

## Nation und Grundgesetz

# Nicht auf einer Wanderdüne

Ulrich Penski

Die Werte des Grundgesetzes werden vielfach beschworen, und Zuwanderer werden zu deren Beachtung aufgefordert. Dessen politischer Grundbaustein, das deutsche Volk, wird jedoch entweder übersehen oder bewußt verdrängt. Dabei weist die Präambel das „deutsche Volk“ als Autor des Grundgesetzes aus, und an seinem Ende in Artikel 146 wird es in seiner Geltung und Weitergeltung in die Hände des deutschen Volkes gelegt.

Das deutsche Volk wird damit als Verfassungsgeber bestimmt. Als solchem ist ihm vorbehalten, das Grundgesetz abzulösen oder es in seinem Kerngehalt, seiner Identität, zu ändern. Dies kann nach Art. 79 Abs. 3 nicht durch andere höchste Staatsorgane, auch nicht den Bundestag als Gesetzgeber erfolgen. Wer zum deutschen Volk als Verfassungsgeber gehört, ist die Gesamtheit der Staatsangehörigen – nicht etwa die auf dem Gebiet der Bundesrepublik jeweils wohnende Bevölkerung.

Das Grundgesetz ist als Verfassung für den Staat des deutschen Volkes in Kraft gesetzt worden. Als demokratischer Staat ist er die durch sein Volk organisierte Form des Zusammenlebens dieses Volkes selbst. So wird Demokratie auch beschrieben als „Herrschaft durch das Volk für das Volk“. Verfassungsgebung ist in diesem Sinne Selbstbestimmung eines Volkes, indem es sich als politische Gemeinschaft konstituiert und für sein Zusammenleben auf Dauer organisiert.

Bezogen auf ein Volk als eine Gesamtheit von Menschen bedeutet dies, daß es unabhängig von einzelnen Personen (wie etwa in einer Monarchie) oder Gruppen (wie in einer Aristokratie oder Oligarchie) sein Zusammenleben gestaltet, aber auch unabhängig von anderen Völkern. Insofern ist Selbstbestimmung kollektive Freiheit und das, was sinnvollerweise Volkssouveränität zu nennen wäre. Sie erfordert in bezug auf die Angehörigen des Volkes, daß diese als Freie und Gleiche daran teilnehmen. In bezug zu anderen Völkern setzt sie voraus, daß dieses als gleichberechtigt im Verhältnis zu jenen anerkannt wird, wie es die Satzung der Vereinten Nationen auch festlegt.

Ein Volk als politische Gemeinschaft muß als eine Abstammungsgemeinschaft aufgefaßt werden. Zumindest die überwiegende Mehrzahl der Personen, die jeweils zum Volk gehören, müssen von Personen stammen, die zu einem früheren Zeitpunkt zu diesem Volk gehörten, zu dem es sich in irgendeiner Form als politische Gemeinschaft gebildet hat. Eine solche Gemeinschaft ist eine Gesamtheit von Personen, die sich zu einem Zusammenleben im umfassenden Sinne auf Dauer verbinden. Sie unterscheidet sich damit von Gemeinschaften, die nur eingeschränkte Zwecke verfolgen und ihre Mitglieder nicht durch bisherige Mitglieder physisch generieren, wie zum Beispiel geistliche Orden. Als Verbindung von Generationen ist ein Volk immer eine geschichtliche Größe und kollektive Individualität, die sich in eigener

Sprache, Geisteshaltung und Kultur im weiten Sinne ausdrückt. Die Deutung von „Volk“ als Abstammungsgemeinschaft wird durch den ursprünglichen Sinn des griechischen Worts „demos“ bestätigt, das die Angehörigen derselben Sippe bezeichnet.

Das „deutsche Volk“ des Grundgesetzes ist in diesem Sinne als politische Gemeinschaft zu verstehen. Es hat sich nicht erst mit dem Grundgesetz konstituiert. Das ergibt sich schon aus der vorausgesetzten Kontinuität des deutschen Staates seit der Gründung des Deutschen Reiches 1871. In der ursprünglichen Fassung der Präambel wird von der „Wahrung der nationalen und staatlichen Einheit“ durch das Grundgesetz gesprochen und davon, „dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben“. Es wird danach keine neue politische Gemeinschaft begründet, vielmehr wird das deutsche Volk als eine bestehende geschichtliche Größe und kollektive Individualität aufgefaßt. Durch die Neufassung der Präambel anlässlich der Wiedervereinigung wird daran nichts geändert.

Als geschichtliche Größe und politische Gemeinschaft läßt sich das deutsche Volk bis ins 10. Jahrhundert zurückverfolgen; es ist keine „verspätete Nation“ (Helmuth Plessner) erst seit der Gründung des Deutschen Reiches als Nationalstaat. Verspätet war der Nationalstaat. Ein Volk existiert nicht nur in einem Nationalstaat als politische Gemeinschaft. Als moderner Staat organisiert, verändert es dadurch nicht seine bisherige Identität, sondern nimmt nur eine andere politische Organisationsform an. Für die historische Identität des deutschen Volkes sprechen die Selbstbezeichnungen „Regnum teutonicum“ (10. Jh.), „Heiliges Römisches Reich deutscher Nation“ (13. Jh.) und „Deutscher Bund“ (19. Jh.), abgesehen von der Bezeichnung als „deutsch“ durch andere Völker.

Das Grundgesetz, das sich das deutsche Volk gegeben hat, ist kein allgemeines politisches Grundsatzprogramm, sondern ein Statut für die Existenz ebendieses deutschen Volkes als politische Gemeinschaft in seiner historischen Dimension.

Mit der Bestandsgarantie der Grundsätze in Art. 79 Abs. 3 wird bezüglich des Grundsatzes der Demokratie die Art der politischen Organisation des deutschen Volkes als historische Größe und kollektive Individualität bestimmt. Kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt setzt sich das deutsche Volk als Subjekt des demokratischen Staates „Bundesrepublik Deutschland“ ein und unterstellt sich dessen Anforderungen. Es handelt sich um eine Grundentscheidung für seine demokratische Organisation als politische Gemeinschaft. Das Grundgesetz ist insofern kein allgemeines politisches Grundsatzprogramm, sondern ein Statut für die Existenz des deutschen Volkes als politische Gemeinschaft in seiner historischen Dimension. Als solches entfaltet dies gleichzeitig normative Bedeutung für die einzelnen Mitglieder und Vereinigungen des Volkes in dem Sinne, daß sie diese Art von Organisation zu achten haben.

Von der Garantie des Art. 79 Abs. 3 wird auch der Bestand des deutschen Volkes und seine Souveränität umfaßt. Es gehört zu dem, was das Bundesverfassungsgericht als die Identität der Bundesrepublik nach dem Grundgesetz bestimmt. Dazu stünde es in Widerspruch, wenn es sich gleichwohl einer, seine eigene Identität beseitigenden, Veränderung durch andere Entscheidungsorgane aussetzen würde. Die Verfassung, die es sich gegeben hat, ist nämlich

auf es selbst bezogen. Dies zeigt sich auch an den Eidesformeln für Bundespräsident, Bundeskanzler und Minister, die dahin lauten, daß sie ihre „Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden“ werden. Das ergibt nur Sinn in bezug auf den verfassungsfesten Bestand des deutschen Volkes auch als geschichtliche Größe. Die Identitätsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG betrifft dabei Identität in einem zweifachen Sinne: zum einen die inhaltliche der dort geschützten Grundsätze, zum anderen aber mit dem Grundsatz der Demokratie auch die existentielle des deutschen Volkes als Träger des Staates.

In seinen Entscheidungen zur europäischen Integration hat das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Souveränität des deutschen Volkes festgestellt, daß der Übertragung von staatlichen Aufgaben und Befugnissen auf die Europäische Union vom „demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt“ (Maastricht-Entscheidung) und daß gegenüber einer Übertragung von Aufgaben und Befugnissen „wesentliche Bereiche demokratischer Gestaltung zu wahren“ sind (Lissabon-Entscheidung).

Für die Staatsorgane besteht die Pflicht, die Identität des Staatsvolks zu erhalten. Bevölkerungspolitische Maßnahmen durch Öffnung für massenhafte Einwanderung sind nicht mit der Wahrung der Identität der Bundesrepublik nach dem Grundgesetz vereinbar.

Als solche Politikbereiche nennt das Gericht unter anderem die „Staatsbürgerschaft, die zivile und militärische Gewalt, Einnahmen und Ausgaben (...) sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände“. Es zählt dazu aber „auch kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis“. Forderungen für eine entsprechende Gestaltung dieses Staates betreffen ebenso den Bestand des deutschen Volkes als geschichtliche Größe, im ethnischen wie im kulturellen Sinne.

Allgemein ergibt sich danach die Forderung, daß das deutsche Volk als geschichtlich gewordene Abstammungsgemeinschaft erhalten bleibt. So besteht nach dem Teso-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Oktober 1987 (2 BvR 373/83) die Pflicht der Staatsorgane, „die Identität des Staatsvolks zu erhalten“. Für den Erwerb der Staatsangehörigkeit, die über die Mitglieder des Volkes als Träger des Staates entscheidet, bedeutet dies, daß er vorrangig auf die Abstammung von deutschen Staatsangehörigen abstellen muß. Einbürgerung und doppelte Staatsangehörigkeit sind nur begrenzt beziehungsweise als Ausnahmetatbestände zu ermöglichen. Bevölkerungspolitische Maßnahmen durch eine Öffnung für massenhafte Einwanderung sind nicht mit der Wahrung der Identität der Bundesrepublik nach dem Grundgesetz vereinbar. Sie widerspricht auch der grundsätzlichen Aufgabe des Staates, gesellschaftlichen Frieden herzustellen und zu wahren. Solche Einwanderung birgt die Gefahr von erheblichen gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Konflikten. Die Regelung massenhafter Einwanderung jedenfalls stünde nicht den verfaßten Staatsorganen zu, sondern könnte nur durch das Volk als Verfassungsgeber entschieden werden, das sich dann indes als eigenständiger Träger demokratischer Staatsgewalt aufgeben würde.

Abgesehen davon bedarf die Regelung auch von begrenzter Einwanderung einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung, die den historischen Bestand des deutschen Volkes wahrt und ihm Nutzen bringt. Bei einer Regelung, die an die Aufnahme von Flüchtlingen anknüpft, kann eine dafür geeignete Auswahl nicht angemessen erfolgen. Insofern ist ein Integrationsgesetz, das zu Einwanderung aufgrund von Verfolgungs- und Fluchtsituationen führt, verfassungsrechtlich fragwürdig. Das Grundgesetz versteht Deutschland nicht als Einwanderungsland. Faktische Einwanderung schafft keine Rechtsgrundlage. Eine uneingeschränkte Zulassung von doppelter Staatsangehörigkeit führt im übrigen zu einer grundsätzlich ungleichen Rechtsstellung unter den Stimmbürgern, da Stimmbürger mit weiterer Staatsangehörigkeit bestimmte Vorteile in Anspruch nehmen oder sich bestimmten Pflichten entziehen können, was einfachen Staatsangehörigen nicht möglich ist. Der Grundsatz der Demokratie aber erfordert gleiche Freiheit für die mitwirkenden Glieder des demokratischen Staates.

Die grundsätzliche Trennung von demokratischer sowie rechtsstaatlich organisierter Staatsgewalt vom religiösen Bereich, die zum Staat des Grundgesetzes als säkularem Staat gehört, verlangt zudem bei Einbürgerung oder vertretbarer Einwanderung die Einschränkung auf Personen, die diese Trennung anerkennen; anderen wäre sie zu verweigern. Der Gedanke einer beliebig offenen Gesellschaft ist insofern vom Grundgesetz her nicht legitimiert. Der demokratische Staat, der vom Begriff her ein Volk zum Träger hat, bedarf dieses Trägers als abgegrenzte Gesamtheit gleichberechtigter und die Verfassung achtender Glieder. Er läßt sich nicht auf einer Wanderdüne oder auf Flugsand bauen und erhalten. Nichtmitglieder sind dabei nicht rechtlos, sondern genießen die allgemeinen Gewährleistungen der Rechtsstaatlichkeit. Gehört auch die Verfügung über die Sprache zu den „wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung“, verlangt diese ebenso die Erhaltung des Volkes als Gemeinschaft für die Überlieferung der Sprache.

Werden von Politikern die Werte des Grundgesetzes beschworen, wird vor allem an die Achtung der Menschenwürde, an Gleichberechtigung, an Demokratie und an Rechtsstaatlichkeit gedacht. Sein nationaler Gehalt wird nicht erwähnt, sondern verdrängt. Er hängt aber wesentlich mit dem Grundsatz der Demokratie sowie mit den damit verbundenen Grundsätzen der Volkssouveränität und des Selbstbestimmungsrechts der Völker zusammen. Ein demokratischer Staat ist immer der Staat eines konkreten Volkes, das in dieser Organisationsform von seinem Selbstbestimmungsrecht Gebrauch gemacht hat und – solange es sich nicht aufgibt – noch macht. Insofern gehört der nationale Gehalt des Grundgesetzes auch zu dessen Werten. Er ist nicht etwa durch den Grundsatz der Achtung der Menschenwürde und Menschenrechte überholt und aufgehoben.

**Prof. em. Dr. Ulrich Penski**, Jahrgang 1934, Studium der Rechtswissenschaften und Philosophie. Nach mehrjähriger Tätigkeit als Richter am Verwaltungsgericht war er seit 1975

Professor an der Universität Siegen für Öffentliches Recht (Staats- und Verwaltungsrecht). Veröffentlichungen zum Staats- und Verwaltungsrecht und zur Rechtsphilosophie. Auf dem Forum schrieb er über das Verhältnis zwischen der nationalen Staatlichkeit Deutschlands und dem Lissabon-Vertrag („Deutsches Volk nicht mehr Subjekt“, JF 21/09).

Der kürzlich von Bundeskanzlerin Angela Merkel geäußerte Satz „Das Volk ist jeder, der in diesem Land lebt“ hat Empörung hervorgerufen und Widerspruch erfahren (JF 10/17). Zu den staatlichen Merkmalen gehört nach gängiger Lehre ein Staatsvolk. Der Erlanger Emeritus Walter Leisner argumentierte vergangenes Jahr über den Zusammenhang von Grundgesetz und Nation, daß verfassungsrechtlich nichts gegen eine „Immigrationsordnung“ stünde (JF 51/16): Das Gesamt der änderungsfesten Grundsätze nach Artikel 79 Absatz 3 GG („Ewigkeitsklausel“), die die Rechts- und Sozialstaatlichkeit, das Demokratiegebot, die föderale Ordnung und den Schutz der Menschenwürde der „Änderungsgewalt des Volkswillens“ entziehen, enthalte keine „Staatsidentitätsschranken“. Dagegen hält der vorliegende Beitrag des Siegener Emeritus Ulrich Penski: Leisner scheine nicht zu sehen, daß der Grundsatz der Demokratie auf das konkrete Subjekt eines Volkes zu beziehen ist, im Falle des Grundgesetzes eben auf das deutsche Volk. (JF)