderen Seite, als es, um das Individuum vor Datenmissbrauch zu schützen, Ende 1983 dem Grundrechtskatalog das (ungeschriebene) Recht auf informationelle Selbstbestimmung hinzugefügt hat.

## 5. Herausforderung Internet

Heute steht das Rechtswesen vor der Aufgabe, die Verhältnisse im Internet rechtlich zu ordnen. Die Problematik betrifft Anbieter wie Nutzer und findet wegen der Bedeutung des Internets für die Zukunft der Kommunikationsgesellschaft breites öffentliches Interesse. Gegenstand allgemeiner Aufmerksamkeit ist namentlich die Frage der Kommunikationsordnung unter dem Aspekt der Reglementierung und der marktwirtschaftlichen Öffnung des Internets. Entscheidungen der Gerichte befassen sich unter anderem mit der Werbung im Internet und mit den so genannten Internet-Auktionen. Die Nutzung des Internets durch extremistische politische Gruppen, insbesondere durch Neonazis und andere Rechtsextremisten, die unter anderem den Holocaust leugnen und neonazistische Texte verbreiten, hat weithin Empörung ausgelöst. Nichts anderes gilt für die Verbreitung von Schmutz- und Schund-Literatur, wozu auch die Kinderpornografie gehört. Wenn der Ruf nach Schutz durch den Gesetzgeber und die Gerichte ertönt, muss man sich im Klaren sein, dass stets der Bereich der Grundrechte berührt wird. Die Freiheitsausübung im Internet steht unter deren Schutz. Berechtigt ist aber auch die Forderung, dass das Recht gegen den Missbrauch des Internets mobilisiert werden muss.

Da das Internet nicht vor den nationalstaatlichen Grenzen Halt macht, kann die von ihm ausgehende Herausforderung nicht von dem Recht eines einzelnen Staates beantwortet werden. Man spricht daher von der internationalen Dimension des Internets, der durch die Rechtsetzung der Europäischen Union (EU) und durch entsprechende Bemühungen der Vereinten Nationen Rechnung getragen werden soll.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang das Bestreben, das europäische Einigungswerk durch eine Verfassung der EU fortzuführen. Der überraschenden Bedeutung, die dabei den Grundrechten zukommt, hat die EU durch die Proklamation einer Grundrechtscharta auf der Regierungskonferenz in Nizza vom 7. bis 9. Dezember 2000 Rechnung getragen. Die Fassung des einschlägigen Artikels 11 der Charta lautet:

- (1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.
- (2) Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.

Diese Verankerung der Meinungs-, Medien- und Informationsfreiheit in Artikel 11 der Charta ist auch für das Internet relevant. Da die Bestimmung allgemein gehalten ist und nicht über die bestehende Regelung hinausgeht, wird vielfach bezweifelt, dass sie eine eigenständige Bedeutung erlangen wird. Bedeutsam ist sie jedoch auf jeden Fall als Zeichen dafür, dass in der EU ein kulturell vielfältiges, plurales Mediensystem im Interesse der Medienfreiheit erwünscht ist.

Die Grundrechtscharta soll den Charakter der EU als Wertegemeinschaft verdeutlichen; sie knüpft an die »Europäische Menschenrechtskonvention« und die gemeinsamen mitgliedstaatlichen Verfassungstraditionen an, nicht zuletzt an das deutsche Grundgesetz, das in mehrfacher Hinsicht Vorbild für die Regelungen war. Rechtliche Verbindlichkeit besitzt die Grundrechtscharta allerdings noch nicht.