

Die deutsche Verfassungsgeschichte im 20. Jahrhundert kennt tiefe Zäsuren, die durch Weimar, Bonn und Berlin markiert werden. Weimar steht für das Scheitern einer parlamentarischen Demokratie, Bonn für das erfolgreiche Modell einer wehrhaften Demokratie und Berlin für die Bewährung dieser Demokratie, deren rechtliches Fundament, das Grundgesetz, auch die Überwindung der deutschen Teilung ermöglichte. Heinrich August Winkler, einer der führenden deutschen Zeithistoriker, diskutiert den historischen Ort des Grundgesetzes in der deutschen Geschichte und geht dabei auch auf die Gefahren ein, die der demokratischen Legitimität der Bundesrepublik durch die Verselbständigung der Exekutivgewalt im europäischen Einigungsprozeß drohen.

Heinrich August Winkler

Weimar, Bonn, Berlin

Zum historischen Ort des Grundgesetzes

Die „demokratischste Demokratie der Welt“

Der kalendarische Zufall hat den Deutschen im Jahr 2009 gleich drei Anlässe beschert, sich an deutsche Verfassungen zu erinnern: Der 28. März ist der 160. Jahrestag der Frankfurter Paulskirchenverfassung, der 23. Mai der 60. Jahrestag des Bonner Grundgesetzes und der 11. August der 90. Jahrestag der Weimarer Reichsverfassung. Die Reichsverfassung von 1849 blieb bekanntlich ein Stück Papier, aber sie war nicht folgenlos: Einige der in ihr verkündeten Grundrechte sind 70 Jahre später von der Weimarer Verfassung und abermals 30 Jahre später vom Grundgesetz mehr oder minder wortgleich übernommen worden. Die Verfassung des Deutschen Kaiserreiches von 1871 kannte zwar keine Grundrechte, aber auch sie griff etwas Wesentliches vom Werk der Paulskirche auf: Im Bismarckreich galt das allgemeine, gleiche und direkte Reichstagswahlrecht für Männer, die das 25. Lebensjahr vollendet hatten – das Wahlrecht, auf das sich die deutsche Nationalversammlung nach harten Auseinandersetzungen am 27. März 1849 verständigt hatte.

Mit dem Stichwort „Wahlrecht“ wird ein Sachverhalt berührt, der wie kein zweiter die Verfassungs- und die politische Geschichte Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert geprägt hat: die Ungleichzeitigkeit des deutschen Demokratisierungsprozesses. Dieser Prozeß ist gekennzeichnet durch eine im europäischen Maßstab frühe Einführung eines demokratischen Wahlrechts und die späte Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems.

Ein parlamentarisches System hätte der „Geschäftsgrundlage“ des Kaiserreichs, einem Vertrag zwischen Preußen und den anderen Einzelstaaten, widersprochen: Der Reichstag, die Volksvertretung, *durfte* nicht zum ausschlaggebenden Verfassungsorgan aufsteigen. Ebendiese Rolle fiel dem Reichstag dann doch zu, aber erst in letzter Stunde – im Zeichen der militärischen Niederlage Deutschlands im Ersten Weltkrieg. Die „Oktoberreform“ von 1918, die den Reichskanzler vom

Vetruen des Reichstags abhängig machte, war das Ergebnis des Zusammenwirkens gegensätzlicher Kräfte: einerseits der Obersten Heeresleitung, die die Verantwortung für den unvermeidbar gewordenen Waffenstillstand und den Friedensvertrag auf die friedenswilligen Mehrheitsparteien des Reichstags, die Sozialdemokraten, das katholische Zentrum und die linksliberale Fortschrittliche Volkspartei, abwälzen wollte, und andererseits der genannten Parteien, die sich von einer Parlamentarisierung Deutschlands mildere Friedensbedingungen der Siegermächte erhofften.

Das Zusammentreffen von Niederlage und Parlamentarisierung bedeutete die denkbar schwerste psychologische Vorbelastung der ersten deutschen Demokratie, der Republik von Weimar. Für die nationalistische Rechte war es fortan ein Leichtes, die Demokratie als die Staatsform der westlichen Siegermächte, mithin als ein undeutsches System, zu denunzieren. Im Spätjahr 1918 waren die meisten Deutschen freilich noch nicht dieser Meinung. Sie widersetzten sich der Abschaffung der alten Ordnung nicht, da diese im Krieg ihr Ansehen weitgehend eingebüßt hatte und das Militär, ungeachtet der offiziell beschlossenen Parlamentarisierung, weiterhin Politik auf eigene Faust machen konnte.

Nach dem Sturz der Monarchie im November 1918 lag der Ruf nach baldigen Wahlen zu einer Verfassunggebenden Nationalversammlung förmlich in der Luft. In einem Land wie Deutschland, das seit rund einem halben Jahrhundert das allgemeine gleiche Männerwahlrecht auf Reichsebene kannte, konnte es 1918/19 nur um *mehr* Demokratie gehen: um das Frauenwahlrecht, die Demokratisierung des Wahlrechts in den Einzelstaaten, Kreisen und Gemeinden, die volle Durchsetzung des Prinzips der parlamentarischen Verantwortlichkeit auf allen Ebenen. Weil dem so war, fiel die deutsche Revolution von 1918/19 so „gemäßigt“ aus. Hinter der radikalen Alternative, wie sie die äußerste Linke propagierte, der „Diktatur des Proletariats“ unter dem Etikett „Alle Macht den Räten“, stand nur eine kleine zum revolutionären Bürgerkrieg entschlossene Minderheit. Was die große Mehrheit wollte, drückte sich am 19. Januar 1919 im Ergebnis der Wahlen zur Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung aus: Es war de facto ein Plebiszit für eine Koalition der bisherigen Mehrheitsparteien des kaiserlichen Reichstags.

Das Werk der „Weimarer Koalition“ aus Sozialdemokraten, Zentrum und Deutscher Demokratischer Partei, der Erbin der Fortschrittlichen Volkspartei, war die Weimarer Reichsverfassung. Der sozialdemokratische Reichsinnenminister Eduard David erklärte nach ihrer Annahme durch die Nationalversammlung am 31. Juli 1919 stolz, nirgends in der Welt sei die Demokratie konsequenter durchgeführt als in dieser Verfassung; Deutschland sei jetzt die „demokratischste Demokratie der Welt“¹. Es waren vor allem die Elemente direkter Demokratie, die den Minister zu solchen Superlativen veranlaßten: das Volksbegehren, der Volksentscheid sowie, noch wichtiger, die Direktwahl des Reichspräsidenten durch das Volk.

¹ Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung. Stenographischer Bericht, Bd. 329, S. 219.

Die meisten Deutschen waren zu jener Zeit weniger euphorisch. Die Weimarer Verfassung wurde von den Zeitgenossen mehr hingegenommen als angenommen. Da sie nur ein Kompromiß sein konnte, war auch keine der drei Parteien, die ihr zugestimmt hatten – die Sozialdemokratie, die Deutsche Demokratische Partei und das Zentrum – ganz mit ihr zufrieden. Zu einem Symbol der Republik wurde sie erst im Gefolge von Haßkampagnen und Gewalttaten der radikalen Rechten. Sie machten den staatstragenden Parteien bewußt, daß der Kampf um die Verfassung mit ihrer Verabschiedung nicht beendet, sondern nur in eine neue Phase getreten war. Knapp ein Jahr nach der Verabschiedung der Reichsverfassung verloren die drei Verfassungsparteien bei der ersten Reichstagswahl der Republik im Juni 1920 die Mehrheit. Die Verfassung war noch nicht einmal elf Jahre in Kraft, da wurde die parlamentarische Demokratie zugunsten eines Präsidialsystems aufgegeben, das seinerseits keine drei Jahre alt wurde. Der 30. Januar 1933, der Tag der Machtübertragung an Hitler, markiert das definitive Ende der ersten deutschen Demokratie. Und nicht erst seit jenem Tag wird darüber gestritten, ob nicht wichtige Gründe für das Scheitern der Weimarer Republik in ihrer Verfassung selbst lagen.

Die Frage muß bejaht werden. Die starke Stellung des Reichspräsidenten, die Kehrseite seiner demokratischen Legitimation durch das Volk, hat viele Parlamentarier schon frühzeitig dazu verleitet, sich dem unbequemen Kompromißzwang von Koalitionsregierungen zu entziehen und die Verantwortung nach „oben“, auf den Reichspräsidenten, abzuschieben, der im nicht genau definierten Krisenfall auf die umfassenden Notstandsvollmachten des Artikels 48 zurückgreifen und als Ersatzgesetzgeber auftreten konnte. Vom Sommer 1930 ab wurde Deutschland mit Hilfe von Notverordnungen nach dieser „Reserveverfassung“ regiert. Der Reichstag hatte als Gesetzgebungsorgan fortan sehr viel weniger Einfluß als zur Zeit der konstitutionellen Monarchie vor dem Oktober 1918.

Die Selbstausschaltung des Reichstags verstärkte die politische Radikalisierung, und niemand artikulierte den Massenprotest so wirkungsvoll wie die Nationalsozialisten. Hitler konnte seit 1930 an beides appellieren: an die verbreiteten Ressentiments gegenüber der parlamentarischen Demokratie, die inzwischen ja tatsächlich gescheitert war, und an den seit Bismarcks Zeiten verbrieften Teilhabeanspruch des Volkes in Gestalt des allgemeinen Wahlrechts, der durch die Präsidialregierungen der späten Weimarer Republik weithin um seine Wirkung gebracht wurde. Hitler wurde mithin zum Hauptnutznießer jener Ungleichzeitigkeit des deutschen Demokratisierungsprozesses, von der bereits die Rede war: der frühen Demokratisierung des Wahlrechts und der späten Parlamentarisierung des Regierungssystems.

Zwangsläufig aber war der Weg vom Präsidialsystem zur nationalsozialistischen Diktatur nicht. Es bestand keine Notwendigkeit für jene fatale Weichenstellung vom Mai 1932, durch die sich die deutsche Staatskrise dramatisch zuspitzte: die Entlassung des von den Sozialdemokraten parlamentarisch tolerierten bürgerlichen Minderheitskabinetts des Zentrums politiklers Heinrich Brüning und die Berufung einer Rechtsregierung, des „Kabinetts der Barone“ unter Franz von Papen. Der Übergang vom gemäßigten zum autoritären Präsidialsystem war ver-

bunden mit der Auflösung des im September 1930 gewählten Reichstags, dessen Legislaturperiode erst im Herbst 1934 geendet hätte. Die Neuwahl vom 31. Juli 1932 brachte einen überragenden Wahlsieg der Nationalsozialisten, aber keine Rechtsmehrheit. Zusammen verfügten die beiden totalitären Parteien, die Nationalsozialisten und die Kommunisten, über eine negative Mehrheit. Der Reichstag fiel damit als konstruktives Verfassungsorgan aus. Der Staatsrechtler Johannes Heckel sprach im Herbst 1932 von einem Zustand der „Verfassungslähmung“ und vom „Verfassungsnotstand“².

Von den damals diskutierten Auswegen aus der Krise schloß eine einen offenen Bruch der Verfassung ein: die neuerliche Auflösung des Reichstags, verbunden mit dem Aufschub von Neuwahlen über die verfassungsmäßige Frist von 60 Tagen hinaus. Diese Lösung wurde vom Reichspräsidenten und der Reichsregierung ernsthaft erwogen, aber aus Furcht vor einem Bürgerkrieg schließlich verworfen. Ein die Verfassung weniger offenkundig verletzender Ausweg hätte darin bestehen können, einen vom Reichstag gestürzten Reichskanzler geschäftsführend im Amt zu belassen. Auch diese, von Theoretikern und Praktikern empfohlene Lösung kam nicht zum Zuge. Stattdessen entschied sich Reichspräsident von Hindenburg im entscheidenden Augenblick, im Januar 1933, für den vermeintlich weniger gefährlichen Weg eines numerisch von den Konservativen dominierten Kabinetts mit dem Mann an der Spitze, dem er zweimal, im August und im November 1932, öffentlich die Eignung für das Amt des Reichskanzlers abgesprochen hatte: Adolf Hitler.

Bonn und die Lehren aus Weimar

Im Juli 1932, als die deutsche Verfassungskrise ihrem Höhepunkt zustrebte, legte der Staatsrechtler Carl Schmitt, damals noch kein Parteigänger der Nationalsozialisten, seine Schrift „Legalität und Legitimität“ vor. Ihrer Kernthese zufolge zerfiel die Weimarer Verfassung in zwei Verfassungen: den Grundrechtsteil, den Schmitt als substanzhaft und wertbestimmt charakterisierte, und den organisatorischen Hauptteil, der formal und wertfrei sei, geprägt durch einen „inhaltlich indifferenten, selbst gegen seine eigene Geltung neutralen, von jeder materiellen Gerechtigkeit absehenden Legalitätsbegriff“ und infolgedessen neutral „bis zum Selbstmord“. Nur unter günstigen Bedingungen hätten beide Teile nebeneinander bestehen können. Inzwischen sei aber der Hauptteil von den Staatsorganen selbst außer Kraft gesetzt worden, während der Grundrechtsteil weiterhin gelte. Dieser eigentliche Teil der Verfassung lasse sich nur noch retten, wenn der organisatorische Teil preisgegeben werde. Im Namen seiner höheren, plebiszitären „Legitimität“ durfte der Reichspräsident, der eigentliche „Hüter der Verfassung“, somit der bloß formalen „Legalität“ des pluralistischen Parteienstaates den Kampf ansagen und sie überwinden³.

² Vgl. Johannes Heckel, Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand mit besonderer Rücksicht auf das Budgetrecht, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge 22 (1932), S. 257–338.

³ Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, Berlin 1932, S. 32 u. S. 50.

Als 16 Jahre später, im September 1948, der Parlamentarische Rat in Bonn zusammentrat, um das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland auszuarbeiten, wurde Carl Schmitt nur selten zitiert, aber er war allgegenwärtig. In vieler Hinsicht stellten die Bonner Verfassungsschöpfer Schmitts Weimarer Positionen auf den Kopf – etwa wenn sie sich für eine konsequent repräsentative und gegen eine plebiszitäre Demokratie, für ein Staatsoberhaupt mit überwiegend repräsentativen Funktionen und gegen einen präsidialen und für einen gerichtsförmigen „Hüter der Verfassung“ in Gestalt des Bundesverfassungsgerichts entschieden. Aber was die Gegnerschaft zum Weimarer Wertrelativismus anging, waren die Väter und Mütter des Grundgesetzes gelehrige Schmittianer – freilich mit einer wichtigen Einschränkung: Sie dachten naturrechtlich und sahen in der von Schmitt verkündeten existentiellen „Entscheidung“ keinen Selbstzweck. Sie waren Normativisten und keine Dezionisten.

Schon der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee hatte im August 1948 eine Verwirkung der politischen Grundrechte für den Fall vorgesehen, daß jemand sie zum „Kampf gegen die freiheitliche und demokratische Grundordnung“ mißbrauchte. Die Begründung klang wie ein fernes Echo auf Schmitts „Legalität und Legitimität“: „Es bedarf keiner Darlegung, daß jede Demokratie, die in diesem Punkt achtlos ist, in Gefahr steht, selbstmörderisch zu werden.“⁴ Der sozialdemokratische Abgeordnete Carlo Schmid forderte am 8. September 1948 im Plenum des Parlamentarischen Rats den „Mut zur Intoleranz denen gegenüber [...], die die Demokratie gebrauchen wollen, um sie umzubringen“. Sein Fraktionsfreund Walter Menzel schloß sich tags darauf Schmidts Plädoyer mit den Worten an, „daß wir es nicht noch einmal dulden dürften, die Demokratie durch die Mittel der Demokratie zerstören zu lassen“. Der CSU-Abgeordnete Josef Schwalber urteilte am gleichen 9. September, die Weimarer Verfassung, von ihren Anhängern als die beste und demokratischste Verfassung in der Welt gelobt, sei so demokratisch gewesen, „daß sie sogar den Feinden des Staates die gleichen, wenn nicht mehr Rechte einräumte als den Freunden der Verfassung. Sie war so freiheitlich, daß sie den Gegnern der Freiheit und Demokratie die Plattform bot, um auf legalem Wege beide zu vernichten.“⁵

Die Väter und Mütter der Weimarer Reichsverfassung hätten normative Vorgaben, wie Carlo Schmid, Menzel und Schwalber sie postulierten, als Rückfall in den Obrigkeitsstaat empfunden. Der Logik der Demokratiegründung von 1919 entsprach es, dem Prinzip der Volkssouveränität Geltung zu verschaffen. Folglich glaubte der Verfassungsgeber, dem Mehrheitswillen keine konstitutionellen Zügel anlegen zu dürfen. Der Bonner Parlamentarische Rat war drei Jahrzehnte später in einer radikal anderen Situation als die Verfassungsgebende Deutsche Nationalversammlung in Weimar. Er konnte auf die Erfahrungen einer gescheiterten parlamentarischen Demokratie und einer von außen niedergeworfenen totalitären

⁴ Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearb. von Peter Bucher, Boppard 1981, S. 516.

⁵ Ebenda, Bd. 9: Plenum, bearb. von Wolfram Werner, Boppard 1996, S. 36 (Schmid), S. 72 (Menzel) u. S. 93 (Schwalber).

Diktatur zurückblicken und gleichzeitig, in der Sowjetischen Besatzungszone, den Aufbau einer neuen Diktatur beobachten. Vor diesem Hintergrund lag nichts näher als der Versuch, einen anderen Typ von Demokratie zu entwickeln als den, der nach 1930 Schiffbruch erlitten hatte.

Die Verwirkung von Grundrechten, das Verbot verfassungswidriger Parteien durch das Bundesverfassungsgericht, die „Ewigkeitsklausel“ des Artikels 79, Absatz 3, der eine Änderung des Grundgesetzes für unzulässig erklärt, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Grundrechtsartikeln niedergelegten Grundsätze berührt werden: Das waren einige der Vorkehrungen, die der Parlamentarische Rat traf, um aus der Bundesrepublik Deutschland eine wertorientierte und wehrhafte Demokratie zu machen. Die Weimarer Erfahrungen schlugen sich in Bindungen des Gesetzgebers und Einschränkungen des Wählerwillens nieder, wie sie es wohl in keiner anderen demokratischen Verfassung gibt. Mehrheiten dadurch vor sich selber zu schützen, daß bestimmte unveräußerliche Werte und freiheitssichernde Institutionen ihrem Willen entzogen werden: Diese Entscheidung des Verfassungsgebers setzte die Erfahrung voraus, daß Mehrheiten so fundamental irren können, wie die Deutschen sich geirrt hatten, als sie 1932 mehrheitlich für Parteien stimmten, die ihre Demokratiefeindschaft offen zur Schau trugen.

Weimarer Erfahrungen entsprach auch die Einsicht, daß nur ein funktionstüchtiges parlamentarisches System einen demokratischen Legitimitätsglauben zu bewirken vermag. Deshalb sorgte der Parlamentarische Rat dafür, daß parlamentarische Mehrheiten ihre Verantwortung nicht mehr auf das Staatsoberhaupt abschieben und einen Regierungschef nur noch durch ein „konstruktives Mißtrauensvotum“, also die Wahl eines Nachfolgers, stürzen konnten. (Genau dies hatte, wenn auch vergeblich, der sozialdemokratische Jurist Ernst Fraenkel im Dezember 1932 in einem aufsehenerregenden Aufsatz in der Zeitschrift „Die Gesellschaft“ gefordert.)⁶ Die Weimarer Verfassung hatte es zugelassen, daß der vom Volk direkt gewählte Reichspräsident in der Lage war, eine höhere Legitimität für sich zu beanspruchen als das in Parteien gespaltene Parlament: *volonté générale* versus *volonté de tous*, um es in der Begrifflichkeit von Jean-Jacques Rousseau auszudrücken. Das Bonner Grundgesetz stärkte die parlamentarisch verantwortliche Regierung und namentlich den vom Bundestag gewählten Bundeskanzler, um zwei Gefahren entgegenzuwirken: der opportunistischen Versuchung der Parteien und der „bonapartistischen“ Versuchung des Staatsoberhauptes.

Von der ersten deutschen Demokratie unterschied sich die zweite auch in anderer Hinsicht. Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung waren fortan uneingeschränkt an die Grundrechte gebunden, die, anders als in der Weimarer Republik, unmittelbar geltendes Recht waren, also nicht bloß programmatische Bedeutung hatten, und in der Folgezeit im Bundesverfassungsgericht

⁶ Vgl. Ernst Fraenkel, Verfassungsreform und Sozialdemokratie, in: Die Gesellschaft 9 (1932/II), S. 484–500.

einen Beschützer fanden, wie es ihn auf so wirksame Weise noch nie zuvor in der deutschen Geschichte gegeben hatte. Im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung durfte das Grundgesetz auch nur noch durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich änderte oder ergänzte. Abweichungen von der Verfassung, die der Gesetzgeber mit verfassungsändernder Mehrheit beschloß, ohne die Verfassung formell zu ändern, waren mithin nicht mehr möglich. Beim Nein zu plebisitären Formen von Demokratie wie Volksbegehren und Volksentscheid spielte freilich nicht nur die Erinnerung an Weimar eine Rolle, sondern mindestens ebenso sehr die Furcht, die Kommunisten könnten sich, unterstützt von der sowjetischen Besatzungsmacht im anderen Teil Deutschlands, dieser Instrumente auf demagogische Weise für ihre Zwecke bedienen.

Bonn wurde auch deswegen nicht Weimar, weil es Weimar gegeben hat: als Paradigma einer Demokratie, die nicht zuletzt an ihren Konstruktionsfehlern gescheitert war. Dies war freilich eine Einsicht, zu der die Zeitgenossen der zweiten Demokratiegründung erst sehr viel später gelangten. Als 1956 das Buch „Bonn ist nicht Weimar“ des Schweizer Publizisten Fritz René Allemann erschien, war die Titelthese noch längst keine Binsenweisheit, sondern eine originelle Einsicht. Die öffentliche Meinung hielt das Grundgesetz, wie Sebastian Ullrich in einer neuen Studie zum „Weimar-Komplex“ der frühen Bundesrepublik eindrucksvoll gezeigt hat, überwiegend für eine kaum verbesserte Neuauflage der Reichsverfassung von 1919 und gab dem neuen Staat keine Chance, mit Krisen besser fertig zu werden als die erste Republik⁷.

Die Demokratiekritik der fünfziger Jahre unterschied sich in der Tat kaum von jener der „Konservativen Revolution“ um 1930, die zwanzig Jahre später eine Art von Renaissance erlebte. Aber andere Faktoren erwiesen sich letztlich als stärker und verschafften der Bundesrepublik einen größeren Fundus an Legitimität oder „verfassungspatriotischem“ Rückhalt, als Weimar ihn je besessen hatte. Diese Faktoren waren die moralische Entlegitimierung des deutschen Nationalismus und der deutschen Demokratiefeindschaft durch den Nationalsozialismus, die rasche Rehabilitierung der Bundesrepublik durch die westlichen Siegermächte und ein langanhaltender Wirtschaftsaufschwung, den der Münchner Wirtschaftshistoriker Knut Borchardt einmal die „Reserveverfassung“ der Bundesrepublik genannt hat⁸. Dazu kam die persönliche Autorität des ersten Bundeskanzlers, des „Tory Democrat“ Konrad Adenauer. Daß die Bundesrepublik als konservative Kanzlerdemokratie begann, half konservative Vorbehalte gegenüber der westlichen Demokratie allmählich zu überwinden. Gleichzeitig wirkte es stabilisierend, daß, anders als in Weimar, die „nationale“ Opposition diesmal nicht von rechten Antidemokraten, sondern von linken Demokraten gebildet wurde: von den Sozialdemokraten unter Kurt Schumacher und Erich Ollenhauer, die im Unterschied zum Regierungslager der Wiedervereinigung den Vorrang vor der Westintegration einräumten.

⁷ Vgl. Sebastian Ullrich, *Der Weimar-Komplex. Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik*, Göttingen 2009.

⁸ Diskussionsbemerkung auf der Tagung „Die deutsche Staatskrise 1930–1933. Handlungsspielräume und Alternativen“, Historisches Kolleg, München, Januar 1991.

Das aus dieser Haltung heraus logische Nein der SPD zur Wiederbewaffnung hinderte die Sozialdemokraten nicht daran, an einer weitreichenden Ergänzung des Grundgesetzes, der Einfügung der Wehrverfassung von 1956, aktiv und konstruktiv mitzuwirken. Auch in diesem Bereich lernte Bonn aus Weimar: Die parlamentarische Kontrolle des Militärs ist so umfassend, daß die Bundeswehr, anders als die Reichswehr der ersten deutschen Republik, nie die Möglichkeit erhielt, sich zu einem „Staat im Staat“ zu entwickeln. Der in diesem Zusammenhang oft gebrauchte Begriff „Parlamentsarmee“ ist freilich irreführend: Die Bundeswehr ist keine Armee gegen die Exekutive, wie es das englische Parlamentsheer zur Zeit Oliver Cromwells im englischen Bürgerkrieg der Jahre 1642 bis 1646 gewesen war.

Wenige Jahre nach dem Ende der Ära Adenauer bestand die bundesdeutsche Demokratie ihre erste große Bewährungsprobe: die Bewältigung einer allgemein als dramatisch empfundenen Wirtschafts- und Finanzkrise, die mit einer Radikalisierung am rechten und linken Rand der Gesellschaft einherging. Die Überwindung der Krise war das Werk der ersten Großen Koalition der Jahre 1966 bis 1969, die tiefe Spuren im Grundgesetz hinterlassen hat. Die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern bedeutete einen relativen Zentralisierungsschub und damit eine Revision des 1948/49 umstrittensten Kapitels des Grundgesetzes, der föderativen Ordnung. Die Notstandsverfassung stellte, entgegen den Befürchtungen ihrer zahlreichen Gegner, sicher, daß die Exekutive auch im Fall des Ausnahmezustands in hinreichendem Umfang parlamentarischer und verfassungsgerichtlicher Kontrolle unterworfen blieb. Der erfolgreiche Kampf gegen die Rezession wurde der bundesrepublikanischen Demokratie als ganzer gutgeschrieben. Am meisten aber profitierte davon der Juniorpartner der Großen Koalition, die Sozialdemokratie: Die Bundestagswahl von 1969 ermöglichte den ersten Machtwechsel in der Geschichte der Bundesrepublik, die Bildung einer Regierung der sozialliberalen Koalition unter dem ersten sozialdemokratischen Bundeskanzler, Willy Brandt.

Das Grundgesetz in der „Berliner Republik“

Wenn wir von der Bundesrepublik als der zweiten deutschen Demokratie sprechen, schließt das eine räumliche Begrenzung ein: Vier Jahrzehnte lang war nur einer der beiden deutschen Staaten, der westliche, eine Demokratie. Die Deutschen in der DDR erhielten die Möglichkeit der politischen Selbstbestimmung erst im Zuge der friedlichen Revolution, die 1980 mit der Gründung der unabhängigen Gewerkschaft „Solidarność“ in Polen begann und 1989 ganz Ostmitteleuropa erfaßte. Die Deutschen in der DDR nutzten ihre neugewonnene Freiheit, um sich in der ersten und letzten freien Volkskammerwahl am 18. März 1990 mit deutlicher Mehrheit für eine rasche Wiedervereinigung in Gestalt des Beitritts zur Bundesrepublik auszusprechen.

Das Votum für den Beitritt nach Artikel 23 des Grundgesetzes bedeutete eine zumindest vorläufige Absage an den anderen Weg zur deutschen Einheit: den über Artikel 146, dem zufolge das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tag ver-

lor, „an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“.

Um die Frage Beitritt oder gesamtdeutsche Verfassung entbrannte im Frühjahr 1990 ein heftiger Streit, dessen Fronten nicht einfach zwischen christlich-liberaler Regierungskoalition und sozialdemokratisch-grüner Opposition oder zwischen Ost- und Westdeutschen verliefen. Für Artikel 146 sprachen die unbezweifelbare demokratische Legitimation, die ein Volksentscheid einer gesamtdeutschen Verfassung geben würde, und die integrierende, Ost- und Westdeutsche zusammenführende Wirkung, die von einer solchen Bestätigung des deutschen Volkes als „pouvoir constituant“ zu erwarten war.

Das Bonner Grundgesetz von 1949 sollte, wie es in der Präambel hieß, „dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung“ geben. Es war von dem durch die Landtage beschickten Parlamentarischen Rat und von den Landtagen (mit Ausnahme des bayerischen) angenommen worden, was als hinreichende Legitimation einer Übergangsverfassung galt. Wenn das Grundgesetz diesen Zweck erfüllt hatte, sollte die endgültige Verfassung, die an die Stelle des Grundgesetzes trat, eine höhere Legitimation erhalten: die durch das Volk selbst.

Artikel 146 stand nicht in einem Gegensatz zu Artikel 23. „Andere Teile Deutschlands“ konnten dem Geltungsbereich des Grundgesetzes beitreten und sich *danach* an der Erarbeitung einer neuen Verfassung beteiligen. Dem Grundgesetz war auch nicht zu entnehmen, daß die Aufforderung der Präambel an das deutsche Volk, „in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“, erst durch das Inkrafttreten einer neuen gesamtdeutschen Verfassung erfüllt war. Schon der Beitritt konnte die „Vollendung“ bewirken.

Für Artikel 23 sprach, daß sich das Grundgesetz in mehr als vier Jahrzehnten hervorragend bewährt hatte – in einem Maß, das es geradezu als Sakrileg, zumindest aber als leichtfertig erschienen ließ, diese Verfassung jetzt zur Disposition zu stellen. Die stärksten Argumente für die schnelle Vereinigung nach Artikel 23 waren aber „argumenta e contrario“, nämlich die Gründe, die gegen den sehr viel langsameren Weg über Artikel 146 sprachen.

Es waren vor allem drei Gründe. Erstens konnte im Frühjahr 1990 niemand wissen, wie lange sich die kompromißbereiten Realpolitiker Gorbatschow und Scharnadnaze in Moskau an der Macht würden behaupten können. Ein Führungswechsel im Kreml, der den Verfechtern einer harten Linie zum Sieg verhalf, war keineswegs ausgeschlossen. Triumphierten die Gegner der deutschen Einheit in der Sowjetunion, mußte das auch im Westen den Kräften Auftrieb geben, die einer Vereinigung mit mehr oder minder großen Vorbehalten gegenüberstanden. Zweitens verschlechterte sich die wirtschaftliche Lage in der DDR täglich, was sich in anhaltend hohen Übersiedlerzahlen niederschlug und die Gefahr gewaltsamer Proteste in sich barg. Drittens hatten die Befürworter eines zeitlich gestreckten Einigungsprozesses offenkundig die große Mehrheit der Ostdeutschen gegen sich.

Der Beitritt mochte gegenüber der Verfassungsschöpfung ein normatives Defizit aufweisen: die bloß mittelbare Legitimation der Entscheidung durch gewählte Körperschaften statt der unmittelbaren Legitimation durch das Volk. Aber wenn dies ein Defizit war, ließ es sich beheben: durch einen gesamtdeutschen Verfas-

sungsdiskurs, eine Verfassungsreform und ein Verfassungsreferendum nach vollzogenem Beitritt. Die Entscheidung für den Weg nach Artikel 23 hatte zur Folge, daß das Grundgesetz durch den deutsch-deutschen Einigungsvertrag nur in dem Maß geändert wurde, das der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik unbedingt erforderlich machte. Den Sozialdemokraten, die mehrheitlich den Weg über Artikel 146 bevorzugt hätten, wurde die Zustimmung zum Einigungsvertrag dadurch erleichtert, daß dieser weitere Verfassungsänderungen in Aussicht nahm.

Noch bevor die vom Einigungsvertrag empfohlene Überarbeitung des Grundgesetzes zum Abschluß kam, wurden Verfassungsänderungen auf Grund des Vertrags von Maastricht vom 7. Februar 1992 notwendig. Zu ihnen gehörte der neue „Europaartikel“ 23, der an die Stelle des alten, im Vollzug der Wiedervereinigung gestrichenen Beitrittsartikels trat. Der Bund durfte fortan durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen. Aufgaben und Befugnisse der Bundesbank konnten nach dem geänderten Artikel 88 der Europäischen Zentralbank übertragen werden.

Vor dem 3. Oktober 1990 war die Souveränität der Bundesrepublik durch die alliierten Vorbehaltsrechte in bezug auf Berlin und Deutschland als ganzes beschränkt gewesen. Kaum hatte Deutschland durch den Zwei-plus-vier-Vertrag seine Souveränität wiedererlangt, gab es diese teilweise wieder auf. Aus der „postnationalen Demokratie unter Nationalstaaten“, als welche der Bonner Politikwissenschaftler und Historiker Karl Dietrich Bracher 1976 die „alte“ Bundesrepublik erstmals bezeichnet hatte, wurde ein postklassischer demokratischer Nationalstaat unter anderen – bereit, Teile seiner Hoheitsrechte gemeinsam mit anderen Staaten auszuüben oder auf supranationale Einrichtungen zu übertragen⁹. Mit dieser Selbstbeschränkung honorierte Deutschland die Tatsache, daß Europa der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Deutschen zugestimmt hatte. Deutschland verhielt sich so, wie es Europa am Ende des 20. Jahrhunderts von ihm erwarten konnte.

Die Überarbeitung des Grundgesetzes, die der Einigungsvertrag empfohlen hatte, gelangte nach heftigen Auseinandersetzungen zwischen Bundestag und Bundesrat im Oktober 1994 zum Abschluß. Die wichtigsten Änderungen betrafen die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Mann und Frau, die Beseitigung von Benachteiligungen Behinderter, den Umweltschutz, der nunmehr zum Staatsziel aufrückte, die finanzielle Eigenverantwortung der Gemeinden und die Beschränkung des Gesetzgebungsrechts des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung.

Die Verfassungsreform von 1994 blieb weit hinter dem zurück, was frühere ostdeutsche Bürgerrechtler, Sozialdemokraten, Grüne und PDS angestrebt hatten. Ob die Einführung weiterer Staatsziele – namentlich in den Bereichen Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn, Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohnraum,

⁹ Karl Dietrich Bracher, *Die deutsche Diktatur. Entstehung, Struktur, Folgen des Nationalsozialismus*, Köln ⁶1979, S. 544; vgl. ders., *Politik und Zeitgeist. Tendenzen der siebziger Jahre*, in: Ders. u. a., *Republik im Wandel 1969–1974. Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. V/1, Stuttgart 1986, S. 185–406, hier S. 405 f.

soziale Sicherheit, Minderheitenschutz und Tierschutz – tatsächlich eine „bessere“ Gesellschaft zur Folge gehabt hätte, ist fraglich. Es gab jedenfalls gute Gründe, vor der Gefahr einer normativen Überfrachtung der Verfassung zu warnen. Zweifelhaft ist auch, ob plebiszitäre Elemente auf Bundesebene die Demokratie gestärkt oder nicht vielmehr, durch Abwertung des Parlaments und damit des Prinzips der repräsentativen Demokratie, geschwächt hätten. Vernünftiger wäre dagegen, angesichts der Erfahrungen mit manipulierten Vertrauensfragen, die Einführung eines Selbstauflösungsrechts des Bundestags gewesen. Sie scheiterte am Widerstand der Unionsparteien.

Da eine Zweidrittelmehrheit für weiterreichende Änderungen des Grundgesetzes nicht vorhanden war, konnte das Ergebnis der Reformdiskussion nur auf der Linie eines Minimalkonsenses liegen. Dennoch war es keineswegs zwingend, auf die in Artikel 146 vorgesehene Volksabstimmung zu verzichten (die man, den entsprechenden Willen vorausgesetzt, am Tag der zweiten gesamtdeutschen Bundestagswahl, dem 16. Oktober 1994, hätte abhalten können).

Die Verhinderung dieser Abstimmung wurde teuer erkaufte. Sie gab erstens Kritikern die Möglichkeit, weiterhin ein normatives Defizit des Vereinigungsprozesses zu beanstanden. Zweitens hatte der Verzicht auf das Verfassungsreferendum die paradoxe Folge, daß das Grundgesetz, ungeachtet der „Ewigkeitsklausel“ des Artikels 79, Absatz 3, fortan unter einem neuartigen „Provisoriumsvorbehalt“ steht. Denn der Artikel 146 behielt die Fassung, die ihm auf Grund des Einigungsvertrages gegeben worden war: „Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

An der historischen Bedeutung des 3. Oktober 1990 ändert dieser unbefriedigende Befund nichts. An jenem Tag wurde ein Jahrhundertproblem, die deutsche Frage, gelöst. Sie bestand bei genauerer Betrachtung aus drei Fragen: dem territorialen Problem, dem Verhältnis von Einheit und Freiheit und der Frage der europäischen Sicherheit. Seit der Wiedervereinigung steht unwiderruflich fest, wo Deutschland liegt, wo seine Grenzen verlaufen, was dazu gehört und was nicht. Durch den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik wurde endlich das Doppelziel der Revolution von 1848, Einheit in Freiheit, verwirklicht. Die Mitgliedschaft des wiedervereinigten Deutschland im atlantischen Bündnis löste ein Grundproblem der europäischen Sicherheit, und zwar im Sinne der Vorstellungen der westlichen Demokratien.

Offen ist hingegen die europäische Frage, und das hat Auswirkungen auf die weitere Entwicklung der deutschen Demokratie. Dem Staatenverbund, als den das Bundesverfassungsgericht die Europäische Union in seinem Maastricht-Urteil vom Oktober 1993 bezeichnet hat, ist Macht zugewachsen, die zwar von den Völkern der Mitgliedstaaten ausgeht, aber von diesen sehr viel weniger kontrolliert werden kann als die den Nationalstaaten verbliebene Macht. Darunter leidet die Legitimität des Projekts Europa. Der Legitimitätsmangel beruht, entgegen einer verbreiteten Meinung, nicht auf einem Fehlen von direkter Demokratie in Europa, sondern auf einem Versagen von repräsentativer Demokratie auf nationaler Ebene. Über

Fragen, die für die Zukunft des Staatenverbundes von so grundlegender Bedeutung sind wie die nach den Perspektiven und Grenzen des Erweiterungsprozesses, wird bisher hinter den verschlossenen Türen des Europäischen Rates, ohne vorherige Debatten in den nationalen Parlamenten, entschieden. Dies trägt mit dazu bei, daß „Brüssel“ zunehmend als „verselbständigte Macht der Exekutivgewalt“ verstanden wird – ein Begriff, mit dem Karl Marx 1852 das bonapartistische Regime Napoleons III. in Frankreich charakterisiert hat¹⁰.

Gegen die wachsende Verselbständigung der Exekutivgewalt hilft nur eines: die Stärkung der Parlamente auf nationaler und europäischer Ebene. Ebendies wollte der gescheiterte Europäische Verfassungsvertrag, und dies strebt auch der Vertrag von Lissabon an, der an seine Stelle getreten ist. Einen Parlamentsvorbehalt, beispielsweise bei der Verleihung des Kandidatenstatus an ein Bewerberland oder der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, kann aber auch jedes Land für sich einführen. Ein solcher Vorbehalt dürfte eine „Entschleunigung“ bei der Aufnahme künftiger Mitglieder bewirken, aber er würde die Legitimität der europäischen Politik erhöhen und damit der Vertiefung des Einigungsprozesses dienen; er ließe sich auch mit der „Integrationsverantwortung“ begründen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag vom 30. Juni 2009 dem Bundestag zugesprochen hat.

Da die Europäische Union immer mehr auf die innere Entwicklung ihrer Mitgliedstaaten einwirkt, kann sich aus der Legitimationskrise des Projekts Europa, wenn innenpolitische Faktoren dies begünstigen, eine Legitimationskrise der Demokratie in den Mitgliedstaaten entwickeln. Was Deutschland angeht, fällt es nicht schwer, solche Faktoren zu benennen: Im Zeichen der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise kann sich auch die Bundesrepublik nicht länger auf die „Reserveverfassung“ anhaltender Prosperität verlassen; es gibt im wiedervereinigten Deutschland, der sogenannten „Berliner Republik“, ein ausgeprägtes West-Ost-Gefälle in Sachen „Verfassungspatriotismus“; die Integrationskraft der Volksparteien hat beträchtlich nachgelassen; das vom Grundgesetz garantierte Recht der Parteien, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, wird von diesen seit langem und immer wieder in einer Weise interpretiert, die den Begriff „Parteienstaat“ rechtfertigt; auch nach Abschluß der Arbeit von zwei Föderalismuskommissionen besteht die Möglichkeit von Gesetzgebungsblockaden durch ein Verfassungsorgan, verursacht durch die widersinnige Bestimmung des Artikels 52, Absatz 2 des Grundgesetzes, wonach Beschlüsse des Bundesrates mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder bedürfen – koalitionstaktisch motivierte Enthaltungen von Landesregierungen also wie Nein-Stimmen gewertet werden.

Es bedarf aus allen diesen Gründen einer großen politischen und gesellschaftlichen Anstrengung, um sicherzustellen, daß das Grundgesetz auch in Zukunft noch als das gewürdigt werden kann, was wir heute, sechzig Jahre nach seiner Verabschiedung, zurecht in ihm sehen: die freiheitlichste und zugleich funktionsfähigste Verfassung der deutschen Geschichte.

¹⁰ Karl Marx, Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, in: Karl Marx/Friedrich Engels, Werke, Berlin 1959 ff., hier Bd. 8, S. 111–207, Zitat S. 204.