

Jochen Theurer

# 75 Jahre Grundgesetz: Das fragile Gleichgewicht

Wie sich die Gewaltenteilung  
im Lauf der Zeit verändert  
hat

SACHBUCH

 Springer

# 75 Jahre Grundgesetz: Das fragile Gleichgewicht

Jochen Theurer

# 75 Jahre Grundgesetz: Das fragile Gleichgewicht

Wie sich die Gewaltenteilung  
im Lauf der Zeit verändert hat

 Springer

Jochen Theurer  
Tübingen, Deutschland

ISBN 978-3-658-43490-8      ISBN 978-3-658-43491-5 (eBook)  
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-43491-5>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://portal.dnb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2024

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Titelbild: [vegefox.com](https://www.vegefox.com) – [stock.adobe.com](https://www.stock.adobe.com)

Planung/Lektorat: Irene Buttкус

Springer ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Das Papier dieses Produkts ist recyclebar.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Das fragile Gleichgewicht – Was macht eine erfolgreiche Verfassung aus?</b> .....	1
Die beste Verfassung .....	1
Das Rezept für eine erfolgreiche Verfassung .....	3
Wie ist das nun beim Grundgesetz? .....	4
Fazit. ....	6
Literatur. ....	6
<b>2 Architekten der Demokratie – Wer hat das Grundgesetz geschaffen?</b> .....	9
Die verfassungsgebende Gewalt .....	10
Von der Kapitulation zum Parlamentarischen Rat .....	12
Und was war mit dem Volk? .....	18
Also alles ok? .....	21
Fazit. ....	23
Literatur. ....	23
<b>3 Das Fundament der Freiheit – Mit welcher Gewaltenteilung startete das Grundgesetz?</b> .....	25
Die Klassiker der Gewaltenteilung .....	25
Neue Ideen zur Gewaltenteilung .....	30
Regelungen, die den Einfluss der Bürger stärken .....	31
Regelungen für eine effektive Kontrolle der staatlichen Gewalten .....	33

## VI Inhaltsverzeichnis

Regelungen für eine möglichst gute Entscheidungsgrundlage . . . . .	37
Regelungen, die den Bürgern möglichst viele Grundrechte garantieren . . . . .	38
Regelungen, um Minderheiten angemessen zu beteiligen . . . . .	38
Die real existierende Gewaltenteilung im Grundgesetz . . . . .	39
Klassische Dreiteilung der Gewalten . . . . .	40
Checks and Balances . . . . .	41
Weitere Maßnahmen der Gewaltenteilung . . . . .	44
Was noch optimiert werden kann . . . . .	46
Bewertung . . . . .	48
Fazit. . . . .	49
Literatur. . . . .	49
<b>4 Die Legislative – Wie hat sich die (Macht-)Stellung von Bundestag und Bundesrat verändert? . . . . .</b>	<b>53</b>
Der Bundestag. . . . .	53
Aufgaben und Kompetenzen . . . . .	54
Umfang der Gesetzgebungskompetenz sinkt tendenziell . . . . .	56
Die Abgeordneten sind tendenziell abhängiger. . . . .	72
Der Bundesrat . . . . .	83
Funktion und Stellung . . . . .	84
„Blockadeinstrument“ . . . . .	86
Fazit. . . . .	88
Literatur. . . . .	89
<b>5 Die Exekutive: Wie hat sich die (Macht-)Stellung der Bundesregierung und des Bundespräsidenten verändert? . . . . .</b>	<b>93</b>
Die Bundesregierung . . . . .	93
Aufgaben und Kompetenzen . . . . .	94
Neu: Bundeswehr . . . . .	99
Neu: Kompetenzen im „Verteidigungsfall“. . . . .	99
Mehr Einfluss auf die Gesetzgebung durch Informationsvorsprung gegenüber dem Bundestag. . . . .	100
Das „Spiel über die Bande“ auf EU-Ebene. . . . .	106

Der Bundespräsident. . . . .	110
Aufgaben und Kompetenzen des Bundespräsidenten. . . . .	110
Theoretisch könnte der Bundespräsident erheblichen Einfluss nehmen. . . . .	113
Praktisch aber nur „Staatsnotar“ und Ehrensold . . . . .	115
Fazit. . . . .	117
Literatur. . . . .	118
<b>6 Die Judikative: Wie hat sich die (Macht-)Stellung des Bundesverfassungsgerichts verändert? . . . . .</b>	<b>121</b>
Allgemein . . . . .	121
Enge Verbindung mit den etablierten politischen Parteien . . . . .	124
Begrenzung der „Jedermann“-Verfassungs- beschwerden . . . . .	127
Keine Rechtsgutachten mehr. . . . .	129
Neu: Die Verzögerungsbeschwerde. . . . .	130
Das Bundesverfassungsgericht als „Ersatzgesetzgeber“. . . . .	130
Es ist kompliziert – Das Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zum EuGH . . . . .	132
Grundrechtskontrolle . . . . .	134
Identitätsrüge. . . . .	136
Ultra-vires-Kontrolle. . . . .	138
Und nun? . . . . .	143
Fazit. . . . .	143
Literatur. . . . .	144
<b>7 „And the Winner is ...“ – oder: Gibt es das Grundgesetz auch noch in 25 Jahren? . . . . .</b>	<b>147</b>
Machtgewinner und -verlierer. . . . .	147
Mögliche „Kipp-Punkte“ . . . . .	149
Szenario 1: Europäischer Bundesstaat . . . . .	150
Szenario 2: Das Grüne Grundgesetz . . . . .	150
Szenario 3: Der aufhaltsame Aufstieg der AfD. . . . .	151
Es bleibt spannend . . . . .	152
Fazit. . . . .	152
Literatur. . . . .	153



# 1

## Das fragile Gleichgewicht – Was macht eine erfolgreiche Verfassung aus?

### Zusammenfassung

75 Jahre Grundgesetz – eigentlich ein guter Grund zum Feiern! Doch Umfragen zufolge glaubt eine Mehrheit der Bürger, dass die Demokratie in Deutschland zu schwerfällig ist. Was also macht eine gute Verfassung aus? Und erfüllt das Grundgesetz nach fast 70 Verfassungsänderungen diese Anforderungen noch?

## Die beste Verfassung

„Das Grundgesetz, unter dem wir Deutsche heute leben, ist ohne Zweifel die beste Verfassung, die wir jemals hatten.“, so Bundespräsident Frank Walter Steinmeier in seiner Rede beim Festakt „100 Jahre Weimarer Reichsverfassung“ am 6. Februar 2019 in Weimar.<sup>1</sup> Und so oder jedenfalls sehr ähn-

---

<sup>1</sup> Die Bundesregierung 2019.



lich haben es vor ihm schon viele andere prominente Politiker formuliert. Und für den Zeitpunkt seiner Entstehung 1949 ist das sicherlich auch zutreffend.

Doch seit damals wurde das Grundgesetz fast 70-mal geändert. Sein Umfang hat sich dadurch mehr als verdoppelt: Ursprünglich bestand das Grundgesetz aus schlanken 11.000 Wörtern bzw. 83.000 Zeichen. Aktuell sind es über 23.000 Wörter bzw. 178.000 Zeichen. Die Vermutung liegt nahe, dass sich diese massiven nachträglichen Änderungen auch auf das Verhältnis der fünf Verfassungsorgane Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht ausgewirkt haben. Es stellt sich daher die Frage: Ist das Grundgesetz auch nach 75 Jahren noch in bester Verfassung?

Aktuelle Umfragen liefern dazu ein eher kritisches Bild. So glaubt mittlerweile die Mehrheit der Deutschen (73 %),<sup>2</sup> dass die Demokratie in Deutschland zu schwerfällig ist. Für 66 % ist der Staat in Bezug auf seine Aufgaben und Probleme überfordert.<sup>3</sup> 58 % vertrauen weder dem Bundestag noch der Bundesregierung<sup>4</sup> und jeweils 51 % sind der Ansicht, dass es jenseits der politischen Ränder keinen Unterschied macht, wer an der Regierung ist<sup>5</sup> und dass sich der Zustand der Demokratie in den letzten Jahren in Deutschland verschlechtert hat.<sup>6</sup> Nur jeder Zehnte wäre bei einem Angriff auf Deutschland zum Kriegsdienst bereit – während fast jeder vierte Deutsche das Land so schnell wie möglich verlassen würde.<sup>7</sup> Wie konnte es dazu kommen?

---

<sup>2</sup> Best et al. 2023 (S. 32).

<sup>3</sup> DBB 2023 (S. 22).

<sup>4</sup> Best et al. 2023 (S. 26).

<sup>5</sup> Best et al. 2023 (S. 21).

<sup>6</sup> Best et al. 2023 (S. 19).

<sup>7</sup> Welt 2023.

## Das Rezept für eine erfolgreiche Verfassung

Eine Verfassung erfolgreich in Kraft zu setzen, ist nicht ganz einfach. Es bedarf einer Reihe von Punkten, die alle beachtet und in Ausgleich gebracht werden müssen:

1. Ein gelungener Entwurf: Die Regelungen der Verfassung müssen grundsätzlich geeignet sein, einen funktionierenden Staat zu implementieren, der effektiv die Rechte und Sicherheit seiner Bürger schützen kann. Dabei müssen die jeweils anstehenden großen politischen Themen und Fragestellungen ebenso berücksichtigt werden wie das gedankliche Umfeld, die natürlichen Gegebenheiten und die Einstellung der betroffenen Menschen.

**Example** Eine Verfassung, in der Männer und Frauen nicht dieselben Rechte haben, wäre heute in Deutschland nicht mehr möglich.

2. Die Verfassung muss ab dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens von den Menschen auch tatsächlich befolgt werden.

**Example** Es gibt Verfassungen, die in bester Absicht entworfen wurden, aber nie in Kraft getreten sind. So wurde zum Beispiel die von der in der Frankfurter Paulskirche tagenden Nationalversammlung am 28. März 1849 verabschiedete „Verfassung des deutschen Reiches“ zwar am 28. April 1849 im Reichsgesetzblatt veröffentlicht und von 28 deutschen Regierungen anerkannt. Da sich aber die größeren Staaten und vor allem der preußische König dagegen aussprachen, kam es nicht zu den vorgesehenen Reichstagswahlen und die sogenannte Paulskirchenverfassung blieb praktisch bedeutungslos. Dasselbe Schicksal erfuhr der 2003 von einem Europäischen Konvent erarbeitete und am 29. Oktober 2004 von den Staats-

und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten unterzeichnete „Vertrag über eine Verfassung für Europa“. Dieser scheiterte letztlich daran, dass er bei den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden 2005 von einer Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt wurde.

3. Die Verfassung muss so konstruiert sein, dass sie an eine künftige Änderung der Verhältnisse angepasst werden kann. Das ist erforderlich, damit auch bislang unbekannte Probleme und Herausforderungen gut und effektiv innerhalb des von der Verfassung aufgespannten politischen und rechtlichen Systems gelöst werden können.
4. Und schließlich muss die Verfassung dafür Sorge tragen, dass das Verhältnis zwischen den Gewalten dauerhaft stabil bleibt. Es muss verhindert werden, dass bestimmte Personen oder Gruppen im Laufe der Zeit die Befugnisse, die ihnen nach der Verfassung zukommen, ausnutzen, um Konkurrenten um die politischen Ämter auszubooten und von der Macht fernzuhalten.

**Example** Nachdem Hitler am 31. Januar 1933 zum Reichskanzler gewählt worden war, nutzten er und die Abgeordneten der NSDAP im Reichstag die ihnen nach der Weimarer Reichsverfassung zustehenden Kompetenzen systematisch dazu aus, die Rechte der anderen politischen Parteien zu beseitigen.

## Wie ist das nun beim Grundgesetz?

Die ersten drei Bedingungen hat das Grundgesetz souverän erfüllt. Die Regelungen haben sich von Anfang an zum größten Teil als praktikabel und umsetzbar erwiesen. Nur wenige Punkte haben in der Praxis nicht funktioniert.

**Example** In Art. 95 Abs. 1 GG war die Errichtung eines „Obersten Bundesgerichts“ zur Wahrung der Einheit der Rechtsordnung vorgesehen. Dieses „Oberste Bundesgericht“ wurde jedoch nie gegründet.

Die Menschen in den westlichen Besatzungszonen haben sich seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 brav an dessen Vorgaben gehalten – wobei hier vermutlich auch die Unterstützung des Grundgesetzes durch die amerikanischen, britischen und französischen Alliierten sowie die Anwesenheit von deren Soldaten, Gewehren und Panzern eine nicht unbedeutende Rolle gespielt haben dürfte.

In Art. 79 ist ausdrücklich geregelt, dass und wie das Grundgesetz geändert werden kann:

### **Merke**

(1) Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt ...

(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

(3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

Da sich seit 1949 die Welt in praktisch allen Lebensbereichen stark verändert hat – vom rasanten technischen Fortschritt in Gestalt von Computern, Internet und Smartphones bis hin zu den aktuellen Mega-Themen Migration, Fachkräftemangel und Klimawandel – hat der Gesetzgeber

auch meistens prompt reagiert und das Grundgesetz regelmäßig an die neuen Lebensverhältnisse angepasst.

Fraglich ist, wie sich diese Verfassungsänderungen auf das ursprünglich im Grundgesetz angelegte Gleichgewicht zwischen den einzelnen staatlichen Gewalten ausgewirkt haben. Ist es immer noch so gut austariert und stabil wie 1949?

## Fazit

- Der Textumfang des Grundgesetzes hat sich von 1949 bis heute mehr als verdoppelt.
- Eine gute Verfassung muss sicherstellen, dass das Verhältnis zwischen den drei staatlichen Gewalten dauerhaft stabil bleibt.
- Dazu muss verhindert werden, dass bestimmte Personen oder Gruppen im Laufe der Zeit die Befugnisse, die ihnen nach der Verfassung zukommen, dazu ausnutzen, um Konkurrenten um die politischen Ämter auszubooten und von der Macht fernzuhalten.

## Literatur

Best, Volker und Decker, Frank und Fischer, Sandra und Küppers, Anne. 2023. Demokratievertrauen in Krisenzeiten – Wie blicken die Menschen in Deutschland auf Politik, Institutionen und Gesellschaft? Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. <https://library.fes.de/pdf-files/pbud/20287-20230505.pdf>. Zugegriffen: 21. September 2023.

DBB. 2023. Monitor öffentlicher Dienst 2023. dbb beamtenbund und tarifunion. [https://www.dbb.de/fileadmin/user\\_upload/globale\\_elemente/pdfs/2023/dbb\\_monitor\\_oeffentlicher\\_dienst\\_2023.pdf](https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2023/dbb_monitor_oeffentlicher_dienst_2023.pdf). Zugegriffen: 21. September 2023.

Die Bundesregierung. 2019. Rede von Bundespräsident Dr. Frank-Walter Steinmeier beim Festakt „100 Jahre Weimarer Reichsverfassung“ am 6. Februar 2019 in Weimar. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundespraesident-dr-frank-walter-steinmeier-1581388>. Zugegriffen: 21. September 2023.

Welt. 2023. Im Angriffsfall wäre jeder zehnte Deutsche zum Kriegsdienst bereit. Welt.de. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article243698965/Umfrage-Im-Angriffsfall-waere-jeder-zehnte-Deutsche-zum-Kriegsdienst-bereit.html>. Zugegriffen: 21. September 2023.



# 2

## Architekten der Demokratie – Wer hat das Grundgesetz geschaffen?

### Zusammenfassung

Von größter Bedeutung für den Inhalt und späteren Erfolg einer Verfassung ist, wer den Text der Verfassung konkret erarbeitet und bestimmt, wie die Verfassung dann in Kraft gesetzt wird. Denn diese Personen geben den Rahmen vor, in dem sich das künftige staatliche Leben entfaltet. Je nachdem, wie die Verfassungsorgane erstmalig besetzt werden, können sich dabei für bestimmte Personen oder Parteien erhebliche Startvorteile gegenüber anderen Personen oder Parteien ergeben. Denn klar ist: Wenn die neue Verfassung einer historisch patriarchal geprägten Gesellschaft ausschließlich von alten weißen Männern entworfen wird, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass junge schwarze Frauen auch in der neuen Verfassung tendenziell geringere Chancen haben, politische und wirtschaftliche Macht zu erringen. Deshalb jetzt die Frage: Wer waren die Väter des Grundgesetzes? Und gab es auch Mütter?