



FESTREDE

VON RICHTER DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS A.D.

PROF. DR. DRES. H.C. PAUL KIRCHHOF

ANLÄSSLICH

DES FESTAKTS

70 JAHRE BAYERISCHE VERFASSUNG

AM 1. DEZEMBER 2016, 11.00 UHR,

IM NATIONALTHEATER MÜNCHEN

Paul Kirchhof

Siebzig Jahre Bayerische Verfassung

Wenn wir an die Aufbruchsjahre vor 70 Jahren zurückdenken, sehen wir eine Welt in Schutt und Asche, in der die Menschen die existentiellen und die ideellen Grundlagen ihres zukünftigen Lebens neu aufbauen. Wir beobachten vor allem die wirtschaftliche Entwicklung und sprechen von einem „Wirtschaftswunder“. Wir wundern uns, wie es damals gelungen ist, aus den Ruinen eine leistungsfähige und soziale Wirtschaft entstehen zu lassen. Und wir bewundern unsere Großeltern, die diese Aufbauleistung vollbracht haben. Mit ähnlichem Stolz und Staunen blicken wir heute auf die Bayerische Verfassung, die trotz der damals dramatischen Ausgangslage Hoffnung verbreitet, die Zukunftsfragen an Staat und Gesellschaft beantwortet, den Menschen Demokratie und Rechtsstaat anvertraut.

Ich habe die Bayerische Verfassung nochmals mit den Augen von 1946 gelesen. Wenn wir nicht fragen, welche Rechte, welche Ansprüche mir die Verfassung gibt, sondern beobachten, welche Strukturen die Verfassung der zukünftigen staatlichen Gemeinschaft vorschreiben will, so wird ersichtlich: Diese Verfassung ist eine Verfassung der Hoffnung, der Grundsatzantworten, des Vertrauens.

I. Verfassung der Hoffnung

Deutschland hatte den Krieg verloren. Die Häuser und Fabriken waren zerstört. Die Männer waren im Krieg gefallen oder in Kriegsgefangenschaft. Deutschland war in der Völkerrechtsgemeinschaft geächtet. Die Menschen wussten nicht, ob sie den nächsten Winter überleben. Bayern war keine Organisation autonomer Staatlichkeit, sondern eine traditionsbasierte Besatzungszone, die wieder zum Staat werden will. Es war die Zeit der beunruhigenden Fragen nach dem gerechten Recht, der die beruhigenden Antworten des geschriebenen Rechts noch fehlten.

Angesichts dieses „Trümmerfeldes“ – so sagt es der Vorspruch zur Bayerischen Verfassung vom Dezember 1946 – bestimmten die ersten drei Artikel der neuen Verfassung mit der Klarheit und dem Selbstbewusstsein des Lapidaren: Bayern ist ein Freistaat, ist ein Volksstaat, ist ein Rechts-, Kultur- und Sozialstaat. Die

Menschen damals verstanden diese Leitgedanken der neuen Verfassungsgemeinschaft und wir verstehen sie in gleicher Weise.

Der Verfassungsgeber war sich dieser seiner Grundprinzipien sehr sicher. Er ist überzeugt, dass die Kerngedanken universal gelten und für das Staatsvolk so einsichtig sind, dass die Menschen in aller Zukunft daran festhalten werden. Er erklärt seine Grundsatzaussagen für unabänderlich und wird mit dieser Regelung zum Vorbild für das Grundgesetz. Beide Verfassungen gewährleisteten zwar keine „Ewigkeitsgarantie“, weil keine Verfassung eine Revolution verhindern könnte, die das Staatsvolk zulässt. Doch die Bestandsgarantie beauftragt alle Staatsorgane, mit aller Kraft auf die Geltung der Verfassung in dieser Identität hinzuwirken, Anträge auf Änderung dieser Kernsubstanz der Verfassung zurückzuweisen, jedem Amtsträger, der auf derartige Änderungen hinwirkt, seine Amtsbefugnisse zu entziehen.

Dieser auf den ersten Blick sehr selbstbewusste Anspruch des damaligen Verfassungsgebers, der uns in dem Erfahrungshorizont von 1946 die Kerngedanken unserer Verfassung von 2016 vorschreiben will, ist für die neue Verfassung grundlegend, bedarf aber einer Erläuterung. Stellen wir uns vier Freunde vor, die in den Wald gehen und dort einen Baum sehen. Der Biologe beobachtet, der Baum ist eine Buche, keine Eiche. Der Forstwirt sieht das Wachstum des Baumes und berechnet den wirtschaftlichen Wertzuwachs. Der Literaturfreund erahnt – beschwingt vom Shakespeare-Jahr – beim Raunen des Windes in den Ästen muntere Feen und Elfen. Der Philosoph blickt auf die Wurzeln, ohne die der Baum – auch der Baum der Erkenntnis – nicht wachsen kann. Und wäre ein Jurist dabei gewesen, hätte dieser vielleicht auf das Gefährdungspotential der herabhängenden, vertrockneten Äste verwiesen.

Alle diese individuellen Sichtweisen auf denselben Baum sind richtig. Doch sie stellen den objektiven Bestand des Baumes nicht in Frage, sondern erfassen einen Teil der Wirklichkeit dieses Baumes. Sie relativieren nicht unsere Werte, missverstehen Toleranz nicht als den Wohlklang des weichmütigen Wohlmeinenden, reden nicht einer Globalisierung der Gleichgültigkeit das Wort, sondern erleben den Baum im Bewusstsein der Subjektivität dieses Erlebnisses. Der Baum erwächst aus seinen historisch-kulturellen Wurzeln zu einem festen, unverrückbaren, weithin sichtbaren Stamm. Aus diesem Stamm wachsen die Äste, die von der Politik – im Schul- und Hochschulrecht, im Kommunalrecht, im Recht der inneren Sicherheit, im

Medienrecht – in Wind und Wetter bewegt werden, die aber nur so weit den Stürmen der Gegenwart folgen dürfen, als sie nicht vom Stamm abbrechen und damit absterben. Das Gesamtbild des Baumes wird durch die Blätter bestimmt, die Finanzen, die im Herbst abfallen und – wenn sie gut angelegt sind – wieder zu Humus werden, der im Frühling neue Blätter hervorbringt.

Die Verfassung festigt in der Unabänderlichkeitsgarantie den unverrückbaren Stamm des Verfassungsbaumes. Sie erwartet die Ausgestaltung des Baumes in den Ästen durch das Parlament, die Landesregierung und die Gerichtsbarkeit. Sie setzt auf die mitgestaltende Kraft von Staat und Gesellschaft in der jährlichen Erneuerung der Blätter. Den Erfolg dieser seit 70 Jahren beharrlich wirkenden Verfassungsarbeit und Verfassungskultur feiern wir in der Blüte des heutigen bayerischen Verfassungsstaates, die eine Blüte der bayerischen Regierung, des Landtages, der Gerichtsbarkeit, des Staatsvolkes ist.

Die Bayerische Verfassung und das Grundgesetz schaffen eine einheitliche Verfassungskultur, in der das Bundesstaatsprinzip Bund und Ländern je eigene Aufgaben zuweist und beide Seiten auf Verfassungshomogenität und Bundestreue verpflichtet. In diesem Bundesstaat hat die bayerische Politik eine verfassungsgeleitete Virtuosität entwickelt, mit bedachter Eigenständigkeit den Gesamtstaat ins Werk zu setzen. Dies beginnt 1949 mit der Begründung des deutschen Verfassungsstaates, dem der Bayerische Landtag mit einem „laut gerufenen Nein“ und einem „geflüsterten Ja“ – so Hans Ehard – seine Zustimmung verweigert, wohlwissend, dass dadurch das Grundgesetz und seine Geltung in Bayern nicht gefährdet, der Gestaltungsanspruch Bayerns in der neuen Staatlichkeit aber allgemein sichtbar wird.

Die Kunst, sich nicht im Strom treiben zu lassen, sondern eine Entwicklung gestaltend zu formen, muss sich besonders bewähren, wenn die Erwartungen und Ansprüche der Menschen den Staat überfordern, deshalb aus selbstbestimmter Freiheit staatlich zugeteilte Gleichheit wird. Wir kennen diesen Wechsel von der individuellen Selbstbestimmung zur gleichheitsrechtlichen staatlichen Zuteilung in der Medizin, wenn nur zwei Rettungsgeräte zur Verfügung stehen, aber drei Notfälle zu versorgen sind. Auch wenn die Zahl der studienfähigen und studienwilligen jungen Menschen erfreulicherweise steigt, dann aber eine große Zahl von Bewerbern in ihrer Studienfreiheit ein Studium der Medizin in München wählt, muss ein Numerus

clausus die Berechtigung und Dringlichkeit dieses Anliegens gewichten und gewährleisten, dass universitäre Forschung und Lehre auch gegenüber der großen Zahl exzellent bleibt. In der aktuellen Frage von Flucht und Zuflucht beweist gerade Bayern, das in seiner geografischen Lage von dieser Aufgabe besonders betroffen ist, in Amt und Ehrenamt eine generöse Hilfsbereitschaft und Humanität, gewährleistet aber auch in dieser Krise – einem ausdrücklichen Auftrag der Verfassung folgend – die Herrschaft des Rechts, des Friedens, der Sicherheit und die Leistungsfähigkeit des Sozialstaates. Und wenn wir gegenwärtig durch eine Flut von Normen aus europäischer, völkerrechtlicher, staatlicher und kommunaler Quelle bedrängt werden, hoffen wir auf einen festen bayerischen Felsen gegen die drohende Überschwemmung.

Die Verfassung der Hoffnung und die ermutigende Verfassungspraxis spricht den modernen Menschen besonders an. Wir folgen nicht dem Bild einer zwischen Zweifel und Empörung wankenden, trostlosen, entzauberten Welt, sondern erleben das, was die Verfassung vorzeichnet: soziale Sicherheit, das tägliche Wagnis der Freiheit, Frieden und Weltoffenheit, die Schönheit der Natur, die schöpferische Kraft von Kunst und Wissenschaft, eine Welt, die den Menschen auch einmal verzaubert. Wir werden diese Verfassung der Hoffnung und ihre Integrationskraft nutzen, um unsere jungen Menschen gegen Untergangphilosophien und Zerstörungsfantasien immun zu machen, einen zur Selbstzerstörung bereiten Terror in die Ferne des Unsäglichen und Udenkbaren zu weisen. Wenn der Terrorist in der Bereitschaft zur Selbstaufgabe angreift, ist er weder für Humanität noch für das Recht ansprechbar. Die einzige Chance des Verfassungsstaates ist die Prävention. Deswegen müssen wir den jungen Menschen das persönliche Glück selbstbewusster Gelassenheit, die Dankbarkeit für diese unsere Rechtsgemeinschaft vorleben.

Die Arbeit des Bayerischen Landtags begann am 16. Dezember 1946 bei bitterer Kälte von minus 20 Grad in der ungeheizten und notdürftig überdachten Aula der Universität. Die Abgeordneten froren und erwärmten sich an der Idee des Verfassungsstaates. Sie saßen dort in klammen Mänteln und hofften, ihre Mäntel bald gegen Mode tauschen zu können. Sie sahen in dem Provisorium des Universitätsgebäudes die zukünftige Blüte von Wissenschaft und Forschung. Sie begannen hungrig, aber voll Tatendurst den Neuaufbau, hatten ihre zerstörte Stadt

vor Augen, dachten aber in der Weltoffenheit der Menschenrechte. Existentielle Not treibt zu großen Hoffnungen und glanzvollen Taten.

Ich versage mir jetzt den Vorschlag, auch in unserer Gegenwart möge jedes Parlament, jede Regierung, jedes Verfassungsgericht zumindest einmal im Jahr bei minus 20 Grad über die Zukunftskonzepte ihres Handelns beraten, um mit kühlem Verstand aus der Quelle des Mangels die Fülle des Zukunftsmutes zu schöpfen.

II. Verfassung der Antworten

Jede Verfassung ist von politischen Leitideen und aktueller Erfahrung mit Unrecht geprägt, gibt Antwort auf die Gegenwartsfragen an das Recht. 1946 standen die Menschen unter dem Eindruck des Krieges, wollten deswegen Frieden. Sie hatten Unterdrückung erlebt, fordern deshalb Freiheit. Sie sind gedemütigt worden, erwarten nunmehr Gleichheit. Sie haben gehungert, rufen nach dem Sozialstaat. Sie sind entrechtet worden, drängen auf die Verbindlichkeit des Rechts. Diese Maßstäbe der Friedlichkeit, der Freiheit, der Gleichheit, des Sozialen, der Rechtstaatlichkeit beanspruchen Verbindlichkeit über die Generationen hinweg, beantworten aber die Anfragen der jeweiligen Gegenwart.

1946 durfte ein Bedürftiger von der Sozialgemeinschaft eine tägliche Suppe, ein Dach über dem Kopf und einen schlichten Wintermantel erwarten. Heute bietet der Sozialstaat auch die Kinokarte, das Telefon, den Fernseher. Die Verfassung ist das Gedächtnis der Demokratie, mit dem wir unsere Gegenwartsfragen – des Umweltschutzes, moderner Daten- und Informationssysteme, der erneuerbaren Energien, der Humangenetik – zeitgerecht beantworten.

Die Bayerische Verfassung trotz der Zeit, lebt aber in der Zeit. Sie gibt uns Rechtseinsichten, Institutionenerfahrung und erprobte Werte mit auf den Weg, wie sie Wilhelm Hoegner und Hans Nawiasky im Schweizer Exil erdacht und die Verfassungsgebende Landesversammlung in gut drei Monaten formuliert hat. Diese Verfassungsmaximen – die Verbindung von Demokratie und Rechtsstaat, von Freiheit und Sozialem – sind uns vorgegeben und aufgegeben. Der Landesgesetzgeber schreibt diese Leitgedanken in seinen Vorschriften vor und fort. Die Landesregierung gestaltet sie aus und um. Die Rechtsprechung denkt sie nach und weiter. Siebzig Jahre Bayerischer Verfassung meint nicht einen bloßen Text mit

Verbindlichkeitsanspruch, sondern den Erfolg gelebter Verfassungspraxis. Dabei wirken zwei Erstinterpreten der Verfassung: der Gesetzgeber und die Regierung, sodann ein Letztinterpret, der Verfassungsgerichtshof.

Die Verfassung ist insbesondere in den Prinzipien von Freiheit und Gleichheit zeit- und entwicklungsoffen. Freiheit überlässt die Gestaltung des Lebens dem jeweiligen Willen des Freiheitsberechtigten. Die Vorgaben der Bayerischen Verfassung für die Freiheit greifen über diese Freiheitsgewährleistungen hinaus. Die Verfassung garantiert nicht nur Freiheit, sondern formt und schützt ihre Voraussetzungen. Sie regelt eine Freiheit, die sich in Ehen und Familien ereignet, auf Kinder angewiesen ist, in Schulen und Hochschulen, in Kunst und Wissenschaft, Naturschutz und Denkmalschutz, Religion und Religionsgemeinschaften, im Mittelstand ihre Fundamente findet. Dabei klingen bei der Schule sympathische Gedanken einer zuwendenden Pädagogik an, beim Mittelstand Sozialvorstellungen der Hegelschen Gerechtigkeitsphilosophie.

Oft sichert die Freiheit das Recht, seine Lebensverhältnisse durch langfristige Bindungen grundlegend zu gestalten. Elternschaft meint die lebenslängliche, unkündbare und unscheidbare Verantwortung der Eltern für ihre Kinder. Beruf verpflichtet zu stetiger Ausbildung und Fortbildung, zur ständigen Sorgfalt und Verantwortlichkeit. Hauseigentum setzt den nachhaltig standfesten und hygienischen Bau voraus.

Gleichheit anerkennt den Menschen in seiner Individualität, auch in seiner Verschiedenheit in der Zeit. Auch diese Gleichheitsgarantie regelt die Bayerische Verfassung in eigener Art. Wer deren Text feinsinnig liest, entdeckt unauffällige, aber bedeutsame Akzentuierungen. Zum Gleichheitssatz sagt das Grundgesetz: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“ Die Bayerische Verfassung bestimmt: „Vor dem Gesetz sind alle gleich“, betont also die Gleichheit vor dem staatlichen Unterscheidungsinstrument des Gesetzes. Alle Menschen sind verschieden. Sie sind arm und reich, alt und jung, Mann und Frau, Deutsche und Ausländer. Aus dieser Verschiedenheit zieht das Gesetz die Folgerungen. Der Arme bekommt Sozialhilfe, der Reiche zahlt Einkommensteuer. Der Jugendliche kann aus eigenem Recht noch keinen Vertrag schließen, der Erwachsene ist voll geschäftsfähig. Die Oper schreibt eine Sopranstelle aus und die Bewerbung des Mannes hat keine Chance. Der Deutsche darf wählen, der Ausländer nicht. Das Gesetz leugnet nicht die

Verschiedenheit der Menschen, verdirbt nicht diese Pointe menschlichen Lebens, sondern fordert für gesetzliche Unterscheidungen den „sachlich rechtfertigenden oder sonstwie einleuchtenden Grund“. Der Gesetzgeber muss, will er Recht fertigen, sich rechtfertigen. Die Gleichheit fordert Vernünftigkeit, bleibt aber menschlich und anerkennt auch die einleuchtenden Gründe aus Gewohnheit und Vertrauen, aus Hoffnung und Begeisterung, aus Glauben, Zuversicht und Heimatverbundenheit. Der Antwortcharakter macht die Verfassung entwicklungsoffen und zeitgerecht, modern und menschlich.

III. Verfassung des Vertrauens

Verfassungen entstehen in der Regel in Phasen eines Umbruchs, in denen eine Gesellschaft sich neu definiert und ihre Zukunft anders denkt. Anlass für einen solchen Neubeginn sind – wie bei der Bayerischen Verfassung – oft die Erfahrungen eines Krieges. Die Entwicklung der Friedensverträge, die früher eine verfassungsähnliche Aufgabe erfüllten, zeigt uns, dass die Neuzeit ganz anders auf einen Krieg reagiert als die Verträge zuvor. Seit dem Westfälischen Frieden (1648) vereinbaren die Kriegsparteien, dass die vorangegangenen Tötungen, Brandschatzungen und Gewalttätigkeiten vergessen sein sollen. Rache ist nicht gewollt. Das Vergessen stärkt den Friedenswillen. Seit dem Versailler Vertrag nach dem I. Weltkrieg (1919) vereinbaren die Kriegsparteien hingegen ein Erinnern. Der Krieg war wegen der Zerstörungskraft der neuen Waffen und der Ausbreitung zu einem Weltkrieg so unberechenbar geworden, dass die verheerende Kraft des Krieges ständig vor Augen bleiben sollte. Das Erinnern wird zur Grundlage von Verantwortlichkeit und Rechenschaft.

In diesem Gegensatz zwischen einer Kultur des Vergessens und einer Kultur des Erinnerns wählt die bayerische Verfassung den Mittelweg einer Kultur des Vertrauens. Sie erinnert an das Trümmerfeld. Doch dieses Erinnern meint den Auftrag, das Trümmerfeld zu räumen und den Wiederaufbau in Gottvertrauen, Selbstvertrauen, Menschenvertrauen zu beginnen. Die Verfassung flieht nicht ins Vergessen, sondern besinnt sich der Stärken von Recht, Menschlichkeit und Frieden, baut auf Freiheitsvertrauen und überlässt die Gestaltung von Gesellschaft und Wirtschaft weitgehend dem freien Menschen, traut dem bayerischen Staatsvolk eine bessere Zukunft zu, anerkennt die Menschen in ihrer Verschiedenheit.

Vertrauen kann nicht rechtlich angeordnet, nicht Gegenstand eines Verfassungstextes werden. Doch die bayerische Verfassung beantwortet Grundsatzfragen des Lebens, die den Menschen Selbstvertrauen und Zukunftsvertrauen geben. Diese vertrauensbildenden Antworten sind nicht justiziabel, aber staatsprägend:

– Was ist der Mensch? Nicht ein gänzlich in Naturgesetzmäßigkeiten gebundenes Lebewesen, sondern eine Person, mit individuellem Willen begabt, mit der Kraft zur Freiheit und Verantwortlichkeit ausgestattet, in seiner Würde autonom.

– Was ist die Zeit? Nicht eine Gebundenheit in Vergangenheit von Krieg und Unrecht, sondern eine Vergänglichkeit, die den Weg in eine bessere Zukunft, vielleicht in eine Ewigkeit öffnet.

– Was ist die Natur? Nicht eine Materie, die zerfällt und verwest, sondern eine Lebensumwelt, die in der Verfassung mit Liebe zum Detail beschrieben und geschützt wird, deren Gesetzmäßigkeiten der Wissenschaft einen Forschungsauftrag geben, die über ihren greifbaren Ursprung und ihr erkennbares Ziel hinausweist und den Menschen veranlasst, sein Erfahren, Erkennen und Ergründen in einen Sinnzusammenhang zu führen.

– Was ist Gerechtigkeit? Nicht ein wegen der Unzulänglichkeit des Menschen unerreichbares, deswegen törichtes Ziel, sondern der verbindliche Auftrag, ständig die Würde und Freiheit des anderen zu achten, die eigene Freiheit verantwortlich wahrzunehmen, sich stets der Kultur von Maß und Frieden zu widmen.

Diese Verfassung des Vertrauens wird den Menschen gerecht. Ein Mensch, der nicht vertrauen kann, der keines anderen Menschen in seiner Lebenssicht und Lebenserfahrung gewiss ist, wäre sprichwörtlich um den Schlaf gebracht. Ihm wäre das natürliche Aus-der-Zeit-Sein nicht möglich, in dem wir ohne Anspannung des Denkens, ohne Verantwortlichkeit für uns und andere, ohne Rechtfertigungszwang entspannen. Deswegen ist die in einer extremen Krisenanspannung entstandene Verfassung in ihrem Freiheitsvertrauen auch eine entspannende Verfassung. Hier liegt eine Wurzel gelassener bayerischer Lebensart, wohl eine der wichtigsten Begabungen, die wir in unserer aufgeregten Welt gerade in der Politik brauchen.

Erlauben Sie mir zum Schluss eine praktische Anregung zum Nachklang dieses Festes. Die Römer schufen mit den Zwölftafelgesetzen eine erste Kodifikation, die

eine Grundsatzordnung des Gemeinwesens herstellen sollte. Diese zwölf Tafeln wurden auf dem Forum Romanum aufgestellt, waren somit für jeden jederzeit einsichtig. Die Kinder lernten den Text der zwölf Tafeln auswendig. Bayern gibt seinen Schülern von Verfassungen wegen eine Textausgabe in die Hand. Ich glaube kaum, dass ein Schüler diese Verfassung auswendig lernt. Mein Wunsch – einer für Bayern und einer für Nichtbayern – ist bescheidener.

Jeder Bayer möge seinen Verfassungstext nehmen, sich in ein stilles Kämmerchen zurückziehen und diesen Text sorgfältig lesen.

Jeder Nichtbayer möge den Text der Verfassung erwerben, sich in ein stilles Kämmerchen zurückziehen und diesen Text zweimal sorgfältig lesen.

Ich verspreche Ihnen eine inspirierende Lektüre.