

## **Grußwort zum deutsch-polnischen wissenschaftlichen Symposium „Der Verfassungsstaat“ der Deutschen Rechtsschule an der Universität Warschau aus Anlass ihres 20. Jubiläums<sup>1</sup>**

Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich bedauere es sehr, heute nicht persönlich zu Ihnen sprechen zu können und grüße sehr herzlich alle Teilnehmer des deutsch-polnischen Symposiums „Der Verfassungsstaat“, zu dem die Deutsche Rechtsschule an der Fakultät für Recht und Verwaltung der Universität Warschau aus Anlass ihres 20-jährigen Bestehens eingeladen hat.

Die Deutsche Rechtsschule kann eine beeindruckende Bilanz vorweisen. Bis heute sind aus 20 Kursen zum deutschen und europäischen Recht über 600 erfolgreiche Absolventen hervorgegangen. Das gemeinsame Projekt der Universitäten Warschau und Bonn sowie der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit leistet damit einen wichtigen Beitrag zur deutsch-polnischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Juristenausbildung und ist Ausdruck einer tiefen Verbundenheit unserer beiden Länder. Dem umfassenden Erfahrungs- und Gedankenaustausch, auch im Bereich des Verfassungsrechts, kommt dabei – gerade heute – eine besondere Bedeutung zu.

Der Verfassungsstaat, das Thema der Veranstaltung, ist auf das Funktionieren und die Akzeptanz seiner Institutionen angewiesen. Die Aufgabenwahrnehmung der Verfassungsorgane folgt dabei einer verfassungsrechtlich ausbalancierten Machtverteilung. Sorgen müssen daher Entwicklungen bereiten, bei denen Institutionen des Verfassungsstaates, und hierzu zählen auch Verfassungsgerichte, durch Maßnahmen der jeweils aktuellen politischen Mehrheiten unter Druck gesetzt werden. In diesem Zusammenhang berufen sich die Mehrheitsparteien zur Begründung dieser Maßnahmen gerne auf das Demokratieprinzip. Es könne nicht sein, dass nicht direkt vom Volk berufene Richter die Entscheidungen der vom Volk gewählten Mehrheit in Frage stellen.

---

\* Präsident des Bundesverfassungsgerichts.

<sup>1</sup> Am 20. Oktober 2016 Alte Universitätsbibliothek, Warschau.

Meine Damen und Herren,

das heutige Symposium ist ein guter Anlass, daran zu erinnern, dass Demokratie sehr viel mehr bedeutet als Entscheidungen der Mehrheit. Demokratie setzt u.a. Minderheitenschutz, eine effektive Opposition, Meinungsfreiheit, Pressefreiheit und Versammlungsfreiheit voraus. Und es war kein geringerer als der von den Nazis verfolgte große Rechtsgelehrte und Demokrat Hans Kelsen, der darauf hingewiesen hat, dass Demokratien dauerhaft nur funktionieren können, wenn Verfassungsgerichte ihre Voraussetzungen schützen. Verfassungsgerichte sorgen mit dafür, dass die Demokratie atmen kann!

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen allen ein ertragreiches und belebendes Symposium!

## **Wystąpienie na otwarciu polsko-niemieckiej konferencji naukowej „Państwo konstytucyjne”, zorganizowanej przez Szkołę Prawa Niemieckiego przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego z okazji dwudziestolecia jej istnienia<sup>1</sup>**

Drogie Koleżanki, Drodzy Koledzy, Szanowni Państwo,

ogromnie żałuję, że nie mogę przemawiać dziś do Państwa osobiście. Bardzo serdecznie pozdrawiam wszystkich uczestników konferencji naukowej „Państwo konstytucyjne”, zorganizowanej przez Szkołę Prawa Niemieckiego przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego z okazji dwudziestolecia jej istnienia.

Szkoła Prawa Niemieckiego może się pochwalić nie lada osiągnięciami. Do dziś 19 kursów prawa niemieckiego i europejskiego ukończyło ponad 600 absolwentów. Wspólny projekt Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu w Bonn oraz Niemieckiej Fundacji Międzynarodowej Współpracy Prawnej wnosi tym samym istotny wkład we współpracę polsko-niemiecką w obszarze kształcenia prawników. Stanowi on też dowód na bliską więź między naszymi krajami. Szczególne znaczenie – zwłaszcza obecnie – ma przy tym szeroka wymiana myśli i doświadczeń, również w zakresie prawa konstytucyjnego.

Istnienie państwa konstytucyjnego, będące tematem dzisiejszego spotkania, wymaga funkcjonowania i akceptacji instytucji państwowych. Realizacja zadań przez organy konstytucyjne podporządkowana jest zapisanemu w konstytucji zrównoważonemu podziałowi władzy. Dlatego też trudno nie odczuwać niepokoju, widząc, jak aktualna polityczna większość wywiera presję na instytucje państwa konstytucyjnego – do których zaliczają się także sądy konstytucyjne. W takich sytuacjach partie posiadające większość parlamentarną zwykły usprawiedliwiać podejmowane przez siebie działania zasadą demokracji. Nie może przecież być tak, aby niepochoǳący z wyborów bezpośrednich sędziowie podważali decyzje większości wybranej przez naród.

---

\* Prezes Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

<sup>1</sup> Wykład wygłoszony 20 października 2016 r., Stary BUW, Warszawa.

Szanowni Państwo,

dzisiejsza konferencja stanowi znakomitą okazję, aby przypomnieć sobie, że demokracja to o wiele więcej niż decyzje większości. Demokracja to też między innymi ochrona mniejszości, skuteczna opozycja, wolność sumienia, wolność prasy i wolność zgromadzeń. Wielki znawca prawa i wielki demokrat, prześladowany przez nazistów Hans Kelsen, podkreślał, że warunkiem trwałego istnienia państw demokratycznych jest ochrona ich fundamentów przez sądy konstytucyjne. Sądy konstytucyjne dbają o to, aby demokracja nie została zaduszona!

W tym duchu życzę Państwu owocnych i ciekawych obrad!

## Überlegungen zum Wesen des Verfassungsstaates

### I. Grundprinzip und äußere Merkmale des Verfassungsstaates: Demokratische Herrschaft in Formen und Grenzen

Die Strukturmerkmale des Verfassungsstaates sind allen bekannt – jedenfalls in diesem Kreise – und seien deshalb nur in wenigen Grundzügen zusammengefasst: Der Verfassungsstaat ist eine politische Ordnung nach Regeln, die die Verfassung für alle verbindlich festlegt. Diese Regeln instituieren, kanalisieren und begrenzen Herrschaft. Keine Herrschaft außer die, die in der Verfassung vorgesehen ist, ist legitim. Die moderne Verfassung ist dabei eine demokratische Verfassung: Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Wie sie „vom Volke ausgeht“ bestimmt die Verfassung, sie schafft hierfür Formen und auch inhaltliche Begrenzungen. Demokratische Herrschaft ist Herrschaft der Mehrheit, aber in verfassungsrechtlichen Grenzen: Die Verfassung regelt die Herrschaft der Mehrheit, nicht die Mehrheit den Geltungsgehalt der Verfassung (– von dem Sonderfall der Verfassungsänderung sei hier abgesehen).

Ein zentrales Element der Beschränkung von Herrschaft im Verfassungsstaat liegt im Prinzip der Gewaltenteilung. Die Staatsgewalt wird in ein Kräfteparallelogramm verschiedener Entscheidungsträger gebracht. Eine Grundunterscheidung liegt hier in der Balance zwischen Legislative, Exekutive und Judikative. Es kommen dabei aber in allen Verfassungsordnungen viele weitere Elemente der Machtbeschränkung hinzu.

Die Gewaltenteilung ist seit Montesquieu von dem Gedanken getragen, Macht zu begrenzen. Die Modelle der Gewaltenteilung und die Mechanismen der gegenseitigen Machtbeschränkung sind dabei sehr verschieden. So kennen die USA ein Prinzip der *checks and balances*, das in ganz weitem Umfang darauf angelegt ist, die verschiedenen Organe auf ein gegenseitiges Aushandeln von Kompromissen zu verweisen. In der Ordnung des deutschen Grundgesetzes schaffen vor allem föderale Elemente Gegengewichte, die auch eine Mehrheitsregierung im Bundestag auf Kompromisse verweist, wobei hier auch eine besonders ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit hinzukommt. In der Schweiz sind es neben den föderalen Elementen auch Plebiszite und vor allem das Prinzip der Konsensregierung, die ein Durch-

---

\* Prof. Dr. Johannes Masing, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht (Abt. 5) an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Richter des Bundesverfassungsgerichts.

regieren der Mehrheit beschränkt. Frankreich begrenzt die Macht der jeweiligen durch die Trennung von Regierung, Präsident und dem – von der politischen Kräfteverhältnissen in der Provinz bestimmten – Senat. Im Einzelnen funktionieren diese Beschränkungen mittels vieler diffiziler Mechanismen wie zeitlich versetzte Wahltermine, direkt und indirekt gewählte Entscheidungsträger, aufgespaltene Ernennungskompetenzen für wichtige Ämter, die plurale Zusammensetzung von Kollegialorganen, die Kontrolle durch unabhängige Gerichte mit Lebenszeitrichtern oder auch die unabhängige Organisation von Verwaltungsstrukturen. Die Systeme unterscheiden sich hier erheblich hinsichtlich ihrer Beharrungskraft bzw. Dynamik – aber alle kennen ein Moment gegenseitiger Begrenzung.

Ein zweites Element der Beschränkung der Mehrheitsherrschaft liegt in der Gewährleistung von Grundrechten. Grundrechte sind insoweit nicht nur der Schutz eines privaten Freiheitsbereichs. Sie sichern vielmehr schon vom Prinzip her den Grundsatz individueller Selbstbestimmung und begrenzen damit materiell die Durchsetzung von politischen Programmen der Mehrheit. Sie schützen insbesondere vor der Oktroyierung einer Mehrheitsmoral. Alle großen – nationalen wie internationalen – Gerichte, die für den Menschenrechtsschutz zuständig sind, haben insoweit der Mehrheit Grenzen gesetzt. Grundrechtsschutz ist im wesentlichen Umfang Minderheitenschutz.

Als weiteres elementares Element der Begrenzung seien schließlich die politischen Rechte der Minderheit in Parlament genannt: Der Verfassungsstaat erkennt die Gleichheit der Abgeordneten im Parlament an und sichert deshalb auch Abgeordneten, die nicht zur Mehrheit gehören, wirksame Mitwirkungs- und Kontrollrechte wie das Rederecht, das Fragerecht sowie Informations- und Verfahrensrechte.

## **II. Die verfassungsstaatliche Begrenzung von Mehrheitsherrschaft- einige Gründe**

Man kann nun fragen: Warum ist der Gedanke der Herrschaftskontrolle so ein wichtiges Element des Verfassungsstaates? Wenn doch die Verfassung auf demokratische Herrschaft zielt, warum ermöglicht sie dann nicht eine möglichst ungebremste Herrschaft der Mehrheit? Hierzu seien fünf Gründe herausgegriffen (natürlich gibt es viele mehr...):

1. „Das Volk“ ist heterogen. Es ist vielfältig und bunt. Der demokratische Verfassungsstaat will eine politische Ordnung, die die Freiheit des einzelnen in den Mittelpunkt stellt und damit die Vielfalt der Persönlichkeiten, Selbstentwürfe, Lebensentwürfe, moralischen Überzeugungen, Lebensgewohnheiten, Fähigkeiten und Prägungen anerkennt. Demokratische Herrschaft wird verstanden als politische Gestaltung für alle. Politische Herrschaft liegt damit nicht in der Realisierung der zu einem Gesamtkonzept zusammengeführten. Ideen der Mehrheit vom richtigen Leben und Handeln allein.

2. Die verfassungsrechtlichen Regelungen sollen dabei Kohärenz und Zusammenhalt auch über die Zeit hin sichern. Zum Prinzip der Demokratie gehören wechselnde Mehrheiten mit wechselnden politischen Programmen. Mit einem Wechsel der Mehrheit soll jedoch nicht jedes Mal das gesamte Rechtssystem, die gesamte politische Ordnung und das gesamte Koordinatensystem einmal getroffener Wertungen ausgewechselt werden. Die Begrenzung von Mehrheitsherrschaft wirkt als Speicher der Erfahrungen, Konzepte und des Verständnisses früherer Mehrheiten, die zwar Schritt für Schritt reformiert und geändert werden kön-

nen, aber nicht mit einem Schlag in ihr Gegenteil verkehrt werden sollen. Das Wissen, die Erfahrung und das Politikverständnis aller sollen damit in einer Weise fortwirken und zusammenwirken, die auch im Lauf der Zeit die Identität des Gemeinwesens wahrt.

3. Die Begrenzung der Mehrheitsherrschaft zielt auch auf Vertrauen. Das Wissen um gemeinsame und begrenzende Regeln verbindet. Wenn die jeweilige Mehrheit an mäßigen Regelungen gebunden wird, verhindert dies das Gefühl eines Ausgeliefertseins, schafft das Berechenbarkeit und Stabilität und ermöglicht es auch denjenigen, die nicht zur neuen Mehrheit gehören, diese als legitim anzuerkennen. Das gemeinsame Wissen und Vertrauen um begrenzende Regelungen macht einen Wechsel für alle erträglich und kann helfen, überspitzende Polarisierungen abzubauen und Gemeinsamkeiten zu entwickeln.

4. Die Begrenzung der Mehrheitsherrschaft zielt auch auf die Rationalisierung von politischen Entscheidungen und Entscheidungsprozessen. Wenn die Mehrheit in gewissem Umfang auf ein Zusammenwirken mit der Minderheit verwiesen und einschränkende Kontrollen aus mehreren Perspektiven ausgesetzt ist, trägt das dazu bei, dass möglichst viele Perspektiven, Problemverständnisse und Wertungsmöglichkeiten ernsthaft in die Entscheidungsprozesse eingezogen werden müssen. Gerade in unserer heutigen Welt, in der Entscheidungsprozesse oftmals hochkomplex, die Folgewirkungen von Entscheidungen nur schwer überblickbar sind und die politische Gestaltungsmöglichkeiten angesichts zahlreicher Sachzwänge nicht selten eingeschränkt sind, ist eine solche Einbeziehung ganz verschiedener Perspektiven gewinnbringend und macht die Entscheidungen besser. Sie mobilisiert Wissen, eröffnet das Verständnis von Handlungsalternativen und hilft die verschiedenen Kosten der sich gegenüberstehenden Handlungsoptionen zu verstehen. Sie bewahrt damit zugleich vor radikalen Lösungen, die Konflikte einseitig auf dem Rücken einzelner Gruppen austragen.

5. Die Begrenzung der Mehrheitsherrschaft sichert schließlich die Demokratie selbst, indem sie einen Wechsel der Mehrheiten offen hält. Hierfür ist wesentlich, dass nicht nur die jeweilige Mehrheit, sondern alle maßgeblichen politischen wie gesellschaftlichen Akteure ihre öffentlichkeitswirksamen Foren haben. Diese sind zum einen erforderlich, um überhaupt zu Wort zu kommen und damit gehört zu werden: Im Parlament, in den Medien, im Kunstbetrieb, in der Universität und in den Schulen sowie auch in den kollegialen Entscheidungsorganen des Staates (wie der Verwaltung oder auch Gerichten). Zum anderen bedarf es der Einbeziehung der Minderheit in die öffentlichen Foren und zentralen Entscheidungseinheiten des Staates auch deshalb, damit entsprechendes Wissen erworben und Erfahrungen gesammelt werden können, von denen aus auch alternative Programme entwickelt werden können. Nur so können sich Personen herausbilden, die gegebenenfalls unter anderen Mehrheiten über eine erfahrungsgesättigte Kompetenz verfügen, auch neue Programme realitätsgerecht umzusetzen.

### **III. Das „Wesen“ des Verfassungsstaates – jenseits des Rechts**

Ich habe zunächst auf rechtliche Grundelemente des Verfassungsstaates hingewiesen, sodann einige Elemente herausgegriffen, die deren Grundidee, die Machtbegrenzung der Mehrheit, begründen. Aber das Thema dieses Panels ist das „Wesen“ des Verfassungsstaates. Ich möchte unter dieser Frage noch eine weitere, vorrechtliche Ebene suchen. Es soll hierbei um die zwischenmenschliche Prämisse gehen, die dem Verfassungsstaat zugrunde liegt

und die über dessen Gelingen oder Misslingen maßgeblich mitentscheidet. Der Verfassungsstaat lebt von einer Voraussetzung: Der gegenseitigen Anerkennung der Bürgerinnen und Bürger als substantiell Gleiche. Der Verfassungsstaat kann nur gelingen, wenn jedenfalls die politischen Akteure alle Bürgerinnen und Bürger als im Kern Personen von gleicher Moralität anerkennen und dieses Grundverständnis auch das Gemeinwesen als Ganzes trägt. Solche Anerkennung ist sehr anspruchsvoll und um sie muss immer neu gerungen werden. Ob im gelungenen Sinne aber von einem modernen Verfassungsstaat gesprochen werden kann, scheint mir maßgeblich von der vorrechtlichen Bereitschaft abzuhängen, solche Anerkennung aufzubringen, und um sie ist – auch im gemeinsamen Diskurs – immer neu zu ringen.

Ich möchte das durch vier Überlegungen vertiefen.

1. Der Verfassungsstaat ist Ergebnis einer langen Geschichte – insbesondere einer Geschichte der Glaubenskriege: Ein Fundament des Verfassungsstaates liegt in der Relativierung der Frage des richtigen Glaubens und in der Relativierung der Frage der moralischen Wahrheit. Zunächst hatten sich die Menschen in Glaubenskriegen umgebracht, weil sie die anderen als Ungläubige, Ketzer, Sünder und damit Zerstörer der göttlichen Ordnung verstanden; anders ausgedrückt: Die Andersdenkenden waren moralisch verdorben, Zerstörer der wahren Werte und göttlichen Gesetze – und damit kriminell.

Die Überwindung eines solchen verabsolutierten Wahrheitsanspruchs brauchte lange Zeit. Ein erster Kompromiss lag darin, die Entscheidung über die wahre Religion in die Hand des Herrschers zu legen (modern ausgedrückt: in die Hand der Mehrheit). Verbunden wurde dies dann schrittweise mit einer gewissen Toleranz auch der religiösen Minderheiten (zunächst durch das Recht, unbeschadet das Land zu verlassen; dann durch das Recht der Religionsausübung im privaten Raum sowie dann schrittweise teilweise auch in der Öffentlichkeit). Aus einer bloßen Toleranz wurden dann allmählich immer mehr echte Rechte, die schließlich bis hin zur Religionsfreiheit führten, in der alle Religionen vollständig gleichberechtigt sind. Der Staat wird säkular und entscheidet die Wahrheitsfrage nicht mehr.

Dies gilt auch über die religiöse Wahrheit hinaus. Im modernen Verfassungsstaat ist die Wahrheit substantiell relativiert; sie steht insbesondere nicht zur Disposition der Mehrheit. Die demokratische Mehrheit ist zur Entscheidung berufen. Aber sie entscheidet nicht über die Wahrheit, sondern allein über das äußerliche Miteinander. Sie sucht eine Politik, die allen zuträglich ist, das heißt einen Ausgleich, der die Entwicklung des Gemeinwesens als Voraussetzung der Selbstentfaltung der Individuen und das Zusammenleben in seinem äußerlichen Rahmen regelt. Politische Gestaltung und politische Entscheidungen sind von dem säkularen Selbstverständnis getragen, das mit ihnen weder die Frage der Wahrheit noch der persönlichen Moral entschieden wird, sondern diese stets der (grundrechtlichen) Freiheit der einzelnen zu dienen haben.

Verbunden ist damit eine Endideologisierung des Rechts: Das Recht ist nicht Instrument zur Durchsetzung letzter moralischer Werte, sondern sein Ziel liegt in der Freiheit des je Einzelnen. Recht wird damit pragmatisch und verhandelbar.

2. Diese Suspension der Wahrheitsfrage schließt die Anerkennung aller Mitbürger als gleichberechtigt ein, unabhängig davon, ob sie rechthgläubig sind und ob sie in der gleichen moralischen Welt leben. Während der Nichtrechthgläubige, der Ketzer, früher zugleich der Verbrecher und Feind war, wird er nun zum Mitbürger, dem alle bürgerlichen und staatlichen Rechte in gleicher Ehrenhaftigkeit zustehen. Allen Bürgern steht der Zugang zu öf-

fentlichen Ämtern offen, die Andersgläubigen (oder Andersdenkenden) werden nicht aus dem Staat herausgedrängt, sondern in diesen integriert. Zum Prinzip rechtsstaatlicher Herrschaftsausübung gehören ein innerer Respekt und eine Äquidistanz gegenüber allen gesellschaftlichen und politischen Kräften.

Die Überwindung des Freund-Feind-Denkens ist für den Verfassungsstaat essentiell. Aus Feinden werden im Verfassungsstaat (insbesondere: politische) Gegner und Konkurrenten, die bessere Lösung. Der Rechtsstaat überformt die politische Entzweiung und hat um die Funktion, das Politische davor zu bewahren, in eine Konfrontation zu laufen, in der es – im Sinne Carl-Schmitts – nur noch Freundschaft und Feindschaft gibt, die alle Mittel heiligen.

3. Ich sagte, zum Wesen des Verfassungsstaates gehört gegenseitige Anerkennung als substantiell gleiche Rechtspersonen. Hierin wird deutlich, dass das Wesen des Verfassungsstaates eine innere Bereitschaft, eine Haltung voraussetzt. Der Verfassungsstaat erwartet dies zumindest von seinen Amtsträgern: Die Wahrnehmung der Amtsgeschäfte muss von der Anerkennung aller Bürger geprägt sein. Das gilt für die Führung der Amtsgeschäfte der Regierung, des Parlaments, der Gerichte und auch der Verwaltung. Das öffentliche Amt setzt die Bereitschaft voraus, auch unliebsame, für schädlich gehaltene Kräfte ernst zu nehmen (und dass hier stets eine neue Herausforderung liegt, zeigt bei uns die AfD). Verbunden hiermit setzt der Verfassungsstaat die Bereitschaft voraus, die verfassungsrechtlichen Regeln in einen Geist der Rechtsstaatlichkeit ernst nehmen zu wollen. Es bedarf des ernsthaften Willens, politische Ämter im Sinne einer säkularen, pluralen, auf Wechsel in Kontinuität hin ausgelegten demokratischen Gesellschaft auszufüllen.

Ohne einen solchen Willen, lässt sich jede Regel unterlaufen. Die Verfassung ist auf einen politischen Willen und einen demokratisch-rechtsstaatlichen Geist verwiesen. Wird dieser Geist nicht verstanden oder nicht mehr gewollt, wird eine Verfassung schnell leeres Papier, das auch kein Gericht mehr mit Leben erfüllen kann. Insoweit verweist der Verfassungsstaat auf Wollen und Aushaltenkönnen von Pluralität, die weder seine Verfassung selbst noch sonst eine andere Instanz von außen durchsetzen kann.

*Exkurs: Schwieriger ist die Frage, ob eine gegenseitige Anerkennung und eine innere Zustimmung zur Verfassung auch seitens der einzelnen Bürgern zu den Voraussetzungen des Verfassungsstaates gehört. Der Verfassungsstaat ist ein Staat in Respekt vor der Freiheit des Einzelnen. Rechtlich kann er deshalb von dem Einzelnen als Privatperson keine bestimmte Gesinnung, keine Haltung einfordern – anders als von Amtsträgern. Rechtlich muss jeder nur die Gesetze beachten – mehr nicht. Eine Liebe zur Verfassung, zum Vaterland oder zu bestimmten gemeinsamen Werten kann und darf rechtlich nicht verlangt werden. Allerdings setzt auch hier die Verfassung auf vorrechtlicher Ebene voraus, dass zumindest die große Mehrheit den Geist des pluralen Rechtsstaats mitträgt und die Bereitschaft aufbringt, alle Mitbürger unabhängig von ihren Überzeugungen als Personen mit gleichen Rechten mit Wirkungsbefugnissen anzuerkennen -und solche Anerkennung im öffentlichen Diskurs auch einzufordern. Es wird hieran deutlich, dass ein demokratischer Verfassungsstaat abhängig ist von vielen Voraussetzungen wie Bildung und Kultur, die sorgsam kultiviert werden müssen.*

All dies ist sehr anspruchsvoll. Sicher gelingt dies im politischen Geschäft nicht überall und immer nur begrenzt. Es ist insoweit auch nicht angezeigt, jeden Verfassungsstaat mit idealistisch überzogenen Erwartungen zu überfordern. In der politischen Auseinanderset-

zung liegt ein Keim von Polarisierung, Einseitigkeit und Polemik immer mit angelegt – und dies kann auch produktiv sein. Jedoch muss insoweit seitens der Amtsträger zumindest ein elementarer ernster Wille bestehen, den verfassungsrechtlichen Regeln sinngerecht zu entsprechen und einen Respekt gegenüber allen Bürgern aufzubringen, ebenso wie im Umgang miteinander die Fähigkeit zu einer gewissen Relativierung auch in der Gesellschaft unerlässlich ist.

4. Dass der Wille zur Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, die gegenseitige Anerkennung aller als substantiell Gleicher zum Wesen des Verfassungsstaates gehört, sehen wir, wenn wir in Länder sehen, in denen ein solcher Geist verloren geht oder nie zum Tragen kam. Ich meine hiermit nicht nur Länder, in denen die Anerkennung als Gleicher schon äußerlich an Stammesgrenzen, ethnischen Grenzen oder Glaubensgrenzen zerfällt wie etwa in manchen Staaten Afrikas. Es gibt nicht wenige Staaten, die äußerlich die Form des Verfassungsstaates aufweisen, dennoch aber ihr Wesen verloren haben oder aber zumindest zu verlieren drohen. Zu denken ist nicht allein an ferne Staaten wie Nordkorea, sondern auch solche, die ernsthaft mit dem Anspruch angetreten waren, sich zu einem offenen Verfassungsstaat zu entwickeln, wie Russland oder die Türkei. Wenn hier demokratische Freiheiten, ein säkularer Ausgleich unter Einbeziehung auch hemmender Elemente und das Funktionieren begrenzender Institutionen nicht mehr gewollt wird, verliert der Verfassungsstaat sein Wesen – oder, wie man auch sagen kann, seine Seele. Werden verfassungsrechtliche Regeln nur noch als formell zu beachtendes Hindernis verstanden auf dem als legitim erachteten Weg, oppositionelle Kräfte zu diskreditieren und an die Wand zu drängen, so werden aus Verfassungsstaaten ganz schnell autoritäre Systeme.

Ist aber eine demokratisch rechtsstaatliche Kultur einmal zerschlagen, ist es ein langer Weg, sie wieder zu errichten. Denn verliert sich in der politischen Polarisierung die gegenseitige Anerkennung, frisst sich dieses fort. Die Bereitschaft, auf Ausgleich bedacht zu sein, baut sich dann bei allen ab. Worauf soll sich dann eine solche Bereitschaft auch gründen?

## **IV. Ausblick: Verfassungsstaat und Verfassungsgerichtsbarkeit**

Ich habe nicht die Frage aufgegriffen, ob eine Verfassungsgerichtsbarkeit zum Leben des Verfassungsstaates gehört. Die Frage ist schwierig. Sicher hat nicht jede Verfassung eine Verfassungsgerichtsbarkeit und sind insoweit die Gestaltungsformen des Verfassungsstaates sehr unterschiedlich. Allerdings gehört die Verfassungsgerichtsbarkeit – verstanden in einem weiten Sinne – von Anfang an zur Geschichte des Verfassungsstaates. Die älteste und insoweit erfolgreichste Verfassung – die Verfassung der USA – kennt eine Verfassungsgerichtsbarkeit als wesentliches Element der Ordnung seit ihrem Beginn. Geschichtlich kann man sagen, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit immer wichtiger wurde. Wichtige Stationen sind 1848, 1949 sowie dann 1990. Verfassungsgerichte gehören heute jedenfalls typischerweise zum Standard moderner Verfassungen. Dass hierhin eine Entwicklungstendenz geht, zeigt auch der entsprechende Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich und neue Diskussionen in Großbritannien. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist in besonderer Weise geeignet, in Distanz zu Mehrheitsentscheidungen auf Kompromiss und Ausgleich hinzuwirken und insbesondere auch Rechte der Minderheit zu wahren. Ein wesentliches Element der Verfassungsgerichtsbarkeit liegt darin, als Gericht in der unabhängigen Bindung allein an die Ver-

fassung nicht zur Verfügung der jeweiligen Mehrheit zu stehen – was sich in allen Ländern (wenngleich unterschiedlich) auch in den Ernennungsregeln der Richter abbildet.

Vielleicht kann man sich dennoch möglicherweise auch einen Verfassungsstaat ohne Verfassungsgericht (oder jedenfalls mit einem kompetenziell schwachen Verfassungsgericht) vorstellen. Aber dann müssen die institutionellen Regeln der Verfassung im Übrigen hierauf ausgerichtet sein: Eine politische Ordnung muss dann auf andere Institutionen zurückgreifen, die ein ernsthaftes Gegengewicht gegenüber der jeweiligen Regierungsmehrheit bilden.

Jedenfalls aber wenn in der Verfassung eine Verfassungsgerichtsbarkeit vorgesehen ist, gilt hier, was zuvor zum Wesen einer demokratischen Amtsführung gesagt wurde: Dann bedarf es eines respektvollen Umgangs mit dem Verfassungsgericht im Geiste des Rechtsstaats. Sowohl hinsichtlich seiner Ausstattung als auch hinsichtlich seiner Besetzung und seiner Verfahrensordnung muss dann dem Gericht auch ein institutionelles Eigengewicht eingeräumt werden. Das Gericht betreffende Neuregelungen müssen in Wahrung der Kontinuität und in Anknüpfung an die für die Änderung solcher Vorschriften anerkannten Rechtsgrundsätze ergehen. Das heißt nicht, dass nichts geändert werden kann und Kompetenzen nicht auch beschnitten werden können. Solche Änderungen sind aber langfristig, und soweit grundlegend im Wege der Verfassungsänderung vorzunehmen. Wird hierin indes erkennbar, dass die jeweilige politische Mehrheit in Parlament und Regierung das Gericht funktionell zur Absicherung der eigenen Politik umgestalten will, setzt man eine Spirale in Gang, die nicht nur das Gericht, sondern auch den Verfassungsstaat selbst diskreditiert.

## **V. Schluss**

Der Verfassungsstaat verweist in seinem Kern auf einen Willen zur Gemeinsamkeit und zur Anerkennung gemeinsamer Regeln in gegenseitigem Respekt. Dieses Wesen des Verfassungsstaates kann der Verfassungstext selbst nicht sichern – genauso wenig wie irgendein Gericht oder eine außenstehende Instanz. Um dieses Wesen muss vielmehr in der gesamten Gesellschaft stets neu gerungen und geworben werden. Symbolisch findet dieses etwa seinen Ausdruck exemplarisch bei Machtwechseln: Hier ist es nicht nur eine Floskel, sondern ein wichtiger Bestandteil politischer Kultur, dass der neue Amtsträger sich ausdrücklich als Repräsentant aller Wähler – auch derer die ihn nicht gewählt haben – versteht und einführt und dass der Amtsvorgänger und die politischen Konkurrenten dem Wahlsieger gratulieren. Fehlt dieser Handschlag, wird solche Respektbekundung durch Häme ersetzt werden, kann das schlimmer sein als manche politische Fehlentscheidung.