

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Dieter Grimm

Das Grundgesetz
in der deutschen Verfassungstradition

Hans Vorländer

Grundgesetzverständnis und Verfassungspolitik
in der Bundesrepublik Deutschland

Rudolf Wassermann

Grundgesetz und Rechtsprechung

Wolfgang Jäger

Die Bundespräsidenten

Von Theodor Heuss bis Richard von Weizsäcker

B 16-17/89
14. April 1989

Dieter Grimm, Dr. iur., LL.M., geb. 1937; Studium der Rechtswissenschaft und der Politikwissenschaft in Frankfurt, Freiburg, Berlin, Paris und Harvard; seit 1979 Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bielefeld; seit 1987 Bundesverfassungsrichter.

Veröffentlichungen neueren Datums zur Verfassungsgeschichte: Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt 1987; Entstehungs- und Wirkungsbedingungen des modernen Konstitutionalismus, in: D. Simon (Hrsg.), Akten des 26. Deutschen Rechtshistorikertages, Frankfurt 1987; Die Grundrechte im Entstehungszusammenhang der bürgerlichen Gesellschaft, in: J. Kocka (Hrsg.), Bürgertum im 19. Jahrhundert, München 1988; Deutsche Verfassungsgeschichte, Band 1, Frankfurt 1988.

Hans Vorländer, Dr. phil., geb. 1954; 1981 bis 1984 Dozent an der Theodor-Heuss-Akademie, Gummersbach; 1984/85 John F. Kennedy Memorial Fellow, 1986/87 Research Associate an der Harvard University, Cambridge/Mass., USA; seit 1987 Lehrstuhlvertreter für Politikwissenschaft, insbes. Vergleichende Analyse liberal-demokratischer Systeme und Demokratietheorien, an der Universität Frankfurt am Main.

Veröffentlichungen u. a.: Verfassung und Konsens. Der Streit um die Verfassung in der Grundlagen- und Grundgesetzdiskussion der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1981; (Mithrsg.) Sozialer Liberalismus, Göttingen 1986; (Hrsg.) Verfall oder Renaissance des Liberalismus?, München 1987; Neuere politisch-ideologische Strömungen in den USA, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/86; Kontinuität und Legitimität der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 36 (1987); Zum konstitutionellen Symbolismus in den USA, in: Amerikastudien, (1988) 2.

Rudolf Wassermann, Dr. jur. h. c., geb. 1925 in Letzlingen (Altmark); seit 1971 Präsident des Obergerichtes Braunschweig; Präsident des Niedersächsischen Landesjustizprüfungsamts und Mitglied des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs.

Veröffentlichungen u. a.: Die richterliche Gewalt, Macht und Verantwortung des Richters in der modernen Gesellschaft, Heidelberg 1985; Recht, Gewalt, Widerstand, Berlin 1985; Vorsorge für Gerechtigkeit. Rechtspolitik in Theorie und Praxis, Bonn-Bad Godesberg 1985; Die Zuschauerdemokratie, Düsseldorf 1986; Kontinuität oder Wandel — Konsequenzen aus der NS-Herrschaft für die Entwicklung der Justiz nach 1945, Hannover 1986²; Rechtsstaat ohne Rechtsbewußtsein?, Hannover 1988; Gesamtherausgeber der Reihe Alternativkommentare, Neuwied-Darmstadt 1979 ff.

Wolfgang Jäger, Dr. phil., geb. 1940; o. Professor für Wissenschaftliche Politik an der Universität Freiburg.

Veröffentlichungen u. a.: Politische Partei und parlamentarische Opposition, Berlin 1971; Öffentlichkeit und Parlamentarismus. Eine Kritik an Jürgen Habermas, Stuttgart 1973; (Hrsg.) Partei und System. Eine kritische Einführung in die Parteienforschung, Stuttgart 1973; (Hrsg. zus. mit D. Oberndörfer) Die neue Elite. Eine Kritik der kritischen Demokratie-Theorie, Freiburg 1976; (zus. mit K. D. Bracher und W. Link) Republik im Wandel, 1969—1974. Die Ära Brandt, Stuttgart 1986 (Bd. 5/I der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland); (zus. mit W. Link) Republik im Wandel, 1974—1982. Die Ära Schmidt, Stuttgart 1987 (Bd. 5/II der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 39, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Das Grundgesetz in der deutschen Verfassungstradition

I. Der deutsche Frühkonstitutionalismus

Als am 23. Mai 1949 das Grundgesetz der Bundesrepublik verkündet wurde, hatte der Verfassungsstaat in Deutschland bereits eine 140jährige Tradition. Die ersten deutschen Verfassungen folgten damit den ersten modernen Verfassungen überhaupt, den nordamerikanischen und der französischen aus dem letzten Viertel des 18. Jahrhunderts, in relativ kurzem Abstand nach. Während diese aber das Produkt erfolgreich geführter Revolutionen gegen die angestammte Staatsgewalt waren, gingen die deutschen Verfassungen gerade von der bestehenden Staatsgewalt aus. Diese stand dabei zwar unter einem starken Erwartungsdruck aus der Bevölkerung, die sich durch ihren Einsatz in den Befreiungskriegen gegen Napoleon ein Anrecht auf nationale Einheit und politische Beteiligung erworben zu haben glaubte. Doch fehlte dem deutschen Bürgertum nicht nur die Machtbasis, sondern auch der Wille zu einer gewaltsamen Durchsetzung seiner Verfassungsforderungen. Wo Verfassungen entstanden, waren sie daher stets freiwillige Gewährungen der Fürsten — anfangs meist einseitig oktroyiert, später in der Regel mit den Volksvertretungen paktiert, nie aber von diesen allein in Geltung gesetzt.

Daß sich die deutschen Fürsten auf Verfassungen einließen, hatte seinen Grund freilich nicht in einer Aneignung des politisch-sozialen Programms, dem die revolutionären Verfassungen Nordamerikas und Frankreichs rechtlichen Ausdruck gaben. Die deutschen Verfassungen waren vielmehr das Ergebnis eines Kalküls der bestehenden Staatsgewalt zur Festigung ihrer Herrschaft unter veränderten Bedingungen. Als treibende Kraft erwies sich dabei meist die hohe Bürokratie, die die Notwendigkeit einer Umwandlung der ständischen Feudalgesellschaft in die bürgerliche Erwerbsgesellschaft erkannt hatte. Für Verfassungen sprach in diesem Zusammenhang ein ganzes Bündel von Motiven: die Beschränkung des fürstlichen Eigenregiments; die Entmachtung der alten, reformfeindlichen Führungseliten; die Verbindung von Gesellschaft und Staat, vor allem dort, wo er durch Gebietszuwachs nicht auf alte Loyalitäten gegenüber dem Herrscherhaus bauen konnte; endlich der hohe Kreditbedarf des Staates, dessen Deckung von Sicherheiten für das Bürgertum in Gestalt parlamentarischer Kontrolle der Staatsfinanzen abhängig schien. In

den meisten Fällen vermochten aber erst aktuelle Anstöße die widerstrebenden Fürsten zu überzeugen — anfangs vor allem drohende Souveränitätseinbußen, später auch revolutionärer Druck.

Diese Genese konnte den deutschen Verfassungen nicht äußerlich bleiben. Während die revolutionär durchgesetzten Konstitutionen Amerikas und Frankreichs die monarchische Staatsgewalt gegen eine demokratische austauschten, tasteten die auf freiwilliger Selbstbindung des Monarchen beruhenden deutschen Verfassungen die Legitimationsgrundlage der Herrschaft nicht an. Sie bestätigten vielmehr das vorkonstitutionelle, auf göttliche Stiftung zurückgeführte Herrschaftsrecht der Dynastie und legten Wert darauf, daß der Fürst alleiniger und konsensunabhängiger Träger der gesamten Staatsgewalt sei. Nur auf der Ausübungsebene verpflichtete er sich, seine vordem absolute Herrschaft in bestimmten Bereichen zu begrenzen und von der Zustimmung einer Volksvertretung abhängig zu machen. Es war diese Unterscheidung zwischen Trägerschaft und Ausübung der Staatsgewalt, die der deutsche Konstitutionalismus der kurzlebigen französischen *Charte constitutionnelle* von 1814 entlehnt hatte und unter dem Namen „monarchisches Prinzip“ zur Grundnorm aller deutschen Verfassungen bis 1918 erhob. Diese besaßen also im Gegensatz zu den westlichen von vornherein keine herrschaftskonstituierende, sondern nur herrschaftsmodifizierende Bedeutung.

Infolgedessen konnte der Fürstenstaat seinen Anspruch, aus überlegener Einsicht in das Gemeinwohl zu handeln, auch im Konstitutionalismus aufrechterhalten. Die Gesellschaft erschien demgegenüber als Ansammlung partikularer Interessen. Diese Interessenpluralität war zwar durch die Zurechnung der umfassenden staatlichen Verfügungsbefugnis legitim geworden, blieb aber auf die Privatsphäre beschränkt. Konkurrierende politische Vorstellungen wurden dagegen weiterhin als illegitim betrachtet. Daran hielt der Staat auch gegenüber den politischen Parteien fest, die sich im Vormärz allmählich aus den Fraktionen der Landtage zu formen begannen. Im Verhältnis zu ihnen pochte er auf seine Neutralität. Doch handelte es sich nicht um die Neutralität des demokratisch-pluralistischen Staates, der für die verschiedensten Parteiprogramme offen ist, sondern um die vorde-

mokratische Neutralität, die auf dem übergeordneten Standpunkt eigener Gemeinwohlgebüßheit beruht und die Parteien in die Rolle partikularer Interessenträger drängt. Die Verfassung begrenzte auf diese Weise zwar den Wirkungsbereich des Staates und ließ gesellschaftliche Mitsprache zu, nahm ihm aber nicht den Charakter des Obrigkeitsstaates, der im wahren Interesse seiner Untertanen zu handeln beansprucht.

Aus demselben Grund konnte auch die Volksvertretung nicht als Teilhaber an der Staatsgewalt verstanden werden. Gewaltenteilung galt als unvereinbar mit dem monarchischen Prinzip. Das Parlament nahm vielmehr nur die Position einer Vertretung der Gesellschaft beim Staat ein, und seine Kompetenz erschöpfte sich in einem Vetorecht gegenüber dessen Absichten, soweit sie Freiheit und Eigentum berührten. Als Gesetzgeber galt aber weiter der Monarch allein, und selbst das Initiativrecht war anfangs ihm vorbehalten. Die Volksvertretung repräsentierte zwar die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit gegenüber dem Staat. Dennoch war das Wahlrecht weitgehend auf Eigentümer begrenzt. Das entsprach den Vorstellungen des vorindustriell konzipierten Liberalismus, der im Eigentum den Beweis für Leistung sah und annahm, daß nach der Lockerung der Standesschranken jeder die Möglichkeit habe, Eigentum zu bilden. Noch engeren Besitzkriterien unterlag die Wählbarkeit, und zusätzlich befriedigte die indirekte Wahl das Zuverlässigkeitsbedürfnis des Staates. Überdies mußte die Volksvertretung ihren Einfluß in der Regel mit Ersten Kammern teilen, deren Mitglieder nicht durch Wahlen bestimmt wurden, sondern Kraft ihres privilegierten Status oder monarchischer Ernennung zur Repräsentation berufen waren.

Der Anspruch des Monarchen, alleiniger Träger der Staatsgewalt zu sein, wurde dadurch gestützt, daß die traditionelle Machtbasis des absoluten Fürstenstaates von der Konstitutionalisierung ausgenommen war. Heer, Bürokratie und Diplomatie blieben Fürstendomäne und wurden der gesellschaftlichen Mitsprache nicht geöffnet. Dazu kam das nun fast ganz verstaatlichte Schulwesen. Allerdings verschaffte das Budgetrecht den Parlamenten indirekte Zugriffsmöglichkeiten auch auf diejenigen Bereiche der Staatstätigkeit, die nicht dem Gesetzesvorbehalt unterlagen. Wo der Staat zur Aufrechterhaltung seines Apparats oder zur Verwirklichung seiner Absichten auf Steuern angewiesen war, mußte er den Konsens mit der Volksvertretung suchen. Das Budgetrecht bildete so den kritischen Punkt der konstitutionellen Monarchie, an dem sich Konflikte kristallisieren konnten, ohne daß dafür eine verfassungsrechtliche Lösung vorgesehen war. Daran zeigt sich, daß das monarchische Prinzip in Wirklichkeit auf schwächeren Füßen stand, als die Verfassungen glauben machten. Das Verfassungssystem gab zwar dem Monarchen ein

eindeutiges Übergewicht vor der Volksvertretung, es war aber keineswegs monistisch, sondern durchaus dualistisch konstruiert.

So wie sich die Genese des deutschen Verfassungsstaats im Legitimationsprinzip und in der Kompetenzverteilung zwischen Monarch und Volksvertretung niederschlug, wirkte sie sich auch auf die Grundrechte aus. Waren sie in den amerikanischen und französischen Verfassungen vorstaatlich begründet und als Menschenrechte formuliert worden, so konnten sie in den freiwillig gewährten deutschen Verfassungen lediglich als staatlich verliehene Rechtspositionen gelten und auch nur Staatsbürgern zustehen. Vor allem fehlte ihnen aber diejenige Funktion, die der französischen Menschenrechtserklärung ihre große Bedeutung gab. Grundrechte enthielten hier die sinngebenden Prinzipien für die gesamte Rechts- und Sozialordnung und zeichneten im Kern dasjenige Programm vor, nach dem der Gesetzgeber die Rechts- und Sozialordnung von ständisch-feudalen auf bürgerlich-liberale Maximen umstellen sollte. In Deutschland markierten die Grundrechte dagegen nur den Bereich, in welchem der Staat seine Aktivitäten künftig an die Zustimmung der Volksvertretung binden wollte. Insofern garantierten sie im Kontakt zwischen Staat und Bürgern den Rechtsstaat, bestimmten aber nicht den Grad der Freiheitlichkeit des Sozialsystems insgesamt.

Auch im Inhalt der Grundrechte wirkte sich die unterschiedliche Entstehungsweise aus. Die deutschen Grundrechte kamen den amerikanischen und französischen nahe, was die Herstellung persönlicher Freiheit und den Schutz der Privatsphäre angeht. Schon das Eigentum wurde aber nur gegen den staatlichen Zugriff gesichert. Dagegen konnte es keine umfassende Eigentumsfreiheit geben, solange das Feudalsystem nicht völlig beseitigt worden war. Das geschah aber erst in der Revolution von 1848. Ebenso galt die Gleichheit nur im Hinblick auf den Staat und sicherte dort Steuergleichheit, gleiche Dienstpflicht und gleichen Ämterzugang. In der gesellschaftlichen Dimension blieb das Gleichheitsprinzip dagegen nur begrenzt verwirklicht, solange noch Standesschranken aufrechterhalten wurden. Schließlich zeigte sich der deutsche Verfassungsstaat, in dem der Fürst den Anspruch auf alleinige Einsicht in das Gemeinwohl erhob, äußerst sparsam mit kommunikativen und politisch verwendbaren Grundrechten. Die Pressefreiheit stand in den Grundrechtskatalogen, wurde aber durch die Beschlüsse des Deutschen Bundes von 1819 sogleich wieder zurückgenommen; Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit fehlten gänzlich.

Die Individualfreiheit war unter diesen Umständen im deutschen Konstitutionalismus keine umfassende Freiheit, die die freie Teilnahme an der Ge-

staltung der öffentlichen Verhältnisse einschloß. Sie erwies sich vielmehr als eine staatsabgewandte Freiheit, die ihr Anwendungsfeld in der eng begrenzten Privatsphäre hatte. In erster Linie betraf das die Wirtschaft. Hier war sie allerdings ganz im westlich liberalen Sinn gedacht. Der Staat überließ die ökonomischen Beziehungen mehr und mehr dem eigenen Belieben der Individuen und nahm das Ergebnis als Ausdruck frei gewählten Verhaltens hin, ohne es seinerseits nochmals an Kriterien materieller Gerechtigkeit zu messen. Ebenso wenig kümmerte er sich um die materiellen Voraussetzungen des Freiheitsgebrauchs. Der Staat verließ sich darauf, daß in einem System gleicher rechtlicher Freiheit, das die Entfaltungshindernisse der alten ständischen Ordnung beseitigte, jeder die Möglichkeit besaß, sich die tatsächlichen Voraussetzungen des Freiheitsgenusses durch Leistung zu erwerben. Not und Elend waren dadurch nicht ausgeschlossen, konnten aber auf individuelles Versagen zurückgeführt werden und galten insofern nicht als ungerecht. Gerade wegen dieses Freiheitsverständnisses, dem die zahlreichen Einrichtungen der sozialen Sicherheit, die die ständisch-feudale Gesellschaft besessen hatte, zum Opfer fielen, war der Verfassungsstaat, auch der deutsche, in seinen Anfängen kein Sozialstaat.

II. Die Verfassung des Nationalstaats

Die Verfassungen, die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in den meisten deutschen Klein- und Mittelstaaten eingeführt worden waren, trugen unverkennbar Übergangscharakter: Einerseits war der Fürstenstaat nicht mehr stark genug, seinen absoluten Herrschaftsanspruch aufrechtzuerhalten; andererseits war die bürgerliche Gesellschaft noch nicht stark genug, den Staat ihren Interessen dienstbar zu machen. Das Ergebnis bestand in einem Kompromiß, der durch die Formel des monarchischen Prinzips nur mühsam verdeckt wurde und für beide Seiten problematisch blieb. Während dem liberalen Bürgertum grundrechtliche Freiheit und politische Partizipation nicht weit genug gingen, näherten sie sich für die Anhänger von Ständetum und Fürstensouveränität bereits dem Jakobinismus. Auch einzelne Monarchen hätten sich nach den ersten Erfahrungen mit Volksvertretungen gern wieder von ihrer Verfassung getrennt. Dagegen litten die sogenannten niederen Klassen der Bevölkerung auf dem Land unter der unfertigen Entfeudalisierung, in der Stadt unter der begonnenen Liberalisierung; sie erwarteten von der Verfassung sozialen Fortschritt. Jede Kräfteverschiebung mußte daher den Verfassungskompromiß bedrohen.

Die Revolution von 1848, in der das seit 1815 ungestillte Einheits- und Freiheitsverlangen der Deut-

Trotz aller Abschwächungen, die die deutschen Grundrechtskataloge von den amerikanischen und französischen trennten, entwarfen sie aber immer noch ein Gesellschaftsbild, hinter das die bestehende Ordnung weit zurückfiel. Die Volksvertretungen wurden daher nicht müde, Gesetze zur Verwirklichung der Grundrechte zu fordern, und auch die Staatsrechtslehre der Zeit war voll von Klagen über die Diskrepanz zwischen Grundrechten und geltendem Gesetzesrecht. Umgekehrt sahen sich die Monarchen und ihre Regierungen durch die Zustimmungrechte der Volksvertretung oft in der Verwirklichung ihrer politischen Pläne gestört. Daher waren Wahlbeeinflussungen, Mandatsbehinderungen, Verfassungsdurchbrechungen an der Tagesordnung, und selbst Staatsstrieche zur Beseitigung der lästigen Verfassungsfesseln kamen vor. Daran wird ein entscheidender Mangel der neuen Verfassungen sichtbar: ihre Durchsetzungsschwäche. Ohne eine gerichtliche Instanz, die den Sinn der Verfassungsartikel bindend feststellen und Verfassungsverstöße korrigieren konnte, setzte sich im Konfliktfall regelmäßig die Verfassungsauslegung der Regierung durch und blieben Verfassungsverletzungen ohne Sanktion. Die praktische Bedeutung namentlich der Grundrechte war unter diesen Umständen gering.

schen, die teils noch von Agrarkrisen, teils schon von der Industrialisierung verursachten Nöte der unteren Klassen, die Belastungen der Bauern und das Emanzipationsstreben des wirtschaftlich erstarkten Bürgertums zusammenflossen und sich nach langer Unterdrückung aller politischen Regungen Ausdruck verschafften, blieb, was ihr Verfassungskonzept anbelangt, letztlich eine bürgerliche Angelegenheit. Die Frankfurter Nationalversammlung beruhte zwar auf allgemeinem und gleichem Wahlrecht. Dessen ungeachtet hatte das Parlament sozial eine stark bildungsbürgerliche und politisch eine überwiegend liberale Zusammensetzung. Die Verfassung, die hier erarbeitet wurde, war im Kern ein Kompromiß zwischen bürgerlichen Liberalen und bürgerlichen Demokraten. Als erste deutsche Verfassung kam sie aber weder im Weg fürstlichen Oktrois noch aufgrund einer Vereinbarung von Monarch und Volksvertretung, sondern als im Namen des Volkes beschlossenes Gesetz zustande. Das Ergebnis überschritt den bisher in Deutschland erreichten Verfassungsstandard beträchtlich. Die Paulskirchen-Verfassung verwirklichte das bürgerlich-liberale Verfassungsprogramm und näherte sich damit den Verfassungen der westlichen Welt an, ging aber trotz der sozialen Veränderungen, die seit den Anfängen des Konstitutionalismus eingetreten waren, nicht darüber hinaus.

Der Bruch mit der Verfassungstradition des Vormärz zeigt sich in erster Linie am Legitimationsprinzip. Ohne dies ausdrücklich auszusprechen, gab die Paulskirchen-Verfassung doch deutlich zu erkennen, daß sie sich als Produkt der Volkssouveränität verstand. Sie hielt zwar an der Monarchie fest, der Monarch blieb aber nicht länger der unabhängig von der Verfassung legitimierte Herrscher, sondern bezog seine Herrschaftsbefugnis aus der Verfassung und fungierte als Organ eines von ihm unterschiedenen Staates. Allerdings sollte die Monarchie erblich sein, so daß sich das Volk nach der Wahl des Monarchen seines Einflusses auf die Reichsspitze begab. Demokratisch legitimiert war das Amt, nicht sein jeweiliger Träger. Auch die Machtfülle des Monarchen blieb beträchtlich. Die Exekutivgewalt lag allein bei ihm und der nur von seinem Vertrauen abhängigen Regierung. An der Gesetzgebung, die in den Händen eines Parlaments lag, das sich gemäß dem föderalistischen Aufbauprinzip des Reiches in ein Volkshaus und ein Staatenhaus teilte, hatte er in Form eines suspensiven Vetos teil. Die Durchsetzungsschwäche der vormärzlichen Verfassung sollte durch ein Reichsgericht behoben werden, das nicht nur von Staatsorganen, sondern auch von jedem Bürger gegen Verfassungsverstöße der Staatsgewalt angerufen werden konnte.

Davon profitierten vor allem die Grundrechte. Sie spiegelten die Erfahrung der Reaktionspolitik des Vormärz wider, deren Opfer viele der Paulskirchen-Abgeordneten gewesen waren. Der Katalog überschritt den bis dahin in Deutschland erreichten Grundrechtsstandard erheblich. Hinter den Menschenrechtserklärungen der westlichen Verfassungen blieb er nur in seiner Begründung, nicht in seinem Inhalt zurück. Die Grundrechte wurden nicht als vorstaatliche Menschenrechte betrachtet. Darin kommt nicht allein die allmähliche Ablösung des revolutionären Vernunftrechts durch die kontinuierlich bedachte Historische Schule, sondern auch die Furcht des Bürgertums vor den weiterreichenden sozialen Forderungen des Vierten Standes zum Ausdruck. Das liberale Grundrechtsprogramm fand ungeschmälerte Geltung. Standesschranken und Feudalstrukturen, soweit sie die Reformära des frühen 19. Jahrhunderts überlebt hatten, wurden beseitigt, Freiheit und Rechtsgleichheit umfassend hergestellt, die politischen Grundrechte ohne Abstriche garantiert. Dagegen konnte sich die Mehrheit der Nationalversammlung nicht zur Aufnahme sozialer Grundrechte in die Verfassung entschließen. Sie blieb noch ganz dem Interesse und der Vorstellungswelt des aufstrebenden Bürgertums verhaftet.

Die Differenzen, die in der Debatte über die sozialen Grundrechte sichtbar geworden waren, verweisen auf eine grundlegende Schwäche der deutschen Revolution von 1848, die schließlich zu ihrem Scheitern beitrug. Liberale und soziale Kräfte wa-

ren sich in der Überwindung der alten Ordnung, nicht aber über die Gestaltung der neuen einig. Als die Linke einsehen mußte, daß ihre Anliegen in der Verfassung unberücksichtigt bleiben würden, folgte der ersten eine zweite, stark sozial motivierte Revolutionswelle im Herbst 1848, die das liberale Bürgertum verschreckte und dem monarchischen Staat wieder annäherte. Diesem konnte die innere Spaltung der Revolution nicht entgehen. Nach einer Phase der Lähmung und Konzessionsbereitschaft übernahmen die monarchischen Kräfte wieder die Initiative. Als die Nationalversammlung in Frankfurt im Dezember 1848 die Grundrechte in Kraft setzte, war die Revolution in Österreich und Preußen bereits militärisch niedergeschlagen. Im Frühjahr 1849 wurde sie auch im restlichen Deutschland liquidiert. König Friedrich Wilhelm IV. von Preußen lehnte die Kaiserkrone ab, die Reichsverfassung trat nicht in Kraft. Der 1815 als lockerer völkerrechtlicher Verein gegründete Deutsche Bund lebte wieder auf, der 1848 in Kraft gesetzte Grundrechtskatalog wurde 1852 aufgehoben.

Verfassungspolitisch ist das Ergebnis der gescheiterten Revolution ambivalent. Einerseits war der Verfassungsstaat in Deutschland nunmehr endgültig etabliert. Wo bisher noch absolutistisch regiert worden war, traten jetzt Verfassungen in Kraft. Die Verfassungen übertrafen auch in zahlreichen Einzelheiten den Standard des vormärzlichen Konstitutionalismus. Insbesondere wurden Entfeudalisierung und Pressefreiheit nicht mehr dauerhaft in Frage gestellt. Andererseits blieb das monarchische Prinzip bestehen. Keine Verfassung bekannte sich zur Volkssouveränität. Es verschwand aber auch das bürgerliche Verlangen nach ihr. Der Fehlschlag der Revolution hatte vielmehr einen Mentalitätswechsel zur Folge. Nicht nur baute das Bürgertum zur Abwehr des Vierten Standes auf den Staat. Auch Veränderungen — voran die ersehnte nationale Einheit — traute es nur noch der Obrigkeit, nicht mehr sich selber zu. Demokratie und Rechtsstaat, die vorher aufeinander bezogen gewesen waren, traten dadurch auseinander. Vorrangig wurde die Sicherung des erweiterten bürgerlichen Freiheitsstandards. Die Freiheit blieb aber weiterhin in der Privatsphäre beheimatet und verlor ihren emanzipatorischen Charakter. Das postrevolutionäre Grundrechtsverständnis nahm eine defensiv-etatistische Wende.

Der Versuch, den Verfassungskompromiß in Richtung auf eine Parlamentarisierung der Regierung fortzuentwickeln, den das preußische Bürgertum in den sechziger Jahren unternahm, wurde in dem Augenblick aufgegeben, als die Herstellung der nationalen Einheit durch Bismarck in greifbare Nähe rückte. Umgekehrt widersetzen sich die Konservativen mittlerweile nicht mehr der Konstitutionalisierung des 1871 gegründeten Reichs. Seine Verfassung unterschied sich jedoch wesentlich von derje-

nigen, die aus der Revolution von 1848 hervorgegangen war. Legitimationsgrundlage blieb das monarchische Prinzip. Doch war in dem föderalistischen System, das seinerzeit allein in Frage kam, nicht ein einziger Monarch Träger der Staatsgewalt, sondern die Gesamtheit der an der Reichsgründung beteiligten Fürsten und Städte. Das Staatsoberhaupt mit dem Titel eines Deutschen Kaisers — in Personalunion an das preußische Herrscherhaus geknüpft — war staatsrechtlich gesehen dagegen nur der Präsident des Bundes und sein Repräsentant nach außen, kein Souverän. Die Souveränität lag beim Bundesrat, in dem die Mitgliedstaaten vertreten waren und dem der vom Kaiser berufene Reichskanzler vorsah. Bei der Gesetzgebung mußten Bundesrat und Reichstag zusammenwirken. Eine Gewaltenteilung nach westlichem Muster war weiterhin nicht akzeptiert.

Paulskirchen-Errungenschaften wurden jedoch in Gestalt des allgemeinen Wahlrechts für den Reichstag beibehalten. Bismarck hatte sich dabei von der Erkenntnis leiten lassen, daß allgemeine Wahlen konservativere Parlamente hervorzubringen pflegten als das Zensuswahlrecht. Erst mit fortschreitender Industrialisierung wurde diese Einschätzung unzutreffend. Der sozialdemokratischen Partei kamen die Früchte ihrer wachsenden Wählerstimmen trotzdem nicht in vollem Umfang zugute, weil ungeachtet der starken Wanderung vom Land zur Stadt die Wahlkreiseinteilung unverändert blieb, so daß in einem städtischen Wahlkreis ein Vielfaches der Stimmen eines ländlichen Wahlkreises zum Erfolg nötig war. Die Wahlen wurden im Kaiserreich aber endgültig zu Parteiwahlen, und die Parteien beherrschten den Parlamentsbetrieb. Da jedoch das monarchische Prinzip unverändert galt, erhielt sich auch die staatsrechtliche Stellung des Parlaments. So wie dieses keine Staatsgewalt ausübte, sondern nur den Souverän in der Ausübung seiner Staatsgewalt einschränkte, verharrten auch die Parteien an der Schwelle des Staates. Insbesondere erlangten sie keinen Einfluß auf die Regierungsbildung. Die Parlamentarisierung der Regierung blieb unerfülltes Desiderat bis kurz vor Ende des Kaiserreichs.

Im Unterschied zur Paulskirchen-Verfassung, aber auch zu den Einzelstaatsverfassungen, verzichtete die Reichsverfassung auf Grundrechte. Sie war reines Organisationsstatut. Die Erklärung bestand darin, daß nicht das Reich, sondern nur die Einzelstaaten in direktem Kontakt zum Bürger stünden. In Wahrheit war auch das Interesse des Bürgertums

an grundrechtlichen Sicherungen längst gesunken. Hatte es noch im Vormärz immer von neuem die gesetzliche Einlösung der grundrechtlichen Verheißungen gefordert, so war dem bürgerlichen Freiheitsverlangen inzwischen gesetzgeberisch weitgehend Rechnung getragen worden. Das Interesse richtete sich unter diesen Umständen stärker auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Hauptforderung des liberalen Bürgertums im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts war die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dagegen wären die als sinngebende Prinzipien für die gesamte Sozialordnung verstandenen Freiheitsrechte in dieser Situation eher den unterbürgerlichen Schichten zugute gekommen, denen zwar auch die rechtliche Freiheit, nicht aber die materielle Grundlage ihres Gebrauchs zur Verfügung stand. Wenn daher die Staatsrechtslehre die Grundrechte nunmehr im Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung aufgehen ließ und ihnen jede das geltende Gesetzesrecht überschneidende rechtliche Programmatik absprach, so nahm sie damit allen sozialen Forderungen die verfassungsrechtliche Legitimation und trug zur Sicherung des Status quo bei.

Auf die soziale Frage, die sich in der Phase der Hochindustrialisierung erheblich verschärfte, gab es auf diese Weise keine verfassungsrechtliche Antwort. Der erste Ansatz zu ihrer Lösung — Bismarcks Sozialversicherung — erfolgte unterhalb der Verfassung. Dennoch ist die Verfassungslage in diesem Zusammenhang nicht irrelevant. Es erscheint vielmehr bemerkenswert, daß es in Staaten, die dem liberalen Verfassungsmodell näher standen als Deutschland, im 19. Jahrhundert nicht mehr zu vergleichbaren Maßnahmen kam. Hier pflegten vielmehr die bürgerlich dominierten und der Regierung vorgeordneten Parlamente jede Begrenzung der wirtschaftlichen Freiheit unter Berufung auf die grundrechtlich abgesicherte Eigentums- und Vertragsfreiheit zu verhindern. Der nicht von der bürgerlichen Gesellschaft abhängige, in seiner paternalistischen Tradition ungebrochene deutsche Staat, für den der Liberalismus nicht Dogma, sondern nur Mittel zur Stärkung der eigenen Macht gewesen war, hatte es demgegenüber leichter, die Tradition der sozialen Fürsorge in dem Augenblick wiederzubeleben, in dem von der Arbeiterschaft ernstliche Desintegrationsgefahren drohten. So gesehen war die verfassungspolitische Rückständigkeit des deutschen Staates eine der Bedingungen seiner sozialpolitischen Fortschrittlichkeit.

III. Die erste deutsche Demokratie

Die hundertjährige Tradition der konstitutionellen Monarchie endete mit dem Thronverzicht Kaiser Wilhelms II. und aller übrigen deutschen Fürsten

sowie der Ausrufung der Republik im November 1918. Ob ihr wieder ein Verfassungsstaat nachfolgen würde, war für eine kurze Zeitspanne ungewiß.

Außer Frage stand die Ersetzung des monarchischen Prinzips durch die Volkssouveränität. Doch konkurrierten rätedemokratische Konzepte sowie jenseitigen Modellen mit parlamentarischen Demokratievorstellungen, bis sich im Dezember 1918 der Berliner Kongreß der Arbeiter- und Soldatenräte mehrheitlich für die Wahl einer verfassungsgebenden Nationalversammlung entschied, nachdem schon im Vormonat durch die Pakte zwischen dem SPD-Vorsitzenden Ebert und der Obersten Heeresleitung sowie zwischen Gewerkschaften und Unternehmern Vorentscheidungen zugunsten einer gemäßigten Veränderung gefallen waren. Diese verfassungspolitische Weichenstellung fand die Nationalversammlung vor, als sie ihr Werk begann. Die Nationalversammlung war aus allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgegangen, an denen erstmals auch Frauen teilnahmen. Politisch dominierten die Oppositionsparteien des Kaiserreichs: die Sozialdemokraten, das katholische Zentrum und die Linksliberalen, während die alte Rechte und die neue Linke in der Minderheit blieben.

Die Verfassung, die die Weimarer Nationalversammlung im August 1919 beschloß, brach mit der Verfassungstradition der konstitutionellen Monarchie in zwei wesentlichen Hinsichten. Sie wechselte die Legitimationsgrundlage der politischen Herrschaft aus und ersetzte das monarchische durch das demokratische Prinzip. Die Weimarer Verfassung beanspruchte auf diese Weise anders als ihre Vorgängerinnen nicht nur herrschaftsmodifizierende, sondern herrschaftskonstituierende Geltung. Ferner veränderte sie die bürgerlich-liberale Basis der Grundrechte und unternahm es, diese auch sozialen Inhalten zu öffnen. Sie tat das aber nicht unter Preisgabe der klassisch-liberalen Grundrechte, sondern hielt an einer grundrechtlich begrenzten Staatsgewalt fest und fügte diesen Begrenzungen lediglich Handlungsaufträge an den Staat im Grundrechtsrang hinzu. Mit der Übernahme staatsbegrenzender Grundrechte entschied sie sich zugleich für die Beibehaltung des Rechtsstaats, der im Kontakt mit den Bürgern an das Gesetz gebunden war. Endlich blieb es bei der föderalistischen Gliederung des Reiches, wenngleich sich nach dem Sturz der Monarchie die Gewichte zum Zentralstaat verschoben.

Das demokratische Prinzip ließ keine außerkonstitutionelle Staatsgewalt mehr zu. Alle staatlichen Amtsträger mußten ihre Legitimation unmittelbar oder mittelbar auf die Volkswahl zurückführen lassen. Das Volk war aber keineswegs auf die Parlamentswahl beschränkt. Es hatte das Recht zu Volksbegehren und Volksentscheidungen und wählte außer dem Reichstag auch den Reichspräsidenten unmittelbar. Das verlieh diesem eine verhältnismäßig starke Position, wie sich überhaupt die aus der Monarchie gewohnte Vorstellung einer starken und keineswegs nur repräsentativen Reichsspitze im

Weimarer System fortsetzte. Die Gewaltenteilung, die nun nicht mehr am monarchischen Prinzip scheiterte, kam dadurch nicht in ihrer reinen Form zum Tragen. Wie zuvor der Monarch setzte der Reichspräsident die Regierung ein. Im Unterschied zur Monarchie konnte das Parlament der Regierung aber das Mißtrauen aussprechen und sie dadurch stürzen. Das band unter normalen Bedingungen den Reichspräsidenten bei der Regierungsbildung von vornherein an die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse. Überdies verfügte der Reichspräsident über das Recht der Parlamentsauflösung sowie über eine vom Parlament unabhängig Notverordnungs-kompetenz. Er besaß aber kein Veto mehr gegen Gesetzesbeschlüsse des Reichstags.

Der Reichstag war im demokratischen System nicht mehr bloß die beim Staat akkreditierte Vertretung der Gesellschaft, sondern selbst Inhaber der – freilich nicht mehr ungeteilten – Staatsgewalt. Damit blieben auch die politischen Parteien, die im Reichstag dominierten, nicht mehr an der Schwelle des Staates zurück, sondern gewannen direkten Einfluß auf das Staatshandeln. Wenngleich die Verfassung von ihnen noch keine Notiz nahm, waren sie doch keine extrakonstitutionellen Gebilde mehr. Die Hauptfunktion des Reichstags bestand in der Gesetzgebung. Jedoch machte sich die gemischt repräsentativ-plebiszitäre Demokratiekonzeption der Verfassung darin bemerkbar, daß dem Volk verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung standen, selber in den Gesetzgebungsprozeß einzugreifen. Auch in seiner interessenbezogenen verbandlichen Gliederung war das Volk in den Gesetzgebungsprozeß durch einen Reichswirtschaftsrat eingeschaltet, allerdings nur mit konsultativer Funktion. Dagegen erschien es der Nationalversammlung mit dem Grundsatz der Volkssouveränität nicht vereinbar, die unmittelbar vom Volk legitimierten Staatsorgane einer umfassenden Verfassungskontrolle zu unterwerfen. Der Staatsgerichtshof war auf die Entscheidung von Föderalismus-Streitigkeiten und die Wahlprüfung beschränkt.

Der Grundrechtskatalog der Weimarer Verfassung nahm durch die Einfügung sozialer Grundrechte an Umfang stark zu. Er teilte die Grundrechte in fünf Abschnitte: Im ersten, „Die Einzelperson“ überschriebenen, waren die klassischen liberalen Freiheitsrechte versammelt. Im zweiten, der „Das Gemeinschaftsleben“ betraf, fanden sich die politischen Freiheitsrechte, ferner eine Reihe von Institutsgarantien, so für Ehe und Familie, für die Gemeinden und das Beamtentum. Der dritte Abschnitt betraf Religion und Religionsgesellschaften, der vierte Bildung und Schule und der fünfte das Wirtschaftsleben. Hier fanden sich die bemerkenswertesten Veränderungen gegenüber den Grundrechtsgehalten des 19. Jahrhunderts. Die wirtschaftliche Freiheit wurde am Beginn in die Grenzen der „Gerechtigkeit mit dem Ziel der Gewähr-

leistung eines menschenwürdigen Daseins für alle“ verwiesen. Die Vertragsfreiheit sollte nur nach Maßgabe der Gesetze bestehen. Ebenso galt für das Eigentum, daß Inhalt und Schranken vom Gesetz bestimmt wurden. Es folgte eine Reihe sozialer Grundrechte und Absichtserklärungen sowie grundrechtlicher Verheißungen, die die persönlichen Existenzvoraussetzungen, die familiären Verhältnisse und vor allem das Arbeitsleben betrafen.

Die Weimarer Verfassung litt in der kurzen Zeit ihrer Existenz darunter, daß sie den gesellschaftlichen Verhältnissen vorangeeilt war. Die Herrschaftsform, die sie errichtet hatte, fand in der Bevölkerung und in der aus der Monarchie übernommenen Beamtschaft keinen ausreichenden Rückhalt und verlor in jeder Krise weiter an Kredit. Die Parteien, die die Verfassung trugen, gerieten bereits bei der ersten Reichstagswahl in die Minderheit. Die Weimarer Verfassung behielt dessen ungeachtet Geltung, weil ihre rechten und linken Gegner sich nicht auf eine Alternative einigen ließen. Sie wurde unter diesen Bedingungen aber nicht zum gemeinsamen Fundament politischer Konkurrenten für den geordneten Austrag ihrer Gegensätze, sondern blieb selbst politisches Streitobjekt. Der Kampf setzte sich innerhalb der Staatsrechtslehre fort und erschwerte so die allmähliche Herausbildung eines Verfassungskonsenses auch auf der juristischen Ebene. Vollends abträglich war es der Verfassung, daß sie keine Gelegenheit hatte, sich über einen längeren Zeitraum hinweg unter Normalbedingungen zu bewähren. Die Geschichte der Weimarer Republik ist überwiegend eine Geschichte von Notsituationen und Ausnahmezuständen.

Dabei erwies es sich für die Verfassung als besonders nachteilig, daß die Weimarer Gesellschaft keine positive Einstellung zum demokratischen Pluralismus fand. Je unversöhnlicher sich die verschiedenen Weltanschauungen und Interessen zeigten — und so zum Kompromiß unfähig wurden —, desto mehr wuchs das Verlangen nach einem überlegenen, von den Parteien und Interessengruppen unabhängigen Staat, das sich anfangs an der vergangenen Monarchie, später zunehmend an neuen populistischen Mustern orientierte. Die parlamentarische Demokratie geriet dadurch in Mißkredit, und die Erwartungen richteten sich vermehrt auf den Präsidenten. Als es den Parteien, deren Koalitionen ohnehin stets höchst labil gewesen waren, seit 1930 nicht mehr gelang, eine parlamentarisch gestützte Regierung zu bilden, mußte der Reichspräsident mit seiner verfassungsrechtlichen Kompetenz der Regierungsbildung, Parlamentsauflösung und Notgesetzgebung eingreifen, um den Staat handlungsfähig zu erhalten. Unter dem wachsenden Druck extremer Parteien auf der Rechten und Linken förderten die demokratischen Parteien die

schleichende Aushöhlung der Demokratie, indem sie, unfähig sich zu einigen, die Präsidialdiktatur stillschweigend duldeten.

Von der Staatsrechtslehre, auch der demokratisch gesonnenen, kam in dieser Situation keine Unterstützung. Die Staatsrechtslehre verharrte vielmehr überwiegend in der formalistischen Haltung, die sie im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts eingenommen hatte. Diese Einstellung betraf in erster Linie die Grundlagen der Verfassung, Demokratie und Rechtsstaat. Der Rechtsstaat wurde als Bindung der staatlichen Gewalt an das Gesetz begriffen; er richtete an den Inhalt des Gesetzes aber keinerlei Erwartungen. Ausschlaggebend war allein der formal korrekt gebildete Staatswille. Die Demokratie wurde überwiegend als Verfahren zur Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen verstanden. Ihre Grundlage war das Mehrheitsprinzip, und was immer die Mehrheit im vorgeschriebenen Verfahren beschloß, genoß verbindliche Geltung. Auf dieser Basis war es nicht nur möglich, daß die Verfassung durch jeden Beschluß mit verfassungsändernder Mehrheit ohne Änderung ihres Textes durchbrochen werden konnte. Es ließ sich unter demokratischen Gesichtspunkten auch nichts dagegen einwenden, wenn die Demokratie selber im demokratischen Verfahren aufgehoben wurde.

Zwar enthielt die Verfassung materielle Prinzipien in Gestalt der Grundrechte. Doch fuhr die Staatsrechtslehre fort, auch diese formal zu deuten. Nach der Auffassung, die sich im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts durchgesetzt hatte, galten sie nicht gegenüber dem Gesetzgeber. Dieser konnte sie vielmehr nach Belieben einschränken, und da die Verwaltung an das Gesetz gebunden war, blieb den Grundrechten keine das Gesetzmäßigkeitsprinzip überschneidende Bedeutung. Sie liefen, wie sich die Staatsrechtslehre ausdrückte, leer. Das galt erst recht für die Erweiterung des Grundrechtskatalogs um soziale Grundrechte, die die Nationalversammlung in Reaktion auf die Folgen von Liberalismus und Industrialisierung beschlossen hatte. Da die Staatsrechtslehre eine Grundrechtsbindung des Gesetzgebers nicht anerkannte, konnte es sich bei diesen gerade an ihn adressierten Grundrechten nur um rechtlich unverbindliche Proklamationen handeln, deren Einlösung dem Belieben der jeweiligen Mehrheit anheimgestellt blieb. Wo sich dagegen ein materielles Verständnis der Grundrechte andeutete, verband es sich häufig nicht mit liberalen oder sozialen, sondern mit besitzindividualistischen oder völkischen Vorstellungen.

Der Nationalsozialismus hatte es angesichts eines solchen Verfassungsverständnisses leicht, seine Ankündigung einzulösen, daß er die Demokratie mit ihren eigenen Waffen schlagen wolle. Hitlers Regierungsübernahme ging so wie zahlreiche andere

Regierungswechsel der Weimarer Republik vortraten, und so wie zahlreiche andere Reichskanzler ließ er sich Neuwahlen zusichern, durch Notverordnungen Ausnahmekompetenzen einräumen und vom Parlament zur Gesetzgebung ermächtigen. Der Unterschied lag in der damit verbundenen Absicht. Kann man den Regierungen, die sich bis 1932 desselben Instrumentariums bedient hatten, unterstellen, daß sie es zur Wiederherstellung verfassungsmäßiger Zustände benutzen wollten, so ging es Hitler darum, den Verfassungsstaat mit seinen

grundrechtlichen und gewaltenteilenden Politikbegrenzungen gänzlich zu beseitigen. Das geschah sukzessive durch Suspendierung der Grundrechte, Abschaffung des Föderalismus, Aufhebung der Gewaltenteilung, Ausschaltung der rivalisierenden Parteien, Erhebung der NSDAP zur Staatspartei und Säuberung des Staatsapparats von politisch als unzuverlässig geltenden Angehörigen. Die Weimarer Verfassung wurde damit, ohne daß sie als Ganzes außer Kraft gesetzt worden wäre, ins Gegenteil verkehrt.

IV. Wiederbegründung und Stärkung des Verfassungsstaats

Für die Gestaltung des Grundgesetzes ist es prägend geworden, daß auf der Basis des Weimarer Verfassungsverständnisses keine Abwehr gegen die Selbstpreisgabe der demokratischen Ordnung möglich war. Der Parlamentarische Rat wollte eine Wiederholung dieses Vorgangs ebenso vermeiden wie verschiedene Regelungen der Weimarer Verfassung, denen Mitschuld am Zusammenbruch der Demokratie zugeschrieben wurde. Ohne Rücksicht auf die Weimarer Verfassung und ihr Schicksal kann das Grundgesetz daher nicht verstanden werden. Dennoch wäre es falsch, in ihm den Gegensatz zur Weimarer Verfassung zu sehen. Das Grundgesetz erklärt Republik, Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat und Bundesstaat zu seinen obersten Prinzipien. Alle werden wiederum in der Menschenwürde verankert. Geht man von dieser Selbstcharakterisierung aus, so steht es in seinen Grundlagen der Weimarer Verfassung näher als jeder anderen deutschen Verfassung. Sämtliche Prinzipien lagen auch dieser zugrunde. Eine Brücke zur konstitutionellen Monarchie führt dagegen lediglich über den Rechtsstaat und den Bundesstaat. Selbst die Paulskirchen-Verfassung, die 1948/49 am ehesten als Identifikationsobjekt empfunden wurde, läßt sich nur mit Einschränkung als demokratisch, als republikanisch und sozialstaatlich hingegen gar nicht bezeichnen.

Lehren aus der Weimarer Erfahrung suchte das Grundgesetz aber bei der Konkretisierung der obersten Prinzipien zu ziehen. Insbesondere sollte die Abschaffung der demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung auf demokratischem Wege verhindert, jeder darauf gerichtete Versuch schon im Keim erstickt werden. Als Mittel fungiert eine Materialisierung der Demokratie, wie sie demokratischen Staaten, denen die Scheiternerfahrung von Weimar erspart blieb, fremd ist. Die Grundprinzipien der Verfassungsordnung sind nach Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlich. Sie werden der demokratischen Disposition ebenso entzogen, wie der Deutsche Bund das monarchische Prinzip der Disposition des Verfassungsgebers entzogen hatte.

Diese Entscheidung des Grundgesetzes setzt sich in der verfassungsrechtlichen Ermächtigung fort, die Fundamentalgegner der grundgesetzlichen Ordnung vom politischen Prozeß fernzuhalten. Politische Parteien, die die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpfen, können für verfassungswidrig erklärt und aufgelöst, Vereinigungen mit solchen Zielen verboten werden, Einzelpersonen bestimmter politisch verwendbarer Grundrechte verlustig gehen. Insoweit ist das Grundgesetz politisch nicht offen, sondern geschlossen. Als „streitbare“, „wehrhafte“, „abwehrbereite“ Demokratie grenzt es sich ausdrücklich vom formalen Demokratieverständnis der Weimarer Verfassung ab.

Fragt man, ob das Grundgesetz deswegen eine scheindemokratische Verfassung ist, so muß genau unterschieden werden, was es dem demokratischen Entscheidungsprozeß entzieht. Läßt man den Föderalismus beiseite, so handelt es sich um die Demokratie selbst samt ihrem legitimierenden Grund, der Menschenwürde, sowie die in ihrem Interesse garantierte Individualfreiheit mit dem Flankenschutz in Gestalt von Rechtsstaat, Sozialstaat und Gewaltenteilung. Die Beschränkung der demokratischen Freiheit bezieht sich also gerade auf Demokratie und Freiheit. Ausgeschlossen sind nur solche politischen Programme, die den Anspruch absoluter Verbindlichkeit erheben und deswegen notwendig auf Unterdrückung aller konkurrierenden Interessen und Überzeugungen ausgehen müssen. Das Grundgesetz setzt mithin eine Absolutheitsregel ein, um Absolutheitsansprüche abzuwehren. Darin liegt die Differenz zwischen Art. 79 Abs. 3 GG und der Ewigkeitsgarantie des monarchischen Prinzips, und insofern er sich auf den Schutz der Demokratie bezieht, ist Art. 79 Abs. 3 GG mit demokratischen Prinzipien vereinbar. Das Recht des Souveräns, das Grundgesetz insgesamt durch eine andere Verfassung abzulösen, kann Art. 79 Abs. 3 GG ohnehin nicht aufheben.

Da die wichtigste Ursache für den Zerfall der Weimarer Demokratie nach Ansicht des Parlamentari-

schen Rats in einem von der Weimarer Verfassung begünstigten Versagen des Parlaments zu suchen war, legte er besonderen Wert darauf, dieses künftig in seiner Verantwortlichkeit zu stärken. Deswegen ist nach dem Grundgesetz das Parlament das einzige vom Volk direkt legitimierte Staatsorgan. Eine Schwächung seiner Kompetenzen durch konkurrierende Präsidentenbefugnisse oder Appellmöglichkeiten ans Volk sollten ausgeschlossen sein. Der Bundestag kann sich nach dem Grundgesetz weder der Regierungsbildung noch der Gesetzgebung entziehen. Der Bundeskanzler wird von ihm gewählt und darf nur durch gleichzeitige Wahl eines neuen abgelöst werden (konstruktives Mißtrauensvotum). Ermächtigungsgesetze sind gänzlich untersagt. Ein vom Parlament unabhängiges Verordnungsrecht des Präsidenten oder der Regierung besteht nicht. Parlamentarische Verordnungsermächtigungen an die Regierung sind nur in engen Grenzen zulässig. Den Parteien, die Parlament und Regierung beherrschen, wird eine demokratische Binnenordnung vorgeschrieben. Der Bundespräsident ist auf repräsentativ-symbolische Funktionen beschränkt.

Ebenso wie er sich um eine Festigung der parlamentarischen Demokratie bemühte, wollte der Verfassungsgeber die Grundrechte stärken. Art. 1 Abs. 3 GG erklärt alle Grundrechte zu unmittelbar geltendem Recht und wendet sich damit gegen die Übung der Weimarer Staatsrechtslehre, den Grundrechtskatalog in einen Teil, der Rechtsgeltung besaß, und einen anderen, der nur rechtlich unverbindliche Programmsätze enthielt, aufzuspalten. Ferner stellt das Grundgesetz klar, daß die Grundrechte sämtliche Staatsgewalten binden. Damit ist der im Kaiserreich entwickelten und in der Weimarer Republik übernommenen Ansicht, daß die Grundrechte nur für die Exekutive, nicht für die Legislative gelten, der Boden entzogen. Mittels der Bindung des Gesetzgebers an die Grundrechte überwand das Grundgesetz auch den nur auf Verfahrenskorrektheit bedachten formalen Rechtsstaat und ersetzte ihn durch einen materiellen. Jede Grundrechtseinschränkung bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Das Gesetz muß die Grundrechtseinschränkung kenntlich machen. Auch im Fall zulässiger Einschränkung darf der Wesensgehalt eines Grundrechts nicht angetastet werden. Die Platzierung des Grundrechtskatalogs an der Spitze der Verfassung bringt die Bedeutungssteigerung zum Ausdruck.

Im Grundrechtsinhalt überbot das Grundgesetz die Weimarer Verfassung hingegen nicht, sondern lehnte sich eher an die Paulskirchen-Grundrechte an. Es beschränkte sich auf die klassischen Freiheitsrechte und institutionellen Garantien. Der Erfahrung der nationalsozialistischen Diktatur sind aber eine Reihe von Ergänzungen und Präzisierungen zu verdanken. Auf die soziale Grundrechtsproblematik verweisen nur das Koalitionsrecht des

Art. 9 Abs. 3 GG und die an Art. 153 WRV angelehnte Formulierung der Eigentumsgarantie. Dagegen distanziert sich das Grundgesetz von der Weimarer Verfassung bezüglich der sozialen Grundrechte. Zwar erlaubt Art. 15 GG die Sozialisierung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln gegen Entschädigung. Im übrigen beschränkt sich das Grundgesetz aber auf die Proklamation des sozialen Rechtsstaats, ohne dessen Inhalt näher zu präzisieren. Die Sozialstaatsklausel verbietet unter diesen Umständen nur die Rückkehr zum *laissez-faire*-Prinzip des Liberalismus und überläßt die Entscheidung, ob das Gebot durch ein Minimalprogramm der Verhinderung von existenzieller Not oder durch ein Maximalprogramm weitgehender Angleichung der Lebensverhältnisse verwirklicht wird, den jeweiligen politischen Mehrheiten.

Der Parlamentarische Rat beschränkte sich aber nicht darauf, Fehler früherer Verfassungen zu verbessern. Er bemühte sich zusätzlich, die unbedingte Einhaltung der Verfassung durch die Staatsgewalt zu sichern. Die Durchsetzungsschwäche war ja das große Defizit des Verfassungsrechts seit den Anfängen — übrigens nicht nur in Deutschland — gewesen. Die gescheiterte Paulskirchen-Verfassung hatte darauf reagiert; die Weimarer Nationalversammlung war der Meinung gewesen, auf spezielle Vorkehrungen verzichten zu können. Die Befolgung der Verfassung blieb so dem *good will* der Staatsgewalt überlassen und war desto gefährdeter, je weniger Rückhalt die Verfassung in der Bevölkerung besaß. Der Parlamentarische Rat richtete daher eine eigene Durchsetzungsinstanz in Gestalt des Bundesverfassungsgerichts ein und stattete es mit einer Kompetenzfülle aus, die kein anderes Gericht dieser Art aufweisen kann. Neben Föderalismus-Streitigkeiten, die auch in der Weimarer Republik justiziabel waren, kann das Bundesverfassungsgericht über Streitigkeiten zwischen Staatsorganen, über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, über Grundrechtsbeschwerden jedes Einzelnen, über das Verbot politischer Parteien und die Verwirkung der Grundrechte sowie eine Reihe weiterer Fragen entscheiden.

Unter der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts haben insbesondere die Grundrechte eine vorher nie gekannte Wirksamkeit erlangt. Zum einen ist ihre Abwehrkraft gegen staatliche Freiheitseingriffe durch die Entwicklung des Verhältnismäßigkeitsprinzips entscheidend gestärkt worden. Danach endet die Eingriffsbefugnis des Staates in Grundrechte nicht erst an der Wesensgehaltsgrenze des Art. 19 Abs. 2 GG, sondern schon dort, wo ein Eingriff intensiver als nötig und zumutbar ausfällt. Ferner hat das Gericht den Grundrechten durch die Entfaltung ihrer objektivrechtlichen Bedeutung als Werte oder Gestaltungsprinzipien ganz neue Anwendungsdimensionen erschlossen. In ihrer objek-

tiven Bedeutung werden die Grundrechte zum einen aus der einseitigen Abwehrhaltung gegen den Staat gelöst und können diesen auch zum Handeln, nicht nur zum Unterlassen verpflichtet. Zum anderen werden sie aus der einseitigen Ausrichtung auf den Staat gelöst und gewähren ihren Freiheitsschutz rundum, gleichgültig, ob die Gefahr vom Staat oder von privater Seite ausgeht. Neben die Abwehrrechte des Einzelnen gegen den Staat tritt dadurch eine Schutzpflicht des Staates für die grundrechtliche Freiheit, die er durch gesetzliche Maßnahmen und tatsächliche Leistungen zu erfüllen hat.

Im politischen Bereich liegt die wichtigste Leistung des Bundesverfassungsgerichts darin, daß es für die Offenhaltung des politischen Prozesses gesorgt hat. Die Neigungen der Regierungsparteien, ihre Position zur Verbesserung der eigenen Wahlchancen zu nutzen, oder die Versuchungen der Großparteien, ihre kleineren oder neuen Konkurrenten zu benachteiligen und zu behindern, sind ebenso eingedämmt worden, wie etwa die Versuche, politisches System und öffentliches Kommunikationssystem kurzzuschließen. Die Existenz einer solch großzügig ausgestatteten Kontrollinstanz läßt freilich den politischen Prozeß nicht unberührt. Sie wirkt wie eine dauernde Einladung, politische Niederlagen durch juristische Siege wettzumachen und schon die politische Auseinandersetzung im Blick auf den möglichen Rechtsstreit zu führen. Dadurch verstärkt sich die Juridifizierungstendenz, die der deutschen Politik ohnehin eigen ist, seit das deutsche Bürgertum die Beteiligung an der Staatsgewalt ver-

fehlte und deswegen auf ihre rechtliche Zähmung setzte. Die verfassungsrechtliche Ambivalenz liegt darin, daß die Verfassung keineswegs immer klare Anweisungen enthält, so daß vielfach genuin politische Entscheidungen im Gewand der Verfassungsinterpretation fallen und sich auf diese Weise der demokratischen Verantwortung und Revision entziehen.

Mag sich in der Verrechtlichungstendenz von Politik auch eine deutsche Eigentümlichkeit fortsetzen, so fällt die Antwort auf die Frage, ob das Grundgesetz Ausdruck einer spezifisch deutschen Verfassungstradition sei, doch negativ aus. Weit eher läßt sich behaupten, daß mit dem Grundgesetz der Anschluß an die westliche Verfassungstradition vollzogen ist, ohne daß deswegen alle Traditionen gekappt worden wären. Wieweit darin eine Bedingung seiner hohen Akzeptanz und Effektivität liegt, ist schwer zu ermitteln. Verfassungen werden durch ihren politisch-sozialen Kontext ebenso geprägt, wie sie diesen wiederum prägen können. Dem Grundgesetz ist es zugute gekommen, daß der Bundesrepublik bisher tiefe Erschütterungen und zahlreiche Fundamentalgegner erspart geblieben sind. Das anfänglich indifferent aufgenommene Grundgesetz konnte sich unter diesen Umständen alsbald zur Konsensbasis aller politischen Kräfte entwickeln und ist nicht wie die meisten seiner Vorgänger politisches Streitobjekt geblieben und auf diese Weise um seine Funktion gebracht worden. Darin unterscheidet es sich am stärksten von der älteren deutschen Verfassungstradition.

Grundgesetzverständnis und Verfassungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

I. „Scharen wir uns um die Verfassung“ Der schwierige Umgang mit dem Grundgesetz

Verfassungen normieren das Zusammenleben im Inneren von Gesellschaften, sie legen Gesellschaften auf eine politische Ordnung fest, konstituieren politische Systeme. Verfassungen werden nach Revolutionen, inneren Umbrüchen oder friedlichen Verfahren von Totalrevisionen gegeben — selten aber konstituieren sie zugleich einen vordem nicht existenten Staat als politische Handlungseinheit eines Volkes. Anders das Grundgesetz: Es hob die Bundesrepublik Deutschland aus der Taufe. Mit der Verkündung des Grundgesetzes vor 40 Jahren, am 23. Mai 1949, war die Bundesrepublik Deutschland gegründet. Die Bundesrepublik ist das Ergebnis eines verfassungsmäßigen Konstitutionsaktes.

Der für Konstituierungsverfahren typische Abschluß der unmittelbaren Legitimation durch Volksabstimmung fehlte der neu gegründeten Republik jedoch. Teilweise wurde daher von einem Oktroi der Alliierten gesprochen, wobei sowohl der tatsächliche Einfluß der Westmächte als auch die deutsche Handschrift bei der Ausgestaltung des Grundgesetzes — und überwiegend auch der Länderverfassungen — übersehen wurde¹⁾. In der Tat hatten die Bonner Verfassungsberatungen fernab aller Verfassungsöffentlichkeit stattgefunden. Sie standen im Schatten des Frankfurter Wirtschaftsrates, der sich wesentlich größerer öffentlicher Aufmerksamkeit erfreute, weil er mit seinen wirtschaftlichen Maßnahmen, die den Abbau der Zwangswirtschaft und die ökonomische Regeneration verfolgten, die Alltagssorgen und -probleme der Bevölkerung sehr viel stärker berührte. Der Prozeß der Bestellung der Mitglieder des Parlamentarischen Rates wie der Zustimmung zum Bonner Grundgesetz hatte sich zudem dezentral — über die einzelnen Länder und ihre Parlamente vermittelt — vollzogen. Erst die sich in der Bundestagswahl im August 1949 dokumentierende hohe Zustimmung zu den politischen Kräften, die den Verfassungsgebungsprozeß getragen hatten, konnte als Konsens *ex post facto* angesehen werden. Aufgrund dieser besonderen Umstände der Verfassungsgebung wurde dem Grundgesetz zum Zeitpunkt seiner Verkündung nicht die Bedeutung beigemessen, die ihm aus der Retrospektive beikommen muß, zumal das Grundgesetz selbst seinen Geltungsanspruch unter den Vorbehalt der Vorläufigkeit stellte — was in der Geschichte demokratischer Verfassungen einzigartig

war — und der neugegründete Weststaat ohne das Attribut der Souveränität auskommen mußte.

Diese Besonderheiten der bundesdeutschen Verfassungsgebung lassen es auch einsichtig erscheinen, daß der Gründungsakt nicht von jener symbolischen Bedeutung geprägt ist, wie das für die Konstitutionalisierung moderner Nationalstaaten charakteristisch ist. In der Erinnerung an die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von Amerika, in der jährlichen Feier der französischen Revolution am 14. Juli wird die Einheit der Nation unter Rückbezug auf ihren identitätsstiftenden Ursprung symbolisch repräsentiert, vergewissert sich die Nation ihrer selbst, wird nationales Selbstverständnis aktualisiert.

„Verfassungspatriotismus“ aber, soweit er als ein auf den konstitutionellen Gründungsvorgang bezogener Akt kollektiven Bewußtseins der Zugehörigkeit zu Staat oder Nation verstanden werden kann, war in der geschichtlichen Situation von 1949 für die Bundesrepublik eine verwehrtete Identifikationsmöglichkeit. In nationalstaatlicher Hinsicht fehlte dem Patriotismus das Substrat. Das Grundgesetz war „nur“ die Verfassung eines deutschen Teilstaates. Das Verhältnis zur Verfassung konnte 1949 deshalb nur eine Vernunftbeziehung, nicht eine Beziehung des Gefühls sein²⁾. Staatsbewußtsein und

²⁾ Bundespräsident Richard von Weizsäcker sagte dazu in seiner Rede, die er aus Anlaß des achtzigsten Geburtstags von Dolf Sternberger in der Philosophischen Fakultät der Universität Heidelberg hielt: „Ist unser Verhältnis zur Verfassung eine Beziehung der Vernunft oder der Gefühle oder beides? Mein Eindruck ist: Das Gefühl sagt zunächst, daß es eine Vernunftbeziehung sei. Tieferes Nachdenken zeigt aber, daß die Gefühle nicht unbeteiligt sind. Jeder suche seine eigene Antwort.“ Hier zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. November 1987, S. 29: „Weltoffener Patriotismus. Die Heidelberger Rede von Bundespräsident Richard von Weizsäcker“. Dolf Sternberger hatte 1982 eine vielbeachtete Rede über Verfassungspatriotismus (in: 25 Jahre Akademie für Politische Bildung, Tutzing 1982, S. 76–87; hier zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. August 1982, S. 9) gehalten und dabei „Verfassungspatriotismus“ als „natürliche Empfindung der Zugehörigkeit“, als Loyalität gegenüber der politischen Verfassung der Freiheit gekennzeichnet. Jürgen Habermas hatte in seinem Artikel „Eine Art Schadensabwicklung. Die apologetischen Tendenzen in der deutschen Zeitgeschichtsschreibung“ (in: Die Zeit vom 11. Juli 1986, S. 40), der den dann folgenden „Historiker-Streit“ einleitete, ebenfalls für einen Verfassungspatriotismus plädiert, der der einzige Patriotismus sei, „der uns dem Westen nicht entfremdet“. Vgl. zuletzt auch Karl Dietrich Bracher, Orientierungsprobleme freier Demokratie in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1–2/89, S. 3–14.

¹⁾ Vgl. Frank R. Pfetsch, Verfassungspolitik der Nachkriegszeit. Theorie und Praxis des bundesdeutschen Konstitutionalismus, Darmstadt 1985.

Nationalbewußtsein fielen auseinander. Was für die Vereinigten Staaten als Geltungsgrund ihrer nationalen Existenz angeführt werden kann, daß nämlich die amerikanische Gesellschaft durch nichts anderes als „durch die patriotischen Gefühle, die der Verfassung entgegengebracht werden“, geeint sei³⁾, ist der Bundesrepublik ab origine als Modus politischer Identitätsbildung versagt geblieben. Kann man die Verfassung der Vereinigten Staaten nicht abschaffen, ohne die Nation abzuschaffen⁴⁾, so müßte umgekehrt das Grundgesetz überwunden werden, um die Nation zu erlangen. Das Grundgesetz ist die Erinnerung an den Verlust nationalstaatlicher Einheit und zugleich Auftrag und Mahnung, „die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“ (Präambel). Das Grundgesetz begreift sich nur als provisorisch, dazu bestimmt, einer „Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben“ (Präambel). Seine ratio constitutionis liegt im Verweis auf eine unbestimmte Zukunft, auf eine gesamtstaatliche, vom „deutschen Volke in freier Entscheidung“ beschlossene Verfassungsordnung (Art. 146 GG).

In dieser *Ambivalenz* des bundesdeutschen Konstitutionsaktes liegt auch die auffallende Zurückhaltung begründet, dem Ereignis des Inkrafttretens des Grundgesetzes jene für Konstitutionen charakteristische „Aura der Ehrwürdigkeit“⁵⁾ zu geben, die eine Erhebung des 23. Mai zum „nationalen Verfassungstag“ zum Ausdruck brächte⁶⁾. Das Grundgesetz eignet sich also nicht als Gegenstand kultischer Verfassungsverehrung, wie es immer wieder von Beobachtern für die Verfassungsentwicklung der USA festgestellt worden ist⁷⁾. Ein

³⁾ D. Sternberger (Anm. 2), S. 9.

⁴⁾ Auf diesen Zusammenhang verweisen Hans Kohn, *American Nationalism*, New York 1957, S. 8, und Samuel P. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony*, Cambridge/Mass. 1981, S. 30.

⁵⁾ Hannah Arendt, *Über die Revolution*, München-Zürich 1974, S. 262.

⁶⁾ Bei einer Umfrage zum 30. Jahrestag des Grundgesetzes hatten nur acht Prozent der Befragten für „öffentliche Feste mit Musik und Feuerwerk wie z. B. in Frankreich am 14. Juli“ als Möglichkeit, den Geburtstag der Bundesrepublik zu begehen, votiert. „Gar nicht feiern“ nannten 17 Prozent. Vgl. Umfrage des Instituts für angewandte Sozialwissenschaften (Infas), veröffentlicht durch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, 4. Mai 1979.

⁷⁾ So schon Hermann von Holst, *Verfassung und Demokratie der Vereinigten Staaten von Amerika*, Düsseldorf 1873, Band 1, Kapitel 2; ferner Jürgen Gebhardt, *Verfassungspatriotismus. Anmerkungen zur symbolischen Funktion der Verfassung in den USA*. in: Akademie für Politische Bildung (Hrsg.), *Zum Staatsverständnis der Gegenwart*, München 1987, S. 111–130; Hans Vorländer, *Verfassungsverehrung in Amerika. Zum konstitutionellen Symbolismus in den USA*. in: *Amerikastudien*. (1988) 2; zur amerikanischen Verfassungsentwicklung: Hans Vorländer, *Forum Americanum. Kontinuität und Legitimität der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika 1787–1987*, in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Band 36, Tübingen 1987, S. 451–488.

„weltoffener Verfassungspatriotismus“, wie er als „eine in Überzeugungen verankerte Bindung an universalistische Verfassungsprinzipien“ und als „vorbehaltlose Öffnung der Bundesrepublik gegenüber der politischen Kultur des Westens“ verstanden werden kann⁸⁾, läßt jedoch zur Identifikation mit den freiheitlichen, demokratischen und grundrechtlichen Errungenschaften des Grundgesetzes ein.

Das Grundgesetz bot der jungen Republik damit die Chance, ihr Staatsbewußtsein über einen freiheitlichen und demokratischen Verfassungspatriotismus herzuleiten und aufzubauen — eine historische Möglichkeit, die angesichts gescheiterter demokratisch-konstitutioneller Bewegungen in der deutschen Geschichte nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Im Grundgesetz konnte der Entwurf für eine bessere Gesellschaft, für ein demokratisches Deutschland gesehen werden, das Grundgesetz war gewissermaßen „der Versuch des Volkes, sein besseres Ich gegen sich selbst darzustellen und durchzusetzen“⁹⁾. So hatte auch der Parlamentarische Rat Konsequenzen aus dem Scheitern der Weimarer Republik zu ziehen versucht, als er für wesentlich erachtete Strukturdefekte der Weimarer Reichsverfassung, vor allem die Dualstruktur von parlamentarischem und präsidentiellem System, überwand. Die besondere Werthafteigkeit des Grundgesetzes war ebenfalls das Ergebnis einer negativen Rezeption der Weimarer Verfassung, deren vermeintlicher Wertrelativismus für die Machtergreifung Hitlers mitverantwortlich gemacht wurde. Deshalb beschloß der Parlamentarische Rat eine inhaltliche Unabänderbarkeit (Art. 79 GG) für die grundlegenden freiheitlichen und demokratischen Verfassungsprinzipien, die zugleich „wehrhaft“ gegen antidemokratische Kräfte behauptet werden sollten, um pseudolegalen Machtergreifungen „streitbar“ entgegentreten zu können.

Um die Grundrechtsbindung der staatlichen Gewalten zu überwachen und Verletzungen einklagbar zu machen sowie die Verfassungswidrigkeit politischer Organisationen festzustellen, schuf der Parlamentarische Rat eine besondere Verfassungsgerichtsbarkeit, die den Vorrang der Verfassung auch institutionell absichern soll. Schließlich sollte das parlamentarische Regierungssystem durch die Einfügung des konstruktiven Mißtrauensvotums und die „kanzlerdemokratische“ Zuschneidung von Stellung und Befugnissen des Regierungschefs krisenfest gemacht werden. Die Parteien, in Weimar noch als „extrakonstitutionelle Erscheinungen“ (Triepel) behandelt, erhielten ein besonderes „Pri-

⁸⁾ J. Habermas (Anm. 2).

⁹⁾ Herbert Krüger, Artikel „Verfassung“, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 11, Stuttgart 1961, S. 74.

vileg“ im Prozeß der politischen Willensbildung zu gesprochen¹⁰⁾.

Das Grundgesetz im Parteienstreit

Das Grundgesetz hatte mit diesen Festlegungen inhaltlich sehr viel mehr als ein transitorisches Organisationsstatut normiert. Es enthält den normativen Plan für einen freiheitlichen Verfassungsstaat repräsentativ-parlamentarischen Zuschnitts, der keinen Zweifel an seinem Geltungsanspruch zuläßt. Doch schien sich die Bundesrepublik zunächst nicht als jene aufgeklärte „Verfassungsgemeinschaft“ konstituiert zu haben, die ihren Identifikationspunkt in den demokratischen und grundrechtlichen Verfassungsprinzipien gefunden hat. Zunächst überlagerten die grundsätzlichen konstitutionellen Konflikte der fünfziger und sechziger Jahre um Westintegration, Wiederbewaffnung und Notstandsbefugnisse den Konsens über das Grundgesetz. Im darauf folgenden Jahrzehnt und zu Beginn der achtziger Jahre – in der Phase starker parteipolitischer Polarisierung um gesellschaftliche Reformvorhaben der sozial-liberalen Koalition – zeigte sich dann ein gänzlich anderer Umgang mit dem Grundgesetz: In der Auseinandersetzung um Gesetzesvorhaben wie etwa zum Schwangerschaftsabbruch, zum Ehe- und Scheidungsrecht, zu Wehrdienstnovelle und Unternehmensmitbestimmung traten Politiker und Publizisten, Bischöfe und Professoren in einen Wettlauf um die vermeintlich höhere Weihe der Verfassung; sie versuchten, den „Boden des Grundgesetzes“ exklusiv für sich und ihre politischen Vorhaben zu okkupieren. Die politischen Akteure „scharten“ sich um die Verfassung¹¹⁾. Zuweilen machten die Bundesdeutschen den Eindruck, als seien sie ein „Volk von Grundgesetzbekennern“¹²⁾ – eine Ersatzlösung, zu der sie Zuflucht nahmen, weil es wegen des „Schocks der deutschen Katastrophe“ (J. Fest) und des Verlustes nationalstaatlicher Einheit kaum ein in gemeinsamer politischer Identität wurzelndes

Bürgerbewußtsein der Zugehörigkeit geben konnte. In diesem Sinne wurde das Grundgesetz mehr als andere Verfassungen in der deutschen Geschichte zu einem Identifikationspunkt der zweiten deutschen Republik.

Doch warf dieses Identifikationsbedürfnis auch Probleme auf, welche die Stellung des Grundgesetzes selbst in Mitleidenschaft zogen. Denn der politische Zugriff auf das Grundgesetz stilisierte die bundesdeutsche Verfassung zu einem politischen „Über-Ich“, das den Erwartungen und Ansprüchen seiner politischen Bekenner unmöglich gerecht werden konnte. Wo jeder den schützenden Mantel der Verfassung um sich und seine politischen Vorhaben legen wollte, mußte der Mantel zerlegt werden. Das Grundgesetz rückte damit in das Zentrum des politischen Streites; die parteipolitische Funktionalisierung ließ das Grundgesetz zu einem Kampfinstrument, zu einem Feldzeichen in der politischen Auseinandersetzung verkommen: Politische Kontroversen wurden zur Alternative von Verfassungsvollzug oder Verfassungswidrigkeit hochstilisiert, der politische Gegner wurde vom „Boden des Grundgesetzes“ verdrängt und erhielt das Etikett demokratischer Unzuverlässigkeit.

Soweit es sich bei diesem „Kampf um das Grundgesetz“ nicht allein um legitime und in allen demokratischen Verfassungsstaaten übliche verfassungspolitische Auseinandersetzungen um verfassungsändernde Gesetze oder verfassungsgerichtliche Entscheidungen handelte, trat hier eine Besonderheit bundesdeutscher Verfassungskultur zutage, die – die deutsche Tradition des Staatsidealismus fortschreibend – in der Verfassung die in verbindliche Rechtsform gekleidete metapolitische „Idee der reinen Vernunft“ erblickt, dabei aber zum einen übersieht, daß Verfassungen in erster Linie „instruments of government“, also Sets von Spielregeln für die politische Willens- und Entscheidungsbildung sind, und zum anderen verkennt, daß inhaltlich-programmatische Festlegungen in der Verfassung, ganz zu schweigen von moralisch-ethischen Werten, in demokratischen und pluralistischen Gesellschaften immer unterschiedlichen Deutungen und damit dem Meinungsstreit ausgesetzt sind. Das bundesdeutsche Verfassungsverständnis, wie es sich vor allem in der Grundwertediskussion der siebziger Jahre dokumentierte, verlangte aber von der Verfassung Unmögliches, nämlich unstrittige Konsensgrundlage zu sein und gleichzeitig allen politischen Bestrebungen und Parteirichtungen (hilfs-)legitimatorisch zur Seite zu stehen¹³⁾.

¹⁰⁾ Vgl. dazu Friedrich Karl Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, Tübingen 1960.

¹¹⁾ In einer Debatte rief der Abgeordnete Dr. Dregger dazu auf: „Scharn wir uns um die Verfassung“ (Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 8. Wahlperiode, 53. Sitzung, 28. Oktober 1977, Plenarprotokoll 8/53, S. 4105 B). Ferdinand Lassalle hatte 1862 in seinem Vortrag „Über Verfassungswesen“ gefragt: „... so oft Sie, gleichviel wo und wann, sehen, daß eine Partei auftritt, welche zu ihrem Feldgeschrei den Anstruf macht, „sich um die Verfassung zu scharn!“, was werden Sie hieraus schließen können?“ und geantwortet: „Sie werden sich, ohne Propheten zu sein, in einem solchen Falle immer mit größter Sicherheit sagen können: diese Verfassung liegt in ihren letzten Zügen; sie ist schon so gut wie tot.“ Zitiert nach Ferdinand Lassalle, über Verfassungswesen, in: ders., Gesammelte Reden und Schriften, hrsg. und eingeleitet von Eduard Bernstein, Bd. 2, Berlin 1919, S. 25 ff.

¹²⁾ Vgl. Peter Graf Kielmansegg, Ist streitbare Demokratie möglich?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Juni 1979, S. 9.

¹³⁾ Vgl. Dieter Grimm, Verfassungsrechtlicher Konsens und politische Polarisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Peter Haug (Hrsg.), Verfassung und politisches System. Politische Bildung, Beiträge zur wissenschaftlichen Grundlegung und zur Unterrichtspraxis, Stuttgart 1984, S. 35–42; Hans Vorländer, Verfassung und Konsens. Der Streit um die Verfassung in der Grundlagen- und Grundgesetzdiskussion der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1981.

Bei dem Versuch, unter Berufung auf die Verfassung parteipolitische Positionen zu rechtfertigen, sind unterschiedliche Akzentuierungen festzustellen, die Auskunft geben über das Verfassungs- und Politikverständnis der das Verfassungsleben wesentlich prägenden politischen Parteien. CDU und CSU artikulieren ein in der Tendenz statisches Verfassungsverständnis, das das Bestehende zu bewahren und zu sichern sucht und dabei tatsächlich in der Verfassung inkorporierte oder vorgeblich in die Verfassung hineininterpretierte Werte gegen Veränderung und „Aushöhlung“ zu verteidigen bemüht ist. Paradebeispiel ist hier der von der damals oppositionellen CDU/CSU-Fraktion Ende 1973 eingebrachte Antrag zur „Wahrung der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland“, der – nach kontroverser Vorspiel – zur bislang umfassendsten Verfassungsdebatte des Deutschen Bundestages am 14. und 15. Februar 1974 führte. Liberale Kritiker vermuteten im Antrag der CDU/CSU die Absicht, sich nach der Verdrängung aus der Rolle der „Staatspartei“ nunmehr als „Verfassungspartei“ darzustellen und die „propagandistisch beglückende Identität von CDU und Verfassung“ nachzuweisen. Die SPD zeigt ein im Vergleich eher dynamisches Verfassungsverständnis, wonach das Grundgesetz „uneingelöste Versprechen“ beinhaltet, damit zum politischen Aufgabenkatalog für Veränderung und Fortschritt wird. Werte sind für die SPD nicht ein für allemal festgeschrieben, sondern bedürfen der stets zu konkretisierenden Realisierung. Paradebeispiel ist hier die Ableitung von Reformen im gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Bereich aus dem „Katalog der Aufgaben . . . zu denen uns das Grundgesetz in Wirklichkeit auffordert“. Konservative Kritiker sahen hierin eine „rote Verfärbung des politischen Grundwassers unserer Verfassungsordnung“¹⁴).

So geriet die Diskussion um politisch bedingte Wertedifferenzen zwischen den Parteien zu einem Streit um die vermeintliche Schwächung des Wertekonsens und der verfassungsrechtlichen (Ab-)Sicherung von Grundwerten in der Verfassung. Unterschiedliche Konzeptionen, die einmal stärker den Wertordnungscharakter und einmal mehr den Spielregelcharakter der Verfassung betonten, standen hinter dem Verfassungsstreit. Grundwerte sind nach dem statisch-staatlichen Verfassungsverständnis der Unionsparteien dem kurzfristigen Wechselspiel von Meinungsbildung und Mehrheitsentscheidung vorgegeben und in einen vorausliegenden verfassungsrechtlichen Wertekonsens eingebunden. Nach dem dynamisch-gesellschaftlichen Verfassungsverständnis der Sozialdemokraten bringen neue Mehrheitsentscheidungen das von einem Kon-

sens getragene aktualisierte Wertebewußtsein immer wieder prozessual hervor. Zusammengefaßt bedeutet dieser Unterschied: Konsens durch Vollzug vorgegebener Wertordnung oder Konsens durch demokratisch-politische Werterealisation und -aktualisierung. Grundwertedemokratie versus Mehrheitsdemokratie¹⁵).

Diese sich im Verfassungsstreit ausdrückenden Antinomien des Grundgesetzverständnisses wurden allerdings überbrückt von einer Auffassung, die von der FDP und auch von maßgeblichen Politikern der anderen Parteien geteilt wurde. Sie sehen im Grundgesetz weder ein reformistisches Auftragsbuch noch einen den Status quo sichernden Werte- oder Interessenbunker; sie wollen vielmehr die Verfassung im tagespolitischen Meinungskampf weniger beansprucht wissen und die rahmensetzende Funktion des Grundgesetzes hervorheben. Ein solches Verständnis entspricht dem im Grundgesetz normierten Verhältnis von verfassungsrechtlicher Festlegung und Absicherung von Werten einerseits und politischer Offenheit für den demokratischen Prozeß andererseits. Es entspricht auch einer demokratischen Verfassungskultur, die den offenen politischen Konflikt fordert, wobei die Verfassung die gesellschaftlichen und politischen Interessenkonflikte kanalisiert und in befriedender Absicht begrenzt.

Das Grundgesetz im Institutionenstreit

Der Zusammenhang von Verfassung und politischem Prozeß stellte sich während der siebziger Jahre auch in institutioneller Hinsicht problematisch dar. Die Reform des Paragraphen 218 des Strafgesetzbuches (1973/74), die Reform des Ehe- und Scheidungsrechtes (1973), die Novelle zum Kriegsdienstverweigerungsrecht (1977), die Neufassung unternehmerischer Mitbestimmung (1976) sowie die Neugestaltung der Deutschlandpolitik durch den Grundlagenvertrag mit der DDR (1972) waren nicht nur politisch umkämpft, sondern sie wurden auch einer verfassungsrechtlichen Überprüfung unterzogen und zum Teil vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt („Fristenlösung“ des Schwangerschaftsabbruchs 1975, „Postkartenlösung“ der Wehrdienstverweigerung 1978)¹⁶).

Die „Verlängerung der Opposition über das Bundesverfassungsgericht“ setzte das Gericht den Vorwürfen des „Obergesetzgebers“, der „Konterkaptäne von Karlsruhe“, der „Entmächtigung des Par-

¹⁴) Vgl. mit Nachweisen H. Vorländer (Anm. 13), S. 111 ff.

¹⁵) Vgl. ebd., S. 136 ff.

¹⁶) Vgl. BVerfGE 39, 1; BVerfGE 48, 127.

lamentes“ und der „Usurpation von evidenten Aufgaben des Gesetzgebers“ aus. Mit Blick auf das Bundesverfassungsgericht forderte der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt die „Notwendigkeit der Selbstbeschränkung der Verfassungsorgane“; nicht jeder könne „seine Kompetenzen bis an den Rand ausschöpfen wollen“. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Ernst Benda, kontierte diese Vorwürfe mit dem Hinweis, daß dem Bundesverfassungsgericht als „Hüter der Verfassung“ die Sicherung des labil gewordenen „staats- und gesellschaftspolitischen Grundkonsenses“ obliege¹⁷⁾.

Der *institutionelle Verfassungskonsens* zwischen Legislative – dem Bundestag und seinen Mehrheitsfraktionen – und der Judikative – dem Bundesverfassungsgericht – schien brüchig, zumindest aber unsicher geworden zu sein. Doch lag der Grund für diese institutionellen Unsicherheiten und Schuldzuweisungen weniger in einer allgemeinen „Labilisierung“ des Grundkonsenses als vielmehr in der Polarisierung der Parteien und dem Bestreben der parlamentarischen Opposition, den politischen Widerstand gegen sozial-liberale Reformgesetze nach der parlamentarischen Niederlage über den Bundesrat hinaus in das Bundesverfassungsgericht als letzter Instanz hinein zu verlängern. Hier wie auch schon in den fünfziger Jahren zeigte sich, daß die Oppositionsparteien selten bereit sind, die parlamentarische Niederlage hinzunehmen, statt dessen aber die Politik der jeweiligen Regierung zur Überprüfung vor das Bundesverfassungsgericht bringen, um so im Falle des gerichtlichen Testates der Verfassungswidrigkeit die politische Niederlage in einen schlußendlichen Erfolg zu wenden¹⁸⁾.

Das Bundesverfassungsgericht hat aber auch selber nicht unerheblich durch Formen des „judicial activism“ zur in den siebziger Jahren besonders deutlich zu beobachtenden Juridifizierung des demokratischen Prozesses und damit zu einer – wie Helmut Ridder sarkastisch formulierte – „Verklärung des Tods demokratischer Politik durch die juristische

Weltanschauung“¹⁹⁾ beigetragen. Nicht selten führte das Verfassungsgericht im Zuge seiner „Wertejurisprudenz“ die „wertbestimmte Ordnung“ des Grundgesetzes gegen den politisch-demokratischen Prozeß an und verengte damit den legislativen Handlungsspielraum über das im Grundgesetz vorgesehene Maß hinaus. Besonders deutlich wurde dies bei strukturellen Spannungen im Bereich der Grundrechte. Wenn etwa gleichrangige Grundrechte in einem politischen Konfliktfall gegeneinander stehen, ist das Grundgesetz insofern „offen“, als hier der Gesetzgeber für die Konkretisierung der Grundrechte und den damit verbundenen Ausgleich von Interessen und Grundwerten das verfassungsrechtlich geforderte Organ ist, wohingegen sich die Rolle des Bundesverfassungsgerichtes auf die Kontrolle der legislativen Entscheidung zu beschränken hat. So bestand in der umstrittenen Frage der „Fristenlösung“ bei der Reform des Paragraphen 218 des Strafgesetzbuches eine Grundrechtsspannung zwischen dem Freiheitsrecht der Mutter und dem Schutz des ungeborenen Lebens. Hierbei war nicht das Ziel – der Schutz beider Güter –, sondern einzig die Methode – Indikationenlösung oder Fristenlösung – strittig. Die Wahl der politischen Methode zum Schutze von Rechtsgütern aber muß, wenn beide Schutzgüter gleich geschützt bzw. beeinträchtigt werden und die Frage damit eine politisch-ethische Option wird, Sache des gesetzgeberischen Ermessens, der entscheidungsfähigen Mehrheit sein. Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1975 aber wurde die Meinung des nicht direkt demokratisch legitimierten Gerichts an die Stelle der Mehrheitsentscheidung des gewählten Gesetzgebers gesetzt.

Die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung legislativer Spielräume gilt vor allem für die Bereiche der kulturellen und sozialen „Lebensordnungen“ (Carlo Schmid), in denen sich historische Kompromisse zwischen den maßgeblichen gesellschaftlichen Kräften der Gründungszeit, Kirchen und Unionsparteien auf der einen sowie Gewerkschaften und SPD auf der anderen Seite, dokumentieren²⁰⁾. Nur wenige explizite Festlegungen sind deshalb in wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Hinsicht getroffen worden, die den Gesetzgeber für die Folgezeit gebunden haben. Verfassungsrechtliche

¹⁷⁾ Die Kontroverse zwischen dem Bundeskanzler und dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes auf der Tagung der Theodor-Heuss-Akademie und des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing 1978 ist dokumentiert in: Norbert Schreiber (Hrsg.), Die Zukunft unserer Demokratie. München 1979, S. 121 f., 125 f. Das Zitat von Benda stammt aus ders., Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber im dritten Jahrzehnt des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung, 32 (1979) 13/14, S. 470. Vgl. auch H. Vorländer (Anm. 13), S. 5 f.

¹⁸⁾ Zur „Oppositionsrechtsprechung“ vgl. Arnulf Baring, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie, Bd. 2, München 1971, S. 110 ff.; Uwe Thaysen, Grenzlinien der Regierbarkeit 1974–1979. Fragen zum 30jährigen Bestehen der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/79, S. 38 ff.

¹⁹⁾ Helmut Ridder, Probleme des Grundgesetzes und der Grundgesetzinterpretation, in: Politische Vierteljahresschrift, 20 (1979), S. 179.

²⁰⁾ Vgl. Karlheinz Niclauss, Demokratiegründung in Westdeutschland. Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland von 1945–1949. München 1974; Volker Otto, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn-Bad Godesberg 1971; Werner Sörgel, Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1969.

Kompromisse bedeuten politische Offenheit für die gesetzgeberische Ausgestaltung. Dies gilt insbesondere für die Wirtschaftsordnung, die im Grundgesetz entgegen weit verbreiteter politischer Meinung und trotz „verwandtschaftlicher“ Nähe zwischen liberal gedeuteten Grundrechten und marktwirtschaftlichen Prinzipien nicht festgelegt ist. Das Instrumentarium des Grundgesetzes läßt vielfältig gemischte Formen der Wirtschaftsordnung zu. Vom Eigentumsschutz über die Gemeinwohlverpflichtung bis zur Sozialisierungsmöglichkeit erstreckt sich der wirtschafts- und gesellschaftspolitische Handlungsspielraum des Gesetzgebers. In dem Urteil zur Mitbestimmung vom 1. März 1979 hat das Bundesverfassungsgericht deshalb auch zu Recht wieder eine größere Zurückhaltung gegenüber gesetzgeberischen Maßnahmen erkennen lassen²¹⁾.

Ein Verständnis des Grundgesetzes, das einer demokratischen politischen Verfassungskultur angemessen wäre, ist in vierzig Jahren ein Desiderat bundesdeutscher Selbstfindung geblieben. Mit dem Ende der starken parteipolitischen Polarisierung sowie den politischen Themenwechseln in den achtziger Jahren scheint sich der Umgang mit der Verfassung allerdings entkrampft zu haben. Eine Besinnung auf die rahmensetzende Funktion von Verfassungen und die originäre Legitimität des politischen Konfliktes könnten helfen, ein realitäts-

adäquates Verfassungsverständnis zu entwickeln, das Leistungsvermögen und Leistungsgrenzen der Verfassung richtig einzuschätzen vermag.

Das Grundgesetz ist, wie jede moderne rechts- und sozialstaatliche Verfassung, zugleich „Schranke und Anregung“²²⁾. Damit stellt das Grundgesetz Normen und Institutionen zur Verfügung, die eine funktionstüchtige Demokratie und eine gerechte Sozialordnung ermöglichen, aber nicht garantieren. Genausowenig wie die Weimarer Verfassung die Auflösung der Weimarer Republik und die Diktatur des Nationalsozialismus verursacht hat, hat das Grundgesetz das Wirtschaftswunder oder die politische Stabilität der Bundesrepublik bewirkt. Auch konnte das Grundgesetz nicht, etwa auf dem Wege des „Selbstvollzugs“ seiner normativen Kraft, Garant von demokratischem Neuanfang und Vergangenheitsbewältigung sein. Hier spielen extrakonstitutionelle ökonomische, soziokulturelle und politische Faktoren eine sehr viel maßgeblichere Rolle. Und doch spiegeln sich im Bonner Grundgesetz die politischen, sozialen und ökonomischen Ordnungsvorstellungen wider, die die Verfassung und ihre Auslegung, Interpretation und Änderung über 40 Jahre geprägt haben. In den Verfassungsdiskussionen hat sich nicht zuletzt die Suche nach einem bundesrepublikanischen Selbstverständnis manifestiert.

II. Verfassungsrechtliche Änderungen und verfassungspolitische Einschätzungen

Das Grundgesetz ist in den vergangenen 40 Jahren insgesamt fünfunddreißig mal geändert worden, zuletzt am 21. Dezember 1983 durch eine Erweiterung des Satzes 4 von Art. 21 I GG, wonach die Transparenz der Finanzen der politischen Parteien durch Angabe ihres Vermögens einschließlich etwaiger Schulden erhöht werden soll. Die Änderungsgesetze brachten insgesamt 114 Einfügungen, Änderungen oder Aufhebungen von Grundgesetzartikeln. Dies stellt für eine nur 40jährige Lebensdauer des Grundgesetzes eine bemerkenswerte verfassungsändernde Aktivität des mit Zweidrittelmehrheit beschließenden Verfassungsgesetzgebers dar.

Nicht alle Änderungen markieren herausragende verfassungspolitische Einschnitte²³⁾. Gleichwohl kann die Summe einer Reihe von Änderungen einen grundlegenden materiellen Wandel der Verfassung und Verschiebungen der ursprünglich in ihr festgelegten Gewichte bewirken. So handelt es sich bei vielen förmlichen Änderungen um die *Übertragung von Länderkompetenzen auf den Bund* oder um eine *Festlegung der Zuständigkeit des Bundes*

²¹⁾ Gegen eine Gleichsetzung von Marktwirtschaft und Grundgesetz votierte das Bundesverfassungsgericht in dem Investitionshilfe-Urteil von 1954 (BVerfGE 4, 7) und dem Mitbestimmungs-Urteil von 1979 (BVerfGE 50, 290). Anders, und politisch oft kopiert, die Gleichsetzung von Hans Carl Nipperdey, Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, Köln 1961²; zum Gesamtproblem vgl. Hans-Hermann Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Opladen 1977².

²²⁾ Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht (1928), in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, Berlin 1968², S. 195.

²³⁾ Im folgenden lehne ich mich an frühere Darstellungen an; vgl. Hans Vorländer, Identität des Grundgesetzes nach 30 Jahren?, in: Juristische Schulung, 19 (1979) 5, S. 313–322; ders., Das Grundgesetz im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Grundgesetz und politische Praxis. SOWI, Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium, (1984) 4, S. 15–22. Vgl. auch Alexander Roßnagel, Die Änderungen des Grundgesetzes. Eine Untersuchung der politischen Funktion von Verfassungsänderungen, Frankfurt 1981, und Brun-Otto Bryde, Verfassungsentwicklung. Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1982.

für vordem nicht geregelte Materien, zum Beispiel Erzeugung und Nutzung der Kernenergie, Ausbildungshilfen, wirtschaftliche Sicherung von Krankenhäusern, Regelung von Krankenhauspflegesätzen, Abfallbeseitigung, Lärmbekämpfung, Ausdehnung der Rahmengesetzgebung des Bundes auf die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens u. v. m. in Art. 74, 75 GG. Nimmt man diese Änderungen als Ganzes, so haben sie dem Bund ein beträchtliches Maß an Neuzuständigkeiten und Eingriffsmöglichkeiten übertragen. Die Erweiterung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Bundes zeigt, daß die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes sich in der tatsächlichen Entwicklung in erheblichem Maße von der ursprünglichen Vorstellung einer stark föderalistischen Verfassung fortentwickelt hat.

Die stärkere unitarische Ausrichtung des Grundgesetzes manifestiert sich auch im Institut der *Gemeinschaftsaufgaben* (Abschnitt VIII a, Art. 91 a, 91 b GG) und in der Neuregelung der bundesstaatlichen *Finanzordnung*. Das Grundgesetz hatte hier — mit maßgeblicher Einflußnahme der Alliierten — eine strenge Trennung der Haushalte von Bund und Ländern vorgenommen (Art. 106, 109 GG). In der Folge aber ist nicht nur der Finanzausgleich unter den Ländern wiederholt und zuletzt aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 umgestaltet worden; auch die Verteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern hat sich mehrfach verändert. Die Neufassung des Artikels 109 GG und die Finanzreform von 1969 haben schließlich — mit der Schaffung von Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf ein konjunkturgerechtes Verhalten der Länder und Gemeinden bei der Kreditaufnahme und bei der Bildung von Rücklagen sowie durch die Erweiterung der in den Bundesländer-Verbund einbezogenen Steuern — eine enge Verflechtung von Bund und Ländern geschaffen.

Insgesamt ist die Verantwortung des Bundes für die Finanzen und den Konjunkturverlauf vor allem durch das zu Artikel 109 GG erlassene Stabilitätsgesetz von 1967 gestärkt worden. Hierdurch hat die Bundesregierung weitreichende wirtschaftspolitische Regelungsbefugnisse zur Abwendung konjunktureller Rezessionen in die Hand bekommen: Das Stabilitätsgesetz enthält umfassende Ermächtigungen, aufgrund derer die Bundesregierung unter anderem die Finanz-, Haushalts- und Kreditwirtschaft der Länder und auch der Gemeinden steuern kann, wenn dies etwa zur Abwendung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich ist. Die gesamtwirtschaftliche Verantwortung des Staates, zuerst formuliert im Kontext keynesianischer Wirtschaftspolitik und Grundlage einer Politik der „Globalsteuerung“ (Karl Schiller), fand so Eingang in das Grundgesetz und schuf als „normatives Aktionsmodell“ (Alex Möller)

Rechtspflichten für die staatlichen Organe in Bund und Ländern. Diese Verfassungspolitik basierte auf der Prämisse, daß Konjunktur- und Wirtschaftspolitik steuerbar seien. Die für alle fortgeschrittenen Industriegesellschaften zu beobachtende *Zentralisierung sozioökonomischer Planungs- und Steuerungstätigkeit* politischer Systeme hat somit im Zuge der wirtschaftlichen Rezession in den späten sechziger Jahren ihre verfassungsrechtliche Absicherung im Grundgesetz gefunden.

Die durch Grundgesetzänderungen begleiteten Strukturwandlungen des Föderalismus und die zunehmende sozialstaatliche Planungsaktivität sind nicht kritiklos hingenommen worden. Werner Weber hatte schon früh vom „restaurierten, fiktiven und oktroyierten Föderalismus“ gesprochen, damit die Einflußnahme der Alliierten gemeint und diese föderale Ordnung für wenig realistisch befunden. Hans Dighans machte das Bedürfnis nach bundeseinheitlichen Regelungen, wie es sich in den ersten zwei Jahrzehnten der Bundesrepublik in den Änderungen des Grundgesetzes manifestiert hatte, zum Grund seiner Forderung nach einer neuen verfassungsgebenden Nationalversammlung. Ernst Forsthoff schließlich beklagte die „Umbildung des Verfassungsgesetzes“ durch die Zunahme sozialstaatlicher Planungstätigkeit²⁴⁾.

Weber und vor allem Forsthoff aber waren noch Gefangene eines rechtsstaatlichen Verfassungsbegriffes, der aus dem frühen Konstitutionalismus stammte, Staat und Gesellschaft strikt trennte und Freiheit des Individuums nur als negative Ausgrenzung gegenüber staatlichen Übergriffen verstand. Dieses Verfassungsverständnis konnte weder die soziale Verantwortung des Staates noch die zunehmende Durchdringung von Staat und Gesellschaft durch Planung, Steuerung und Intervention erfassen. Vor allem aber hatte das Grundgesetz selbst den *Grundsatz des sozialen Bundesstaates* aufgestellt, der nun in der konkreten industriegesellschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik realisiert wurde. Die genannten förmlichen Verfassungsänderungen und auch der sozialstaatliche Wandel der Auslegung von ehemals grundrechtlichen Abwehrrechten — wie zum Beispiel der Berufsfreiheit des Art. 12 GG durch das Numerusclausus-Urteil von 1972²⁵⁾ — waren die natürliche Folge.

Föderalistische Politikverflechtung und sozialstaatliche Planungstätigkeit aktualisierten das Verfassungsprinzip des sozialen Bundesstaates in einem 1949 allerdings nicht vorausgesehenen Ausmaß.

²⁴⁾ Vgl. Werner Weber, Die Verfassung der Bundesrepublik in der Bewährung, Göttingen 1957, S. 16 f., 26 ff., 28; Hans Dighans, Eine verfassungsgebende Nationalversammlung?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1 (1969), S. 61 ff.; Ernst Forsthoff, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Festschrift für Carl Schmitt, Berlin 1959, S. 35 ff.

²⁵⁾ Vgl. BVerfGE 33, 303.

Die vom Bundestag eingesetzte *Enquete-Kommission für Verfassungsreform*, die vor allem die gewandelte bundesstaatliche Ordnung einer Prüfung unterzog — „ob und inwieweit es erforderlich ist, das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen — unter Wahrung seiner Grundprinzipien — anzupassen“ —, sah keinen Grund für eine Totalrevision des Grundgesetzes. Eine gewisse Abkehr von der ursprünglich sehr föderalen Ordnung ergäbe sich, so das Ergebnis der Enquete-Kommission, zwangsläufig durch die verstärkte sozialstaatliche Planungstätigkeit in der Industriegesellschaft. Die verstärkte Planung staatlicher Aufgaben sei notwendig und gerechtfertigt, um dem Bürger eine gerechte Teilhabe am Sozialprodukt zu garantieren.

Verschiedentlich geäußerten Forderungen nach einer verfassungsmäßigen Absicherung von Entscheidungs- oder zumindest Mitentscheidungsbefugnissen von Verbänden oder Interessengruppen im Bereich der Gesetzgebung durch die grundgesetzliche Verankerung eines „Bundeswirtschafts- und Sozialrates“ — was zu einer verfassungsrechtlichen Legitimierung der vielbeklagten „Verbändeherrschaft“ geführt hätte — begegnete die Enquete-Kommission jedoch mit Ablehnung²⁶⁾. Damit war aber noch keine Antwort auf das Problem gefunden, ob sich der moderne Sozial- und Leistungsstaat über die verfassungsinterpretatorische Akzeptanz hinaus zusätzlicher positivrechtlicher Legitimation durch die grundgesetzliche Einfügung von sozialen *Staatszielbestimmungen* und *Gesetzgebungsaufträgen* versichern sollte. Die mit dieser Problemstellung betraute, im Herbst 1981 von den Bundesministern des Innern und der Justiz eingesetzte „*Sachverständigen-Kommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge*“ hat in ihrem Schlußbericht die Bereiche Arbeit und Ausbildung, Umweltschutz, Kultur (und Datenschutz) einer ergänzenden Regelung im Grundgesetz für würdig befunden²⁷⁾. Diese Empfehlungen sind bislang — mit Ausnahme eines Beschlusses des Bundesrates vom Juli 1987, dem Umweltschutz Verfassungsrang als Staatsziel (allerdings mit Gesetzesvorbehalt) zu geben — nicht weiter verfolgt worden.

Verfassungsrechtlich äußerst bedeutsame Einschnitte in der Geschichte des Grundgesetzes waren die Einfügung von *Wehrverfassung* und *Notstands-*

verfassung. Die Wehrverfassung schuf Möglichkeiten zur Einschränkung von Grundrechten (Art. 17 a. Art. 5, 8, 17, 11, 13). Die Notstandsverfassung schränkt bei Eintreten des Verteidigungs- oder des Spannungsfalles sowie bei innerem und Katastrophennotstand ebenfalls Grundrechte ein und modifiziert durch Einsetzung eines „Gemeinsamen Ausschusses“ sowie durch Änderung des Gesetzgebungsverfahrens den staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß.

Verfassungspolitisch waren beide Änderungen des Grundgesetzes heftig umstritten. Bei der Wehrverfassung ging es um die endgültige Integration in den Westen und deren Vereinbarkeit mit der Wiedervereinigung sowie um die zuvor heftig bekämpfte „Remilitarisierung“ Westdeutschlands. Die Notstandsregelung beschwor Erinnerungen an den Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung — das Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten — herauf und ließ die Befürchtung einer grundgesetzlich beförderten Versuchung zum diktatorischen Mißbrauch aufkommen.

Beide Änderungen wandelten nicht nur den Charakter des Grundgesetzes, sie beeinflussten auch wesentlich das politische Selbstverständnis vieler Gruppen des neuen Staates und forderten den ersten organisierten gesellschaftlichen Protest gegen das politische System der Bundesrepublik heraus. Einerseits wurden beide Einfügungen als die letzten Schlußsteine in der „Staatswerdung“ der Bundesrepublik angesehen; sie waren „positiv-rechtliche Fortschreibung“, „Nachbesserung“ und „Normierung potentieller Staatsbehauptung“²⁸⁾. Auf der anderen Seite wurden und werden diese Änderungen der Verfassungsordnung als „Entliberalisierung des Grundgesetzes“ und als Beginn einer Entwicklungslinie eingeschätzt, die zum „malträtierten“ und „lädierten“ Grundgesetz geführt habe. Eine inhaltliche Identität bestehe nicht mehr zwischen dem Grundgesetz von 1949 und der Notstandsverfassung von 1968²⁹⁾.

Beide Ansichten berühren wichtige Teilaspekte der Entwicklung. Tatsächlich wurde der Wehrbeitrag auch als Mittel zur Erlangung staatlicher Wiederanererkennung und Souveränität betrachtet. Durch die Notstandsregelung erloschen zugleich die Souveränitätsvorbehalte der westlichen Alliierten aus Artikel 5 II des Deutschlandvertrages von 1952. Mit dem Abschluß der „Staatswerdung“ war aber zugleich der Weg zur Wiedervereinigung gestellt.

²⁶⁾ Vgl. Enquete-Kommission Verfassungsreform. Schlußbericht. Deutscher Bundestag. 7. Wahlperiode. Drucksache 7/5924 vom 9. 12. 1976. zitiert nach der vom Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages herausgegebenen Ausgabe „Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform (I)“, Bonn 1976. und „Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform (II)“, Bonn 1977; hier Teil I. S. 232 ff.

²⁷⁾ Der Bundesminister des Innern/Der Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Staatszielbestimmungen — Gesetzgebungsaufträge. Bericht der Sachverständigenkommission, Bonn 1983.

²⁸⁾ Hans Peter Ipsen. Über das Grundgesetz — nach 25 Jahren, in: Die Öffentliche Verwaltung, 27 (1974), S. 289 ff., hier S. 291.

²⁹⁾ Vgl. Udo Mayer/Gerhard Stuby (Hrsg.), Das lädierte Grundgesetz, Köln 1977; Peter Römer, Das malträtierte Grundgesetz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (1974), S. 443 ff.; vgl. auch Wolfgang Abendroth, Das Grundgesetz, Pfullingen 1972; Jürgen Seifert, Grundgesetz und Restauration, Neuwied-Darmstadt 1977³⁾.

Die im Grundgesetz eingebaute Doppelstrategie von Transitorium und Vollstaatlichkeit der Bundesrepublik wurde de facto und endgültig zugunsten letzterer aufgegeben.

Mit der Einfügung von Wehr- und Notstandsverfassung wurden auch die Hoffnungen der politischen Linken enttäuscht, die ein entschieden antimilitaristisches und antifaschistisches Deutschland als historische Konsequenz angemahnt hatten. Hier schien die Wehrverfassung den friedensstaatlichen Charakter des Grundgesetzes (Art. 25, 26 GG) auszuwählen, obwohl das Grundgesetz in Artikel 24 auch die Einordnung der Bundesrepublik in ein System „gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ vorgesehen hatte. Die Notstandsverfassung barg scheinbar die Gefahr, die Umwandlung eines freiheitlich-demokratischen Systems in einen autoritär-diktatorischen Staat nach dem Vorbild der Präsidentschaftsregierungen am Ende der Weimarer Republik und des nationalsozialistischen Ermächtigungsgesetzes verfassungsrechtlich zu ermöglichen. Die schon zuvor in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht festgestellte „Restauration“ schien sich hier auch politisch-rechtlich zu manifestieren, zumal die Verabschiedung der Notstandsgesetze in eine Entwicklungsphase der Bundesrepublik fiel, die durch politischen Immobilismus — repräsentiert durch die Große Koalition — und bürgerschaftlichen Pro-

test — dargestellt durch die „Außerparlamentarische Opposition“ — gekennzeichnet war. In dieser innenpolitisch angespannten Situation konnten die Notstandsgesetze als potentielles „Repressionsinstrument“ des Staates gegen unliebsame direktdemokratische Aktivitäten von unten wahrgenommen werden.

Die Befürchtungen, die mit der Notstandsverfassung verbunden wurden, haben sich nicht bewahrt. Doch hat die Notstandsverfassung die in Deutschland bereits einmal aktualisierte Gefahr einer zum autoritär-diktatorischen Mißbrauch tauglichen „Nebenverfassung“ ins Grundgesetz eingelassen, da Parteien, Parlament und Regierung aus einer demokratisch-parlamentarischen Bewältigung von Krisen entlassen und Grundrechte elementar eingeschränkt werden können. Andererseits bleibt nach wie vor zu erwägen, ob ungeschriebenes Notstandsrecht in der Form von „Schubladengesetzen“ der Exekutive in einem Notfall nicht eher die Möglichkeit gibt, sich bei der Bewältigung von Ausnahmeständen über Verfassung und grundrechtliche Sicherungen hinwegzusetzen. Hier haben Verfassungstreit und grundgesetzliche Normierung in einem besonders sensiblen Verfassungsbereich immerhin die Öffentlichkeit her- und auch Kontrollmöglichkeiten bereitgestellt.

III. Nach vierzig Jahren:

Verfassungskonsens und neue verfassungspolitische Herausforderungen

Das Grundgesetz hat sich in seiner 40jährigen Existenz in Text und Auslegung erheblich gewandelt. Das kann nicht verwundern, haben doch Gesellschaft und politisches System der Bundesrepublik nach gescheiterter deutscher Republik, nationalsozialistischer Diktatur und militärischer Kapitulation ihr Aussehen und ihre Identität erst finden müssen. Der nachhaltigste Wandel betrifft die äußeren *Rahmenbedingungen* der Bundesrepublik und ihrer Verfassung. Die außenpolitische Entscheidung der Bundesrepublik für die Westintegration, früh vollzogen, sowie der in den siebziger Jahren auch vertraglich anerkannte gewandelte deutschlandpolitische Kontext haben die ursprünglich transitorische Geltungsabsicht des Grundgesetzes überholt. Eine Reihe von Verfassungsänderungen, vor allem die Einfügung der Wehr- und Notstandsverfassung, haben aus dem Grundgesetz eine Vollverfassung, aus einem auf einen deutschen Gesamtstaat gerichteten Staatsfragment einen souveränen Staat gemacht. Der bereits in den fünfziger Jahren aufbrechende und im Grundgesetz angelegte Zielkonflikt von supranationaler und Westintegration einerseits sowie staatlicher Wiedervereinigung andererseits ist von den faktischen Verhält-

nissen zugunsten der kaum noch in Frage gestellten Westorientierung und europäischen Integration entschieden worden. So haben auch Bundesregierung und Bundestag wiederholt — und im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Moskauer (1970) und des Grundlagenvertrages (1972) — klargestellt, daß „eine friedliche Herstellung der nationalen Einheit“, an der rechtlich festzuhalten die Bundesregierung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1973 verpflichtet ist, nur in einem „europäischen Rahmen“ denkbar ist³⁰⁾.

Das vom Grundgesetz gesetzte Ziel der Wiedervereinigung in Form eines nationalen Gesamtstaates entspricht kaum mehr der konkreten geschichtlichen Lage, wiewohl andere — föderale, konföderative? — Formen des (einzel-)staatlichen Nebeneinanders oder Miteinanders denkbar bleiben. De facto hat die politische Entwicklung die Bundesrepublik und die DDR zu Definitiva werden lassen; der explizite Charakter der Vorläufigkeit des

³⁰⁾ Vgl. BVerfGE 36, 1; die „Briefe zur deutschen Einheit“ sowie die gemeinsame Entschließung des Bundestags vom 17. Mai 1972.

Grundgesetzes ist längst verlorengegangen. Damit aber muß sich die Bundesrepublik einer eigenen Staatsräson versichern. Verfassungsbewußtsein und Verfassungskonsens werden deshalb tatsächlich zu Orientierungspunkten eines freiheitlichen und demokratischen Staatsbewußtseins. Diese Staatsräson muß auch mehr sein als der von Konjunkturen und außenpolitischen Bedrohungswahrnehmungen abhängige Basiskonsens der Nachkriegszeit. Die von besorgten in- und ausländischen Beobachtern immer wieder gestellte Frage nach Zusammenhalt und Identität der Bundesdeutschen zusammen mit „Wirtschaftswunder“ und „kommunistischer Bedrohung“ — und damit nach der „Zuverlässigkeit“ der Bundesrepublik — läßt sich mit dem Verweis auf eine der politischen Kultur des Westens verpflichtete, wachsende „Verfassungsgemeinschaft“ beantworten. Denn nach 40 Jahren fällt die Bilanz der Orientierung an demokratischen und freiheitlichen Verfassungsprinzipien sehr viel positiver aus, als die politischen Aufgeregtheiten einer um ihr Selbstverständnis ringenden, „verunsicherten“ Republik (Sontheimer) in den siebziger Jahren vermuten ließen.

Das Grundgesetz hatte, wie eine jede demokratische Verfassung, nur ein ‚Design‘ für das politische System und die möglichen Grundlinien der gesellschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik entworfen, dabei aber deutliche Wegmarken gesetzt. Nach 40 Jahren ist festzustellen, daß die politische Praxis, die Verfassungswirklichkeit, das Grundgesetz nicht überholt, seine tragenden demokratischen wie grundrechtlichen Entscheidungen vielmehr bestätigt, Anpassungsfähigkeit demonstriert und damit die Akzeptanz des Grundgesetzes trotz fundamentaler verfassungspolitischer Konflikte und einem in Teilen bedenklichen Stil im Umgang mit der Verfassung gesichert hat. Der *Verfassungskonsens*, die Zustimmung zu dem vom Grundgesetz konstituierten Regime von Grundrechten und demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Staatszielen, ist intakt. Er ist sicher „pluralisiert“, damit aber auch breiter und tragfähiger geworden. Denn Voraussetzung für den Konstitutionalismus als „vital creed“ ist es, daß sich unterschiedliche Gruppen und Vorstellungen in der Verfassung und ihrer Deutung wiederfinden können³¹⁾. Geschlossene Weltbilder und monolithische Wertvorstellungen tragen keinen Verfassungskonsens in einer pluralistischen Demokratie. Das anzunehmen, machte den Irrtum derjenigen aus, die den Verfassungskonsens, ihren partikularen Verfassungskonsens, gefährdet sahen. So verwundert es nicht, daß selbst in der Phase starker parteipolitischer Polarisierung in den siebziger Jahren Umfragen eine hohe Zustimmungsrate zum Grund-

gesetz und dem von ihm festgelegten demokratischen System aufwies. Auf die Frage, ob man ein neues Grundgesetz brauche, „um zu einer wirklichen Demokratie zu kommen“, antworteten im Jahr 1972 nur 22 Prozent, 1974 19 Prozent und 1978 elf Prozent mit „ja“. 50, 61 bzw. 70 Prozent der Befragten meinten, daß das Grundgesetz vollkommen ausreiche³²⁾. Deutliche Zeichen eines an freiheitlichen Verfassungsprinzipien orientierten „Verfassungspatriotismus“, der an die demokratischen Verfassungstraditionen des Westens anknüpft, waren auch im Ergebnis einer anderen Umfrage zu erkennen. Auf die Frage nach möglichen Aktivitäten zum dreißigsten Jahrestag der Verkündung des Grundgesetzes nannten 44 Prozent als „wichtigste“ Aktivität: „Erinnern an die Wichtigkeit unserer im Grundgesetz geschützten Grundrechte“. Die nachfolgenden Nennungen waren: „allgemeine Besinnung auf die deutsche Geschichte“ (32 Prozent); „den Gedanken vermitteln, wie wichtig der weitere Ausbau unserer Demokratie ist“ (29 Prozent); „Rückblick auf die bisherige Geschichte und die Bundesrepublik Deutschland“ (25 Prozent); „Aufklärung über die Möglichkeiten des Bürgers, sich an unserem Staat zu beteiligen“ (21 Prozent)³³⁾.

Die positive Einschätzung des Grundgesetzes korrespondiert mit einem über lange Zeiträume feststellbaren konstant großen Vertrauen in Justiz und Verfassungsgerichtsbarkeit. Von den an der „Staatsleitung“ beteiligten Institutionen wird dem Bundesverfassungsgericht regelmäßig das höchste Vertrauen entgegengebracht, während dem parlamentarischen Gesetzgeber stärkeres Mißtrauen entgegenschlägt³⁴⁾. Hier wirken einerseits traditionelle Vorurteile gegenüber „der“ Politik und den Parteien nach, andererseits ist der Mangel an demokratischer Tradition und nationalstaatlicher Identität kompensierende Glaube an die Neutralität von Richtern und die befriedende Schiedsrichterrolle der Verfassungsgerichtsbarkeit zu veranschlagen. Der vom Parlamentarischen Rat normierte Vorrang der Verfassung und die Etablierung

³²⁾ Vgl. im einzelnen — auch zum Grad der Akzeptanz tragender Verfassungsprinzipien — Institut für Demoskopie Allensbach, *Demokratie-Verankerung in der Bundesrepublik Deutschland*. Eine empirische Untersuchung zum 30jährigen Bestehen der Bundesrepublik. Allensbach 1979, S. 65. 67. Die Trenduntersuchung, die dem Bericht zugrunde liegt, wurde vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung in Auftrag gegeben. Eine vergleichbare Untersuchung zum 40. Jahrestag liegt nicht vor und wird nach Kenntnis des Verfassers auch nicht vorbereitet.

³³⁾ Vgl. Anm. 6.

³⁴⁾ Vgl. die Studie „Demokratie-Verankerung“ (Anm. 32), S. 88, 90; Martin und Sylvia Greiffenhagen, *Ein schwieriges Vaterland*, München 1979, S. 348 (infas-Umfrage v. 7. September 1977); Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag des Bundesrates, nicht veröffentlicht, auszugsweise veröffentlicht im Bonner General-Anzeiger vom 10. März 1989, S. 13 (größtes Vertrauen wird hier der Institution Bundespräsident entgegengebracht; an zweiter Stelle folgt das Bundesverfassungsgericht).

³¹⁾ Vgl. Thurman Arnold, *The Folklore of Capitalism*, New Haven 1937, S. 29.

einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit finden so ihre konsensuale Bestätigung auch noch nach 40 Jahren. Die Folge davon ist, wie beschrieben, die teilweise und situativ unterschiedlich starke Verlagerung der politischen Auseinandersetzung und Entscheidungsbildung vor das Forum der Verfassungsgerichtsbarkeit.

Die von starker Zustimmung getragene Institution der Verfassungsgerichtsbarkeit hat das Bundesverfassungsgericht nicht nur zum *Hüter der Grundrechte* gegen politische, gesetzgeberische oder administrative Übergriffe, sondern auch zum *zentralen Akteur der Verfassungsentwicklung* werden lassen. Letzteres trifft nicht allein für Bereiche und Verfassungsaufträge zu, wo der Gesetzgeber untätig blieb – Regelung der Gleichberechtigung, des Strafvollzugs oder der Gleichstellung nichtehelicher Kinder –, sondern auch für den verfassungsbildenden Bereich, um das Grundgesetz in seiner Schutzfunktion neuen Entwicklungen und Herausforderungen anzupassen („Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ im „Volkszählungs-Urteil“). Das Bundesverfassungsgericht hat hier einen wesentlichen Beitrag zur Durchsetzung und Akzeptanz des demokratischen und sozialen Verfassungsstaates in der Bundesrepublik geleistet³⁵). Zudem hat das Bundesverfassungsgericht durch Ausbau elementarer (Aktiv-)Bürgerrechte zur Offenheit des demokratischen Prozesses beigetragen, wenn gleich zuletzt im Bereich der Parteienfinanzierung das Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung nur unzureichend gewürdigt, die Herrschaft der Parteien jedoch über das grundgesetzliche Privileg hinaus prämiert worden ist³⁶).

Auch als „instrument of government“, als *Spielregelwerk* des politischen Systems, hat sich das Grundgesetz bewährt, ohne daß es größeren Revisionen im Bereich der demokratischen Organisationsnormen unterzogen worden ist. Es hat das Regierungssystem nach den Weimarer Erfahrungen erfolgreich stabilisiert, ohne politischen Wandel und Regierungswechsel institutionell zu behindern. Die Überbetonung des repräsentativ-parlamentarischen Zuschnitts des politischen Systems der Bun-

desrepublik war als Abwehrreaktion auf die Weimarer Reichsverfassung konzipiert, mußte dann aber in den sechziger und siebziger Jahren direktdemokratische Legitimitätsanfechtungen, die sich zunächst in der Außerparlamentarischen Opposition und in verstärkter Bürgerbeteiligung artikulierten, hinnehmen. Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ zeigte in bezug auf direktere Mitwirkungsrechte des Volkes an der politischen Willensbildung kaum institutionelle Phantasie, lehnte die *Einfügung plebiszitärer Elemente* wie Referenden und Volksbegehren auf allen politischen Entscheidungsebenen ab und schlug allein geringfügige Modifikationen im Wahl- und Parlamentsrecht – zum Beispiel die Einführung begrenzt-offener Wahllisten und die Stärkung parlamentarischer Kontrollrechte – vor³⁷).

Soziale Bewegungen, allen voran die Friedens- und Umweltbewegung sowie zahlreiche Bürgerinitiativen, verliehen Ende der siebziger Jahre in einem veränderten (welt-)ökonomischen Kontext nicht nur dem partizipatorischen und „postmateriellen“ Wertewandel politischen Ausdruck, sondern rückten auch die gemeinwohlrelevanten Themen wie Umweltschutz und Friedenssicherung in den politischen Vordergrund, die von den „etablierten“ politischen Kräften nicht oder nur unzureichend aufgenommen worden waren. Obwohl Ziele und Organisationsprinzipien der sich aus den sozialen Bewegungen herausbildenden neuen Parteigruppierung der „Grünen“ von Vertretern der „alten“ Parteien lange Zeit für unvereinbar mit den repräsentativdemokratischen Prinzipien der Verfassung gehalten wurden, demonstrierte das vom Grundgesetz geformte parlamentarische System seine Fähigkeit zur Erneuerung, indem es die neue politische Kraft in das existierende System der politischen Willens- und Entscheidungsbildung integrierte.

Mit der Entstehung neuer politischer Konfliktlinien veränderte sich nicht nur die politische Agenda, sondern meldeten sich auch neue verfassungspolitische Forderungen nach *umwelt-, sozial-, friedens- und kulturpolitischen Ergänzungen des Grundgesetzes*. Die auf Veranlassung der Bundesregierung eingesetzte „Sachverständigen-Kommission“ untersuchte, „ob detaillierte Staatszielvorstellungen oder Gesetzgebungsaufträge in das Grundgesetz aufgenommen werden sollen“, und schlug in ihrem Schlußbericht vor, den Schutz von Kultur und natürlichen Lebensgrundlagen sowie die staatliche Verantwortung für Arbeit und Ausbildung als *Staatszielbestimmungen* im Grundgesetz zu verankern. Eine Realisierung der Vorschläge ist bislang nicht in Sicht³⁸).

³⁵) Zum Bundesverfassungsgericht aus letzter Zeit: Ingwer Ebsen, *Das Bundesverfassungsgericht als Element gesellschaftlicher Selbstregulierung*, Berlin 1985; Christoph Gusy, *Parlamentarischer Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht*, Berlin 1985; Christine Landfried, *Bundesverfassungsgericht und Gesetzgebung*, Baden-Baden 1984; Klaus Schlaich, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen*, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 39 (1981), S. 99–146; ders., *Das Bundesverfassungsgericht*, München 1985; Helmut Simon, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, Berlin 1983, S. 1253–1289.

³⁶) Vgl. BVerfGE 73, 40.

³⁷) Vgl. Schlußbericht, Teil 1 (Anm. 26), S. 45 ff., 121 ff.

³⁸) Vgl. Schlußbericht (Anm. 27), S. 67 ff.

Mit der Aufnahme von neuen, über die bereits bestehenden demokratischen, rechts-, sozial- und bundesstaatlichen hinausgehenden Staatszielbestimmungen würde sich der instrumentelle Charakter des Grundgesetzes verändern. Appellative und programmatische Forderungen würden das Grundgesetz „material“ aufladen. Politische Impulse, nicht zuletzt für den Gesetzgeber, wären gesetzt, die große Bedeutung von Umweltschutz, sozialem Frieden und kultureller Selbstverpflichtung des Staates qua Verfassungsrang unterstrichen. Vor Überforderung wäre das Grundgesetz aber nicht sicher; eine weitere Verlagerung von politischen Interessen-, Ziel- und Methodenkonflikten auf die juristische Ebene wäre vorprogrammiert — und dies ohne Erfolg in der Sache. Denn der Abbau von Arbeitslosigkeit und der Schutz der Umwelt gelingen nicht qua Verfassungsvollzug, sondern müssen *politisch* erreicht, beschlossen und durchgesetzt werden.

So zeigt die Diskussion um Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge erneut die nicht immer beachteten *Grenzen konstitutionellen Leistungsvermögens* auf. Der soziale, planende und intervenierende, der „gesamtverantwortliche“ Staat, wie er sich unter der Herrschaft des Grundgesetzes entwickelt hat, läßt sich nicht allumfassend und konkret zugleich normieren. Das Grundgesetz war in seiner Konzeptionsphase noch vom Leitbild des liberalen Ordnungs- und Rechtsstaats geprägt; der sozialstaatliche Umbruch läßt den verfassungsrechtlichen Normbereich anwachsen, aber gleichzeitig und zunehmend hinter dem gesellschaftlichen Wandel hinterherhinken. Die Geltungsbedingungen sozialstaatlicher Normen sind andere als die von rechtsstaatlich zu überwachenden und einklagbaren Normen. Zugleich nimmt die politiksteuernde Kraft von Verfassungsnormen ab.

Staatlichem Handeln, Entscheiden und Steuern sind privatwirtschaftliche sowie aus technologischer Entwicklung und internationaler Verflechtung er-

sultierende Grenzen gezogen³⁹⁾. Technische Entwicklungen und Großprojekte sind langfristig irreversibel und binden nachfolgende Generationen. Inter- und supranationale Politik- und Problemverflechtung engen nationale Handlungsspielräume ein und verlagern Entscheidungen auf übernationale Organisationen und Institutionen. Die Errichtung des europäischen Binnenmarktes ist ein Beispiel. Im nationalen Rahmen hängen Erfolg und Effizienz staatlichen Handelns in wachsendem Maße von extrakonstitutionellen Akteuren — Unternehmen, Verbänden und Interessengruppen — ab. Der moderne Staat muß sich einerseits seiner staatlichen Souveränität — im Sinne von Entscheidungs- und Steuerungskompetenz — versichern, will er nicht Legitimationseinbußen hinnehmen, delegiert andererseits aber Entscheidungs- und Steuerungskompetenz an nicht- oder überstaatliche Entscheidungsträger, um ordnungspolitischen Ansprüchen oder supranationalen Verbindlichkeiten nachzukommen.

Der nach außen hin „offene“ und nach innen hin „kooperative“ Verfassungsstaat entzieht sich traditionellen Kriterien des Konstitutionalismus und wird auch die Bundesrepublik — nicht zuletzt auch durch die Ausbildung einer „multikulturellen Gesellschaft“ im Inneren mit sehr unterschiedlichen Lebensweisen — vor erhebliche verfassungspolitische Identitätsprobleme stellen. Das Grundgesetz war vor 40 Jahren bewußt nicht als nationale Verfassung beraten und verabschiedet worden. Das Grundgesetz, das in sich nicht nur den Verweis auf die Erringung nationaler Einheit trägt, sondern auch die Bundesrepublik auf eine dienende Funktion für den Frieden in Europa und der Welt verpflichtet, birgt in sich die Chance, als Verfassung einer postnationalen Gesellschaft die überzeugende Geltung zu erhalten, die es sich in den ersten 40 Jahren seiner Existenz erworben hat.

³⁹⁾ Vgl. zu diesen Problemen die Literaturübersicht von Hans-Hermann Hartwich, Die Suche nach einer wirklichkeitsnahen Lehre vom Staat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46—47/87, S. 3—20.

Grundgesetz und Rechtsprechung

I. Die Justizkonzeption des Grundgesetzes

Die freiheitlich demokratische Grundordnung, die das Grundgesetz konstituiert, läßt sich als eine Ordnung bestimmen, die unter Ausschluß jeglicher Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt¹⁾. Was den Richter angeht, so hat man nicht zu Unrecht gesagt, daß dieser des Grundgesetzes liebstes Kind sei. In der Tat hat sich das Grundgesetz der Rechtsprechung besonders intensiv und verständnisvoll angenommen und den Richter unter den Organen des Staates so herausgehoben, wie das nie zuvor in der deutschen Verfassungsgeschichte der Fall gewesen ist. Die Gründe dafür werden einsichtig, wenn man sich die Entstehungssituation des Grundgesetzes vergegenwärtigt.

Als das Grundgesetz geschaffen wurde, war das Bewußtsein dafür lebendig, welche Rechtsnot in der NS-Diktatur und vielfach auch noch in den ersten Jahren nach 1945 geherrscht hatte. Das NS-Regime hatte die Menschenrechte mit Füßen getreten, die Führerwillkür zum Recht erklärt, das Unrecht zum System gemacht. Das Beschämendste daran war vielleicht, daß es Juristen gab, die diesen Niedergang des Rechts noch bejubelten (z. B. als „völkische Rechtserneuerung“), und damit bewiesen, wie tief ein Kulturvolk sinken kann, wie dünn das Eis ist, das wir Zivilisation und Rechtskultur nennen.

Aus dem Erleben der Unrechtsherrschaft erwuchs bei den Frauen und Männern, die das Grundgesetz schufen, der Wille, die Bundesrepublik zu einem Staat des Rechts zu machen, wie er nicht nur in der deutschen Geschichte ohne Beispiel war. Sie wollten die neue Ordnung als bewußten Gegenpol dessen gestalten, was man damals Gewaltherrschaft nannte und auch heute so nennen sollte. In jenen Jahren gab es kein Wort, das so oft gebraucht wurde wie das Wort Recht. Es bestand ein elementares Bedürfnis, wieder in einer Ordnung des Rechts zu leben. Gustav Radbruch schrieb damals: „Demokratie ist ein preisenswertes Gut, Rechtsstaat aber ist wie das tägliche Brot, wie Wasser zum Trinken und wie Luft zum Atmen, und das Beste an der Demokratie gerade dieses, daß nur sie geeignet ist,

den Rechtsstaat zu sichern.“²⁾ Und ein anderer bedeutender Rechtsdenker jener Tage, Adolf Arndt, sprach in bezug auf die Rechtsnot des Volkes unter Hitler davon, daß Rechtlosigkeit unbehauster mache als das Niederbrennen unserer Gebäude, hungrier als der Mangel an Brot, durstiger als ein Entbehren von Wasser³⁾.

Die Wiederherstellung der vom NS-Regime beseitigten richterlichen Unabhängigkeit war nach 1945 beim Wiederaufbau der Rechtspflege eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit. Die Väter und Mütter des Grundgesetzes gingen indessen in ihrer Justizkonzeption weit über das hinaus, was vorher in den Verfassungen deutscher Staaten Regelungsinhalt gewesen war. Schon der Verfassungskonvent in Herrenchiemsee hatte Einigkeit darüber erzielt, daß der Rechtspflege in der Verfassungsurkunde ein eigener Abschnitt gewidmet werden sollte⁴⁾. Im Verlauf der weiteren Beratungen erhielt der IX. Abschnitt des Grundgesetzes dann jenen umfassenden Inhalt, durch den sich die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik auch in dieser Beziehung von den früheren Staatsordnungen auf deutschem Boden abhebt. So wurde nicht nur, an Montesquieu's Esprit des Lois (XI, 4, 6) anknüpfend, zwischen verschiedenen Funktionen der einheitlichen Staatsgewalt unterschieden und deren getrennte Ausübung durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung vorgesehen (Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Art. 1 Abs. 3 GG), wie es klassischem liberalen Verfassungsdenken entsprach. Die rechtsprechende Gewalt wurde vielmehr mit einer zuvor nicht erreichten Deutlichkeit von der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt getrennt und — über Montesquieu, der ständige Gerichte ablehnte und die richterliche Gewalt als „en quelque facon nulle“⁵⁾ betrachtete, hinausgehend⁶⁾ —

²⁾ G. Radbruch, Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht, in: Süddeutsche Juristenzeitung, (1946), S. 108.

³⁾ Vgl. A. Arndt, Rechtsdenken in unserer Zeit, in: E.-W. Böckenförde/W. Lewald (Hrsg.), Gesammelte juristische Schriften, München 1976, S. 37, 56.

⁴⁾ Vgl. Bonner Kommentar zum GG-Holtkotten, Erstbearbeitung vor Art. 92, o. J. (1952).

⁵⁾ Ch. de Montesquieu, De l'Esprit des Lois, Tome I, Livre XI Chapitre VI, Paris 1758 p. 174.

⁶⁾ S. jedoch A. de Toqueville, Demokratie in Amerika, 1. Teil, 6. Kap. (S. 111 der nach der 12. Aufl. von 1948 übersetzten deutschen Ausgabe von 1959, hrsg. von I. P. Mayer, Stuttgart 1959).

¹⁾ Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), Bd. 2, S. 12 ff.

als eine besondere Erscheinungsform der einheitlichen Staatsgewalt zu einer echten, die anderen Staatsorgane hemmenden und kontrollierenden Macht ausgestaltet⁷⁾.

Die Rechtswegklausel des Art. 19 Abs. 4 GG mit der Gewährleistung lückenlosen Rechtsschutzes gegenüber Maßnahmen der öffentlichen Gewalt, die damit verbundene Beendigung des Schwebezustandes der Verwaltungsgerichtsbarkeit zwischen Justiz und Verwaltung⁸⁾ und die Etablierung einer ausgedehnten Verfassungsgerichtsbarkeit ergänzten diese verfassungsstrukturelle Tendenz, die man als verfassungspolitische Grundentscheidung für den Richter bezeichnen kann. Auch in der sprachlichen Fassung des Art. 92, wonach die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut ist, kommt diese Aufwertung zum Ausdruck; kein anderer den Staatsfunktionen gewidmeter Abschnitt des Grundgesetzes ist, wie Stern⁹⁾ zutreffend hervorgehoben hat, mit einer so inhaltsschweren Aussage eingeleitet worden.

Die Rechtsprechung sollte nicht mehr im Schatten von Legislative und Exekutive stehen, sondern beide Gewalten im System der freiheitsverbürgenden *checks and balances* kontrollieren. Auf diese Weise entstand eine Verfassungslage, in welcher der Richter in jedem Falle das letzte Wort hat und das Prinzip der Gewaltenteilung zu einer besonderen Art der justizförmigen Kontrolle überhöht wurde.

Man hat oft versucht, die in dieser Weise getroffene Verfassungsentscheidung für die rechtsprechende Gewalt herunterzuspielen. Schon Werner Weber sah in ihr einen „gefährlichen Anachronismus“¹⁰⁾, andere einen romantischen Rückgriff auf die Ideenwelt des 19. Jahrhunderts¹¹⁾. Kritiker aller Schattierungen sind seither nicht müde geworden, von einer verfassungspolitischen Fehlorientierung zu sprechen, die die Justiz überfordert oder doch „am Rande dessen liegt, was Gerichte von ihren Voraussetzungen, Methoden und ihrer Durchsetzungskraft her überhaupt leisten können“¹²⁾. Demgegenüber muß mit Entschiedenheit betont werden, daß die Hervorhebung der rechtsprechenden Gewalt im Grundgesetz nichts weniger als ein Zufallstreffer ist, sondern eine bewußte Willensentschei-

dung der Verfassungsväter war. Nicht allein aus historischen Gründen — so wenig diese unterschätzt werden sollen¹³⁾ — wurde die Ausdehnung der richterlichen Befugnisse vorgenommen, sondern auch und vor allem aus gesellschaftspolitischen Motiven.

Ausgangspunkt war die Erkenntnis, daß sich die Staatstätigkeit in allen Industriestaaten in einem früher unvorstellbaren Maß ausgedehnt hatte¹⁴⁾. Staatsintervention, Bürokratisierung, Mechanisierung und die dadurch bewirkten Abhängigkeiten waren die erkennbaren Trends, denen man sich nicht willenlos fügen wollte. Je mehr die Macht der Apparate wuchs, um so notwendiger erschien es, die Freiheit des Bürgers mit den Mitteln des Rechts zu stärken. Jedes Gesetz ist aber zunächst nur ein Stück Papier. Um Recht zu gewährleisten, ein Gesetz effektiv zu machen, bedarf es des Rechtsschutzes, der Rechtspflege und damit des Richters.

Aus diesem Ansatz her erklärt sich die das herkömmliche deutsche Verfassungsdenken transzendierende Aktivierung des Rechtsstaatsprinzips. Um der Freiheit des Bürgers willen sollte die Macht von Legislative und Exekutive beschränkt werden. Die klassische Lösung der Gewaltenteilung erschien jedoch nicht mehr als zureichend, um den modernen Leviathan zu zähmen. Der altliberale, bürgerliche Rechtsstaat war ein „Gesetzesstaat“ gewesen, der sich damit begnügt hatte, für das Handeln der als frei vorgestellten Individuen den Rahmen zu sehen. Auf dem realen Hintergrund der bürgerlichen Gesellschaft jener Zeit glaubte man damals, Staat und Gesellschaft als getrennte Sphären definieren und zur Bändigung der Staatsmacht auf das Prinzip der Gesetzmäßigkeit vertrauen zu können. Seitdem sich der Staat im Interesse des menschenwürdigen Lebens aller, also aus Gründen sozialer Gerechtigkeit, genötigt sieht (manchmal auch nur genötigt glaubt), in die Sozialordnung einzugreifen, hat sich die Lage indessen grundlegend gewandelt¹⁵⁾. Das Gesetzmäßigkeitsprinzip allein bietet keinen ausreichenden Schutz vor staatlicher Allmacht mehr; es muß vielmehr Vorsorge getroffen werden, daß die ganze Macht des Staates von dem Gedanken des Rechts getragen wird. Aus diesem Grunde wurde der Staat des Grundgesetzes nicht bloß, wie es altliberaler Tradition entsprochen hätte, als „Gesetzgebungsstaat“, sondern ebenso sehr auch als „Rechtsprechungsstaat“¹⁶⁾ konzipiert. Der rechtsprechenden Gewalt wurde die Rolle des Garanten

⁷⁾ Vgl. H. Jahreiß/G. A. Zinn, Die Rechtspflege im Bonner Grundgesetz, Verhandlungen des 37. Deutschen Juristentages, Tübingen 1950, S. 47 ff.

⁸⁾ Vgl. C.-H. Ule, Das Bonner Grundgesetz und die Verwaltungsgerichtsbarkeit, Göttingen 1950, S. 15.

⁹⁾ K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, S. 892.

¹⁰⁾ W. Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart o. J. (1951), S. 32.

¹¹⁾ Vgl. H. P. Ipsen, Über das Grundgesetz, Hamburg 1950, S. 16.

¹²⁾ R. Dolzer, Verfassungskonkretisierung durch das Bundesverfassungsgericht und durch politische Verfassungsorgane, Heidelberg 1982, S. 25.

¹³⁾ Der materielle Rechtsstaat des Grundgesetzes ist „in bewußter Antinomie gegen den Unrechtsstaat des Nationalsozialismus“ gestaltet worden, so C.-F. Menger, Verfassung und Verwaltung in Geschichte und Gegenwart, Heidelberg 1982, S. 1, 13 f.

¹⁴⁾ Vgl. W. Menzel in: H. Jahreiß/G. A. Zinn (Anm. 7), S. 18.

¹⁵⁾ Vgl. die wichtige Analyse Club Jean Moulin, Staat und Bürger, Stuttgart 1964.

¹⁶⁾ So H. Jahreiß (Anm. 7), S. 33.

oder Hüters des Rechtsstaates zugewiesen, der auch über die Gewaltenteilung selbst wacht.

Eine starke Portion Mißtrauen kam hinzu, die man angesichts der geschichtlichen Erfahrungen nicht ohne Grund der Demokratie entgegenbrachte (und von der das Grundgesetz an vielen Stellen Zeugnis ablegt). Schließlich war Hitler auf formal demokratischem Wege und unter Zustimmung jubelnder Menschenmassen an die Macht gekommen. Die Gerichtsbarkeit erschien gegenüber demokratischen Tendenzen als mäßigendes Element geeignet. Gegengewichte gegen die unberechenbare Volksherrschaft¹⁷⁾ zu bilden.

Von dieser verfassungspolitischen Zielsetzung also profitierte die Justiz. Man kann allerdings nicht sagen, daß die Verfassungsväter und -mütter von einem unbekümmerten Optimismus geleitet wurden, was die reale Beschaffenheit der Justiz angeht. Die deutsche Justiz war entstanden in einer Zeit, in der sich der Staat im wesentlichen auf die Setzung der Rechtsnormen und die Überwachung ihrer Einhaltung beschränkte. Dafür ausgebildet, stand sie den Wandlungen, die das Verhältnis von Gesellschaft und Staat seither erfahren hatte, mehr oder weniger hilflos gegenüber. Die Bürokratisierung der Rechtspflege sowie die Mittelmäßigkeit ihres Personals waren seit Anfang des Jahrhunderts oft beklagt worden¹⁸⁾. Im Bismarck-Reich wie in der Weimarer Republik war der Richter seinem Zuschnitt nach trotz der Trennung der Gewalten stets ein „kleiner Justizbeamter“ geblieben. Nun sah man einen wesentlichen Grund für das Versagen der Justiz in der Zeit des NS-Regimes in der systembedingten Subalternität des deutschen Richters, dessen Mangel an persönlichem, politischem und geistigem Format es den NS-Machthabern ermöglicht hatte, ihn zu einem willfährigen Befehlsempfänger zu machen und seine Tugenden wie Arbeits-eifer, Korrektheit und Unbestechlichkeit in den Dienst verbrecherischer Zwecke zu stellen¹⁹⁾. Deshalb wurde ein neuer Richtertyp angestrebt, der unter Herauslösung aus der Beamtenschaft eine Auslese im Hinblick auf fachliche Tüchtigkeit, menschliche Haltung und politisches Verantwortungsbewußtsein darstellen sollte.

¹⁷⁾ Vgl. H. Jahrreiß (Anm. 7), S. 28 unter Hinweis auf E. Kägi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich o. J. (1945), mit der Warnung vor dem „latenten Absolutismus des Mehrheitsentscheids“.

¹⁸⁾ Vgl. F. Adickes, Grundlinien durchgreifender Justizreform, Berlin 1906, S. 85 ff., 112 ff., 124 ff.

¹⁹⁾ Vgl. K. S. Bader, Die deutschen Juristen, Tübingen 1947, S. 16.

Die Belastung der Justiz durch ihre Mitwirkung an den Verbrechen der NS-Zeit wurde durchaus empfunden, auch ihre in der Weimarer Republik zutage getretene Neigung, sich als Staat im Staate zu fühlen, losgelöst von der Verantwortung gegenüber dem Volk als demokratischem Souverän. Man erkannte auch, daß die Bindung an das Gesetz nicht ausreichen konnte, um die Gefahr der Richterwillkür zu bannen, da die Richter selbst es ja sind, die bestimmen, wieweit diese Bindung ihr Ermessen einengt. Wenn die Richter aber den Rechtsstaat kontrollieren, wer kontrolliert dann die Richter? Die Antwort, die von den Verfassungsvätern auf diese Frage gefunden wurde, lief auf eine politische Einflußnahme bei der Bestellung wie bei der Abberufung der Richter hinaus.

Einmal wurde die Bestellung der Richter am Bundesverfassungsgericht und an den obersten Bundesgerichten nicht wieder — wie es dem Herkommen entsprochen hätte — in die Hände der Exekutive gelegt, aber auch nicht in die der Richter selbst, wie es von vielen Richtern gewünscht wurde. Eine sich selbst ergänzende Richterkaste, die sich von der Gesellschaft, über die sie richtet, abhebt, wollte man nicht. Statt dessen wurden zum Zweck der Richterwahl Ausschüsse eingerichtet, die maßgeblich von den politischen Parteien besetzt wurden und auch weiterhin werden.

Zum anderen wurde — in Anlehnung an das *impeachment* in den Vereinigten Staaten — die Möglichkeit geschaffen, die Richter, die gegen die tragenden Grundsätze der Verfassung verstießen, im Wege der Richteranklage ihrer Ämter zu entheben. Auf diese Weise sollte jener Permissivität gegenüber der Demokratie entgegengewirkt werden, die der Justiz der Weimarer Republik eigen gewesen war. Der Richter des neuen Staates sollte diesem nicht mehr „wertneutral“ gegenüberstehen, sondern von den Werten der Verfassung durchdrungen sein.

Ergänzt wurde dieses Verfassungsprogramm durch die justizpolitischen Forderungen nach einer Reform der Justiz und der Ausbildung der Juristen. Die neue Organisation der Justiz sollte die Justiz näher an das Volk heranbringen, die neue Ausbildung dafür sorgen, daß Richter wirklickeitsnah urteilen und nicht bloß juristische Spezialisten sind. Zugleich sollten sie zu charaktervollen Persönlichkeiten erzogen werden, die selbständig denken und urteilen und gegenüber Rattenfängern wie Hitler immunisiert sind.

II. Schwierigkeiten bei der Verwirklichung der Justizkonzeption

Man kann diesem Programm Größe nicht absprechen. Untersucht man, warum es in wesentlichen Punkten nicht Wirklichkeit geworden ist, so kann der Widerspruch nicht übersehen werden, der sich daraus ergibt, daß die Verfassungsväter einerseits für den Richter eine Auslese anstrebten, andererseits aber durch die Garantie des perfektionistischen Rechtsschutzes die Zahl der Richter auf heute nahezu 18 000 erhöhten. Die Quantität ist allemal der natürliche Feind der Qualität. Bedeutender noch als diese Widersprüchlichkeit war indessen, daß es an der realen sozialen Grundlage fehlte, auf der dieses Programm hätte aufbauen können.

Denn die Justizkonzeption des Grundgesetzes mußte mit ganz anderen Richtern und Staatsanwälten verwirklicht werden, als sie erforderlich gewesen wären, um den großen Plan zu verwirklichen. Nur eine kleine Zahl von Juristen blieb im Entnazifizierungsnetz hängen. Spätestens auf Grund des Gesetzes zu Art. 131 Grundgesetz — oft schon früher — kehrten nahezu alle Richter und Staatsanwälte in die Justiz zurück, die bis 1945 im Justizdienst gestanden hatten. Infolgedessen war die Justiz mit solchen Juristen ausgestattet, die ihre berufliche Sozialisation in der Weimarer Republik und unter dem NS-Regime erfahren hatten. Wenn daraus auch nicht der Schluß zu ziehen ist, daß diese Juristen weiter Nazis gewesen wären, so war es doch unrealistisch, anzunehmen, daß diese Generation imstande gewesen sein könnte, das neue, demokratische Richtertum zu bilden, das die Justizkonzeption des Grundgesetzes im Auge hatte.

Personelle Kontinuität führte auch zur Beibehaltung der überkommenen Strukturen in der Organisation der Justiz und in der Juristenausbildung. Seit Jahrzehnten war erkannt, daß die Subalternisierung des Richtertums damit zu tun hatte, daß man die Richter nicht aus dem Anwaltsberuf oder anderen juristischen Berufen auswählte, sondern die frischgebackenen Absolventen der juristischen Ausbildung zu Richtern machte. Dieses Rekrutierungssystem beruhte auf einer Überschätzung des Schulwissens gegenüber der Alltagserfahrung, die in Wahrheit der Lebensnerv des Rechts ist. Für den künftigen Richter aber gibt es nichts Wichtigeres, als daß er eben nicht dauernd und von Anfang an hinter dem Richtertisch gesessen und vom Podium auf die Rechtsuchenden herabgeblickt hat. Dennoch hatte man nicht den Mut zur Änderung. Es blieb bei den alten Schläuchen, und man konnte nur hoffen, daß es wenigstens ein neuer Wein war, der in die alten Schläuche gegossen wurde.

Auch daran haperte es aber. Obwohl hier kein Pauschalurteil abgegeben und keineswegs die Leistungen einzelner geschmälert werden sollen, ist die

Feststellung nicht zu umgehen, daß — aufs Ganze gesehen — den überkommenen Strukturen auch die Mentalitäten entsprachen. Wie die Juristenfakultäten, so verstand auch der Bundesgerichtshof seine Arbeit nicht als Neuanfang, sondern als Funktionsnachfolge nach dem Vorbild des Reichsgerichts, dessen Verstrickung in die NS-Verbrechen erst allmählich bekannt wurde. Die Wiederkehr des Naturrechts — eine an sich verständliche Reaktion auf das NS-System, das elementare Rechtsgrundsätze mit Füßen getreten hatte — blieb auch beim Bundesgerichtshof Episode²⁰). Sie hatte freilich das oberste Gericht der Bundesrepublik durch einige familien- und strafrechtliche Entscheidungen, die den Geist christlich-patriarchalischer Soziallehre atmeten, in den Verdacht einer Rückständigkeit gegenüber der Moderne gebracht, die selbst in dieser Restaurationsepoche auffallen mußte²¹).

Die Justizkultur in dieser ersten Nachkriegsphase erwies sich damit als getreues Spiegelbild der politischen Kultur der Gesamtgesellschaft. Diese war weder charakterisiert durch scharfe ideologische Gegensätze noch durch eine wertbewußte, auf Emanzipation und Selbstbestimmung gerichtete, also inhaltlich verstandene Demokratie²²). Kennzeichnend für sie waren vielmehr Tendenzen der Formalisierung und Entpolitisierung. Es war — das darf gerade auch in bezug auf die Justiz hervorgehoben werden — die Epoche der Bürokratie.

Wenn dennoch auch in dieser durch weitgehende Dominanz der alten Orientierungsmuster und ein unhistorisches, formales Demokratieverständnis gekennzeichneten Phase über erfreuliche Entwicklungen zu berichten ist, so ist dies hauptsächlich dem Bundesverfassungsgericht zu verdanken, dessen Einrichtung sich als ein Gewinn für die deutsche Demokratie erwies. Hier war ein Gericht geschaffen worden, für das es in der deutschen Rechtsgeschichte kein Vorbild gab und das deshalb auch an keine Tradition anknüpfen konnte. Das Bundesverfassungsgericht entdeckte Schritt für Schritt die Bedeutung des Grundrechtskatalogs in der Verfassung, der seinem Inhalt nach kodifiziertes weltliches Naturrecht ist, aber keine bloße Philosophie bleiben, sondern unmittelbare Geltung im Rechtsalltag erhalten sollte.

²⁰) Vgl. H. Weinkauff, Der Naturrechtsgedanke in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), (1960), S. 1689 ff.

²¹) Vgl. etwa Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen (BGHSt), Bd. 6, S. 51 ff. (Geschlechtsverkehr zwischen Verlobten ist strafbare Unzucht) und Familienrechtszeitschrift (FamRZ), (1960), S. 188 (zum Widerspruchsrecht der Ehefrau bei zerrütteter Ehe).

²²) Vgl. P. Reichel, Politische Kultur der Bundesrepublik, Opladen 1981, S. 148.

Es ist das Verdienst dieses Gerichts²³⁾, den Fundamentalaussagen des Grundgesetzes über die staatliche Ordnung der Bundesrepublik praktische Bedeutung im Alltag verliehen und zu einem effektiven und dynamischen Prinzip des Rechts gemacht zu haben, das die Richter aller Gerichte zu beachten und in Aktion umzusetzen haben.

Außerordentlich schwer fiel der Justiz auch die Verfolgung der NS-Verbrechen, in denen sich die Erblast der Vergangenheit unübersehbar präsentierte. Versäumnisse der Justiz und der Politiker gingen hier Hand in Hand. In den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch des NS-Regimes wurden Nazis zwar wegen der Verbrechen, die sie 1933 und dann vor allem in der letzten Kriegsphase begangen hatten, zur Rechenschaft gezogen. Die Abneigung, sich mit der NS-Vergangenheit insgesamt zu beschäftigen, führte dazu, daß jahrelang nichts getan wurde, um die Naziverbrechen aufzuklären, die gegen die Juden, Polen und andere „Fremdvölkische“ begangen worden waren. Die Justiz reagierte nur auf Anzeigen und unterließ es, selbst nachzuforschen, obwohl seit 1950 die ihr von den Alliierten in bezug auf die Verfolgung von Naziverbrechen auferlegten Beschränkungen entfallen waren²⁴⁾. Die Rücksicht auf Wählerstimmen beeinflußte auch das Verhalten solcher Politiker, die an sich über den Verdacht erhaben waren, die Bestialität der nationalsozialistischen Gewaltverbrechen beschönigen zu wollen. So wurde lange Zeit nicht deutlich genug ausgesprochen, worum es ging.

III. Zuwachs an demokratischer Wertorientierung

Mitte der sechziger Jahre ging für die Bundesrepublik die Nachkriegszeit zu Ende, d. h. die Rekonstruktionsperiode. An ihrem Ausgang präsentierte sich die politische Ordnung der Bundesrepublik als überraschend stabil. Die Gesellschaft befand sich in einem nie zuvor erreichten Wohlstand. Eine allmähliche Verbürgerlichung der westdeutschen Kultur schien stattzufinden, auch eine gewisse „Amerikanisierung“, die mit der Bereitschaft zu Pragmatismus einherging.

Wer genauer hinsah, vermochte allerdings die Vorboten jener Unruhe nicht zu übersehen, die — wiederum von den USA ausgehend — vom Ende der sechziger Jahre an dem Geschehen ihren Stempel aufdrückte. Die Ideenstille der Adenauer-Ära wurde beklagt, die Bereitschaft zum Konflikt gefordert, die breitestmögliche Öffnung der Universitä-

Ebenso wurde es versäumt, den Staatsanwälten und Richtern die rechtlichen Instrumente in die Hand zu geben, die es ihnen ermöglicht hätten, die Prozesse in angemessener Zeit durchzuführen und zu beenden.

Andererseits kann festgestellt werden, daß in den durch das geltende Recht und durch das Fehlen besserer Regelungen gezogenen Grenzen zumindest seit Ende der fünfziger/Anfang der sechziger Jahre die Richter und Staatsanwälte in der Bundesrepublik mit Sorgfalt und Fleiß gearbeitet und Schwierigkeiten — wie z. B. den mit dem zeitlichen Abstand vom Verbrechen schwindenden Wert des Zeugenbeweises — überwunden haben. Unter juristischem Aspekt verdient ihre Arbeit oft hohe Anerkennung. Als ich 1982 in Jerusalem einen Vortrag über dieses Thema hielt, brachte kein Geringerer als der israelische Oberrichter Gabriel Bach, der als Generalstaatsanwalt lange Zeit mit der Verfolgungspraxis der Bundesrepublik befaßt war und sie genau kennt, dies unumwunden zum Ausdruck. Ein Lob aus solchem Munde wiegt viel. Freilich ist in der Weltöffentlichkeit der juristische Gesichtspunkt gerade hier nicht ausreichend, wo es um Politik und Moral ging und die sittliche Grundlage eines Staates auf dem Spiel stand, der jede auch nur gedankliche Kontinuität mit jenem Staat vermeiden mußte, der Konzentrationslager eingerichtet und Millionen willkürlich definierter Minderheiten ermordet hatte.

ten für alle Schichten sowie die Demokratisierung der Herrschaftsstrukturen betrieben. Für die Justiz bedeutete dieser Paradigmenwechsel eine Herausforderung, durch die sie — wie die gesamte politische Kultur der Bundesrepublik — einen Zuwachs an demokratischen Werthaltungen erfahren hat.

Die wohl einschneidendste Veränderung vollzog sich im Strafrecht. Hier hat die Justiz die damals postulierte Abkehr vom Vergeltungsstrafrecht und die Hinwendung zu den Gedanken von Prävention und (Re-)Sozialisierung bewußt mitvollzogen. Im Ergebnis ablehnend verhielt sich dagegen die Justiz zu den Plänen einer Neustrukturierung und Demokratisierung der Justiz, obwohl diese an die Justizreformpläne schon vor 1914 und in der Weimarer Republik anknüpften, auf die Verfassung zurückgriffen und das erklärte Ziel hatten, die Justizkonzeption des Grundgesetzes zu verwirklichen²⁵⁾. Viele Richter konnten sich die „Emanzipation der rechtsprechenden Gewalt“ nicht anders als auf stän-

²³⁾ Zu diesem Gericht s. insbesondere H. Simon, Verfassungsgerichtsbarkeit, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin-New York 1983, S. 1253 ff.

²⁴⁾ Vgl. zu dieser Problematik A. Rückerl, NS-Prozesse: Warum erst heute? — Warum noch heute? — Wie lange noch?, in: ders. (Hrsg.), NS-Prozesse, Karlsruhe 1971, S. 13 ff.

²⁵⁾ Vgl. R. Wassermann, Richter, Reform, Gesellschaft, Karlsruhe 1970, S. 49 ff.; ders., Vorsorge für Gerechtigkeit — Rechtspolitik in Theorie und Praxis, Bonn 1985, S. 240 ff.

discher Grundlage, in Form der kooperativen Autonomie der Justiz, vorstellen; andere wollten auf den bürokratischen Zuschritt und die Rangordnung in der Justiz nicht verzichten. Den Reformern wurde Nivellierung oder gar „Gleichschaltung“ vorgeworfen; das Reformleitbild, so hieß es, sei nicht der aus hierarchischen Zwängen befreite Richter, sondern der politische Kommissar²⁶⁾; die Einführung von Richterwahlausschüssen auch in den Ländern und die Stärkung der mit Einzelrichtern besetzten Amtsgerichte hätten zum Ziel, der Parteipolitik den Zugriff auf die Rechtsprechung zu ermöglichen.

Die Ablehnung der Justizreform bedeutete indessen nicht, daß sich die Justiz dem Geist des Zeitalters der Gleichheit auf Dauer verschließen wollte. Es wurde erkannt, daß die Reform der Justiz so lange eine hohle Phrase bleibt, als sie nicht jedermann die reale Chance gibt, sein Recht vor Gericht durchzusetzen. Die Richter erkannten ebenso an, daß der Bürger nicht bloßes Objekt des Gerichtsverfahrens sein dürfe. Die Gerichte begegnen dem Bürger nicht mehr von oben herab, sondern einfach und menschlich — unter Verzicht auf den militärischen Kommandoton und obrigkeitliche Attitüde. Man kann von einer „Humanisierung“ des Gerichtsverfahrens sprechen, die auch kompensatorische Hilfen für ungewandte Bürger einschließt²⁷⁾.

Wie die Reformfähigkeit der Justiz überhaupt, so wurde allerdings auch die Vermenschlichung des Gerichtsverfahrens durch das Phänomen des politischen Terrorismus auf eine harte Probe gestellt. Im großen und ganzen kann man jedoch feststellen, daß die Justiz diese Probe ohne ins Gewicht fallende Einbußen an Liberalität und Menschlichkeit überstanden hat, so schwer es ihr die Terroristen mit ihrem herausfordernden, oft skandalösen Verhalten auch machten. Da auch die Gesetzgebungsorgane sich bewußt wurden, daß die Freiheit zentimeterweise stirbt, ist es in der Bundesrepublik gelungen, größere Einbrüche in die Rechtsstaatlichkeit zu vermeiden und dem Terrorismus mit den Mitteln eines liberalen Strafrechts wirksam zu begegnen.

Für die tatsächliche Aneignung demokratischer Orientierungen in dieser Phase spricht auch der Wandel in der Einstellung zur Politik, der bei der heutigen Justiz festzustellen ist. Der in der Vergangenheit so tief geträumte Traum des angeblich un-

politischen Richters ist ausgeträumt. Die meisten Richter erkennen mehr und mehr an, daß sie zwar keine Parteipolitik betreiben dürfen, aber im Rahmen des Rechts Interpretations- und Gestaltungsräume haben, die sie verantwortlich im gesamtgesellschaftlichen Interesse („Gemeinwohl“) ausfüllen müssen. Wenn es die Aufgabe des Richters in dieser Zeit ist, sich nach dem Zusammenbruch der klassischen juristischen Methodenlehren ein neues Selbstverständnis zu erarbeiten, so sind die Richter der Bundesrepublik auf diesem Wege bemerkenswert vorangekommen.

Damit ist allerdings nicht gesagt, daß die Justiz — ein weitgehend bürokratisiertes Gebilde — nun von Kopf bis Fuß innovativ geworden wäre. Die Zurückhaltung gegenüber Neuerungen ist grundsätzlich bestehen geblieben. Die meisten Richter verhalten sich pragmatisch; Reformplänen treten sie mit einer Fülle meist ablehnender Argumente gegenüber. Ist eine Reform vom Gesetzgeber durchgeführt, finden sie sich jedoch mit dieser ab und führen sie loyal durch.

Bemerkenswert ist vor allem die Tatsache, daß die Justiz von heute kein Monolith mehr ist. Unterschiede in der Rechtsprechung — etwa zwischen den unteren und den oberen Instanzen der Verwaltungs- und Arbeitsgerichtsbarkeit — resultieren oft aus Unterschieden in der Mentalität. Ausgesprochen konservativen Richtern stehen ebenso dezidiert liberale gegenüber. Das „juste milieu“ wurde insbesondere durch Richter mit radikal demokratischen oder radikal sozialistischen Neigungen in Frage gestellt. Die Justiz ist heute weit mehr als früher ein Spiegel der Gesellschaft. In der großen Mehrheit definiert sich die Richterschaft, die sich sozial vorwiegend aus dem mittleren und Kleinbürgertum rekrutiert, allerdings nach wie vor als politische Mitte, wobei sie mehr nach der rechten als nach der linken Mitte tendiert. Unübersichtbar ist aber die Veränderung in den Einstellungsweisen, in denen sich weit mehr Liberalität und Toleranz äußern, als dies früher der Fall gewesen ist.

Wird nach den Ursachen des Attitüdenwandels gefragt, so darf der Anteil nicht übersehen werden, der auf das Konto der Veränderungen in der personellen Substanz der Justiz geht. Es gibt keine Richter mehr, die noch im Dritten Reich tätig gewesen sind. Die Richter und Staatsanwälte aus den mittleren Altersklassen, die heute den Alltag der Justiz bestimmen, sind nicht im Hitlerreich erzogen, sondern mit dem Grundgesetz groß geworden. Diese Jahrgänge haben gewiß an sich die Wirkungen der juristischen Sozialisation erfahren, sie haben aber auch die sechziger und siebziger Jahre bewußt miterlebt. Man kann wohl sagen, daß sie weniger politische Scheuklappen haben als ihre Vorgänger, für die Politik ein garstig Lied oder schmutziges Geschäft war (oft beides zusammen).

²⁶⁾ Vgl. H. Papke, Der Kommentar, in: Deutsche Richterzeitung, (1970), S. 352; F. Graf von Westphalen, Volksrichter in Rosa, in: Rheinischer Merkur vom 10. 7. 1970, S. 2: „Die Forderung nach einem ‚demokratischen Bewußtsein‘ der Richterschaft heißt im Klartext: Parteilichkeit der Justiz. Unterhöhnung des allgemeinen Rechtsbefehls der Normen durch Extrapolierung politischer Maximen, Rechtsbeugung.“

²⁷⁾ Vgl. R. Wassermann, Zur Verantwortung des Richters für die Kultur der Gerichtsverhandlung, in: Deutsche Richterzeitung, (1986), S. 41 ff.

Interessant ist, was die 1982 erschienene Untersuchung von Heldrich/Schmidtchen über „Gerechtigkeit als Beruf“²⁸⁾ über die Einstellung der jüngeren Richter zutage gefördert hat. Danach unterscheidet sich die politische Orientierung der jungen Richter trotz der unterschiedlichen Sozialisationsprozesse vor allem in der Ausbildung nur wenig von den Einstellungen, die für die gesamte Generation, um die es sich handelt, typisch sind. Die Richter dieser Generation stehen nicht im Gegensatz zu ihren Altersgenossen in anderen Berufen, sie nehmen an den allgemeinen Veränderungen des politischen Meinungsklimas teil. Ein Gleiches kann man von

den mittleren Altersgruppen in der Justiz sagen. Im Klartext bedeutet das: Die Richter sondern sich nicht von der Gesellschaft ab. Sie befinden sich weder in einem Elfenbein- noch in einem Paraphenturm; von Meinungsexklusivität kann keine Rede sein. In der Einstellung der Richter gegenüber dem politischen System spiegelt sich vielmehr das Meinungsklima der Gesellschaft wider. Die Justiz ist also in die politische Kultur der Bundesrepublik integriert; sie ist nicht besser und nicht schlechter als die Gesamtgesellschaft, was die demokratisch-politischen Werthaltungen, Orientierungen und Einstellungsmuster angeht.

IV. Nicht erfülltes Grundgesetz?

Im Jahre 1960 erschien von Adolf Arndt ein Vortrag mit dem Titel „Das nicht erfüllte Grundgesetz“²⁹⁾. Die Formel, die der politisch einflußreiche Jurist damit gefunden hatte, machte schnell Karriere. Vergleicht man das, was den Schöpfern der Verfassung als Justizbild vorschwebte und damals, wenn auch gebrochen und in Bruchstücken, in den Justizartikeln der Verfassung seinen Ausdruck fand, mit der heutigen Lage, so ist die Feststellung nicht zu umgehen, daß die Entwicklung trotz der aufgeführten Fortschritte hinter dem, was das Grundgesetz zum Inhalt hat, erheblich zurückgeblieben ist. Sollte man da nicht die Arndtsche Formel aufnehmen und mit dem Ruf „Erfüllt das Grundgesetz!“ auf weitere Fortschritte zur Verwirklichung der grundgesetzlichen Justizkonzeption dringen?

So naheliegend diese Schlußfolgerung auch ist — mir scheint, daß sie unrealistisch wäre. Die Probleme, die in den sechziger Jahren die Gemüter bewegten, haben in der öffentlichen Einschätzung nicht nur an Aktualität verloren; sie haben auch im Bewußtsein der Richter selbst an Bedeutung eingebüßt und werden von diesen nicht mehr als Herausforderung empfunden. Die Richterschaft hat sich im gegenwärtigen Zustand eingerichtet; sie hält fest an den Errungenschaften jener Jahre, ist aber nicht daran interessiert, die Justizartikel des Grundgesetzes sozusagen mit Punkt und Komma in Gesetzgebung und Praxis umzusetzen. Neue Probleme sind mittlerweile an die Stelle derjenigen getreten, die bei der Schaffung des Grundgesetzes und noch in den sechziger Jahren im Vordergrund standen.

Die Verfassung stellt, wie Konrad Hesse einmal bemerkt hat, stets nur Aufgaben³⁰⁾. Sie selbst löst die Probleme nicht. Zur tätigen Kraft wird die Verfassung erst, wenn diese Aufgabe ergriffen wird, wenn im allgemeinen Bewußtsein und namentlich im Bewußtsein der für das Verfassungsleben Verantwortlichen der Wille zur Verwirklichung der Verfassung lebendig ist. Das aber ist in bezug auf die Justizkonzeption des Grundgesetzes nicht mehr der Fall, auch wenn die Verfassung als solche Geltung und Wirkkraft behalten hat. So wie die Dinge heute liegen, ist es schon schwierig, das Erreichte zu bewahren und auszubauen.

Zu den neuen Herausforderungen, mit denen sich die Rechtsprechung auseinandersetzen muß, gehört vor allem der Umstand, daß sich immer mehr Probleme vom Gesetzgeber zur Justiz verlagern, weil sich die den Gesetzgebungsprozeß beherrschenden Parteien immer weniger in der Lage sehen, drängende Fragen politisch zu lösen. Die abnehmende Problemlösungskapazität aber führt die Rechtsprechung in die Versuchung, anstelle der Legislative selber rechtsbildend tätig zu werden. So verfehlt es ist, in der politischen Richterfunktion als solcher bereits eine die Verfassungsstruktur in Frage stellende Usurpation zu sehen, so wenig kann übersehen werden, daß der Funktionszuwachs der Rechtsprechung die Stellung des Parlaments als des verfassungsmäßigen Gesetzgebungsorgans schmälert. Der — an sich richtige — Ruf nach der Selbstbeschränkung der Gerichte verfängt um so weniger, je mehr die Unfähigkeit der Legislative zunimmt, Probleme frühzeitig zu erkennen und der gesetzgeberischen Regelung zuzuführen. So ist Toquevilles Beobachtung, daß es in einer Demokratie kaum ein politisches Ereignis gebe, bei dem nicht die Autori-

²⁸⁾ A. Heldrich/G. Schmidtchen, *Gerechtigkeit als Beruf — Repräsentativumfrage unter jungen Juristen*, München 1982.

²⁹⁾ A. Arndt, *Das nicht erfüllte Grundgesetz*, Tübingen 1960.

³⁰⁾ K. Hesse, *Gesammelte Schriften*, Heidelberg 1984, S. 9f.

tät des Richters bemüht werde³¹⁾, in der Bundesrepublik weitgehend Wirklichkeit geworden.

Ein Irrtum ist es auch, wenn man meint, die Rechtsprechung kenne die Akzeptanzprobleme nicht, denen die Gesetzgebung begegnet. Namentlich Bundesverfassungsgerichts-Entscheidungen, die mit knapper Stimmenmehrheit gefällt werden, haben dies deutlich gemacht, erst recht die Patt-Entscheidung zur Sitzblockade³²⁾.

Schließlich ist auch die Rechtsprechung keineswegs von dem in der Gesellschaft anzutreffenden Subjektivismus frei. Das schon von Heldrich/Schmidtchen namentlich bei (damals) jungen Richtern konstatierte „Gefühl der Freiheit ohne korrespondierende Verantwortung“³³⁾ zeigt den Ernst der Lage auf. Die steigende Macht der Rechtsprechung verlangt von den Richtern ein erhöhtes Verantwortungsbewußtsein in bezug auf Rechtsfindung, Werteabwägung und Folgenvoraussicht.

Als eine Institution der Freiheit, die keinen Herrn über sich verträgt, kann die Justiz nur gedeihen, wenn dem Freiheitssinn des Richters ein Bewußtsein gesellschaftlicher Verantwortung korrespondiert, das sein Tun leitet und bindet. Fehlt es daran, so verliert die Justiz ihren gesellschaftlichen Rückhalt und damit die Grundlage, auf der ihre Autorität und ihre Wirkungschancen beruhen. Richter dürfen keine Wetterhähne sein, die sich nach dem Winde drehen. Was sie entscheiden, müssen sie verantworten können. Leicht verletzlich, wie die Justiz ist, darf sie nicht außer acht lassen, daß auch die richterliche Macht mehr als bloß der Ableitung ihrer Kompetenz aus der Verfassung bedarf.

Alle Macht ist letztlich auch Macht über das Bewußtsein. Nimmt die Bereitschaft ab, Richterprüche ohne Rücksicht auf ihren Inhalt hinzunehmen, so muß sich die Judikative auf die ihr gemäße Weise um Konsensbildung bemühen:

- durch anerkennungswürdige Entscheidungen, die die für die Identität der Gesellschaft konstitutiven Werte verwirklichen;
- durch ein faires Verfahren, das allen Beteiligten echte Partizipationschancen verschafft, und schließlich
- durch sorgfältige Begründungen, die offenlegen, von welchen Voraussetzungen das Gericht ausge-

³¹⁾ Vgl. A. de Tocqueville (Anm. 6), S. 111.

³²⁾ Vgl. die Entscheidung vom 11. 11. 1986. in: NJW, (1987), S. 43 ff.

³³⁾ A. Heldrich/G. Schmidtchen (Anm. 28), S. 141.

gangen ist und wie es seinen Spruch verantwortet.

Mehr getan werden sollte schließlich auch, um die Grundprinzipien rechtsstaatlicher Rechtsprechung stärker im gesellschaftlichen Bewußtsein zu verankern. Wieviel hier noch zu tun ist, zeigen nicht zuletzt auch die vielen Eingaben, mit denen sich tagtäglich Bürger, die sich von den Gerichten ungerrecht behandelt fühlen, an die Legislative — insbesondere an den Petitionsausschuß — und an Stellen der Exekutive — Gerichtspräsidenten, Minister, Bundeskanzler — wenden, um die Korrektur gerichtlicher Entscheidungen zu erreichen. Daß die Gerichte von Legislative und Exekutive unabhängig sind, daß der verfassungsmäßig verankerte Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit es auch den höchsten Rangstellen der Exekutive verbietet, gerichtliche Entscheidungen zu berichtigen oder in das dieser vorausgehende Verfahren einzugreifen, ist selbst gebildeten Mitbürgern weithin unbekannt. Nicht wenige Bürger erwarten vielmehr von den höchsten Rängen der Politik und Verwaltung eine die Justiz korrigierende „Gerechtigkeit“ — kaum anders als im Zeitalter des Absolutismus jener in die Legende eingegangene Wassermüller Arnold, der den Preußenkönig Friedrich II. darum anging, das Urteil zu kassieren, aufgrund dessen der Erbzinsherr die Mühle des Müllers hatte versteigern lassen. Ohne Frage: Kaum ein Bereich des öffentlichen Lebens ist dem Bürger so fremd wie der der Justiz.

Macht man sich klar, daß es in einem Gemeinwesen nur soviel Recht geben kann wie es rechtlich denkende Bürger gibt, dann sollte kein Zweifel darüber möglich sein, daß Rechtserziehung — als Erziehung zum demokratischen Rechtsstaat — in weit intensiverer Weise betrieben werden muß, als dies bisher der Fall ist³⁴⁾.

In der pluralistischen Gesellschaft der Gegenwart mit ihren zentrifugalen Tendenzen ist diese Aufgabe notwendiger denn je. Verfassung und Recht — Freiheit schützendes soziales Recht — sind nicht nur der Kitt, der die Gesellschaft zusammenhält; sie liefern auch die Orientierungen, deren die Bürger dieser Gesellschaft bedürfen.

³⁴⁾ Vgl. R. Wassermann, Rechtsstaat ohne Rechtsbewußtsein, Hannover 1988, S. 53 f.; H.-D. Schwind, Rechtsbewußtsein aus kriminologischer Sicht, in: K. Weigelt (Hrsg.), Freiheit — Recht — Moral, Bonn 1988, S. 65, 76 ff.

Die Bundespräsidenten

Von Theodor Heuss bis Richard von Weizsäcker

Die Frage nach der Rolle der Bundespräsidenten in der Geschichte der politischen Entscheidungsprozesse des Regierungssystems ist von geringem politikwissenschaftlichem Interesse¹⁾. Das ohnehin mit Kompetenzen vom Grundgesetz dürftig ausgestattete Amt erwies sich in der „lebenden Verfassung“²⁾ eher noch leichtgewichtiger. Die engen Grenzen, die der erste Bundeskanzler dem ersten Bundespräsidenten zog, galten auch für die Nachfolger als unverrückbar. Beispielsweise verweigerte Konrad Adenauer dem Bundespräsidenten die Vorlage der Kabinettsliste, bevor diese dem Bundestag vorgetragen wurde. Ebenso schlug er dem Bundespräsidenten den Wunsch ab, an Kabinettsitzungen teilnehmen zu dürfen³⁾. Das von den meisten Staatsrechtslehrern bejahte Recht, die auszufertigenden Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen⁴⁾, wurde von den Bundespräsidenten äußerst zurückhaltend angewandt. Nur in wenigen Fällen lehnten Bundespräsidenten die Unterzeichnung von Gesetzen ab oder verzögerten die Ausfertigung. Ähnliches gilt für Personalentscheidungen der Bundesregierung⁵⁾.

Zwei Bundespräsidenten — beide nicht zufällig am ehesten dem Typus des Berufspolitikers zuzuord-

nen — versuchten, das in der Amtszeit von Theodor Heuss als gering erachtete Gewicht des Bundespräsidenten im tagespolitischen Geschäft zu verstärken: Heinrich Lübke wollte auf die Regierungsbildung und die Ministerernennung Einfluß nehmen⁶⁾, und Walter Scheel meinte zunächst, daß Heuss den Spielraum des Bundespräsidenten in der Außenpolitik nicht voll ausgeschöpft habe⁷⁾. Lübke und Scheel mußten freilich zur Kenntnis nehmen, daß der Bundespräsident bei stabilen parlamentarischen Mehrheiten keine eigenständige Rolle im formalen System der politischen Willensbildung spielt. Allenfalls informell — hinter den Kulissen — vermag er durch das Gewicht seiner Persönlichkeit und über die Kanäle seiner persönlichen Beziehungen im politischen Entscheidungsprozeß zu wirken.

Diese nüchterne Einschätzung der Rolle des Bundespräsidenten legt den Blick auf seine eigentliche Aufgabe frei. Nach allgemeiner Auffassung richtet sie sich auf das geistige Fundament des Gemeinwesens. In den Worten von Friedbert Pflüger, Politikwissenschaftler und Sprecher von Bundespräsident Richard von Weizsäcker: „Die Stellung seines Amtes außerhalb der Parteipolitik läßt den Bundespräsidenten zum Symbol staatlicher Einheit, zur Verkörperung demokratischer Beständigkeit und zum Hüter des freiheitlichen Grundkonsenses werden.“⁸⁾ Arnulf Baring spricht vom „wichtigsten Meinungsbilder des Landes“⁹⁾.

Die zeitgeschichtliche Analyse der Integrationsfunktion muß zuallererst die Frage nach dem Verhältnis der Bundespräsidenten zu den geistigen Strömungen und Auseinandersetzungen ihrer Zeit stellen. Liehen die Bundespräsidenten ihre Stimme populistisch der Mehrheit und dem Zeitgeist, oder versuchten sie selbst Meinung zu prägen, auch wenn diese es schwer hatte, sich durchzusetzen, sie vielleicht unpopulär und nur von Minderheiten getragen war? Vor allem das wichtigste Instrument

¹⁾ Wichtige allgemeine Darstellungen zum Amt des Bundespräsidenten: Hans-Joachim Winkler, *Der Bundespräsident — Repräsentant oder Politiker?*, Opladen 1967; Heinz Rausch, *Der Bundespräsident*. Zugleich eine Darstellung des Staatsoberhauptes in Deutschland seit 1919, München 1984; Ulrich Scheuner, *Das Amt des Bundespräsidenten als Aufgabe verfassungsrechtlicher Gestaltung*, Stuttgart 1966; Werner Kaltefleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Köln-Opladen 1970; Franz Spath, *Das Bundespräsidialamt*, Düsseldorf 1982³⁾; Theodor Eschenburg, *Das entbehrliche Amt?* in: Heinrich Boll/Helmut Gollwitzer/Carlo Schmid (Hrsg.), *Anstoß und Ermittlung*. Gustav Heinemann, Bundespräsident 1969—1974, Frankfurt 1974, S. 379—394; *Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie*. Berichte von Otto Kimminich und Peter Pernthaler. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 25, Berlin 1967.

²⁾ Dolf Sternberger, *Lebende Verfassung*. Studien über Koalition und Opposition, Meisenheim a. Gl. 1956.

³⁾ Vgl. Eberhard Pikart, Theodor Heuss und Konrad Adenauer. Die Rolle des Bundespräsidenten in der Kanzlerdemokratie, Stuttgart-Zürich 1976, S. 77 ff.

⁴⁾ Vgl. u. a. Karl Heinrich Friauf, *Zur Prüfungszuständigkeit des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung der Bundesgesetze*, in: *Einigkeit und Recht und Freiheit*, Festschrift für Karl Carstens, hrsg. von B. Börner/H. Jahrreiß/K. Stern, Bd. 2, Köln 1984, S. 545—568.

⁵⁾ Siehe Friedrich Karl Fromme, *Wenn der Bundespräsident nicht unterschreiben will*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 26. 9. 1981.

⁶⁾ Vgl. H. Rausch (Anm. 1), S. 143 f.

⁷⁾ Vgl. Wolfgang Jäger, in: ders./Werner Link, *Republik im Wandel 1974—1982*. Die Ära Schmidt, Stuttgart 1987, S. 141.

⁸⁾ Friedbert Pflüger, *Von Heuss bis Weizsäcker: Hüter des Grundkonsenses*, in: Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen/Hans-Helmuth Knütter/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Demokratie und Diktatur*, Bonn 1987, S. 383.

⁹⁾ Arnulf Baring in Zusammenarbeit mit Manfred Görtemaier, *Machtwechsel*. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart 1982, S. 28.

des Bundespräsidenten, die öffentliche Rede, muß daraufhin überprüft werden.

In jedem Falle steht die Persönlichkeit des Bundespräsidenten im Mittelpunkt der Analyse. Theodor Eschenburg nannte den Bundespräsidenten einen „Mann, der nur über wenig potestas verfügt, der aber immerhin die Aussicht hat, durch persönliche auctoritas in etwa auszugleichen, was ihm an pote-

stas fehlt“¹⁰). Es ist daher kein Zufall, daß die meisten Kandidaten für das Amt des Bundespräsidenten Persönlichkeiten waren, deren Profil nicht ausschließlich parteipolitisch geprägt war, sondern die auch im Privatberuf reüssiert hatten. Andererseits freilich waren alle bisherigen Präsidentenwahlen eindeutige Parteiwahlen und als solche „ein unvergleichliches Barometer“¹¹) für die Entwicklung der parteipolitischen Machtverhältnisse.

Theodor Heuss

Theodor Heuss wird allgemein eine große Integrationsleistung zuerkannt. In wenigen Jahren erwarb er sich höchste Popularität in der gesamten Bevölkerung quer durch alle Schichten und Berufsgruppen, auch in der Welt des Geistes. Diese Qualität, einer der wenigen Politiker gewesen zu sein, die eine Brücke zwischen den Welten der Politik und des Geistes schlugen, wird bis heute als besonders bemerkenswert herausgestellt. Der Literat und Publizist gilt als Kontrast zum „Nur-Politiker“ Konrad Adenauer, der kein Verhältnis zu Intellektuellen und Künstlern gehabt oder mit ihnen gar in permanentem Konflikt gelebt habe. Ganz so evident ist dieses Bild der Gegensätze freilich nicht. Die Kritik zahlreicher Intellektueller galt schließlich nicht nur der Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers, sondern auch seiner Politik. Deren innen- und außenpolitische Weichenstellungen aber trug Theodor Heuss mit. Wie erklärt sich dann der Widerspruch, daß Kritiker der Adenauer-Ära den Bundespräsidenten weitgehend aussparen, obgleich er am Gebäude jener Zeit mitbaute?

Die nächstliegende Erklärung dürfte darin zu suchen sein, daß die kritischen Intellektuellen den Bundespräsidenten als Politiker gar nicht ernstnahmen. Heuss war für sie „kein Mann der Macht“¹²). Diese Qualifikation fiel ihnen umso leichter, als sie selbst – ebenso wie die Regierung – die Trennung von Geist und Macht praktizierten. Auch die härtesten Kritiker der jungen westdeutschen Republik wie die in der Gruppe 47 um Hans Werner Richter versammelten jungen Schriftsteller kreisten in den fünfziger Jahren um sich selbst, verzichteten jedenfalls auf parteipolitisches Engagement¹³). Soweit Heuss als Politiker überhaupt in ihr Blickfeld trat, erntete er nur Mitleid.

Wolfgang Koeppen, ein Einzelgänger, der nicht zur Gruppe 47 gehörte, lieferte dafür in seinem Roman

„Das Treibhaus“ das schönste Beispiel. Die Adenauer nachgebildete Zentralfigur des Romans – der Abgeordnete Keetenheuve – dachte sich „einen Mann aus, der Musäus hieß und Butler beim Präsidenten war . . . Er war so alt wie der Präsident, er sah so aus wie der Präsident, und er hielt sich für den Präsidenten“. Koeppen schilderte Musäus mitleidsvoll als einen Menschen, der, in seinem Palais eingeschlossen, vom „führenden Staatsmann“ gut gefüttert, dadurch träge und taub geworden, den Kontakt zum Volk verloren hatte. Er unterschrieb, was man ihm vorlegte, aber er litt darunter. „Musäus, der gute Präsident, er war zu traurig, um sich länger des Landes zu freuen, er stieg in die Küche hinab, er aß ein Ripple, er trank ein Fläschchen, er mußte es tun – aus Kummer, aus Schwermut, aus Traurigkeit und großer Herzbedrückung.“¹⁴)

Was Koeppen depressiv-trist zeichnete, konnte auch positiv-optimistisch präsentiert werden. Die Persönlichkeit des Bundespräsidenten erschien dann nicht von der defizitären Realität des Macht-systems erdrückt oder in ihr gefangen, sondern als Vorschub auf die Zukunft oder als fundamentum in re einer Idee der Demokratie.

Theodor W. Adorno, neben Max Horkheimer der prominenteste Vertreter der Kritischen Theorie, würdigte den 1963 verstorbenen Heuss auf dem Soziologentag 1964 als den „Stellvertreter einer Art von Person, wie sie allgemein erst unter verwirklichter Freiheit gedeihen würde“. Heuss werde unvergeßlich bleiben. „Denn was er war, darf nicht vergessen werden, wenn anders die deutsche Ge-

¹⁰) Theodor Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, Stuttgart 1960, S. 650.

¹¹) A. Baring (Anm. 9), S. 27.

¹²) Hans Mayer, Ein Deutscher auf Widerruf. Erinnerungen I, Frankfurt 1982, S. 207.

¹³) Vgl. Helmut L. Müller, Die literarische Republik. Westdeutsche Schriftsteller und die Politik, Weinheim-Basel 1982, S. 40 ff.

¹⁴) Wolfgang Koeppen, Das Treibhaus, Frankfurt 1972, S. 114 f., 171 f. (Erstausgabe 1953). In der Literaturwissenschaft herrscht Uneinigkeit darüber, ob die geschilderte Figur des „Musäus“ als Märchenzitat (Johann Karl August Musäus war Sammler deutscher Volksmärchen im 18. Jahrhundert) oder als Anspielung auf Theodor Heuss zu verstehen sei. Zweifellos kann das „Treibhaus“ nicht reduktionistisch als Schlüsselroman verstanden werden; jedoch weist Götze überzeugend nach, daß Koeppen mit dem Formprinzip der Allegorie die historische Realität der ersten Bonner Jahre zu beschreiben sucht. Vgl. dazu und zur Rezeptionsgeschichte des Romans: Karl-Heinz Götze, Wolfgang Koeppen: „Das Treibhaus“, München 1985, S. 50 f., 101 f., 121 ff.

sellschaft doch noch einlösen soll, was ihr immer wieder versagt war und was in Theodor Heuss eine kurze Spanne als Wirklichkeit allen vor Augen stand.“¹⁵⁾

Adorno zeichnet Heuss als „citoyen“, als „guten Bürger eines guten Staates“¹⁶⁾, wobei dem guten Staat nur der Rang der Idee, aber nicht der Realität zugestanden wird. Die Persönlichkeit des Bundespräsidenten vom kritisierten Staat abzukoppeln, fiel umso leichter, als der protestantische und süddeutsche Liberale Heuss das verschüttete parlamentarische und demokratische Erbe Deutschlands zu verkörpern schien. Wer hätte sich Professor Heuss nicht als Volksvertreter in der Paulskirche vorstellen können! Ohnehin neigte die Kritische Theorie dazu, auf der Grundlage einer Klassenanalyse Elemente des deutschen Vormärz-Konstitutionalismus zu einer Idee des Parlamentarismus zu stilisieren, die dann als Maßstab an den Parlamentarismus der Gegenwart angelegt wurde, um diesen des Verfalls zu überführen. Die bürgerliche Klasse – die durch Bildung und Besitz zur Mündigkeit berufenen Bürger – bestimme im Prozeß eines öffentlichen Raisonnements, dessen Brennpunkt das Parlament sei, über sich selbst und bringe dadurch Vernunft und Wahrheit zur Herrschaft¹⁷⁾.

Während Heuss als gelebte Wirklichkeit dieser – wie man kritisch anmerken muß, nur wenig mit der Geschichte zu vereinbarenden – Idee gelten konnte, erschien Bundeskanzler Konrad Adenauer aus dieser Sicht geradezu als Inbegriff der defizitären modernen Demokratie, die trotz Demokratisierung des Wahlrechts und trotz der grundgesetzlichen Volkssouveränität angesichts der ökonomischen Ungleichheit der Bürger und der Entpolitisierung der Massen von den bürgerlichen Idealen bzw. dem objektiven Sinn der Institutionen abergerückt sei¹⁸⁾. Anders als Heuss ordnete man Adenauer denn auch nicht in die Geschichte des bürgerlichen Verfassungsstaates in Deutschland ein. Das Milieu des politischen Katholizismus und des Zentrums, dem Adenauer entstammte und das in der CDU aufging, qualifizierte den ersten Bundeskanzler eher als Sinnbild für die Enge einer rheinisch-katholischen Republik ab.

Sehr polemisch formulierte dies Heinrich Böll, wenn er von Adenauer als dieser „kölschkatholisch-rheinischen Chuzpe“ schrieb¹⁹⁾. Die program-

matische Fundierung der Adenauerschen Politik auf christlichen Grundsätzen konnte aus der kritischen Sicht als Gegenauflärung interpretiert und im schlimmsten Falle der Heuchelei bezichtigt werden, wenn Böll dem „Musterchristen of the western world“ vorwarf, „nicht den geringsten Sinn für Ethos“ zu haben²⁰⁾. Das Spiel der Gegenüberstellung von Parlamentarismus-Idee und demokratischer Realität wird hier im Gegenüber von Bibelwort und menschlichem Machtgebrauch wiederholt.

Unberührt von solchen Auseinandersetzungen über die politischen Weichenstellungen und die geistig-moralischen Grundlagen der frühen Bundesrepublik stand Theodor Heuss als Modellbild des Demokraten da, der allein durch seine Menschlichkeit wirkte. Der Mensch Theodor Heuss – dies ist das Schlüsselwort für die Analyse seiner Wirkung sowohl im privaten Bereich als auch in der öffentlichen Sphäre. Das schönste Zeugnis ist die Festschrift „Begegnungen mit Theodor Heuss“, die dem Bundespräsidenten 1954 zum 70. Geburtstag überreicht wurde²¹⁾. Politiker, Journalisten, Literaten, Künstler und Wissenschaftler zeichnen hier nicht einen Mann, der mit dem Instrument der Macht Geschichte gestaltet, auch nicht einen Politiker, der die Welt der Macht geistig durchwirkt. Politik spielt nur eine Rolle am Rande der Festschrift-Beiträge. Unisono preisen die Autoren aller Sparten die Humanität des Bundespräsidenten: die „Wärme und Echtheit des Empfindens“ (Willy Andreas), sein dreifaches Charisma des großen Gewissens, der weiten Lebenskenntnis und des großen Humors oder der liebenswerten Ironie (Eduard Spranger), die „Redlichkeit der Sprache“ (Ernst Glaeser), die „versöhnende Weisheit reizbarster Empfindlichkeit“ und „echte Güte“ (Reinhold Schneider), seine „zarte Klugheit“ (Carl J. Burckhardt), sein „deutsches Gesicht“ mit der „Proportion der guten Stimmung“ (Carl Zuckmayer), sein „musisches Gesicht“ (Gerhard Marcks), den „Staatsmann ohne Brutalität“ (Josef Haubrich), vor allem aber immer von neuem seinen Humor (Werner Finck und Willy Reichert), seine „südwestdeutsche Heiterkeit“ (Alexander Rüstow).

Solche Zeugnisse, aber auch die Lektüre der Tagebuch-Briefe und die Analyse seiner Reden enthüllen die Geheimnisse der Wirkung dieser Persönlichkeit. Heuss war niemals ein Mann des Monologs, sondern immer – vor einem kleinen oder einem großen Publikum, im vertrauten Kreis oder im Rundfunk – ein Mann des Dialogs. Er verstand es, in jeder Rede den Eindruck des Zwiegesprächs mit dem Zuhörer oder einer in der Rede angesprochenen Persönlichkeit zu schaffen. Dolf Sternberger schrieb, daß Heuss „gleichsam immer eine ganze

¹⁵⁾ Adornos Rede ist auszugsweise abgedruckt in: Karl Dietrich Bracher, Theodor Heuss und die Wiederbegründung der Demokratie in Deutschland, Tübingen 1965, S. 54 ff.

¹⁶⁾ Ebd., S. 55.

¹⁷⁾ Vgl. Wolfgang Jäger, Öffentlichkeit und Parlamentarismus. Eine Kritik an Jürgen Habermas, Stuttgart u. a. 1973.

¹⁸⁾ Vgl. Jürgen Habermas, Zum Begriff der politischen Beteiligung (1958), in: ders., Kultur und Kritik, Frankfurt 1973, S. 53 ff.

¹⁹⁾ Heinrich Böll, Adenauers Zeit und unsere Zeit. Über die Erinnerungen 1945–1953 (1965), in: Das Heinrich Böll Lesebuch 1982, S. 305.

²⁰⁾ Ebd., S. 306.

²¹⁾ Begegnungen mit Theodor Heuss. Gruß der Freunde zum 70. Geburtstag am 31. 1. 1954, hrsg. von Hans Bott/Hermann Leins, Tübingen 1954.

Geisterschar von Freunden und Vertrauten aus Gegenwart und Geschichte mit aufs Podium“ gebracht habe²²⁾).

Inhaltlich korrespondierte mit der Form des Zwiegesprächs die Behutsamkeit der Aussage. Nicht moralistisch, nicht rechthaberisch waren seine Ansprachen. Heuss brachte in seinen Worten die Zwiespältigkeit menschlichen Denkens und Handelns, die Komplexität der Gewissensentscheidung zum Ausdruck und setzte sich damit in eins mit dem Mitbürger, statt ihm pastoral ins Gewissen zu reden. Jene Reden, die er selbst als seine wichtigsten erachtete — 1952 in Bergen-Belsen, 1954 zum 20. Juli und 1959 vor der Führungsakademie der Bundeswehr²³⁾ — weisen Theodor Heuss als einen Meister der abwägenden Zwiesprache mit dem Bürger, gleichsam als Medium des bürgerlichen Diskurses aus.

Von besonderer Bedeutung für die Wirkung dieses Bundespräsidenten war die Authentizität seines Auftretens. Heuss brachte immer und überall seine imposante Persönlichkeit ein. Seine Worte waren immer die eigenen. Nie waren Langeweile und distanzierte Routine zu spüren. Der Ghostwriter

hatte noch nicht Einlaß in das Bundespräsidialamt gefunden. Heuss bereitete sich auf seine Reden intensiv vor, ging auf konkrete Menschen und Situationen ein. Traf er etwa auf Schriftsteller, las er sich in deren Werke ein. War ihm eine solche Vorbereitung nicht möglich, konnte er sogar auf seinen Auftritt verzichten²⁴⁾. Jeder Zuhörer spürte, daß der gebildete Bundespräsident wußte, wovon er sprach, Persönlichkeit und Wort waren identisch.

Stil und Persönlichkeit des Bundespräsidenten Heuss waren in besonderem Maße geeignet, in der öffentlichen Diskussion erzieherisch zu wirken. Der Bundespräsident nahm an der Artikulation des Zeitgeistes teil, formulierte die vorhandenen Argumente und Gegenargumente und zog in seiner kreativen und einprägsamen Sprache das Resümee. Theodor Heuss personifizierte die Topik der öffentlichen Meinungsbildung. Ein bekanntes Beispiel dafür war die Auseinandersetzung über die Kollektivschuld der Deutschen; Heuss prägte mit dem Begriff der „Kollektivscham“ die öffentliche Meinung²⁵⁾.

Heinrich Lübke

Der zweite Bundespräsident ging aus dem von Konrad Adenauer initiierten Gerangel über die Nachfolge von Theodor Heuss als „Verlegenheitskandidat“ hervor²⁶⁾. Dem Kandidaten selbst schadete dies kaum. Der Publizist Johannes Gross schrieb 1967 sogar, daß Heinrich Lübke „in den inneren Zirkeln der Politiker und bei der Presse . . . zunächst freundlich, ja aufatmend begrüßt“ worden sei, „denn der Heuss'schen Manierismen war man nach zehn Jahren überdrüssig geworden“²⁷⁾. Zeitgenossen und Zeithistoriker berichten in großer verbaler Einmütigkeit von Lübkes Ansehen im Volk — sprich: beim „kleinen Mann auf der Straße“ — wegen seines schlichten Auftretens, seiner Geradlinigkeit, Rechtschaffenheit und Redlichkeit. Zumeist kommt dieses Urteil im Gewande milder Herablassung einher. Schon Theodor

Heuss, nicht frei von Eitelkeit, ließ in seinen Tagebuchbriefen diesen Unterton selbstgefällig anklängen, wenn er Lübkes „menschliche Redlichkeit“ pries, sich leise über dessen Bedürfnis eines „Ghostwriters“ lustig machte und sich spöttisch bereit erklärte, dem Nachfolger einen Redeentwurf zu liefern²⁸⁾.

Heinrich Lübke war in der Tat, anders als sein Vorgänger, kein Mann aus der Welt des Geistes und vermochte auch als Bundespräsident mit dem Instrument der Rede keine Brücken zwischen Politik und Geist zu schlagen. Bei aller Schreibhilfe wirkten seine Reden jedoch authentisch. Sie spiegelten die hölzerne und ernste Persönlichkeit, die sich in eher schlichten Aussagen mitteilte. Nicht der Dialog, sondern der Monolog charakterisierte den Vortrag des Bundespräsidenten. Dolf Sternberger nannte Lübke den „Missionar“ unter den Bundespräsidenten. „Sein Wille zur Wirkung schlägt sich in den Reden vielfach als ethische Belehrung nieder. Den Journalisten verwies er die Sucht nach Sensationsmeldungen, ebenso die ‚Kritik um der Kritik willen‘; beim Juristentag tadelte er das deutsche Volk, es habe das richtige Verhältnis zum Recht noch nicht gefunden; den Berliner Studenten sagte er (am 20. Juli 1964) die Ohne-mich-Attitüde, den ‚grundsätzlichen Vorbehalt gegenüber der Politik‘, auszureden; selbst von den Juden wollte er (als er in der Paulskirche die Woche der Brüderlichkeit eröff-

²²⁾ Die Reden der deutschen Bundespräsidenten Heuss, Lübke, Heinemann, Scheel, eingel. von Dolf Sternberger, München-Wien 1979, S. XIX.

²³⁾ Theodor Heuss, Tagebuchbriefe 1955/1963. Eine Auswahl aus Briefen an Toni Stolper, hrsg. und eingel. von Eberhard Pikart, Tübingen-Stuttgart 1970, S. 407.

²⁴⁾ Ebd., S. 86. Heuss lehnte es 1955 ab, auf einer Thomas-Mann-Gedenkfeier die „literarische Würdigungs“-Rede zu halten, da er nicht alle Werke des Schriftstellers gelesen habe.

²⁵⁾ Vgl. Theodor Heuss, Die großen Reden. Der Staatsmann, Tübingen 1965, S. 99 ff.

²⁶⁾ Vgl. Wolfgang Wagner, Die Bundespräsidenten-Wahl 1959, Mainz 1972.

²⁷⁾ Johannes Gross, Die Deutschen, Frankfurt 1967, S. 91.

²⁸⁾ Vgl. Tagebuchbriefe (Anm. 23), S. 446 f.

nete) einen „Beitrag zur Wiedergutmachung“ erhoffen, daß sie nämlich unseren guten Willen anerkennt. So sprach er manche Forderung aus, die unausgesprochen eher erfüllt zu werden Aussicht hätte. Zuweilen schien es, als sehe er das Staatsamt buchstäblich für eine Kanzel an, von der herab es gelte, die guten Sitten zu predigen und die bösen zu schelten.“²⁹⁾

Lübkes Auftritte vermittelten ein patriarchalisch-obrigkeitsstaatliches Verständnis der Politik. Er blieb auch als Bundespräsident der Rolle des Regierungsmitglieds treu, in der er als Landwirtschaftsminister unter Bundeskanzler Adenauer reüssiert hatte. Aus diesem Rollenverständnis heraus mischte er sich mehr als sein Vorgänger in die praktische Regierungspolitik ein. Da er hier jedoch — für alle sichtbar — scheiterte, trat seine gouvernementale Attitüde in seinen ureigenen Aktivitäten als Bundespräsident um so schärfer zutage. Er verkörperte in der ausklingenden Adenauer-Ära und in den Jahren danach noch die politische Kultur jener Zeit. Der in der Adenauer-Ära amtierende Bundespräsident Heuss dagegen, der nicht in einem gouvernementalen, sondern in einem parlamentarischen Rollenverständnis wurzelte, hatte es verstanden, die patriarchalische Kanzlerdemokratie Konrad Adenauers³⁰⁾ mit der Aura des bürgerlich-parlamentarischen Zeitalters zu versehen, das die Deutschen bekanntlich nie erfahren hatten. Ein Bundespräsident Lübke, der nun in den unruhigen sechziger Jahren wie ein Prediger der Werte der fünfziger Jahre auftrat, mußte mit zunehmender Amtszeit immer anachronistischer wirken.

Lübkes zeitgeschichtliche Modernität als hartnäckiger Vertreter einer Großen Koalition widerspricht der These des Anachronismus nicht. Nur aus heutiger Sicht erscheint die Große Koalition als Vorstufe der sozial-liberalen Koalition und der Umsetzung von Reformideen der Kulturrevolution, die sich Ende der sechziger Jahre abspielte³¹⁾. Damals galt die Große Koalition den kritischen Intellektu-

ellen, nicht zuletzt der studentischen Jugend, gerade umgekehrt als Agonie oder Dekadenz der politischen Entwicklung der Bundesrepublik. Der von der SPD nach der Verabschiedung des Godesberger Programms eingeschlagene Weg in die Regierung wurde als schimpfliche Anpassung an den „CDU-Staat“ empfunden. Der Verlust der Opposition und der „Einparteienstaat“ schienen das Ende der Demokratie anzukündigen, bevor sie überhaupt richtig begonnen hatte.

Auch inhaltliche Akzente, die Bundespräsident Lübke zu setzen versuchte, gerieten in den geistigen Strudel der APO-Zeit. Sein Anliegen, sich den Problemen der Dritten Welt zu nähern, wurde gerade vom innovationsfreudigen Teil der Bevölkerung als patriarchalisch-imperialistische Politik des „white man's burden“ interpretiert oder — schlimmer noch — als Ausdruck von Naivität eher belächelt.

Die letzten beiden Jahre von Lübkes Amtszeit, die vom physischen und geistigen Zerfall gezeichnet waren, vergröberten die Einschätzung seines Wirkens zur Karikatur — ausgerechnet zu einem Zeitpunkt, der sein Amt in besonderem Maße forderte. Es wäre freilich verfehlt, ausschließlich Lübkes Fähigkeiten und persönliche Amtsführung ins Visier zu nehmen. Die Rahmenbedingungen seiner Amtszeit hatten sich grundlegend geändert: Verglichen mit den fünfziger Jahren war es eine Zeit der Unruhe, die sich oberflächlich schon in der Zahl der Regierungs-, Koalitions- und Kanzlerwechsel ausdrückte. Kein anderer Bundespräsident hatte mit so vielen Kanzlern zu tun. Von größerer Bedeutung allerdings war der geistige Umbruch. Lübke repräsentierte mit seinen Wertvorstellungen gewiß noch die große Mehrheit der Bevölkerung, stand jedoch eindeutig quer zu jener intellektuellen Minderheit, die sich mit großer Dynamik anschickte, den Zeitgeist zu verändern. Man wird annehmen dürfen, daß in dieser Situation öffentlich zerbrechenden Konsenses auch ein Bundespräsident Theodor Heuss Federn gelassen hätte.

Gustav Heinemann

Während Lübke vom Zeitgeist einfach überholt wurde, stellte sich der Nachfolger Gustav Heinemann an seine Spitze. Nie hat ein Bundespräsident zu Beginn seiner Amtszeit deutlichere politische Signale gegeben als der Sozialdemokrat. Er sprach nach seiner Wahl nicht nur von einem „Stück Machtwechsel“, sondern charakterisierte die ver-

gangenen beiden Jahrzehnte der Bundesrepublik Deutschland in einer Weise, die nur als scharfe Kritik an den immer noch den Bundeskanzler stellenden Unionsparteien interpretiert werden mußte.

So äußerte sich Heinemann unverblümt kurz nach seiner Wahl und zwei Monate vor seinem Amtsantritt in einem Sonderheft der „Neuen Gesellschaft“ in einem Gespräch mit dem „Chefideologen“ der SPD, Leo Bauer. Es war dasselbe Heft, das Willy Brandts vieldiskutierten Aufsatz „Die Alternative“ enthielt, in dem er eine scharfe Grenze zwischen dem Demokratieverständnis von SPD und Unionsparteien zog: „Für die CDU/CSU bedeutet Demokratie eine Organisationsform des Staates. Für die

²⁹⁾ Die Reden der deutschen Bundespräsidenten (Anm. 22), S. XX.

³⁰⁾ Zur Kanzlerdemokratie vgl. Wolfgang Jäger, Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, in: Zeitschrift für Politik 35 (1988), S. 15–32.

³¹⁾ Vgl. dazu detailliert Wolfgang Jäger, in: Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Jäger/Werner Link, Republik im Wandel 1969–1974. Die Ära Brandt, Stuttgart 1986, S. 153 ff.

SPD bedeutet Demokratie ein Prinzip, das alles gesellschaftliche Sein der Menschen beeinflussen und durchdringen muß.“³²⁾

Der frisch gewählte Bundespräsident Heinemann bemängelte, daß „der im Grundgesetz vorgezeichnete Demokratisierungsprozeß“ in den letzten 20 Jahren „nicht mit dem erforderlichen Schwung vorangetrieben worden“ sei. „Die Ideenstille, die bisher bei uns herrschte, war kein erfreuliches Zeichen für die Entwicklung unserer Demokratie.“ Die CDU habe „mit dem Christlichen als Propagandainstrument in den 50er Jahren viel Ungutes getan und sich viel Ungutes geleistet“³³⁾. In seiner Einführungsrede äußerte sich Heinemann nicht weniger deutlich. Sie liest sich in wesentlichen Passagen wie eine vorweggenommene Fassung der ersten Regierungserklärung von Brandt und hätte angesichts der unparteiischen Funktion des Bundespräsidentenamt es eigentlich stärker provozieren müssen als die viel umstritteneren Forderungen des Bundeskanzlers, dessen Handeln ja im Brennpunkt des Parteienstreites liegt: „Wir stehen erst am Anfang der ersten wirklich freiheitlichen Periode unserer Geschichte. Freiheitliche Demokratie muß endlich das Lebenselement unserer Gesellschaft werden . . . Überall müssen Autorität und Tradition sich die Frage nach ihrer Rechtfertigung gefallen lassen . . . Nicht weniger, sondern mehr Demokratie — das ist die Forderung, das ist das große Ziel, dem wir uns alle und zumal die Jugend zu verschreiben haben. Es gibt schwierige Vaterländer. Eines davon ist Deutschland. Aber es ist *unser* Vaterland.“³⁴⁾

Vor allem gegen „Untertanengesinnung und Unterwürfigkeit“ zog Heinemann zu Felde. Sie sollten endlich in „staatsbürgerliches Selbstbewußtsein und Mitverantwortung“ verwandelt werden. Verschüttete deutsche Freiheitstraditionen vom Bauernkrieg bis zur Revolution von 1848/49 galt es für die deutsche Demokratie neu zu entdecken.

Mehr als jeder seiner Vorgänger oder Nachfolger zeigte Heinemann öffentlich Flagge im Streit um die grundsätzliche politische Richtung. In Kompetenzkonflikte mit anderen Verfassungsinstitutionen konnte er allerdings nicht geraten, da seine Position ja grundsätzlich im Einklang mit der Regierung und der sie tragenden politischen Mehrheit stand. Und in den Monaten nach seiner Wahl und selbst in den ersten Monaten nach dem Amtsantritt war seine Partei ja noch mit den Unionsparteien in der Großen Koalition zusammengekettet, der er selber als Justizminister angehört hatte. Konflikte konnten also allenfalls nach der Bundestagswahl 1969 mit der CDU/CSU-Opposition auftreten — und auch

dies nur in begrenztem Umfang, da Heinemann sich aus dem tagespolitischen Streit heraushielt und eine Attacke auf seine grundsatzpolitische Einstellung in der Öffentlichkeit als Affront gegen das unparteiische Amt aufgefaßt worden wäre. Außerdem dachte die fortschrittliche Öffentlichkeit, die auch die parlamentarische Mehrheit trug, in der Sache wie der Bundespräsident. Nicht der *Konflikt* zwischen dem Bundespräsidenten und der parlamentarischen Opposition stand daher zur Debatte, sondern vielmehr die *Integrationskraft* des Bundespräsidenten.

Gustav Heinemann wandte sich vor allem an die Protestgeneration und kümmerte sich um Randgruppen und Unterprivilegierte der Gesellschaft. Dies mußte zum Teil auf Kosten der breiten Integration der politischen Kräfte des Gemeinwesens gehen. Ein Bundespräsident, der nicht müde wurde, die Zäsur der sozial-liberalen Reform-Ära zu zeichnen, der die Symbole der Staatsrepräsentation gering achtete, der die Kriegsdienstverweigerung als ethischen Wert stärker zu betonen schien als den Dienst in der Bundeswehr, der Heinrich Böll in der Diskussion um die Sympathisanten des Terrorismus — an Heinrich Heine erinnernd — in Schutz nahm und der bei seinem Abschied von Böll umgekehrt als „Radikaler im öffentlichen Dienst“ gefeiert wurde³⁵⁾, der Rudi Dutschke aus seinem privaten Sozialfonds 1971 bei dessen Übersiedlung an die dänische Universität Aarhus unterstützte — ein solcher Bundespräsident mußte die Opposition, die die ersten 20 Jahre der Republik gestaltet hatte, vor den Kopf stoßen; zumindest aber milderte er nicht die scharfe parteipolitische Polarisierung der sozial-liberalen Anfangsjahre³⁶⁾.

Dennoch wurde Bundespräsident Heinemann über die sozial-liberale Wählerschaft hinaus in breiten Schichten der Bevölkerung hoch geschätzt³⁷⁾. Wirklich volkstümlich freilich konnte die spröde, kantige und unbequeme Persönlichkeit nicht sein, die angesichts des „alkoholisierten Innenlebens“ von Vereinen die Schirmherrschaft über ein Schützentreffen ablehnte³⁸⁾. Aber Respekt war ihm sicher. Er galt der unverwechselbaren Persönlichkeit des Bundespräsidenten, die weder für eine politische Partei noch für ein politisches Milieu stand, sondern allenfalls für den Christenmenschen, der den Staat im biblischen Sinne interpretierte als „Notordnung Gottes mit der Aufgabe, das Gute zu

³⁵⁾ Heinrich Böll, Radikaler im öffentlichen Dienst. Abschied von Gustav Heinemann, in: Süddeutsche Zeitung vom 29. 6. 1974.

³⁶⁾ Vgl. dazu detailliert mit Literatur- und Quellenangaben: W. Jäger, in: K. D. Bracher/W. Jäger/W. Link (Anm. 31), S. 158 ff.

³⁷⁾ Siehe Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968—1973, hrsg. von Elisabeth Noelle und Erich Peter Neumann, Allensbach—Bonn 1974, S. 254 ff.

³⁸⁾ Vgl. Thomas Löffelholz, Die Unruhe nehme ich mit, in: Stuttgarter Zeitung vom 22. 6. 1974.

³²⁾ Die Neue Gesellschaft, Sonderheft 1. Mai 1969, S. 3 f.

³³⁾ Gespräch Leo Bauers mit Gustav Heinemann, ebd., S. 7.

³⁴⁾ Gustav Heinemann, Reden und Schriften, Bd. I, Frankfurt 1975, S. 16 f.

fördern und dem Bösen zu wehren“³⁹). Heinemann galt nicht als Parteimann, sondern als Mann des Gewissens. Er haßte es, „Parteien Heimat zu nennen“⁴⁰). Zum „Genossen“ war er auch nach seinem Übertritt zur SPD nie geworden. Er blieb ein bürgerlicher Politiker. Dies mochte ein Grund dafür sein, warum die Sozialdemokraten den Bundespräsidenten kaum in ihre politischen Entscheidungsprozesse einbezogen, zumal sie nie wußten, was das Gewissen des geradlinigen Mannes empfehlen würde. So stand er einer Änderung des § 218 im Sinne der Fristenlösung ablehnend gegenüber. Auch in ethisch weniger brisanten Fragen konnte er schlicht „konservativ“ sein — so, wenn er den Gesetzesentwurf zur Berufsausbildung mit der Bemerkung kommentierte, daß man nicht immer alles grundsätzlich auf den Kopf stellen dürfe⁴¹).

Was dem Parteipolitiker fehlte — die Nestwärme des Milieus —, konnte den Bundespräsidenten auszeichnen, als ein Stück Unparteilichkeit. Der Blick öffnete sich über Parteigrenzen hinweg auf eine unabhängige Persönlichkeit, deren Leben immer, auch in der Zeit des Nationalsozialismus, ein Zeugnis seiner moralischen Aufrichtigkeit gewesen war. Heinemann personifizierte ganz individuell die Einheit von Politik und Moral und schöpfte daraus Autorität für sein Amt.

Daß die erste sozial-liberale Regierung das Etikett der Einheit von Moral und Politik aufwies, war allerdings nicht so sehr Bundespräsident Gustav Heinemann als vielmehr Bundeskanzler Willy Brandt zu verdanken. Außerdem verbargen sich hinter dem Etikett durchaus verschiedene Inhalte. Bei Brandt ging es weniger um die persönliche Integrität des Politikers als vielmehr um die Qualität der Bundesrepublik Deutschland. Der Name Brandt, sein Schicksal in der Zeit des Nationalsozialismus und sein Aufstieg in das wichtigste Amt der Bundesrepublik Deutschland standen für eine neue, höhere Qualität des Staates, der in einer „inneren Neugründung“ für jene, die 20 Jahre lang die „Restauration“ beklagt hatten, endlich sein Ethos fand. Brandt selbst deutete dies an, wenn er nach seinem Regierungsantritt bemerkte, daß Hitler den Krieg jetzt endgültig verloren habe⁴²). Heinrich Böll gab dieser Sicht den stärksten Ausdruck, als er in Brandt den ersten deutschen Kanzler feierte, „der aus der Herrenvolkstradition herausführte“⁴³). Für viele Intellektuelle versinnbildlichte Brandt eine

neue, die wahre Legitimität der Bundesrepublik Deutschland⁴⁴).

Was Brandt mit seiner Biographie ausdrückte, unterstrich Heinemann durch seine Darstellung der Nachkriegsgeschichte. Längerfristig war Heinemann sogar der wirksamere. Er fand auch noch Gehör, nachdem das moralische Podest der ersten Regierung Brandt in der Korruptionsaffäre um das gescheiterte konstruktive Mißtrauensvotum zusammengebrochen war. Überhaupt dürfte Bundespräsident Heinemann seine größte Wirkung mit den Bemühungen erzielt haben, das Geschichtsbild der Bundesrepublik Deutschland mitzuprägen und ihre demokratische Identität mitzudefinieren. Dazu gehören vor allem das unablässige Rühmen des Grundgesetzes einerseits und die Betonung des Neuanfangs im Prozeß der Demokratisierung durch die Regierungsbeteiligung der Sozialdemokraten andererseits. Heinemann trug kräftig dazu bei, das Grundgesetz über den Rang eines bloßen Rechtssystems hinauszuhoben und es zum Symbol für die Vision des guten Gemeinwesens zu erhöhen: als Angebot für „eine freiheitlich-rechtsstaatliche und soziale Demokratie unter den Bedingungen des industriellen Massenzeitalters“⁴⁵). Vorausgesetzt dabei war die Abwertung der politischen und sozialen Realität der ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte, gegen die ja die APO Sturm lief. Die Kluft zwischen der gepriesenen Norm der Verfassung und der kritisierten Wirklichkeit schien den Ruf zu rechtfertigen, daß einer zweiten „Stunde Null“ endlich mit der Demokratisierung der Republik ernstzumachen.

Seine besonderen Bemühungen galten der linken studentischen Jugend von 1968. Zweifellos machte er sich um ihre Integration in das politische System verdient. Er suchte und fand den Dialog mit der Außerparlamentarischen Opposition. Dabei bieterde er sich keineswegs an. Selber zeitlebens ein „ungeduldiger Mensch“, wie er bekannte, äußerte er Verständnis für die Motive und Ziele der radikalen Gesellschaftskritiker, wies aber zugleich ihre Methoden zurück. Er unterschied scharf zwischen utopischen Systemveränderern und praktischen Reformern und verwies nicht nur auf bürgerliche Rechte, sondern auch auf staatsbürgerliche Pflichten.

Für die politische Integration des breiten politischen Spektrums reichten Heinemanns Position und Verhalten jedoch nicht aus. Konsensstiftende Funktion kam ihm in den Jahren äußerster parteipolitischer Polarisierung und heftigen Kulturkampfes nicht zu. Eben dies war Gegenstand einer weitverbreiteten unterschweligen Kritik an seiner Amtsführung. Es war daher gar nicht verwunder-

³⁹) Gespräch Leo Bauers mit Gustav Heinemann (Anm. 33), S. 10.

⁴⁰) Vgl. Ruth Bahn-Flessburg, Leidenschaft mit Augenmaß. Fünf Jahre mit Hilda und Gustav Heinemann, München 1984, S. 245 f.

⁴¹) Vgl. W. Jäger (Anm. 31), S. 155 ff. (mit Quellen-Angaben für die Reden-Zitate).

⁴²) Vgl. Willy Brandt, Begegnungen und Einsichten 1960—1975, München-Zürich 1978, S. 296.

⁴³) Heinrich Böll, Willy Brandt, in: Dagobert Lindlau (Hrsg.), Dieser Mann Brandt . . ., München 1972, S. 39.

⁴⁴) Zusammenfassend dazu W. Jäger (Anm. 30), S. 24.

⁴⁵) Ansprache bei der Trauerfeier für die Opfer des Terroranschlags während der Olympischen Spiele am 6. 9. 1972, hier zit. aus: Die Reden der deutschen Bundespräsidenten (Anm. 22), S. 171.

lich, wenn auch einmalig, daß selbst die Kandidaten für die Nachfolge im Präsidentenamt sich offen kritisch äußerten. Walter Scheel schrieb, daß Theodor Heuss sein Amt nicht auf „politische Seelsorge“ reduziert habe⁴⁶⁾, und in der WELT stand zu lesen,

daß Richard von Weizsäcker geäußert habe, ein Präsident sei nicht dazu da, „den Bürgern dauernd die Leviten zu lesen und sie vom Unglück ihrer Geschichte zu überzeugen“; er habe vielmehr die Aufgabe, „den Menschen Mut zu machen“⁴⁷⁾.

Walter Scheel

Was Gustav Heinemann nicht schaffte, gelang seinem Nachfolger Walter Scheel: eine möglichst breite Integration der politischen Kräfte und Meinungen. Dabei hatte es der frühere FDP-Vorsitzende und Außenminister zunächst überaus schwer. Sowohl seine eigenen Ansprüche an das Amt wie die öffentlichen Erwartungen an seine Amtsführung standen ihm im Wege.

Verglichen mit dem ernsten Christenmenschen Heinemann erschien die „rheinische Frohnatur“ Scheel wie Bruder Leichtfuß. Sein großbürgerlicher Lebensstil, die „elegante Beherrschung der Formen“⁴⁸⁾ bei Empfängen, Audienzen und Staatsbesuchen, die Präsentation des Staates mit seinen Symbolen vom Fahnenempfang für die Botschafter bis zu den festlichen Dinern des Staatsoberhauptes, aber auch die einfache Volksverbundenheit durch das Besingen einer Schallplatte mit dem Volkslied „Hoch auf dem gelben Wagen“ — all dies stand in krassem Gegensatz zum asketischen Verhalten des Vorgängers. Scheel mußte sich gegen den Eindruck des nur Spielerischen oder gar Unseriösen wehren.

Besonders hinderlich waren dabei zusätzliche Kompetenzansprüche, die er zu Beginn seiner Amtszeit zu erheben schien. Wenige Monate vor seiner Wahl hatte er in einer Würdigung von Theodor Heuss zum 90. Geburtstag in der Frankfurter Rundschau in deutlichen Worten erklärt, daß er die Rollenverteilung zwischen Heuss und Adenauer „nicht zum eisernen Bestand der Verfassungswirklichkeit“ zähle⁴⁹⁾. Vor allem in der Außenpolitik sei die zukünftige Rolle des Bundespräsidenten nicht wirklich ausgeschöpft: „Der deutsche Bundespräsident wird ein Präsident in Europa sein . . . Er wird ein politischer Präsident sein“ — vor allem, wenn beim Übergang zur Europäischen Union der Egoismus der Institutionen überwunden werden müsse. Zwei Jahre später flammte die Diskussion erneut auf, als bekannt wurde, daß Beamte des Bundespräsidialamtes die Meinung vertraten, das Grundgesetz messe dem Bundespräsidenten in der Außenpolitik

eine weit gewichtigere Funktion zu, als sie die bisherigen Amtsinhaber ausgeübt hätten⁵⁰⁾.

Alle Versuche Scheels freilich, die Kompetenzen des Bundespräsidenten auszuweiten, blieben erfolglos, ja schaden ihm eher. Immer wieder mußte Scheel in der Öffentlichkeit beteuern, keine falschen Machtansprüche zu stellen. Auch er mußte sich mit jenem Handlungsspielraum begnügen, der seinen Vorgängern zur Verfügung gestanden hatte. Diesen allerdings wußte er voll zu nutzen. Als Erfüllungsgehilfe der Regierung verhielt er sich jedenfalls nicht. Er nahm beispielsweise für sich selbstverständlich in Anspruch, vor der Unterzeichnung von Entlassungsurkunden politischer Beamter Nachforschungen über die eigentlichen Entlassungsgründe anzustellen oder Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen.

Es dauerte einige Zeit, bis auch dieser Vollblutpolitiker die Rede als das ureigene Instrument, das Wort als die Tat des Bundespräsidenten, entdeckte. Von diesem Zeitpunkt an wurde Scheel denn auch ein hochgeschätzter und populärer Bundespräsident. Seine Integrationsleistung war eher seiner Persönlichkeit und seinem Wirken zuzuschreiben als einem Wandel der politischen Rahmenbedingungen. Zwar polarisierte Bundeskanzler Schmidt, mit dem Scheel es in seiner Amtszeit zu tun hatte, weit weniger als Heinemanns Regierungschef Willy Brandt. Aber die Themen, die in der öffentlichen Auseinandersetzung dominierten, wirkten zumindest ebenso entzweierend wie jene der früheren sozial-liberalen Jahre. Dies galt besonders für den Terrorismus, der erst im Jahre 1977 mit der Ermordung von Hanns Martin Schleyer und der Entführung der Lufthansa-Maschine nach Mogadischu seinen Höhepunkt erreichte. Der Terrorismus zog fast alle öffentlichen Themen in seinen Bann und bewirkte einen heute kaum noch nachvollziehbaren Spannungszustand des öffentlichen Lebens.

Aber auch neue Themen brachen sich Bahn. Schlüsselereignis war die erste Ölkrise, die vom Yom-Kippur-Krieg im Oktober 1973 ausgelöst wurde. Wie ein Kartenhaus fiel die ganze Modernisierungs- und Fortschrittseuphorie der ersten Nachkriegsjahrzehnte in sich zusammen. Willy Brandt hatte ihr mit seiner Regierungserklärung 1969 voll-

⁴⁶⁾ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 31. 1. 1974.

⁴⁷⁾ Die Welt vom 24. 4. 1974.

⁴⁸⁾ So Rolf Zundel, Die Galerie der Präsidenten, in: Die Zeit vom 25. 5. 1979.

⁴⁹⁾ Frankfurter Rundschau vom 31. 1. 1974.

⁵⁰⁾ Vgl. zur Amtsführung Scheels detailliert W. Jäger (Anm. 7), S. 140 ff. (mit Quellenangaben für die Reden-Zitate).

endeten Ausdruck gegeben. Insofern stellte die Kanzlerschaft Brandts nicht einen neuen Anfang der Geschichte der Republik dar, sondern Höhepunkt und Ende der ersten Phase. Der Einschnitt bedeutete allerdings eher Orientierungsverlust als Neuorientierung. Aus Unsicherheit, Krisenbewußtsein, Ratlosigkeit erwachsen neuartige Konflikte. Ihr Brennpunkt war der Protest gegen den Ausbau der Kernenergie. Der Grundkonsens über die moderne Industriegesellschaft — sei sie kapitalistisch oder sozialistisch geprägt — zerbrach. Die alte und die neue Politik standen einander um so unversöhnlicher gegenüber, als nicht nur die Dringlichkeit neuer, ökologischer Ziele deutlich wurde, sondern Einbußen des Wirtschaftswachstums, vor allem aber die steigende Arbeitslosigkeit die klassischen Leistungen der Industriegesellschaft nicht mehr selbstverständlich erscheinen ließen.

Daß diese Auseinandersetzung sich außerhalb oder nur am Rande des etablierten Parteiensystems abspielte, war selbst ein Krisenphänomen. Der Bundestagswahlkampf von 1976 machte dies vielen Bürgern bewußt. Extrem polarisiert durch personelle, ideologische oder existentielle Kategorien ging er an den eigentlichen politischen Themen der Gegenwart und Zukunft vorbei⁵¹). Aus dieser Sicht war es kein Wunder, daß zentrale politische Konflikte wie die Auseinandersetzung um die Kernenergie sich nur unzureichend im Bundestag widerspiegelten. Daß die neue außerparlamentarische Opposition thematisch dem Regierungslager näher stand als der parlamentarischen Opposition, war Ausdruck einer besonders verqueren Lage. All dies trug wesentlich zur Veränderung des Parteiensystems bei: Durch eine Spaltung der SPD von unten entstand seit 1977 die neue Partei der „Grünen“.

Ein Bundespräsident, der in einer solchen Situation für das Ganze sprechen wollte, war in einem besonderen Maße gefordert. Walter Scheel erwies sich als der richtige Mann für diese Herausforderung. Was man zunächst mißtrauisch beäugt hatte, „sein großes Talent verbindender Geselligkeit“⁵²) und sein Hang zur Repräsentation, trug wesentlich zur würdigen Form des öffentlichen Auftretens bei. Vor allem aber fügten sich Form und Inhalt zusammen. In seinen öffentlichen Äußerungen vertrat der Bundespräsident ein ausgeprägtes Selbstbewußtsein der jungen Demokratie und den Stolz auf die Nachkriegsleistung gerade vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte, an deren dunkle Seiten er andererseits immer erinnerte. Weit mehr als sein Vorgänger hob Scheel die Bundesrepublik als Leistung aller politischen Kräfte in allen Phasen ihrer Geschichte hervor. Heinemann hatte in seiner Antrittsrede einen Neubeginn in der Geschichte der Bundesrepublik signalisiert und damit die schon in seiner eigenen Biographie liegenden Grenzen zwi-

schen den Parteien scharf gezogen. Scheel dagegen bot seinen eigenen Lebensweg als Symbol der gemeinsamen Leistung für die Bundesrepublik an: „Fünf Jahre der Regierungszusammenarbeit mit der CDU/CSU. Viereinhalb Jahre Koalition mit der SPD. Und nicht zu vergessen: fünfeinhalb Jahre Vorsitzender der FDP. Das wird die parteipolitische Neutralität des Bundespräsidenten zu dem werden lassen, was sie sein soll: eine Bindung, die nicht Ferne, sondern Nähe zu allen schafft.“ Arnulf Baring nannte Scheel daher treffend „Mr. Bundesrepublik“⁵³).

In der Identifizierung mit allen politischen Kräften, die zum Gelingen der Republik beitrugen, liegt ein Geheimnis von Scheels integrativer Wirkung. Ihre Tragweite kann nur ermessen, wer die Überhöhung des Regierungswechsels von 1969 als „historisches Bündnis“ sowohl auf seiten der Liberalen wie der Sozialdemokraten erinnert. Vor diesem Hintergrund konnte Scheels Antrittsrede als ausgestreckte Hand zur Versöhnung mit der Opposition verstanden werden.

Scheels größte Integrationsleistung bestand jedoch in seiner Fähigkeit, die dominanten Strömungen des Zeitgeistes zu fassen und ihnen konsensuellen Ausdruck zu verleihen. Vor allem in der zweiten Hälfte seiner Amtszeit sprach er in brillanten Reden alle Themen an, die den nachdenklichen Menschen der modernen Industriegesellschaft betreffen: die Folgen des technischen Fortschritts, die „Grenzen der Zukunft“, die „Zukunft in Freiheit“, die „Einheit von Denken und Handeln“, die Verantwortung der Wissenschaft⁵⁴). Scheel traf bei der ganz überwiegenden Mehrheit der Bundesbürger den richtigen Ton. In einer interessanten Mischung von Kulturkritik, Wertkonservatismus und Zukunftsoptimismus vermochte er die Kritiker der Industriegesellschaft ebenso zu überzeugen wie die in ihr Verantwortlichen, die Konservativen der „Tendenzwende“ ebenso wie jene, die sich außerparlamentarisch in der Bürgerinitiativbewegung engagierten. Der Bundespräsident warnte vor Gefährdungen der Freiheit, strahlte selber jedoch zuversichtlich den Geist der Freiheit und damit der Hoffnung aus.

Anders als Heinemann rührte er nicht so sehr moralistisch an das schlechte Gewissen des Einzelnen, sondern schien sich eher an Strukturen, Institutionen und Mentalitäten, nicht zuletzt aber an die verantwortlichen Politiker zu wenden. Scheel würzte seine Mahnungen geschickt mit einer Prise Populis-

⁵³) Arnulf Baring, Mr. Bundesrepublik: Walter Scheel, in: F. J. Kroneck/Th. Oppermann (Hrsg.), Im Dienste Deutschlands und des Rechts. Festschrift für Wilhelm G. Grewe, Baden-Baden 1981, S. 17–37; ders./Daniel Koerfer, Walter Scheel, in: Walther L. Bernecker/Volker Dotterweich (Hrsg.), Persönlichkeit und Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, Göttingen 1982, S. 132–146.

⁵⁴) Vgl. Walter Scheel, Reden und Interviews, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 7 Bde., Bonn 1972–1979.

⁵¹) Vgl. ebd., S. 46f.

⁵²) Dolf Sternberger (Anm. 22), S. XVIII.

mus, ohne Intellektualität zu opfern. Nicht als Seelsorger, sondern als Sprachrohr des Volkes gab er sich, wenn er die Parteien oder einzelne Gesetzesvorhaben kritisierte. Er selbst definierte einmal im Gespräch mit einer Illustrierten, was er meine, wenn er dem Mitbürger ins Gewissen rede: „Ich möchte über den Bürger die politisch Verantwortlichen erreichen. In diesem Punkt bin ich selber eine Bürgerinitiative. Ich merke, daß in den Parlamenten, bei den Parteien manche Fragen nicht so im Vordergrund stehen, wie die Bürger sich das wünschen.“⁵⁵⁾

Anbiederung an Volkes Stimme war dies nie. Scheels Reden enthielten immer eine allgemein erzieherische Komponente, auch wenn der erhobene Zeigefinger hinter der verbindlichen Form des Auftretens nicht so sichtbar wurde. Aber Scheel konnte eine sehr klare Sprache sprechen, nicht nur die öffentliche Meinung auf ihren Begriff bringen, sondern im Integrieren auch nach vorne führen. Sternstunden in der Geschichte der Bundespräsidenten

waren Scheels Reden zu Terrorismus und Demokratie in den Wochen der Entführung und Ermordung Hanns Martin Schleyers. Anlässlich der Fünfhundert-Jahr-Feier der Universität Tübingen zeichnete er ein subtiles Bild einer Demokratie, in der die Sicherung der Freiheit ständiger Auftrag ist, und daher der „kritischen Sympathie“ des Bürgers bedarf⁵⁶⁾. So setzte der Bundespräsident in seiner Ansprache beim Staatsakt nach der Ermordung Schleyers der emotional aufgeheizten Terrorismus-Diskussion Grenzen: „Haben diejenigen, die die Terroristen geistig und materiell unterstützen, überhaupt noch nicht begriffen, was eine demokratische Lebensordnung ist, so haben diejenigen, die auf der menschlichen Würde auch des Terroristen bestehen, die Demokratie zu Ende gedacht.“⁵⁷⁾

Walter Scheel verstand es, Konsensfindung und Meinungsbildung, Integration und Führung zu verbinden — und dies in Jahren heftigster politischer Polarisierung.

Karl Carstens

Ein größerer Gegensatz läßt sich kaum denken als der zwischen dem öffentlichen Streit über Carstens' Präsidentschaftskandidatur und seiner insgesamt ruhigen, unumstrittenen Amtsführung. Wie nie zuvor in der Geschichte der Republik geriet eine Präsidentschaftskandidatur in die Mühle parteipolitischer Auseinandersetzung⁵⁸⁾. Vordergründig ging es um Carstens' (ruhende) NSDAP-Mitgliedschaft, bis bekannt wurde, daß auch Scheel (ruhendes) NSDAP-Mitglied gewesen war, und um eine Falschaussage vor dem Guillaume-Ausschuß im Jahre 1974. In Wirklichkeit war es der Kampf der Koalition und der ihr nahestehenden Medien gegen den Oppositionspolitiker, dem man vorwarf — so Bundeskanzler Schmidt — „die rechtskonservative Richtung unserer Gesellschaft“ zu repräsentieren und nicht die „Integrationsbereitschaft“ eines Walter Scheel zu besitzen. Im Klartext bedeutete die Auseinandersetzung um Carstens, daß der Übergang des Präsidentenamtes von einem Koalitionspolitiker auf einen Oppositionspolitiker, der von 1973 bis 1976 sogar der Führer der Opposition im Bundestag gewesen war, als ein Zeichen für das drohende Ende der sozialliberalen Koalition interpretiert wurde. Immerhin war es das erste Mal, daß ein Bundespräsident aus der Opposition heraus gewählt wurde.

Carstens selbst, dessen Angriffslust als Oppositionsführer noch nicht vergessen war, erlegte sich

als Bundespräsident vom ersten Amtstag an eine besondere parteipolitische Neutralität und Zurückhaltung auf⁵⁹⁾. In deutlichem Kontrast zu Heinemanns Äußerungen im Jahre 1969 erklärte er, daß er seine Wahl „nicht mit der Vorstellung eines Machtwechsels in unserem Lande“ in Verbindung bringen wolle. Zum sozialdemokratischen Kanzler Schmidt entwickelte der Christdemokrat ein besseres Verhältnis als sein liberaler Vorgänger. Von allen bis dahin amtierenden Bundespräsidenten deutete Carstens seine Kompetenzen am engsten und mischte sich am wenigsten in die Tagespolitik ein.

Überraschend war dies eigentlich nicht. Schon Jahre zuvor hatte der Staatsrechtler Carstens nach seinem Ausscheiden aus dem Dienst der Bundesregierung in seinem Buch „Politische Führung“ (1971) die Entscheidungsfreiheit des Bundespräsidenten eng begrenzt. Dort hatte er beispielsweise die Praxis der bisherigen Bundespräsidenten zurückgewiesen, Gesetze, die sie für verfassungswidrig hielten, nicht zu verkünden. „Nach meiner Ansicht waren diese Entscheidungen falsch. Sie übertreiben das Prinzip der checks and balances und erschweren die Staatstätigkeit unnötig.“⁶⁰⁾ Im Unterschied zu seinen vier Vorgängern fertigte Carstens alle ihm vorgelegten Gesetze aus, selbst das Staatshaftungsgesetz (1981), an dessen Verfassungsmäßigkeit er erhebliche Zweifel hegte, und

⁵⁵⁾ W. Scheel, Reden und Interviews (Anm. 54), Bd. 3, S. 406.

⁵⁶⁾ Ebd., Bd. 4, S. 60 ff.

⁵⁷⁾ Ebd., S. 110.

⁵⁸⁾ Siehe dazu W. Jäger (Anm. 7), S. 129 f.

⁵⁹⁾ Zur Amtsführung von Carstens 1979–1982, vgl. ebd. S. 146 ff. (mit Quellenangaben für die Reden-Zitate).

⁶⁰⁾ Karl Carstens, Politische Führung. Erfahrungen im Dienst der Bundesregierung, Stuttgart 1971, S. 103 f.

das schließlich 1982 vom Bundesverfassungsgericht denn auch für nichtig erklärt wurde⁶¹⁾.

Ausgerechnet dieser zurückhaltende Bundespräsident wurde mit einer in der Geschichte der Republik einmaligen verfassungsrechtlichen Entscheidungssituation konfrontiert und zudem als einziger der bisherigen Bundespräsidenten für seine Entscheidung mit einer Organklage vor dem Bundesverfassungsgericht überzogen. Nach Absprache mit allen im Bundestag vertretenen Parteien löste er am 6. Januar 1983 den Bundestag auf und setzte für den 6. März 1983 Neuwahlen an. Jahre danach sprach Carstens im Rückblick auf seine Entscheidung von den „schwierigsten Wochen“, die er „als Bundespräsident durchlebt habe“, ja, von der schwierigsten Zeit seines Lebens überhaupt⁶²⁾. Vier Bundestagsabgeordnete klagten vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Entscheidung des Bundespräsidenten. Das Gericht entschied mit sechs zu zwei Stimmen zugunsten des Bundespräsidenten⁶³⁾. Wäre die Entscheidung gegen ihn gefallen, so hätte dies – wie Carstens später bemerkte – sicher eine „Einbuße an Autorität für den Bundespräsidenten“ bedeutet. Sogar die Frage des Rücktritts hätte sich für ihn gestellt⁶⁴⁾.

In den Turbulenzen um die Bundestagsauflösung nach dem Regierungswechsel trat gleichsam symbolisch zutage, wie sehr der darin verwickelte Bundespräsident ein solcher der „Wende“ war. Von den bisherigen Amtsinhabern mußte außer Carstens nur Lübke mit mehr als einem Bundeskanzler zusammenarbeiten. Karl Carstens war jedoch bislang der einzige, der es mit Bundeskanzlern aus den beiden großen Volksparteien zu tun hatte⁶⁵⁾.

Daß Karl Carstens in der Tat ein Bundespräsident der „Wende“ war, ergibt sich aus dem Inhalt seiner Reden. Dabei geht es nicht um die Frage des Konservatismus. Walter Scheel hatte auch wertkonservative Positionen vertreten, aber vor allem die individuelle Freiheit und die Zukunft der technisierten Welt ins Visier genommen. Auch Carstens interessierte sich für diese Themen; seine Hauptsorge jedoch galt den Institutionen im Staat und in der Gesellschaft, ganz besonders der Familie. Wie vor ihm bei Heinemann wurzelten seine Mahnungen stark in der christlichen Ethik, auch dann, wenn er auf altbürgerliche Tugenden wie Fleiß und Pflichtbewußtsein abhob. Mit Scheel teilte er eine von Grund auf positive Sicht des Lebens. Er kämpfte an gegen Schwarzmalerei und Angsthysterie und kriti-

sierte die übermäßige Negativ-Berichterstattung der Medien. Die Themen seiner Reden weisen einen Bundespräsidenten aus, der die Anliegen der „Tendenzwende“ und Grundwerte vertrat, die die CDU in ihrem Grundsatzprogramm von 1978 unter der Federführung Richard von Weizsäckers formuliert hatte: „Diese Welt ist nicht heil, aber auch nicht heillos“; „Reformen aus dem geschichtlich Gewachsenen entwickeln“; „Das alte Preußen ein Hort der Toleranz“; „Unser Vaterland ist Deutschland“; „Junge Menschen wollen gefordert sein“; „Das rechte Maß finden“; „Der Bürger hat nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten“; „Ich vertraue auf die schöpferische Kraft unseres Volkes“; „Der ländliche Raum als Kraftquelle“ oder „Nächstenliebe findet Lohn und Dank in sich“⁶⁶⁾.

Mehr noch als Scheel stellte Carstens die normativen und institutionellen Grundlagen des Staates der Bundesrepublik Deutschland in den Vordergrund seines öffentlichen Auftretens. Hinter der Kritik am Bestehenden sollte der Wert des Geleisteten nicht verschwinden. Er wurde nicht müde, für die Verfassung, die freiheitliche Grundordnung, die Westbindung und die Aufgabe der Wiedervereinigung zu werben. Dazu gehörte auch die Pflege der nationalen Identität. Carstens beschränkte sich dabei nicht auf das politische Bewußtsein, sondern hob besonders auf die kulturelle Tradition ab. Besonders aufschlußreich war seine Rede zum 150. Todestag von Johann Wolfgang von Goethe vor Schülern eines Bonner Gymnasiums: „Das Leben bejahen“. Der Bundespräsident rezitierte und interpretierte darin Goethes Gedicht: „Wanderers Nachtlied“.

Nicht jeder mochte Carstens auf dem Weg in die deutsche Kulturgeschichte folgen. Manche sahen darin ein Abdriften ins „Unpolitische“⁶⁷⁾. Eine Sternstunde der öffentlichen Rede, wie Heuss sie zum 20. Juli 1944, Scheel zur Fünfhundert-Jahrfeier der Universität Tübingen oder beim Staatsakt nach Schleyers Ermordung oder Weizsäcker später zum 8. Mai 1945 hatten, erlebte Carstens nicht. Dabei ist schwer zu sagen, ob er eine solche Gelegenheit verpaßte, oder ob sich ihm die Gelegenheit nicht bot.

Karl Carstens hatte es nach den unruhlichen Auseinandersetzungen um seine Person begrifflicher Weise zunächst schwer, die Popularitätsskala hochzuklettern, geschweige denn die Beliebtheit seines Vorgängers zu erreichen. Wirklich populär wurde er erst nach der „Wende“ 1982, als der parteipolitische Einklang von Bundespräsident und Bundes-

⁶¹⁾ Vgl. K. H. Friauf (Anm. 4).

⁶²⁾ Vgl. Manfred Schell, *Die Kanzlermacher*, Mainz 1986, S. 285.

⁶³⁾ Siehe dazu die Dokumentation von Wolfgang Heyde/Gotthard Wöhrmann, *Auflösung und Neuwahl des Bundestages 1983 vor dem Bundesverfassungsgericht*, Heidelberg 1984.

⁶⁴⁾ Vgl. M. Schell (Anm. 62), S. 285.

⁶⁵⁾ Von den wenigen Monaten bzw. Wochen sei hier abgesehen, in denen Bundespräsident Heinemann noch neben den Bundeskanzlern Kiesinger und Schmidt amtierte.

⁶⁶⁾ Karl Carstens, *Reden und Interviews*, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 5 Bde., Bonn 1979–1984.

⁶⁷⁾ Vgl. etwa Gunter Hofmann, *Ein Präsident fürs Prinzipielle*. Wie Richard von Weizsäcker Abstand von den Realpolitikern sucht und ihnen doch auch Tribut zollt, in: *Die Zeit* vom 1. 1. 1988.

regierung wieder hergestellt war⁶⁸). Wahrscheinlich bleibt die Identität von präsidialer Mehrheit und Regierungsmehrheit nicht ohne Einfluß auf das Ansehen der jeweiligen Amtsträger und der sie tragenden politischen Kräfte. Hinzu kam, daß nach der „Wende“ die extreme Polarisierung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition nachließ und dem Bundespräsidenten dadurch die Artikulation des politischen Konsenses leichter fiel. Wie Scheel verlieh Carstens dem Amt Würde. Auch er hielt

Symbolik, Stil und Repräsentation aus Gründen der staatlichen Identität für wichtig. Als Persönlichkeit fiel ihm der Kontakt mit den Menschen freilich eher schwer. Hatte das Publikum die „heitere Schauseite“ Scheels genossen⁶⁹), so mußte es sich jetzt an die „karge Korrektheit“ eines zwar liebenswürdigen, aber etwas steif und spröde wirkenden Herrn gewöhnen. Rasche Popularität flog ihm daher nicht zu. Das Amt rückte vor der Person des Amtsinhabers ganz in den Vordergrund.

Richard von Weizsäcker

Auch nach einer Wahlperiode ist es sicherlich noch zu früh, das Wirken des amtierenden Bundespräsidenten einigermaßen abgehoben von der Tagespolitik zu analysieren und zu bewerten. Unbestritten ist die hohe Popularität Richard von Weizsäckers. In der Neujahrsausgabe 1988 schrieb Gunter Hofmann in der „Zeit“: „Kein Präsident – außer vielleicht ‚Papa Heuss‘ – wurde schon zu Amtszeiten in allen politischen Lagern ähnlich verehrt, oft fast verklärt.“⁷⁰) Die Medien, allen voran jene, die mit der sozial-liberalen Regierung sympathisiert hatten, schwelgen geradezu in der Lobpreisung des christdemokratischen Präsidenten. Jürgen Leinemann zeichnete im „Spiegel“ nach dem ersten Amtsjahr ein euphorisches Bild Weizsäckers: „Ein deutscher demokratischer Märchenkönig? Ein Glücksfall jedenfalls bisher.“⁷¹) Nina Grunenberg rühmte in der „Zeit“ „die Zielstrebigkeit, mit der er die von der Verfassung gewollte Ohnmacht des Staatsoberhauptes in einen geistig-moralischen Anspruch ummünzte“. Und: „Die Chance ist, daß wir zum ersten Mal einen Bundespräsidenten haben, der die Entwicklung von Gedanken zu einer Möglichkeit des Einflusses macht; einer, mit dem sich auch die Regierung beschäftigen muß.“⁷²)

Als herausragende Eigenschaft Weizsäckers wird vor allem seine Glaubwürdigkeit gerühmt. Seine Persönlichkeit wirkt authentisch; Wort und Auftreten stimmen überein. Der Präsident stellt nicht den modernen Typus des routinierten und auswechselbaren Politikers dar, dessen Sprache von „Floskeln und Versatzstücken“⁷³) starrt. Ein suchender und nachdenklicher Mensch bietet sich an. „Es kommt

meinem Amt zu, Fragen zu stellen, und die Arbeit für Antworten auf sie zu ermutigen, nicht aber, Rezepte anzubieten“ – so Weizsäcker in seiner Antrittsrede vor den Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates⁷⁴). In seinen Äußerungen wird eine feste ethische, ja religiöse Verwurzelung spürbar. Mit sicherem und weltläufigem Auftreten strahlt Weizsäcker eine natürliche Würde aus.

Gemessen an seinen Vorgängern erscheint Weizsäcker in den Medien wie eine Mischung von Gustav Heinemann und Walter Scheel auf dem Gipfel ihres Ansehens. Die von Heinemann vorgelebte Einheit von Politik und Moral verbindet sich mit der großen Integrationskraft und Würde eines Scheel. Nach einer Formulierung Nina Grunbergs ist es „die Mischung aus Banker und Kirchentagspräsident, die Vertrauen herstellt, und die sakrale Art, mit der Weizsäcker zu verstehen gibt, daß er weiß, was die Menschen wollen: das große Ganze, den Konsens, die verbindenden Brücken über den Abgründen des Parteienhaders“⁷⁵).

Weizsäckers eigenes Amtsverständnis ist anspruchsvoll. Zwar hütet er sich sorgfältig, um mehr Kompetenzen des Bundespräsidenten im tagespolitischen Entscheidungsprozeß zu ringen, wie Scheel es zu Beginn seiner Amtszeit erfolglos versucht hatte. Aber hinter dem Wunsch, den Grundkonsens zu verkörpern, verbirgt sich doch ein größerer Anspruch auf politische Führung. Weizsäckers Pressesprecher Friedbert Pflüger schreibt, daß der Präsident versuche, „zur Klärung, Wegweisung und Identitätsfindung beizutragen“. „Immer wieder geht es Richard von Weizsäcker um die langfristig entscheidenden Weichenstellungen, die Orientierungshilfe vor dem Hintergrund globaler Herausforderungen und um die Wahrung der Gemeinsamkeit in der Hektik des tagespolitischen Streits.“⁷⁶)

⁶⁸) Vgl. Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1978–1983, Bd. VII, hrsg. von Elisabeth Noelle-Neumann und Edgar Piel, Wien u. a. 1983, S. 230.

⁶⁹) So Friedrich Karl Fromme, Die Bundespräsidenten in ihrer Epoche, in: Die politische Meinung, 29 (1984) 214, S. 12.

⁷⁰) Ein Präsident fürs Prinzipielle (Anm. 67).

⁷¹) „Lassen Sie doch mal den Präsidenten weg“, in: Der Spiegel vom 8. 7. 1985.

⁷²) Gentleman in gereizter Umwelt. Richard von Weizsäcker verwandelt die Ohnmacht seines Amtes in einen geistig-moralischen Führungsanspruch, in: Die Zeit vom 28. 6. 1985.

⁷³) Ebd.

⁷⁴) Vgl. Bulletin der Bundesregierung vom 3. 7. 1984, S. 714.

⁷⁵) Anm. 72.

⁷⁶) Von Heuss bis Weizsäcker (Anm. 8), S. 393, 397.

Sollte dieser — wenn auch nur langfristig gedachte — Führungsanspruch bestehen, wären freilich durchaus Friktionen mit dem Inhaber jenes Amtes vorstellbar, dem die politische Führung des Landes verfassungsrechtlich anvertraut ist, dem Bundeskanzler. Warnungen vor solchen Konflikten gab es immer wieder. Ein Jahr nach Amtsantritt drang ein Geplänkel über die Kompetenzen des Bundespräsidenten sogar in die Öffentlichkeit⁷⁷⁾. Der Außenminister und Vizekanzler Genscher hatte in einem Rundfunk-Interview am 21. Juni 1985 unter Bezug auf Weizsäckers Reden am 8. Mai 1985 und auf dem Evangelischen Kirchentag bemerkt: „Was der Bundespräsident über die Standortbestimmung der Bundesrepublik Deutschland gesagt hat . . . das ist etwas, was eine Richtungsbestimmung auch für unsere Außenpolitik ist.“ Daraufhin erklärte der Vorsitzende der CSU-Landesgruppe im Bundestag, Theo Waigel: „Hier darf es keine Unklarheiten geben, nach dem Grundgesetz bestimmt der Kanzler die Richtlinie der Politik.“ Theodor Eschenburg suchte in der „Zeit“ den Streit durch eine begriffliche Klärung zu schlichten: „Die Richtung der Außenpolitik festzustellen, nicht etwa sie anzuweisen, hat Genscher von Weizäckers Reden gesprochen.“ Und dieses Recht des einfachen Beschreibens stehe dem Bundespräsidenten selbstverständlich zu.

Der Streit ist typisch für die Auswirkungen von Weizäckers Reden. Nicht er selbst stellt an Regierung und Parlament Anforderungen, sondern andere berufen sich auf bestimmte Aussagen des Präsidenten. Noch nie wurde ein Bundespräsident für die aktuelle Politik so sehr instrumentalisiert wie Richard von Weizsäcker — nicht nur seine Reden, sondern seine gesamte Amtsführung und seine Persönlichkeit. Vor allem wird Weizsäcker in weiten Teilen der Öffentlichkeit immer wieder als leuchtendes Vorbild des Spitzenpolitikers, sprich: des Bundeskanzlers, dargestellt. Die Intellektualität und Geschliffenheit seiner Reden, die rhetorische Meisterleistung ihres Vortrags, die telegene Ausstrahlung, die Würde seines Auftretens, der harmonische Umgang mit den Menschen, die Offenheit und Nachdenklichkeit des Dialogs — all dies wird gegen die Persönlichkeit und das Auftreten des Bundeskanzlers ausgespielt. Selbst die Frage wurde schon diskutiert, ob nicht Weizsäcker der bessere Bundeskanzler sein könnte und mehr noch, ob ein Wechsel in das Amt des Bundeskanzlers möglich wäre.

Zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik werden der Bundeskanzler und der Bundespräsident in einem nicht nur komplementären, sondern auch konkurrierenden Verhältnis gesehen. Noch nie wurde ein Bundespräsident für den potentiell besseren Bundeskanzler gehalten. Dabei geht es

nicht um die Popularität der Amtsinhaber. An Popularität übertrafen die Präsidenten oft die Bundeskanzler, die trotz Persönlichkeitsbonus eben doch in ihre parteipolitische Mehrheiten eingebunden bleiben. Im Verhältnis Weizsäcker/Kohl geht es um die Dominanz der Persönlichkeit auf dem Feld der politischen Führung, auch wenn dies gegen den Willen des Bundespräsidenten geschehen sollte. Gerade der erste Bundespräsident schien eine andere Tradition zu begründen: der Bundespräsident als „sichtbarer Repräsentant des geistigen, besseren Deutschlands“⁷⁸⁾. Sieht man von der Stilisierung zum Gegen-Bundeskanzler ab, teilt Weizsäcker allerdings das Schicksal des ersten Bundespräsidenten, zum Kronzeugen eines defizitären politischen Systems erklärt zu werden. Galt Heuss bei Linken wie Adorno gleichsam als Ideal-Bürger einer anderen Welt, so verkörpert Weizsäcker für viele einen Politiker-Typus, dessen Verschwinden zugunsten des Mittelmaßes laut beklagt wird. Angesichts solcher Wirkungen ist Richard von Weizsäcker zweifellos ein eminent politischer Präsident.

Wo liegen die Ursachen für die innenpolitische Instrumentalisierung des Bundespräsidenten? Richard von Weizäckers Intentionen wird man sie nicht anlasten dürfen. Er scheint selbst darauf überaus ärgerlich zu reagieren. Unbefriedigend dürfte auch die Antwort sein, daß Weizsäcker im Unterschied zu Kohl sehr telegen sei, mit den Medien, insbesondere dem Fernsehen, virtuos umgehe und überhaupt in der Öffentlichkeit als Persönlichkeit Charme und Sympathie ausstrahle. Es bleibt die Frage nach den von Weizsäcker so wirkungsvoll angesprochenen und ausgebreiteten Themen. Ist die Möglichkeit des instrumentellen Umgangs mit dem Bundespräsidenten nicht doch auch in seinen Reden angelegt?

Weizäckers Reden sind exzellente Essays, formuliert in einer nüchternen Sprache ohne Floskeln und Schnörkel. Sie liefern differenzierte Problemdiagnosen, tragen zur „Klärung und Durchdringung der Sachverhalte“ bei und stellen die Probleme so dar, „daß sie mit einem Male einsichtig, entwirrt, faßbar erscheinen“⁷⁹⁾. Der Bundespräsident analysiert, stellt Fragen, fordert mit der Problemstellung zum Handeln auf, ohne jedoch Rezepte und Antworten geben oder auch nur andeuten zu wollen. Hermann Rudolph stellt zu Recht fest, daß Weizsäcker sich „Lösungen, überraschender Perspektiven, gar Visionen“ in einem Maße enthalte, „das gegenüber manchem seiner Vorgänger, Heinemann etwa oder auch Scheel, schon auffallen muß“. Orientierung und Führung beschränken sich also

⁷⁸⁾ Hans Lenk, „Ein rohes Kleinod ist der gute Name“, in: Werner Filmer/Heribert Schwan, Richard von Weizsäcker, Düsseldorf-Wien 1984, S. 305.

⁷⁹⁾ Hermann Rudolph, Worte und Wirkung des Präsidenten, in: Süddeutsche Zeitung vom 30. 12. 1986 (wieder abgedruckt in: Helmut R. Schulze/Bernhard Würdehoff, Richard von Weizsäcker. Ein deutscher Präsident, München 1987, S. 197).

⁷⁷⁾ Zum folgenden vgl. Theodor Eschenburg, Richtung oder Richtlinie?, in: Die Zeit vom 28. 6. 1985.

auf die Sensibilisierung für Themen und deren Komplexität und auf Standortbestimmungen durch sorgfältige Bestandsaufnahmen. Befaßt sich der Präsident mit konkreten politischen Positionen von Bürgern und Politikern, überwiegen die „sowohl — als auch“-Aussagen. Immer ist Weizsäckers diplomatisches Bemühen zu spüren, die Mitte auszutariieren. Dabei spart er Widersprüche nicht aus, harmonisiert nicht durch Verschweigen der Gegensätze, sondern stellt Positionen und Argumente eher nebeneinander. Die Mitte ergibt sich aus der ausgewogenen Anordnung von Motiven, Zielen und Positionen.

Hier liegt das Geheimnis der Integrationskraft dieses Bundespräsidenten verborgen. In seinen Reden vermag jedermann sich wiederzufinden. Das bloße Aufzeigen der Widersprüche, ohne sie im Streit auszutragen, kommt zweifellos dem Harmoniebedürfnis vieler Bürger entgegen. Anders als konkrete Aussagen über den eigenen Standort oder gar Handlungsvorschläge können Weizsäckers Problemanalysen zur Legitimation unterschiedlicher Positionen herangezogen werden. Und da gerade in Deutschland die Neigung besteht, von der hehren Gesinnung und Motivation unmittelbar in die Praxis zu springen, kann die Rede des Bundespräsidenten sogar den Eindruck vermitteln, daß der Präsident mehr führe als er es tatsächlich tut.

Angesichts der integrativen Inhalte ist es kein Zufall, daß Weizsäckers Ausführungen dem Redner zwar viel Beifall und Popularität einbringen, aber kaum Kontroversen auslösen und wenig in der Praxis anstoßen. Konsensuelles ist eben allzu leicht Selbstverständliches und als solches nicht provokativ. Als der Bundespräsident beispielsweise im Oktober 1986 mit großer Eindringlichkeit auf die Gefährdung der Regenwälder und ihre Bedeutung für die globale Ökologie hinwies⁸⁰⁾, war keinerlei Echo zu vernehmen. Erst als zwei Jahre später das Gutachten eines Wissenschaftlers dem Bundeskanzler konkrete Maßnahmen wie das Verbot der Einfuhr exotischen Holzes empfahl und das Problem mit Maßnahmen zur Entschuldung der Entwicklungsländer gekoppelt wurde, entwickelte sich eine öffentliche Diskussion⁸¹⁾.

Ein anderes Beispiel stellt Weizsäckers berühmte Rede zum 8. Mai dar — gemessen am Echo eine der Sternstunden in der Geschichte des Präsidentenamtes. Noch Jahre danach ist der Titel der Ansprache, die in Millionen-Auflage nachgefragt wurde, in aller Munde. Aber wer wüßte schon über ihren Inhalt zu berichten? Eine engagierte Kontroverse löste sie kaum aus — anders als der umstrittene Besuch des Bundeskanzlers und des amerikani-

schen Präsidenten auf dem Soldatenfriedhof von Bitburg oder die problematische Rede von Bundestagspräsident Jenninger zum 9. November 1938, die den Boden des Konsenses verließen und damit provozierten.

Die FDP-Politikerin Irmgard Adam-Schwaetzer schrieb in einer Analyse der Weizsäcker-Rede vom 8. Mai 1985: „Ein Bundespräsident kann Ziele formulieren, auf die sich die große Mehrheit der Bürger noch nicht geeinigt hat, und damit die Richtung angeben. Er kann aber auch als Repräsentant der Bürger unumstrittene Einsichten darlegen. Weizsäcker hat mit seiner Rede zum 8. Mai 1985 das letztere getan.“⁸²⁾ Alfred Grosser wies darauf hin, daß der Bundeskanzler am 21. April 1985 — also wenige Wochen vor der Weizsäcker-Rede — auf dem Gelände des ehemaligen KZ Bergen-Belsen das Anliegen der Weizsäcker-Rede noch deutlicher ausgesprochen habe, aber nicht zur Kenntnis genommen worden sei. Ähnliches habe übrigens schon Bundespräsident Walter Scheel am 6. Mai 1975 gesagt⁸³⁾. Scheels Rede zum Jahrestag des Kriegsendes hatte kein besonderes Echo ausgelöst. Die GRÜNEN-Politikerin Petra Kelly erinnerte an Heinemanns Reden und fragte: „Haben sie alle Gustav Heinemann vergessen?“⁸⁴⁾

Warum aber — so möchte man nach solchen Aussagen fragen — wurde Weizsäckers Ansprache soviel Ruhm zuteil? Die Antwort ist wohl in den zeithistorischen Rahmenbedingungen und in der Person des Redners zu suchen. Irmgard Adam-Schwaetzer etwa meint, daß die außenpolitische Aussage des christdemokratischen Präsidenten auch den weiten Weg der Union seit 1972 demonstriert habe. Wichtiger noch ist ihre These, daß Weizsäckers Rede, deren Aussagen „von der weit überwiegenden Mehrheit“ anerkannt seien, „sozusagen abschließenden Charakter zur Nachkriegsdiskussion über die Lehren aus der Nazi-Herrschaft, über den Platz der Bundesrepublik Deutschland in Europa und der Welt, über Selbstverständnis und Selbstbewußtsein der Deutschen“ hätten. Ähnlich Gunter Hofmann in der „Zeit“: Die Rede „schien etwas Abschließendes, Definitives zu haben“. Und: „Ein Jahr lang hatte Weizsäcker sie vorbereitet, hatte mit vielen gesprochen, vielen zugehört, am Ende konnten oder mußten dem Text, den er vortrug, fast alle zustimmen.“⁸⁵⁾

⁸²⁾ Irmgard Adam-Schwaetzer, Der Abschluß einer deutschen Diskussion, in: Ulrich Gill/Winfried Steffani (Hrsg.), Eine Rede und ihre Wirkung. Die Rede des Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker vom 8. Mai 1985, Berlin 1986, S. 145.

⁸³⁾ Alfred Grosser, Mitverantwortung für die Freiheit, in: ebd., S. 64 f.

⁸⁴⁾ Petra Kelly, Eine selbstverständliche Rede und eine andere Wirklichkeit, in: ebd., S. 137.

⁸⁵⁾ Gunter Hofmann, in: Der Alleingang ins Abseits. Bonn und die deutsche Geschichte: Wie Philipp Jenningers Absichten im Eklat untergingen, in: Die Zeit vom 18. 11. 1988.

⁸⁰⁾ Vgl. „Der Rang der Umwelt und Natur im Gefüge der Wertordnung“, in: Bulletin der Bundesregierung vom 9. 10. 1986, S. 1027.

⁸¹⁾ Vgl. Dieter Oberndörfer, Schutz der tropischen Regenwälder durch Entschuldung, München 1989.

Auf dem Hintergrund der erregten und polarisierten Bitburg-Debatte der Wochen zuvor kann die versöhnende und auch erlösende Wirkung der Weizsäcker-Rede in der Tat nicht überschätzt werden. Das Echo auf die Rede war eine Harmonie-Feier deutscher Selbstfindung, aber keine Diskussion über die Aussagen der Rede. Der Bundespräsident fungierte als brillanter Notar des bundesdeutschen Konsenses und Zeitgeistes. Er beurkundete den Ist-Zustand des deutschen Selbstbewußtseins.

Der Bundespräsident errang durch seine Amtsführung höchste Autorität. Es mag sein, daß er sie hinter den Kulissen durchaus im politischen Entscheidungsprozeß, wenn nicht in großen, so doch in kleineren Fällen auch einsetzte. In konkreten öffentlichen Entscheidungsprozessen war seine Autorität bislang wenig gefordert, zumal die Politik während seiner ersten Amtsperiode in recht ruhigen Bahnen verlief. Auch dies erleichterte sein integratives Bemühen und trug zum Erfolg seiner Amtsführung bei.

Ausblick

Die zeitgeschichtliche Analyse zeigt, daß dem Amt des Bundespräsidenten ein bedeutender Stellenwert im Regierungssystem zukommt. Alle Bundespräsidenten haben wichtige Funktionen der Integration und Konsensbildung wahrgenommen. Man darf vermuten, daß das Gewicht dieses Amtes in Zukunft noch wachsen wird. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich von der „Kanzlerdemokratie“ zu einer „Koordinationsdemokratie“ gewandelt⁸⁶⁾. Die Politik ist seit der Adenauer-Ära komplexer und unübersichtlicher geworden. Politische Führung im Sinne klarer Grundsatzentscheidungen hat sich zu einem zähen und für die Öffentlichkeit diffusen Koordinationsprozeß entwickelt. Im Gefolge der partizipatorischen Revolution ist die Zahl der Akteure des politischen Prozesses rapide angestiegen. Die heute dominante Vermittlung der Politik durch das Fernsehen hat gleichzeitig viele Entscheidungsprozesse transparenter gemacht und damit substantiell verändert. Die einzelnen Schritte auf dem Weg zur Entscheidung und vorläufig geäußerte Gedankenübungen gewinnen an Eigendynamik. Zusätzliche Prestigezwänge der Akteure, andersartige Partizipationsschübe auf jeder Entscheidungsstufe, die rasante Produktion neuer Themen und die mit der Transparenz zunehmende Hektik politischen Handelns erschweren immer mehr die mittel- und langfristige Steuerbarkeit der Politik.

In dieser Situation des raschen und verwirrenden Wechsels von Szenen, Themen und Köpfen muß ein Amt an Bedeutung gewinnen, das nicht den Zwängen der „instant politics“⁸⁷⁾, des auf den Augenblick fixierten, des nicht mehr agierenden, sondern nur noch reagierenden politischen Handelns unterliegt.

Der Bundespräsident ist wie kein anderer führender Politiker der „Politik des Augenblicks“ entho-

ben. Mehr als jeder andere kann er sich der Sklaverei der aufgezwungenen Medien-Präsenz entziehen und sich zum Herrn der öffentlichen Tagesordnung erheben, sofern sein Amt gefordert ist. Er inszeniert seinen Auftritt selber, bestimmt nicht nur über die Form, sondern zu einem großen Teil auch über die thematischen Akzente seines Auftretens.

Die Freiheit von der Medien-Tyrannie des Augenblicks hat Folgen für die Medien-Ausstrahlung des Amtes. Der Bundespräsident führt sein Amt unter telegen Bedingungen. Das Fehlen der Hektik, die Ausführlichkeit der Rede, die stilvollen Repräsentationsauftritte, die Ferne des politischen Streits, die verhaltene und maßvolle Sprache steigern das Medium Fernsehen zu höchster Wirksamkeit. Die Fernsehdemokratie liefert dem Amt des Bundespräsidenten strukturell günstige Rahmenbedingungen. Der Amtsinhaber vermag damit leicht persönliche Autorität zu erwerben, auf die er in Krisenzeiten legitimatorisch zurückgreifen kann.

So wenig das Amt des Bundespräsidenten der Hektik des *politischen* Augenblicks ausgesetzt ist, so sehr bleibt es an den *historischen* Augenblick gebunden. Bundespräsidenten hinterlassen wenige Spuren in der Geschichte. Sie schwinden rasch aus der Erinnerung. Vielleicht kann man die These wagen, daß ein Bundespräsident desto schneller vergessen wird, je besser er die Aufgaben der Integration und Konsensbildung erfüllt hat. Um so mehr bleibt er nämlich ein Repräsentant des konsensuellen Zeitgeistes und im Rückblick ein Zeuge gestrigen Denkens und Verhaltens. Es liegt in der Logik dieser These, daß Gustav Heinemann von allen Präsidenten in den Augen der Nachwelt das schärfste Profil besitzt und am deutlichsten in der Erinnerung nachlebt. Heinemann gab mehr als alle anderen Präsidenten einer politischen Richtung Ausdruck. Er personifizierte nicht den konsensuellen Zeitgeist, sondern nahm im Streit um die Inhalte des Zeitgeistes Partei.

⁸⁶⁾ Vgl. W. Jäger, Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie (Anm. 30).

⁸⁷⁾ Vgl. Rolf Zundel, „Ein Kanzler wie ein Eichenschrank“, in: Die Zeit vom 6. 1. 1989.

Dieter Grimm: Das Grundgesetz in der deutschen Verfassungstradition

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16—17/89, S. 3—12

Die längste Tradition hatte in Deutschland der Verfassungstyp der konstitutionellen Monarchie. Die Verfassungen dieses Typs beruhten auf Gewährung durch den Monarchen und befestigten das monarchische Prinzip. Sie besaßen keine herrschaftsbegründende, sondern nur herrschaftsmodifizierende Bedeutung, lehnten Demokratie und Gewaltenteilung ab und gaben dem Monarchen ein starkes Übergewicht gegenüber der Volksvertretung. Die Paulskirchen-Verfassung von 1848/49, die das System unter Beibehaltung der Monarchie auf eine demokratische, aber nicht sozialstaatliche Grundlage stellen sollte, scheiterte.

Den Bruch mit dieser Tradition führte die Weimarer Verfassung von 1919 herbei. Im Gegensatz zu ihren Vorläufern konstituierte sie die Herrschaft neu. Sie stellte die Legitimationsgrundlage vom monarchischen auf das demokratische Prinzip um und unternahm in ihrem Grundrechtskatalog Anstrengungen zur Lösung der sozialen Frage. Es gelang ihr jedoch nicht, zur unbestrittenen Konsensbasis von Politik zu werden.

Das Grundgesetz verbindet mit der konstitutionellen Monarchie Föderalismus und Rechtsstaat, mit der Weimarer Verfassung zusätzlich Republik, Demokratie und Sozialstaat. Es versucht jedoch, die Defizite der Weimarer Verfassung bei der Konkretisierung dieser Prinzipien zu vermeiden. Dabei ragen ein materielles Demokratie- und Rechtsstaatsverständnis sowie der unbedingte Wille zur Geltung der Verfassung hervor.

Hans Vorländer: Grundgesetzverständnis und Verfassungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16—17/89, S. 13—24

Am 23. Mai 1989 werden Grundgesetz und Bundesrepublik Deutschland 40 Jahre alt. Mit der Verkündung des Grundgesetzes war der neue Weststaat konstituiert. Wo sich ein nationalstaatlicher Verfassungspatriotismus nicht ausbilden konnte, weil sich das Grundgesetz als „Übergangslösung“ und die Bundesrepublik als provisorisch und als Staatsfragment nationaler Einheit verstanden, übernahm das Grundgesetz eine Ersatz- und Kompensationsfunktion. Die Bundesrepublik „scharte“ sich um ihre Verfassung. Statt innerhalb des Verfassungsrahmens die politische Auseinandersetzung zu suchen, geriet daher der demokratische Konflikt — besonders in Phasen parteipolitischer Polarisierung — oft zu einem Kampf um die Verfassung. Entgegen zahlreicher Befürchtungen, der Verfassungskonsens sei labil geworden, ist nach 40 Jahren festzustellen, daß das Grundgesetz von Zustimmung getragen ist und sich als ein funktionstüchtiges und integrationsfähiges „instrument of government“ erwiesen hat.

Rudolf Wassermann: Grundgesetz und Rechtsprechung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16—17/89, S. 25—32

Das Grundgesetz hat sich der Rechtsprechung besonders intensiv angenommen und die rechtsprechende Gewalt so herausgehoben, wie das nie zuvor in der deutschen Verfassungsgeschichte der Fall gewesen ist. Die Gründe dafür ergeben sich aus der Entstehungssituation des Grundgesetzes, das in Reaktion auf die NS-Gewaltherrschaft die neue politische Ordnung zu einem beispielhaften Rechtsstaat machen wollte.

Von der Justizkonzeption des Grundgesetzes ausgehend untersucht der Beitrag die Schwierigkeiten bei ihrer Verwirklichung unter Hervorhebung der personellen Kontinuität und der Beibehaltung der überkommenen organisatorischen Strukturen. Positiv würdigt er die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Wirksamkeit der Grundrechte im Alltag. Nach dem Ende der Rekonstruktionsperiode erfuhr die Justiz seit den sechziger Jahren einen Zuwachs an demokratischer Wertorientierung, der sich vornehmlich in der Abkehr vom Vergeltungsstrafrecht, in der Humanisierung des Gerichtsverfahrens und in einer gewandelten Einstellung zur Politik niederschlug. Der politische Terrorismus stellte die Justiz auf eine harte Probe, die jedoch im wesentlichen ohne Einbußen an Liberalität und Menschlichkeit überstanden wurde.

Wolfgang Jäger: Die Bundespräsidenten. Von Theodor Heuss bis Richard von Weizsäcker

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16—17/89, S. 33—47

An grundgesetzlichen Kompetenzen arm, bedarf der Bundespräsident einer zusätzlichen Autorität, die nur aus seiner Persönlichkeit gespeist werden kann, wenn er in der Öffentlichkeit Gehör und Respekt finden will. Erwartet wird vom Bundespräsidenten ein gewichtiger Beitrag zur Meinungsbildung des Landes und darüber hinaus zur Integration des Gemeinwesens.

In einer Analyse des wichtigsten Instruments des Bundespräsidenten, der öffentlichen Rede, wird das Wirken der einzelnen Amtsinhaber von Theodor Heuss bis Richard von Weizsäcker im Rahmen ihrer persönlichen Fähigkeiten und der spezifischen zeitgeschichtlichen Bedingungen untersucht. Dabei zeigt sich, daß alle Bundespräsidenten — wenn auch in unterschiedlichem Ausmaße — wichtige Funktionen der Integration und Konsensbildung wahrgenommen haben. Angesichts der immer komplexer und hektischer werdenden Politik ist sogar zu vermuten, daß das Gewicht des Amtes noch zunehmen wird.