

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

18–19/2009 · 27. April 2009



60 Jahre Grundgesetz

Stephan Detjen

Abschied vom Grundgesetz?

Christoph Möllers

Vom Altern einer Verfassung

Hans Vorländer

Die Deutschen und ihre Verfassung

Horst Dreier

Das Grundgesetz – eine Verfassung auf Abruf?

Christoph Gusy · Christoph Worms

Grundgesetz und Internet

Karlheinz Noll

Die Bundesregierung im Verfassungssystem

Helmut Vogt

Der Parlamentarische Rat in Bonn

Editorial

Am 1. September 1948 nahm der Parlamentarische Rat in Bonn seine Arbeit auf, um über die Frankfurter Dokumente der Westalliierten und den Entwurf des Herrenchiemseer Verfassungskonvents zu beraten. Die deutsche Teilung zeichnete sich bereits ab. Daher beschlossen die 65 Mitglieder, keine Verfassung zu erarbeiten, sondern ein provisorisches „Grundgesetz“, das zur Wiederherstellung der Einheit mahnt. Am 23. Mai 1949 wurde es feierlich verkündet und trat in Kraft – es war die Geburtsstunde der Bundesrepublik Deutschland. Seit der Wiedervereinigung gilt das Grundgesetz „für das gesamte deutsche Volk“, wobei die Option einer Verfassungsgebung fortbesteht.

Den Delegierten des Parlamentarischen Rates standen der Untergang der Weimarer Demokratie und die nationalsozialistische Schreckensherrschaft vor Augen. Den Grundrechten wiesen sie daher eine hervorgehobene Rolle zu. Die Unantastbarkeit der Menschenwürde, grundlegende Verfassungsprinzipien und die föderale Ordnung unterliegen der „Ewigkeitsgarantie“. Die starke Stellung des Präsidenten wurde revidiert: Die Ablösung der Regierung während der Legislaturperiode ist nur per konstruktivem Misstrauensvotum des Parlaments möglich. Nicht mehr das Staatsoberhaupt, sondern das Bundesverfassungsgericht, bei dem auch Individualklagen eingereicht werden können, fungiert als Hüter der Verfassung.

Das Grundgesetz hat sich in 60 Jahren bewährt. Die nationale Rechtsprechung leitet sich indes zunehmend aus europäischen Richtlinien ab. Die europäische Integration, aber auch die Herausforderungen durch den Terrorismus oder eine übermäßige Staatsverschuldung aufgrund der globalen Wirtschaftskrise werden die Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes auf die Probe stellen.

Hans-Georg Golz

Stephan Detjen

Abschied vom Grundgesetz?

Essay

Wie erinnern wir uns an die Entstehung des Grundgesetzes vor 60 Jahren? Welche Geschichten der Verfassung erzählen wir uns? Wie erkennen wir die deutsche Nachkriegsgeschichte im vielfach veränderten Text unserer Verfassung wieder?

Für eine zunehmend heterogene Gesellschaft ist die Besinnung auf die Verfassung und ihre Geschichte eine Chance. Die Bindungskraft religiöser Bekenntnisse und sozialer Herkunft sowie die Verbindlichkeit bürgerlicher Moralvorstellungen nehmen ab.

Stephan Detjen

Geb. 1965; Chefredakteur des Deutschlandfunks, Raderberggürtel 40, 50968 Köln. stephan.detjen@radio.de

Umso mehr bietet das Gespräch über das Grundgesetz die Möglichkeit einer Verständigung über Grundlagen des Gemeinwesens, die über den reinen Normtext hinausweist. Das Potenzial einer in diesem Sinne verstandenen Verfassungsgeschichtsschreibung haben sowohl Juristen als auch Historiker bisher kaum erschlossen. Die Staatsrechtslehre konzentrierte ihren Blick in der Vergangenheit vor allem auf rechtsdogmatische Fragestellungen und die formalen Veränderungen des Grundgesetzes. In der zeitgeschichtlichen Historiographie blieb das Grundgesetz meist ein Randthema. Sechzig Jahre nach seiner Verabschiedung geht es deshalb darum, Verfassungsnarrative zu entwickeln: Formen des Erzählens, in denen erkennbar wird, wie sich die Nachkriegsgeschichte der Deutschen im Grundgesetz spiegelt, das von Beginn an als Verfassung aller Deutschen angelegt war.

Das Grundgesetz stand dabei in einem Spannungsfeld, das es zu einer unvollkommenen, damit aber notwendigerweise in unterschiedliche Richtungen offenen Verfassung machte. Wer war eigentlich mit den „Deutschen“ gemeint, für die das Grundge-

setz seine Geltung beanspruchte und in Aussicht stellte? Welche Vorstellungen von der deutschen Nation waren für das Grundgesetz und den Umgang mit ihm prägend? Jahrzehntlang konkurrierten in der Bundesrepublik noch Konzepte einer aus dem 19. Jahrhundert in die Gegenwart fortwirkenden „Reichsnation“ sowie teilweise rassistisch geprägte Ideen der „Volksnation“ mit dem modernen Verständnis einer Staatsbürgernation, die sich durch die staatsbürgerlichen Rechte der Mitglieder des Staatsangehörigenverbandes definiert.

Die Deutschen haben sich das Grundgesetz in diesem Sinne als eine Verfassung zu eigen gemacht, die nicht allein den formalen Bauplan für den Staat und das Funktionieren seiner Organe liefert, sondern jedem Einzelnen fundamentale Rechte gewährleistet. Die Grundrechteverfassung hatte ihre Gründerzeit in den 1950er Jahren, als das skandalös-neuartige Bundesverfassungsgericht in einem zähen Machtkampf mit einer bis an die Spitze von einstigen Nationalsozialisten durchgesetzten Justiz die Deutungshoheit über das Grundgesetz erkämpfte. Nun konnten Bürgerinnen und Bürger auf mühsamen Rechtswegen bis nach Karlsruhe für ihre neuen Rechte streiten. Staatsrechtler wie Rudolf Smend halfen ihnen, indem sie den obrigkeitstaatlichen Traditionen ein offenes, plurales und demokratisches Staatsverständnis entgegensetzten.

Der Tag, an dem das Grundgesetz verkündet wurde, der 23. Mai 1949, rückte als historische Zäsur erst im Rückblick ins Bewusstsein der Deutschen. In den Trümmerlandschaften der Städte waren die Menschen zu dieser Zeit noch mit dem Kampf ums tägliche Überleben beschäftigt. Hunderttausende von Vätern, Söhnen und Brüdern waren noch nicht aus dem Krieg zu ihren Familien heimgekehrt. Die Frauen führten die Geschäfte. Die verfassunggebende Versammlung spiegelte die Gesellschaft nur verzerrt wider: Von den 65 Mitgliedern des Parlamentarischen Rates waren nur vier Frauen. Die Fragen der Staatsorganisation und Machtaufteilung, welche die Väter und wenigen Mütter des Grundgesetzes bewegten, hatten mit der Lebenswirklichkeit der meisten Menschen unmittelbar nach dem Krieg nur wenig zu tun. Nur einmal regte sich das in der Mehrheit weibliche Volk: Als es

darum ging, die Gleichberechtigung von Mann und Frau im Grundgesetz festzuschreiben, organisierte die sozialdemokratische Abgeordnete Elisabeth Selbert die erste Bürgerinnenbewegung der Nachkriegszeit. In Briefen und Resolutionen wehrten sich Frauen aus dem ganzen Land dagegen, dass ihnen Gleichberechtigung nur mit Einschränkungen und unter Vorbehalten gewährt werden sollte. Eine der Unterschriftenlisten, in denen die Frauen volle Gleichberechtigung verlangten, war von 60 000 Stahlarbeiterinnen unterzeichnet. Die Männer gaben nach. Deshalb heißt es in Artikel 3 des Grundgesetzes schlicht und einfach: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“

Die erfolgreiche Intervention der ersten Frauenbewegung der Bundesrepublik in die Entstehung des Grundgesetzes blieb eine Ausnahmeerscheinung. Der Nachdruck der westlichen Siegermächte und das Engagement jener überschaubaren Elite der neuen Demokratie, die sich im Parlamentarischen Rat versammelt hatte, legte den Deutschen die demokratische Verfassung in den Schoß. Der Anfang der Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik muss deshalb als Glücksgeschichte erzählt werden. Erst allmählich eignet sie sich als Narrativ einer Erfolgsgeschichte, in der Bürger, Politiker, Rechtswissenschaftler und Richter als selbstbewusste Akteure der Verfassungsentwicklung auftreten. In den 1960er und 1970er Jahren konnten gegen erhebliche Widerstände Selbstbestimmungsrechte, eine erweiterte Teilhabe der Öffentlichkeit am politischen Prozess und die Akzeptanz vielfältiger Interessen in einer pluralen Gesellschaft durchgesetzt werden.

Einem fundamentalen Wandel war damit vor allem das Staatsverständnis der Deutschen unterworfen: Die in der Staatsrechtslehre tief verwurzelte Vorstellung, dass der Staat dem Recht vorausgehe und in der Verfassung lediglich seine Form erhalte, die er im Prinzip wie ein Gewand wechseln oder abwerfen könne, rückte zunehmend in den Hintergrund. Auch unter dem Eindruck der terroristischen Bedrohung entzog sich der Staat nicht seinen verfassungsrechtlichen Bindungen, obwohl die Verführungen eines dezisionistischen Ausnahmezustands im Bonner Krisenstabsregime während der Schleyer-Entführung im Herbst 1977 mit Händen zu greifen waren.

Als krönenden Höhepunkt bildet die Wiedervereinigung durch den Beitritt der neuen ostdeutschen Bundesländer zum Grundgesetz – und nicht auf dem Weg einer neuen Verfassungsgebung nach Artikel 146 GG – den vorläufigen Abschluss der Erfolgsgeschichtserzählung der alten Bundesrepublik.

Seitdem wird das Grundgesetz in einer neuen Weise zum Gegenstand eines Krisennarrativs, wenn nicht sogar einer Niedergangserzählung. Die Klage über die Erosion des Verfassungsstaates ist zum festen Topos rechtswissenschaftlicher und verfassungspolitischer Debatten geworden. Die Verflechtungen und Verkrustungen des Föderalismus werden von den einen als Hemmnisse für überfällige Reformen kritisiert, von den anderen werden Einschränkungen von Asyl- und Datenschutzrechten als alarmierende Symptome eines bedrohlichen Grundrechteabbaus angeprangert.

Leben wir heute – 60 Jahre nach der Verabschiedung des Grundgesetzes – noch in guter, vielleicht sogar in bester Verfassung? Diese Frage stellt sich in einer Zeit, in der nationale Verfassungen dramatisch an Regelungsmacht verlieren. Längst hat sich eine neue, europäische Verfassungsordnung über das Grundgesetz gewölbt. Das nationale Recht leitet sich in weiten Teilen aus EU-Richtlinien und Verordnungen ab. Auch der Schutz der Grundrechte wird in Teilen schon mehr durch den Europäischen Gerichtshof gewährleistet als durch das Bundesverfassungsgericht. Die Weiterentwicklung des Gleichberechtigungsgedankens etwa wurde in den vergangenen zwanzig Jahren vor allem von der Rechtsprechung und Rechtsetzung der Europäischen Union geprägt.

Konkurrenz bekommen nationale Rechts- und Verfassungsordnungen aber auch zunehmend auf einer globalen Ebene. Dort entstehen neuartige Normensysteme fernab der traditionellen staatlichen und zwischenstaatlichen Institutionen. Internationale Anwaltskanzleien haben eigene Rechtsstandards – eine moderne *Lex Mercatoria* – für den weltweiten Warenverkehr und die Geschäftsbeziehungen von Firmen gesetzt. Bei Streitigkeiten werden nicht mehr staatliche Gerichte angerufen, sondern spezialisierte Anwaltskanzleien für Schlichtungsverhandlungen eingeschaltet. Eigene Rechtsstandards

haben auch internationale Akteure wie die Welthandelsorganisation WTO entwickelt. Normen, die weltweit Menschen und Unternehmen binden, werden hier nicht mehr allein von Regierungen und Parlamenten, sondern von einer globalisierten Expertokratie definiert.

In der gegenwärtigen globalen Finanzkrise ist viel von der „Rückkehr des Staates“ als rettende und ordnende Kraft die Rede. Das kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass nationale Staaten und Verfassungsordnungen im vergangenen Vierteljahrhundert einen Kompetenz- und Souveränitätsverlust hinnehmen mussten wie nie zuvor in der Geschichte.

Müssen wir uns im Jubiläumsjahr 2009 deshalb mit dem Gedanken an den Abschied vom Grundgesetz gewöhnen? Dazu gibt es keinen Anlass. Das Grundgesetz war von Beginn an eine offene Verfassung. Nach 1945 konnten die Deutschen stets nur in dem Maße Handlungsspielräume gewinnen, in dem sie ihren Anspruch auf nationalstaatliche Souveränität preiszugeben bereit waren. Diese historische Erfahrung prägte die Offenheit des Grundgesetzes für die Integration der Bundesrepublik in die Europäische Union.

Wenn die Feiern zum Jubiläum des Grundgesetzes in diesem Frühjahr vorüber sein werden, wird das Bundesverfassungsgericht sein Urteil über den Vertrag von Lissabon sprechen. Dieser soll die dringend notwendigen institutionellen Reformen sowie eine auch von den Karlsruher Richtern in ihrem Maastricht-Urteil geforderte Parlamentarisierung und Demokratisierung der EU voranbringen. Ein Scheitern des Vertrages ausgerechnet an den Klippen des deutschen Verfassungsrechts wäre das Letzte, was sich die Väter und Mütter des Grundgesetzes hätten vorstellen oder wünschen können.

Christoph Möllers

Vom Altern einer Verfassung: 60 Jahre Grundgesetz

Essay

Verfassungen können älter werden als Menschen, sie werden es aber nur in den seltensten Fällen. Das macht es schwer, das Alter einer Verfassung in die auf den Menschen bezogene Kategorienwelt des Alterns einzuordnen. Nur eine einzige wirklich alte, geltende Verfassung gibt es, soweit ersichtlich, im Moment auf der Welt: die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika aus dem Jahr 1787. Nur wenige Verfassungen können auf die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg, ganz wenige auf die Epoche vor der Zeitenwende des Ersten Weltkriegs zurückschauen. Außer Konkurrenz steht das Vereinigte Königreich, dessen ungeschriebene Verfassungskultur vormoderne Traditionen in den Rang geltenden Rechts erhebt. Die englische Verfassung ist alt, das ist sicher, aber ist sie auch eine Verfassung?

Christoph Möllers

Dr. jur., LL.M. (Master of Laws), geb. 1969; Professor und Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht, insbes. Staatsrecht, Rechtsvergleichung und Verfassungstheorie an der Georg-August-Universität, Platz der Göttinger Sieben 6, 37073 Göttingen. cmoellers@jura.uni-goettingen.de

Das Grundgesetz, das nunmehr 60 Jahre alt wird, ist auf den ersten Blick eine recht junge Verfassung – oder ist dies eine optische Täuschung, die vom Alter des Betrachters abhängt? Jedenfalls teilt sie mit der Bundesrepublik Deutschland, dem Staat, den sie hervorgebracht hat, einen Bezug auf die zweite klassische Moderne der Nachkriegszeit, damit aber auch auf eine gewisse Traditionslosigkeit, die der Bruch von nationalsozialistischer Herrschaft und Zweitem Weltkrieg für die politische Kultur Nachkriegsdeutschlands bedeutete. Diese Traditionslosigkeit zeigt sich an ganz unterschiedlichen Stellen. Anders etwa als im

französischen Verfassungsrecht, in dem nun schon die zweite Verfassung nach dem Krieg gilt, anders aber auch als bei den deutschen Zivil- und Strafrechtlern kennt das deutsche Verfassungsrecht keine vorkonstitutionellen juristischen Argumente. Gerichtsentscheidungen oder wissenschaftliche Aufsätze aus der Zeit vor dem Grundgesetz, etwa aus der Weimarer Republik oder gar aus dem Kaiserreich, haben allenfalls rechtshistorischen Erkenntniswert. Sie nehmen an der Geltung des Verfassungsrechts nicht teil.

Der Grund hierfür dürfte weniger im politischen Bruch nach 1945 liegen als in Kontinuität und Neubegründung der Gerichtsbarkeiten. Für Zivil- und Strafrechtler ist der Bundesgerichtshof nur eine umbenannte Fortsetzung des Reichsgerichts, mit dessen Rechtsprechung sie – manchmal recht unbefangen – umgehen. Das verlängert die Tradition gleich um sieben Jahrzehnte bis zur Gründung dieses Gerichts im jungen Kaiserreich des Jahres 1879. Im Verfassungsrecht scheint mit dem Moment der Errichtung des Bundesverfassungsgerichts eine neue Zeitrechnung begonnen zu haben. Es gibt, ob aus guten Gründen oder nicht, kein Davor. Diese Traditionslosigkeit wird dadurch verstärkt, dass – hier nehme ich eine Beobachtung des Bayreuther Verfassungsrechtlers Oliver Lepsius auf – das Bundesverfassungsgericht das einzige Verfassungsgericht auf der Welt sein dürfte, dessen Entscheidungen von ihm selbst wie von seinen Kommentatoren ohne Jahreszahl zitiert werden. Man könnte sagen, dass der Umgang mit dem Grundgesetz auf den Punkt der Einsetzung des Bundesverfassungsgerichts eingefroren wird. Der bundesrepublikanische Umgang mit seiner Verfassung wird nicht älter als 60 Jahre, er wird aber auch nicht jünger, indem jede Entscheidung des Gerichts so zitiert wird, als wäre sie erst gestern entschieden worden. Nicht älter und nicht jünger, kurz: Der Umgang mit dem Grundgesetz bleibt unhistorisch.

Dieser Beobachtung entspricht die scharfe Trennung zwischen Verfassungsrecht und Verfassungsgeschichte in der bundesrepublikanischen Rechtswissenschaft. Wer in anderen westlichen Demokratien Verfassungsrecht betreibt, kommt nicht umhin, sich ernsthaft mit der Verfassungsgeschichte, insbesondere mit der Entstehung der Verfassung, aber auch mit den politischen Kontexten verfassungsgerichtlicher Entscheidungen zu beschäftigen. Nicht

so in der Bundesrepublik: Der Blick in die Akten des Parlamentarischen Rats ist etwas für Historiker. Wer sie mit den Augen eines Juristen untersucht, wer dort nach Hinweisen zur Lösung konkreter Rechtsprobleme sucht, be gibt sich nach deutschem Methodenverständnis in das verpönte Reich der so genannten „subjektiven“ Auslegung, liefert sich also der vermeintlichen Beliebigkeit der politischen Debatte im Parlamentarischen Rat aus. Wer hinter dieser Einstellung auch ein Stück Politikverachtung vermutet, liegt nicht falsch. Richtig soll es dagegen sein, mit der so genannten „objektiven“ Auslegung zu arbeiten. „Objektiv“ ist hier aber nur ein Kürzel des Bundesverfassungsgerichts für seinen eigenen Methodensynkretismus. Gegen diesen ist nichts zu sagen, Gerichte müssen praktische Probleme lösen, und das gelingt selten methodenrein. Nur sollte sich die Wissenschaft dem eben nicht unkritisch und ohne historische Neugierde ausliefern.

Jung oder alt? Wer so traditionslos operiert, so mag man denken, kann nicht wirklich als alt bezeichnet werden. Oder aus der umgekehrten Perspektive: Mit 60 Jahren dürfte es langsam Zeit werden, die eigene Vergangenheit auch als Geschichte zu verstehen, und das bedeutet einerseits, sie zu den Akten zu legen, also ihre Historizität anzuerkennen, und sich andererseits ernsthaft und systematisch für ebendiese Akten zu interessieren. Entscheidungen müssen in ihren historischen Kontext eingeordnet und so relativiert werden, das Bundesverfassungsgericht sollte seine Archive öffnen, die Wissenschaft ihre methodische Naivität gegenüber dem Alter des Grundgesetzes weiter ablegen. Dass dies irgendwann passieren wird, steht außer Zweifel, manche Hinweise dafür gibt es schon heute: ein gesteigertes Interesse an der Frühzeit des Bundesverfassungsgerichts etwa, aber auch eine wachsende Kritik an der Konzeption der „objektiven“ Auslegung.

Der unhistorische Umgang mit dem Grundgesetz zeigt sich auch in einer anderen Facette: den zahlreichen Änderungen des Grundgesetzes. Das, was man als alt erkannt hat, stellt man in der Regel unter einen gewissen Schutz, ohne es deswegen unbrauchbar werden zu lassen. Der Denkmalschutz ist in der Bundesrepublik mittlerweile tief in den 1970er Jahren angekommen. Das Grundgesetz ist in der Wahrnehmung der politischen Akteure allerdings

noch lange nicht so weit – trotz einer Flut von Lobreden, die auch 2009 noch auf uns warten werden. Das zeigt sich deutlich an der Praxis der Verfassungsänderungen: Das Grundgesetz lässt sich relativ leicht ändern, und es ist entsprechend häufig geändert worden. Dies ist auch Folge einer aktiven Verfassungsrechtsprechung, welche die verfassungsrechtlichen Spielräume eng definiert.

Schaut man sich die Verfassungsänderungen im Umfeld des sprachlichen Nachkriegsdenkmals an, welches das Grundgesetz eben auch darstellt, dann wirkt der Eindruck so verheerend wie ein Parkhaus aus Beton in einem Bauhaus-Ensemble. Die Sprache des Original-Grundgesetzes klingt keineswegs überholt. In der Regel werden Leserinnen und Leser an die Sprache einer Verfassung ohnehin andere Erwartungen haben als an andere Texte. Aber diese Sprache scheint eine gewisse lakonische Würde auszustrahlen, und damit eben auch aus einer anderen Zeit zu kommen. Die neuen Formulierungen des geänderten Grundgesetzes sind dagegen lang, umständlich und hässlich. Diese Beobachtung geschieht nicht in kulturpessimistischer Absicht. Es geht nicht darum, Sprachverfall zu beklagen. Die Beobachtung zeigt vielmehr, dass das Grundgesetz im politischen Prozess der Verfassungsänderung nicht als wertvolles und schützenswertes Objekt wahrgenommen wird, sondern als bloßes Instrument. Auch hier hat die Historisierung noch nicht eingesetzt, die wir andernorts so umständlich pflegen.

Ist das Grundgesetz also so jung, wie es sich unhistorisch fühlt, so erweist es sich auf der anderen Seite als vergleichsweise alte Verfassung. Sie ist unter denjenigen Verfassungen, die nach dem Zweiten Weltkrieg als ausdrückliche Lehre aus den Erfahrungen mit dem Totalitarismus geschrieben wurden, eine der ältesten. Zwar sind die vergleichbaren Verfassungen Japans (1946/47) und Italiens (1947/48) älter. Doch haben sie keine entsprechende Vorbildwirkung auf der ganzen Welt erzeugt, in der immer mehr Länder in die Situation kamen, ein autoritäres System durch eine demokratische Verfassungsordnung abzulösen. Der Erfolg des Grundgesetzes mag an der vergleichsweise großen Stabilität des politischen Systems gelegen haben, an der sehr starken Stellung des Bundesverfassungsgerichts, an dem damit verbundenen extensiven Verständnis der Grundrechte, vielleicht auch an der in

das Grundgesetz überführten, sehr differenzierten deutschen Rechtskultur, die schon im 19. Jahrhundert in vielen Teilen der Welt hoch angesehen war. Hier hat sich eine an Traditionen interessierte Außensicht auf das Grundgesetz dieses zum Teil einer Tradition gemacht.

Wenn vom Alter des Grundgesetzes die Rede ist, schwingt nicht selten die Befürchtung mit, es sei vielleicht „zu alt“, vielleicht gar, was immer damit gemeint sei, nicht mehr „zukunftsfähig“. Soweit diese Befürchtung sich nicht aus allgemeinen Verfallsszenarien über die Zukunft der Demokratie speist, erscheint sie wenig begründet: nicht nur, weil das Grundgesetz so häufig geändert wurde, dass von einer alten Verfassung eben kaum die Rede sein kann, vielmehr vor allem deshalb, weil freiheitliche Verfassungen ja zuallererst Veränderungen ermöglichen und sich nicht selbst verändern sollen. Ihr eigentlicher Clou ist nicht die für Ausnahmefälle gedachte verfassungsgerichtliche Kontrolle, sondern die Einrichtung veränderungsoffener politischer Verfahren. Dass es mit der Veränderungsoffenheit in einer stark konsensbedürftigen politischen Kultur wie der unseren nicht allzu weit her ist, mag sein – aber das ist nicht dem Grundgesetz anzulasten.

Jenseits der Frage konkreter institutioneller Reformen, etwa der weiterhin un abgeschlossenen Reform unserer bundesstaatlichen Ordnung, erscheint das Grundgesetz kaum als veraltete Institution. Aber auch auf dem engeren Gebiet der materiellen Maßstäbe des Verfassungsrechts zeigt sich diese Offenheit zugleich bei den Grundrechten, die den Gebrauch individueller Freiheit schützen. Auch wenn manche Formulierungen des Grundgesetzes altmodisch klingen mögen oder den Stand der heutigen Technik nicht vorwegnehmen konnten, erweist es sich erfahrungsgemäß nicht als problematisch, den Schutz der Grundrechte der technischen Entwicklung anzupassen. Grundrechte knüpfen an den Gebrauch von Freiheit an. Die beiden vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Basis-Grundrechte, die Allgemeine Handlungsfreiheit und das Allgemeine Persönlichkeitsrecht, sind so grundsätzlich an die Autonomie der Person geknüpft, dass es schwer vorstellbar ist, wie sie „überholt“ werden könnten. Ein Blick in den Text des Grundgesetzes bestätigt die Vermutung, dass wenig so schnell veraltet wie seine Neuerungen.

Hans Vorländer

Die Deutschen und ihre Verfassung

Was in der Retrospektive wie eine Erfolgsgeschichte aussieht, war 1949 keineswegs absehbar. Das Grundgesetz hatte die Bundesrepublik Deutschland aus der Taufe gehoben, mit seiner Verkündung vor 60 Jahren, am 23. Mai 1949, war die westdeutsche Republik gegründet. Aber das Grundgesetz

Hans Vorländer

Dr. phil., geb. 1954; Professor für Politikwissenschaft und Direktor des Zentrums für Verfassungs- und Demokratieforschung an der Technischen Universität Dresden, 01062 Dresden.
hans.vorlaender@tu-dresden.de

war nur die Verfassung eines Teilstaates, weshalb es auch nicht Verfassung, sondern, als Ausdruck seines transitorischen Charakters, „Grundgesetz“ genannt wurde. Mit der Wiederherstellung der deutschen Einheit sollte seine Existenz beendet sein

und durch eine Verfassung, die das gesamte deutsche Volk in Freiheit beschließen sollte, ersetzt werden.

Hinzu kam, dass das Grundgesetz fernab einer teilnehmenden Öffentlichkeit entstanden war. Nur einige wenige überregionale Tageszeitungen berichteten regelmäßig über den Gang der Beratungen, zuerst denen des Herrenchiemseer Konventes, dann des auf Veranlassung der Westalliierten einberufenen Parlamentarischen Rates in Bonn. Die Grundgesetzdiskussionen standen im Schatten dessen, was der Wirtschaftsrat in Frankfurt am Main an grundlegender wirtschaftlicher Neuordnung bereits mit der Währungsreform von 1948 eingeleitet hatte. Dieser hatte sich wesentlich größerer öffentlicher Aufmerksamkeit erfreut, 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 über die einzelnen Länder und ihre Parlamente vollzogen. Allein die sich in der ersten Bundestagswahl im August 1949 dokumentierende hohe Zustimmung zu den politischen Kräften, die den Verfassungsgebungsprozess getragen hatten, konnte als populäre Ratifizierung *post festum* gedeutet werden.

Übergangsverfassung

Damit besaß das Grundgesetz nach seiner Verkündung keinen hohen Identifikationswert, auch war nicht abzusehen, dass es die junge Bundesrepublik politisch zu integrieren in der Lage war. Ja, als Übergangsverfassung für ein westdeutsches Provisorium sollte es eine solche Funktion auch gerade nicht einnehmen. Die symbolische Bedeutung bestand darin, dass es auf etwas anderes, nämlich auf die eigene Überwindung und eine zukünftige Verfassung Gesamtdeutschlands, verwiesen und damit seinen Geltungsanspruch unter den Vorbehalt der Vorläufigkeit gestellt hatte. Das Grundgesetz war Erinnerung an den Verlust nationalstaatlicher Einheit und zugleich Auftrag und Mahnung, wie es in der Präambel hieß, „die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“. Nur so lässt sich auch die auffallende Zurückhaltung begründen, dem Ereignis des Inkrafttretens des Grundgesetzes jene „Aura der Ehrwürdigkeit“ zu verleihen, die eine Erhebung des 23. Mai zum nationalen Verfassungstag zum Ausdruck gebracht hätte. Das Grundgesetz eignete sich nicht als Gegenstand „kultischer Verfassungsverehrung“, wie es beispielsweise immer wieder von Beobachtern für die Verfassungsentwicklung der USA festgestellt worden ist.¹ Es eignete sich zunächst ebenso wenig als Gründungserzählung der Bundesrepublik Deutschland.

Im neu gegründeten Weststaat war es zudem so, dass das Grundgesetz rund 40 Pro-

¹ Vgl. Hannah Arendt, *Über die Revolution*, München 1963, S. 262 f. Vgl. auch Hans Vorländer, *Verfassungsverehrung in Amerika. Zum konstitutionellen Symbolismus in den USA*, in: *Amerikastudien*, 34 (1989), S. 69–82; ders., *Gründung und Geltung. Die Konstitution der Ordnung und die Legitimität der Konstitution*, in: Gert Melville/Hans Vorländer (Hrsg.), *Geltungsgeschichten. Über die Stabilisierung und Legitimierung institutioneller Ordnungen*, Köln–Weimar–Wien 2002, S. 243–263.

zent der Bevölkerung gleichgültig war. Nur 21 Prozent waren an der Verfassung interessiert. Auch 1955 kannte mehr als die Hälfte ihre Verfassung nicht. Immerhin hielten schon damals 30 Prozent das Grundgesetz für „gut“, 14 Prozent zeigten sich unentschieden und nur fünf Prozent der Befragten fanden es „nicht gut“. Im Übrigen war eine Mehrheit der Westdeutschen bis Anfang der 1950er Jahre der Überzeugung, dass das totalitäre, diktatorische Regime der Vergangenheit durchaus auf einer guten Idee beruht habe, diese aber nur schlecht und unzureichend ausgeführt worden sei.¹² Von einer demokratischen Verfassungskultur konnte bis in die 1950er Jahre hinein nicht die Rede sein.

Erst allmählich erwarb sich das Grundgesetz seine Anerkennung in der Bevölkerung. Ganz entscheidend trugen die großen Verfassungskonflikte, zuerst um die Wiederbewaffnung und die Westintegration, dann um die Notstandsverfassung und die Reformpolitik der 1970er Jahre, dazu bei, dass der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ein zentraler Platz im Selbstverständnis der Demokratie zukam. Die Identifikation mit dem Grundgesetz ging sogar so weit, dass die Bundesrepublik, der eine nationalstaatliche Identifikation verwehrt gewesen war, über die Verfassung eine neue Form des Patriotismus, den „Verfassungspatriotismus“, für sich entdeckte. Aus dem Provisorium war ein Definitivum geworden – just in dem Moment, als das Grundgesetz seine Funktion eigentlich erfüllt hatte und einer neuen, gesamtdeutschen Verfassung hätte Platz machen müssen. Die Ironie der Geschichte aber wusste dies zu verhindern.

Gegenverfassung

Das Grundgesetz war von Anfang an sehr viel mehr als ein Organisationsstatut, das nur für eine Übergangszeit angelegt war. Die Überlegungen und Diskussionen im Parlamentarischen Rat hatten früh erkennen lassen, dass das Grundgesetz in fundamentaler Weise Lektionen aus der Geschichte ziehen und den westdeutschen Teilstaat mit verfassungsrechtlichen Mitteln sicher für die Demokratie machen sollte. Das Grundgesetz sollte sich von den Vorgängerverfassungen

¹² Vgl. Elisabeth Noelle/Erich Peter Neumann (Hrsg.), Jahrbuch der Öffentlichen Meinung 1947–1955, Altbach 1956, S. 157, S. 134.

unterscheiden und dabei Institutionen und Schutzvorkehrungen schaffen, die ein nochmaliges Scheitern einer freiheitlichen Republik verhinderten.

Im Grundgesetz konnte der Entwurf für eine bessere Gesellschaft, für ein demokratisches Deutschland gesehen werden. Es war gewissermaßen „der Versuch des Volkes, sein besseres Ich gegen sich selbst darzustellen und durchzusetzen“.¹³ So hatte 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. Das parlamentarische Regierungssystem sollte 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“ (Heinrich Triepel) behandelt, erhielten eine besonderes „Privileg“ im Prozess der politischen Willensbildung zugesprochen. Die besondere Werthaftigkeit des Grundgesetzes war ebenfalls das Ergebnis einer negativen Rezeption der Weimarer Verfassung, deren vermeintlicher Wertrelativismus für die Machtübernahme Hitlers mitverantwortlich gemacht wurde. Deshalb beschloss der Parlamentarische Rat eine inhaltliche Unabänderlichkeit (Art. 79, sog. „Ewigkeitsgarantie“) für die grundlegenden freiheitlichen und demokratischen Verfassungsprinzipien, die zugleich „wehrhaft“ gegen antidemokratische Kräfte, vor allem verfassungswidrige Parteien, behauptet werden sollten, um pseudolegalen Machtübernahmen „streitbar“ entgetreten zu können.

Als Reaktion auf den Nationalsozialismus hatte das Grundgesetz den Rechtsstaat akzentuiert und ausgebaut. Vor allem die unmittelbare Geltung der Grundrechte, die Grundrechtsbindung aller staatlichen Gewalt, die Garantie des Rechtsschutzes und die Verfassungsbindung des Gesetzgebers ließen die Demokratie des Grundgesetzes zu einer konstitutionellen, einer Verfassungsdemokratie werden, die keinen Zweifel am Vorrang der

¹³ Herbert Krüger, Artikel „Verfassung“, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 11, Stuttgart 1961, S. 74.

Verfassung und der durch sie gewährleisteten Grundrechte zuließ. Dass das Grundgesetz so etwas wie eine Gegenverfassung zum Scheitern der Weimarer Republik und zum Nationalsozialismus wurde, stellte Artikel 1, der die Würde des Menschen für unantastbar erklärte, in aller Deutlichkeit heraus. Auch und besonders die Einrichtung eines gesonderten Verfassungsgerichtes erwies sich als folgenreich, weil zum einen die Verfassungsgerichtsbarkeit dem Grundgesetz selbst eine eigene Stimme im politischen Alltag verlieh und es qua autoritativer Interpretation fortentwickelte und weil zum anderen das Verfassungsgericht, nicht zuletzt mit seiner Rechtsprechung im Bereich der kommunikativen Freiheitsrechte, demokratische Entwicklungshilfe geben sollte.⁴

Doch von „Verfassungspatriotismus“, einer auf die Verfassung bezogenen politischen Kultur, konnte in den 1950er und 1960er Jahren noch nicht die Rede sein. Im Vordergrund stand zunächst der ökonomische Wiederaufbau. Das „Wirtschaftswunder“, dann auch die Etablierung des Sozialstaates mit den kollektiven Sicherungssystemen gaben der zweiten deutschen Demokratie Rückhalt und ein soziales Fundament. Zugleich machte der „Systemkonflikt“ mit dem Sozialismus des anderen deutschen Teilstaates den Antikommunismus zur Staatsräson, womit *à la longue* die Selbstbeschreibung der Bundesrepublik Deutschland als liberaldemokratisches System gestärkt wurde. Das wurde vor allem 1952 deutlich, als das Bundesverfassungsgericht eine Nachfolgepartei der Nationalsozialisten, die Sozialistische Reichspartei, ebenso verbot wie vier Jahre später die Kommunistische Partei Deutschlands. Damit war aus dem Grundgesetz eine Verfassung des Anti-Totalitarismus geworden, welche einen Kontrapunkt zu dem sich in der DDR zur gleichen Zeit verfestigendem System des Kommunismus setzte.

Konfliktverfassung

Das Grundgesetz wuchs zwangsläufig immer stärker in eine zentrale politische Rolle hinein, weil die grundsätzlichen und Richtung weisenden politischen Auseinandersetzungen der 1950er und 1960er Jahre um Westintegration, Wiederbewaffnung und Notstandsbefugnisse

⁴ So vor allem seit dem bahnbrechenden Lüth-Urteil 1958 und dem Fernseh-Urteil von 1961.

im Gewand konstitutioneller Konflikte ausgetragen wurden. Wehr- und Notstandsverfassung eröffneten bei Eintreten des Verteidigungs- oder des Spannungsnotstands Möglichkeiten der Einschränkung von Grundrechten. Die Notstandsverfassung modifizierte darüber hinaus durch die 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 und gesellschaftlichen Protest gegen das politische System der Bundesrepublik heraus. Einerseits wurden sie als die letzten Schlusssteine in der „Staatswerdung“ der Bundesrepublik angesehen. Auf der anderen Seite wurden diese Änderungen der Verfassungsordnung als „Entliberalisierung des Grundgesetzes“ kritisiert. Der Wehrbeitrag wurde als Mittel zur Erlangung staatlicher Souveränität betrachtet. Durch die Notstandsregelung waren die Souveränitätsvorbehalte der westlichen Alliierten aus dem Deutschlandvertrag von 1952 erloschen. Mit dem Abschluss dieser „Staatswerdung“ schien aber zugleich der Weg zur Wiedervereinigung verstellt zu sein. Die im Grundgesetz eingebaute Doppelstrategie von Transitorium und Vollstaatlichkeit schien *de facto* zugunsten Letzterer aufgegeben worden zu sein.

Dass das Grundgesetz immer mehr zum zentralen Bezugspunkt der politischen Auseinandersetzung in der zweiten deutschen Demokratie wurde, zeigten vor allem die großen Konflikte der 1970er Jahre. In einer Phase starker parteipolitischer Polarisierung gerieten na-

hezu alle großen gesellschaftlichen Reformvorhaben der sozialliberalen Koalition aus SPD und FDP in den Strudel verfassungspolitischer Auseinandersetzungen. Die Reform des Paragraphen 218 des Strafgesetzbuches (Verbot der Abtreibung), die Reform des Ehe- und Scheidungsrechts, die Novelle zum Kriegsdienstverweigerungsrecht, die Neufassung unternehmerischer Mitbestimmung sowie die Neugestaltung der Deutschlandpolitik durch den Grundlagenvertrag mit der DDR waren nicht nur politisch umkämpft, sondern sie wurden auch einer verfassungsrechtlichen Überprüfung unterzogen und zum Teil vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt. Dies führte zu erheblichen institutionellen Verwerfungen. Die Regierung beklagte die „Verlängerung der Opposition über das Bundesverfassungsgericht“, Kritiker sprachen vom „Obergesetzgeber aus Karlsruhe“ und der „Entmächtigung“ des Parlaments. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts konterte diese Vorwürfe mit dem Hinweis, dass dem Gericht als „Hüter der Verfassung“ die Sicherung eines labil gewordenen „staats- und gesellschaftspolitischen Grundkonsenses“ obliege.¹⁵

Das Grundgesetz war zu einer Konfliktverfassung geworden. In diesem „Kampf um das Grundgesetz“, in dem politische Kontroversen zur Alternative von Verfassungsvollzug oder Verfassungswidrigkeit stilisiert wurden, zeigte sich aber zugleich das Bestreben aller politischen Kräfte, „auf dem Boden des Grundgesetzes“ zu agieren. Dieses – nur auf den ersten Blick – paradoxe Verhalten ließ den Eindruck entstehen, als seien die Bundesdeutschen ein „Volk von Grundgesetzbekennern“.¹⁶ Dass damit der Konflikt um das Grundgesetz das Grundgesetz selbst stärkte, weil es zum Bezugspunkt aller politischen Akteure geworden war, konnte während der zum Teil erbittert geführten Auseinandersetzungen der 1970er Jahre kaum erwartet werden, gehörte aber, gleichsam einer List der Konfliktvernunft gehorchend, zu den die Verfassungskultur der westdeutschen Demokratie nachhaltig bestimmenden Begleiteffekten. Durch den Streit um die Verfassung bildete

¹⁵ Vgl. dazu Hans Vorländer, *Verfassung und Konsens*, Berlin 1981.

¹⁶ Peter Graf Kielmansegg, *Ist streitbare Demokratie möglich?*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 2. 6. 1979, S. 9.

sich eine demokratische Kultur aus, die den offenen politischen Konflikt riskierte, wobei der Verfassung die Aufgabe zukam, die gesellschaftlichen und politischen Interessenkonflikte zu kanalisieren und in befriedender Absicht zu begrenzen. Das Grundgesetz war stärker als frühere Verfassungen der deutschen Geschichte zu einem Identifikationspunkt, letztlich zu einer integrierenden Verfassung geworden.¹⁷

Zudem gab es in den 1970er Jahren hohe Zustimmungsraten zum Grundgesetz und zu dem von ihm festgelegten demokratischen System. Auf die Frage, ob man ein neues Grundgesetz brauche, „um zu einer wirklichen Demokratie zu kommen“, antworteten 1972 nur 22 Prozent, 1974 19 und 1978 nur noch elf Prozent der befragten Westdeutschen mit „ja“. Hingegen meinten 50, 61 bzw. 70 Prozent, dass das Grundgesetz vollkommen ausreiche. Deutliche Anzeichen einer an freiheitlichen Prinzipien orientierten Verfassungskultur waren im Ergebnis einer anderen Umfrage zu erkennen. Gefragt nach möglichen Aktivitäten zum 30. Jahrestag der Verkündung des Grundgesetzes im Jahre 1979, nannten 44 Prozent als „wichtigste Aktivität“: „Erinnern an die Wichtigkeit unserer im Grundgesetz geschützten Grundrechte“.¹⁸

Integrative Verfassung

Nicht von ungefähr war der 30. Geburtstag des Grundgesetzes im Jahre 1979 der Beginn eines öffentlichen Diskurses, in dessen Mittelpunkt der Begriff „Verfassungspatriotismus“ stehen sollte. Dolf Sternberger stellte in einem Leitartikel in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 23. Mai 1979 fest, dass die Verfassung aus der „Verschattung“ gekommen sei, in der sie einst entstanden war: „In dem Maße, wie sie Leben gewann, wie aus bloßen Vorschriften kräftige Akteure und Aktionen hervorgingen, wie die Organe sich leibhaftig regten, die dort entworfen, wie wir selbst die Freiheiten gebrauchten, die dort gewährleistet waren, wie wir in und mit diesem

¹⁷ Vgl. die Beiträge in Hans Vorländer (Hrsg.), *Integration durch Verfassung*, Wiesbaden 2002.

¹⁸ Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach, *Demokratie-Verankerung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung zum 30jährigen Bestehen der Bundesrepublik*, Allensbach 1979, S. 65 ff.

Staat uns zu bewegen lernten, hat sich unmerklich ein neuer, ein zweiter Patriotismus ausgebildet.“ Mit diesem „zweiten Patriotismus“ meinte Sternberger die Liebe zur Verfassung, wobei er weniger das Dokument, auch nicht allein die abstrakten Rechtsprinzipien meinte, sondern die „lebende Verfassung, an der wir täglich mitwirken“ und der sich die Bürgerinnen und Bürger verbunden wissen.⁹ Und so formulierte etwas später Richard von Weizsäcker aus Anlass des 80. Geburtstags von Sternberger: „In der „Verbindung des Gedankens der Verfassung mit dem Gedanken des Patriotismus liegt die Selbstverständlichkeit einer Wahrheit.“¹⁰ Jürgen Habermas sollte später das Konzept aufgreifen, es als Ausdruck einer kulturellen und politisch „verwestlichten“ Bundesrepublik Deutschland deuten und dabei den Verfassungspatriotismus für eine „postnationale, auf den Verfassungsstaat bezogene Identität“ bestimmen.¹¹

Ob zwischen der Sternberger'schen und der Habermas'schen Konzeption von Verfassungspatriotismus wirklich fundamentale Unterschiede lagen, wie vielfach behauptet worden ist, kann hier offen bleiben. Die gewandelte demokratische politische Kultur und die Ausbildung eines lebendigen, soziokulturell verankerten Konstitutionalismus zeigten aber, dass sich die Bundesrepublik in den 40 Jahren ihrer Existenz das Grundgesetz angeeignet hatte. Das war insofern erstaunlich, als weder die Erinnerung an die Verfassungsstiftung noch ein Gründungsmythos der politischen Ordnung den hohen symbolischen Stellenwert des Grundgesetzes hatten begründen können. Erst nach und nach konnte sich die Verfassung die Anerkennung und Akzeptanz erwerben, die für ihren Geltungsanspruch und die Durchsetzung ihrer regulativen Funktion notwendig waren. Hierzu trugen die Verfassungskämpfe der 1950er Jahre um die Wiederbewaffnung, der 1960er Jahre um die Notstandsverfassung und der

1970er Jahre um die gesellschaftlichen Reformprojekte nicht unerheblich bei. Die in diesen Verfassungsaueinandersetzungen aufeinanderprallenden konfliktiven Ordnungsvorstellungen, die konkurrierenden Sinnzuschreibungen auf dem Boden der Verfassung waren es gerade, die der Verfassung ihre integrative Dimension verliehen. Die Verfassung rückte symbolisch in die Leerstelle eines unbesetzt gebliebenen identitätsstiftenden Zentrums der bundesrepublikanischen Gesellschaft ein. Zivilgesellschaftliche Praktiken, politische Erfahrungen und streitige Interpretation haben so schließlich zur habituellen und affektiven Aneignung der mit der Verfassung identifizierten Ordnungsprinzipien, ihrer Institutionen, Verfahren und Werte geführt und den bundesdeutschen Verfassungspatriotismus begründet.¹²

Im auf das Grundgesetz bezogenen Verfassungspatriotismus „waren sich ungeachtet ihrer sonstigen Differenzen Rechts und Links einig“.¹³ Das wurde deutlich, als im Prozess der staatlichen Vereinigung von DDR und Bundesrepublik über eine neue, von einer verfassungsgebenden Versammlung nach Artikel 146 zu beschließenden Verfassung diskutiert und bis auf wenige Ausnahmen von allen politischen und wissenschaftlichen Seiten der alten westdeutschen Bundesrepublik am „bewährten“ Grundgesetz festgehalten wurde. Hier zeigte sich, wie stark sich die Bundesrepublik in ihrem Grundgesetz und dem damit verbundenen Verfassungspatriotismus wiederfand. Aber damit war zugleich auch eine Hypothek für das Zusammenwachsen von Ost- und Westdeutschland begründet.

Gesamtdeutsche Verfassung

Entgegen seiner eigenen *raison d'être* hat das Grundgesetz die staatliche Vereinigung von 1990 überlebt. Da die Vereinigung von DDR und Bundesrepublik verfassungsrechtlich über einen „Beitritt“ des ostdeutschen Staates zum Geltungsgebiet des Grundgesetzes über Artikel 23 erfolgte, hatte sich eine neue Ver-

⁹ Dolf Sternberger, Verfassungspatriotismus, in: FAZ vom 23. 5. 1979, wieder abgedruckt und zit. nach: ders., Schriften, Bd. 10: Verfassungspatriotismus, Frankfurt/M. 1990, S. 13–16.

¹⁰ Richard von Weizsäcker, Weltoffener Patriotismus, in: FAZ vom 7. 11. 1987, S. 29.

¹¹ Jürgen Habermas, Geschichtsbewusstsein und posttraditionale Identität. Die Westbindung der Bundesrepublik, in: ders., Eine Art Schadensabwicklung, Frankfurt/M. 1987, S. 159–179, hier: S. 169.

¹² Vgl. Hans Vorländer, Verfassungspatriotismus als Modell. Der Rechts- und Verfassungsstaat im Ordnungsdiskurs der Bundesrepublik Deutschland, in: Thomas Hertfelder/Andreas Rödter (Hrsg.), Modell Deutschland. Erfolgsgeschichte oder Illusion?, Göttingen 2007, S. 111–120.

¹³ Dieter Grimm, Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen, München 2001, S. 265.

fassung, über den alten Artikel 146 für notwendig erachtet, erübrigt. So ist das Grundgesetz auch zur gesamtdeutschen Verfassung geworden. Das war indes keinesfalls selbstverständlich, gab es doch 1989/90 gewichtige Stimmen, auch politische Gruppierungen, die eine neue Verfassung durch eine verfassunggebende Versammlung erarbeiten und dann vom „gesamten deutschen Volk“ verabschieden lassen wollten. Der aus innerdeutschen und außenpolitischen Gründen beschleunigte Prozess der staatlichen Vereinigung sowie die überwältigende Mehrheit der den „Eini-gungsvertrag“ tragenden politischen Kräfte in Ost und West ließen aber das retardierende Moment nicht zu, das notwendig gewesen wäre, um dem vereinten Deutschland eine neue konstitutionelle Grundlage zu geben. Nachdem die Bürgerrechtsbewegung der DDR mit ihrem Versuch einer demokratischen Neugründung der DDR (Verfassungsentwurf des Runden Tisches) gescheitert war, hatte das reformorientierte – gesamtdeutsche – „Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder“ einen Verfassungsentwurf vorgelegt, der als Manifest einer neuen deutschen Verfassungsbewegung verstanden werden wollte. Schließlich führte die 1992/93 in Angriff genommene Überarbeitung des Grundgesetzes in einer von Bundestag und Bundesrat gemeinsam gestellten Verfassungskommission zwar zu kleinen Remeduren, aber weder zu einer großen Verfassungsrevision noch zu einer gänzlich neuen Verfassung, die nach Artikel 146 immer noch möglich gewesen wäre.¹⁴

Dass damit 1989/90 nicht zu einem konstitutionellen Schlüsselmoment werden konnte, ist vielfach beklagt worden. Das Bedauern über die verpasste Gelegenheit betraf dabei weniger die technische Seite der durch die nationalstaatliche Einheit notwendig gewordenen Verfassungsänderungen, sondern es war grundsätzlicher Natur und beruhte auf einem Verfassungsverständnis, welches in Verfassungen mehr als nur Organisationsstatute, vielmehr auch Foren gesellschaftlicher Selbstverständigung sieht. In dieser sich aus der republikanischen Tradition des politischen Denkens begründenden Sicht konnte die von

der Macht der historischen Entwicklung abgeschnittene Verfassungsdiskussion keinen Beitrag leisten zur Integration aller, auch und vor allem der ostdeutschen Bürger in den neuen gesamtdeutschen Staat. Wenn es darum hätte gehen sollen, in einer möglichst breiten Verfassungsdiskussion auch Anfragen und Erfahrungen aus dem Bereich der DDR aufzunehmen, dann musste der Modus der Herstellung der Einheit Deutschlands über den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik als verpasste Chance gesamtgesellschaftlicher Verständigungs- und Integrationsmöglichkeiten gesehen werden. Die Raison einer gesamtdeutschen Konstituante hätte somit neben der Revision des Grundgesetzes in einem öffentlichen Diskurs über Formen und Inhalt der Wiedervereinigung gelegen. Doch der Versuch, Verfassunggebung als nachholende Republikgründung verstehen und durchsetzen zu wollen, scheiterte.

Dieses Scheitern war nicht dramatisch, es war aber auch nicht belanglos. Abgesehen von der Tatsache, dass die Gründungssituationen in Deutschlands jüngerer Geschichte selten, um nicht zu sagen: nie mit Hochzeiten der Verfassunggebung zusammenfielen, dass Verfassungen also, wie Otto von Bismarck nach Herstellung der deutschen Einheit 1871 festhielt, zum bloßen „Luxus der Einrichtung“ im Hause von Nation oder Staat gerechnet wurden, bleibt das Problem, dass Verfassungen neben ihrer instrumentellen Funktion auch eine symbolisch-integrative Bedeutung besitzen, die nur um den Preis mangelnder politischer Integration zu ignorieren ist.

Wenn Integration durch Verfassung bedeutet, dass Gesellschaften sich über die Verfassung und die mit ihr verbundenen Erwartungen und Vorstellungen zu einer politischen Gemeinschaft definieren, dann ist die Verfassung eine Möglichkeitsbedingung politischer Gesellschaft. Sie ist, wie die historische Erfahrung zeigt, nicht die einzige, aber sie kann, aus historischen Gründen, guten Erfahrungen und rationalen Überzeugungen, ein sehr nachhaltig wirksames, Identität generierendes Integrativ moderner Gesellschaften sein. Dabei kann die integrative Leistung unterschiedlich, zweifach bewirkt sein: Verfassungen können erstens über ihre konstitutive und regulative Funktion eine junge Demokratie in einer noch nicht gefestigten demokratischen politischen Kultur stabilisieren

¹⁴ Vgl. hierzu und zur Entwicklung des Grundgesetzes sowie der Funktion und Geschichte von Verfassungen: Hans Vorländer, *Die Verfassung. Idee und Geschichte*, München 2009³.

und, auch über die Transitions- und Implementationsphase hinaus, die weitere politisch-demokratische Entwicklung befördern. Das hat das Grundgesetz in der Bundesrepublik Deutschland getan. Auf die Dauer aber kann, zweitens, auch diese integrative Funktion von Verfassungen nur Bestand haben, wenn die Verfassung und die durch sie konstituierte Ordnung anerkannt und freiwillig befolgt werden. In einem durch historische Erfahrungen und kollektive Überzeugungen gefestigten demokratisch-republikanischen Kontext wird Integration durch Verfassung vornehmlich, wenngleich in Konfliktfällen nicht nur, „von unten“ erzeugt. Die Verfassung ist dann nicht nur als politisches Regelwerk, sondern auch als der symbolische Inbegriff der demokratisch-republikanischen Ordnung in der Bürgerschaft verankert.

20 Jahre nach der friedlichen Revolution in der DDR stellt sich die Frage, ob das Grundgesetz tatsächlich zur Grundlage eines gemeinsamen politischen Selbstverständnisses im vereinten Deutschland geworden ist, ob sich mithin ein gesamtdeutscher Verfassungspatriotismus hat ausbilden können. Die empirischen Befunde sind, soweit sie überhaupt Rückschlüsse auf Formen eines genuin konstitutionellen Patriotismus zulassen, ambivalent: Zwar besteht eine hohe generelle Wertschätzung für die demokratische Ordnung in der ostdeutschen Bevölkerung, auch werden der Rechtsstaat und Gerichte, werden Grundrechte und das Bundesverfassungsgericht sehr positiv konnotiert. Doch sinkt die generelle Wertschätzung für die demokratische Ordnung seit Mitte der 1990er Jahre beständig und liegt nunmehr mit etwa 64 Prozent um 21 Prozentpunkte unter den Werten im westlichen Landesteil.¹⁵ Vor allem gehen die Beurteilungen der in Deutschland implementierten Form der Demokratie weit auseinander: 71 Prozent der Befragten im Westen beurteilten sie positiv, aber nur 38 Prozent der Befragten im Osten waren zufrieden. Ähnliche Differenzen zeigen sich in den Einstellun-

¹⁵ Vgl. Dieter Fuchs, Welche Demokratie wollen die Deutschen? Einstellungen zur Demokratie im vereinigten Deutschland, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland, Opladen 1997, S. 81–113, hier: S. 196; Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 2006. Zahlen und Daten über die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2006, S. 644.

gen, die das Maß der Zufriedenheit mit dem Funktionieren, der Performanz der deutschen Demokratie zum Ausdruck bringen. Insgesamt offenbaren die im Vergleich mit dem Westen deutlich geringere Unterstützung der Demokratie als Ordnungsmodell und die geringere Demokratiezufriedenheit eine durchaus skeptische Haltung zur politischen Ordnung Gesamtdeutschlands.¹⁶

Diese Befunde lassen sich nur zum Teil mit überhängenden Sozialisationserfahrungen und mit positiven Einstellungen gegenüber dem politischen System der DDR erklären – weshalb auch der Hinweis, Ostdeutsche bräuchten, ähnlich wie die Westdeutschen nach dem Nationalsozialismus, mehr Zeit für die Eingewöhnung in das neue System, nur bedingt verfangt. Vielmehr haben vor allem enttäuschte, sicherlich zu hohe Erwartungen hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der politischen und wirtschaftlichen Ordnung der Bundesrepublik zu den skeptischen Einstellungen ebenso beigetragen wie ein Gefühl ungerechter Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums und das allgemeine Empfinden, als Ostdeutscher nicht gleichberechtigt behandelt zu werden.¹⁷

Detlef Pollack hat in einer einfühlsamen Analyse dieser Befunde herausgearbeitet, dass die relativ geringe Akzeptanz der bundesrepublikanischen Institutionenordnung ihre wesentliche Ursache in der „bemerkenswerten Unmaßgeblichkeit des ostdeutschen Beitrags zum Gelingen der deutschen Einheit“ hat; man könne sich „nur mit etwas identifizieren, zu dessen Gelingen man selbst beigetragen hat“.¹⁸ Da die Ostdeutschen zudem dazu neigten, „die Lage, in der sie sich befinden, vor allem äußeren Umständen zuzuschreiben“, komme es dazu, die „kompetitive Überlegenheit der Westdeutschen moralisch zu diskreditieren“, indem das eigene, frühere System auf- und das jetzige politische System abgewertet werde. Dieser „Versuch der Selbstentschuldung“ sei notwendig, „um das

¹⁶ Vgl. Oscar W. Gabriel, Bürger und Demokratie im vereinigten Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift, 48 (2007), S. 540–552, hier: S. 550.

¹⁷ Vgl. Detlef Pollack, Wie ist es um die innere Einheit Deutschlands bestellt?, in: APuZ, (2006) 30–31, S. 3–7.

¹⁸ Detlef Pollack, Vollendung der deutschen Einheit: Kognitive Aspekte. Arbeitspapier, Frankfurt/O. 2001, S. 13f; dort alle Zitate.

Tabelle 1: Verfassungspatriotismus und Vaterlandsliebe

	Gesamt	West	Ost	CDU/CSU	SPD	FDP	Linke	B90/Grüne
<i>„Ich bin stolz auf das Grundgesetz“</i>								
trifft zu	74	77	65	83	81	66	69	74
trifft nicht zu	23	20	31	15	15	34	24	18
<i>„Ich bin stolz auf die Freiheit und Rechtsstaatlichkeit Deutschlands“</i>								
trifft zu	85	88	74	97	90	80	72	78
trifft nicht zu	14	12	22	3	8	19	26	20
<i>„Ich liebe mein Land“</i>								
trifft zu	85	85	86	91	91	82	63	82
trifft nicht zu	14	14	12	8	9	17	37	17
<i>„Ich würde kämpfen, um mein Vaterland zu verteidigen“</i>								
trifft zu	53	52	54	63	62	54	42	22
trifft nicht zu	44	44	43	35	33	43	57	74
<i>„Ich freue mich, wenn ich die schwarz-rot-goldene Bundesflagge sehe“</i>								
trifft zu	65	66	62	82	72	67	44	36
trifft nicht zu	33	33	35	18	27	30	55	58

Angaben in Prozent; fehlende Werte: „weiß nicht/kein Angabe“.

Quelle: eigene Erhebung/Infratest dimap, Februar 2009.

Gefühl der Achtung vor sich selbst nicht zu verlieren“. Daraus folge schließlich, dass die Ostdeutschen erst dann mit der bundesrepublikanischen Ordnung zufrieden sein werden, wenn es für sie einen Grund gebe, stolz auf sich zu sein.

Damit werden auch Hindernisse für die schnelle Ausbildung eines gesamtdeutschen Verfassungspatriotismus erkennbar. Die kognitive wie affektive Aneignung der konstitutionellen Grundlagen bedarf fördernder Kontexte, die in der Frühgeschichte der Bundesrepublik zum einen durch die sich entwickelnde wirtschaftliche Prosperität, zum anderen durch die gemeinsame, wenngleich konfliktiv verlaufende Suche nach einer Identität der jungen Demokratie durchaus gegeben waren. Die großen Konflikte über Westintegration, Wiederbewaffnung und „mehr Demokratie“ waren konstitutiv für die Ausbildung eines Verfassungspatriotismus, weil sie „auf dem Boden“ des Grundgesetzes ausgetragen wurden. Nun aber, fast 20 Jahre nach friedlicher Revolution, Zusammenbruch des Sozialismus und staatlicher Vereinigung, hat sich im öffentlichen Bewusstsein noch keine gemeinsame deutsche Verfassungserzählung herausgebildet, in die sich auch Ostdeutsche mit ihren Erfahrungen hätten einschreiben können. Gleichwohl gibt es starke Indizien, die darauf schließen lassen, dass das Grundgesetz als die gemeinsame Verfassung des vereinigten Deutschland von hoher Akzeptanz getragen ist, auch, wenn es nach wie vor Unterschiede zwischen West und Ost gibt.

Die Deutschen und ihre Verfassung im Jahr 2009

In einer repräsentativen Befragung im Februar 2009 erklärten zwei Drittel der Ostdeutschen, dass sie „stolz auf das Grundgesetz“ und, weit mehr noch, dass sie „stolz auf die Freiheit und die Rechtsstaatlichkeit“ seien.¹⁹ Damit lagen sie zwar um mehr als zehn Prozentpunkte unter den Angaben der Westdeutschen, doch drückt sich in beiden Zustimmungsraten eine hohe – affektive – Akzeptanz des Grundgesetzes und der zentralen Werte von Freiheit und Rechtsstaatlichkeit aus (Tabelle 1). Größer als die Unterschiede zwischen West und Ost waren die Differenzen zwischen den parteipolitischen Präferenzen. Anhänger von CDU/CSU und SPD zeigen sich weitaus „stolzer“ auf Grundgesetz und Freiheit und Rechtsstaatlichkeit als die Anhänger von FDP, Die Linke und Bündnis 90/Grüne. Dass die Volksparteien CDU/CSU und SPD und ihre Anhänger generell „staatstragender“ erscheinen als die kleineren Parteien, verdeutlichen auch die Reaktionen auf die Aussagen „Ich liebe mein Land“, „Ich würde kämpfen, um mein Vater-

¹⁹ Die repräsentative Bevölkerungsumfrage „Grundgesetz“ wurde im Auftrag des Zentrums für Verfassungs- und Demokratieforschung an der TU Dresden (Hans Vorländer) und des Lehrstuhls Politikwissenschaft der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg (Gary S. Schaal) von Infratest Dimap im Erhebungszeitraum 17./18. 2. 2009 bei 1 000 Befragten durchgeführt (Fehlertoleranz: 1,4 bis 3,1 Prozentpunkte). Finanziert wurde die Umfrage von der Fritz Thyssen Stiftung.

Tabelle 2: Grundrechtsrelevante Maßnahmen in den Bereichen Sicherheit und Religionsfreiheit

	Gesamt	West	Ost	CDU/CSU	SPD	FDP	Linke	B90/Grüne
<i>Folter in dringenden Fällen erlauben</i>								
ja, befürworten	19	20	16	23	19	14	15	4
nein, nicht befürworten	78	77	80	76	80	82	84	91
<i>Passagierflugzeuge abschießen, wenn dadurch Leben gerettet werden</i>								
ja, befürworten	36	36	37	42	37	37	35	22
nein, nicht befürworten	47	47	44	42	45	46	52	65
<i>Bau von Moscheen generell verbieten</i>								
ja, befürworten	30	28	37	29	28	20	22	13
nein, nicht befürworten	68	70	59	67	71	80	76	86

Angaben in Prozent; fehlende Werte: „weiß nicht/keine Angabe“.

Quelle: eigene Erhebung/Infratest dimap, Februar 2009.

land zu verteidigen“ und „Ich freue mich, wenn ich die schwarz-rot-goldene Bundesflagge sehe“. Bei den beiden ersten Aussagen gibt es zudem leicht höhere Zustimmungsraten bei den befragten Ostdeutschen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die abgefragten Einstellungen sowohl Muster von „Vaterlandsliebe“ wie auch von „Verfassungspatriotismus“ erkennen lassen.

Auch in kognitiver Hinsicht liegen Ost- und Westdeutsche nicht weit auseinander. 74 Prozent der Befragten in Westdeutschland und 68 Prozent in Ostdeutschland sagten, dass sie schon einmal „ganz“ oder „teilweise“ den Text des Grundgesetzes gelesen hätten. Auch hinsichtlich konkreter Bestimmungen (Sozialstaatlichkeit, Schutz und Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums) gab es nahezu gleichlautende Aussagen, wonach diese als Prinzipien des Grundgesetztextes identifiziert wurden. Dass der Einsatz der Bundeswehr der Zustimmung des Bundestages bedarf („Parlamentsheer“), schrieben jeweils 57 Prozent der Befragten – in zutreffender Weise – der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu.

In der Einschätzung des Grundgesetzes, seiner Entwicklung – auch durch das Bundesverfassungsgericht – und seiner Zukunft liegen West- und Ostdeutsche im Trend ebenfalls nicht weit auseinander. West- wie Ostdeutsche haben hohes Vertrauen in die Institution des Bundesverfassungsgerichts²⁰

und sind jeweils zu mehr als zwei Dritteln der Auffassung, dass sich das Bundesverfassungsgericht nicht zu stark in die Politik einmischt. Ost- wie Westdeutsche sind ganz überwiegend (83 Prozent) der Meinung, dass das 60 Jahre alte Grundgesetz einer „grundlegenden“ bzw. „teilweisen“ Überarbeitung bedarf. Dabei optieren Ostdeutsche deutlich stärker als Westdeutsche für eine „grundlegende“ Überarbeitung. 85 Prozent der Befragten (West: 84 %, Ost: 88 %) plädieren für eine Ergänzung des Grundgesetzes, wonach Deutsch die „Sprache der Bundesrepublik“ sei. Ansonsten ist die Richtung einer Überarbeitung nicht unmittelbar erkennbar. Gleichwohl lassen sich politische Optionen herauskristallisieren. Während West- wie Ostdeutsche in Fragen der Sicherheitspolitik gegenüber terroristischen Gefahren kaum voneinander abweichen und entsprechende Gesetze – etwa die Zulassung von Folter oder den Abschuss von entführten Passagierflugzeugen, wenn dadurch Leben gerettet werden – mehrheitlich ablehnen, auch die grundgesetzliche Religionsfreiheit nicht – etwa durch ein generelles Verbot des Moscheebaus – eingeschränkt sehen wollen (wobei hier mehr als ein Drittel der Ostdeutschen ein solches Verbot befürworten) (Tabelle 2), treten deutliche Differenzen in den wirtschaftspolitischen Einstellungen zutage (Tabelle 3). In Ostdeutschland stößt die Idee der Verstaatlichung von Versorgungsunternehmen auf weitaus größere Zustimmung als in West-

²⁰ Vgl. Hans Vorländer/André Brodocz, Das Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht. Ergebnisse ein-

ner repräsentativen Bevölkerungsumfrage, in: Hans Vorländer (Hrsg.), Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit, Wiesbaden 2006, S. 259–295.

Tabelle 3: Verstaatlichung und Wirtschaftsverfassung

	Gesamt	West	Ost	CDU/CSU	SPD	FDP	Linke	B90/Grüne
<i>Post</i>								
ja, Verstaatlichung	43	41	48	42	41	32	71	40
nein, keine Verstaatlichung	54	56	47	56	56	66	28	54
<i>Energiewirtschaft</i>								
ja, Verstaatlichung	55	53	62	50	56	41	80	50
nein, keine Verstaatlichung	40	42	32	48	39	57	19	43
<i>Bankensektor</i>								
ja, Verstaatlichung	37	34	47	32	48	25	58	18
nein, keine Verstaatlichung	57	60	45	65	46	72	37	80
<i>Wasserversorgung</i>								
ja, Verstaatlichung	55	53	63	53	54	46	72	60
nein, keine Verstaatlichung	40	42	33	41	41	49	27	37

Angaben in Prozent; fehlende Werte: „weiß nicht/keine Angabe“.
 Quelle: eigene Erhebung/Infratest dimap, Februar 2009.

Tabelle 4: Europäische Verfassung

	Gesamt	West	Ost	CDU/CSU	SPD	FDP	Linke	B90/Grüne
<i>Einführung einer europäischen Verfassung</i>								
ja, EU sollte Verfassung bekommen	65	66	59	68	77	74	56	60
nein, EU sollte keine Verfassung bekommen	29	28	32	28	19	25	43	34
<i>Erhöhung der Transparenz</i>								
eher mehr	51	52	49	54	56	54	46	35
eher weniger	34	34	32	35	30	43	33	65
<i>bessere Problemlösungsfähigkeit</i>								
eher Verbesserung	60	60	60	60	69	61	53	64
eher Verschlechterung	29	29	28	33	24	31	37	26
<i>Erhöhung der Einflussmöglichkeiten</i>								
eher mehr	36	36	36	39	36	36	40	43
eher weniger	57	58	55	57	61	62	51	46
<i>Stärkung der deutschen Identität</i>								
eher stärken	31	31	31	31	43	32	15	20
eher schwächen	56	56	54	60	50	57	70	65

Angaben in Prozent, fehlende Werte: „weiß nicht/keine Angabe“.
 Quelle: eigene Erhebung/Infratest dimap, Februar 2009.

deutschland. Das aber kann aufgrund der planwirtschaftlichen Vergangenheit nicht überraschen. Im Übrigen lässt auch das Grundgesetz einen weiten Rahmen sozialer und wirtschaftlicher Gestaltung.

Dass sich Stolz auf das Grundgesetz und Offenheit für die supranationalen Politikprozesse auf europäischer Ebene nicht ausschließen, aber auch als problematisch erfahren werden, zeigen die folgenden Ergebnisse (Tabelle 4): Die Deutschen sind positiv gegen-

über einer europäischen Verfassung eingestellt. Mehrheitlich (West: 66 %, Ost: 59 %) sind sie der Auffassung, dass die Europäische Union (EU) eine Verfassung bekommen sollte. Davon erwarten die Deutschen vor allem eine Erhöhung der Transparenz der politischen Entscheidungsvorgänge (Gesamt: 51 %, West: 52 %, Ost: 49 %) und eine Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit in der EU (Gesamt: 60 %, West: 60 %, Ost: 60 %). Sie sehen im Projekt einer europäischen Verfassung vor allem funktionale Vorteile.

In der symbolischen Dimension jedoch werden deutliche Vorbehalte artikuliert. Wenn auch nur eine knappe Mehrheit (Gesamt: 52 %, West: 53 %, Ost: 46 %) erwartet, dass eine europäische Verfassung zur Entwicklung einer europäischen Identität beitragen kann – und nur 36 Prozent davon ausgehen, dass sich durch eine Verfassung der Einfluss der Bürger auf die EU-Politik steigern lässt –, so sagen 56 Prozent (West: 56 %, Ost: 54 %), dass eine europäische Verfassung die deutsche Identität eher schwächen werde. Zugleich aber sind 66 Prozent der Westdeutschen und 63 Prozent der Ostdeutschen der

Auffassung, dass das Grundgesetz eine „sehr große“ oder „große“ Bedeutung als „Basis für das Gemeinschaftsgefühl der Menschen in Deutschland“ hat.

Es scheint, als hätten sich die Deutschen nach 60 Jahren auch gesamtdeutsch an das Grundgesetz so gewöhnt, dass sie es nicht mehr missen möchten, auch wenn es nach ganz überwiegender Meinung fortentwickelt werden sollte.

Wir müssen reden.

Über die Zeitenwende 1989 und ihre Bedeutung für die Gegenwart und Zukunft. Seit den Friedlichen Revolutionen in der DDR und in Ostmitteleuropa sind 20 Jahre vergangen. Zeit für Gespräche und offene Auseinandersetzungen.

28. bis 31. Mai 2009 in Berlin
www.geschichtsforum09.de

Vorträge
Filme
Diskussionen
Theater
Ausstellungen
Lesungen
Workshops
Musik



Das Grundgesetz – eine Verfassung auf Abruf?

Das dem Grundgesetz einmal ein 60-jähriges Jubiläum vergönnt sein würde, hätte bei seiner Verkündung durch den Präsidenten des Parlamentarischen Rates, Konrad Adenauer, am 23. Mai 1949 wohl niemand vermutet – am wenigstens die Mitglieder des Parlamentarischen Rates selbst, die es nach

Horst Dreier

Dr. jur., geb. 1954; Ordinarius für Rechtsphilosophie, Staats- und Verwaltungsrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Würzburg, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg; z. Zt. Fellow am Max-Weber-Kolleg Erfurt. dreier@mail.uni-wuerzburg.de

einem Dreivierteljahr intensiver Beratungen am 8. Mai 1949 mit der eindrucksvollen Mehrheit von 53 Ja- gegenüber 12 Nein-Stimmen (außer den beiden KPD-Abgeordneten stimmten Vertreter der CSU, des Zentrums und der Deutschen Partei/DP dagegen) beschlossen

hatten.¹ Denn im Grunde genommen gingen alle Beteiligten davon aus, mit dem Grundgesetz lediglich eine Art Notbau für einen begrenzten Zeitraum geschaffen zu haben – um dem „staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben“, wie es die Präambel in ihrer ursprünglichen Fassung klar und deutlich ausdrückte.²

Die Teilung Deutschlands, so die allgemeine Erwartung, würde bald überwunden und damit der Weg frei sein für eine nicht auf die westliche Teilnation beschränkte, sondern gesamtdeutsche Verfassung – und damit für eine Verfassung, die frei von Vorgaben und Genehmigungs- sowie Vorbehaltsrechten der Alliierten in souveräner staatlicher Selbstbestimmung Deutschlands gestaltet werden könnte. Kurz: das Grundgesetz war, um die geläufige Charakterisierung zu gebrauchen, als „Provisorium“³ gedacht.

Um seine Vorläufigkeit zu betonen, nahm man von der in Deutschland fest etablierten Nomination von Staatsgrundgesetzen als „Verfassungen“ (etwa: Verfassung des deutschen Reiches 1849/Paulskirchenverfassung, Verfassung des Deutschen Reichs 1871/Bismarck'sche Reichsverfassung, Verfassung des Deutschen Reichs 1919/Weimarer Reichsverfassung) ausdrücklich Abstand und griff zu der eher ungewöhnlichen Bezeichnung als „Grundgesetz“. Darauf hatten, nachdem die Westalliierten in den Frankfurter Dokumenten⁴ den Weg für eine *constitution* freigemacht und sogleich wesentliche Vorgaben formuliert hatten, insbesondere die Ministerpräsidenten der Länder gedrungen, die mit dieser Terminologie einer Vertiefung der Spaltung Deutschlands entgegentreten wollten⁵ und den Begriff des Grundgesetzes ge-

¹ Zur Entstehungsgeschichte des GG vgl. aus der Fülle der Literatur etwa die eingängige und kompakte Schilderung von Michael F. Feldkamp, Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949. Eine Dokumentation, Stuttgart 1999; mit vielen Nachweisen Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V: Die geschichtlichen Grundlagen des deutschen Staatsrechts, München 2000, S. 1244 ff., S. 1277 ff.

² Abdruck der Ursprungsfassung bei: Horst Dreier/Fabian Wittreck (Hrsg.), Grundgesetz. Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und andere Texte zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht, Tübingen 2008³, S. 14 f., Fn. 1.

³ Der Terminus begegnet schon im Bericht des Herrenchiemseer Verfassungskonvents vom August 1948, abgedruckt in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Peter Bucher, Boppard am Rhein 1981, S. 504 ff., hier: S. 507; vgl. ferner Karl (=Carlo) Schmid, Die politische und staatsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Matz (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und Besatzungsstatut, Stuttgart–Köln 1949, S. 1 ff.

⁴ Abdruck der Dokumente zur künftigen politischen Entwicklung Deutschlands („Frankfurter Dokumente“) vom 1. 7. 1948 in: Der Parlamentarische Rat (Anm. 3), Bd. 1: Vorgeschichte, bearb. v. Johannes Volker Wagner, Boppard am Rhein 1975, S. 30 ff.

⁵ Vgl. Dietrich Murswiek, in: Rudolf Dolzer/Christian Waldhoff/Karin Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg, Überschrift (Zweitbearbeitung 1986), S. 3 ff.; guter und kompakter Überblick über die Wahl der Bezeichnung „Grundgesetz“ auch in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 1 (1951), S. 14–20.

radezu „mit Verbissenheit (...) gegenüber den westlichen Alliierten“ verteidigten.¹⁶

Die Erwartung einer baldigen Überwindung der deutschen Teilung und somit der Vorläufigkeit des Grundgesetzes führte jedoch ebenso wenig wie die zurückhaltende Terminologie dazu, das Grundgesetz konzeptionell auf die unabweisbar notwendigen Regelungen staatsorganisatorischer Art (Staatsorgane, Kompetenzverteilung) zu beschränken. In diese Richtung gehende Vorstellungen wurden rasch überwunden. Inhaltlich war das Grundgesetz von Beginn an als Vollverfassung ausgestaltet: Es beschränkte sich nicht auf die staatsorganisatorische Seite, sondern regelte auch die Rechtsstellung des Einzelnen im und zum Staat, enthielt Staatsziele und grundlegende Gestaltungsprinzipien. Mit dem fundamentalen Satz von der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“) an ihrer Spitze wurden die Grundrechte in voller Absicht und aus augenfälligen Gründen an den Anfang des Grundgesetzes gestellt, das in seiner Gesamtheit die Grundordnung des Gemeinwesens bildet. Nicht zuletzt an der unbefangenen Formulierung bestimmter Normen wird hinlänglich und entgegen der vermeintlich restriktiven Titulierung deutlich, dass es schlicht und einfach die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland war und ist: so, wenn Art. 5 Abs. 3 GG davon spricht, die Freiheit der Lehre entbinde nicht von der Treue zur *Verfassung*; wenn in Art. 20 Abs. 3 GG von *verfassungsmäßiger* Ordnung die Rede ist oder in Art. 93 GG die umfangreichen Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts aufgeführt werden.

Und mehr noch: Der Parlamentarische Rat wagte 1949 eine Regelung, die – scheinbar in schroffem Gegensatz zur prätendierten Vorläufigkeit – bestimmten Kernelementen des Grundgesetzes sogar die denkbar höchste

¹⁶ Hans Meyer, „Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“, in: Erhard Denninger u. a. (Hrsg.), *Kritik und Vertrauen*. Festschrift für Peter Schneider zum 70. Geburtstag, Frankfurt/M. 1990, S. 271, der zugleich auf die Ironie hinweist, dass sich die Ministerpräsidenten zwar durchsetzen konnten, letztlich aber doch „bei der Realisierung des Vorhabens (...) mit deutscher Gründlichkeit und zunehmend auch gewollt eine Vollverfassung ausgearbeitet wurde“.

Stabilität und Dauerhaftigkeit vermittelte. Art. 79 Abs. 3 GG legt selbst dem verfassungsändernden Gesetzgeber Fesseln an, indem er die Grundsätze der Art. 1 und 20 GG (nicht: Art. 1 bis 20 GG) dessen Zugriff entzieht. Diese Bestimmung, seinerzeit ein – von wenigen und eher punktuellen Vorläufern abgesehen – absolutes verfassungsrechtliches Novum, bezeichnet man daher auch als Ewigkeitsklausel.¹⁷

Doch wie verträgt sich diese partielle Selbstverewigung mit seinem vom Parlamentarischen Rat so überaus deutlich hervorgehobenen Charakter als Notbau? Ist das nicht ein eklatanter Widerspruch? Die Antwort gibt das Grundgesetz selbst. Man muss den Blick dazu von seinem Vorpruch, der Präambel, auf die Schlussbestimmung lenken. Art. 146 GG lautete bis zu seiner – sogleich zu erörternden – Änderung im Jahre 1990 wie folgt: „Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“ Damit war unmissverständlich gesagt: Solange das Grundgesetz in Kraft ist, solange ist es als vollgültige Verfassung für alle Staatsgewalt verbindlich und mit seinen in Art. 79 Abs. 3 GG fixierten tragenden Elementen einer Verfassungsänderung entzogen. Wenn aber nach Aufhebung der Teilung Deutschlands das gesamte deutsche Volk „in freier Selbstbestimmung“ eine neue Verfassung beschließen würde, dann sollte das Grundgesetz seine Geltung verlieren.

Dabei bezog sich das Element freier Selbstbestimmung im Wesentlichen auf den Fortfall der Souveränitätsbeschränkungen durch die Alliierten – hatte es doch zum Inkrafttreten des Grundgesetzes, worüber die Art. 144 und 145 GG dezent schweigen, nicht nur der Zustimmung der Volksvertretungen der Länder bedurft (wobei allein Bayern mit Nein votierte), sondern zusätzlich der expliziten Genehmigung der drei westlichen Militärgouver-

¹⁷ Rechtsvergleichend Peter Häberle, *Verfassungsrechtliche Ewigkeitsklauseln als verfassungsstaatliche Identitätsgarantien*, in: Yvo Hangartner/Stefan Trechsel (Hrsg.), *Völkerrecht im Dienste des Menschen*. Festschrift für Hans Haug, Bern–Stuttgart 1986, S. 81 ff.; zum Sachproblem wie auch zum verfassungshistorischen Hintergrund Horst Dreier, in: ders. (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. II, Tübingen 2006², Art. 79 III Rn. 1 ff., 14 ff.

neure,¹⁸ die zudem während der laufenden Beratungen des Öfteren – wenn auch nicht immer mit durchschlagendem Erfolg – intervenierten und vornehmlich stark dezentral-föderalistischen Positionen zum Durchbruch zu verhelfen versuchten.¹⁹ Das Grundgesetz sah in der Naherwartung der deutschen Wiedervereinigung und der damit verbundenen Möglichkeit einer neuen, von alliierten Beschränkungen freien Verfassungsgebung seine eigene Ablösung vor. Es stellte sich für diesen Fall sozusagen unter einen Ablösungsvorbehalt.¹⁰

Wendepunkt: Das Grundgesetz im Prozess der Wiedervereinigung

Die deutsche Wiedervereinigung kam – aber das Grundgesetz blieb. Sie kam freilich nicht alsbald, sondern nach vier Jahrzehnten, während der viele, wenn nicht die meisten Zeit-(geist)genossen die Hoffnung auf ein Ende der Teilung längst aufgegeben, andere in ihr wohl sogar einen aus unterschiedlichen Motiven (stabilisierendes politisches Element, Verhinderung eines zu starken deutschen Nationalstaates, Strafe für NS-Zeit) begrüßenswerten Zustand zu sehen begonnen hatten.¹¹ Die Wiedervereinigung führte einen politisch, ökonomisch und moralisch abgewirtschafteten Teil mit einem insgesamt erfolgreichen und trotz mancherlei Krisenphänomene prosperierenden Westdeutschland zusammen. Das Grundgesetz war zum Exportschlager gewor-

¹⁸ Vgl. dazu Horst Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, Tübingen 2008², Art. 144 Rn. 17.

¹⁹ Vgl. zum Gesamtprozedere der Annahme des Grundgesetzes H. Dreier (ebd.), Art. 144 Rn. 15 ff. und Art. 145 Rn. 4 ff.; zu den Vorgängen in Bayern insb. ebd., Art. 144 Rn. 21. Zu den (bei weitem nicht immer erfolgreichen) Einflussnahmen der Alliierten aufschlussreich: Der Parlamentarische Rat (Anm. 3), Bd. 8: Die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen, bearbeitet von Michael F. Feldkamp, Boppard am Rhein 1995, insbes. die einführende Übersicht S. VII ff., S. XXVIII ff.

¹⁰ So der allgemein verwendete Terminus; vgl. etwa Josef Isensee, Schlußbestimmung des Grundgesetzes: Artikel 146, in: ders./Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, Heidelberg 1992, § 166 Rn. 5 in der Überschrift u. ö.

¹¹ Aus dem linksintellektuellen Bildungsbürgertum ragte hier Günter Grass heraus, abgemilderte Kritik äußerte etwa Jürgen Habermas. Vgl. Gerd Langguth (Hrsg.), Die Intellektuellen und die nationale Frage, Frankfurt/M.–New York 1997, insb. S. 173 ff., S. 210 ff., S. 314 ff.

den.¹² Binnenstaatlich hatte sich die einstige Notverfassung längst vom Provisorium über ein Transitorium zu einem Stabilimentum entwickelt, war zum allseits anerkannten Ankerpunkt der politischen Existenz der Bundesrepublik und einem zentralen Moment ihrer Identität geworden.

Doch das Grundgesetz ging keineswegs unberührt und unverändert aus dem epochalen Vorgang der Wiedervereinigung hervor. Zwar spricht man in der allgemeinen Debatte wie auch in der politischen Publizistik und der Staatsrechtslehre zumeist vom „Beitritt der DDR“ gemäß Art. 23 GG in seiner alten Fassung (a. F.), welche lautete: „Dieses Grundgesetz gilt zunächst im Gebiete der Länder Baden, Bayern, Bremen, Groß-Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern. In anderen Teilen Deutschlands ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen.“¹³

In der Tat hatte es eine „Beitrittserklärung“ der DDR gegeben, nämlich durch die Volkskammer am 23. August 1990. Aber diese Erklärung bewirkte den Beitritt eben gerade nicht aus sich heraus, sondern beschleunigte die politischen Aktivitäten auf beiden Seiten, die Wiedervereinigung herbeizuführen. Nur wie? Durch Annahme des Beitritts, was eine automatische Erstreckung der Geltung des Grundgesetzes sowie der gesamten Rechtsordnung in der (ehemaligen) DDR zur Folge gehabt hätte? Das galt als dem Osten nicht zumutbar.¹⁴ Nach dem Durchspielen verschiedener Varianten¹⁵ fand man schließlich

¹² Vgl. Klaus Stern (Hrsg.), 40 Jahre Grundgesetz. Entstehung, Bewährung und internationale Ausstrahlung, Berlin 1990.

¹³ Abdruck dieser früheren Fassung des Art. 23 GG in: H. Dreier/F. Wittreck (Anm. 2), S. 28 Fn. 3.

¹⁴ Klar und deutlich Hartmut Maurer, Staatsrecht I, München 2007⁵, § 3 Rn. 66 (S. 103). Zur Wahl des 3. Oktober als „Beitrittstermin“ instruktiv Richard Schröder, Einsprüche und Zusprüche, Stuttgart–Leipzig 2001, S. 109 ff.

¹⁵ Zur Vielfalt der denkbaren, aber eben politisch nicht realisierbaren Möglichkeiten vgl. die Vorträge und Debatten der einzigen „Sondertagung“ in der Geschichte der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer am 27. 4. 1990: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 49: Deutschlands aktuelle Verfassungslage (mit Vorträgen von Jochen Abr. Frowein, Josef Isensee, Christian Tomuschat und Albrecht Randelzhofer).

die praktikable Lösung im Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen der Bundesrepublik und der DDR,¹⁶ für dessen Inkrafttreten es bei den Verfassungsorganen (Bundestag und Bundesrat hier, Volkskammer dort) der nach den jeweiligen staatsrechtlichen Bestimmungen notwendigen Zustimmung bedurfte. Das bedeutet: Die DDR ist nicht dem Grundgesetz beigetreten, sondern hat mit der Bundesrepublik einen völkerrechtlichen Vertrag über die Wiedervereinigung geschlossen – den Einigungsvertrag, genauer: den „in Berlin am 31. August 1990 unterzeichneten Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands einschließlich des Protokolls und der Anlagen I bis III sowie der in Bonn und Berlin am 18. September unterzeichneten Vereinbarung“.¹⁷

Zwar ist in diesem Vertrag irritierender Weise vom „Wirksamwerden des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes am 3. Oktober 1990“ die Rede – doch war an jenem 3. Oktober diese Verfassungsbestimmung gar nicht mehr existent, sondern bereits aus dem Grundgesetz entfernt worden. Wodurch? Durch eben jenen völkerrechtlichen Einigungsvertrag, der neben der Streichung des Beitrittsartikels auch die Präambel, Art. 51 sowie den für uns interessanten Art. 146 GG veränderte; diese Grundgesetzänderungen traten am 29. September 1990 in Kraft.¹⁸ Lassen wir die besondere verfassungsrechtliche Problematik dieses absoluten Ausnahmefalles einer Verfassungsänderung durch völkerrechtlichen Vertrag hier einmal beiseite,¹⁹ so bleibt als letzte wichtige Präzisierung der gängigen, aber irreführenden Rede vom „Beitritt der DDR“ gemäß Art. 23 GG zu er-

¹⁶ Daher der treffende Titel des Buchs des seinerzeitigen (und heutigen) Innenministers der Bundesrepublik über die Wiedervereinigung: Wolfgang Schäuble, *Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*, hrsg. und mit einem Vorwort von Dirk Koch und Klaus Wirtgen, Stuttgart 1991.

¹⁷ Art. 1 des Einigungsvertragsgesetzes vom 23. 9. 1990 (BGBl. 1990 II, S. 885).

¹⁸ Das Zustimmungsgesetz zum Einigungsvertrag (=Einigungsvertragsgesetz) stammt vom 23. 9. 1990 (BGBl. 1990 II, S. 885). Der Einigungsvertrag ist laut Bekanntmachung vom 16. 10. 1990 (BGBl. 1990 II, S. 1360) am 29. 9. 1990 in Kraft getreten.

¹⁹ Vgl. Horst Dreier, in: ders. (Anm. 7), Art. 79 I Rn. 15 m. w. N.

wähnen, dass nicht die DDR, sondern die *uno actu* gebildeten „neuen Bundesländer“ Teil der territorial erweiterten Bundesrepublik wurden. Das Grundgesetz ist also weder, wie Art. 23 a.F. GG das vorsah, in unveränderter Gestalt im Beitrittsgebiet in Kraft gesetzt worden, sondern galt für das wiedervereinigte Deutschland in seiner durch den Einigungsvertrag veränderten Gestalt; noch entfaltete es Gültigkeit in der DDR, sondern in den fünf neuen Bundesländern, die durch ihre Wiederbegründung, die an eben jenem 3. Oktober 1990 gemäß Art. 1 Abs. 1 des Einigungsvertrages juristisch wirksam wurde, in der gleichen juristischen Sekunde die alte DDR ablösten, von deren Beitritt man gemeinhin spricht. Insgesamt kann man also konstatieren: „In Wahrheit war es eben der völkerrechtliche Einigungsvertrag, der den Beitritt und seine Folgen in einer umfassenden Weise selbst regelte.“²⁰

Nullpunkt oder Fluchtpunkt? Zur kontroversen Deutung des Art. 146 GG

Was bedeutete dies für den Ablösungsvorbehalt des Art. 146 GG? Der Abschluss des Einigungsvertrags machte klar, was schon bald im Laufe der unglaublich raschen politischen Entwicklung seit dem Fall der Mauer immer deutlicher ins allgemeine politische Bewusstsein getreten war: dass angesichts der drängenden Probleme und der sich beschleunigenden Entwicklung für eine Herstellung der deutschen Einheit im Wege eines umfassenden neuen Verfassungsgebungsprozesses weder genug Zeit noch ein hinlängliches Maß an Bereitschaft bei den relevanten politischen wie gesellschaftlichen Kräften vorhanden waren. Ob dieser Umstand der in Art. 146 GG formulierten Option einer neuen gesamtdeutschen Verfassung in freier Selbstbestimmung die Grundlage entzog oder sie ungeschmälert bestehen ließ, erwies sich sodann als eine bis heute äußerst kontrovers behandelte Frage.

Schon in den heftigen Debatten, welche die Verhandlungen über den Einigungsvertrag begleiteten und in denen Verfassungsinterpretation und -politik oft bis zur Unkenntlichkeit verschwammen, war mit Macht eine Auffassung in den Vordergrund getreten, die

²⁰ Hasso Hofmann, *Zur Verfassungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 6 (1995) 2, S. 158.

als gewissermaßen zwingende Konsequenz der Wiedervereinigung die komplette Streichung des Art. 146 GG ansah.¹²¹ Das Hauptargument bestand darin, dass mit der Herstellung der Einheit Deutschlands der Gegenstandsbereich der Schlussbestimmung in Fortfall gekommen sei: Angeblich ganz auf die Funktion reduziert, *einen* Weg zur Wiedervereinigung aufzuzeigen (nämlich vermittelt neuer gemeinsamer Verfassungsgebung), habe deren Erlangung auf *anderem* Wege (nämlich durch „Beitritt“ gemäß Art. 23 a. F. GG) Art. 146 GG obsolet werden lassen. Den Schlussartikel nicht zu streichen, käme der Platzierung oder zumindest der vorsätzlichen Nichträumung einer „Zeitbombe im Verfassungsgehäuse“ gleich.¹²²

Doch es kam anders. Art. 146 GG wurde nicht gestrichen, sondern geändert. Die Änderung bestand lediglich in einem Einschub, der – in Parallele zur Präambel – noch einmal die Geltung des Grundgesetzes für das wiedervereinigte Deutschland festhielt. In seiner neuen Fassung (n.F.) lautet Art. 146 GG wie folgt: „Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

Das konnte die herrschende Meinung (h.M.) freilich nicht davon abbringen, die Schlussbestimmung weiterhin als obsolet anzusehen. Wenn Art. 146 GG auch nicht, wie gewünscht und im Grunde für zwingend befunden, gestrichen worden war, so betrachtete man Art. 146 n.F. GG doch so, als ob genau dies geschehen wäre.¹²³ Ihm wurde ent-

weder attestiert, dass auf seiner Grundlage nur Verfassungsänderungen im Rahmen von Art. 79 Abs. 3 GG möglich seien (womit Art. 146 GG nicht über Art. 79 GG hinausgehen und sich somit als absolut überflüssig erweisen würde); oder man stufte den Schlussartikel gleich als verfassungswidriges Verfassungsrecht ein; oder man erklärte in einem besonders kühnen Akt der Interpretation, dass das jetzige Grundgesetz genau die Verfassung sei, von der Art. 146 GG unverändert sprach¹²⁴ – was einen Kritiker nicht von ungefähr an das „Mirakel der Transsubstantiation“ erinnerte.¹²⁵ Wie man die Deutung auch im Einzelnen anlegte: Die h.M. verurteilte Art. 146 n.F. GG zur absoluten Wirkungslosigkeit, indem ihm jeglicher eigenständiger Regelungsgehalt abgesprochen und Art. 79 Abs. 3 GG als in alle weitere Verfassungszukunft unantastbar angesehen wurde. Art. 146 GG bildete keinen orientierenden Fluchtpunkt für einen neuen Prozess der Verfassungsgebung mehr, sondern war zum bedeutungslosen Nullpunkt geschrumpft.

Doch blieb diese Auffassung nicht ohne Widerspruch. Die Gegenmeinung hat zwar vermutlich noch immer die kleinere Anhängerschaft, dafür aber die stärkeren Argumente auf ihrer Seite. Deren wichtigstes lautet, dass Art. 146 GG entgegen dem vielfach bezugten Credo der Mehrheitsmeinung eine Doppelfunktion erfüllte. Man kann und darf die Schlussbestimmung nicht als reinen Wiedervereinigungs-Artikel lesen, dem mit Eintritt derselben gleichsam der Gegenstand abhanden

Horst Dreier, in: ders. (Anm. 8), Art. 146 Rn. 33 ff.; knapp und präzise Ewald Wiederin, Die Verfassungsgebung im wiedervereinigten Deutschland. Versuch einer dogmatischen Zwischenbilanz zu Art. 146 GG n.F., in: Archiv des öffentlichen Rechts, 117 (1992) 3, S. 410–448, hier: S. 411 f.

¹²⁴ Vgl. für die letztgenannte Position (GG als Verfassung i. S. d. Art. 146) z. B. Richard Bartlspurger, Verfassung und verfassungsgebende Gewalt im vereinten Deutschland, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 105 (1990) 23, S. 1285–1301, hier: S. 1297, S. 1300 f.; J. Isensee (Anm. 10), § 166 Rn. 61; Paul Kirchhof, Brauchen wir ein erneuertes Grundgesetz?, München 1992, S. 16 und passim.

¹²⁵ Vgl. H. Hofmann (Anm. 20), S. 160, mit folgender Erläuterung: „über die mittels eines völkerrechtlichen Vertrages unter besatzungsrechtlichen Einschränkungen von Stellvertretern bewirkte Ausdehnung des räumlichen Geltungsbereichs des Grundgesetzes verwandelt sich dieses unter Beibehaltung seiner äußeren Gestalt substantiell in eine vom ganzen deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossene Verfassung“.

¹²¹ Repräsentativ: Josef Isensee, Staatseinheit und Verfassungskontinuität, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 49 (1990), S. 39–69, hier: S. 53 ff.; ders., Selbstpreisgabe des Grundgesetzes?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 28. 8. 1990, S. 10; Martin Kriele, Eine Sprengladung unter dem Fundament des Grundgesetzes, in: Die Welt vom 16. 8. 1990, S. 5; Christian Starck, Deutschland auf dem Wege zur staatlichen Einheit, in: Juristenzeitung, 45 (1990) 8, S. 349–358, hier: S. 354.

¹²² So J. Isensee (ebd.), S. 10.

¹²³ Ausführlicher und vollständiger zu den folgenden Interpretationsvarianten: Martin Heckel, Die Legitimation des Grundgesetzes durch das deutsche Volk, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Anm. 10), § 197 Rn. 86 ff.;

gekommen sei. Vielmehr war die Norm zum einen durchaus gedacht als möglicher Weg zur deutschen Einheit und enthielt insofern eine Antwort auf die *Wiedervereinigungsfrage*; sie sah aber daneben und ganz selbständig die Ablösung des Grundgesetzes in freier Entscheidung des ganzen deutschen Volkes ohne besatzungsrechtliche Bindungen vor und enthielt insofern eine Antwort auf die *Verfassungsfrage*. Die Erledigung der einen Funktion (Wiedervereinigung) ließ die andere (Verfassungsgebung) unberührt. Ganz in diesem Sinne hatte Carlo Schmid bei den Schlussberatungen im Plenum des Parlamentarischen Rates unwidersprochen festgehalten, dass „auch der Beitritt aller deutschen Gebiete (. . .) dieses Grundgesetz nicht zu einer gesamtdeutschen Verfassung machen“ könne.¹²⁶

Noch deutlicher kann man die Unabhängigkeit von Beitritt und Verfassung nicht formulieren. Es gab eben zwei Wege zur Einheit, aber nur einen zur Verfassung.¹²⁷ Die Erledigung der Wiedervereinigungsfrage bedeutete nicht zugleich die Erledigung der Verfassungsfrage. Das wird in der Literatur mittlerweile überwiegend genauso gesehen, wenn man sich einmal nicht an den zeitnahen Stellungnahmen orientiert, die manchem Beobachter wie ein „Glaubenskrieg“¹²⁸ anmuteten, sondern z. B. an drei sehr gründlichen, soliden und materialreichen Dissertationen, die im etwas ruhigeren Klima der zweiten Hälfte der 1990er Jahre entstanden.¹²⁹ Keine von

ihnen, so unterschiedlich sie auch sonst ausfallen, teilt die These von der Konsumtion des Art. 146 GG durch die Herbeiführung der Wiedervereinigung im Wege des (vertraglich vereinbarten) „Beitritts“.

Auch die Neufassung des Art. 146 GG im Zuge der Wiedervereinigung hat nichts an der prinzipiellen Option einer neuen, das Grundgesetz ablösenden Verfassung geändert.¹³⁰ Das ergibt schon die bloße Durchmusterung der Norm nach geläufigen klassischen Auslegungsmethoden.¹³¹ So blieb die Textgestalt in ihrem Aussagekern nicht nur völlig unverändert, sondern wurde lediglich um die Feststellung der Geltung des Grundgesetzes für das ganze deutsche Volk ergänzt; hätte man sie als bloße Revisionsnorm in den Schranken des Art. 79 GG neu konzipieren wollen, hätte sich ihre systematische Platzierung in diesem Normumfeld angeboten und nicht ihre Beibehaltung als über das Grundgesetz hinausweisende Schlussbestimmung. Sinn und Zweck der Neufassung bestand im Wesentlichen – und nicht zuletzt wegen der verfassungsdogmatischen bzw. -politischen Kontroversen – in der Klarstellung der Weitergeltung des Normgehaltes, was eigentlich kaum deutlicher als durch die gewählte Ergänzung zum Ausdruck gebracht werden konnte. Schließlich ist bei der historischen Genese zu beachten, dass politische Intentionen der Parlamentarier im Text der Neufassung keine Spuren hinterlassen ha-

¹²⁶ Carlo Schmid in der 9. Sitzung des Plenums vom 6. 5. 1949 (Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. 9: Plenum, bearbeitet von Wolfram Werner, München 1996, S. 438), wo er zum Schlussartikel ausführte: „Die neue, die echte Verfassung unseres Volkes wird also nicht im Wege der Abänderung dieses Grundgesetzes geschaffen werden, sie wird *originär* entstehen, und nichts in diesem Grundgesetz wird die Freiheit des Gestaltungswillens unseres Volkes beschränken, wenn es sich an diese Verfassung machen wird.“ (ebd., S. 444).

¹²⁷ So Ernst Gottfried Mahrenholz, *Die Verfassung und das Volk*, München 1992, S. 27.

¹²⁸ Peter Häberle, *Verfassungspolitik für die Freiheit und Einheit Deutschlands*, in: *Juristenzeitung*, 45 (1990) 8, S. 358–363, hier: S. 358; so auch E. Wiederin (Anm. 23), S. 411.

¹²⁹ Vgl. Karlheinz Merkel, *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes. Grundlagen und Dogmatik des Artikels 146 GG*, Baden-Baden 1996, S. 27 ff., S. 33 ff., S. 87 ff.; Henning Moelle, *Der Verfassungsbeschluss nach Artikel 146 Grundgesetz*, Paderborn u. a. 1996, S. 155 ff., S. 163 f., S. 193; Birgitta Stückrath, *Art. 146 GG: Verfassungsablösung zwischen Legalität und Le-*

gitimität, Berlin 1997, S. 79 ff., S. 106 ff. Aus der neueren Literatur beispielsweise Sebastian Blasche, *Die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung*, Baden-Baden 2006, S. 29 ff., S. 43 ff., S. 55 f.

¹³⁰ Vgl. u. a. Helmuth Schulze-Fielitz, *Der Rechtsstaat und die Aufarbeitung der vor-rechtsstaatlichen Vergangenheit*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 106 (1991) 17, S. 893–906, hier: S. 905; Michael Sachs, *Das Grundgesetz im vereinten Deutschland – endgültige Verfassung oder Dauerprovisorium?*, in: *Juristische Schulung*, 31 (1991) 12, S. 985–991, hier: S. 990; H. Hofmann (Anm. 20), S. 159 f. (die beiden letztgenannten freilich mit einer gewissen Tendenz zur zeitlich begrenzten Anwendungsmöglichkeit). M. Heckel (Anm. 23) spricht von einer „verfassungsablösende(n) Totalrevision“ (§ 197 Rn. 114), setzt deren Voraussetzungen aber so außergewöhnlich hoch an (mehrfache Dreiviertelmehrheiten), dass – durchaus gewollt und eingeständenermaßen (vgl. Rn. 125 ff.) – eine Aktivierung praktisch außerhalb des Denkbaren liegt, und scheint zudem gleichwohl von einer Bindung an Art. 79 Abs. 3 GG auszugehen (vgl. Rn. 127).

¹³¹ Zum Folgenden näher und jeweils m. w. N.: H. Dreier (Anm. 8), Art. 146 Rn. 37 ff.

ben³² und der Entstehungsgeschichte einer Norm gemäß den Vorgaben für die Interpretation völkerrechtlicher Verträge gemäß Art. 32 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (vom 23. 5. 1969) nur nachrangige Bedeutung zukommt.

Schließlich und endlich bringt Art. 146 GG in seiner neuen ebenso wenig wie in seiner alten Fassung nicht lediglich die seit der Französischen Revolution und ihrem Verfassungskonstrukteur Abbé Sieyès gängige Selbstverständlichkeit zum Ausdruck, dass sich ein Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt stets seiner bisherigen normativen Fesseln entledigen und auf revolutionärem Wege zu einer neuen Grundgestalt seiner politischen Existenz schreiten könnte. Art. 146 GG normiert mehr und anderes: Er baut eine die juristische Revolution vermeidende normative Brücke von der alten zur neuen Ordnung und zeigt, dass eine Verfassung durchaus die Voraussetzungen ihrer eigenen Ablösung regeln kann. Im Grunde genommen handelt es sich um eine Konstitutionalisierung des Verfassungsgebungsprozesses auf der Zeitschiene. Die neue Verfassung wird nicht in den Bereich konstitutioneller Illegalität abgedrängt, sondern von der alten, dem Grundgesetz, ausdrücklich zugelassen.

Den Bedarf für eine derartige ausdrückliche Regelung schafft die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG. Viele andere Verfassungen, angefangen bei der amerikanischen von 1787 oder der französischen von 1791 über die Frankfurter Paulskirchenverfassung von 1849 und die Weimarer Reichsverfassung von 1919, bedurften einer speziellen Norm zur Ablösung der alten Verfassung durch eine neue nach Art des Art. 146 GG nicht, weil dort die Reichweite der verfassungsändernden Gewalt inhaltlich unbegrenzt war bzw. ist. In der Schweiz und in Österreich kann eine Verfassungsneuschöpfung im Wege der Totalrevision bzw. der Gesamtänderung bewirkt werden. Deutlich wird durch diese Hinweise auch, dass es keineswegs eine völlig irreguläre Situation darstellt, wenn sich ein Volk das Recht vorbehält, seine politische Ordnung im Wege der Verfassungsgebung bzw. der Verfassungsänderung grundsätzlich neu zu regeln. Wenn diese Möglichkeit für die Situation in Deutschland als „Sprenghladung unter dem Fundament des

Grundgesetzes“³³ perhorresziert worden ist, so demonstriert das nur eine gewisse Fremdheit gegenüber dem selbstverständlichen Recht kollektiver politischer Selbstbestimmung. Jedenfalls leben mit dieser Freiheit sehr viele und ältere Verfassungsstaaten auf eine durchaus auskömmliche Art und Weise. Warum nicht auch wir?

Schlusspunkt: Offene Verfassungszukunft

Das Grundgesetz ist keine Verfassung auf Abruf – wenn man unter Abruf versteht, dass es praktisch jederzeit, aus banalen Gründen und womöglich allein aufgrund der Entschlossenheit einer aktivistischen Minderheit aus dem Weg geräumt werden könnte. Dem stehen schon seine bisherige Erfolgsgeschichte mit entsprechend starken Beharrungskräften sowie der Umstand entgegen, dass das letztlich entscheidende Kriterium für eine Aktivierung des Art. 146 GG im konkreten historisch-politischen Erfolg entsprechender Initiativen liegt. Sie dürften es schwer haben. Denn das Provisorium hat sich als weitaus stabiler und langlebiger erwiesen als bei seiner Verabschiedung gedacht und sich auch den Stürmen der deutschen Wiedervereinigung und den Herausforderungen der europäischen Integration gewachsen gezeigt. Seine Wertschätzung in der Gesellschaft im Sinne eines sicherlich oft recht diffusen Verfassungskonsenses darf wohl ungeachtet mancher verstörender demographischer Befunde als vergleichsweise tief verankert angesehen werden. Man übertreibt nicht mit der spekulativen Vermutung, dass es möglicherweise weitere 60 Jahre vor sich haben könnte.

All dies bedeutet, dass es bei Ausbleiben fundamentaler Verfassungskrisen, grundstürzender Umbruchsituationen oder gravierender Wandlungsprozesse kaum zu einer erfolgreichen Aktivierung des Art. 146 GG kommen wird. Aber genau für solche (hier und heute vielleicht als unwahrscheinlich anzusehenden) Fälle kann der Schlussartikel des Grundgesetzes einen nichtrevolutionären, friedlich-evolutionären Übergang in eine neue Verfassungsordnung bahnen und so dem Rechtsgedanken dienen.

³² Siehe nochmals ebd., Art. 146 Rn. 42 f.

³³ M. Kriele (Anm. 21), S. 5; s. auch J. Isensee, Selbstpreisgabe (Anm. 21), S. 10.

Grundgesetz und Internet

Das Grundgesetz treibt die Selbstverewigung des Art. 79 Abs. 3 GG nicht auf die Spitze, sondern kennt nach wie vor eine Alternative zu sich selbst und lässt den Weg zu einer neuen Verfassung offen. Das ist weder die bereits erwähnte Zeitbombe noch ein bedrohlicher „Sprung ins Dunkle“,¹³⁴ sondern kluge Selbstbescheidung. Das Grundgesetz zeigt so eine wohlthuende Offenheit für die Zukunft – sowohl für Herausforderungen, die wir heute vielleicht noch gar nicht antizipieren können, als auch für solche, die über kurz oder lang durchaus anstehen mögen, etwa die Fortentwicklung der Europäischen Union zu einem echten Bundesstaat, was die Bundesrepublik Deutschland wie die anderen Staaten der EU zu bloßen Untergliederungen eines höheren politischen Gemeinwesens herunterstufen und so ihre Identität in maßgeblicher Weise verändern würde.¹³⁵

Klug ist es umgekehrt aber auch, dass das Grundgesetz die Verabschiedung einer neuen Verfassung nicht zur Pflicht macht, also keinen (womöglich befristeten) Auftrag zur Verfassunggebung erteilt. Wir können somit alles so lassen, wie es ist, und uns auf Fortentwicklungen durch inkrementale Änderungen des Grundgesetzes beschränken. Aber eben dieses Grundgesetz eröffnet weiterhin die Möglichkeit, auf nichtrevolutionärem Wege eine neue Verfassung „in freier Selbstbestimmung“ zu schaffen, wenn die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes das wollen. Dieses Recht der Verfassunggebung steht einem freien Volk gut an – und es steht ihm zu.

¹³⁴ Peter Lerche, Art. 146 GG: Auftrag zur Neuverfassung Deutschlands?, in: Karl Graf Ballestrin/Henning Ottmann (Hrsg.), Theorie und Praxis. Festschrift für Nikolaus Lobkowicz zum 65. Geburtstag, Berlin 1996, S. 299 ff., hier S. 301, der sie sich freilich nicht zu eigen macht, sondern sich mit einem „zu eröffnen scheint“ leicht distanziert.

¹³⁵ Zu Art. 146 n. F. GG als möglichem Anwendungsfall bei der Fortentwicklung der Europäischen Union zu einem echten Bundesstaat vgl. etwa: Peter M. Huber, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, München 2009², Art. 146 Rn. 18 f.; H. Dreier (Anm. 8), Art. 146 Rn. 16.

60 Jahre Grundgesetz, 40 Jahre Internet, 20 Jahre (Vor-)Arbeiten am World Wide Web: Das Netz hat die Welt verändert – und es hat das Grundgesetz verändert. Seine Wirkungen sind am ehesten vergleichbar mit denjenigen der Einführung des Fernsehens (in Deutschland seit 1952) und der Ausbreitung von Telefon und Handys (seit 1992) als Mittel der Jedermann-Kommunikation. Als das Grundgesetz vor 60 Jahren in Kraft trat, enthielt es auch Aussagen zu den damals neuen Medien. Art. 5 GG garantierte die Meinungsfreiheit in Wort, Schrift und – fast prophetisch – „Bild“; Art. 10 Abs. 1 GG schon damals das Post- und „Fernmeldegeheimnis“. Der Text der kurz darauf geschaffenen Europäischen Menschenrechtskonvention enthielt über beides noch nichts. Insoweit wirkte das Grundgesetz geradezu modern. Doch aus Sicht der inzwischen nicht mehr ganz „neuen“ Medien ist die Verfassung schon ziemlich alt.

Christoph Gusy

Dr. jur., geb. 1955; Professor für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld, Postfach 100131, 33501 Bielefeld. christoph.gusy@uni-bielefeld.de

Christoph Worms

Geb. 1982; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Universität Bielefeld (s.o.). christoph.worms@uni-bielefeld.de

Damit ist die Frage aufgeworfen, ob man dem alten Grundgesetz überhaupt Aussagen zu neuen Phänomenen entnehmen darf. Sie wird kontrovers beantwortet. Wer der Auffassung ist, Verfassungen seien im Wesentlichen Aussagen der verfassunggebenden Gewalt, und diese habe im Jahre 1949 gesprochen, wird sie verneinen. Demnach wäre eine historische, am Willen der verfassunggebenden Organe orientierte Auslegung geboten. Wozu sie geschwiegen haben – etwa, weil es die zu beurteilenden Phänomene noch gar nicht gab –, dazu schweigt auch das Grundgesetz. Dessen Auslegung und Anwendung

wäre dann eher statisch. Wer hingegen der Auffassung ist, maßgeblich sei der Inhalt der Verfassung und nicht der dahinter stehende Wille, wird den Text des Grundgesetzes zum Ausgangspunkt nehmen und versuchen, ihm Antworten auch auf neue Fragen zu entnehmen. In diesem Sinne wäre die Norm potentiell klüger als der Normgeber, das Verfassungsverständnis eher ein dynamisches.

Solche Kontroversen sind nicht auf Deutschland beschränkt. Sie finden sich in allen Verfassungsstaaten, in denen die Konstitution ein gewisses Alter erlangt hat – namentlich in den USA, deren noch immer maßgeblicher Verfassungstext in weiten Teilen schon seit mehr als 200 Jahren gilt. Dass deren historische Auslegung (*back to the constitution*) noch wesentlich weiter reichende Konsequenzen als in Deutschland haben würde, liegt nahe. Umso prinzipieller ist dort auch die entsprechende Kontroverse geführt worden.

Historische vs. dynamische Verfassungsauslegung

Der genannte Grundsatzstreit wird in Deutschland zumeist unter dem Aspekt seiner Konsequenzen geführt. Im Vordergrund steht die Frage nach der Abgrenzung von verfassungsändernder Gewalt (Art. 79 Abs. 2 GG: Bundestag und Bundesrat) einerseits sowie verfassungsauslegender und -anwendender Gewalt, in letzter Instanz dem Bundesverfassungsgericht, andererseits.¹ Wer der historischen Methode anhängt, wird die Kompetenzen des Gerichts eher eng ziehen und dessen Urteils- und Kontrollmaßstäbe auf den Willen des Parlamentarischen Rates reduzieren. Zugespitzt ausgedrückt: Wozu – in der historischen Auslegung – das Grundgesetz schweigt, dazu hätten auch die Gerichte zu schweigen. Tun sie es nicht, so setzen sie in der Terminologie der historischen Position ihren subjektiven Willen an die Stelle des Grundgesetzes und stellen sich damit über den demokratischen Gesetzgeber – ein in einem demokratischen Staat (Art. 20 GG) schlichtweg unhaltbarer Zustand. Neue Ant-

¹ Einerseits Gunnar Folke Schuppert, Rigidität und Flexibilität von Verfassungsrecht, in: Archiv des öffentlichen Rechts, (1995), S. 32; andererseits Christian Hillgruber, Neue Methodik – Ein Beitrag zur Geschichte der richterlichen Rechtsfortbildung in Deutschland, in: Juristenzeitung, (2008), S. 745.

worten auf neue Fragen wären dann weitgehend dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten, der seit 1949 immerhin schon 52-mal gesprochen hat, wesentlich häufiger übrigens als in der über 200-jährigen amerikanischen Verfassungsgeschichte. Aber zum Internet hat er bislang geschwiegen.

Wer hingegen die dynamische Verfassungsauslegung bevorzugt, wird der Rechtsprechung eine weitergehende Rolle zuweisen. Ihr zufolge sind die Gerichte weder auf die alten Antworten des historischen Verfassungsgebers noch auf neue Erkenntnisse zu alten Fragen noch auf regelmäßig unergiebigere Spekulationen darüber verwiesen, wie sich denn wohl der Parlamentarische Rat zu den neuen Sachfragen gestellt hätte. Denn nach dieser Ansicht ist die Rechtsprechung nicht bloß der Mund des Gesetzes (etwa nach Montesquieu: *la bouche qui prononce les paroles de la loi*), sondern dessen denkender Interpret und damit nicht nur nachvollziehend, sondern auch gestaltend tätig. Doch sind die Gerichte dabei immer auf das Grundgesetz als Basis und Legitimation ihres Handelns verwiesen. Ihre Auslegung ist an das ausgelegte Grundgesetz gebunden. Grenze einer so verstandenen Verfassungsgerichtsbarkeit sind diejenigen Rechtsfragen, welche aus dem Grundgesetz nicht oder aber politisch nicht zufriedenstellend beantwortet werden können. Hier beginnen die Aufgaben der verfassungsändernden Gewalt.

Der skizzierte Streit um die Verfassungsgerichtsbarkeit ist also auch ein Streit um die Verfassung – und umgekehrt. Dass er im Kontext des Internets eine wichtige Rolle spielt, ist naheliegend. Dessen Entstehung und Wirkungen waren 1949 nicht im Mindesten absehbar, geschweige denn regelbar. Ist hier die Grenze der Verfassung erreicht oder gar überschritten? Wer diese Frage bejaht, müsste sie gleichfalls bejahen etwa beim Fernsehen, der digital vermittelten Kommunikation, der friedlichen Nutzung der Kernkraft, der „asymmetrischen Kriegsführung“ und der Elektronischen Datenverarbeitung mittels PC und Laptop, um nur einige markante Beispiele zu nennen.

Verfassungen haben unterschiedliche Funktionen.² Zwei sollen hier hervorgeho-

² Zum Folgenden vgl. grundlegend Dieter Grimm, Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt/M. 1991.

ben werden. Für den Zeitpunkt der Verfassungsgebung kommt ihnen namentlich die Bedeutung der *politischen Positionierung* zu: In ihnen bezieht der Verfassungsgeber Position gegenüber früheren und konkurrierenden Ordnungen, also den Erfahrungen der Vergangenheit und – soweit erkennbar – denjenigen der Gegenwart. Dieser Positionierung kommt zunächst beschreibende, darüber hinaus aber auch hohe symbolische Bedeutung zu. Für das Grundgesetz bedeutete dies: Es waren wie auch immer geartete Konsequenzen aus der jüngeren deutschen Verfassungsgeschichte zu ziehen, namentlich der Weimarer Republik und dem Nationalsozialismus; darüber hinaus möglicherweise auch noch der Verfassung von 1871 und derjenigen von 1849. Daneben war aber auch Position zu beziehen gegenüber den zeitgenössischen konkurrierenden Entwürfen, namentlich der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) der UN und den entstehenden sozialistischen Verfassungen in Osteuropa. Die Beratungen des Parlamentarischen Rates zeigten, dass sich seine Mitglieder um ganz unterschiedlich geartete „Lehren“ zwischen den – aus ihrer Sicht – besten Traditionen der Verfassungsgeschichte einerseits sowie der klaren Absage an totalitäre Konkurrenzmodelle andererseits bemühten.

Über jenen Zeitpunkt hinaus enthalten Verfassungen aber auch einen *Gestaltungsanspruch für die Zukunft*. Es geht um die Durchsetzung und Verwirklichung der in ihnen enthaltenen Anordnungen, welche im Verfassungstext bloßes Papier sind. Dieser Gestaltungsanspruch reicht über den Zeitraum der Handlungsfähigkeit der verfassungsgebenden Organe hinaus; genauer: Eigentlich setzt er erst ein, wenn diese Organe außer Funktion sind. Er kann demnach nicht auf den bloßen Willen der Verfassungsgeber festgelegt sein, die genau wissen, dass sie als Organ nicht mehr handlungsfähig sind, wenn die Geltung ihres Verfassungswerks beginnt. Insoweit kann sich der Gestaltungsanspruch nicht allein auf vergangene oder gegenwärtige Fragestellungen beziehen. Eine Verfassung, welche die Zukunft mitgestalten soll, ist vielmehr von Anfang an auf die Regelung zukünftiger Rechtsprobleme angelegt. Ihr Gestaltungsauftrag kann nur dann wirksam werden, wenn ihrem Werk auch relevante Rechtsfolgen für zukünftige Fallgestaltungen entnommen werden.

Gerade hier liegt der Mehrwert der gestaltenden gegenüber der beschreibenden Wirkung von Verfassungen: Ersterer muss sich in der Zukunft und an zukünftigen Problemen beweisen. Wie dies geschehen soll, kann die Verfassung selbst bestimmen. Die Entscheidung für die Verfassungsgerichtsbarkeit ist somit – etwa im Gegensatz zur Reichsverfassung von 1871 – die Entscheidung für eine auch justizielle Umsetzung und Anwendung der Verfassung in der Zukunft. Insoweit wäre es widersinnig, dem Verfassungsgericht Konkretisierungsaufgaben für die Zukunft zuzuweisen und es zugleich auf die Maßstäbe der Gegenwart bzw. Vergangenheit zu beschränken. Die hier eher angedeutete als nachgezeichnete Position verdeutlicht: „Grundgesetz und Internet“ ist eine sinnvolle, relevante und dringliche Fragestellung.

Entgrenzungen und Grenzverschiebungen

Verfassung und Recht setzen Grenzen voraus, und sie ziehen ihrerseits Grenzen. Ihre demokratische Legitimation erfordert eine Festlegung darüber, wo und für wen sie gelten. Dadurch unterscheiden sie sich von ausländischen Rechtsordnungen. Aber das Recht findet solche Grenzen nicht nur vor, es verfestigt sie zugleich, denn die Differenzen von In- und Ausland werden durch unterschiedliches Recht weiter vertieft.

Das gilt nicht nur an den Außengrenzen der Staaten, sondern auch nach innen. Recht begründet und begrenzt die Kompetenzen von Bund und Ländern sowie der Länder untereinander. Es konstituiert den Rechtsstatus von Menschen im Staat und grenzt die Rechtssphären der Individuen, Gruppen und Organisationen voneinander ab. Eine wesentliche Komponente bildet auch die Unterscheidung und Abgrenzung öffentlicher und privater Sphären. Auch wenn beide Sphären keineswegs bloß Gegensätze sind, so ist doch ihre Differenzierung und Gestaltung rechtlich (mit-)geprägt. Solche Grenzziehungen sind wesentliche Bedingungen der Geltung und Wirksamkeit von Recht und zugleich vielfach Errungenschaften historischer Verfassungskämpfe, deren Ursprünge wesentlich älter sind als die gegenwärtig geltenden Verfassungen.

Diese Grundlagen und Leistungen des Rechts werden durch das Internet partiell verschoben, partiell sogar in Frage gestellt. Wo das Recht begrenzend wirkt, wirkt das Internet entgrenzend oder zumindest grenzverändernd. Diese Leistung des Internets kann durch die begrenzte Rechtsordnung weder im Vorhinein gesteuert noch im Nachhinein vollständig kontrolliert werden. Es mag paradox klingen: Aber gerade durch diese Funktion zeigt das Internet Verfassung und Recht ihre eigenen Grenzen auf.

Das beginnt bereits bei den Staatsgrenzen. Internetkommunikation ist grenzüberschreitend und grenzenlos. Dies gilt angesichts der Eigenart der Übertragungswege bisweilen auch für Kommunikationsvorgänge, deren Teilnehmer sich innerhalb desselben Staates aufhalten. Diese Ort- und Grenzenlosigkeit entzieht das Netz aber auch staatlichen Steuerungs- und Kontrollvorgängen: Die alte Gebiets- und Personalhoheit als Ausprägungen klassischer Staatsgewalt versagen. Nahezu alle Versuche einer Steuerung oder Kontrolle der Netzkommunikation erwiesen sich bislang als Herausforderung an Hacker und Cracks, die Barrieren und Kontrollen wirksam zu umgehen. Und wo diese in abgeschotteten autoritären Staaten dennoch gelingt, ist der Preis hoch: Er liegt regelmäßig in einem niedrigen ökonomischen, sozialen und kulturellen Niveau, welches die Abschottung einerseits erst ermöglicht und andererseits durch sie weiter zurückgeworfen wird. Und was die Staaten praktisch nicht mehr kontrollieren können, können sie erst recht nicht steuern. Die Regeln für den Internetzugang, für -inhalte und -nutzung werden von weit entfernten und zudem semiprivatisierten Boards aufgestellt, welche sich staatlicher Einwirkung und Kontrolle weitgehend entziehen.¹³ Das Netz hat diese Effekte nicht hervorgebracht, aber potenziert und sichtbar gemacht.

Auch im innerstaatlichen Bereich werden Grenzen in Frage gestellt. Die im Grundgesetz angelegte und stets sorgfältig gehütete Länderkompetenz zur Gesetzgebung und Verwaltung im Bereich der (Massen-)Me-

¹³ Ein Überblick findet sich bei Patrick Mayer, Selbstregulierung im Internet – Institutionen und Verfahren zur Setzung technischer Standard, in: Kommunikation und Recht, (2000), S. 13.

dien¹⁴ wird durch die neuen Entwicklungen zusätzlich anachronistisch. Was der Bund an Handlungs- und Kontrollmöglichkeiten hier nicht hat, fällt keineswegs in einer Art föderalistischen Nullsummenspiels den Ländern zu. Im Gegenteil: Was der Bund nicht kann, können die Länder erst recht nicht (mehr). Nicht zufällig richten sich manche Hoffnungen, aber auch Befürchtungen gerade in diesem Bereich auf die EU, bei der eine entsprechende Handlungsfähigkeit eher vermutet wird.¹⁵

Damit deutet sich eine weitere Grenzverschiebung an: diejenige zwischen Rundfunk (und Fernsehen) einerseits und Telekommunikation andererseits. Die alte Grenze verlief zunächst entlang der verwendeten Medien (Rundfunk atmosphäregestützt, Telefon leitungsgestützt): Daraus folgte, dass Rundfunkwellen und damit Rundfunk tendenziell knapp waren, Fernsprechverkehr hingegen potenziell jedermann zur Verfügung stehen konnte. Später folgte die Differenzierung der Zahl der Beteiligten: Rundfunk sei Massen-, Fernsprechverkehr Individualkommunikation. Maßgebliches Unterscheidungskriterium wurde die Zahl der Empfänger: Was nur einem Empfänger zugänglich sein sollte, sei Fernmeldeverkehr; was mehreren offen stehen sollte, sei Rundfunk.

Diese sauberen Unterscheidungen verlieren im Netz an Relevanz. Die Übertragungswege sind hier ohnehin identisch,¹⁶ und immer mehr Nutzerinnen und Nutzer haben zahlreiche und sich zudem weiter ausdifferenzierende Möglichkeiten, die Zahl der Kommunikationsteilnehmer zu bestimmen und auch zu begrenzen. Wo Individualkommunikation semiöffentlich werden kann und öffentliche

¹⁴ Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 12, 205.

¹⁵ Vgl. etwa Alexander Roßnagel/Alexander Scheuer, Das europäische Medienrecht, in: Multimedia und Recht, (2005), S. 271.

¹⁶ Hier sei erwähnt, dass die Unterscheidung zwischen Presse und Rundfunk im Netz immer stärker verwischt, denn beide Seiten haben sich starke Internetpräsenzen zugelegt. Das gilt für die tendenzielle Einmaligkeit, Flüchtigkeit und eher begrenzte Archivier- und Reproduzierbarkeit von Rundfunksendungen ebenso wie für die Periodizität, geringere Aktualität und Punktualität der Presse (was gedruckt ist, kann nachträglich nicht mehr rückgängig gemacht werden). Vgl. dazu Hubertus Gersdorf, Legitimation und Limitierung von Onlineangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Berlin 2009.

Kommunikation semiprivat, mag es sinnvoller sein, die Abgrenzung anhand der technischen Möglichkeiten und Verfahren zur Begrenzung oder zum Ausschluss der Beteiligung Dritter vorzunehmen. Hier ist die Kooperation von Recht und Technik gefordert. Denn wie auch immer die Unterscheidungen verlaufen, eine Grenzziehung ist rechtlich notwendig: Telekommunikation ist als vertraulich qualifiziert und geschützt (Art. 10 GG). Es gilt das Post- und Fernmelde- (oder Telekommunikations-) Geheimnis. Es mag technisch bedingte Grenzverschiebungen geben; Entgrenzungen wären demgegenüber rechtlich untersagt.¹⁷

Damit deutet sich bereits eine weitere Grenzverschiebung durch das Netz an: die Differenzierung von Öffentlichkeit und Privatheit. Dass das Netz auf beide Bereiche rechtliche Auswirkungen erlangen kann, ist viel erörtert und viel beklagt worden. Doch ist die Geschichte nicht bloß ein Niedergangsszenario. Auch in der Vergangenheit waren die Bereiche des Öffentlichen und des Privaten keine einander ausschließenden Gegensätze. Vielmehr gab es vielfältige Verschränkungen und Überschneidungen. Aber wie haben sich die Grenzen verschoben? Und welche Auswirkungen hat diese Verschiebung eigentlich? Ist sie zu begrüßen oder zu beklagen? Oder beides?

Öffentlichkeit als Kommunikations- und Informationsteilhabe

Das Internet schafft neue Chancen, Formen und Foren der Öffentlichkeit. Das Grundrecht auf Informationsfreiheit aus allgemein zugänglichen Quellen (Art. 5 Abs. 1 GG) hat neue Anwendungsfelder erhalten; zugleich ist das Informationsangebot durch das Internet hinsichtlich seines Umfangs, seiner Aktualität und Erschließbarkeit erheblich gewachsen. In umgekehrter Richtung gilt dies auch für die öffentliche Selbstdarstellung: Die aktive Teil-

¹⁷ Eine andere Frage ist demgegenüber, wie derartige rechtliche Forderungen technisch umgesetzt bzw. umgangen werden können. Hier gibt es längst mehr als nur die Vermutung, dass das Telekommunikationsgeheimnis allenfalls auf geduldigem Papier stehe, aber technisch auf vielfältige Weise umgangen werden könne, sodass der Grundrechtsschutz technisch mehr oder weniger ins Leere laufe. Nützliche Hinweise dazu finden sich etwa bei Thomas Groß, in: Karl Heinrich Friauf/Wolfram Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Losebl., Art. 10 Rn. 58 ff.

nahme an der Öffentlichkeit aus den eigenen vier Wänden heraus ist durch das Netz erst ermöglicht worden. Man kann Informationen und Meinungen einstellen, chatten und abstimmen. Die Möglichkeiten einer Einwirkung in der Öffentlichkeit und auf Mitwirkung an ihr haben sich erheblich vermehrt. Wer bislang entweder den oft mühsamen Zugang zu den Medien suchen oder aber zu öffentlichen Veranstaltungen gehen musste, kann nun vom häuslichen Terminal aus und mit etwas Fachkenntnis sogar anonym oder pseudonym an der Bildung der Meinung anderer mitzuwirken versuchen.

Das bedeutet nicht nur eine Vergrößerung des individuellen Freiheitsraums, sondern begründet auch eine Chance für mehr gesellschaftliche Partizipation und soziale Demokratie. Elektronische Kommunikation kann sich von der Einbahnstraße der tradierten Trennung von Sendern und Empfängern zu einer zweiseitigen Interaktion durch den Austausch von Informationen und Meinungen wandeln. Dass daraus Chancen und Formen für kommerzielle, soziale und staatliche Dienstleistungen entstehen können, die auch bislang schwer erreichbare Adressaten abrufen können, ist partiell bereits Realität, partiell immerhin schon in Umrissen erkennbare Zukunftsvision. Diese Freiheiten werden zu Recht als Vorzug unseres westlichen Rechts- und Verfassungssystems gegenüber anderen, insoweit noch entwicklungsbedürftigen Rechtsordnungen angesehen. Öffentlichkeit ist aus grundrechtlicher und demokratischer Sicht nichts Unerwünschtes. Der Weg in die Öffentlichkeit ist durch das Internet kürzer und einfacher geworden.

Diesen aus grundgesetzlicher Sicht vielfach erwünschten und geschützten Chancen des Internets stehen Risiken gegenüber. Da ist zunächst der Aspekt der neuen Ungleichheit: Nicht alle Menschen sind Internetnutzer, vielmehr lassen sich erhebliche Unterschiede im Rahmen der Alterspyramide, der sozialen Schichtung und des Bildungsgefälles innerhalb der Gesellschaft feststellen. Zumindest Alte und Arme, möglicherweise auch noch andere Gruppen, sind erheblich unterrepräsentiert. Hier zeigt sich: Die demokratische Gleichheit öffentlicher Teilhaberechte wird durch das Netz möglicherweise erhöht. Doch wird sie zugleich flankiert durch andere, neue oder neu sichtbare Ungleichheiten. Der

Emanzipation der einen steht die fortschreitende Marginalisierung anderer Gruppen gegenüber. Durch das Internet verschieben sich zwar die gesellschaftlichen Bruchlinien, aber sie verschwinden nicht.

Weitere Risiken seien hier nur angedeutet. Da ist einerseits das Risiko neuer Formen von Kriminalität, zu deren Opfer die Nutzer werden können. Da ist der sich weiter steigernde Zugriff Dritter auf die Privatsphäre: Nicht nur der Weg aus der Wohnung in die Öffentlichkeit ist kürzer geworden, auch der umgekehrte Weg verkürzt sich. Dabei ist es gar nicht in erster Linie die staatliche Überwachung und nicht einmal die jüngst zu Recht kritisierte Vorratsdatenspeicherung, welche in den persönlichen Bereich eingreift. Vielmehr sind es private Dienstleister, die sich im Hinblick auf die Sphäre des Einzelnen nicht selten zugleich als Nachfrager erweisen. Dies können legale und illegale Kontrollmechanismen sein, welche mit oder ohne Zustimmung des Betroffenen ausgeübt, installiert oder ermöglicht werden. Nicht zufällig gilt gegenwärtig vielen als Prototyp des potentiell Allwissenden nicht mehr der Überwachungsstaat, sondern Google. Und was das Netz ermöglicht, wird von vielen kommerziellen und anderen Usern genutzt.

Der neue Weg in die Öffentlichkeit ist keine Einbahnstraße. Auf demselben Weg, den der Einzelne aus einem privaten Bereich in die Öffentlichkeit des Internets nehmen kann, können Dritte und die Öffentlichkeit auch in seine Privatsphäre eindringen. Nun ist im Staat des Grundgesetzes, der sowohl Grundrechte als auch Demokratie kennt, weder Öffentlichkeit noch Privatsphäre noch deren prinzipielle Trennung unerwünscht. Im Gegenteil: Es gibt gute Gründe zur Annahme, dass beide Sphären einander brauchen und voneinander profitieren. Umso nachhaltiger stellt sich die Frage nach den Mechanismen sowohl einer möglichen Abgrenzung als auch einer notwendigen und sinnvollen Verschränkung beider Sphären. Diese Fragestellung ist nicht neu, wird jedoch durch das Internet ein weiteres Mal und mit gewandelten Facetten aufgeworfen. Als maßgeblicher Abgrenzungsmechanismus hat sich mangels besserer Alternativen die Rückzugsfreiheit des Einzelnen erwiesen; anders ausgedrückt: die Freiheit, selbst über Regeln und Mechanismen des Zugangs zur eigenen Privatsphäre zu

entscheiden. Dies setzt die Möglichkeit informierter Selbstbestimmung voraus, welche nicht nur über den Nutzen, sondern auch über die Kosten der neuen Öffentlichkeit wie auch der neu zu konstituierenden Privatheit weiß und auf dieser Grundlage eine eigenverantwortliche Entscheidung treffen kann. Das Netz bietet nicht nur neue Chancen; diese haben auch ihren Preis. Freiheit ist eine Währung, ihn zu entrichten. Hier geht es um den Kurs dieser Währung. Dessen Angemessenheit, seine Kenntnis und die Möglichkeit der Entscheidung, ihn entrichten zu wollen oder nicht, sind die Grundlagen der neuen Freiheit.¹⁸

Elektronische Privatsphäre

Die Privatsphäre ist der Bereich, in dem der Einzelne die Regeln des Zugangs zu ihm und des Umgangs in ihm wesentlich mitbestimmt. Auch hier ist der Einzelne fast nie ganz allein, und auch hier bestimmt er fast nie ganz allein. „Privat“ ist ein sozialer, kein a-sozialer Zustand. Umso nachhaltiger stellt sich die Frage nach seiner Definition und seinem Schutz. Früher dominierte die Sphärentheorie, welche alle Lebensbereiche in Intim-, Privat- und Sozialsphäre aufteilen und so einen ebenso differenzierten wie differenzierungsbedürftigen Schutz sichern wollte.¹⁹ Dies knüpft an zahlreiche Formulierungen des Grundgesetzes an, welche teils räumliche (Wohnung, Art. 10 GG), teils soziale Sphären (Familie, Art. 6 GG) schützen. Aber je kommunikativer das Private wird, desto schwieriger wird seine Zuordnung zu Sphären. Andere Menschen zählen eben nicht primär zu meiner, sondern haben eine eigene Privatsphäre; dort steht ihnen die gesteigerte Selbstbestimmung zu. Hier setzte – „unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung“ – die geglückte Formel von der informationellen Selbstbestimmung¹¹⁰ an, die rasch und völlig zu Recht zur neuen Leitformel wurde. Doch blieb ihr Potential unausgeschöpft: Sie wurde primär als Recht der Abwehr unerwünschter Eingriffe

¹⁸ Zum Folgenden vgl. den Überblick bei Christoph Gusy, Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme, in: Datenschutz und Datensicherheit, (2009), S. 33.

¹⁹ Wichtig: BVerfGE 27, 1.

¹¹⁰ BVerfGE 65, 1; Zitat S. 45.

in die eigene Grundrechtssphäre – etwa durch Volkszählungen – verstanden.

Gegenwärtig wird Privatheit eher unter der Chiffre ihres Verlustes thematisiert.¹¹ Denn Selbstbestimmung kann nur ausüben, wer die Wahl hat. Wem keine Alternativen bleiben, der ist Adressat von Fremdbestimmung, nicht Subjekt der Selbstbestimmung. Für die Nutzung elektronischer Medien bedeutet dies: Solange die Chance auf ein selbstbestimmtes, einigermaßen chancengleiches und potentiell öffentliches Leben auch ohne die Angebote des Internets besteht, kann die Entscheidung für oder gegen dessen Nutzung selbstbestimmt sein. Doch ist dieser Punkt gegenwärtig wohl schon überschritten: Ganz ohne Netz ist für viele Menschen, Gruppen und soziale Felder kein gleichwertiges Leben mehr möglich. Selbst die insofern eher konservative öffentliche Hand ermöglicht viele Informationen, Services und Handlungsmöglichkeiten auch, vorrangig oder bisweilen allein im Netz. Wer darauf verzichten kann oder will, kann sich selbstbestimmt gegen das Internet entscheiden. Andernfalls ist er auf das Netz angewiesen.

Was hier für das Ob der Nutzung ausgeführt ist, gilt weitgehend auch für das Wie. Das in Teilbereichen hochgradig oligopolisierte Angebot von Internetleitungen lässt vielfach kaum noch Auswahl zu. Dort wird das Leitbild der informationellen Selbstbestimmung zur Schimäre. Für die nicht immer freiwilligen Nutzer verschiebt sich der Fokus der Privatheit ein weiteres Mal, von der selbstbestimmten Entscheidung über die Mediennutzung zum Schutz der Freiheit angesichts und unter den Bedingungen unumgänglicher Internetnutzung. Hier setzt das neue Leitbild vom Freiheitsschutz durch „Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme“ an.¹²

Die Formel ist Leitbild und Aufgabe zugleich. Sie benennt den erwünschten Zustand. Dieser stellt sich jedoch nicht von

selbst ein. Das Internet ist für sich weder integer noch vertraulich. Aber es kann so und seine Nutzung muss so ausgestaltet werden. Im Internet ist Freiheitsschutz primär Vertrauensschutz. Zwar kann man mit dem Netz viele Informationen über die Nutzer und deren Nutzung erlangen. Doch umgekehrt können die meisten Nutzer viele für sie relevante Informationen über das Netz, die anderen Nutzer und die sich daraus ergebenden Risiken nicht erlangen. Ein Medium, das für alle offen ist und sein soll, kann sich nicht nur an Experten wenden. Und auch bei der Nutzung des Internets stellen die technischen und informatischen Laien – um nicht zu sagen Analphabeten – längst die Mehrheit. Sie kennen allenfalls Oberflächen und Bedienungsanleitungen, nicht aber die technischen Risiken und Nebenwirkungen; und zwar auch dann nicht, wenn sie formell entscheiden dürfen. Die breite Öffentlichkeit muss das Netz nehmen, wie es ist – mit allen technisch, ökonomisch und rechtlich bedingten Vor- und Nachteilen.

Daran ändert grundsätzlich auch die Tatsache nichts, dass Nutzer in zahlreichen Situationen selbst darüber entscheiden dürfen, ob sie etwa umständliche Geschäftsbedingungen akzeptieren oder bestimmten Übergriffen ihrer Geschäftspartner zustimmen. Derartige „Einwilligungslösungen“ reichen zum Freiheitsschutz nicht aus, solange die Voraussetzungen und Folgen nicht hinreichend transparent dargestellt und unter zumutbaren Bedingungen erkennbar sind. Pointiert formuliert: Im Netz wissen viele vieles über uns, aber wir wissen wenig oder nichts über das Netz, die Wissenden und die Quellen ihres Wissens. In diesem Sinne ist Netzvertrauen blindes Vertrauen.

Blindes Vertrauen ist aber nicht die Quelle von Freiheit, sondern von Unfreiheit. Im Internet müssen die Bedingungen des neuen Leitbilds erst hergestellt werden. Dies ist die Aufgabendimension der neuen Formel. Die einzelnen Schritte zum Ziel lassen sich aus der Formel nicht ableiten, sie müssen vielmehr erst durch Gesetzgebung, Regulierung und Aufsicht hergestellt werden. So wird der Staat vom Gegner zum Schützer und Hersteller der Freiheit; genauer: Er erscheint in einer Doppelrolle, einerseits als Adressat des „unantastbaren Kernbereichs privater Lebensge-

¹¹ Vgl. Wolfgang Sofsky, *Verteidigung des Privaten*, München 2007; Peter Schaar, *Das Ende der Privatsphäre*, München 2007.

¹² BVerfG, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, (2008), S. 822; vgl. dazu Wolfgang Hoffmann-Riem, in: *Juristenzeitung*, (2008), S. 1020 f.

staltung“¹³ auch im Netz, andererseits als dessen Hersteller und Hüter gegenüber Dritten.

Als das alte Postnetz noch staatlich war, ergab sich diese Aufgabe für ihn unmittelbar aus Art. 10 GG. Mit dessen Privatisierung ist der Staat zum Gewährleistungsverantwortlichen für die Freiheit geworden: wohlgemerkt zur Gewährleistung gegenüber Dritten, nämlich Netzbetreibern und Diensteanbietern. Auf welche Weise und mit welchen Mitteln er sich dieser Aufgabe annimmt, ist primär seine Angelegenheit. Denn die neue Formel umschreibt Ziele und Aufgaben, aber keine Mittel. Dementsprechend ist das Internetrecht eine rasch expandierende Materie,¹⁴ deren Durchsetzung ebenso mühsam wie langwierig ist.

Schluss

Das Internet ist eine Form der Globalisierung, welche – im Unterschied zu zahlreichen anderen ihrer Erscheinungsformen – den Einzelnen adressiert und von nahezu jedermann selbst und unmittelbar genutzt werden kann. Global sind Informationen und Kommunikationsmöglichkeiten, aber territorial begrenzt und damit regional sind demgegenüber Staat, Recht und Verfassung: Ihnen werden durch das Internet ein weiteres Mal – in mehrfachem Sinne – ihre Grenzen vor Augen geführt. Schwindende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten markieren indes nicht das Ende der Staaten und ihrer Verfassungen, wohl aber Notwendigkeit und Richtungen eines Wandels der Staatlichkeit.

¹³ Seit BVerfGE 109, 279, 316 f. (Großer Lauschangriff).

¹⁴ Vgl. dazu Andreas Wien, Internetrecht, Wiesbaden 2008; Bert Eichhorn, Internetrecht, Berlin–Wien–Zürich 2007; Detlef Kröger/Marc A. Gimmy, Handbuch zum Internetrecht, Berlin u. a. 2002²; Thomas Hoeren/Ulf Müller, Entwicklung des Internet- und Multimediarechts im Jahr 2007, in: Multimedia und Recht, (2008) Beilage.

Karlheinz Niclauss

Die Bundesregierung im Verfassungssystem

Die Entstehung des Grundgesetzes liegt 60 Jahre zurück. Es war ursprünglich als provisorische Verfassung für Westdeutschland gedacht. Aufgrund seiner Bewährung und des Zeitdrucks bei der Wiedervereinigung wurde es im Jahre 1990 zur gesamtdeutschen Verfassung. Die Beratungen des Parlamentarischen Rates in den Jahren 1948/1949 wirken deshalb bis in die politische Gegenwart. Sie standen unter dem Eindruck der deutschen Geschichte von 1919 bis 1945. Die Autorinnen und Autoren des Grundgesetzes hatten die Weimarer Republik und das „Dritte Reich“ miterlebt und waren bestrebt, aus beiden Erfahrungen Schlussfolgerungen zu ziehen.

Karlheinz Niclauss

Dr. phil., geb. 1937; Prof. für Politische Wissenschaft (em.) an der Universität Bonn, Lennéstraße 27, 53113 Bonn.
k.niclauss@uni-bonn.de

Während die Formulierung rechtsverbindlicher Grundrechte als Reaktion auf die nationalsozialistische Diktatur zu verstehen ist, kann man die Regeln des Grundgesetzes für den Staatsaufbau als Gegenverfassung zur Weimarer Reichsverfassung (WRV) interpretieren. Die Autoren des Grundgesetzes sahen in der Konstruktion der WRV eine der Ursachen für die Krise der ersten Republik und die nationalsozialistische Machtübernahme 1933. Ihre Sorge galt vor allem der vom Parlament gewählten Regierung: Sie sollte von regierungsfähigen Mehrheiten unterstützt werden und länger im Amt bleiben als die kurzlebigen Kabinette der Weimarer Republik.

Um dieses Ziel zu erreichen, wurde die Rolle des Präsidenten im Verfassungssystem neu definiert. Er sollte nicht mehr gleichberechtigt mit dem Parlament als Stütze der Regierung dienen, sondern überwiegend reprä-

sentative Aufgaben übernehmen. Der Dualismus der WRV, ein vom Volk gewählter Präsident neben dem gewählten Reichstag, war nach Auffassung der Grundgesetzautoren zu vermeiden.

Weichenstellungen des Parlamentarischen Rats

Die Reformüberlegungen des Parlamentarischen Rats bezogen sich zunächst auf die Regierungsbildung. In der Weimarer Republik lag die Initiative hierzu beim Reichspräsidenten, der nach der WRV den Reichskanzler ohne direkte Mitwirkung des Parlaments ernannte. Die Regierung musste allerdings auf ein Misstrauensvotum des Reichstags hin zurücktreten. Dies führte in der Endphase der Republik zu so genannten Präsidialkabinetten, die allein von der Gunst des Reichspräsidenten Paul von Hindenburg abhingen, der das Misstrauensvotum mit der Auflösung des Reichstages beantworten konnte. Die letzte Präsidialregierung der Weimarer Republik war die am 30. Januar 1933 gebildete Minderheitsregierung Adolf Hitlers.

Der Parlamentarische Rat dagegen schrieb dem Bundestag die maßgebende Rolle bei der Regierungsbildung zu. Das Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten für die Person des Bundeskanzlers wurde auf den ersten Wahlgang begrenzt: Falls sein Kandidat nicht die Zustimmung der Mehrheit der Bundestagsabgeordneten erreicht, übernehmen die Bundestagsfraktionen die Regierungsbildung in eigener Regie. Diese parlamentarische Form der Regierungsbildung kam erst nach langen Diskussionen zustande. Im Herrenchiemseer Verfassungskonvent, der im August 1948, vor dem Parlamentarischen Rat, tagte, war man zwar der Auffassung, die Regierung müsse in ein „möglichst enges Verhältnis zum Bundestag gebracht werden“. Der Bundespräsident hatte aber nach dem Entwurf des Konvents ein aufschiebendes Vetorecht gegen den vom Parlament „benannten“ Kanzlerkandidaten. Falls der Bundestag von seinem Vorschlagsrecht wegen unklarer Mehrheitsverhältnisse keinen Gebrauch macht, sollte der Bundespräsident den Kanzler sogar auf Vorschlag des Bundesrats ernennen können.

Diese Reservfunktion der Länderkammer spielte auch im Parlamentarischen Rat eine

Rolle. Erst im November 1948 setzte sich bei den Bonner Grundgesetzberatungen die Auffassung durch, der Bundestag solle den Regierungschef nicht nur vorschlagen, sondern wählen. Die Reservfunktion der Länderkammer entfiel, und der Präsident wurde verpflichtet, den mit „Kanzlermehrheit“, d. h. mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages Gewählten, zu ernennen. Da nicht alle Mitglieder des Parlamentarischen Rats von der Fähigkeit des Parlaments zur Kanzlerwahl überzeugt waren, erhielt der Bundespräsident das erwähnte Vorschlagsrecht für den ersten Wahlgang.¹ Falls es den Fraktionen nicht gelingt, einen Bundeskanzler oder eine Bundeskanzlerin mit Kanzlermehrheit zu wählen, kommt der Bundespräsident ins Spiel: Er kann den Kandidaten mit den meisten Stimmen als Minderheitenkanzler ernennen oder den Bundestag auflösen (Art. 63 GG).

Gleichzeitig mit der Festlegung der Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag wurde seine Position auch innerhalb der Regierung gestärkt. Dass der Kanzler „die Richtlinien der Politik“ bestimmt, stand zwar schon in der WRV, hatte aber damals kaum Wirkung. Erst der Parlamentarische Rat führte das Kanzlerprinzip in die deutsche Verfassungsgeschichte ein. Nach dem Grundgesetz wird nur der Kanzler vom Parlament gewählt und entscheidet selbständig über die Ernennung und Entlassung seiner Minister. Ob der Bundespräsident in Einzelfällen eine Ernennung oder Entlassung verweigern kann, ist verfassungsrechtlich umstritten, würde aber dem Grundgedanken der Verfassungskonstruktion widersprechen. Ein Misstrauensvotum kann sich nur gegen den Bundeskanzler richten, nicht gegen einzelne Minister wie nach Art. 54 WRV. Die Vorstellung, allein der Bundeskanzler sei dem Parlament verantwortlich, setzte sich im Parlamentarischen Rat ebenfalls erst nach langen Beratungen durch. Bis zum Januar 1949 enthielt der Entwurf des Grundgesetzes die Bestimmung: „Die Bundesminister bedürfen zum Antritt ihres Amtes des Vertrauens des Bundestags.“ Als diese Bestimmung gestrichen wurde, er-

¹ Vgl. Karlheinz Nclauß, *Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945–1949*, Paderborn 1998, S. 187 ff.; Friedrich Karl Fromme, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz*, Tübingen 1962, S. 75 ff.

klärte Carlo Schmid (SPD), Vorsitzender des Hauptausschusses: „Das stärkt die Stellung des Bundeskanzlers enorm. Das macht ihn in einem ganz anderen Umfang zum Herrn der Regierung, als er es nach unseren bisherigen Vorstellungen gewesen ist.“¹²

Neu war auch die 1948/49 gefundene Regelung für die Abwahl des Bundeskanzlers: Das konstruktive Misstrauensvotum ist die bekannteste Reformbestimmung des Grundgesetzes. Es beruht auf dem Gedanken, das Misstrauensvotum gegen die amtierende Regierung unlösbar mit der Wahl eines neuen Regierungschefs zu verbinden. Nach der WRV musste die Reichsregierung nach einem Misstrauensvotum des Reichstags zurücktreten, auch wenn die für dieses Votum stimmenden Fraktionen selbst nicht in der Lage oder Willens waren, eine neue Regierung zu bilden. Bereits damals gab es mehrere Vorschläge, diesen unbefriedigenden Zustand zu ändern. Dem Grundgesetz am nächsten kam der Gedanke Ernst Fraenkels, weil er das Misstrauensvotum an die Bedingung knüpfte, dem Reichspräsidenten sei gleichzeitig ein neuer Ministerpräsident zur Ernennung vorzuschlagen.¹³ Bei den Beratungen der ersten Landesverfassungen nach 1945 folgte man überwiegend noch dem Gedanken des „suspensiven Misstrauensvotums“: Ein Misstrauensvotum des Landtags sollte erst dann wirksam werden, wenn dieser einer neuen Regierung das Vertrauen ausspricht. Der Nachteil dieser Lösung bestand darin, dass zwischen diesen beiden Aktionen nur eine geschäftsführende Regierung vorhanden war. Bei den Beratungen des Herrenchiemseer Konvents kam man im Unterausschuss III auf den Gedanken Ernst Fraenkels zurück: Der Konvent schlug in Art. 90 seines Entwurfs vor, der Bundestag könne dem Kanzler nur dann das Misstrauen aussprechen, wenn er gleichzeitig dem Bundespräsidenten einen Nachfolger für das höchste Regierungsamt benennt.¹⁴

¹² Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 409 (8.1.1949); vgl. Karlheinz Nclauß, *Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Paderborn 2004, S. 71 f.

¹³ Vgl. Ernst Fraenkel, *Gesammelte Schriften*. Bd. 1. *Recht und Politik in der Weimarer Republik*, hrsg. von Hubertus Buchstein, Baden-Baden 1999, S. 523.

¹⁴ Vgl. *Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle*, Bd. 2: *Der Verfassungskonvent auf*

Im Parlamentarischen Rat legte man fest, dass ein Misstrauensvotum nur mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestags beschlossen werden kann. Man hielt aber noch an der Konstruktion fest, das Parlament müsse in diesem Fall dem Bundespräsidenten einen Kanzlernachfolger „benennen“. Zur zweiten Lesung des Grundgesetzes im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rats schlug jedoch der Allgemeine Redaktionsausschuss die Formulierung vor, in der die Wahl des neuen mit der Entlassung des alten Kanzlers verbunden wurde: „Der Bundeskanzler ist vom Bundespräsidenten zu entlassen, wenn ihm der Bundestag durch Wahl eines neuen Bundeskanzlers mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder das Misstrauen ausspricht.“¹⁵ Dieser Gedanke setzte sich erst zum Schluss der Grundgesetzberatungen durch: Nachdem der Hauptausschuss das konstruktive Misstrauensvotum in einer leicht veränderten Formulierung am 9. Februar 1949 mit 17:1 Stimmen angenommen hatte, wurde der spätere Artikel 67 GG im Plenum nicht mehr geändert.¹⁶

Den Mitgliedern des Parlamentarischen Rats war bewusst, dass das konstruktive Misstrauensvotum zwar den Bestand einer Regierung verlängern, aber die parlamentarische Mehrheit nicht ersetzen konnte. Außerdem besteht nach den Regeln für die Kanzlerwahl die Möglichkeit, dass eine Regierung bereits als Minderheitsregierung gebildet wird. Diese Einsicht führte zur Aufnahme der Vertrauensfrage ins Grundgesetz: Falls der Verlust seiner Mehrheit droht, kann der Bundeskanzler im Bundestag die Vertrauensfrage stellen und diese gegebenenfalls mit einer Gesetzesvorlage verbinden. Lehnt der Bundestag ab, stehen dem Kanzler zwei Möglichkeiten offen. Er kann dem Bundespräsidenten entweder Neuwahlen vorschlagen (Art. 68 GG) oder den Gesetzgebungsnotstand nach Art. 81 GG beantragen. Dieser zweite Weg wurde bisher noch nicht beschriftet.

Herrenchiemsee, bearbeitet von Peter Bucher, Boppart am Rhein 1981, S. 282, S. 366, S. 369 und S. 406.

¹⁵ Über die Beratungen des Allgemeinen Redaktionsausschusses gibt es keine Aufzeichnungen. Er tagte zu jener Zeit in der Besetzung Heinrich von Brentano (CDU), Georg August Zinn (SPD) und Thomas Dehler (FDP). Begründet wurde der Vorschlag im Hauptausschuss von Dehler.

¹⁶ Vgl. *Parlamentarischer Rat (Anm. 2)*, S. 413 und S. 643 f. (8.1. und 9.2.1949).

ten. Er sieht eine Notgesetzgebung vor, die dem Bundeskanzler mit Unterstützung des Präsidenten ermöglicht, für eine Zeit von sechs Monaten Gesetze vom Bundesrat statt vom Bundestag beschließen zu lassen.

Mit der Kanzlerwahl durch das Parlament, der herausgehobenen Position des Bundeskanzlers in der Regierung, dem konstruktiven Misstrauensvotum und der Vertrauensfrage legte der Parlamentarische Rat ein in sich schlüssiges Konzept der Regierungsarchitektur fest, das sich bis über die Wiedervereinigung hinaus bewährt hat. Vor allem das konstruktive Misstrauensvotum wurde als geniale Lösung interpretiert und als Exportartikel in mehrere Verfassungen übernommen. Die spanische, die belgische und die ungarische Verfassung sehen zum Beispiel vor, dass der Ministerpräsident nur mit der Wahl eines Nachfolgers gestürzt werden kann. Im Vergleich zur WRV verlagert das Grundgesetz wichtige Kompetenzen vom Präsidentenamt auf die Regierung und den Bundeskanzler. Während man das Weimarer Regierungssystem als „Semipräsidentialismus“¹⁷ bezeichnen kann, beschreibt das Grundgesetz eine parlamentarische Regierungsform, in der das Parlament durch Verfassungsbestimmungen wie das konstruktive Misstrauensvotum zu verantwortlicher Politik angehalten werden soll.

Die Position der Regierung und insbesondere des Bundeskanzlers wurde durch einen fünften Machtfaktor gestärkt, der im Grundgesetz nur angedeutet wird: die so genannte Organisationsgewalt. Nach dem Text der WRV blieb offen, wer befugt ist, Ministerien und Reichsbehörden zu errichten sowie deren Aufgabenbereich festzulegen. Nach den Regeln der Geschäftsordnungen lag diese Kompetenz aber eindeutig beim Reichspräsidenten, der hiervon ausgiebig Gebrauch machte.¹⁸ Im Parlamentarischen Rat übertrug man die „Einrichtung der Behörden“ frühzeitig der Bundesregierung, schrieb allerdings zunächst die Zustimmung des Bundesrats vor. Erst in der Endphase der Grundgesetzberatungen wurde auf Initiative der Sozialdemokraten die Zustimmungspflicht der Länderkammer aus dem späteren Art. 86 GG ge-

strichen.¹⁹ Ob sich diese Verfassungsbestimmung nur auf ausführende Verwaltungsbehörden oder auch auf die Organisation der Bundesregierung selbst bezog, blieb zunächst offen. Konrad Adenauer okkupierte jedenfalls die Organisationsgewalt, indem er am 16. September 1949, einen Tag nach seiner Wahl zum Bundeskanzler und vier Tage vor der ersten Sitzung der Bundesregierung, die Einrichtung des Bundeskanzleramts verfügte. Die Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951 sorgte in dieser Frage für Klarheit. Sie übertrug die Festlegung der Geschäftsbereiche der Ministerien dem Bundeskanzler.¹⁰

Der Parlamentarische Rat war kein Expertengremium, das bestrebt war, die bestmögliche Verfassung zu konstruieren, sondern ein politisches Vorparlament. Seine Mitglieder kamen größtenteils aus den Parteien der Weimarer Republik und waren 1948 bereits wieder seit mehreren Jahren in Landesparlamenten, Landesregierungen oder in Gremien der Besatzungszonen politisch aktiv. Die im Grundgesetz festgelegte Stellung der Regierung und ihr Verhältnis zum Parlament entsprach weitgehend dem Vorbild Großbritanniens und kann als Mehrheitsdemokratie bezeichnet werden. Wenn man die in der Urfassung des Grundgesetzes bereits enthaltenen umfangreichen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes hinzunimmt, kann man von einer „sozialen Mehrheitsdemokratie“ sprechen. Nach dieser Demokratiekonzeption sollten Parlamentsmehrheit und Regierung einen möglichst breiten Spielraum zur Gestaltung des sozialen und wirtschaftlichen Lebens besitzen. Dies rief naturgemäß die Vertreter von machterteilenden Demokratievorstellungen auf den Plan. Sie warnten vor „Parlamentsabsolutismus“ und legten Wert auf eine zweite Kammer, die ein Gegengewicht zum direkt gewählten Bundestag bilden sollte. Die Auseinandersetzungen im Parlamentarischen Rat über das Bundesrats- oder Senatsprinzip sowie über den Umfang der Zustimmungsgesetze zeigen, wie sich in diesem Bereich konstitutionell demokratische

¹⁷ Der Begriff bezieht sich ursprünglich auf die fünfte Französische Republik; vgl. Maurice Duverger, *Les régimes semiprésidentiels*, Paris 1986.

¹⁸ Vgl. F. K. Fromme (Anm. 1), S. 144.

¹⁹ Vgl. Parlamentarischer Rat (Anm. 2), S. 190f. und S. 756 (13. 12. 1948 und 5. 5. 1949).

¹⁰ Vgl. F. K. Fromme (Anm. 1), S. 145; Thomas Knoll, *Das Bonner Bundeskanzleramt. Organisation und Funktion von 1949–1999*, Wiesbaden 2004, S. 48 und S. 81.

Vorstellungen durchsetzten. Ein zweites Gegengewicht zur parlamentarischen Mehrheitsregierung bildet das Bundesverfassungsgericht, über dessen Einrichtung allerdings weitgehender Konsens bestand. Auf diese Weise wurden der Regierung und ihrer Parlamentsmehrheit zwei „Vetospiele“ beigegeben, die dem parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik ihre spezifische Ausprägung gaben und gleichzeitig seine Grenzen aufzeigten.¹¹

Erfolgreiches Regieren durch Verfassungsbestimmungen?

Selbst wenn Verfassungsbestimmungen überzeugend formuliert sind, müssen sie ihren Wert in der politischen Praxis unter Beweis stellen. Die zeitgeschichtliche Erfahrung der vergangenen 60 Jahre hat bewiesen, dass das Grundgesetz tatsächlich besser konstruiert ist als die WRV. Die Bestimmungen des Grundgesetzes, mit deren Hilfe der Parlamentarische Rat die Position der Regierung stärken wollte, erwiesen sich als wirksam, denn Kanzlerwahl und Regierungsbildung verliefen bisher problemlos. Die Fraktionen des Bundestags gaben nach den Bundestagswahlen deutlich zu erkennen, welche Regierungskoalition gebildet und wer zum Bundeskanzler gewählt werden sollte. Angesichts der klaren politischen Verhältnisse wurde das Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten für den ersten Wahlgang zur Formalität. Obwohl die Mehrheiten oft knapp waren, erreichte der von den künftigen Regierungsfractionen unterstützte Kandidat immer auf Anhieb die „Kanzlermehrheit“. Der Bundespräsident stand deshalb bisher nie vor der Entscheidung, ob er einen Kanzler ohne Mehrheit ernennen oder den Bundestag auflösen sollte.

Diese Klarheit bestand nicht nur unmittelbar nach den Bundestagswahlen. Auch Koalitionswechsel während der Legislaturperiode (die Bildung der Großen Koalition 1966 und der Regierung Kohl 1982) verursachten keine Schwierigkeiten. Entsprechendes galt für das Auswechseln des Kanzlers bei Fortführung der Regierungskoalition (Adenauer zu Erhard und Brandt zu Schmidt). Über ein konstruktives Misstrauensvotum stimmte der Bundestag bisher zweimal ab: Der Ver-

such des CDU-Kanzlerkandidaten Rainer Barzel, Willy Brandt als Bundeskanzler zu ersetzen, scheiterte am 27. April 1972. Das Misstrauensvotum gegen Helmut Schmidt am 1. Oktober 1982 war dagegen erfolgreich. In beiden Fällen erwies sich diese Verfassungskonstruktion als sinnvoll: Barzel hätte nach seiner Wahl keine regierungsfähige Mehrheit gehabt und eine Neuwahl des Bundestags anstreben müssen. Das erfolgreiche Misstrauensvotum gegen Schmidt und die damit verbundene Wahl Helmut Kohls zum Bundeskanzler legitimierte dagegen einen Koalitionswechsel und die Bildung einer neuen Mehrheit.

Die Beispiele für Regierungsbildung und Regierungswechsel lassen deutlich erkennen, welche Bedeutung die Parteien und Fraktionen für das Funktionieren der Verfassungsregeln haben. Über Regierungsverantwortung und Oppositionsrolle entschieden bis 1998 drei Fraktionen des Bundestags: Neben CDU/CSU und SPD spielte die FDP die Rolle des „Mehrheitsbeschaffers“. Sie bildete von 1949 bis 1956 und von 1961 bis 1966 zusammen mit der CDU/CSU, von 1969 bis 1982 mit der SPD und von 1982 bis 1998 erneut mit den Unionsparteien die Bundesregierung. Es gab Ausnahmen von diesem Koalitionsmuster: So regierte zum Beispiel Konrad Adenauer von 1957 bis 1961 mit absoluter Mehrheit, während die im Kabinett noch vertretene Deutsche Partei (DP) zum Anhängsel der CDU geworden war. Im Herbst 1966 verließ die FDP die Regierung Ludwig Erhards und musste anschließend die Regierungszeit der ersten Großen Koalition (1966–1969) auf den Oppositionsbänken verbringen. Eine Änderung der Dreiparteienkonstellation kündigte sich 1983 mit dem Einzug der neuen Partei „Die Grünen“ in den Bundestag an, wurde aber erst mit der Bundestagswahl 1998 für die Regierungsbildung wirksam. Aufgrund des Wahlergebnisses kam es zum ersten vollständigen Regierungswechsel durch Abwahl, der wie alle vorangehenden ohne Komplikationen verlief: Die rot-grüne Koalition Gerhard Schröders trat an die Stelle der christlich-liberalen Regierung Helmut Kohls. Die angeführten Beispiele zeigen, dass die durchdachte Regierungskonstruktion des Grundgesetzes nur erfolgreich sein kann, wenn sie von einem funktionierenden Parteiensystem getragen wird.

¹¹ Vgl. ausführlicher K. Niclauß (Anm. 1), S. 73–109.

Die Führungsrolle des Bundeskanzlers in der Regierung hängt ebenfalls von der Unterstützung ab, die er von den Regierungsparteien erhält. Bei der Auswahl seiner Minister ist er keineswegs frei, sondern muss die Ansprüche seiner Partei und die des Koalitionspartners berücksichtigen. Die stärksten Landesverbände legen Wert auf eine Vertretung im Kabinett. Entsprechendes gilt für Interessengruppen wie den Mittelstand, die Gewerkschaften oder die Landwirtschaft. Ein Kanzler der CDU muss außerdem Regierungsämter für die bayerische CSU bereitstellen. Das Grundgesetz sieht vor, dass der Kanzler einen Minister zu seinem Stellvertreter ernennt. Diese später als „Vizekanzler“ bezeichnete Funktion wird von einem führenden Politiker des kleineren Koalitionspartners wahrgenommen, der gleichzeitig Außenminister ist. Die Konvention, Vizekanzlerschaft und Außenministerium in Personalunion zu besetzen, lässt sich bis auf Willy Brandts Rolle in der ersten Großen Koalition zurückverfolgen.

Einmal als Regierungschef etabliert, kann der Bundeskanzler größeren Einfluss auf die Besetzung der Regierung nehmen als zu Beginn seiner Amtszeit. Besonders deutlich wurde dies am Beispiel des Langzeitkanzlers Kohl, der mehrfach den Chef des Bundeskanzleramts auswechselte, das Umweltministerium einrichtete und mit der Wiedervereinigung im Oktober 1990 fünf Politiker und Politikerinnen aus den neuen Bundesländern zu Ministern für besondere Aufgaben ernannte. Die Organisations- und Personalentscheidungen Schröders nach 1998 verstießen teilweise gegen Konventionen. So erweiterte er nach Absprache mit dem Koalitionspartner das Landwirtschaftsministerium zum Ministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft und ernannte Anfang 2001 mit Renate Künast erstmals eine Landwirtschaftsministerin, die nicht aus dem Interessenbereich der Landwirtschaft kam. Die Zusammenlegung des traditionell gewerkschaftsnahen Arbeitsmit dem Wirtschaftsministerium unter Leitung des „Superministers“ Wolfgang Clement nach der Bundestagswahl 2002 war zwar eine rein sozialdemokratische Angelegenheit, barg aber innerparteilichen Konfliktstoff. Mit Hilfe der Organisationsgewalt und des Vorschlagsrechts für die Minister kann der Bundeskanzler das im Grundgesetz angelegte Kanzlerprinzip verwirklichen. Die wichtigste Bedingung für die Regierungsform der Kanzlerdemokratie bleibt

jedoch die Führungsrolle des Kanzlers in der eigenen Partei. Die Medienpräsenz des Regierungschefs und die Personalisierung der politischen Debatte haben zwar im Fernsehzeitalter an Bedeutung gewonnen, können aber die Unterstützung durch Partei und Fraktion nicht ersetzen.¹²

Die Bestimmungen des Grundgesetzes haben einen bemerkenswerten Beitrag zur Regierungsstabilität geleistet. Die wichtigste Ursache für die lange Amtsdauer der Bundesregierungen und ihre insgesamt effektive Amtsführung war jedoch die Fähigkeit der Parteien, Koalitionen einzugehen und parlamentarische Mehrheiten zu bilden. Selbst das vielgelobte konstruktive Misstrauensvotum führt nur dann zu sinnvollen Ergebnissen, wenn die im Parlament vertretenen Parteien mitspielen. Es kommt nur zustande, wenn sich eine neue Mehrheit auf einen Kanzlerkandidaten und ein gemeinsames Regierungsprogramm einigt. Falls jedoch der amtierende Bundeskanzler nur im Amt bleibt, weil seine Gegner zerstritten sind, ist er zu einer effektiven Führung der Regierungsgeschäfte kaum in der Lage. Seine Regierung verfügt dann zwar über alle Kompetenzen, die das Grundgesetz ihr zuschreibt, ist aber de facto eine geschäftsführende Regierung. Eine Patentlösung für stabile Regierungen bietet das konstruktive Misstrauensvotum deshalb nicht. Es übt aber psychologischen Druck auf die Parlamentarier aus, eine neue Regierungsmehrheit zu bilden, falls der amtierende Kanzler ihre Unterstützung verloren hat. Beim Lob des konstruktiven Misstrauensvotums wird auch häufig übersehen, dass der Bundeskanzler jederzeit zurücktreten und damit seine Regierung in eine geschäftsführende umwandeln kann. Adenauer, Erhard und Brandt wurden weder durch ein Misstrauensvotum gestürzt noch bei einer Bundestagswahl abgewählt, sondern traten unter mehr oder weniger sanftem Druck zugunsten ihrer Nachfolger zurück.

Notwendige Reparaturen und neue Herausforderungen

Das Grundgesetz ist seit 1949 häufig ergänzt und geändert worden. Für die Position der Regierung hatten vor allem die Änderungen

¹² Vgl. ausführlicher ebd., S. 68–100.

der Finanzverfassung und die Erweiterung der Zustimmungsrechte des Bundesrats Bedeutung. Nach den Reformen der ersten Großen Koalition versucht die zweite seit 2005 im Bereich des Föderalismus eine Reform früherer Reformen durchzusetzen. Auch im engeren Bereich der Regierung gibt es Verfassungsprobleme, die sich bis auf den Parlamentarischen Rat zurückverfolgen lassen und mit weniger Aufwand zu lösen sind als der komplizierte Bereich der Bund-Länder-Problematik.

Einige Regeln von 1948/49 haben sich als wenig zweckmäßig erwiesen. Dies gilt vor allem für die Vertrauensfrage nach Art. 68 GG: Diese Verfassungsbestimmung wurde von den Bundeskanzlern auf unterschiedliche Weise genutzt. Helmut Schmidt (1982) und Gerhard Schröder (2001) stellten die Vertrauensfrage, um sicher zu stellen, dass sie auch weiterhin die Unterstützung der Regierungsfractionen besitzen. Willy Brandt, Helmut Kohl und Gerhard Schröder (2005) stellten dagegen die Vertrauensfrage in der Absicht, die Auflösung des Bundestags und Neuwahlen zu erreichen. Dieses Verfahren, vom Bundesverfassungsgericht als „auflösungsorientierte“ Vertrauensfrage bezeichnet, führte zu erheblichen Irritationen bei Verfassungsjuristen, in den Medien und bei den Abgeordneten des Bundestags. Die Oppositionsabgeordneten stimmten in allen Fällen mit „Nein“, weil man dem gegnerischen Kanzler nicht das Vertrauen aussprechen kann. In Wirklichkeit unterstützten sie damit die Absicht des Regierungschefs. Die Verwirrung bei den Abgeordneten der Regierungsfractionen war größer, weil man von ihnen eine Enthaltung bei der Abstimmung erwartete. Sie sollten „ihrem“ Kanzler zwar nicht das Misstrauen aussprechen, aber das Vertrauen verweigern. Bei der „auflösungsorientierten“ Vertrauensfrage findet auf diese Weise ein Wechselspiel falsch gestellter Fragen und falscher Antworten statt: Der Kanzler fragt die Abgeordneten in Wirklichkeit nicht nach ihrem Vertrauen, sondern danach, ob sie bereit sind, den Bundestag aufzulösen und eine vorgezogene Neuwahl zu bestreiten.

Die Lösung des Problems kann nur darin bestehen, die „echte“ Vertrauensfrage von der Auflösungsfrage zu trennen. Art. 68 GG sollte deshalb nur für die „echte“ Vertrauensfrage mit dem möglichen Ausweg des Gesetz-

gebungsnotstands gelten. Außerdem sollte ein neuer Art. 68a eingefügt werden, der so beginnt: „Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, den Bundestag aufzulösen, die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen.“¹³ Der Bundeskanzler könnte damit dem Parlament seine eigentliche politische Absicht zur Entscheidung vorlegen, und die Abgeordneten wären nicht mehr zu einem Votum genötigt, das ihren politischen Überzeugungen widerspricht.

Ein zweites Verfassungsproblem besteht beim Bundesrat und betrifft die Regierung, weil die Länderkammer ein Zustimmungsrecht zu den wichtigsten Gesetzesvorhaben besitzt. Art. 52 GG schreibt vor: „Der Bundesrat fasst seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen.“ Diese Klausel kam erst in der Endphase der Grundgesetzberatungen durch einen Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses in den Verfassungstext und wurde von der CDU (Hermann von Mangoldt) unterstützt.¹⁴ Die Klausel widerspricht der deutschen Verfassungstradition, da die Reichsverfassung von 1871 und die Weimarer Verfassung von 1919 ausdrücklich die einfache Mehrheit im Bundesrat bzw. im Reichsrat vorsahen. Die Abstimmungsregel des Grundgesetzes hat zur Folge, dass Enthaltungen im Bundesrat als Nein-Stimmen gewertet werden. Länderkoalitionen, die mit der regierenden Koalition auf Bundesebene nicht übereinstimmen, legen in ihren Koalitionsverträgen in der Regel fest, sich bei kontroversen Fragen im Bundesrat der Stimme zu enthalten. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass eine Regierungsfraction im Land gegen die Bundespolitik der eigenen Partei stimmt. Diese Praxis erhöht die Blockademöglichkeit des Bundesrats erheblich. Falls in der gegenwärtigen Konstellation alle Oppositionsparteien des Bundestags in den Ländern auf Stimmenthaltung drängen würden, hätte selbst die Große Koalition im Bundesrat keine Mehrheit mehr. Der Vor-

¹³ Textvorschlag bei Karlheinz Nicolauß, *Echte und auflösungsorientierte Vertrauensfrage. Eine Replik*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, (2007) 3, S. 667 f.

¹⁴ Vgl. Interfraktionelle Besprechung vom 3. 5. 1949, in: *Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle*, Bd. 11: *Interfraktionelle Besprechungen*, bearbeitet von Michael F. Feldkamp, München 1997, S. 236.

schlag, dass der Bundesrat in Zukunft mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet, ist deshalb sinnvoll, wenn er auch zuletzt etwas unglücklich mit der Abstimmung über das BKA-Gesetz verknüpft wurde.

Die Vorschrift der einfachen Mehrheit kann aber nicht alle Abstimmungsprobleme lösen, weil das Grundgesetz noch eine zweite Regel zur Abstimmung im Bundesrat enthält. Nach Art. 51 Abs. 3 GG können die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden. Diese Klausel war bereits im Vorschlag des Konvents von Herrenchiemsee enthalten und entspricht der deutschen Verfassungstradition. Ob sie allerdings mit der Rolle des Bundesrats im Gesetzgebungsprozess übereinstimmt, ist fraglich. Auch im modernen Parteienstaat besteht zwar bei politischen Entscheidungen gelegentlich ein eindeutig definiertes Landesinteresse. Zu vielen Bundesgesetzen, die dem Bundesrat vorliegen, haben die Partner der Länderkoalitionen aber unterschiedliche Meinungen, die sich aus den bundespolitischen Positionen der Parteien ergeben. Deswegen wäre es sinnvoll, die Aufteilung der Bundesratsstimmen zuzulassen. Die kleineren Koalitionspartner in den Ländern könnten sich in den Koalitionsverträgen einen Stimmenanteil sichern, statt Enthaltung und damit ein negatives Votum zu vereinbaren. Die doppelte Änderung des Stimmverfahrens würde die sachorientierten Entscheidungen im Bundesrat fördern und den Einfluss parteitaktischer Überlegungen reduzieren.

Die größte Herausforderung für die Regierungskonstruktion des Grundgesetzes ergibt sich aus dem Wandel des Parteiensystems, das bisher die Grundlage für effektives Regieren bildete. Die Erweiterung vom Drei- zum Vierparteiensystem durch den Erfolg der Grünen und die Konsequenzen für die Regierungsbildung von 1998 wurden bereits erwähnt. Die Ausdifferenzierung war aber zu diesem Zeitpunkt bereits weiter vorangeschritten: Die aus der SED hervorgegangene PDS zog 1990 mit 17 Abgeordneten in den Bundestag ein. Trotz eines Rückschlags im Jahre 2002 erreichte sie 2005 unter der neuen Bezeichnung „Die Linke“ wieder Fraktionsstärke und erweiterte den Kreis der Bundestagsparteien wohl dauerhaft auf fünf, wenn man CDU und CSU als politische Einheit betrachtet. Für die Bildung und den Bestand der Bundesregierungen blieb diese Erweite-

rung zunächst ohne Konsequenzen, da sich bis zum Wahlkampf des Jahres 2005 die „Koalitionspaare“ SPD und Grüne sowie CDU/CSU und FDP gegenüberstanden. Das Wahlergebnis vom 18. September 2005 führte aber zu einer neuen Situation: Keines der Lager erreichte die zur Regierungsbildung notwendige Mehrheit, weil sich „Die Linke“ mit ihren 54 Abgeordneten zwischen beide schob.

Die Situation im Fünfparteienparlament wurde außerdem durch grundsätzliche und situationsbedingte Festlegungen erschwert: Alle Parteien lehnten nach der Bundestagswahl von 2005 eine Koalition mit der Linkspartei ab, die ihrerseits auch nicht zur Regierungsbeteiligung bereit war. Die rechnerisch möglichen Dreierkoalitionen schieden als Alternative ebenfalls aus: Die FDP sprach sich gegen eine „Ampelkoalition“ mit der SPD und den Grünen aus; Grüne und FDP lehnten eine gemeinsame Regierung mit den Unionsparteien, die so genannte „Jamaika-Koalition“, ab. Auf diese Weise blieb die Große Koalition als einzige Möglichkeit, eine regierungsfähige Mehrheit im Bundestag zu erreichen. Während vor 1966 die SPD und Teile der CDU/CSU zielstrebig das große Bündnis anstrebten, ergab sich die Große Koalition von 2005 aus dem Wahlergebnis und aus dem begrenzten Manövrierraum der Parteien.

Prognosen über die Regierungsfähigkeit der Parteien sind mit Fragezeichen zu versehen, weil sie sich nur auf die Verlängerung zuletzt erkennbarer Trends stützen können. Deutlich wird ein Abschmelzen der beiden großen Volksparteien CDU/CSU und SPD. Sie erreichten Mitte der 1970er Jahre noch über 90 Prozent der Zweitstimmen; bei der Bundestagswahl vom September 2005 lag ihr Zweitstimmenanteil unter 70 Prozent. Falls sich diese Tendenz nicht umkehrt, bestehen für die kleineren Parteien gute Wahlaussichten. Ob nach der Bundestagswahl 2009 erneut eine kleine Koalition zu zweit gebildet werden kann, ist kaum mehr als eine durch aktuelle Umfragen gestützte Spekulation. Realistischer scheint es, wenn sich alle Parteien auf Dreierbündnisse einstellen. Möglicherweise erzwingt die Finanz- und Wirtschaftskrise aber die Fortsetzung der Großen Koalition oder einer noch breiteren Regierungsmehrheit.

Helmut Vogt

Der Parlamentarische Rat in Bonn

Was war das für ein Ort, an dem sich am 1. September 1948 die Verfasser des Grundgesetzes nach nur kurzer Frist zusammenfanden? War Bonn tatsächlich, wie die Stadtspitze damals postulierte, „das Weimar

Helmut Vogt

Dr. phil., geb. 1951; Historiker und Lehrer, Kaiserin-Theophanu-Gymnasium, Kantstraße 3, 51103 Köln. helmutvogt.bonn@web.de

land“? Waren die Bonner Bürgerinnen und Bürger bereit, kurz nach dem Krieg die knappen Ressourcen zu teilen und Privilegien der Untermieter zu tolerieren? Oder haben sie vielmehr, gut zwei Monate nach den Einschnitten der Währungsreform, in dem ausgewählten Kreis gebildeter älterer Herren und ihrem Tross von nicht unerheblicher Größe vornehmlich eine willkommene Einnahmequelle gesehen? Nahmen die Abgeordneten vielleicht während der neun Monate am Rhein ihr Umfeld gar nicht so stark wahr, weil sie nach konzentrierter Tagungsarbeit sofort in die heimatischen Gefilde entschwanden?

Erst am 16. August 1948 wurde die Verständigung der westdeutschen Länderchefs auf Bonn als Tagungsort des Parlamentarischen Rates offiziell. Vorbereitende Sondierungen hatten eine Festlegung auf die Anfang der 1930er Jahre erbaute Pädagogische Akademie unmittelbar am Rhein ergeben, vor allem wegen ihrer „als hervorragende Tagungsstätte bekannten Aula“. Mit der Hochschule wurde schnell eine Vereinbarung erzielt: Gegen das Zugeständnis einer Verschiebung des Semesterbeginns erhielt die Akademie eine kostenlose Renovierung wichtiger Gebäudeteile. Räume wurden frisch gestrichen, Decken verputzt, fehlende Verglasungen ergänzt („damit die Bretterverschalungen an den Fenstern verschwinden“). Die Beleuchtung des Hauses erfuhr eine Überholung, in den Arbeitszimmern des Präsidenten

und seines Stellvertreters brachte man Tapeten an. In nur wenigen Tagen nahm der künftige Plenarsaal des Parlamentarischen Rates Gestalt an: Präsidentensitz und Rednerpult wurden installiert, die Wand gegenüber der Fensterfront mit Gobelins aus städtischem Besitz aufgelockert. Eine gründliche Renovierung erfuhr der Mensaraum der Lehramtsstudenten. Als „gutes Restaurant mit erstklassiger Bedienung“ wurde das wochentags für die Abgeordneten und ihre Gäste reservierte Kasino dem Hotel La Roche angegliedert.

Neben der Zielgruppe der Parlamentarier galt die besondere Fürsorge des 1946 gegründeten Landes Nordrhein-Westfalen den Ministerpräsidenten. Ihr gemeinsames Büro in Wiesbaden erhielt eine Außenstelle in Bad Godesberg, von wo aus die Arbeit des Parlamentarischen Rates verfolgt wurde und die Länderchefs schnell und umfassend informiert werden konnten. Zu ihrer Unterbringung anlässlich der Eröffnungsfeierlichkeiten wurde das Hotel Königshof, auch nach schweren Kriegszerstörungen mit stark verkleinerter Kapazität noch das beste Haus am Platz, „restlos geräumt“; für ihr „Gefolge (wurden) hervorragende Privatquartiere in unmittelbarer Nähe“ gefunden. Verpflegt wurden alle im Königshof, der zu diesem Zweck vom Ernährungsamt Sonderzuweisungen von Lebensmitteln durch das Land Nordrhein-Westfalen erhielt. Schon bei der Ankunft musste im Hotel alles perfekt vorbereitet sein. Schließlich hatten die „Herren (. . .) ja eine lange Fahrt hinter sich“: Bohnenkaffee und Rauchwaren sowie ein kleiner Imbiss standen für sie bereit.¹

Ein schweres Handicap war im Herbst 1949 die schlechte Erreichbarkeit des Tagungsorts. Die einzige Rheinbrücke war im März 1945 während des Rückzugs der Wehrmacht gesprengt worden; ihr Neubau zog sich bis in den November 1949 hin, sodass Fähren die

¹ Vgl. Otto Schumacher-Hellmold, Wenn es die PÄDA nicht gegeben hätte. Der Parlamentarische Rat tagt in Bonn – und Bonn wird Hauptstadt, in: Rudolf Pörtner (Hrsg.), Kinderjahre der Bundesrepublik. Von der Trümmerzeit zum Wirtschaftswunder, Düsseldorf 1989, S. 16–47, bes. S. 25; Bonn 1945–1950. Fünf Jahre Stadtverwaltung, Bonn 1951, S. 30; Stadtarchiv Bonn (StAB) SN 172/23, N 80/26; vgl. auch Dietrich Höroldt, 25 Jahre Bundeshauptstadt Bonn. Eine Dokumentation, in: Bonner Geschichtsblätter, 26 (1974), S. 9–131, bes. S. 26 f.

Verbindung zwischen beiden Ufern aufrecht-erhielten – solange nicht Nebel, Eisgang, Hoch- oder Niedrigwasser ihren Betrieb behinderten. Unter diesen Umständen waren zumindest die vorhandenen zehn Zufahrtsstraßen zur Tagungsstätte schleunigst „in einen ordentlichen Zustand zu versetzen“. Auch für den ruhenden Verkehr, die sichere Unterbringung der wertvollen Automobile, war gesorgt. Eine überdachte und abgeschlossene Abstellgelegenheit für 80 Kraftfahrzeuge mieteten die Organisatoren auf dem Gelände der Karosseriefabrik Miesen. Hier befand sich ebenfalls eine von der Landesregierung betriebene Tankstelle und ein Aufenthaltsraum für die Fahrer der Abgeordneten, ihrer Fraktionen oder der hochrangigen Besucher aus den Hauptstädten der Länder.

Vieles deutet darauf hin, dass die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, obwohl sie über Freifahrkarten für die Eisenbahn verfügten, das bequeme Automobil allen anderen Transportmitteln vorzogen. Für die zahlreichen Fahrer hatte die Stadtverwaltung zunächst den siebenstöckigen Windeck-Bunker unmittelbar neben dem Stadthaus vorgesehen, ja regelrecht angepriesen („saubere Betten mit weißer Wäsche“, „Einzelkojen“, Gelegenheit zum Kinobesuch). Mit 50 Pfennigen Übernachtungspreis sei eine „bessere und billigere Gelegenheit kaum zu finden“.¹² Die Politiker haben ihren Chauffeuren dann doch etwas besseres gegönnt: Die Fahrer der SPD-Fraktion z. B. wohnten für 2,50 bis 3 DM privat oder im Doppelzimmer für 5 DM pro Nacht.

Konstituierung

Am 21. August 1948 teilte die Landesregierung Nordrhein-Westfalens den 1. September als Datum der Arbeitsaufnahme des Parlamentarischen Rates in Bonn mit. Als Ort für die feierliche Auftaktveranstaltung erschien der Lichthof des zoologischen Museums Koenig geeignet zu sein. 500 gepolsterte Stühle wurden schnell gemietet. Auch die vor dem Gebäude zu hissenden Länderflaggen waren vor Ort nicht vorhanden. Einige gelangten auf dem Postweg nach Bonn, weitere wurden Lo-

¹² Kommissionsbericht über den Haushaltsentwurf für die Zeit 1. 9.–31. 12. 1948, Hauptstaatsarchiv Düsseldorf (HStAD) NW 53–742; Prüfbericht Landesrechnungshof NRW 13. 10. 1952, StAB, SN 172/23.

komotivführern mitgegeben, der Rest in der örtlichen Fahnenfabrik hergestellt.¹³ Mit Rücksicht auf den ungewohnt starken Autoverkehr fiel am 1. September zwischen 11 Uhr und 15.30 Uhr der Straßenbahnverkehr zwischen Markt und Gronau aus.

Prominent vorne in der Mitte des Saals platziert saßen die künftigen Verfasser des Grundgesetzes, umrahmt von zahlreichen Ehrengästen, unter ihnen alle Länderchefs, die Spitzen der Zweizonenverwaltung (Bizone) und alliierte Vertreter (nicht aber die drei Militärgouverneure), als NRW-Ministerpräsident Karl Arnold – Repräsentant des Gastgeberlandes – und sein hessischer Amtskollege Christian Stock als Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz ihre Ansprachen hielten. Um 15 Uhr begann in der nur wenige hundert Meter entfernten Pädagogischen Akademie die feierliche Eröffnungssitzung des Parlamentarischen Rates, auf der Konrad Adenauer zum Präsidenten gewählt wurde. Für den Abendempfang hatte man sich die Bad Godesberger Redoute ausgeliehen. Es bedurfte der Unterstützung des britischen Stadtkommandanten Oberst Edward Brown und des Hinweises auf die Großzügigkeit, mit der die Franzosen den Ministerpräsidenten vom 8. bis 10. Juli „ihr“ Hotel Rittersturz abgetreten hatten, um die belgische Besatzung zur Überlassung des unzerstörten Palais zu überreden.¹⁴

Eine kritische Presse berichtete positiv. Selbst der „Spiegel“ verzichtete auf Häme: „Der Tagungssaal in der Pädagogischen Akademie gibt ein Äußerstes an Licht, Klarheit und Zweckmäßigkeit her. Die rechte Seitenwand ist ein einziges großes Fenster mit Blick zum Rhein.“ Und die „vornehme und freizügige Atmosphäre des Hauses“ schien „auf die Abgeordneten überzugehen“: Die verfassunggebende Versammlung machte den „zuverlässigsten Eindruck seit Kriegsende“. Das Urteil, alles sei „mustergültig und unauffällig organisiert“,¹⁵ lässt unerwähnt, welche erhebliche Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz der Veranstaltung, ihrer Teilnehmer und ihrer Be-

¹³ Vgl. Klaus Dreher, Ein Kampf um Bonn, München 1979, S. 46.

¹⁴ StAB, SN 172/23, N 80/26; vgl. Michel F. Feldkamp, Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen 1998, S. 53.

¹⁵ Zur Geschäftsordnung, in: Der Spiegel vom 4. 9. 1948, S. 3.

sucher getroffen worden waren. Ausgewählte Polizeibeamte, „die in jeder Weise, in Bezug auf äußere Haltung und Figur, auf geistige Elastizität, Pflichtbewusstsein und Höflichkeit“ den besonderen Anforderungen gewachsen sein mussten, übernahmen den Personen- und Objektschutz. Zu beiden Seiten des Eingangs zum Tagungsgebäude wurden Ehrenposten aufgestellt. Hausposten forderten in der Pädagogischen Akademie die Eintretenden höflich dazu auf, ihre Ausweise bereitzuhalten. Für nächtliche Streifengänge im Haus oder in der Umgebung des Gebäudes wurden Dienstpistolen ausgegeben.¹⁶

Einrichtung auf Zeit

In der Vorbereitungsphase war die für die Arbeit am Grundgesetz benötigte Zeit größtenteils unterschätzt worden: Besonders optimistisch hatte sich Carlo Schmid mit seiner Hoffnung gezeigt, die Beratungen würden in spätestens zwei Monaten beendet sein. Theodor Heuss wollte am 4. November 1948 in Freiburg im Breisgau eine Rede halten und sagte zu, „in der Erwartung, dass Bonn dann erledigt ist“. „Anfang November seien die Dinge hier geregelt“, hatte er geglaubt, als er beim Rektor der TH Stuttgart um Verschiebung seiner Lehrveranstaltungen nachsuchte. Kurz vor Weihnachten musste er sie reumütig absagen: „Entweder soll ein Parlamentarier nicht Vorlesungen ankündigen, oder es soll ein Professor kein Parlamentarieramt übernehmen.“

„Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates“, urteilt Schmid in der Rückschau, „konnten mit den Arbeitsbedingungen in Bonn nicht sehr zufrieden sein. (...) Für jede Fraktion stand ein Klassenzimmer zur Verfügung; Büros für die einzelnen Abgeordneten gab es nicht, ebenso wenig einen wissenschaftlichen Apparat oder wissenschaftlich ausgebildete Assistenten für die Fraktionen. Ohne die Verwaltungsbeamten, welche diejenigen Landesminister, die dem Parlamentarischen Rat angehörten, zu ihrer und zur Unterstützung der Ausschüsse einsetzen, hätte der Parlamentarische Rat seine Arbeit nicht in so kurzer Zeit durchführen können.“ Ihm

¹⁶ Vgl. Sonderbefehl für den polizeilichen Einsatz anlässlich der Tagung des Parlamentarischen Rates in Bonn (hektographiert) vom 26. 8. 1948, StAB N 80/26.

selbst als Vorsitzenden des Hauptausschusses standen ein „altgedienter Parteisekretär aus der Provinz“ und eine Sekretärin zur Verfügung.¹⁷

Für die anderen Ausschussvorsitzenden und die drei Mitglieder des Redaktionsausschusses hatten sich kleine Dachzimmer mit schrägen Wänden gefunden. Als Beispiel für die von Schmid erwähnten Abgeordneten mit eigenem Apparat ist Fritz Eberhard (SPD) zu nennen; dem württembergisch-badischen Staatssekretär ging das von ihm geleitete „Deutsche Büro für Friedensfragen“ auch für die Arbeit in Bonn zur Hand. Sein Landsmann Theophil Kaufmann indes schaute neidisch auf die bayerische Vertretung in Bonn („dort arbeitet eine komplette Kanzlei“). Heuss dagegen scheint mehr belastet zu haben, dass zu Hause in Stuttgart die Arbeit liegen blieb. Als auch noch seine Sekretärin erkrankte, waren für ihn „die Aufenthalte in der Heimat eine elende Schinderei“. Sein Fazit: „Die politische Verantwortung hat mich versklavt (...), Berufs- und Privatleben gehen darüber flöten.“¹⁸

Mit 350 DM monatlich, dazu 30 DM Tagegeld für jeden Sitzungstag, wurden die Schöpfer der Verfassung nicht gerade üppig besoldet. Gegenüber Vertretern der Länderfinanzministerien führten sie am 19. Oktober 1948 ins Feld, „die hohen örtlichen Kosten für Wohnung, Verpflegung und dergleichen in Bonn“ hätten „auch die Bemessung der Sätze für die Aufwandsentschädigungen maßgeblich bestimmt“. Heuss war sich vier Tage nach Sitzungsbeginn noch nicht sicher, ob das Geld für teure Autofahrten ausreichen würde: „Ob Bonn immer mit dem Wagen gemacht wird, ist noch offen: Es kommt auf die

¹⁷ Theodor Heuss am 4. 9. 1948, in: Ernst Wolfgang Becker (Hrsg. u. Bearb.), Theodor Heuss. Erzieher zur Demokratie. Briefe 1945–1949, München 2007, Nr. 145 (S. 402); 17. 12. 1949, Nr. 167 (S. 444 f.). Vgl. auch Petra Weber, Carlo Schmid 1896–1979. Eine Biographie, München 1996, S. 351, S. 354.

¹⁸ Jürgen Michael Schulz, „Bonn braucht sein Licht nicht unter den Scheffel zu stellen“. Fritz Eberhards Arbeit im Parlamentarischen Rat, in: Bernd Söseemann (Hrsg.), Fritz Eberhard. Rückblicke auf Biographie und Werk (Beiträge zur Kommunikationsgeschichte 9), Stuttgart 2001, S. 213–237, bes. S. 218; Peter Jakob Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1983, S. 295; Heuss am 22. 12. 1948, in: Briefe (Anm. 7), Nr. 170 (S. 448); 1. 4. 1949, Nr. 193 (S. 482); 30. 4. 1949, Nr. 199 (S. 493).

Diäten an.“⁹ Ein weiteres Indiz für finanzielle Engpässe war, dass vor der am Tagungsort eingerichteten Kasse bereits kurze Zeit nach Sitzungsbeginn die ersten Abgeordneten gesichtet wurden. Aus diesem Kreis kamen vermutlich die immer wieder geäußerten Klagen über angebliche Wuchermieten in der Universitätsstadt.

Die wenigen guten Hotels in Bonn waren in der Tat nicht billig, und so hat sich die Mehrzahl der Abgeordneten sehr bald ein preisgünstiges möbliertes Zimmer gesucht, meist in den unzerstörten bürgerlichen Vierteln der Stadt, seltener auch im benachbarten Bad Godesberg. Nach Ausweis der überlieferten Quartierlisten¹⁰ wohnten jeweils 40 bis 45 Abgeordnete privat. Einige waren zwischenzeitlich in ein Hotel oder eine Pension umgezogen, andere hatten eine solche Unterkunft gegen ein möbliertes Verhältnis eingetauscht, mindestens sechs Mitglieder des Parlamentarischen Rates hatten ihr Privatquartier bis zum Frühjahr 1949 einmal gewechselt. Ausgesprochen konspirativ gaben sich die kommunistischen Verfassungsväter. Bis zu seinem Ausscheiden am 6. Oktober 1948 gab Hugo Paul als Kontaktadresse die Landesleitung seiner Partei in Düsseldorf an. Auch Nachfolger Heinz Renner sowie der Abgeordnete Max Reimann wollten in Bonn anonym bleiben. „Keine Bonner Adresse. Zu erreichen über KPD-Parteivorstand Frankfurt“, heißt es in den Übersichten.

Die Suche nach Gründen für den unvorhergesehen langen Weg zum Grundgesetz beschränkt sich meist auf politische Ursachen und ignoriert das Ausmaß, in dem der Parlamentarische Rat konstruktionsbedingt eben ein Teilzeitparlament war. „Sämtliche Mitglieder des Parlamentarischen Rates hatten auch zu Hause Berufspflichten zu erfüllen“, vermerkte ein später ausgefertigter Rechenschaftsbericht zu diesem heiklen Thema.¹¹ Allein zwölf Abgeordnete waren gleichzeitig Mitglieder einer Landesregierung. Um ihnen allen die Erfüllung politischer, parlamentari-

scher oder allgemein-beruflicher Aufgaben möglich zu machen, erfuhr das Wochenende eine erhebliche Verlängerung. Eine ungefähre Vorstellung von der Anwesenheit am Tagungsort bieten – auch wenn im September 1948 sicherlich vieles erst anlief – die Mietaufstellungen für die privat untergebrachten Abgeordneten. Die Mehrzahl von ihnen erreichte gerade einmal die vereinbarte Mindestquote von 15 Übernachtungen oder blieb darunter. Selbst Adenauer war kein gutes Vorbild. Gut zwei Monate nach Konstituierung des Parlamentarischen Rates deutete der Leiter des britischen Verbindungsstabes in Bonn die rastlose Reisetätigkeit des Präsidenten („continual wanderings over the continent“) als mangelndes Interesse an der Verfassungsarbeit. Statt am Rhein Plenarsitzungen zu leiten, verfolge der CDU-Politiker seine eigenen Ziele und versuche, seine Partei für die Wahl zum ersten Bundestag zu positionieren.¹² Die tabellarischen Übersichten über die Frequentierung der Sitzungen in der einschlägigen Akteneidition bestätigen die sehr unterschiedliche Intensität der Teilnahme und die unregelmäßige Anwesenheit der prominenteren Mitglieder.

Allen Seiten einigermaßen gerecht zu werden, wenn auch um den Preis zunehmender körperlicher Erschöpfung, versuchte Theodor Heuss. „Bonn wird ganz interessant werden“, schrieb der am 31. August zum Fraktionschef gewählte FDP-Politiker optimistisch. Doch während er in der Anfangsphase noch recht großzügig seine Verpflichtungen als Verfassungsvater mit seinen sonstigen Aktivitäten zu vereinbaren vermochte, unterwarf er sich später dem Zwang, „für die Entscheidungen und die interfraktionellen Verhandlungen dauernd zur Verfügung stehen“ zu müssen, und spielte auch im württembergischen Landtag nur noch eine Gastrolle. „Ich stecke jetzt fast dauernd in Bonn“, klagte er.¹³

Obwohl Bonner Vermieter und Hoteliers auf eine gewisse Erfahrung im Umgang mit Gästen zurückblicken konnten und die Stadt ja gerade wegen der vergleichsweise ent-

⁹ Aufzeichnung Boldt vom 24. 8. 1949, Bundesarchiv Koblenz (BA) Z 5/3; Heuss 4. 9. 1948, in: Briefe (Anm. 7), Nr. 145 (S. 403).

¹⁰ Umfangreiches Material in: StAB N 80/26 u. SN 172/23.

¹¹ Rechenschaftsbericht vom 7. 3. 1951 über die Tätigkeit und Finanzgebahrung [sic!] des Parlamentarischen Rates, HStAD NW 53–742.

¹² Bericht vom 6. 11. 1948 an Christopher Steel, abgedruckt in: Birgit Ramscheid, Herbert Blankenhorn (1904–1991). Adenauers politischer Berater (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 49), Düsseldorf 2006, S. 101, Anm. 143.

¹³ Theodor Heuss 17. 12. 1948, in: Briefe (Anm. 7), Nr. 167 (S. 445); 22. 1. 1949, Nr. 178 (S. 462).

spannten Unterbringungssituation den Zuschlag als Veranstaltungsort erhalten hatte, kam im Herbst 1948 doch unerwartet viel Konfliktpotential zusammen. Zimmer in erreichbarer Nähe der Tagungsstätte waren knapp. Größer als erwartet stellte sich die Nachfrage durch periodisch anreisende Landespolitiker und den Unterkunftsbedarf der Mitarbeiter dar. Viele Vermieter sind offensichtlich der Versuchung erlegen, nach wirtschaftlich rabenschwarzen Jahren die günstige Marktconstellation auszunutzen. Sieben Wochen nach der Eröffnung des Parlamentarischen Rates sah sich die Stadtverwaltung als Folge zahlreicher Klagen genötigt, den Vermietern noch einmal ins Gewissen zu reden. Schließlich würden die Politiker bis zum Jahresende in Bonn bleiben. Das Argument der Kurzzeitvermietung fiel damit als Rechtfertigung für geforderte Höchstpreise weg. Aber auch die Gäste waren nicht alle Engel: Besonders in der Phase der Erstunterbringung wurde viel mehr reserviert als tatsächlich benutzt und bezahlt.

Privilegien

Die Vorzugsbehandlung der Abgeordneten blieb nicht unbeachtet, und am stärksten manifestierte sich der Unmut unmittelbar nach den Hungerjahren beim Thema Essen: „Man ist chockiert über alles, was den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates das Leben in Bonn angenehm und begehrenswert macht, man kritisiert die Höhe ihrer Diäten und beneidet sie um die Güte der Gaststätte, die nur ihnen zugänglich ist. Dem politischen Spießler leuchtet's nun endlich ein, weshalb sich die Arbeit des parlamentarischen Rats so in die Länge zieht! Er weiß nun, wo seine Steuergroschen bleiben und schimpft auf die Demokratie, die ihm das kostspielige Parlament bescherte.“ Die Privilegierten sahen dies nicht so, einige beschwerten sich ausdrücklich über die hohen Preise in ihrem exklusiven Restaurant.¹⁴

¹⁴ Stimmungsbericht des Oberkreisdirektors Bonn-Land an die Militärregierung 20. 1. 1949, abgedruckt in: Helmut Vogt, Das Bild der „Katastrophengesellschaft“ in den Berichten des Bonner Oberkreisdirektors an die Militärregierung von 1946 bis 1949, in: Manfred van Rey/Norbert Schloßmacher (Hrsg.), Bonn und das Rheinland. Beiträge zur Geschichte und Kultur einer Region. Festschrift Dietrich Höroldt (Veröffentlichungen des Stadtarchivs Bonn 52), Bonn 1992, S. 623–647, Zitat S. 646. Vgl. In diesem hohen Hause, in: Der Spiegel vom 11. 9. 1948, S. 5.

Wiederholt unternahmen städtische Dienststellen Anläufe, die Interessen der eingeschessenen Bewerber am „Brennpunkt des Wohnbedarfs“ Bonn zu verteidigen. Noch existierten 2677 „Notwohnungen“ in Bunkern oder Trümmerhäusern. Doch als das Wohnungsamt das Zimmer eines Fahrers der bayerischen Delegation für einen vorgemerkten Bewerber reklamierte, kam umgehend Widerspruch: Bonn „möge von einer anderweitigen Verwendung des (...) Zimmers wenigstens so lange Abstand nehmen, als der Parlamentarische Rat in Bonn tätig“ war. Wiederholt gingen Besprechungen „bis tief in die Nacht“. Der betreffende Fahrer werde dann „zur Rückfahrt der Herren Abgeordneten“ benötigt. Auch das personell verstärkte Sekretariat setzte außergewöhnliche Arbeitszeiten als Argument zur Verteidigung eroberten Wohnraums ein. Da war es zwei Angestellten „nach längerem Bemühen gelungen, in unmittelbarer Nähe des Parlamentarischen Rates (...) eine angemessene Unterkunft zu finden“. Nun versuchte das Wohnungsamt, „dieses Zimmer zu Gunsten von irgendwelchen Wohnungssuchenden zu beschlagnahmen“. Es wurde „von Seiten des Parlamentarischen Rates gesteigerter Wert darauf gelegt“, das Zimmer für die Sekretariatsangehörigen zu erhalten, „da diese praktisch Tag und Nacht aus dienstlichen Gründen erreichbar sein“ mussten.¹⁵

An der nicht zu übersehenden bayerischen Präsenz am Tagungsort scheinen sich einige Gemüter gerieben zu haben. Kein anderes Bundesland trieb einen solchen Aufwand. Zusätzlich zum gemeinsamen Büro der Ministerpräsidenten in Bad Godesberg unterhielt die Münchener Staatskanzlei eine eigene Dienststelle in Bonn; sie hatte „keinerlei Funktionen gegenüber dem Parlamentarischen Rat“, wie es beschwichtigend hieß, „lediglich die Aufgabe, die bayerischen Abgeordneten zu betreuen“.¹⁶ Untergebracht war sie in der Landwirtschaftskammer, einem der imposantesten unter den unzerstörten Gebäuden im Stadtkreis. Die von Regierungsdirektor Hans Wutzlhofer geleitete Dienststelle stand, ebenso wie seine großzügig bemessenen Repräsentationsräume, den bayerischen Abgeordneten aller Fraktionen offen. Daneben wurde Schreibpersonal vorgehalten, vor allem reichlich Kraftfahrzeuge und Chauffeure für Fahrten zwischen verschiedenen

¹⁵ StAB N 80/26.

¹⁶ Notiz Boldt vom 7. 9. 1948, BA Z 5/5.

Wohn-, Dienst- und Besprechungsorten. Im noblen Ambiente der Poppelsdorfer Allee traf auch Ministerpräsident Hans Ehard, der ausgesprochen häufig in Bonn war, viele seiner Gesprächspartner.¹⁷

Bei einer dieser nächtlichen Gelegenheiten, als Politik und Geselligkeit nicht mehr zu trennen waren, müssen es die Bayern wohl etwas zu toll getrieben haben. Am 25. November 1948 gegen 22 Uhr fühlte sich ein Nachbar auf dem Rückweg zu seiner Wohnung durch das Spektakel provoziert: Fünf große, elegante Pkw parkten vor der Hausnummer 79 unbeleuchtet im Schatten der Bäume, zwei von ihnen waren rücksichtslos auf dem Gehweg abgestellt. „Bei den Wagen standen mehrerer Chauffeure und eine Dame mit einer Zigarette im Mund.“ Sie wehrte die Fragen unwirsch, mit wegwerfender Handbewegung ab. Der Anwohner wartete vergeblich zwanzig Minuten ab, dass die Wagen fortfuhren, klingelte dann, traf als erstes ein Diener, der mit einem Korb voller Weinflaschen („den er mit beiden Händen tragen musste“) aus dem Keller kam, bevor er sich mit dem Hausherrn Wutzlhofer ein hitziges Wortgefecht lieferte. Die ganze Szene habe in ihm „zunächst den Eindruck erweckt, es handelte sich um ein geselliges Zusammensein wohlhabender, aber nicht sehr rücksichtsvoller Leute“. Was wiederum den aufgebrauchten Wutzlhofer erzürnte, war die Tatsache, dass sich unter den fröhlichen Zechern sein Ministerpräsident befand, angeblich in eine Besprechung mit den bayerischen Abgeordneten vertieft. Und dann erdreistete sich der Anwohner noch, demokratische Prinzipien zu zitieren: „Auch für den Ministerpräsidenten gelten die Bestimmungen der Straßenverkehrsordnung.“¹⁸

„Projekt Bonn“

Am 11. Oktober 1948, also vierzig Tage nach Arbeitsaufnahme des Parlamentarischen Rates am Rhein, wurde im Landeskabinett in

¹⁷ Vgl. Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Akten und Protokolle, Bd. 8: Die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen, bearbeitet von Michael F. Feldkamp, Boppard am Rhein 1995, Einleitung, S. XXIII f.; Karl-Ulrich Gelberg, Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946–1954, Düsseldorf 1992, S. 195–199; P. J. Kock (Anm. 8), S. 295 f.

¹⁸ Wie die folgenden Zitate: StAB N 80/26.

Düsseldorf zum ersten Mal über eine mögliche Weiterverwendung Bonns als provisorische Bundeshauptstadt gesprochen. Da zunächst die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates über den Ort befinden würden, an dem die Bundesorgane erstmalig zusammentreten sollten, bemühte sich Bonn um ihre Gunst.

So hat man, wie das Beispiel der bayerischen Ansprüche zeigt, manche Kröte geschluckt, um die Abgeordneten bei Laune zu halten. Denn bereits kleine Pannen am Tagungsort wurden sehr ernst genommen. Nur in einem solchen Klima ist nachvollziehbar, dass der örtliche Verwaltungschef einen Bonner Bürger vermittels seines Arbeitgebers nötigen konnte, gegen die eigene Überzeugung den Bayern einen Entschuldigungsbesuch abzustatten. Doch dem Oberstadtdirektor saß die Landeskanzlei im Nacken. Sie verlangte kategorisch eine Bereinigung, da „derartige Vorkommnisse, so lächerlich sie im einzelnen sein mögen, dazu geeignet sein können, eine Missstimmung gerade in den Kreisen der CSU hervorzurufen, die wir uns im Augenblick im Hinblick auf das Projekt Bonn nicht erlauben können“.

Nicht alle Politiker waren so empfindlich. Nach heutigen Maßstäben kleine Gesten riefen viel Anerkennung hervor, so das Ringbuch, das zur Jahreswende 1948/49 jede und jeder Abgeordnete von der Stadt Bonn, zusammen mit einer Freifahrkarte für die städtischen Straßenbahnen, überreicht bekam. Dem Dank hierfür fügte Georg Diederichs seine Bewunderung hinzu, wie Bonn „unbeschadet aller heutigen Schwierigkeiten die Fragen der Unterbringung gelöst“ habe. „Viele Aufmerksamkeiten und Freundlichkeiten“, welche die Abgeordneten „fortlaufend durch die Stadt Bonn“ erfuhren, erwähnte sein Kollege Adolf Blomeyer. Schließlich „war es nicht abzusehen, dass die Arbeit des Rates infolge der politischen Notlage (. . .) eine so lange Zeit in Anspruch nehmen würde“, schrieb Paul de Chapeaurouge. Auf die nicht vorhergesehene zeitliche Ausdehnung der Beratungen spielte auch Gerhard Katz an. Seinem Dank für die Freifahrkarte fügte er hinzu: „Wenn auch zu hoffen ist, dass wir sie nicht bis zum Jahresende 1949 benötigen werden.“

APuZ

Nächste Ausgabe

20/2009 · 11. Mai 2009

Krise der Weltwirtschaft

Roland Tichy

Die Zukunft des Kapitalismus

Hanno Beck · Helmut Wienert

Anatomie der Weltwirtschaftskrise

Thomas Straubhaar · Michael Wohlgemuth · Joachim Zweynert

Rückkehr des Keynesianismus

Rudolf Hickel

Plädoyer für einen regulierten Kapitalismus

Albrecht Ritschl

Ist 2008 das neue 1931?

Sebastian Sons

„Islamic Finance“ und die Finanzmarktkrise

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Manuel Halbauer (Volontär)
Johannes Piepenbrink
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 9 95 15-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

60 Jahre Grundgesetz *APuZ* 18–19/2009

Stephan Detjen

3–5 **Abschied vom Grundgesetz?**

Nach 1945 konnten die Deutschen nur in dem Maße Handlungsspielräume gewinnen, in dem sie Ansprüche auf nationalstaatliche Souveränität preiszugeben bereit waren. Das prägte die Offenheit des Grundgesetzes für die europäische Integration.

Christoph Möllers

5–7 **Vom Altern einer Verfassung: 60 Jahre Grundgesetz**

Jenseits der Frage konkreter institutioneller Reformen erscheint das Grundgesetz kaum als veraltete Institution. Ein Blick in den Text des Grundgesetzes bestätigt die Vermutung, dass wenig so schnell veraltet wie seine Neuerungen.

Hans Vorländer

8–18 **Die Deutschen und ihre Verfassung**

Die Westdeutschen haben lange gebraucht, bis sie zu „Verfassungspatrioten“ wurden. Als Verfassung des vereinigten Deutschland scheint das Grundgesetz heute von hoher Akzeptanz getragen zu werden.

Horst Dreier

19–26 **Das Grundgesetz – eine Verfassung auf Abruf?**

Die Option des Art. 146 GG, wonach das GG durch eine vom deutschen Volk in freier Selbstbestimmung beschlossene Verfassung abgelöst werden kann, bleibt auch nach der deutschen Wiedervereinigung ungeschmälert bestehen.

Christoph Gusy · Christoph Worms

26–33 **Grundgesetz und Internet**

Staat, Recht und Verfassung werden durch das Internet in mehrfachem Sinne ihre Grenzen vor Augen geführt. Schwindende Steuerungsmöglichkeiten markieren die Notwendigkeit eines Wandels der Staatlichkeit.

Karlheinz Nidaß

33–40 **Die Bundesregierung im Verfassungssystem**

Nach dem Grundgesetz soll die parlamentarische Mehrheit die amtierende oder eine neue Regierung unterstützen. Regierungsstabilität und problemlose Regierungswechsel hängen von der Bereitschaft der Parteien zur politischen Verantwortung ab.

Helmut Vogt

41–46 **Der Parlamentarische Rat in Bonn**

Die Grundgesetzarbeit war für die Mitglieder des Parlamentarischen Rates keineswegs eine lange Klausur. Unzureichende Arbeitsbedingungen, aber auch andere Verpflichtungen der Abgeordneten, führten zu häufiger Abwesenheit.