



**BREMISCHE  
BÜRGERSCHAFT**



## 70 Jahre Bremische Landesverfassung

Die normative Grundordnung der Freien Hansestadt Bremen:  
republikanisch – sozial – demokratisch



Festrede von Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Bundesministerin der Justiz a.D.  
21. Oktober 2017 im Haus der Bremischen Bürgerschaft



Sehr geehrter Herr Präsident Weber,  
sehr geehrter Herr Bürgermeister Sieling,  
sehr geehrte Frau Präsidentin des Staatsgerichtshofs,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete der Bürgerschaft,  
des Bundestages,  
des Europäischen Parlaments,  
meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich bedanke mich für die überaus ehrenvolle Aufgabe, die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen 70 Jahre nach ihrer Entstehung im Rahmen dieses Festaktes zu würdigen. Es handelt sich um eine bemerkenswerte und bis heute in einigen Aspekten einmalige Verfassung, die 1947 im zerbombten Nachkriegsdeutschland von den Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft und den Bürgerinnen und Bürgern mit großer Weitsicht beschlossen wurde. Das zeigt sich allein schon daran, dass es zwar in den letzten 70 Jahren auch Änderungen der bremischen Verfassung gab, mit 27 aber doch relativ wenige, die sich unter anderem mit einer Stärkung der Freiheitsrechte wie die Durchsetzung der Gleichberechtigung, der Verankerung eines Benachteiligungsverbot, ein eigenes Kindergrundrecht und den Datenschutz befassten. Weiter musste die Verfassung natürlich an die Europäisierung und an die Föderalismusreform angepasst werden. Blickt man auf die über 50 grundgesetzlichen Änderungen in 68 Jahren, dann erweist sich die heute vor genau 70 Jahren angenommene Bremische Verfassung sehr wohl als zukunftsorientiert.

Nur am Rande sei bemerkt, dass **eine** Anpassung an die Entwicklung in allen anderen Bundesländern in Bremen nicht nachvollzogen wurde: Die Verlängerung der vierjährigen Legislaturperiode auf fünf Jahre.

Republikanisch – sozial – demokratisch: Mit diesen drei Adjektiven sind Kernelemente der Bremischen Verfassung umschrieben, die heute aktueller sind denn je. Und leider sind diese Errungenschaften keineswegs so selbstverständlich, wie man eigentlich nach einem Leben über 70 Jahre in einer Demokratie mit verfassungsrechtlich verankerten Grundrechten, die jedes staatliche Handeln binden, einem Verfassungsstaat und einer lebendigen Zivilgesellschaft annehmen sollte. Es war das große Anliegen der Mütter und Väter der Bremischen Verfassung 1947, die richtigen Antworten auf die eindeutigen Schwächen der Weimarer Verfassung und ihre Demontage zu geben.



Angesichts der Zerstörungen und des unsäglichen Leids, das die nationalsozialistische Herrschaft über die Menschheit gebracht hatte, machten sich unmittelbar nach dem Ende des 2. Weltkrieges in allen von den westlichen Siegermächten besetzten Zonen verantwortungsbewusste Frauen und Männer daran, nach einer neuen Staatlichkeit für ein zukünftiges, besseres Deutschland zu suchen.

Einer Staatlichkeit, darin war man sich stillschweigend einig, in der, wie der Artikel 1 des vom Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee erstellten Verfassungsentwurfs formuliert, „... *der Mensch nicht um des Staates, sondern der Staat um des Menschen willen da ...*“ sein sollte.

Einen republikanischen, auf die unmittelbaren Bedürfnisse des Menschen ausgerichteten und insofern sozialen Staat.

Einen Staat, der Garant einer gesellschaftlichen Ordnung sein sollte, in der, wie die Präambel der Bremischen Verfassung emphatisch verlangt, „... *die soziale Gerechtigkeit, die Menschlichkeit und der Friede gepflegt werden, in der der wirtschaftlich Schwache vor Ausbeutung geschützt und allen Arbeitswilligen ein menschenwürdiges Dasein gesichert wird.*“

Dieses Versprechen, dieses sozialstaatliche Konzept, das in der Verfassung Bremens besonders mit ihren Grundrechten auf Arbeit (Art. 8) und Wohnraum (Art. 14), auf Bildung nach Maßgabe der jeweiligen Begabung (Art. 27) und des eben schon erwähnten Schutzes vor Ausbeutung besonders akzentuiert ist, findet im Grundgesetz auf der Ebene der Grundrechte lediglich in der Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14, Abs. 2 GG eine Entsprechung.

Dass der Staat des Grundgesetzes dennoch ein Sozialstaat zu sein beansprucht, ergibt sich aber zweifelsfrei aus den Staatsstrukturprinzipien und Staatszielbestimmungen des Art. 20 GG, in dem sich die Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich als *sozialer Rechtsstaat* oder des Art. 28, wo sie sich ausdrücklich als *sozialer Bundesstaat* definiert.

Darüber hinausgehende sozialstaatliche Konkretisierungen lassen sich im Grundgesetz allerdings nur noch indirekt, nämlich aus jenen Verfassungsnormen erschließen, die sich mit den Kompetenzverteilungen zwischen Bund und Ländern befassen.



Verfassungsnormen sind die Grundlage einer am sozialen Ausgleich orientierten Politik. Da ist die Bremische Verfassung sehr anspruchsvoll. Verfassungsnormen gewähren aber nur in engem Rahmen einklagbare Ansprüche des Einzelnen auf bestimmte soziale Leistungen oder auf eine bestimmte so bezeichnete soziale Politik. Konkrete politische Entscheidungen hängen auch entscheidend von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Bundeslandes und den politischen Prioritätensetzungen ab.

Unter dem Eindruck allgegenwärtiger Not und auf dem Hintergrund der Ruinen- und Trümmerlandschaften in den zerbombten Städten, glaubte man in Bremen zur Bewältigung der unermesslich großen Wiederaufbauerfordernisse für die Zukunft einen sozialpolitisch aktiven Staat, einen Sozialstaat zu brauchen.

Jedenfalls war damals kein Nachwächterstaat gefragt, kein Staat also, der am Prinzip des Laissezfaire orientiert, neben dem Schutz des Eigentums allenfalls noch an der Wahrung innerer und äußerer Sicherheit interessiert war.

Andererseits, und das mag vor 70 Jahren vielleicht sogar die wichtigere Weichenstellung gewesen sein, wollte man aber auch keinen übermächtigen, sondern einen in seiner Macht begrenzten Staat, der vor allem davor gefeit war, in Diktatur und Totalitarismus abzugleiten. Wie der Wunsch nach dem Sozialstaat, so entsprang auch dieser Wunsch natürlich den Lehren und Erfahrungen, die man aus dem Scheitern der Weimarer Republik glaubte, ableiten zu können.

Zu den Ursachen für das Scheitern der ersten deutschen Republik wurde nämlich nicht zuletzt der Umstand gerechnet, dass mittels der Weimarer Reichsverfassung die Machtübernahme durch die Nationalsozialisten nicht hatte verhindert werden können.

Einer der triftigsten Gründe für diese Schwäche sah und sieht man bis heute in der Fülle der Macht, die die Weimarer Reichsverfassung unter Umgehung und zu Lasten des demokratisch gewählten Parlaments dem Reichspräsidenten eingeräumt hatte.

Insbesondere in dessen verfassungsrechtlicher Befugnis nicht nur den Reichstag aufzulösen, sondern auch und vor allem in seiner Ermächtigung im berüchtigten Art. 48 der WRV, die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger durch sogenannte Notverordnungen einzuschränken oder gar zu suspendieren.



Das Regieren mittels Notverordnungen wurde in den 20er Jahren quasi zum Normalzustand und setzte nach 1933 die Grundrechte außer Kraft.

Mit dem als *Ermächtigungsgesetz* bekannt gewordenen Gesetz wurde die Reichsregierung ermächtigt, Gesetze, ausdrücklich auch solche, die die Verfassung veränderten oder gegen die Verfassung verstießen, ohne Beteiligung des Reichstags zu erlassen.

Damit war die normative Grundlage der nationalsozialistischen Diktatur gelegt und das Ende der Demokratie und der ersten deutschen Republik besiegelt.

Das von den Verfassern der Weimarer Verfassung ausdrücklich zum Schutz der Republik, zur Wahrung deren Sicherheit und Ordnung gedachte Notverordnungsrecht hatte letztendlich zu deren Zusammenbruch maßgeblich beigetragen.

Man könnte sagen: Die Republik hatte sich zu Tode geschützt. Ich werde darauf am Ende meines Vortrages noch einmal zurückkommen.

Das alles war den nach dem Krieg in den Ländern und dem Bund mit Verfassungsarbeiten betrauten Frauen und Männern natürlich nicht nur bekannt und bewusst.

Manche hatten es unmittelbar selbst erlebt und waren auf die verschiedensten Weisen in die damaligen Vorgänge eingebunden gewesen.

Ja, es ist nicht unwahrscheinlich, dass sich der eine oder andere dieser Frauen und Männer noch an die skrupellosen Prophezeihungen des Nazi-Oberpropagandisten, Joseph Goebbels, erinnerte, der bereits 1928, also etliche Jahre vor der Macht ergreifung Adolf Hitlers, in seinem Kampfblatt *Der Angriff* geschrieben hatte (ich zitiere):

*„Wir gehen in den Reichstag hinein, um uns im Waffenarsenal der Demokratie mit deren eigenen Waffen zu versorgen. Wir werden Reichstagsabgeordnete, um die Weimarer Gesinnung mit ihrer eigenen Unterstützung lahmzulegen. Wenn die Demokratie so dumm ist, uns für diesen Bären dienst Freifahrkarten und Diäten zu geben, so ist das ihre eigene Sache. [...] Wir kommen nicht als Freunde, auch nicht als Neutrale. Wir kommen als Feinde! Wie der Wolf in die Schafherde einbricht, so kommen wir.“*



Man hätte es also wissen können, sehr geehrte Damen und Herren, man hätte das kommende Verhängnis vielleicht erahnen können.

Denn als Goebbels dies 1928 niederschrieb war man doch, wie zum Beispiel Konrad Adenauer mit 68, Theodor Spitta mit 55, Theodor Heuss mit 44 und Carlo Schmid mit 32 Jahren, in einer Lebensphase hoher geistiger Spannkraft und politischen Urteilsvermögens.

Und so ist zu vermuten, dass das Wissen um das konstitutionelle Versagen von Weimar durchaus auch mit Gefühlen des persönlichen Versagens durchwirkt gewesen ist, als die in den Nachkriegsjahren mit Verfassungsfragen betrauten Gremien mit einer Reihe von Vorschlägen zum zukünftigen Schutz der Verfassungsordnung reagierten.

Mit Vorschlägen, die zusammengenommen und soweit sie in die endgültige Fassung des Grundgesetzes eingeflossen sind, oft als das Konzept der *wehrhaften Demokratie* bezeichnet werden.

Vorgeschlagen wurden Instrumente einer demokratischen Verfassungsordnung, die sich selbst gegen ihre Abschaffung sichert und zur Wehr setzt, um jedwede Wiederholung einer Aushöhlung und Beseitigung der verfassungsrechtlichen Grundordnung zu verhindern oder doch zumindest als rechtswidrig und allenfalls als scheinlegal zu entlarven.

Neben z. B. der Möglichkeit der Verwirkung von Grundrechten (Art. 18 GG) und des Verbots politischer Parteien (Art. 21 Abs. 2 GG), der Gewährleistung lückenlosen Rechtsschutzes für Jedermann (Art. 19 Abs. 4 GG) und der Einrichtung eines für Individualbeschwerden zugänglichen Bundesverfassungsgerichts (Art. 93 und 94 GG) gehörten dazu zwei außergewöhnliche und bis dahin nie erprobte Maßnahmen, die als *Ewigkeitsgarantie* und als *Wesensgehaltsgarantie* in den rechtspolitischen Jargon eingeflossen sind.

Nur zur Erinnerung:

Als *Ewigkeitsgarantie* wird die in Art. 79 Abs. 3 GG enthaltene Bestimmung des Grundgesetzes bezeichnet, die besagt, dass eine Änderung des 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, unzulässig (ist).*

Das heißt, dass Grundgesetzänderungen, die das Schutz- und Achtungsgebot der Würde des Menschen gemäß Art. 1 GG oder die Staatsstrukturprinzipien der Demokratie, der Sozialstaatlichkeit, der Bundesstaatlichkeit und der Rechtsstaatlichkeit gemäß Art. 20 GG berühren, mit keiner noch so großen Mehrheit beschlossen werden können, also der Gestaltungsmacht des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen sind.

Als *Wesensgehaltsgarantie* wird die Bestimmung des Art. 19 Abs. 1 und 2 GG bezeichnet, wonach selbst dann, wenn ein Grundrecht nach dem Grundgesetz durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, also unter Gesetzesvorbehalt gewährt ist, das Grundrecht in keinem Falle in seinem Wesensgehalt angetastet werden darf.

Ich werde gleich darauf zurückkommen, wenn ich mich damit beschäftige, ob und inwieweit das speziell mit diesen beiden Elementen des Grundgesetzes zum Ausdruck gebrachte Konzept der wehrhaften Demokratie in verstärkter oder abgeschwächter Form Niederschlag in der Bremer Verfassung gefunden hat.

Lassen Sie mich kurz festhalten: Als das Grundgesetz geschrieben wurde, lagen bereits zahlreiche ausformulierte Länderverfassungen vor. Die Bayerische Verfassung wurde zum Beispiel bereits 1946, noch vor der Bremischen Verfassung und vor dem Grundgesetz 1949 in Kraft gesetzt.

Dass die ersten Nachkriegsverfassungen Verfassungen der Länder gewesen sind, verdankt sich unter anderem dem Umstand, dass sich die Länder, nicht zuletzt auf Druck der an einem starken Föderalismus interessierten Siegermächte, relativ schnell zu verhältnismäßig stabilen politisch-administrativen Größen entwickeln konnten und entwickelt hatten.

Mit Blick auf eine gesamtstaatliche Verfassung, also mit Blick auf die Verfassung einer de facto noch nicht existenten Gesamtstaatsgewalt handelten die Länder damals in einer Art *treuhänderischer Wahrnehmung verfassungsgebender Gewalt* (Hermann von Mangoldt).



Oder, wie Andreas Fischer-Lescano sagt, gewissermaßen als *Geschäftsführer ohne Auftrag*, die möglichst viel Substanz der künftigen gesamtstaatlichen Verfassung zu antizipieren suchten.

Die Verfassungsgebung in den Gliedstaaten erfolgte eben immer auch mit Blick und Bezug auf den Gesamtstaat und dessen Verfassungsgebung.

Ein Bezug, der natürlich noch dadurch bekräftigt wurde, dass die meisten der an den Verfassungsberatungen teilnehmenden „Verfassungsväter und -mütter“ in einer Doppelrolle (*dedoublement fonctionnel*) als Sachwalter sowohl der Gliedstaaten als auch des Gesamtstaates fungierten.

Die frühen Landesverfassungen spielten also im Parlamentarischen Rat eine durchaus wichtige Rolle. Sie leisteten zugleich eine kaum zu überschätzende Vorarbeit, insofern sie nicht nur das rechtliche, sondern auch das moralische Fundament der avisierten Gesamtstaatlichkeit legten.

Sie gaben gewissermaßen die ethisch-moralische Tonart vor, in die sich die im Entstehen begriffene gesamtstaatliche Verfassung hinein komponieren oder arrangieren konnte.

Das, sehr geehrte Damen und Herren, wird nun nirgendwo deutlicher als in der Präambel zur Bremischen Verfassung, die, in der schönen Wortwahl Fischer-Lescanos, „*als feierlich voranschreitender Prolog die zentralen Wegweisungen der Bremer Verfassung markiert.*“

Ich darf den bemerkenswerten Präambeltext noch einmal zitieren: „*Erschüttert von der Vernichtung, die die autoritäre Regierung der Nationalsozialisten unter Missachtung der persönlichen Freiheit und Würde des Menschen in der jahrhundertalten Freien Hansestadt Bremen verursacht hat, sind die Bürger dieses Landes willens, eine Ordnung des gesellschaftlichen Lebens zu schaffen, in der die soziale Gerechtigkeit, die Menschlichkeit und der Friede gepflegt werden, in der der wirtschaftlich Schwache vor Ausbeutung geschützt und allen Arbeitswilligen ein menschenwürdiges Dasein gesichert wird.*“

Wahrlich beeindruckende Worte, sehr geehrte Damen und Herren, aus denen „*der Impetus der Männer und Frauen spricht, die versuchten, aus den Trümmern ein neues Bremen zu schaffen.*“



Worte, denen nach Ansicht des Tübinger Rechtslehrers Wolfgang Graf Vitzthum, die „*wohl gelungenste ethische Ortsbestimmung*“ inne wohnt.

Sie, die Präambel der Bremer Verfassung, so Vitzthum weiter, „*nennt die Nazis beim Namen und bietet keinen Ansatz für spätere Verdrängung. Auch im Übrigen steht sie in der Affirmation wie in der Negation in den historischen Kontinuitäten, ohne vergangenheitshörig zu sein*“.

Mit dem erklärten Willen, eine Ordnung zu schaffen, in der neben sozialer Gerechtigkeit und Frieden die Menschlichkeit gepflegt wird, hängt die Präambel der Bremer Verfassung sehr eng mit ihrem Artikel 1 zusammen.

Er greift das die angestrebte Ordnung qualifizierende Merkmal der Menschlichkeit auf und bestimmt, dass alle Staatsgewalten, die Legislative, die Exekutive und die Judikative an die Gebote der Sittlichkeit und Menschlichkeit gebunden sind.

Eine Norm, die im Art. 20 Abs. 3 der Bremer Verfassung zusammen mit dem Verbot von Verfassungsänderungen, die die Grundgedanken der allgemeinen Menschenrechte verletzen (Abs. 1) und der Bindung aller Staatsgewalt an die Grundrechte und Grundpflichten (Abs. 2) **als unabänderlich deklariert** ist.

Die Parallelen zwischen einerseits dem Art. 1 in Verbindung mit Art. 20 der Bremer Verfassung und andererseits dem Art. 1 in Verbindung mit Art. 79 des Grundgesetzes sind nicht zu verkennen. So wie das Grundgesetz seine Fundamentalnorm des Artikels 1 „*Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt*“ im Artikel 79 Abs. 3 als unabänderlich der Ewigkeitsgarantie unterstellt, so erklärt auch die Bremer Verfassung ihre zentrale Norm des Artikels 1 „*Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sind an die Gebote der Sittlichkeit und Menschlichkeit gebunden*“ in ihrem Artikel 20, Abs. 3 als unabänderlich.

Auch noch unter einem zweiten Gesichtspunkt der Wehrhaftigkeit zeigt der Vergleich der Bremer Verfassung mit dem Grundgesetz eine bemerkenswerte Parallelität.

Und zwar darf ein Grundrecht, das nach dem Grundgesetz durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, „*in keinem Falle in seinem Wesensgehalt angetastet werden.*“ Diese grundgesetzliche Wesensgehaltsgarantie



findet in der Bremer Verfassung insofern eine Parallele, als nach Maßgabe ihres Art. 20 Abs. 1 „*Verfassungsänderungen, die die (...) Grundgedanken der allgemeinen Menschenrechte verletzen, unzulässig (sind)*“.

Damit **verstärkt** die Bremer Verfassung potenziell das mit dem Konzept der wehrhaften Demokratie im Grundgesetz errichtete Bollwerk gegen schleichende Gefährdungen der in Anlehnung an das Bundesverfassungsgericht so bezeichneten *freiheitlichen demokratischen Grundordnung*.

Lassen Sie mich kurz darauf eingehen, was das für das Verhältnis der Landesverfassung zum Grundgesetz, für die Rechtskraft der insofern ko-existierenden landesverfassungsrechtlichen und bundesverfassungsrechtlichen Normen und Regelungen bedeutet. Denn es gilt ja der lapidare Satz nach Artikel 31 des Grundgesetzes, dass „*Bundesrecht Landesrecht bricht*“.

Die undifferenzierte Anwendung dieses Grundsatzes würde jedoch evidenterweise dazu führen, dass das Landesrecht, auch das Landesverfassungsrecht zu einer Residualrechtskategorie verkäme und allenfalls jene Lücken besetzen könnte, die der Bundesgesetzgeber aus welchen Gründen auch immer unbesetzt gelassen hat.

Der damit einhergehende Verlust an rechtlicher Eigenständigkeit und Gestaltungsmacht der Länder würde allerdings deren Eigenstaatlichkeit ganz grundsätzlich in Frage stellen, was wiederum der im Artikel 20 des Grundgesetzes enthaltenen Forderung nach Bundesstaatlichkeit Deutschlands krass widerspräche.

Schon deshalb, so hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, „*muss kein Land eine Amputation von Staatsfundamentalnormen durch den Gesamtstaat hinnehmen mit der Folge, daß seine Verfassung in Wahrheit ein Verfassungstorso wird.*“

Weshalb denn auch in einer der Schluss- und Übergangsbestimmungen des Grundgesetzes, nämlich im Artikel 142 GG bestimmt ist, dass „*ungeachtet der Vorschrift des Artikels 31 Bestimmungen der Landesverfassungen auch insoweit in Kraft (bleiben), als sie in Übereinstimmung mit den Artikeln 1 bis 18 dieses Grundgesetzes Grundrechte gewährleisten.*“

Die danach für die Geltung und Weitergeltung von Landesgrundrechten vom Grundgesetz verlangte *Übereinstimmung* mit den Bundesgrundrechten, darin sind sich das Bundesverfassungsgericht mit der überwiegenden Meinung der



Rechtswissenschaft einig, kann jedoch weder Wortgleichheit noch Einheitlichkeit bedeuten.

Nicht nur inhaltsgleiche, sondern auch weitergehenden Schutz und sogar geringeren Schutz als die Grundrechte des GG gewährende Landesgrundrechte bleiben nach Verfassungsexperten in Kraft.

Das alles heißt, dass etwa durch die Formulierung neuer, dem Grundgesetz unbekannter landesverfassungsrechtliche Grundrechte oder durch die Erweiterung des Schutzbereichs bekannter Grundrechte oder der Einschränkung der staatlichen Befugnisse, in diese einzugreifen, über das Bundesrecht hinausgehender Schutz unserer Grundrechte gewährleistet werden kann.

Dies gilt zum Beispiel auch für die hier in den Blick genommene Ewigkeits- und Wesensgehaltsgarantien der Bremer Verfassung. Denn im Gegensatz zum Art. 1 Abs. 1 GG, dessen Interpretation zwischen Wertproklamation und Grundrecht changiert, ist der Art. 1 der Bremer Verfassung *„ausdrücklich als Grundrecht konzipiert und geht in seiner weiten Fassung über das Grundgesetz hinaus“* (Fischer-Lescano).

Da anders als Art. 19 GG der Art. 1 Bremische Verfassung nicht nur den einfachen, sondern auch den verfassungsändernden Gesetzgeber verpflichtet, den Schutzbereich des Grundrechts ausweitet und die Anforderungen an seine Einschränkung erhöht und somit insgesamt den grundrechtlichen Schutz im Vergleich zum Grundgesetz intensiviert, bleibt die Norm auch nach Erlass des Grundgesetzes in Kraft und erfüllt die Vorgaben des Homogenitätsgebots nach Art. 28 Abs. 1 GG.

Ähnliches gilt für die Ewigkeitsgarantie der Bremer Verfassung.

Durch das Verbot von Verfassungsänderungen, die die *„Grundgedanken der allgemeinen Menschenrechte verletzen“* (Art. 20 Abs. 1) und durch die unabänderliche Bindung der *„Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung an die Gebote der Sittlichkeit und Menschlichkeit“* (Art. 1) und an die Grundrechte (Art 20 Abs, 1) geht auch hier die Bremer Verfassung über den Grundrechtsschutz des Grundgesetzes hinaus.



Sehr geehrte Damen und Herren,

die heute 70 Jahre alte Bremer Verfassung braucht weder unter dem oft diskutierten Aspekt ihrer Sozialstaatlichkeit, noch unter dem ihrer Wehrhaftigkeit Vergleiche mit dem Grundgesetz nicht zu scheuen. Anders als die außergewöhnliche Inkorporation der sozialen Grundrechte auf Arbeit, Wohnraum und Bildung in die Bremer Verfassung zunächst erwarten lässt, womit ja die Schutzfunktion der Grundrechte akzentuiert wird, aktivieren zentrale Normen der Bremer Verfassung die Abwehrfunktion der Grundrechte und dienen damit unmittelbar der demokratischen Wehrhaftigkeit.

Mit den in der Präambel und in den Artikeln 1 und 20 der Bremer Verfassung niedergelegten Normen dürfte die Bremer Verfassung sogar **wegweisend** zur Entwicklung jener Kernstücke demokratischer Wehrhaftigkeit beigetragen haben, die wir heute Ewigkeits- und Wesensgehaltsgarantie nennen. Es sind insbesondere diese Normen der Bremer Verfassung, die in ihrem Zusammenspiel potenziell den Schutzbereich der Grundrechte erweitern und gleichzeitig die Einschränkung der Grundrechte reduzieren und somit insgesamt den Grundrechtsschutz gegenüber dem des Grundgesetzes intensivieren.

Angesichts dieser Konstellation, dass landesverfassungsrechtliche Grundrechte einen höheren Grundrechtsschutz als das Bundesrecht gewährleisten, worin nach Fischer-Lescano eine der wesentlichen Funktionen von Landesgrundrechten gesehen wird, kann keinerlei Zweifel an der selbständigen Rechts- und Bestandskraft dieser Normen bestehen.

Allerdings wird in der Literatur fast einhellig die Meinung vertreten, dass weder die Rechtspolitik noch die Rechtswissenschaft und Rechtsprechung die in den landesverfassungsrechtlichen Garantien angelegten Potenziale und Differenzierungschancen hinreichend genutzt haben. Für diesen sowohl unter föderalistischem als auch unter verfassungsrechtlichem Gesichtspunkt bedauerlichen Befund werden im Wesentlichen in ihrer Wirkungsweise unterschiedliche Ursachen angeführt.

Eine der Ursachen dafür, dass der einschlägigen Literatur zufolge, den Ländern der kardinale Bereich der Grundrechtsfortbildung zu entgleiten droht, wird neben den bis in die Gegenwart hineinreichenden und immer noch nicht vollständig beseitigten Unklarheiten bezüglich des Verhältnisses von Bundes- und Landesverfassungsrecht vor allem darin gesehen, dass die „selbstunitarisierende“



(Fischer-Lescano) Übernahme bundesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen und Positionen eigenständige Akzentuierungen auf Landesebene weitgehend verhindert hat.

Das lässt sich aber nicht von der bremischen Verfassung behaupten. Im Gegenteil: Man hat sich in Bremen dieser Haltung widersetzt. Lassen Sie mich das anhand von zwei Beispielen begründen.

Da ist einmal die Umsetzung der Gesetzgebung zur elektronischen Wohnraumüberwachung. In die Bremische Verfassung wurden nicht die in Art. 13 Abs. 7 GG weiteren Einschränkungsmöglichkeiten der Unverletzlichkeit der Wohnung übernommen, insbesondere auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung die in der Wohnung geführten Gespräche heimlich aufzuzeichnen. Die Beschränkung der Eingriffsmöglichkeiten durch Art. 14 Abs. 2 Satz 2 BremVerf ist grundrechtsfreundlicher und nach meiner Einschätzung eine Verschärfung mit Blick auf die grundgesetzlichen Regelungen (Art. 142) auch nicht zwingend geboten.

Ein zweites Beispiel ist Art. 12 Brem. Verf. Er ist ein Unikat. In Art. 12 Abs. 1 heißt es kurz und schnörkellos, dass „der Mensch höher steht als Technik und Maschine“. 1947 in die Brem. Verfassung aufgenommen, konkretisiert diese Formulierung die Achtung der Menschenwürde, die Selbstbestimmung und Autonomie des Einzelnen auch gegenüber technologischen Entwicklungen. Wie vorausschauend die Verfassungsformulierungen 1947 waren, zeigt sich besonders angesichts der damals nicht vorhersehbaren Digitalisierung, die alle Lebensbereiche durchdringenden, technischen Entwicklung. Die mit dem Begriff Künstliche Intelligenz bezeichneten Elemente haben das Potenzial, das Verhältnis zwischen Mensch und Maschine, zwischen Mensch und Technik nachhaltig zu verändern. Sprachassistenten, Pflegeroboter und Drohnen können sich zu mehr als zu Dienstleistern für Menschen entwickeln. Sogar die Erfinder und Förderer dieser Technologie, so unter anderem Elton Musk und Jaron Lanier, der Erfinder der virtuellen Realität, warnen inzwischen davor, nicht den Zeitpunkt der möglichen Dominanz der Künstlichen Intelligenz zu verpassen und rechtzeitig vorher einen Stopp einzulegen, wie immer das auch technisch gemacht werden kann. Sie fordern das, was auch mit Art. 12 Abs. 1 der Brem. Verfassung zum Ausdruck gebracht werden soll: einen ethischen Humanismus, digitale Werte, die sich an der Menschenwürde des Einzelnen orientieren. Technik muss dem Menschen dienen und darf sie nicht bevormunden. Das gilt für weitreichende staatliche Überwachungsmaßnahmen



genauso wie für die datenmäßige Ausforschung des Einzelnen in unglaublichem Ausmaß durch private Konzerne.

Nur inhaltlich konsequent sind die weiteren konkreten Regelungen zum Datenschutz, die auch in ihrer Formulierung einzigartig sind. Es wird zwar nicht ausdrücklich die Drittwirkung der Grundrechte erklärt, aber ein Schritt in die Richtung mit der Regelung getan, dass der Schutz der personenbezogenen Daten auch dann außerhalb des öffentlichen Bereichs zu gewährleisten ist, wenn Stellen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.

Die Brem. Verfassung enthält Freiheitsrechte als subjektive Anspruchsrechte, als objektive Wertordnung, die jedes staatliche Handeln bindet genauso wie die Verpflichtung des Staates, bei seinen Aufgaben der Achtung der Grundrechte gerecht zu werden. Gerade aber mit der aufgezeigten Betonung der Abwehrfunktion der Grundrechte gerät auch die Bremer Verfassung, vielleicht noch deutlicher als das Grundgesetz, in einen bemerkenswerten Gegensatz zur heutigen rechtspolitischen Praxis.

Einer Praxis nämlich, in der die Wehrhaftigkeit gegen die schleichende Aushöhlung unserer Grundordnung kaum noch in der Abwehr staatlicher Grundrechtseingriffe, sondern im Gegensatz dazu und immer häufiger darin gesehen wird, die verfassungsrechtlichen Hürden für staatliche Eingriffe in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger sukzessive abzusenken.

Dass dies hin und wieder mit der Existenz eines verfassungsimmanenten Grundrechts oder gar eines Supergrundrechts auf Sicherheit begründet wird, ist wohl eher einem in die Irre gelaufenen Zeitgeist als einer rechtswissenschaftlichen Einsicht zu verdanken.

Mit dem Grundrechtsschutz durch Grundrechtseingriff hat eine Rechtsfigur Hochkonjunktur, mit deren Hilfe die Weimarer Republik einst zu Tode geschützt wurde.

Eine Rechtsfigur, aus deren Gefährlichkeit und Versagen in Weimar man eigentlich die Lehren ziehen wollen. Dieser nicht auf die leichte Schulter zu nehmende Befund, verweist darauf, dass eine Verfassung, sei sie noch so gut und noch so wehrhaft, die Demokraten und nicht zuletzt die demokratische Politik nicht



von der Aufgabe und Pflicht entbinden kann, die grundrechtswahrenden Potenziale der Verfassung in der politischen Praxis wirklich zur Geltung zu bringen.

Es bedarf also nicht nur der Wehrhaftigkeit der verfassten Demokratie, sondern es bedarf der wehrhaften Demokraten. Wir brauchen Demokraten, die sich bewusst sind, dass allein die Wertbindung der Demokratie, wie sie im Grundgesetz und der Bremischen Verfassung als Ewigkeits- und Wesensgehaltsgarantie verankert ist, die formal-demokratische Grundordnung Weimarer Prägung in die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik verwandeln konnte. Wir brauchen Demokraten, die, anders als so manche Regierungschefs auch westlicher Staaten, wissen, dass es diese *freiheitliche demokratische Grundordnung* ist, die die Demokratie davor bewahrt, in eine Despotie der Mehrheit umzuschlagen.

Und wir brauchen Demokraten, die ihre Zuneigung zu und ihren Respekt vor dem Staat, in dem sie leben, in einem Patriotismus zum Ausdruck bringen, der sich nicht eines irrationalen ethnisch völkischen Nationalismus bedient, sondern auf die rechtsstaatliche, demokratische, sozial- und bundesstaatliche Verfasstheit unseres Gemeinwesens bezogen ist. Kurz, sehr geehrte Damen und Herren, wir brauchen Verfassungspatrioten.

*„Wenn mich die Geburt oder meine freie EntschlieÙung mit einem Staate vereini- gen, dessen heilsamen Gesetzen ich mich unterwerfe, Gesetzen, die mir nicht mehr von meiner Freiheit entziehen, als zum Besten des ganzen Staates nötig ist, alsdann nenne ich diesen Staat mein Vaterland.“* Es ist der in diesen Sätzen des Philosophen der Berliner Aufklärung namens Thomas Abbt zum Ausdruck kommende Patriotismus, den wir brauchen.

Ein Patriotismus, in dem, so der Nestor der deutschen Politologie, Dolf Sternberger, *„ein ausschließlich politischer, genauer gesagt: ein verfassungspolitischer Vaterlandsbegriff zum reinen Ausdruck kommt, in dem einzig von den Gesetzen des Staates und der Freiheit der Person, nicht aber von Volk und Land die Rede ist“*.

Dies ist genau jener selbstbewusste Patriotismus, mit dem wir den Problemen mit der Integration von Menschen ausländischer Herkunft, den Problemen des Terrorismus und nicht zuletzt auch den Problemen mit den neuen Nationalismen entgegentreten sollten.



Deshalb, sehr geehrte Damen und Herren, wäre es ein hehres Ziel der Länder, Verfassungspatriotismus zum zentralen Gegenstand politischer Bildung zu erheben.

Wenn und solange wir an gesellschaftlichem Zusammenhalt überhaupt interessiert und nicht bereit sind, eine zunehmende Fragmentierung der Gesellschaft mit allen ihren Konsequenzen in Kauf zu nehmen, bleibt nur die Möglichkeit, einen auf die republikanische, freiheitliche und demokratische Verfassung abstellenden, in den Herzen und Köpfen möglichst aller Bürgerinnen und Bürger verankerten Verfassungspatriotismus zu befördern.

Dass dieser Patriotismus als Bildungsziel sehr viel mehr und Substanzielleres ist, als bloße Kenntnisse über unsere dokumentierte Verfassung zu vermitteln, liegt auf der Hand. Verfassungspatriotismus als Bildungsziel ist nicht geschichtslos. Verfassungspatriotismus als Bildungsziel muss die Verfassung mit all ihren freiheitlichen, demokratischen, grundrechtlichen, institutionellen und prozeduralen Implikationen als Ausfluss eines lang dauernden, vor Gefährdungen nach wie vor nicht gefeiten und für Fortentwicklungen offenen politisch-kulturellen Prozesses begreifen und begreiflich machen.

Lassen sie mich, sehr geehrte Damen und Herren, mein Plädoyer für den Verfassungspatriotismus mit einem Zitat seines geistigen Urhebers, Dolf Sternberger, beschließen: „Der Zweck der Verfassung“, so sagt Sternberger, „ist die Freiheit. Und Freiheit herrscht in einem Gemeinwesen dann, wenn dieses seinen Angehörigen nicht bloß individuelle Freiheit gewährt bis zur Grenze des Gesetzes, sondern wenn es Freiheit selber schafft, bildet, hütet, verteidigt und lehrt.“ In diesem Sinne verdient die Bremische Verfassung auch 70 Jahre nach ihrem Inkrafttreten ausgiebig belobigt und gefeiert zu werden.

Es gilt das gesprochene Wort.

Foto und Gestaltung: Bürgerschaftskanzlei

