Oliver Lepsius - 24. September 2025

Werte- und Verfassungswandel

Eine Entwicklungsoffenheit tut jeder Verfassung gut

Wertewandel ist ein gesellschaftliches Dauerphänomen. Natürlich teilt eine Gesellschaft im Jahr 2025 nicht mehr alle Werte des Jahres 1950, auch nicht mehr diejenigen des Jahres 1990. Wie aber soll eine Verfassung mit diesem Umstand umgehen? Soll sie den jeweiligen Wertewandel in ihren Text aufnehmen, also entsprechend geändert werden? Wann wäre der richtige Zeitpunkt dafür? In der kollektiven Erinnerung hält sich bisweilen die Vorstellung, die deutsche Einheit wäre der richtige Zeitpunkt für eine neue, gesamtdeutsche Verfassung gewesen. Gelegentlich kann man auch den Vorwurf lesen, das Volk habe über das Grundgesetz nie abgestimmt, weshalb ihm die direkte Legitimation fehle. Wie dynamisch und wandelbar soll eine Verfassung also sein?

Fragen wir zunächst, was mit einer Volksabstimmung über die Verfassung gewonnen wäre. Verfassungen müssen nicht vom Volk durch eine Abstimmung in Kraft gesetzt werden. Die US-amerikanische Verfassung ist genauso wenig vom Volk beschlossen worden wie die Weimarer Reichsverfassung. Der Legitimation des Grundgesetzes hätte eine Volksabstimmung 1949 nicht gedient, denn sie wäre nur eine Abstimmung der Westdeutschen gewesen und als Abstimmung über die deutsche Teilung empfunden worden. Hätte man sie dann nicht 1990 gesamtdeutsch nachholen sollen? In der Demokratie freilich sind Wahlen auf ihre Wiederholbarkeit angelegt. Aus Wahlen entstehen Mehrheiten, und warum sollte sich eine Mehrheit auf Kosten der bei der Wahl Unterlegenen auf Ewigkeit behaupten können? Die Minderheit muss jedenfalls die Chance haben, zur Mehrheit werden zu können. Deswegen müssen Wahlen wiederholt werden, in der Regel nach vier oder fünf Jahren. Würde man über die Verfassung abstimmen, so würden nach einer bestimmten Zeit die Nachgeborenen reklamieren, auch einmal über die Verfassung abstimmen zu dürfen. Sonst stellte sich die Frage, warum sich die Gegenwärtigen einem Regelsystem unterwerfen sollen, dem am Ende nur noch Tote zugestimmt haben. Eine Volksabstimmung erhöht daher die Legitimation nur kurzfristig. Je mehr Zeit verstreicht, desto größere Probleme wirft sie auf, wenn sie nicht wiederholt wird.

Was wäre unter diesen Bedingungen mit einer gesamtdeutschen Abstimmung über die Verfassung im Zeitkontext der deutschen Einheit heute gewonnen? Nach 35 Jahren könnten wir dieser Abstimmung keine Legitimationswirkung mehr zusprechen; im Gegenteil, wir müssten verlangen, erneut abstimmen zu dürfen. Das aber unterminierte die Legitimation einer Verfassung, denn eine solche Abstimmung müsste dann grundsätzlich in generationellen Abständen, also etwa alle 30 Jahre erfolgen. Der Idee der Verfassung ist das gerade nicht zuträglich, ganz unabhängig von der Frage, wie man mit der Verfassung im Jahr 29 nach der letzten Abstimmung umginge. Warum aber soll man dann eine Verfassung akzeptieren, an deren Entstehung man nicht mitgewirkt hat? Diese Frage stellte sich nicht nur den Ostdeutschen im Jahr 1990. Sie stellt sich auch heute, sie stellt sich grundsätzlich.

Das Grundgesetz gibt auf diese Frage zwei Antworten. Antwort eins: Die Verfassung kann jederzeit in einem qualifizierten Verfahren mit Zweidrittelmehrheiten im Bundestag und Bundesrat geändert werden. Und das passiert häufig. Meist handelt es sich um Kompetenz- oder Finanzfragen. Man denke etwa an das Sondervermögen, mit dem die Schuldenbremse – ihrerseits das Produkt einer Verfassungsänderung – umgangen werden kann.

Die Änderbarkeit macht aus dem Grundgesetz jedenfalls eine entwicklungsoffene Verfassung. Und das war 1949 genau so bezweckt, denn man wollte zunächst ja nur ein Provisorium errichten, dachte von Anfang an also an die Änderbarkeit und Fortentwicklung bis hin zur Neuschöpfung. Antwort zwei: Die Verfassung muss und will interpretiert werden. Ein Großteil an »Verfassungswandel« erfolgt gar nicht in Gestalt einer textlichen Veränderung, sondern durch interpretatorische Fortentwicklung. Dafür ließen sich zahlreiche Beispiele finden: 1949 gab es kein Fernsehen, und dieses Wort findet sich bis heute nicht im Grundgesetz. Folglich wurde die Rundfunkfreiheit so interpretiert, dass sie Fernsehen nicht nur einschloss, sondern dabei auch die besondere Suggestion berücksichtigt, die Bilder auf Menschen ausüben. Das Grundgesetz kannte auch keine EDV, und doch ließ sich das Persönlichkeitsrecht als Datenschutzgrundrecht (»Recht auf informationelle Selbstbestimmung«) interpretieren. Das Grundgesetz schützt die Ehe nicht als Fortpflanzungs-, sondern als Versorgungsgemeinschaft, worunter dann auch gleichgeschlechtliche Partnerschaften fallen.
Verfassungsinterpretation ist das vordringliche Mittel, mit dem sich ein gesellschaftlicher Wertewandel in Verfassungsrecht umsetzt. Der Vorteil liegt übrigens auch darin, dass in diesen Fortentwicklungsprozess die Gesellschaft direkt einbezogen ist, während bei einer Verfassungsänderung ganz bestimmte Organe handeln müssen. Verfassungsinterpretation ist zunächst eine Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, das hier aber auch die Funktion eines Moderators übernimmt. Denn Interpreten sind nicht nur Organe, sondern letztlich wir alle.

Wenn wir auf die Zeit der deutschen Einheit zurückblicken, dann sehen wir, wie beide Prozesse, Wandel durch Verfassungsänderung und Wandel durch Verfassungsinterpretation, wirkten und weiterwirken. 1992 wurde als Auftrag aus dem Einigungsvertrag eine gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat eingesetzt. Die dort diskutierten Reformvorschläge ließen sich weniger nach Ost und West aufteilen, sondern folgten eher einer Herkunft von Links und Rechts. Von linker Seite propagierte man insbesondere die Einführung direktdemokratischer Verfahren. Breiten Raum nahmen auch Forderungen nach sozialen Grundrechten ein. Beides fand nicht die nötige Zweidrittelmehrheit – war damit aber nicht vom Tisch: Die neu entstehenden Länderverfassungen setzten viele dieser Vorschläge um. Sucht man direktdemokratische Verfahren oder soziale Grundrechte, findet man sie in fast allen Landesverfassungen – auch jenen im Westen. Eine große Errungenschaft der damaligen Reformkommission war das Staatsziel Umwelt- und Tierschutz, wie auch der Auftrag, die tatsächliche

Gleichberechtigung von Mann und Frau durchzusetzen und bestehende Nachteile von Frauen zu beseitigen.

Bemerkenswerterweise fanden Änderungsvorschläge, mit denen vorherige Verfassungsinterpretationen als Verfassungstext übernommen werden sollten, keine Mehrheit. So scheiterte etwa der Vorstoß, das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu einem eigenständigen Datenschutzgrundrecht weiterzuentwickeln. Auch vielfältigen Wünschen nach Staatszielbestimmungen, Kinderrechten, der Verankerung von Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn wurde im Ergebnis nicht entsprochen. Das Signal, das die Verfassungskommission aussendete, lautete, dass gerade Fragen des Wertewandels nicht durch explizite Verfassungsänderungen nach den Überzeugungen eines Jahres X im Text abgebildet werden sollen, was sie ja auch auf diesen Stand zementiert hätte. Sie sollten dem offeneren und dynamischen Interpretationsprozess überlassen bleiben. Insofern war die damals geübte Zurückhaltung keine verpasste Chance, weil sie der weiteren Verfassungsinterpretation Raum ließ und nicht durch Vorfestlegungen einengte. Viele der seinerzeit nicht umgesetzten Vorschläge stimulierten die weiteren Debatten, man denke nur an die schrittweise gesetzliche Einführung der »Ehe für alle«, die vom Bundesverfassungsgericht als gesellschaftlich-parlamentarischer Wertewandel respektiert wurde. Und man denke umgekehrt an die inzwischen verflogene Euphorie, mit der über direktdemokratische Verfahren gesprochen wurde. Sie sind heute auch im linken Spektrum kein Thema mehr.

Es spricht freilich insgesamt grundsätzlich für das hohe Ansehen des Grundgesetzes und die von ihm ausgehende Selbstbindung, dass die unterschiedlichsten gesellschaftlichen Gruppen regelmäßig ihre Wertvorstellungen explizit in der Verfassung verankert sehen wollen. Verfassungshoffnungen und Verfassungserwartungen sind ein großes Kapital, das unsere Verfassung auszeichnet. Man muss aber auch die Grenzen sehen: Erfüllte die Verfassung alle Wünsche, wäre sie ein Selbstbedienungsladen, von dem dann gerade nicht mehr die bezweckte Integration der unterschiedlichen Wertsphären erwartet werden kann. Über das Gute, Vernünftige, Menschliche, Ethische muss in einer Gesellschaft immer wieder gerungen werden, und die politischen Institutionen sind mit ihrer Normerzeugung dafür die richtigen Orte. Eine Verfassung kann gerade dann als Wertekonsens empfunden werden und einen Wertewandel begleiten, zertifizieren, ihn aber auch bremsen (es kann ja auch in der Gesellschaft ein Werteverfall um sich greifen), wenn sie in einer Distanz zu den politischen Wünschen steht und auch dem Populismus nicht das Wort redet. Verfassungsrechtliche Enthaltsamkeit stimuliert jedenfalls gesellschaftliche und politische Diskurse. Dadurch stärkt die Verfassung ihre Interpretierbarkeit, was wiederum eine Gesellschaft diskursiv ermächtigt.

Der gesellschaftliche Wertewandel findet bekanntlich ständig statt. Ihn zu bestimmten Zeitpunkten zu kodifizieren, würde dem Prozess einer dynamischen

Oliver Lepsius - 24. September 2025

Verfassungsinterpretation, an dem wir alle teilhaben, nicht helfen. Immer wieder zeigt sich, welche nachteiligen Effekte entstehen, wenn ein einmaliger politischer Konsens als Verfassungsänderung implementiert wird und dann, Jahre später, auf veränderte Zeitumstände trifft. Die Einführung der strengen Schuldenbremse im Jahr 2008 konnte die finanziellen Handlungszwänge, die in den 2020er Jahren entstanden, natürlich nicht vorhersehen: Unterstützungsleistungen in der Coronapandemie; Wettmachen des Investitionsrückstandes, den die Privatisierungen während des Neoliberalismus verursacht haben; das Ende der Friedensdividende und die militärische Verteidigung des Völkerrechts. Verfassungsänderungen engen jedenfalls den politischen Handlungsspielraum ein. Ein Volk, das seine Verfassung als Wertgrundlage optimieren will, reduzierte seine eigene demokratische Handlungsfähigkeit.

Wertewandel und Verfassungsänderung: Das ist daher ein zweischneidiger Prozess: Die Idee der Verfassung freut sich über das gesellschaftliche Vertrauen. Die Praxis der Demokratie freut sich, wenn sie handlungsfähig und wandelbar bleibt. Rückblickend ist, denke ich, von 1990 bis 2025 die Balance zwischen der Beständigkeit der Verfassung und der Handlungsfähigkeit des politischen Systems im Großen und Ganzen gelungen. Jedenfalls konnte sich das Grundgesetz nicht über mangelnde Aufmerksamkeit beklagen, und wer heute Änderungen vermisst oder Chancen beklagt, sollte sich umgekehrt am dynamischen, demokratischen Mehrwert freuen, den eine Enthaltsamkeit bewirkt.

Dieser Text ist zuerst erschienen in Politik & Kultur 10/2025.

Copyright: Alle Rechte bei Deutscher Kulturrat