

**„Deutschland in guter Verfassung?
Zur Geschichte und Zukunft des Grundgesetzes“**



Quelle: Hans-Joachim Rickel

**Rede beim Forum Adenauer
der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus**

Dienstag, 21.05.2019

Bad Honnef

Sehr geehrter Herr Schulleiter,
lieber Herr Benzenberg,

sehr geehrter Herr Vorstandsvorsitzender,
lieber Herr Speck,

sehr geehrter Herr Kuratoriumsvorsitzender,
lieber Herr Rüttgers,

sehr geehrte Frau Geschäftsführerin,
liebe Frau Franz,

lieber Michael Lingenthal,

meine sehr geehrten Damen und Herren,

Sie haben mich heute hier nach Bad Honnef eingeladen, um mit Ihnen zusammen Geburtstag zu feiern. Nämlich den 70. Geburtstag des Grundgesetzes.

Wenn wir 70. Geburtstage feiern, dann gibt es dafür feste Rituale: Die ganze Familie und die besten Freunde treffen sich, es gibt gutes Essen und Getränke, und es gibt eine schöne Rede.

Diese Reden sind meist ziemlich ähnlich, und das aus gutem Grund:

- Es geht um Respekt vor dem hohen Alter und der Lebensleistung.
- Es werden wichtige Wegmarken und die besonderen und guten Eigenschaften gewürdigt.
- Und vor allem wird viel Glück und Erfolg für eine gesunde und noch lange Zukunft gewünscht.

Das sind die drei Punkte, die eigentlich in jeder guten Geburtstagsansprache enthalten sein müssen. Und so ähnlich ist es auch heute: Wir als „Kinder und Enkel des Grundgesetzes“ sozusagen treffen uns heute, wir feiern zusammen, und es wird eine Rede gehalten.

Diese Ehre liegt heute bei mir, und dafür möchte ich mich bei Ihnen an dieser Stelle ganz herzlich bedanken. Die Festrede im Heimortort von Konrad Adenauer und Carlo Schmid, ist ein großes Privileg. Aber auch eine große Aufgabe.

Deshalb halte ich mich dabei an die gute Tradition von Geburtstagsreden – sage also etwas zur bisherigen Leistung des Grundgesetzes, zu besonderen Wegmarken und guten Eigenschaften und vor allem zur Zukunft.

Lassen Sie mich also beginnen mit einigen kurzen Anmerkungen zur Geschichte des Grundgesetzes und zu seiner historischen Bedeutung:

Wenn wir in dieser Woche 70 Jahre Grundgesetz feiern, dann ist das formell richtig. Historisch gesehen stimmt es nur zum Teil. Denn das Grundgesetz entstand zwar unter ganz speziellen Bedingungen – nämlich nach dem 2. Weltkrieg unter Beteiligung der Alliierten und nur für den Westen Deutschlands.

Aber eben nun einmal nicht im historisch und rechtlich „luftleeren Raum“. Es war keine komplett neue Verfassung. Grundzüge des Institutionengefüges – zum Beispiel die Aufteilung in ein Abgeordnetenparlament und eine Länderkammer – und der Ansatz, die Staatsgewalt an Grundrechte zu binden, waren schon in der Paulskirchenverfassung von 1848 angelegt.

Von dort fanden sie 1919 Eingang in die Weimarer Reichsverfassung, die sich gerade beim Grundrechtsteil stark an der Paulskirchenverfassung orientierte und sie in Teilen sogar wortwörtlich übernahm. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes wiederum beriefen sich bei ihrer Arbeit ausdrücklich auch auf die Weimarer Reichsverfassung:

Entweder als kluges Vorbild, das wie im Falle des Staatskirchenrechts wörtlich übernommen wurde. Oder als mahnendes Beispiel, weil bestimmte Vorschriften der Weimarer Verfassung die Verfassung selbst destabilisieren konnten. Deswegen gibt es im Grundgesetz auch die Regelungen zur „wehrhaften“ Demokratie.

Das Grundgesetz steht also in einer historischen Traditionslinie deutschen demokratischen Verfassungsverständnisses. Eben in der Traditionslinie von der Paulskirchenverfassung über die Weimarer Reichsverfassung bis zum Grundgesetz. Und insofern ist es auch keine originär westdeutsch gedachte, sondern schon immer eine gesamtdeutsche Verfassung.

Auch in den letzten Jahren hat sich das deutsche Verfassungsrecht weiterentwickelt – entweder durch direkte Änderungen des Gesetzgebers oder durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes. Deshalb feiern wir in dieser Woche – wie es der Präsident des Bundesverfassungsgerichtes Andreas Voßkuhle kürzlich formuliert hat – „keinen Text, sondern eine verfassungsrechtliche Praxis“. Ich persönlich finde es schön, dass uns der 70. Geburtstag des Grundgesetzes dazu Anlass gibt.

Meine **erste These** heute Abend lautet:

Sprechen wir bitte nicht zu salbungsvoll, nicht zu abgehoben, nicht zu abstrakt vom Grundgesetz. Sonst ist der Sockel zu hoch, auf dem es steht.

Was meine ich damit?

Wenn Sie irgendwo und irgendwann, gerade aber natürlich in diesen Tagen und Wochen, an das Grundgesetz erinnert werden, dann meistens in moralisch hohen Worten. Da wird dann von der „wehrhaften“ oder der „streitbaren“ Demokratie des Grundgesetzes gesprochen, von der „sozialen“ und von der „Konsensdemokratie“, vom „Verfassungs-patriotismus“ und vom „Gesellschaftsvertrag“ für unser gesellschaftliches Zusammenleben und für unseren gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Oft bleibt schwammig, was genau sich dahinter verbirgt. Es wird meistens nur gesagt, dass all das ein ganz besonderes und weltweit einzigartiges Modell ist, das sich bewährt hat. Ein Modell, das Vorbild war für Verfassungen in anderen Staaten wie etwa Südafrika. Ein Modell, das wie kaum ein anderes Freiheit und Gleichheit, Grundrechte und Grundpflichten zu verbinden gewusst hat.

Deshalb hat es in den vergangenen 70 Jahren keine schwere Verfassungskrise gegeben. Und überhaupt ist die Stabilität und Kontinuität der Bundesrepublik Deutschland auch ein Verdienst des Grundgesetzes.

All dem will ich auch gar nicht widersprechen. All das stimmt. Aber dabei bleibt meistens der nüchterne und pragmatische Blick, was denn eigentlich genau drinsteht im Grundgesetz und was das für die Bürgerinnen und Bürger heute und in Zukunft bedeutet, leider etwas unterbelichtet.

Und wenn wir doch einmal konkret über Verfassungsnormen und Verfassungswirkung sprechen, dann meist nur aus Anlass eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts. Da geht es dann zwar schon in gewisser Weise um Grundsatzfragen. Genauer gesagt meist um die Grundrechte. Aber auch das sind dann letztlich Grundsatzfragen, die nur eine einzelne Norm betreffen. Und es sind Fragen, was sich an Schutzversprechen oder Leistungserwartungen aus dem Grundgesetz ableiten lässt.

Oder es geht um die eher politische Grundsatzfrage, inwieweit ein Verfassungsgericht eine Verfassung auslegen oder sogar verändern darf.

Aber für eine offene und substanzielle Diskussion über das Grundgesetz ist das aus meiner Sicht zu wenig. Statt über das Grundgesetz an sich sprechen wir zu oft nur über dessen Wirkung und Auslegung in einem konkreten Fall.

Das möchte ich heute ganz bewusst anders machen. Ich möchte ganz bewusst nicht über das große Geschenk und das große Versprechen der Grundrechte sprechen. Das haben sie bei Reden zum Grundgesetz bestimmt schon oft genug gehört. Sondern ich möchte heute über das Grundgesetz als staatliche und politische Ordnung sprechen. Damit komme ich zum nächsten, zum zweiten Punkt meiner Geburtstagsansprache.

Und der heißt – wie bei 70. Geburtstagen in einer Familie –: besondere Wegmarken und gute Eigenschaften.

In seiner 70-jährigen Geschichte hat das Grundgesetz bisher 63 Änderungen erlebt. Dabei wurden weit über hundert Artikel geändert, neu hinzugefügt oder aufgehoben. Waren es ursprünglich 146 Artikel, so sind es heute 196.

Diese Änderungen haben sich nicht zufällig so ergeben, sondern sie sind Ausdruck der großen politischer Debatten, die wir in Deutschland geführt haben:

- 1956: Wiederbewaffnung mit Gründung der Bundeswehr und Einführung der Wehrpflicht (16 Einzeländerungen)
- 1968: Notstandsgesetze (29 Einzeländerungen)
- 1969: Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (9 Einzeländerungen)
- 1990/1994: Wiedervereinigung und deren Rechtsfolgen (19 Einzeländerungen)
- 2006: Föderalismusreform I (25 Einzeländerungen)
- 2009: Föderalismusreform II (9 Einzeländerungen)

Dabei fällt auf: Diese großen Änderungspakete betreffen zum größten Teil den Staatsaufbau und das Zusammenspiel der Verfassungsorgane, weniger die Grundrechte. Zwar gab es auch Änderungen im Bereich der Grundrechte, etwa zum Asylrecht im Jahre 1993, zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Mann und Frau im Jahre 1994 oder zur Wohnraumüberwachung im Jahre 1998. Das waren dann aber in der Regel Änderungen, die einen sehr eng begrenzten Tatbestand umfassten. „Große“ Änderungen hingegen gab es eigentlich nur beim so genannten Staatsorganisationsrecht.

Und es fällt auf: Grundgesetzänderungen haben so etwas wie konjunkturelle Phasen, die mit den großen politischen Grundsatzfragen einhergehen. Gerade in den 50er und 60er Jahren gab es viele und regelmäßige Änderungen, in den 70er und 80er Jahren hingegen war es eher selten. Und dann im Zuge der deutschen und europäischen Einigung kam es wieder zu größeren Änderungen.

Seitdem gibt es durchschnittlich jedes Jahr oder zumindest alle zwei Jahre eine Änderung des Grundgesetzes. Im Vergleich mit anderen Staaten, auch und gerade in Europa, ist das eine sehr hohe Dichte und Breite an Änderungen in der Verfassung.

Auch ich halte das für zu viel:

- Italien hat seine Verfassung seit 1947 nur 15 Mal geändert.
- Die französische Verfassung ist seit 1958 mit 24 Änderungen ausgekommen, die oftmals auch nur einzelne Artikel wie die Abschaffung der Todesstrafe, die Einführung des europäischen Haftbefehls oder sogar nur Kapitelüberschriften betrafen.
- Die Verfassung der USA begnügt sich seit ihrer Verabschiedung 1787 (!) mit 27 Änderungen, die als Zusatzartikel angehängen wurden.

Manche von Ihnen werden jetzt fragen:

Wie viel ist eine Verfassung, die so oft geändert werden musste, denn eigentlich wert? Sprechen die vielen Änderungen nicht eigentlich dafür, dass unser Grundgesetz nicht taugt für die Lösung wichtiger Zukunftsfragen?

Natürlich haben die vielen Änderungen auch und vor allem zu tun mit der historischen Situation, in der das Grundgesetz entstand: Nach den Verbrechen im Dritten Reich war es das erste und vordringliche Ziel des Grundgesetzes, eine Ordnung zu schaffen, die jedem Menschen unveräußerliche und unverletzliche Freiheits- und Gleichheitsrechte garantiert – und ihn dadurch gegen Eingriffe und Übergriffe des Staates schützt.

Das sieht man schon daran, dass das Grundgesetz mit dem so genannten Grundrechtskatalog beginnt. Der Staatsaufbau kommt erst an zweiter Stelle. Das war in der Weimarer Verfassung noch umgekehrt. Der Parlamentarische Rat hatte bei der Erarbeitung des Grundgesetzes also in erster Linie den einzelnen Menschen und das gesellschaftliche Zusammenleben im Blick.

Staatorganisatorische und politische Fragen waren hingegen ganz bewusst und ganz ausdrücklich als Provisorium gemeint, das nur bis zur Wiederherstellung der deutschen Einheit gelten sollte – von der man 1949 glaubte, das würde bald wieder der Fall sein.

Tatsächlich ist im Zuge der Wiedervereinigung darüber diskutiert worden, ob wir eine neue, eine „gemeinsame“ Verfassung brauchen. Das wurde insbesondere vorgetragen von einer kleinen Gruppe von Bürgerrechtlern, die einen neuen Weg für das vereinte Deutschland suchten. Dadurch sollte deutlich werden, dass es sich um eine Vereinigung zweier gleichwertiger Teile handelt, nicht um einen Beitritt des einen zum anderen Teil.

Und ich prophezeie Ihnen, dass diese Debatte auch in diesem Jahr, in dem wir 30 Jahre Friedliche Revolution und Mauerfall feiern, wiederbelebt wird.

Schon 1990 hatten wir uns allerdings mit großer Mehrheit – übrigens auf beiden Seiten – dafür ausgesprochen, keine neue Verfassung zu erarbeiten. Auch in der Bevölkerung der DDR gab es keine Sehnsucht nach einer neuen Verfassung, sondern nach einem schnellen Beitritt. Das wird heute oft vergessen.

Als Kompromiss wurde dann eine gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat eingesetzt. Sie hatte von vornherein aber nur den Auftrag, sich über Änderungsbedarf am Grundgesetz Gedanken zu machen, nicht über eine neue Verfassung. Und das Ergebnis war, dass sie gar keine allzu große Änderungsnotwendigkeit sah.

Das hat damals nur zu wenig Enttäuschung geführt. Die meisten Ostdeutschen sahen das Grundgesetz ja als jene politische, wirtschaftliche und soziale Ordnung, nach der sie sich gesehnt haben. Alles sollte möglichst schnell und möglichst ganz genauso sein wie im Westen oder wie man sich den Westen ausgemalt hatte. Und der Beitritt zur Bundesrepublik und damit zum Grundgesetz schien die Gewähr dafür zu sein, dass genau das passiert.

Damit wurde das Grundgesetz 1990 zu einer gesamtdeutschen Verfassung. Und daran nahm damals auch kaum jemand Anstoß. Die Enttäuschung und sogar der Vorwurf, dass es in Deutschland keine gemeinsame, keine vom Volk selbst geschaffene Verfassung gäbe, hat sich erst später entwickelt.

Obwohl es ähnliche Wortmeldungen sogar schon 1949 gab. Manche sahen im Parlamentarischen Rat eine Versammlung von Außenseitern und Remigranten, die allein in ihrem eigenen, nicht im Namen der westdeutschen Bevölkerung spräche.

Dennoch: Die Forderung nach einer neuen Verfassung war damals und ist auch heute eine zwar durchaus engagierte, aber eben doch Minderheiten-Meinung.

Zurück in das Jahr 1949:

Dem Charakter als Provisorium entsprach es, dass die Regelungen zum Staatsaufbau bewusst knapp und schmal gehalten waren. Eben als Leitfaden für eine Übergangszeit. Viele Fragen, zu denen man keine Einigung im Parlamentarischen Rat erreichen konnte, wurden einfach ausgeklammert.

Insofern zeigt sich also, dass das Grundgesetz von vornherein in der Tradition und eben in gewisser Weise auch in der Erwartung eines stetigen Verfassungswandels stand. Wobei ich der Richtigkeit halber aber darauf hinweisen möchte, dass nicht jede Konkretisierung oder Ergänzung des Grundgesetzes immer gleich ein Verfassungswandel ist. Und nicht jede Konkretisierung oder Ergänzung des Grundgesetzes ist überhaupt notwendig.

Wir sollten vielleicht einmal den Mut – oder vielleicht die Demut – haben, bestimmte Dinge auch einfachgesetzlich zu regeln. Jedenfalls was die Details angeht:

Ist es wirklich nötig, dass wir jede Eventualität bei europäischen Rechtssetzungsakten oder bei Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern direkt in der Verfassung klären? – Ich habe da meine Zweifel.

Das wurde übrigens auch – allerdings aus durchsichtigem politischem Interesse – bei der Einführung der Schuldenbremse gefragt. Sie macht Bund und Ländern verbindliche Vorgaben zur Reduzierung des Haushaltsdefizits, um die Staatsverschuldung Deutschlands zu begrenzen. Auch hier haben viele gesagt: Dafür braucht es doch keine Verfassungsänderung. Können wir doch alles einfachgesetzlich machen, jedenfalls was den Bund angeht.

Da war es aber schon wichtig, das in die Verfassung zu schreiben. Sonst wäre die Gefahr groß, dass bei schlechter Wirtschaftslage oder sinkenden Steuereinnahmen der Bundestag sogar mit äußerst knapper Mehrheit einfach mal das entsprechende Gesetz abschafft.

Die Schuldenbremse ist nach meiner Bewertung eine der großen Errungenschaften, die wir seit Inkrafttreten des Grundgesetzes ergänzt haben. Denn sie ist nicht auf Zuständigkeiten und Verfahren gerichtet, sondern eine echte Vorkehrung für die Zukunft. Und diese fortwährende Arbeit am Verfassungstext war und ist etwas, was damals 1949 so vielleicht nicht geplant war, aber zumindest erwartbar oder sogar billigend in Kauf genommen wurde.

Meine **zweite These** heute Abend ist, dass genau das aber kein Mangel oder Nachteil, sondern im Gegenteil gerade eine Stärke des Grundgesetzes ist.

Dadurch, dass das Grundgesetz nicht auf alle Fragen der Staatsorganisation und des Staatshandelns eine Antwort gibt, hat es Raum gelassen für die Herausbildung vieler informeller, aber bewährter, kluger Regeln und Verfahren. Und es hat Raum gelassen für neue Situationen, für neue Anforderungen und neue Entwicklungen.

Viele Dinge, die das Funktionieren unseres politischen Systems ausmachen, sind im Grundgesetz nirgendwo niedergeschrieben. Sie wurden nicht theoretisch am Reißbrett entworfen. Sie haben sich über die Zeit praktisch herausbilden, festigen und natürlich auch verändern können.

Man könnte also sagen: Unsere verfassungsrechtliche Ordnung hat sich den tatsächlichen Erfordernissen angepasst, nicht umgekehrt. Sie war nie starr und festgefügt, sondern immer flexibel und offen.

Natürlich weiß ich, dass gerade in den letzten Jahren immer wieder kritisiert wurde, dass unser politisches System an seine Grenzen gekommen sei, dass es die Bevölkerung nicht mehr richtig repräsentiere und für die heutige Zeit zu behäbig, zu langsam und zu wenig ergebnisorientiert sei. Wir Deutschen würden gute Politik und gutes Regieren am Verfahren, nicht am Ergebnis messen, wird dann gern gesagt.

Aber zum Einen läge das überhaupt nicht am Grundgesetz. Denn unser Grundgesetz enthält entgegen mancher Vermutung nur wenige Verfahrens-, sondern vor allem Zuständigkeitsregeln.

Und zum Anderen: Wenn ich mich umschaue in der Welt, dann scheint mir Deutschland so schlecht nicht regiert zu werden: Nehmen Sie die USA, Großbritannien, Italien, Russland, ja selbst Frankreich oder Spanien. Ist es da so viel besser?

Bei allen Problemen, bei allen Mängeln und Fehlern, die unsere politische Ordnung hat, haben wir doch eigentlich keinen wirklichen Grund zur Klage, und wenn, dann am allerwenigstens über unsere Verfassung. Gerade im internationalen und schon im europäischen Vergleich.

Und das ist aus meiner Sicht eben zu einem großen Teil auch das Verdienst des Grundgesetzes. Es gibt einen Rahmen, innerhalb dessen sich politische Verfahren, Mechanismen und Instrumente herausbilden konnten, die funktionieren und sich verändern. Die Offenheit und die Begrenztheit des Grundgesetzes ist, wenn Sie so wollen, für uns und unser politisches Leben kein Fluch, sondern ein Segen. Das ist meine zweite These.

Der Preis dafür ist allerdings der, dass eine solche Verfassung ganz besonders auslegungs- und interpretationsbedürftig ist. Auch deshalb hat das Bundesverfassungsgericht in Deutschland eine Stellung, die Verfassungsgerichte in anderen Ländern nicht haben. Und das führt oft zu Streit und Widerspruch.

Was das Bundesverfassungsgericht so sagt und entscheidet, stehe nirgendwo, sondern sei dem blauen Himmel über Karlsruhe entnommen, wird dann beklagt. Denken Sie an viele strittige Entscheidungen etwa zum Abtreibungsrecht, zur Homosexualität, zum Ehebegriff, zum dritten Geschlecht, zum informationellen Selbstbestimmungsrecht usw. Da habe das Bundesverfassungsgericht gegen den Geist oder gegen den Willen der Mütter und Väter des Grundgesetzes entschieden oder einfach neues Verfassungsrecht geschöpft, was gar nicht seine Aufgabe sei.

In der Tat dürften die Mütter und Väter des Grundgesetzes über manche dieser Themen anders gedacht haben als heute unser Bundesverfassungsgericht. Aber diese Auslegung des Grundgesetzes steht aus meiner Sicht nicht im Widerspruch, sondern ganz im Gegenteil im Einklang mit der Anlage des Grundgesetzes. Und genau das ist meine **dritte These**.

Auslegung auch im historischen Kontext und in der historischen Tradition des Grundgesetzes bedeutet eben nicht Auslegung im Lichte damaliger Ansichten und Meinungen. Es bedeutet Auslegung in der Tradition der Verfassungsentstehung, des Verfassungswandelns und im Sinne bewusster Offenheit.

Ich weiß, dass viele Menschen diese Art und Weise der Verfassungsauslegung und des dadurch gegebenen Verfassungswandels für zu offen, zu wenig vorhersehbar, sogar für unzulässig oder anmaßend halten. Ich glaube das nicht.

Zwar muss in einer Demokratie auch ein Verfassungsgericht es aushalten und sich gefallen lassen, hinterfragt und kritisiert zu werden. Manchmal auch mit deutlichen Worten. Ich habe das selbst getan.

Aber die Art und Weise der bisherigen Verfassungsauslegung und des bisherigen Verfassungswandels nützt insgesamt aus meiner Sicht dem Grundgesetz, denn sie hält es in der Zeit und macht es als Grund-Gesetz zukunftstauglich.

Das Bundesverfassungsgericht hat dafür ein Wort gefunden, das ich sehr schön finde: nämlich „Verfassungspflege“. Indem die Verfassung immer auch im Lichte der gesellschaftlichen Realität betrachtet werden kann, ohne dem aktuellen Zeitgeist das Wort zu reden, läuft sie nicht Gefahr, der gesellschaftlichen Entwicklung im Weg zu stehen.

Natürlich heißt das nicht, dass die Verfassung Motor gesellschaftlicher Entwicklungen sein sollte oder überhaupt könnte. Vor dieser Erwartung hat schon Richard von Weizsäcker gewarnt. Das ginge auch zu weit. Und natürlich heißt das auch nicht, dass die Verfassung beim gesellschaftlichen Zusammenleben beliebig ist. Dass sie kurzfristigen Trends entsprechen muss. Da will ich nicht falsch verstanden werden.

Natürlich muss eine Verfassung etwas Festes und Bleibendes haben und bieten, dass sich von Modeerscheinungen und aktuellen Stimmungen nicht beeindrucken lässt. Aber indem sie behutsam an neue Entwicklungen herangeführt wird, wird ja gerade dieses Feste und Bleibende immer wieder neu bekräftigt.

Auslegungs- und anpassungsbedürftig ist das Grundgesetz freilich auch heute noch.

Und damit bin ich beim dritten Punkt meiner Ansprache zum 70. Geburtstag: den Wünschen für eine lange und gute Zukunft.

Wir sehen uns mit internationalen Entwicklungen konfrontiert, auf die wir und auch unsere Verfassung reagieren müssen. Das betrifft zwei Aspekte: Die Zuständigkeiten im Föderalismus zwischen Bund und Ländern, und die Zuständigkeiten in der Subsidiarität zwischen Bund und Europäischer Union.

Zum ersten Punkt, dem Föderalismus:

Die Vorgaben des Grundgesetzes für die Zuständigkeiten sind eigentlich klar: Der Bund macht dort die Gesetzgebung, wo es ihm ausdrücklich zugestanden wird – vor allem im Bereich des Steuer- und Wirtschaftsrechts, in der Rechts- sowie in der Sozialpolitik. Wenn dem Bund nicht ausdrücklich durch das Grundgesetz eine Gesetzgebungszuständigkeit zugesprochen wird, dann sind überall sonst die Länder zuständig. Und: Die Länder führen die Gesetze des Bundes aus, nicht der Bund selbst.

In der Regel darf der Bund nur dann finanzieren, wenn er auch für die Gesetzgebung zuständig ist. Finanzierungsverantwortung und Gestaltungsverantwortung sollen zusammengehören. Und umgekehrt: Wer nicht finanziert, soll sich heraushalten.

Es gibt im Grundgesetz sogar eine Generalklausel, nämlich im Artikel 30, wonach die staatliche Gewalt – vor allem die Gesetzgebung und die Verwaltung – grundsätzlich bei den Ländern liegt. Eine Zuständigkeit des Bundes sollte also eher eine Ausnahme als die Regel sein.

Nachdem diese klaren Grundsätze durch die Einführung vieler sogenannter Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern ins Grundgesetz in den 70er Jahren durchlöchert worden waren, gab es mit den Föderalismusreformen I und II den Versuch einer „Entflechtung“.

Diesen Versuch muss man wohl als gescheitert ansehen. Heute redet der Bund bei vielen Landesaufgaben mit oder finanziert sie jedenfalls. Darüber freuen sich die Länder natürlich. Und die Länder reden bei vielen Bundesaufgaben mit.

In der letzten Zeit gab es entsprechende Tendenzen, auch durch die Wiedereinführung von Gemeinschaftsaufgaben, vor allem in den Bereichen Verkehr, Landwirtschaft, Umwelt, Bildung einschließlich Kinderbetreuung sowie zur Bewältigung der Flüchtlingskrise. Das war sehr stark getrieben durch das Schielen der Länder auf die Finanzmittel des Bundes. Der Weg der Entflechtung wäre richtiger gewesen, war aber nicht durchsetzbar.

Viele Bürger haben die eigentliche Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes nie verinnerlicht und finden, dass sich der Bund aus den großen und wichtigen Dingen nicht heraushalten darf. Sie denken: kleine Probleme lösen Städte und Landkreise, mittlere Probleme lösen die Länder, und große Probleme löst bitte schön der Bund. Zumindest denken sie, dass das so sein sollte.

Ich will das jetzt nicht alles im Detail vertiefen. Aber ich will schon einige Bereiche nennen, bei denen es aus meiner Sicht zu rechtlichen Veränderungen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern kommen müsste:

Das ist *erstens* der Bereich der Cyber-Sicherheit und einer modernen Verwaltung im Zeitalter digitaler Entwicklungen:

Auch für große Cyber-Angriffe sind nach der bisherigen Verfassungslage die Bundesländer zuständig, soweit nicht der Bund selbst von einem Hackerangriff betroffen ist. Es ist aber schlechterdings unvorstellbar bis unmöglich, dass 16 Bundesländer jeweils ihre eigene Cyber-Sicherheit organisieren, nur weil dies nun einmal Gefahrenabwehr und damit Ländersache ist.

Deshalb ist in der jüngsten Koalitionsvereinbarung verabredet worden und dringend notwendig, dass es ein ganzheitliches Konzept der Cyber-Sicherheit auch mit zusätzlichen Zuständigkeiten des Bundes angesichts der globalen Herausforderung im Cyberzeitalter geben soll. Dies wird ohne Änderungen des Grundgesetzes und ohne Veränderungen im Verwaltungsaufbau zwischen Bund und Ländern nicht gehen.

Und das gleiche gilt für den Aufbau der technischen Infrastruktur für eine moderne Verwaltungszusammenarbeit. Da muss der Bund Schnittstellen und wenigstens technische Vorgaben regeln können, damit es vorangeht.

Ein *zweiter* Bereich, bei dem ich Veränderungen im föderalen Gefüge zwischen Bund und Ländern für erforderlich halte, ist der Katastrophenschutz.

Deutschland ist wohl das einzige Land in der Welt, in dem der Nationalstaat und seine Regierung keine Zuständigkeiten bei nationalen Katastrophen haben.

Wir sind bisher zwar gut gefahren mit unserem Katastrophenschutz, der im Wesentlichen bei den Landkreisen, den kreisfreien Städten und den Bundesländern liegt. Und bei überregionalen Katastrophen wie etwa den Elbefluten haben wir pragmatische Lösungen gefunden, insbesondere mit Hilfe der Bundeswehr.

Aber eine Lösung für eine wirklich nationale Katastrophe ist das nicht, etwa eine Katastrophe durch einen bundesweit angelegten Cyber-Angriff mit einem damit verbundenen großflächigen Stromausfall, für einen großen Störfall in einem Kernkraftwerk oder eine großflächige Verseuchung von Grundwasser. Hierfür brauchen wir mindestens eine koordinierende Zuständigkeit des Bundes.

Drittens halte ich Veränderungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit für erforderlich.

Für bestimmte Deliktsfelder wie Terrorabwehr, internationale organisierte Kriminalität, Cyber-Kriminalität und ähnliche international bedeutende Kriminalitätsfelder muss es aus meiner Sicht eine stärker koordinierende Rolle des Bundes geben. Dazu müsste vor allem gehören, dass zum Beispiel das Bundeskriminalamt stärker als bisher und ähnlich wie der Generalbundesanwalt einzelne Fälle von nationaler oder besonderer Bedeutung an sich ziehen kann und dann gemeinsam mit dem betroffenen Bundesland unter seiner Führung weiter ermittelt.

Auch das Bundesamt für Verfassungsschutz benötigt bei überregional agierenden Verfassungsfeinden, bei bundesweit antretenden Parteien oder bei der Spionageabwehr mindestens ein Weisungsrecht. Es kann doch nicht sein, dass bei einer bundesweit agierenden Partei, deren Verfassungsmäßigkeit in Zweifel steht, das eine Bundesland mit seinem Landesamt für Verfassungsschutz diese Partei beobachtet und ein anderes Bundesland das anders entscheidet.

Und wir bräuchten auch eine Debatte über unsere Notstandsgesetze, die im Kalten Krieg entstanden sind. Da kann vieles wegfallen, anderes müsste neu konstruiert werden. So, wie die Notstandsverfassung jetzt ist, dürfte sie jedenfalls in extremen Krisensituationen praktisch kaum anwendbar sein.

Und *viertens* halte ich eine Diskussion über die Rolle des Bundes im Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht für sinnvoll.

Hier regelt der Bund die meisten Rechtsmaterien. Die meisten Entscheidungen werden aber von den zuständigen Ausländerbehörden der Länder getroffen. Im Asylrecht trifft das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in der Regel nur die erste Entscheidung. Die Erteilung einer Duldung für abgelehnte Asylbewerber, die Verleihung der Staatsbürgerschaft, die Regelung des Aufenthaltsstatus eines Ausländers, die Abschiebungsanordnung – all das machen die Länder. Und sie tun es so unterschiedlich, dass die Wahrung der Rechtseinheit in Gefahr gerät.

Ich schlage eine Einwanderungs- und Aufenthaltsbehörde des Bundes für alle Statusfragen eines Ausländers und die Fragen der Finanzierung der sozialen Leistungen an Ausländer vor. So halten es auch die meisten Staaten der Welt. Die Integrations- und Bildungs- bzw. Weiterbildungsleistungen könnten dagegen weitgehend die Länder und Kommunen übernehmen.

Nun zum zweiten Punkt, den Zuständigkeiten in der Subsidiarität zwischen Bund und Europäischer Union:

Viele Dinge, die uns national beschäftigen, haben internationale Ursachen oder zumindest internationale Aspekte: Globalisierung, Digitalisierung, Terrorismus, Migration usw. Das bedeutet zwangsläufig, dass sich mit diesen politischen Herausforderungen auch nur auf internationaler oder zumindest europäischer Ebene wirksam umgehen lässt. Internationale Entwicklungen und Probleme lassen sich nur international zufriedenstellend lösen. Nationale Lösungen allein sind zu wenig.

Eine Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die europäische Ebene ist nun aber etwas, was das Grundgesetz im Wesenskern berührt.

Die Frage ist also: Ist das Grundgesetz eine gute Basis für diese zunehmende Europäisierung oder Internationalisierung oder ist es ein Hindernis?

Klare Aussagen dazu findet man im Grundgesetz nicht. Es gibt höchstens allgemeine Klauseln wie die Präambel, wo von Deutschland als einem gleichberechtigten Glied in einem vereinten Europa die Rede ist. Oder Artikel 23 Absatz 1 GG, wonach der Bund zur Verwirklichung eines geeinten Europas auch Hoheitsrechte übertragen kann. Oder Artikel 24 Absatz 1, der es dem Bund erlaubt, ganz allgemein Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen.

Das alles klingt im ersten Moment so, als sei das Grundgesetz auch hier offen und flexibel genug. Aber zum Beispiel beim Aufbau einer gemeinsamen europäischen Armee hat das Bundesverfassungsgericht Zweifel, ob das mit dem Grundgesetz in seiner jetzigen Form vereinbar wäre.

Und nach der Ordnung des Grundgesetzes kann der Bund von sich aus ohnehin nur solche Hoheitsrechte auf die europäische oder internationale Ebene verlagern, die ihm selbst im Föderalismus zustehen. Die schon angesprochene Generalklausel sorgt aber dafür, dass die wesentlichen Bereiche, wo wir eine stärkere europäische und internationale Zusammenarbeit brauchen, bei den Ländern liegen: Gefahrenabwehr, Datenschutz, Digitalisierung usw.

Deshalb ist die Frage nach der Zuständigkeitsverteilung im Föderalismus zwischen Bund und Ländern gleichsam die Voraussetzung und Rahmenbedingung für die Frage nach der Zuständigkeitsverteilung in der Subsidiarität zwischen Bund und Europäischer Union. Erst wenn der Bund bei den genannten Themen stärkeres Gewicht hat, kann er sich hier auch stärker in eine europäische und internationale Zusammenarbeit begeben.

Das Bundesverfassungsgericht würde sich einer solchen Entwicklung, so glaube ich, übrigens nicht in den Weg stellen. Es hat in seinen jüngsten Urteilen immer wieder deutlich gemacht, dass das Grundgesetz europafreundlich ist. Und dass es „Ja“ sagt zu einer verstärkten europäischen Integration – wenn auch unter gewissen Einschränkungen.

Das Grundgesetz beweist sowohl in seinem Wortlaut als auch in seiner Auslegung, dass es zukunfts offen ist – auch in europäischer Hinsicht. Auch das ist Ausdruck einer Interpretation im historischen Kontext, wie ich finde.

Das Grundgesetz macht es uns aber zur Bedingung, dass wir uns selbst klar darüber werden, welche Themen so wichtig sind, dass sie auf nationaler oder übernationaler Ebene geklärt werden müssen.

Wenn ich das alles zusammenfasse, dann würde ich als **vierte These** heute Abend aufstellen:

Wir brauchen eine „große Staatsorganisationsreform“ oder eine Föderalismusreform III, wenn Sie so wollen. Dazu müsste dann auch die Debatte über die Abstimmungsverfahren im Bundesrat gehören, wie sie Bundestagspräsident Schäuble vorgeschlagen hat.

Das Grundgesetz war seit jeher offen und flexibel für neue Herausforderungen und neue Anforderungen. Es steht einem sich entwickelten Verfassungswandel aufgeschlossen gegenüber. Und diese Offenheit müssen wir heute wieder nutzen, um uns auf neue Herausforderungen und neuen Anforderungen einzustellen.

Gewiss, dafür müssen wir das Grundgesetz ändern. Aber das Grundgesetz gibt uns diese Möglichkeit ausdrücklich und auch ungeschrieben an die Hand.

Unser Grundgesetz ist unsere Verfassung. Es ist gut geeignet, um unser Land für die Zukunft fit machen zu können – wenn wir nur wollen. Das Grundgesetz ist der Grund und legt den Grund für Stabilität und Offenheit unseres Landes.

Und das ist hier in Bad Honnef, dem Heimatort von Konrad Adenauer und Carlo Schmidt, eine gute Nachricht und ein guter Ausblick für einen 70. Geburtstag!