

Klaus Grimmer

Verfassungspolitik und Grundgesetz

Eine Einführung

Verlag Barbara Budrich



Klaus Grimmer
Verfassungspolitik und Grundgesetz

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2008 Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills MI
www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-86649-208-0

eISBN 978-3-86649-876-1

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal – www.disenjo.de
Lektorat und Satz: Susanne Rosenkranz, Opladen

Klaus Grimmer

Verfassungspolitik und Grundgesetz

Eine Einführung

Verlag Barbara Budrich
Opladen & Farmington Hills MI 2008

Inhalt

Vorwort	7
---------------	---

Teil I

1.	Begriff Verfassung	11
2.	Politisch-gesellschaftliche Funktion	17
3.	Voraussetzungen für eine Verfassung	19
4.	„Elemente“ einer Verfassung	23
5.	Leistungsmöglichkeit und Leistungsfähigkeit einer Verfassung ..	27

Teil II

6.	Die Verfassungsordnung des Grundgesetzes	35
6.1	Konstitution des Staates	35
6.2	Grundrechte, Sozialstaat, Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen	38
6.2.1	Grundrechte als Freiheitsrechte	39
6.2.2	Grundrechte als Öffentlichkeitsrechte	40
6.2.3	Sozialbindung des Eigentums	40
6.2.4	Gleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot	41
6.2.5	Grundrechte als Teilhaberechte und das Sozialstaatsprinzip	42
6.2.6	Grundrechte, Grundpflichten und die Gestaltungsmacht des Gesetzgebers	43
6.2.7	Legitimationsfunktion der Grundrechte	44
6.3	Republik und Demokratie	45
6.3.1	Republik	45
6.3.2	Demokratie	46
6.4	Rechtsstaat	49
6.4.1	Rechtsförmigkeit staatlichen Handelns	49
6.4.2	Verfassungswirksamkeit und Bundesverfassungsgericht	51

6.4.3	Notstandsregelung	51
6.5	Staatsstruktur und Staatsfunktionen	52
6.6	Staatszweck und Staatsaufgaben	53
6.6.1	Verfassungsrechtlicher Rahmen	54
6.6.2	Grundrechtliche Bindungen	56
6.6.3	Neue Staatsaufgaben und begrenzte Handlungsmöglichkeiten	58
6.7	Finanzverfassung	59
6.7.1	„Magie“ staatlicher Finanzpolitik	59
6.7.2	Alte Haushaltsbindungen	60
6.8	Parlamentarisches Regierungssystem	61
6.8.1	Systemische und institutionelle Differenzierung	61
6.8.2	Ebene des Regierens, Ordners, Integrierens und Repräsentierens	64
6.8.3	Ebene der politischen Interessenorganisation und -vermittlung	76
6.8.4	Ebene politischer Partizipation und Öffentlichkeit	78
6.9	Verfassungssystem und parlamentarische Demokratie	81
6.9.1	Politische und gesellschaftliche Differenzierungen und Verflechtungen	83
6.9.2	Staat und politische Kultur	86
6.9.3	Systembildende und systemstabilisierende Funktion von Verfassungsnorm	87

Teil III

7.	Verfassung und Politik – Umsetzung und Sicherung einer Verfassung in der Politik	93
8.	Die Verfassung und die Zukunft des Staates	98
8.1	Aufgabenkomplexität und Politikverflechtung: Neue Anforderungen an den demokratischen Parlamentarismus	99
8.2	Leistungsstaat – Gewährleistungs- und aktivierender Staat	102
8.3	Politisch-gesellschaftliche Steuerung. Handlungsformen des Staates	107
8.4	Europäische Integration	110
9.	Zusammenfassung	111
9.1	Verfassungspolitik	111
9.2	Politische Theorie des Grundgesetzes	112

Teil IV

Methodische Hinweise	119
Quellen	120
Literaturhinweise und Anmerkungen	121

Vorwort

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Verfassungsstaat – und dies nicht nur, weil sie im Grundgesetz eine geschriebene Verfassung hat, sondern auch, weil diese Verfassung lebendige Wirklichkeit ist. Sie gibt der Bundesrepublik – im Unterschied zur Weimarer Verfassung und zur Weimarer Republik – in hohem Maße Ordnung, Stabilität, Auskömmlichkeit und Werte-Bindung.

Der hier vorgelegte Text „Verfassungspolitik“ verdeutlicht, welch vielfältiger sozialer, kultureller und ökonomischer Entwicklungen es bedarf, um eine solche Verfassung zu erreichen. Er geht der Frage nach Funktion und Leistung einer Verfassung für eine Gesellschaft und ihren Staat nach (Teil I).

Exemplifiziert werden Inhalte einer Verfassung und ihre politische Bedeutung am Beispiel der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. In diesem Zusammenhang sind nicht nur Grundrechte, Organisation und Verfahren darzustellen, sondern die Inhalte der Verfassung sind im Zusammenhang mit Staatszweck und Staatsaufgaben zu betrachten (Teil II).

Erörtert wird die Umsetzung und Sicherung einer Verfassung in der Politik und das sich darin ausdrückende Staatsverständnis. Insgesamt werden so Elemente einer politischen Theorie des Grundgesetzes erfasst (Teil III).

In der Verbindlichkeit des Grundgesetzes liegt seine politisch-gesellschaftliche Gestaltungskraft begründet; die Interpretationsfähigkeit vieler seiner Aussagen sichert seine Aneignung im öffentlichen Diskurs und die Entwicklungsfähigkeit der staatlich verfassten Gesellschaft.

Sich all dessen zu vergewissern, ist in hohem Maße politische Verpflichtung. Dies insbesondere auch, weil sich in den letzten Jahren zunehmend Gefährdungen aufgrund kapitalistischer Überreizungen, der Globalisierung ökonomischer Möglichkeiten und des Umgangs mit religiösem Terrorismus zeigen.

Wie jede Veröffentlichung wäre auch diese ohne die Diskussion mit Kolleginnen und Kollegen, ohne die sorgfältige Verschriftlichung des Textes durch Heidi Sack und mannigfache Unterstützung durch Hanna Bielefeld-Hart nicht zustande gekommen. Ihnen allen ist vielmals zu danken.

Teil I

Grundlagen und Bedingungen einer Verfassung

1 Begriff Verfassung

Verfassungen beschreiben in besonderer Rechtsform die politische Grundordnung eines Staates. Diese Grundordnung kann in einer Verfassungsurkunde niedergelegt sein (z.B. Belgien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland) oder im Zusammenhang mehrerer grundlegender Staatsgesetze – Verfassungsgesetze und der gelebten Tradition – (Großbritannien) bestehen. Neuzeitliche Verfassungsgesetze sind das Ergebnis politischer Auseinandersetzungen. Ihrem Zustandekommen nach können sie qualifiziert werden als Vereinbarung unterschiedlicher politischer Interessenträger zur Begründung einer verfassten staatlichen Einheit (*Constitution of the United States of America 1787*), als Vertrag neuer politischer Kräfte mit überkommenen Herrschaftsträgern (in Großbritannien etwa *The Bill of Rights 1689*, Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg von 1819), als Vereinbarung neuer politischer Bewegungen nach revolutionärer oder kriegereischer Beseitigung einer Herrschaftsordnung (*Constitution Française 1791*, *Constitution de la République Française 1793*, Verfassung der italienischen Republik von 1947, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom Mai 1949) oder als Gewährung bestimmter Rechte durch überlieferte (in Gottesgnadentum begründete) Herrschaftsträger an neue politische Kräfte (Verfassungsbewegung in Deutschland im 19. Jh., Verfassungsurkunde für den preußischen Staat von 1848).¹

Ihrer Funktion nach zielen Verfassungsgesetze auf die Konstitution der Staatsgewalt und ihre Bindung durch Festlegung von Verfahren der Herrschaftsausübung (wie Bildung von Regierungen, Gesetzgebung und Ausführung von Gesetzen), judizielle Kontrolle der Staatsgewalt sowie die Bestimmung des rechtlichen und damit politisch-gesellschaftlichen Status einzelner oder gesellschaftlicher Vereinigungen im und gegenüber dem Staat,² „als

1 Überblick bei Frotzcher, Werner/Pieroth, Bodo: Verfassungsgeschichte, 4. Aufl. München 2003, S. 10ff., S. 26ff.

2 Vgl. allgemein Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Staat, Verfassung, Demokratie, Frankfurt/M. 1991, S. 29ff.; Grimm, Dieter: Zukunft der Verfassung, Frankfurt/M. 1991, S. 11ff.; Schuppert, Gunnar Folke: Staatswissenschaft, Baden-Baden 2003, S. 756ff.; Thiele, Ulrich: Die politischen Ideen, Wiesbaden 2008; ergänzend: Friedrich, Manfred (Hrsg.): Verfassung Beiträge zur Verfassungstheorie, Darmstadt 1978

rechtliche Lebensordnung und Wertgrundlage des politischen Gemeinwesens“.³

Es kann unterschieden werden zwischen mehr oder weniger „formalen Verfassungen“, welche vor allem Organisation und Verfahren einer staatlich verfassten Gesellschaft regeln, und Verfassungen im materialen Sinne, welche Aussagen über den Status einzelner und gesellschaftlicher Assoziationen für sich, im Verhältnis zueinander und zu Herrschaft und Macht des Staates beinhalten.

Grundlagen gegenwärtiger Verfassungsordnungen der Demokratien westlichen Gepräges sind die Prinzipien der Volkssouveränität, das Mehrheitsprinzip, die Verbindlichkeit von Grundrechten (Menschenrechten, Freiheitsrechten) sowie die institutionelle Differenzierung staatlicher Herrschaft und die Rechtsförmigkeit staatlichen Handelns. Zweck einer Verfassung ist die Herstellung der rechtlichen und politischen Einheit eines Volkes, die Realisierung einer Staatsbürgergesellschaft und deren staatliche Organisation.⁴

Volkssouveränität. In der Herausbildung des bürgerlichen Staates waren es die Ideen der Freiheit, Vernünftigkeit und der in der Natur des Menschen begründeten Gleichheit der Person, welche die Idee der Volkssouveränität und den Anspruch auf politische Selbstbestimmung des „Volkes“, das hieß zunächst neben Adel und Klerus eines nach Besitz begrenzten Bürgertums, begründeten und legitihierten.

Mehrheitsprinzip. Die Staatsgewalt wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Die Gesetzgebung ist im Grundgesetz zum Beispiel als repräsentativ-parlamentarisches Verfahren (in der Schweiz hingegen als plebiszitär-repräsentative Direktorialdemokratie) ausgestaltet. Verbindliche Rechtssetzung als Gesetzgebung kommt als Beschluss einer parlamentarischen Mehrheit zustande.

Das Mehrheitsprinzip bedeutet, dass eine Mehrheit von Repräsentanten der Souveränitätsträger die konkrete staatliche Ordnung im Rahmen der Verfassung bestimmen kann. Während die Ausübung der Volkssouveränität als individueller Akt erfolgt, geschieht die rechtlich verbindliche Setzung der konkreten politischen Ordnung in einem (repräsentativ-)kollektiven Akt. Die in diesem Kollektivakt dargestellte Mehrheit braucht aufgrund von Regelungen des Wahlsystems (z.B. Verhältniswahl mit Sperrklausel in der BRD, Mehrheitswahl in Großbritannien) nicht die Mehrheit der Aktivbürger zu sein. Das Mehrheitsprinzip ist allgemein Bestandteil demokratisch-parlamentarischer Verfahren. Es gilt ebenso – mit unterschiedlichen Quo-

3 Böckenförde, Ernst-Wolfgang, a.a.O., S. 47

4 Ergänzend: Grimmer, Klaus: Verfassungsrechtliche Grundlagen, in: Westphalen, Raban Graf von (Hrsg.): Deutsches Regierungssystem, München u. Wien 2001, S. 123-140; näher Kap. 6, S. 35ff.

ren –, soweit die Aktivbürger mittels Volksbegehren oder Volksentscheid an der Bestimmung der politischen Ordnung unmittelbar mitwirken.

Das Mehrheitsprinzip vermittelt Befugnisse, welche funktional auf die Herstellung einer verbindlichen Ordnung bezogen sind oder sich aus der Beherrschung von Institutionen herleiten, welche spezifische Leistungen für das Staatssystem erbringen. So beinhaltet es das Recht zur verbindlichen Setzung politischer Entscheidungen im Rahmen der Verfassungsordnung und die Regierungs-(bestimmungs-)gewalt (Wahl der Regierung, Bindung der Regierung an das Vertrauen des Parlaments). Die Regierung besitzt wiederum eine Organisationskompetenz für die Ausgestaltung des Verwaltungssystems, soweit diese nicht der Gesetzgebung unterliegt, eine Informationsgewalt (Presse und Informationsämter, polizeiliche Überwachung) sowie ein – häufig eingeschränktes – Verfügungsrecht über das Militär (Militärpolitik), neben eigenen Kompetenzen in der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen. Die Regierungsform ist in den westlichen Verfassungen unterschiedlich ausgestaltet: Neben Präsidialsystemen (USA) bestehen Kanzlersysteme (BRD, GB) und Minister(präsidenten-)systeme (Italien).

Institutionelle Differenzierung. Die Ausübung staatlicher Herrschaft ist institutionell differenziert, und zwar nicht nur in Organe der Legislative, Exekutive und Judikative, sondern in der Regel auch in einen föderalen Aufbau des Staates mit eigenen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen der föderalen Einheiten und in Einrichtungen mit Selbstverwaltungskompetenz (Kommunen u.a.). Zweck solcher Strukturen sind die Gliederung des Staates entsprechend historischer und regionaler Eigenheiten, eine interessennahe politische Entscheidungsfindung und -umsetzung sowie die Stärkung staatlicher Integrationsfähigkeit. Verbindendes Element in der Differenzierung sind häufig die politischen Parteien.

Grundrechte. Im Spannungsverhältnis zwischen Volkssouveränität und Mehrheitsprinzip stehen die Grundrechte. Sie vermitteln Freiheits-, Gestaltungs- (und Teilhabe)rechte im und gegenüber dem Staat; sie sichern den politischen Status, schützen Minderheiten. Als inhaltliche Bestimmung der politisch-gesellschaftlichen Ordnung materialisieren sie die individuelle Rechtsstellung, welche sich aus dem Prinzip der Volkssouveränität ergibt, und binden die Herrschaftsmacht, welche das Mehrheitsprinzip verleiht (z.B. Art. 1 Abs. 3 GG).

Häufig werden die Grundrechte ergänzt durch stärker programmatische Aussagen zu sozialem Ausgleich (Sozialstaatsprinzip), Gleichstellung, Umwelt- und Nachweltschutz – Ausdruck veränderter gesellschaftlicher und ökonomischer Verhältnisse.

Volkssouveränität, Demokratie, Mehrheitsprinzip und Grundrechte sind die konstitutiven Elemente einer freiheitlich demokratischen Grundordnung. Demokratie und Rechtsstaat, ursprünglich formale Weisen der Setzung und Gewährleistung verbindlichen Rechts, werden im Grundgesetz wie in nur