

Hans Michael Heinig  
Frank Schorkopf (Hg.)

# 70 Jahre Grundgesetz

In welcher Verfassung ist die Bundesrepublik?







Hans Michael Heinig / Frank Schorkopf (Hg.): 70 Jahre Grundgesetz

Hans Michael Heinig / Frank Schorkopf (Hg.)

# 70 Jahre Grundgesetz

In welcher Verfassung ist die Bundesrepublik?

Vandenhoeck & Ruprecht

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind  
im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

© 2019, Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG,  
Theaterstraße 13, D-37073 Göttingen  
Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der  
vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Das Umschlagbild zeigt Bürger, die in den Plenarsaal der Pädagogischen  
Akademie in Bonn schauen, in dem der Parlamentarische Rat tagt.  
Foto: Bestand Erna Wagner-Hehmke, Haus der Geschichte, Bonn

Korrektorat: Constanze Lehmann, Berlin  
Layout & Satz: textformart, Daniela Weiland, Göttingen

**Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | [www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com](http://www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com)**

ISBN 978-3-647-31078-7

# Inhalt

|                   |   |
|-------------------|---|
| Vorwort . . . . . | 9 |
|-------------------|---|

## I.

### Identität, Integration und Inszenierung

|  |    |
|--|----|
| Bonn ist nicht Weimar<br>Zweiter Aufbruch in die Kultur der Demokratie . . . . . | 13 |
| <i>Udo Di Fabio, Bonn</i>  |    |
| Adlerfederlesen<br>Zur Staatssymbolik der Bundesrepublik . . . . .               | 27 |
| <i>Patrick Bahners, Köln</i>   |    |

## II.

### Selbstbestimmung des Einzelnen – was uns zusammenhält

|   |    |
|---|----|
| Erst antitotalitäre Grundnorm, nun rätselhafte Supernorm<br>Artikel 1 Absatz 1 GG . . . . .                 | 47 |
| <i>Manfred Baldus, Erfurt</i>   |    |
| Eine Grammatik der Freiheit?<br>Zur gesellschaftspolitischen Dimension<br>der Grundrechtsdogmatik . . . . . | 67 |
| <i>Jannis Lennartz, Berlin</i>  |    |
| »Gedöns« im Grundgesetz<br>Ehe und Eltern, Kinder und Schule . . . . .                                      | 83 |
| <i>Matthias Jestaedt, Freiburg</i>  |    |

Wer ist Lüth? Und wer ist Harlan?  
Über Meinungsfreiheit, Öffentlichkeit und  
Privatisierung im 70. Lebensjahr des Grundgesetzes . . . . . 101  
*Max Steinbeis, Berlin*

Die Ordnung religiös-weltanschaulicher Vielfalt . . . . . 111  
*Uwe Volkmann, Frankfurt*

### III.

#### Form, Legitimation und Bindung des Politischen

Die Rolle politischer Parteien und ihre Regulierung . . . . . 131  
*Frank Decker, Bonn*

Wahlrechtsgeschichte(n) unter dem Grundgesetz  
Individuelle und institutionelle Aspekte . . . . . 149  
*Julian Krüper, Bochum*

Kanzlerdemokratie und der Ort des Politischen . . . . . 165  
*Frank Schorkopf, Göttingen*

Die Verfassungstheorie des Grundgesetzes und  
die Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik  
Eine Bemerkung zu ihrem Verhältnis am Beispiel  
des parlamentarischen Regierungssystems . . . . . 177  
*Florian Meinel, Würzburg*

Das Tafelsilber des Verfassungsstaats  
Rechtsstaatlichkeit als europäischer Grundwert . . . . . 191  
*Angelika Nussberger, Straßburg/Köln*

Der Rechtsstaat nach 70 Jahren Grundgesetz  
Ein gefährdetes Erfolgsmodell . . . . . 207  
*Peter Michael Huber, München/Karlsruhe*

Föderalismus  
Der prekäre Status der Länder als politischer Raum . . . . . 229  
*Christian Waldhoff, Berlin*

|   |     |
|---|-----|
| Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes<br>zwischen Rechtsgrundsatz und Imagination des Politischen . . . . . | 243 |
| <i>Hans Michael Heinig, Göttingen</i>   |     |
| Die Verfassungsgerichtsbarkeit als Potential<br>für demokratisches Regieren . . . . .                           | 255 |
| <i>Christine Landfried, Hamburg/Berlin</i>  |     |
| Das Grundgesetz und das Politische<br>Eine Perspektive aus Taiwan auf Deutschland . . . . .                     | 267 |
| <i>Shu-Perng Hwang, Taipei</i>  |     |

#### **IV. Vergangenheit und Zukunft**

|   |     |
|---|-----|
| Wie sähe heute ein neues Grundgesetz aus? . . . . . | 287 |
| <i>Dieter Grimm, Berlin</i>                         |     |
| Autorenverzeichnis . . . . .                        | 303 |
| Sach- und Personenregister . . . . .                | 307 |





## Vorwort

Am 23. Mai 2019 wird das Grundgesetz 70 Jahre alt. Die Bonner Republik umfasste vierzig Jahre und seit der deutschen Einheit sind nun auch schon drei Jahrzehnte der Berliner Republik verstrichen. Die runden Geburtstage der Verfassung waren in der Vergangenheit oft Anlass für eine Reflexion über den Zustand des deutschen Verfassungsstaates und seiner »geglückten Verfassung«. Dolf Sternbergers berühmte Formel vom »Verfassungspatriotismus« etwa verdankt sich einem 1979 veröffentlichten Text anlässlich des 30. Jahrestages des Grundgesetzes.

Doch jedes Jubiläum stand auch unter den Vorzeichen fordernder Gegenwartsaufgaben und einer naturgemäß ungewissen Zukunft. 2019 macht davon keine Ausnahme: Der multilateralen völkerrechtlichen Ordnung, in die das Grundgesetz Deutschland einbinden will, wird gegenwärtig hörbar widersprochen. Die Integrationsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie muss sich angesichts neuartiger gesellschaftlicher Spannungslagen beweisen. Die Finanz-, Währungs- und Migrationskrisen haben nicht nur innen- und europapolitische Debatten bestimmt, sondern die Tektonik des deutschen Parteiensystems verschoben. Die liberaldemokratische Grundordnung hat alte und neue Feinde, auf die sie reagieren muss, ohne ihrerseits die freiheitliche Prägung zu verlieren.

Das Verfassungsjubiläum bietet also genügend Anlass für eine Vergewisserung über das Grundgesetz und den von ihm verfassten Staat, über unsere Gesellschaft und die Zukunft politischer Herrschaft in ihr. Wir Herausgeber haben uns deshalb einiges einfallen lassen: Eine Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik im Twitterformat (unter dem Hashtag #GG70 zu finden), eine Fachtagung im Bundesministerium des Inneren, für Bauen und Heimat am 8./9. November 2018, Lehrveranstaltungen zum Verfassungsrecht am 23. Mai 2019 in der Göttinger Innenstadt und eben dieses Buch, für das wir hochkarätige Persönlichkeiten aus der Staatsrechtslehre, der Politikwissenschaft sowie dem Qualitätsjournalismus eingeladen haben. Sie waren gebeten, Beiträge für ein breiteres, allgemeines Lesepublikum zu schreiben, die die Pointierung nicht scheuen. Beiträge, die zugleich Rückschau halten, die aufzeigen, wie

das Grundgesetz zu dem wurde, als das wir es heute wahrnehmen, aber auch den Blick auf die Herausforderungen der Gegenwart und nahen Zukunft richten.

Im Mittelpunkt unseres Interesses stehen dabei einige Leitfragen: Welche entscheidenden Weichenstellungen 1949, aber auch später in der Deutung und Praxis des Verfassungsrechts, machen das Grundgesetz aus? Hat die eine oder andere verfassungskulturelle Errungenschaft der Bundesrepublik inzwischen vielleicht doch Patina angesetzt und eine gründliche Auffrischung verdient? Wie verhalten sich Pfadtreue und Innovationsfähigkeit in der Entwicklung des Verfassungsdenkens? Wie kann das Grundgesetz eine Verfassung bleiben, die die gesellschaftliche Dynamik und das Politische in Deutschland normativ moderiert? Welche jeweiligen Wirkungen zwischen politischer Kultur und Verfassungskultur lassen sich beobachten?

Nicht alle Themen der Zeit können in diesem Band behandelt werden. In exemplarischer Weise würdigen die hier vorgelegten Beiträge das Grundgesetz, preisen es zuweilen auch und befragen es doch auch auf seine schwachen Momente. Herausgekommen ist eine Denkschrift im besten Sinne. Ein Buch, das zum Mitdenken und Weiterdenken einzelner Themen der Verfassung, zum Diskutieren und zur Mitgestaltung unserer liberaldemokratischen Verfassungsordnung anregen soll. Ein Buch, das deutlich macht: Es lohnt sich, für diese Verfassungsordnung und ihr bislang eingelöstes Freiheitsversprechen einzutreten. Dass das Grundgesetz den Menschen in den Mittelpunkt stellt, symbolisiert für uns die großartige Aufnahme der Fotografin Erna Wagner-Hemke, die wir für die Titelseite ausgewählt haben. Bonner Bürger schauen den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates interessiert über die Schulter, durch die offenen Fenster der Pädagogischen Akademie. Die Szene steht für politische Neugierde, Anteilnahme, Transparenz, Zukunftshoffnung.

Wir danken den Autorinnen und Autoren für ihre engagierte Beteiligung an diesem Buchvorhaben, dem Bundesinnenministerium für die großzügige Unterstützung der Tagung zu 70 Jahren Grundgesetz, der Stiftung Haus der Deutschen Geschichte für die Erlaubnis, das Titelfoto zu verwenden und dem Verlag Vandenhoeck & Ruprecht für die verlegerische Betreuung und Begleitung.

Göttingen, im Februar 2019

Hans Michael Heinig

Frank Schorkopf

**I.**  
**Identität, Integration  
und Inszenierung**



# Bonn ist nicht Weimar

## Zweiter Aufbruch in die Kultur der Demokratie

Udo Di Fabio, Bonn

### I. Demokratischer Neubeginn und konstitutionelle Kontinuität

Ist das Bonner Grundgesetz ein Gegenentwurf zur Weimarer Reichsverfassung? Die Antwort ist nicht ganz so klar wie eine ähnliche, aber doch anders gelagerte Einsicht: Die mit Inkrafttreten des Grundgesetzes konstituierte Bundesrepublik Deutschland ist Gegenentwurf zur nationalsozialistischen Diktatur, so wie dies das Bundesverfassungsgericht im Wunsiedel-Beschluss vom 4. November 2009 gesehen hat.<sup>1</sup> Sie ist eine freiheitliche Republik, die kontradiktorisch zur Nazidiktatur und zu jedem totalitären Herrschaftsprinzip steht. So sehr die neue Bonner Republik des Jahres 1949 ein demokratischer Neuanfang, eine antitotalitäre Neugründung war, so wollte sie doch weder den Nationalstaat von 1871 noch gar die ältere ideelle Tradition des Liberalismus und der Demokratie des 19. Jahrhunderts, den Geist der Paulskirche dementieren, sondern beides eben neu fundieren. Die Bonner Verfassung ist deshalb kein stringenter Gegenentwurf zu der von Weimar, sondern sie will lediglich Mängel dieser gescheiterten demokratischen Grundordnung beseitigen; der Parlamentarische Rat zeigte insofern ein deutliches Bestreben zur Differenzierung.<sup>2</sup> Das betrifft aber nicht die ideelle Substanz demokratischer Selbstregierung unter Achtung der bürgerlichen Grundrechte.<sup>3</sup> Es gibt eben auch eine ausgeprägte Traditionslinie von der Frankfurter Paulskirche über Weimar nach Bonn zum Grundgesetz.

## II. Volkssouveränität und Repräsentativität

### 1. Gescheiterte Volkssouveränität:

#### Weimarer Erfahrungen als Folie für konsistente Repräsentativität

Die Verfassung von Weimar war im Blick auf die Volkssouveränität keine Halbheit wie die nur mit groben Pinselstrichen gezeichnete Bismarckverfassung. Die Weimarer Nationalversammlung verfasste die Republik durch und durch demokratisch. Die am 14. August 1919 in Kraft getretene republikanische Verfassung kannte deutlich mehr unmittelbare Herrschaftsmöglichkeiten des Volkes als Souverän: Sie kannte allein auf der Ebene des Reiches die Wahl des Reichstages, die Direktwahl des Reichspräsidenten sowie die Möglichkeiten von Volksbegehren und Volksentscheid.

Das Grundgesetz gibt sich – daran gemessen – zugeknöpft, mit seinem parlamentsrepräsentativen System; hier werden allein die Abgeordneten des Bundestages gewählt (Artikel 38 Absatz 1 GG). Insofern ging das Bonner Grundgesetz wieder einen Schritt zurück. Das große Fest der Volkssouveränität fand – anders als 1919 – dreißig Jahre später nicht mehr statt. Den Müttern und Vätern des Grundgesetzes steckte jene Abwahl der Demokratie im Jahr 1932 in den Gliedern.<sup>4</sup> Sie hatten nicht vergessen, dass in der Juli-Wahl und dann in der November-Wahl 1932 zwar die Nationalsozialisten keine Mehrheit errungen hatten, sondern im Gegenteil im November Verluste erlitten und bei der letzten noch uneingeschränkt freien Wahl nicht mehr als ein Drittel der Stimmen erringen konnten.<sup>5</sup> Indes hatten die wahlberechtigten deutschen Frauen und Männer bei den beiden Reichstagswahlen 1932 (und ähnlich bei der Landtagswahl im größten Land Preußen im selben Jahr) mit fast 60 % der abgegebenen Stimmen drei recht eindeutig verfassungsfeindliche Parteien gewählt, die NSDAP, die DNVP und die KPD. Damit war parlamentarische Regieren vom Souverän selbst unmöglich gemacht, und der rechtsautoritär orientierte Reichspräsident war vielleicht nicht willens, aber womöglich nach der Machtlage auch nicht imstande, den präsidentialen Staatsstreich zur Selbstbehauptung der Demokratie oder auch nur eines Kerns zivilisierter Staatlichkeit zu wagen. Das Volk hätte vermutlich nicht stillgehalten, wenn nach der Novemberwahl 1932 der obstruktive Reichstag aufgelöst und kein Termin zur Neuwahl bestimmt worden wäre. Also hatte die Demokratie sich in vielen Augen selbst blockiert und sturm-

reif für die Nazidiktatur gemacht. Die Wähler konnten wissen, wen sie wählten. Die Nazis hatten nie verhehlt, dass sie zur demokratischen Verfassung ein allein taktisches Verhältnis besaßen und die Machterlangung zum Zwecke des Missbrauchs ihr Ziel war, um die demokratische Verfassung des von ihnen gehassten »Systems« zu beseitigen. Die Kommunisten der KPD hatten durch Wilhelm Pieck im Reichstag erklärt, dieses Parlament auseinanderreiben zu wollen, um die von ihnen ersehnte Rätediktatur nach russischem Vorbild zu errichten.<sup>6</sup> Und die Deutschnationale Volkspartei (DNVP) hatte seit ihrem (weiteren) Rechtsruck unter Alfred Hugenberg seit 1928 und sogar anlässlich des Verfassungstages 1932 ebenfalls keinen Zweifel daran gelassen, dass die Verfassung gravierend umgestaltet und Weimar in eine autoritäre Republik verwandelt werden müsse. Diese drei Parteien – das hatten sie seit Jahren öffentlich propagiert – waren zu keiner Art von parlamentarischer Regierung nach den Spielregeln der Demokratie bereit. Sie waren aggressive Obstruktionskräfte im Reichstag, die vom Wähler zusammengerechnet mit der Juli- und der Novemberwahl 1932 mit einer beklemmend deutlichen Mehrheit ausgestattet worden waren.

Wer eine Demokratie neu gründen will, redet über dieses Trauma nicht gerne. Aber ein gewisses Misstrauen gegenüber dem Volk herrschte im Parlamentarischen Rat, der aus politischen Zeitzeugen der gescheiterten Weimarer Demokratie bestand. Eine nähere Analyse nötigt zwar zur Vorsicht, wenn man die von der Wirtschaftskrise verelendeten und zu einem nicht geringen Teil verzweifelten Massen (»Unsere letzte Hoffnung Hitler« stand auf den Plakaten) verantwortlich macht und das Spiel der politischen, militärischen, intellektuellen und publizistischen Eliten in den Hintergrund treten lässt. Das ändert aber nichts daran, dass die Mitglieder des Parlamentarischen Rates die näheren Umstände des Untergangs der Republik nicht vergessen hatten – und auch nicht den beträchtlichen Enthusiasmus eines großen Teils des Volkes zur Unterstützung der plebiszitär geschminkten Naziherrschaft bis weit in den Krieg hinein.

## 2. Verfassungsentscheidung für das repräsentative System

Wer das Grundgesetz in seiner besonderen Fixierung auf Stabilität, Kontrolle, überstaatliche Einbindung und Gewaltenhemmung und auch die ersten Jahrzehnte der neuen Bundesrepublik verstehen will, darf das



Trauma der 1932 gescheiterten Volkssouveränität nicht zu gering veranschlagen. Die Bonner Verfassung von 1949 zeigt eine sehr deutliche Ausrichtung auf stabile, regierende Parlamentsmehrheiten mit einer reinen Repräsentativität auf Bundesebene, starke horizontale und föderal vertikale Gewaltenteilung, Bereitschaft zur europäischen und internationalen Eingliederung, mit dem Verbot des Angriffskrieges: Wie soll man all das anders verstehen denn als normative Verkörperung eines tief sitzenden Misstrauens gegen das eigene Volk – Ausdruck zumindest einer ambivalenten Vorsicht im Blick auf die deutsche Kultur der Demokratie? »Bonn sollte nicht Weimar werden.«<sup>7</sup>

Die Zäsuren zu Weimar liegen in einer anderen Art von Demokratie, weniger direkt, weniger von den Zufällen der Personalauswahl durch eine plebiszitäre Reichspräsidentenwahl abhängig: Die versachlichte Demokratie, die sich stärker rechtlich und international bindende Herrschaftsgewalt des Grundgesetzes. Sie verweigert die Einlösung des Versprechens in Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG, das Volk abstimmen zu lassen,<sup>8</sup> sie optiert für rigide Kompetenzbeschränkung des Bundespräsidenten,<sup>9</sup> später dann zunächst auch für die Limitierung des Streitkräfteeinsatzes in Artikel 87a GG. Es herrscht insofern ein kaum übersehbares Misstrauen gegenüber dem Souverän im Regeltext, auch gegenüber charismatischen Organwaltern, die nur neben dem Parlament stehen und sich als Legitimitätskonkurrenten<sup>10</sup> eigensinnig entfalten könnten. Es gehört zur Ironie solch institutioneller Lerneffekte, dass auch die starke Verfassungsgerichtsbarkeit eine Begrenzung politischer Herrschaftsgewalt als zusätzliche Sicherung gewährleisten sollte, aber letztlich die Rolle des Bundesverfassungsgerichts in der Nebenwirkung allmählich doch zu einer Legitimitätskonkurrenz zu Bundestag und Bundesregierung führte. Die Verfassungsentscheidung für strikte Repräsentativität auf Bundesebene ist aber auch ein Beitrag zur klaren Verantwortungslozierung. In Weimar fanden identitäre Demokratiekonzepte eine bessere Nahrung im Verfassungssystem als in der Bonner Verfassung. Die Volkssouveränität Weimars konnte in verschiedenen Gewändern auftreten, des Reichstages, des Reichspräsidenten, des Plebiszits, wobei indes die Reichsregierung in diesem Legitimitätsdreieck unklar verankert war. So konnte man über den »wahren« Ort demokratischer Substanz bestens rasonieren und fallweise nach politischer Lage optieren.<sup>11</sup>

### III. Stabilitätsmechanismen der Kanzlerdemokratie

Jeder kennt die Stabilitätsgarantien der Artikel 63, 67 und 68 GG, die Begrenzungen politischer Herrschaft auch durch eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit, die über Jahrzehnte manchmal eine stark gedämpfte Demokratie mit Phasen einer gewissen Langeweile und nur beim Kanzlersturz oder beim Versuch eines solchen Dramatik aufkommen ließen. Der durch stärker werdendes Knirschen im Koalitionsgefüge (vor allem von der FDP) herbeigeführte Wechsel von Konrad Adenauer zu Ludwig Erhard war ein solches, an späteren Maßstäben gemessen eher harmloses Beben im politischen System der Bonner Republik. Der Sturz Erhards dann und die große Koalition waren demgegenüber bereits von einem größeren Kaliber und ein Regierungswechsel durch Wahlentscheidung mit überraschender Koalitionsbildung 1969 war ebenfalls etwas, das die Republik in erhebliche Unruhe versetzte und ihren Nachklang im von Rainer Barzel versuchten konstruktiven Misstrauensvotum gegen Willy Brandt 1972 fand.

Die Behauptung, das Grundgesetz habe anders als Weimar inhärente Stabilitätsgarantien, ist gewiss zutreffend, gerade im Hinblick auf den Zwang für das Parlament, Mehrheiten zu bilden, um Regierungen zu schaffen oder zu stürzen. Klar ist auch, dass die seit der Verfassung des Kaiserreichs bestehende Ambivalenz zwischen Staatsoberhaupt und Parlament mit unklarer politischer Zentralität endlich beseitigt ist. Die Richtlinienkompetenz des Kanzlers ist anders als in Weimar nicht nur eine auf dem Papier. Aber eine nähere Betrachtung zeigt, dass die Kanzlerdemokratie<sup>12</sup> nicht unverletzlich ist, sondern nur so stabil wirkt, solange ein Kanzler oder eine Kanzlerin die bestehende Zentralität des Amtes zu nutzen versteht, um ein personell auf ihn oder sie zugeschnittenes Netzwerk aufzubauen. Das Kanzleramt erfordert geschicktes Jonglieren mit Koalitionären und föderalen Machtkonstellationen sowie das Tüfteln von Innen und Außen im zunehmend wichtigeren europäischen Regierungsallday, all das auch, um eine Position zu erlangen, die andere konkurrierende Kräfte in eine reaktive Defensive bringt. Gerade der Erfolg von Kanzlern wie Konrad Adenauer, Helmut Kohl oder Angela Merkel, die dieses System jeweils über mehr als ein Jahrzehnt auf sich zuschneiden konnten, führte nicht nur zu Phasen großer Stabilität, sondern auch zur Möglichkeit großer strategischer Entscheidungen, wie die für die Westbindung unter Adenauer und die für die Wiedervereinigung

unter Kohl. Als Nebenwirkung ergab sich mitunter auch eine Verhärtung und eine Verkantung des politischen Systems wie in der Endphase Adenauers (Spiegelaffäre), in der Endphase der sozial-liberalen Koalition unter Helmut Schmidt (Nachrüstung) oder in der Regierungszeit Merckels seit 2015 (Migrationspolitik). Insofern gerieten Kanzlerwechsel und Kanzlerstürze rasch in eine gewisse dramatische Zuspitzung; es konnte im Kanzlersystem nicht anders sein. Der vielleicht dramatischste aller Kanzlerstürze war einer, der scheiterte – der von 1972. Rainer Barzel hatte bereits eine Kabinettsliste präsentiert und angeblich die Verteidigung seines Kabinetts schon vorbereitet, weil alle Gespräche und Absprachen vor dem entscheidenden konstruktiven Misstrauensvotum auf eine konstruktive Mehrheit nach Artikel 67 GG hinwiesen, bevor in einer einmaligen Situation durch eine wohl von der DDR verantwortete Abgeordnetenbestechung die Abstimmungslage kippte.<sup>13</sup> Zugleich ging eine Welle der Sympathie für den mit dem konstruktiven Misstrauensvotum attackierten Kanzler durch Deutschland, die zeitweise den verfassungsrechtlich eröffneten Kanzlersturz wie eine illegitime Verschwörung aussehen ließ.

Die Deutschen, zumindest diejenigen nach 1945, liebten eben nicht die Kabale, sondern im Grunde das geräuschlose und verlässliche Regieren. Eine Mehrheit der Deutschen fand auch ganz in der Stabilitätserwartung des Grundgesetzes, dass nach Wahlen die Repräsentanten der Parteien sich gefälligst auf eine Regierung einigen und keine Spielereien mit der vorzeitigen Auflösung des Bundestages anstellen sollten. Doch gab es jeweils besondere Lagen. Die vorzeitige Auflösung des Bundestages 1972 war doch einigermaßen wohlbegründet. Die knappe Mehrheit der ersten sozial-liberalen Koalition war gebröckelt – schon seinerzeit war von Bestechung die Rede – und ohne den bereits erwähnten Stimmenkauf beim konstruktiven Misstrauensvotum gegen Willy Brandt hätte der Kanzler ersichtlich keine Mehrheit im Parlament gefunden, weshalb die Wähler für klare Verhältnisse sorgen mussten. Die zweite Parlamentsauflösung genau zehn Jahre später war jedoch im Grunde eine manipulierte, um dem Volkszorn ein Ventil zu geben. Der als Verrat empfundene Koalitionswechsel einer FDP, die nur zwei Jahre zuvor im Wahlkampf sich als die eigentliche Stütze des lagerübergreifend beliebten Helmut Schmidts versprochen hatte, hätte ansonsten möglicherweise das Vertrauen in das parlamentarische System allzu tief erschüttert.<sup>14</sup> Nur fehlte es anders als 1972 und wohl auch anders im Jahr 2005<sup>15</sup> an einer Erschütterung der stabilen parlamentarischen Mehrheit für die Bundesregierung, weil die soeben neu gebildete Regierung Kohl/ Genscher funktionierte.<sup>16</sup>

Nur höchst hintersinnig konnte man für 1982/83 annehmen, dass auch die öffentliche Stimmungslage ein Teil der verfassungsrechtlichen Stabilitätserwartung sei, etwas, das bei einer Missbrauchskontrolle der auf Bundestagsauflösung gerichteten Vertrauensfrage aber schwerlich als verfassungsrechtliches Argument würde durchgehen können.

Das Grundgesetz als Entscheidung für die Kanzlerdemokratie zu lesen, kann gut vertreten werden. Allerdings ist es die Entscheidung für einen parteipolitisch, parlamentarisch, öffentlich, föderal, europäisch und justiziell kontrollierten, gleichsam eingehetzten Kanzler. In diesem komplizierten Parallelogramm der Macht kommt es sehr auf die Person an, die verschiedene Optionen je nach Naturell, Fähigkeiten und Gegebenheiten entwickeln kann und muss. Konrad Adenauer konnte mit seiner reichen Erfahrung, seiner Intelligenz und seiner Fähigkeit zur rheinisch-jovialen Konfrontation zu einer beherrschenden Figur werden, während Willy Brandt im Gestus charismatischen Neuaufbruchs das Amt für eine Zeit lang auszufüllen schien. Helmut Schmidt als die Inkarnation des sachlichen Kanzlers, des weltökonomisch inspirierten Vernunftmenschen, entsprach dann dem Traum der Deutschen von einer sachlich mediatisierten, womöglich sogar entpolitisierten Politik doch schon sehr. Insofern knüpft Angela Merkel in gewisser Weise an diesen von seiner SPD nicht durchweg geliebten Kanzler an, während Gerhard Schröder immer auch etwas von einem Volkstribun hatte, der männlich markant eine Bühne beherrschte, und Helmut Kohl mit wiederum anderem Auftritt von mitunter bräsig aufgenommener Dominanz eine Art pfälzisch-gemütliche, aber gerade dadurch überwältigende Macht ausübte.

#### IV. Charisma und kultureller Wandel

Zieht man die Summe, so wird erkennbar, dass kein politisches System ohne Gesicht und ohne Person auskommt. Demokratien beweisen ihre Vitalität dadurch, dass sie immer wieder in ihrem Institutionensystem nicht nur Personen, sondern auch Persönlichkeiten nachwachsen lassen. Insofern motiviert die Kanzlerdemokratie zu politischen Karrieren hin zum Kanzleramt, kann aber bei erfolgreichen Kanzlern auch zu einer Lähmung der Personalauswahl in der regierenden Partei führen, wenn die Kronprinzen und -prinzessinnen allzu klein gehalten werden. Aber dann bleibt ja in einer Demokratie die Opposition, die im Plenarsaal des Parlaments und auf der öffentlichen Bühne ebenfalls eine Art kompetitive

Personalauswahl ermöglicht und in gewisser Weise funktionell erzwingt, wie dies Max Weber bereits im monarchisch kupierten Parlamentarismus des Kaiserreichs mehr erhoffte als beobachtete.<sup>17</sup>

Die vom Grundgesetz verfasste Republik kommt demnach auch ohne die Figur des Weimarer Reichspräsidenten, unter Verzicht auf den plebiszitären Präsidialismus, doch nicht ganz ohne personales Charisma aus. Dass der Kanzler oder die Kanzlerin bereits innenpolitisch sowohl Stärke und Führungskraft ausstrahlen muss, während er oder sie zugleich in einem System der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung eine Art ewiger Verhandlungsführer ist, gehört zu jenen Merkmalen, die den Kanzler oder die Kanzlerin für die europäische und internationale Bühne vielleicht besonders ertüchtigen. Wer eine Partei auf Linie halten kann, Koalitionen zu schmieden und Länderinteressen zu koordinieren vermag, der kann auch in Brüsseler Verhandlungsrunden sich erfolgreich behaupten. Insofern hat das Grundgesetz womöglich einen politischen Typus begünstigt, der in das europäisch supranationale System hineinpasst und Deutschland bislang vor ernsthaften populistischen Blockaden wie sie in anderen Ländern der Europäischen Union zu beobachten sind, bewahrt hat.

Die politische Kultur der Deutschen wandelt sich wie die aller Gesellschaften, dennoch lassen sich vielleicht auch Konstanten ausmachen. Die politische Oberschicht, die Regierenden, sind auch heute nicht frei von jenem Misstrauen gegenüber dem Volk, das im Grundgesetz durch den Verzicht auf alle Plebiszite auf Bundesebene und die strikte Entscheidung für das repräsentative System abgebildet ist. Dadurch entsteht eine gewisse, der Exekutive vielleicht ohnehin eigentümliche Neigung zu einem Regierungsstil, der öffentliche Aufmerksamkeit und Konfrontationen meiden will. Es drohen nämlich Deformation und Blockade, die inzwischen im Vereinigten Königreich, den USA und womöglich auch in Frankreich bereits kennzeichnend geworden sind. Dem korrespondiert manchmal eine Neigung der Regierten, sich nicht allzu tief in komplexe Zusammenhänge eindenken und sie aushalten zu müssen, sondern allenfalls die Windrichtung politischer Trends zu spüren. Doch an dieser Stelle verschieben sich gerade die geopolitischen Proportionen der Macht. Im System des atlantischen Rechtsraums von 1945 bis etwa 2008<sup>18</sup> konnte Deutschland als Juniorpartner der USA und Konsensmacht der EU im Windschatten agieren. Heute sind wir Europäer der EU doch recht allein und zur Selbstbehauptung auf eigene politische Konzepte angewiesen – in einem robusteren Umfeld nationaler Interessenwahrnehmung.<sup>19</sup> Die

alte Vorstellung, es solle im Windschatten der USA geschmeidig regiert und Deutschland außenpolitisch nicht in Abenteuer gezogen werden, ist sympathisch, aber wohl kein Kompass für die Zukunft. Im demokratischen Selbstverständnis der Deutschen haben sich die »Abenteuer« der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts als negative Signatur tief eingegraben, haben jeden machtpolitischen Hurra-Patriotismus in klassischer Art beerdigt, und dürften deshalb jedenfalls einer sich zum Rechtsextremen hin entwickelnden AfD mittelfristig Ausbreitungserfolge immerhin im bevölkerungsstarken Westen der Republik versagen. Aber hat die ausgleichende Kanzlerdemokratie auch die Kraft zu außen-, europa- und sicherheitspolitischer Führung?

## V. Das wirklich Neue: Westbindung und Supranationalität

Schaut man auf die Staatspraxis der jungen Bundesrepublik, so erkennt man die politische Kultur der Diagonalen zwischen Innen und Außen sowie zwischen Wirtschaft und Demokratie. Es fällt nicht nur auf, dass Adenauers Westbindung, die ihm manche Vorwürfe im Hinblick auf die Einheit Deutschlands gerade auch durch die SPD (»Kanzler der Alliierten«) eintrug, für den Kanzler immer auch eine Versicherungspolice gegen nationale Alleingänge eines künftig womöglich »wiedererwachenden« Deutschlands war. Adenauer und die Mehrheit der Deutschen erkannte auch, welch geschichtliche Verirrung es gewesen wäre, eine deutsche »Einheit in Unfreiheit« zu wählen, zu der die UdSSR eine Zeit lang Leimruten zu legen schien. Eine dem Vorsichtsprinzip der Verfassung wie dem Konzept der sich international bindenden Souveränität ganz und gar entsprechende Politik war auch die Eingliederung Deutschlands in die NATO und die europäischen Gemeinschaften. Es ging den maßgeblichen Akteuren, auch Walter Hallstein, nicht um die Abwicklung oder Überwindung der Nationalstaaten. Die Antwort auf verheerende europäische Kriege, ja für die Deutschen auch die Antwort auf Auschwitz, war die entschlossene kooperative Verflechtung auf einem westlich-demokratischen Wertefundament und mit der Bereitschaft, kollektive Sicherheit, die Erhaltung des Weltfriedens, auch militärisch, in einer Weltgemeinschaft im Sinne der Atlantikcharta zu garantieren. Fritz René Allemann, hat in seinem vielzitierten, vermutlich nicht ebenso häufig gelesenen, aber sehr lesenswerten Buch aus dem Jahr 1956 »Bonn ist nicht Weimar«

sehr genau beschrieben, was der europäische Integrationsmechanismus ist und warum er anfangs von »Kartellkapitalisten« der Schwerindustrie und sozialistischen Positionen, auch von der damaligen SPD und der englischen Labour Party, gleichermaßen abgelehnt wurde. Die sachlich-pragmatische überstaatliche Autorität der Hohen Behörde und die Unterbindung von Beihilfen und Kartellen schienen nach Ansicht Allemanns die Wiederauflage kapitalistischer Nutzenmaximierung ebenso wie diejenige von sozialistisch lenkenden Wirtschaftseingriffen allzu sehr einzuschränken, als dass die jeweiligen Interessenvertreter dem zuzustimmen bereit gewesen wären.<sup>20</sup>

Für Deutschland ging es bei der Entwicklung der Montanunion zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gewiss auch um politische Ziele, aber eben auch um wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die als substantiell für die Erhaltung der Demokratie angesehen wurden. Die soziale Marktwirtschaft – die nicht im Grundgesetz, heute wohl aber in den europäischen Verträgen explizit institutionell verankert ist<sup>21</sup> – war für Ludwig Erhard nicht nur ökonomisch klug und sinnvoll, sondern auch eine Notwendigkeit der demokratischen Selbstbehauptung. Die Erfahrung Weimars war eben die, dass die Deutschen in wirtschaftlichen Turbulenzen, wie sie von 1920 bis 1923 und dann wieder seit dem Herbst 1929 herrschten, ihren im internationalen Vergleich eigentlich gar nicht so schlecht eingestellten demokratischen Kompass gleichsam über Nacht verlieren konnten. Vergleicht man die Wahlergebnisse der Wahl zur Nationalversammlung Anfang 1919 mit der Reichstagswahl vom Juni 1920, so wurde aus einer stattlichen Dreiviertelmehrheit der Parteien der Weimarer Koalition fast der Verlust selbst der einfachen Mehrheit. Und vergleicht man das Ergebnis der Reichstagswahl 1928 mit der von 1930 oder gar der beiden Reichstagswahlen von 1932, so wird klar, welcher Kontinuitätsabbruch gerade auch mit wirtschaftlicher Verelendung und Zukunftsängsten verbunden war. In diesem Sinne war nicht nur für Ludwig Erhard eine erfolgreiche stabile Wirtschaft, mit Aufstiegschancen breiter Schichten, starken kooperativen Gewerkschaften und vernünftigen Unternehmern, einer stabilen Währung und guten Außenhandelsbeziehungen die eigentliche Voraussetzung für die Stabilität der demokratischen Kultur in Deutschland. Die deutsche politische Kultur war über lange Zeit in der Diagonale von innen nach außen auf Sicherheit und offene Märkte als dem eigentlichen politischen Interesse der gescheiterten Mittelmacht ausgerichtet worden. Die Deutschen wollten Europa und gaben dafür sogar ihre Währung auf, die sie mit Stolz erfüllt hatte, um

nur nicht in außenpolitische Machtkonkurrenzen und Konflikte zu geraten und um die Bedingungen wirtschaftlicher Prosperität in einer offenen Welt zu erhalten. Die Deutschen waren in ihrer politischen Kultur nach 1945 so vollständig auf die Sequenz des atlantischen Völkerrechts<sup>22</sup> eingestellt, dass sie heute fast wie die letzten Vertreter dieses inzwischen tief erschütterten Systems wirken.

An dieser Stelle wird die Rückbesinnung auf 70 Jahre Grundgesetz zu einer hochaktuellen Reflexion der Gegenwart. Können sich die außenpolitischen und wirtschaftlichen großen Linien weiterzeichnen lassen? Was würde mit einer deutschen Kultur geschehen, die bei einer Erschütterung des äußeren Ordnungsrahmens sich wieder nach innen wendet? Drohen dann womöglich historische Wiedergänger einer romantischen und insofern über die Welt falsch informierten politischen Kultur? Drohen dann wieder die übermäßige Moralisierung und »Naivisierung« deutscher Politik, die bereits vor dem Ersten Weltkrieg sich durch einen erheblichen Mangel an pragmatischer Rationalität ausgezeichnet hatte? Heute erst, nach der Erschütterung im System der europäischen Währungsunion und durch die Migrationskrise des Jahres 2015 zeichnet sich auch in Deutschland ein Strukturwandel der demokratischen Kultur ab, der noch nach seinem Begriff sucht. Der Prozess der Individualisierung, der Mobilisierung einer weltoffenen Gesellschaft mit kosmopolitischer Perspektive trifft auf gegenrebellierende Kräfte, die man nicht einfach als vorübergehende Artikulation von Modernisierungsverlierern abtun kann. Auch die Integration der neuen Bundesländer, also der Prozess der deutschen Einheit, ist im soziokulturellen Fundament nicht so gelungen wie erwartet oder sogar partiell gescheitert. Die Zerstörung der bürgerlichen Öffentlichkeit, auch der religiösen Strukturen durch zwei Diktaturen, hat deutlich tiefere Spuren hinterlassen als in der westlich geprägten Bonner Bundesrepublik unter dem langen Patronat der Westmächte. Das vielleicht notwendige, aber doch sehr rasche Überstülpen einer ganzen Rechts- und Gesellschaftsordnung mitsamt subtilen Sprachregelungen und sozialtechnischen Überheblichkeiten hat diesen Prozess mitunter sehr belastet. Vor diesem Hintergrund stehen Deutschland und die demokratische Kultur der Deutschen vor einer echten, womöglich neuen epochalen Bewährungsprobe. Wie kann die Stabilität in der Mitte Europas bewahrt und mit einer Perspektive zur Entwicklung der Europäischen Union verbunden werden?

Das Grundgesetz steht gewiss in der Kontinuität der konstitutionellen Versuche zur Begründung von Demokratie der Paulskirche und der Ver-



fassung von Weimar. Aber das 70 Jahre alte Grundgesetz ist eben auch eine Verfassung, die aus dem totalitären Abgrund des 20. Jahrhunderts gelernt hat. Es normativiert jene konstruktive Spannungslage einer sich selbst bindenden Volkssouveränität: mit der Eingliederung in ein vereintes Europa, dem Friedensauftrag und mit dem Auftrag zur verfassungsrechtlichen Identitätsbewahrung. Es ist eine Verfassung, die entschlossen auf Demokratie in rechtsstaatlicher Form und in sozialer Verantwortung setzt und dabei stärker noch als ihre historischen Vorbilder von der axiomatischen Vergewisserung im Eigenwert des Einzelnen lebt, seiner Würde und der darin gespiegelten Selbstachtung der Gattung.

## Anmerkungen

- 1 »Das Grundgesetz kann weithin geradezu als Gegenentwurf zu dem Totalitarismus des nationalsozialistischen Regimes gedeutet werden und ist von seinem Aufbau bis in viele Details hin darauf ausgerichtet, aus den geschichtlichen Erfahrungen zu lernen und eine Wiederholung solchen Unrechts ein für alle Mal auszuschließen.« BVerfGE 124, 300 (328) – Wunsiedel (2009).
- 2 Friedrich Karl Fromme, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz*, 3. Aufl. 1999, S. 21.
- 3 Diese ideelle Substanz war unter den Sachverständigen auf Herrenchiemsee und den im Parlamentarischen Rat vertretenen Parteien (die KPD wird man hier ausnehmen) unbestritten und entsprach auch dem Willen der westlichen Besatzungsmächte, die bereits im Schlusskommuniqué der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz über Deutschland (Außenminister-Konferenz der drei westlichen Besatzungsmächte Deutschlands sowie der Benelux-Staaten) vom 7.6.1948 die Notwendigkeit festgestellt hatten, dem deutschen Volk Gelegenheit zu geben, die gemeinsame Grundlage für eine freie und demokratische Regierungsform zu schaffen, um dadurch die Wiedererrichtung der deutschen Einheit zu ermöglichen. Die sollte in Form einer Verfassung erfolgen, mittels einer föderativen Regierungsform, die die Rechte der einzelnen Staaten (scil. Länder) angemessen schützt und gleichzeitig eine angemessene zentrale Gewalt vorsieht, und die Rechte und Freiheiten des Individuums garantiert. Die westlichen Militärgouverneure konkretisierten das mit Empfehlungen im Dokument I: Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Die geschichtlichen Grundlagen des deutschen Staatsrechts, Bd. V, 2000, S. 1244 f. Für die Dokumente siehe auch *Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle*, hrsg. für den Deutschen Bundestag von Kurt G. Wernicke, für das Bundesarchiv von Hans Booms unter Mitwirkung von Walter Vogel. Bd. 1: *Vorgeschichte*. Bearb. von Volker Wagner. 1974, Dokumente Nr. 1 und Nr. 4.
- 4 Udo Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern*, 2018, S. 255.
- 5 Die NSDAP erreichte bei der Novemberwahl 1932 33,1 % der Stimmen, die KPD 16,9 % und die DNVP 8,3 %.

- 6 Heinrich August Winkler, 1918–1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie, 4. Aufl. 2005, S. 395.
- 7 Eckart Conze, Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart, 2009, S. 42.
- 8 Die Ausnahme des Artikels 29 GG ist eigentlich nur eine föderale Abstimmung der von der Neugliederung betroffenen Volksteile, nicht die des Bundesvolkes. Siehe zur Volksabstimmung über den Südwest-Staat vom 9.12.1951, die zum Zusammenschluss von drei Ländern zum Land Baden-Württemberg führte, Paul Sauer, Die Entstehung des Landes Baden-Württemberg. Eine Dokumentation, hrsg. vom Landtag von Baden-Württemberg in Verbindung mit dem Hauptstaatsarchiv Stuttgart, 1977.
- 9 »Der parlamentarische Rat sah die Präsidialregierung als eine Entartungserscheinung der parlamentarischen Demokratie an, und, was schwerer wog, als die institutionelle Voraussetzung für die Etablierung der Diktatur.«, Fromme (Fn. 2), S. 88.
- 10 Zum Begriff der Legitimität als Anerkennungsmaß politischer Herrschaft: Udo Di Fabio, Herrschaft und Gesellschaft, 2018, S. 42 ff.
- 11 Dabei ist es gerade das Plebiszit, das zu einem Oszillieren im Organisationsgefüge der Verfassung führt. »Das Volk als Träger der verfassungsgebenden Gewalt ist keine feste, organisierte Instanz. [...] Heute wird in der politischen Praxis der meisten Länder der Wille des Volkes in einem Verfahren geheimer Einzelabstimmung oder geheimer Wahlen festgestellt [...]. Es wäre aber ein Irrtum – und zwar ein undemokratischer Irrtum – diese Methoden des 19. Jahrhunderts ohne weiteres für eine absolute und endgültige Norm zu halten.«, Carl Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S. 83.
- 12 Arnulf Baring, Am Anfang war Adenauer. Die Entstehung der Kanzlerdemokratie, 1991. Zur Begriffsbildung siehe auch Wolf-Rüdiger Schenke, Die Bundesrepublik als Kanzlerdemokratie – zur Rechtsstellung des Bundeskanzlers nach dem Grundgesetz, in: Juristenzeitung 2015, S. 1009 ff.
- 13 Zum Erfolg des konstruktiven Misstrauensvotums nach Artikel 67 GG fehlten nur zwei Stimmen. »Wir wissen heute, dass der CDU-Abgeordnete Julius Steiner vom Ost-Berliner Ministerium für Staatssicherheit 50.000 DM erhalten hat, damit er gegen Barzel und damit für Brand stimmte. Ob der Fraktionsgeschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion Karl Wienand weitere Zahlungen an Steiner geleistet hat, ihn womöglich sogar wegen seiner Stasi-Verbindung erpresste, ist heute ungewiss. Wer die anderen Überläufer waren, dazu gibt es nur Vermutungen.«, Eckart Conze, Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart, 2009, S. 444. Ob Steiner auch noch zusätzlich Geld von der SPD erhalten hat, ist offen, ob die Stasi-Hauptverwaltung Aufklärung auch einen CSU-Abgeordneten, gegebenenfalls über einen Mittelsmann, bestochen hat, ist ebenfalls nicht belegt. Siehe dazu näher Daniela Münkel, Kampagnen, Spione, geheime Kanäle. Die Stasi und Willy Brandt, BF informiert, 32/2013, S. 47 ff., <http://www.nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0292-97839421307526> (letzter Zugriff: 8.1.2019).
- 14 BVerfGE 62, 1 (44 ff.) – Bundestagsauflösung I (1983).
- 15 BVerfGE 114, 121 ff. – Bundestagsauflösung II (2005).
- 16 Aber das Bundesverfassungsgerichts wies darauf hin, dass es sich nur um ein so deklariertes »Notprogramm« handelte. BVerfGE 62,1 (59) – Bundestagsauflösung I (1983).
- 17 Siehe dazu in der Typenlehre der Herrschaft: Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Kapitel III 4., §§ 10–12a, Studienausgabe 1980, S. 140 ff.