

Edgar Wolfrum

Das Grundgesetz und die Bundesrepublik Deutschland

Täuschen wir uns nicht: Die Bundesrepublik vor 1989 war keine Schrebergartenidylle. Es gab harte Krisen. Und das Grundgesetz ist 1948/49 nicht von ein paar alten Männern und einigen wenigen alten Frauen in weltfremder Abgeschlossenheit auf dem Chiemsee, dem Rittersturz und in Bonn verfasst worden. Wir können uns die Situation nicht dramatisch genug vorstellen: Vorausgegangen war der schärfste Zivilisationsbruch der modernen Geschichte, Vernichtungskrieg und Holocaust, und als die Beratungen zum Grundgesetz begannen, war mit Wucht der Kalte Krieg aufgezogen und nicht wenige fürchteten einen dritten Weltkrieg. In jenen, die das Grundgesetz schufen, manifestierte sich die Opposition gegen den Nationalsozialismus. Und vor allem: Das Grundgesetz war eine Weltneuheit: Die erste posttotalitäre Verfassung nach 1945.

Wer bestehen will, darf sich einem Wandel nicht verschließen, Tradition ohne Reform verkommt zu verwaltetem Irrtum. Die Bundesrepublik war und ist eine Wohlstandsgesellschaft mit hoher Reformfähigkeit. Reformbedarf und Reformdruck gingen immer Hand in Hand. Die deutsche Demokratie hat sich seit 1949 immer gewandelt, mal allmählich und still, mal rasch und ungestüm. Bei ihrer Gründung 1949 war nicht klar, wie sich dieser „künstliche Homunkulus“ Bundesrepublik entwickeln würde, ob er überhaupt eine Lebenschance hatte. In den 60er Jahren hielten manche die Bundesrepublik bereits für hyperstabil und starr; die provokative Frage von Karl Jaspers „Wohin treibt die Bundesrepublik?“ zwang zur öffentlichen Auseinandersetzung. In den 70er Jahren war es die breite Debatte um den deutschen „Identitätsverlust“ und die Bedrohungen durch Terrorismus und Weltwirtschaftskrisen, die die Republik verunsicherten. In den 80er Jahren tauchte das Menetekel der atomaren Vernichtung und der globalen Umweltkatastrophen auf und führte den Deutschen die „Risikogesellschaft“ grell vor Augen.

Kulturpessimistische Untergangsvisionen haben in Deutschland seit Oswald Spenglers in den 1920er Jahren Furore machenden Buches „Der Untergang des Abendlandes“ immer Konjunktur. Dies geht à la longue auf Reformation und Trauma des Dreißigjährigen Krieges zurück. In jüngerer Zeit waren in Deutschland die Staatsgebilde nur von kurzer Dauer, so dass die „Untergangshäufigkeit“ beispiellos in der Weltgeschichte ist. Ängste gehören deshalb zur deutschen Psyche. Innerhalb eines Jahrhunderts sind vier deutsche Staaten untergegangen: das Kaiserreich, die Weimarer Republik, das „Dritte Reich“ und die DDR. Nur die Bundesrepublik hat, wenn auch verändert, bis heute überdauert.

Aus den Verwerfungen des 20. Jahrhunderts erwächst eine Identitätsunsicherheit, die ständige Frage: Wer sind wir, woher kommen wir? Es ist eine Art Volksmentalität geworden. Die Deutschen sind nie angekommen, sie sind immer auf der Suche.

Der Hang zu Schwermut und Pessimismus gehört zur sprichwörtlichen „German Angst“. Professionelle Schwarzmaler beschwören Untergangsszenarien. In Deutschland gibt es offenbar keine normalen Krisen, immer gleich Katastrophen, Absturz eines Superstars, bedingungsloses Scheitern. Wir haben eine permanente Krisen- und Verdrossenheitsdebatte.

Der ökonomische Nachkriegsboom der 1950er und 60er Jahre war außergewöhnlich und einmalig in der Weltgeschichte. Ein „goldenes Zeitalter“. Unsere nachfolgende Geschichte nach dem Boom ist im Grunde die erste normale Epoche. Wir leben in Zeiten der Normalisierung, nicht nur der Krise. Die Rückschau auf den Boom in der Mitte des Jahrhunderts lehrt fast gar nichts darüber, wie Wachstum in Zeiten der neuerlichen Globalisierung erreicht oder erhalten werden kann. Man muss jedoch sagen: die Welt ist mehr Nicht-Krise als Krise.

Die enormen Wandlungsprozesse der Deutschen von 1945 bis heute – innerhalb von nur 60 Jahren, eine kurze Zeit in der Weltgeschichte – sind überaus erstaunlich. Das Aufregende an der Geschichte der Bundesrepublik ist, dass die Katastrophe ausblieb und dass dieser Staat zu einer der stabilsten und angesehensten westlichen Demokratien geworden ist. Im Ausland versteht man den deutschen Jammer nicht. Nach einer ganz neuen weltweiten Umfrage der BBC, durchgeführt in 21 Ländern, nimmt die Bundesrepublik den Spitzenplatz im Ranking der großen Staaten ein. Die einfache Frage war, ob der Einfluss des jeweiligen Landes in der Welt vom Befragten eher positiv oder eher negativ beurteilt wird. 61% fanden Deutschlands Einfluss positiv. Dies ist nach zwei Weltkriegen, der NS-Diktatur und dem Zivilisationsbruch des Holocaust mehr als bemerkenswert. Fremdperspektive und deutsche Eigenperspektive liegen meilenweit auseinander. Das Ausland staunt über die „geglückte Demokratie“, in Deutschland selbst gewinnt man den Eindruck von einer „nörgelnden Demokratie“.

Der ökonomische Wohlstand hat aus den Westdeutschen nach 1949 gute Demokraten gemacht, sie mit der Demokratie versöhnt. Und der Sozialstaat, wie er seit den 1950er Jahren ausgebaut wurde, war die große Integrationsklammer für eine neue Gesellschaft, denken Sie an die 12 Millionen Flüchtlinge und Vertriebenen. Stabilitätssehnsucht und Sozialangst gingen in Deutschland immer Hand in Hand. Gerechtigkeit ist nahezu synonym mit „soziale Gerechtigkeit“. Weil die Deutschen im 20. Jahrhundert ein gebeuteltes Volk waren, suchten sie nach Sicherheit. Sozialpolitik als Konsensstifterin.

Trotz Sicherheit und Sozialstaatlichkeit wurden soziale Unterschiede und Ungleichheitsstrukturen perpetuiert. In Deutschland ist die Mittelschicht mit der Unterschicht – leidlich – solidarisch, aber weite Teile der Oberschicht haben sich ausgeklinkt. Seit den 80er Jahren haben wir eine allerdings neue Generation, die Vertrauen, Verlässlichkeit und Verantwortung schätzt. Sie wird bald wichtige Positionen einnehmen.

Das Parteiensystem, die 5%-Hürde, die wehrhafte Demokratie und der Antikommunismus haben die Bundesrepublik stabilisiert. Die Debatte über Parteienverdrossenheit und die Unregierbarkeitsdebatte ist nicht neu. Sie gibt es seit den 70er Jahren. Was die alte Bundesrepublik trotz aller Krisen hatte, war: Zukunftslust, Zukunftsgewissheit. Dies war gepaart mit dem Bewusstsein, dass Demokratie nicht selbstverständlich ist, sondern immer neu errungen werden muss – daraus entstanden in den 70er Jahren die neuen sozialen Bewegungen und Bürgerinitiativen. Wenn Konrad Adenauer Vertrauen in eine noch autoritäre Demokratie begründet hat, so Willy Brandt die Leidenschaft für die demokratische Staatsform. Vertrauen und Leidenschaft sind das Elixier für eine lebendige Demokratie.

Das vereinte Europa ist die größte Erfolgsgeschichte nach 1945. Was die „geglückte Demokratie“ ausmacht, waren die Zeitläufte, die Gunst der Stunde, eine kluge Politik, die demokratischen Lernleistungen der Gesellschaft, der Menschen, eine hohe Reformfähigkeit und viele Wandlungsprozesse. Man kann sagen: Stabilisierung in den 50er, Liberalisierung seit den 60er und Internationalisierung seit den 70er Jahren. Die Selbstzufriedenheit und Er-

folgsgeschichte der Bundesrepublik wurde dann 1990 zum Problem: Man dachte, die deutsche Einheit aus der Portokasse bezahlen zu können und im Handumdrehen blühende Landschaften zu schaffen. Verzichtet wurde auf einen nationalen Blut-Schweiß-und-Tränen-Appell. Die Deutschen hatten mehr Glück als Vaterlandsliebe. Die Folgen erkennen wir heute.

Anders als der Weimarer Republik war Bonn viel Zeit zum Lernen vergönnt. So wurde die Bundesrepublik zu einer lernenden Demokratie, und die Lernprozesse sind das Entscheidende des Erfolges. Aus defensiven Demokraten wurden offensive. Wie man es auch dreht und wendet: Niemals in der deutschen Geschichte hatte es einen Staat gegeben, der den Ansprüchen der Menschen nach Freiheit in Verbindung mit sozialer Gerechtigkeit in derart bemerkenswerter Art und Weise gerecht zu werden vermochte. Die Bundesrepublik war der wichtigste Durchbruch zur Demokratie in Deutschland.

Die Furcht vor einer Wiederkehr der Weimarer Verhältnisse stand an der Wiege des Bonner Grundgesetzes 1949. Fast hatten die Väter und Mütter des Grundgesetzes einen Ballhausschwur geleistet: aus diesen schlimmsten Erfahrungen lernen. Tatsächlich blieb eine neuerliche Katastrophe aus. Das konstruktive Misstrauensvotum bildet seit 1949 ein Glanzstück deutschen Verfassungsrechts. Und die Verfassungsgerichtsbarkeit ist der größte Erfolg unseres Verfassungssystems.

Die wichtigste Lehre, die das Grundgesetz aus der Weimarer Entwicklung gezogen hat, ist jedoch die Begrenzung der Verfassungsänderung nach Artikel 79 Absatz 3 des GG. Der Kern der demokratischen Verfassung ist jeder legalen Änderung entzogen. Die Demokratie kann nicht in eine Diktatur oder Monarchie umgewandelt werden. Dies ist deswegen so zentral, weil in der Weimarer Zeit sowohl die Nationalsozialisten als auch die Kommunisten ihre klare Zielsetzung, mit der demokratischen Verfassung Schluss machen zu wollen, als rechtmäßig ausgeben konnten. Hitler postulierte, mit legalen Mitteln die Demokratie aushebeln und abschaffen zu wollen. Nach dem überwiegenden Verständnis der Weimarer Verfassung war dies völlig legal, weil man die Demokratie mit 2/3 Mehrheit in eine Diktatur verwandeln konnte. Das so genannte Ermächtigungsgesetz ist 1933 formell mit verfassungsändernder Mehrheit verabschiedet worden.

Keine demokratische Verfassung der Welt enthielt damals jedoch eine Sicherung des Verfassungskerns gegen Verfassungsänderungen. Verfassungen, das muss man sich klar machen, sind Rahmen und Richtmaß der Politik – nicht weniger, aber auch nicht mehr. Wie die Politik den Rahmen ausfüllt und wie sie Ziele verwirklicht, ist eine ganz andere Sache. Entscheidend ist nicht unbedingt die Konstruktion der Verfassung, sondern die Situation der Zeit. Das gesellschaftliche Einverständnis zum Grundgesetz wuchs nach 1949 in einer langen Periode von Frieden und Wohlstand. Unvorhersehbare Gefahren von Existenz bedrohender Größe blieben glücklicherweise aus. So konnte sich der Konsens der demokratisch gesonnenen Bürgerinnen und Bürger entwickeln. Er war nicht von Anfang an vorhanden. Die Schönwetterphase dauerte lang – das war nicht nur Verdienst, sondern auch Glück. Die Bundesrepublik hatte im Übermaß das, woran es Weimar so sehr mangelte: Ruhe und Glück. Weimar hingegen hatte Hektik und Tragik.

Der Bundespräsident wurde vollständig in das System einer repräsentativen und föderalen Demokratie eingefügt. Ganz anders als der Reichspräsident in Weimar. Jene, die heute seine Volkswahl fordern, haben diesen wichtigen verfassungspolitischen Clou nicht begriffen. Es gibt keine Doppelherrschaft zwischen Parlament und Ersatzmonarch mehr.

Endlich positiv beschrieben ist die Rolle der politischen Parteien. Dies ist ein großer Fortschritt, denn in Weimar galt die Auseinandersetzung zwischen politischen Parteien als unpatriotisch. Als wehrhafte Demokratie kann die Bundesrepublik ihre Feinde bekämpfen. Dass die Staatsgewalt ausnahmslos an das Recht gebunden ist, war eine Lehre aus dem Unrechtsstaat des Dritten Reiches.

Nach den friedlichen Revolutionen in Ostmitteleuropa 1989 und dem Untergang des Kommunismus sehen wir in etlichen Transformationsstaaten deutsche Verfassungstraditionen: Der Grundrechtsteil vieler Verfassungen in den ostmitteleuropäischen Ländern beruht vor allem auf dem deutschen Grundgesetz von 1949 – das übrigens auch die spanische Verfassung nach dem Tod Francos und der Demokratisierung seit 1975 stark beeinflusste – und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Fast überall ist die Verfassungsgerichtsbarkeit nach dessen Modell übernommen. Doch die Rolle des Staatspräsidenten ist in vielen ostmitteleuropäischen Verfassungen nach dem Vorbild des französischen Staatspräsidenten festgelegt worden. Dieses wiederum ist allerdings nach dem Muster der Weimarer Verfassung ausgestaltet.

Grundrechtsverkürzungen durch Staatszielbestimmungen hat das Grundgesetz in den vergangenen 60 Jahren über sich ergehen lassen müssen. Bilden Grundrechte Grenzen für staatliches Handeln – oder bilden sie vielmehr Ansprüche auf politische und soziale Teilhabe? Ob man „echte“ von „unechten“ Misstrauensvoten einer Regierung unterscheiden kann, bleibt bis heute zweifelhaft. Dass die Parteienfinanzierung nötig, aber vielleicht nicht gut geregelt ist, hört man immer wieder. Regiert das Verfassungsgericht zu stark mit – oder ist es umgekehrt so, dass sich Regierungen vor Entscheidungen drücken, indem sie diese dem Gericht überlassen? Und die Rolle des Föderalismus – ein politischer Dauerbrenner.

Trotz allen Unkenrufen: Das Deutschland im Westen entwickelte sich zu einem zivilisierten Staat. Seine Kennzeichen waren Friedfertigkeit, Postnationalismus, soziale Marktwirtschaft und das Recht. In dieser freiheitlichen Gesellschaft bildete sich etwas Wichtiges aus: eine Art Zivilisierungsprozess. Nicht, weil die Menschen anders, sondern weil die Strukturen anders waren, gestaltete sich dieser Prozess mächtiger als in der DDR. Der Kollaps des Kommunismus ermöglichte, dass sich diese Veränderungen auf Ostdeutschland auswirkten, ja in der Revolution von 1989 bildete sich hier eine eigene Zivilgesellschaft.

Das Grundgesetz hat sich bei der deutschen Wiedervereinigung 1990 bewährt. 1989 war eine erfolgreiche Revolution, ein dramatischer Prozess der Selbstbefreiung. Die DDR darf nicht verharmlost werden, sie war ein Unrechtsstaat, Krippenplätze sind kein Maßstab zur Bewertung einer Diktatur, sondern Repression, Schießbefehl und politische Justiz. Die ostdeutsche Geschichte ist außerdem kein Eigentum der Ostdeutschen. Ostdeutsche wie Westdeutsche pflegen die Nostalgie ihrer Eigenstaatlichkeit. Es ist regelrecht deprimierend, wenn auch 20 Jahre nach dem Mauerfall die kleinen realsozialistischen Nettigkeiten oder die Polikliniken, das stille Glück im privaten Winkel gegen den Zwangscharakter der Diktatur, gegen Repression und politische Justiz, gegen Mauer und Stacheldraht ins Feld geführt werden. Humane Alltagsaushilfen können nicht als Zeugen gegen die Inhumanität des Systems bemüht werden.

Die Bundesrepublik ist auch heute eine reformfähige Wohlstandsgesellschaft wie nur wenige in der Welt. In schwierigen Zeiten hat sie und haben die Deutschen bisher nach innen wie nach außen die Balance gewahrt. Reformen beruhten auf Vertrauen. Es gab und gibt eine Politik des mittleren Weges. Die Staatstätigkeit der Bundesrepublik und ihre

Politikresultate, insbesondere in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, unterscheiden sich nach wie vor von denjenigen anderer Industriestaaten. Und zwar dadurch, dass sie sich zwischen zwei Polen bewegen – zwischen dem nordeuropäischen Wohlfahrtskapitalismus und dem nordamerikanischen marktorientierten Kapitalismus. Das ist der „mittlere Weg“.

Die neue Bundesrepublik gewinnt somit insgesamt keineswegs mehr Ähnlichkeiten mit den Gesellschaften des Deutschen Kaiserreichs oder der Weimarer Republik, die von scharfen Bruchlinien und unversöhnlichen Konflikten durchzogen waren, dafür ist die Prägekraft des Bonner Modells insgesamt zu stark – aber sie hat sich den anderen großen westeuropäischen Demokratien, Großbritannien, Frankreich, Italien, angeglichen, die im Inneren weniger gleichförmig und ausbalanciert strukturiert sind. Im Vergleich mit diesen hat die heutige Bundesrepublik jene Anomalie verloren, die die Bonner Republik noch besaß. Diese Annäherung an die „Normalität“ anderer demokratisch gefestigten Länder ist keineswegs bedenklich, sie ist nur neu.

5 Dimensionen bereiten uns heute Sorgen: Erstens ist der föderative Zusammenhalt der Bundesrepublik problematischer geworden. Allerdings war eine wirkliche Föderalismusreform ein Dauerbrenner in der Bundesrepublik seit ihrer Existenz. Zweitens öffnet sich das Parteiensystem, weshalb das Wahlverhalten unberechenbarer wird. Aber das hatten wir mit der Entstehung der Grünen auch schon. Damit zusammen hängt drittens, dass Volksparteien und Koalitionsmuster an Verbindlichkeit verlieren. Viertens geht die sprichwörtliche Konsensorientierung verloren und macht einer medialen Konfrontation Platz. Ob dies allerdings nur negative Folgen hat, bleibt abzuwarten – auch nach 1949 standen sich Regierung und Opposition in klarer Alternative schroff gegenüber. Alles bündelt sich fünftens in einer zunehmenden politischen Unzufriedenheit. Die Unterstützung der demokratischen Ordnung lässt nach und nähert sich den geringeren europäischen Werten an. Wenn es nicht beschwichtigend klänge, könnte man auch hier sagen: Die Deutschen sind „normaler“ geworden. Kurz und kritischer ausgedrückt: Die demokratischen Perspektiven werden riskanter. Skeptiker meinen bereits wieder, dass die Bundesrepublik eine Schönwetterdemokratie sei, die ihre Zustimmung zur demokratischen Lebensform von der Effizienz von Markt und Staat abhängig macht. Dies war die Dauerprognose seit 1949; sie ist noch nie eingetroffen. Immer im Verlauf der BRD wurde deutlich, dass die Deutschen nur dann zu Reformen bereit waren, wenn ihre Notwendigkeit vorher klar und deutlich beschrieben wurde.

Das heißt: Demokratie braucht Vordenker, auch Vorprovozierer, sie muss Ambivalenzen ertragen, auch herausfordern. Demokratie und Wirtschaft benötigen Menschen, an denen sich die Gesellschaft orientieren kann. Der Staat ist kein drittes Wesen, sondern es sind die Bürgerinnen und Bürger.

Historiker tun gut daran, mit Prognosen vorsichtig zu sein. Wer glaubt, zu wissen, wie sich der Lauf der Dinge entwickeln wird, bereitet schon den nächsten Irrtum vor. Aber wenn man sich Deutschland im Jahr 1945 vor Augen führt – ein Paria in der Weltgemeinschaft aufgrund der nationalsozialistischen Verbrechenpolitik – und wenn man bedenkt, dass das Land eine vierzigjährige Teilung überstanden hat, dann nehmen sich heutige Probleme nicht mehr ganz so gewaltig aus.

Umfragen zeigen, dass die Deutschen mit einem Gefühl der Dankbarkeit zurückblicken. Aber Menschen leben nicht in der Vergangenheit, sondern in der Gegenwart und wollen eine

Option für die Zukunft. „Wir haben Glück gehabt“ – Das ist kein Wechsel auf die Zukunft. Der Erfahrungsraum muss mit dem Erwartungshorizont zusammengebracht werden.

Hat das Grundgesetz eine Zukunft? Oder ist seine Zeit abgelaufen und muss es in den Ruhestand geschickt werden? Bedarf es einer Grundüberholung? Oder nützt dies gar nichts, weil wir in einer Verfassungsdämmerung leben? Sind Feierlichkeiten wie die unsere nicht immer auch Abschiede?

Langsam. Nicht schon wieder kulturpessimistische Untergangsvisionen. Bitte keinen Hang zu Schwermut und Pessimismus. Die Zustimmungswerte zum Grundgesetz sind, im Westen wie im Osten Deutschlands, hoch. Sie sind beständig gewachsen. Die hohe Wertschätzung der heutigen Bundesrepublik Deutschland in der Welt ist auch ein Resultat einer Hochachtung deutschen Rechts. Es ist paradox: Das Grundgesetz scheint in der Welt oft mehr geschätzt zu werden als bei uns zu Hause.

Die Väter und Mütter des Grundgesetzes wünschten sich Deutschland als eine intensiv in die internationale Ordnung eingebundene Demokratie. Eine der bemerkenswertesten Erfolgsgeschichten nach 1945 ist die europäische Integration. Deshalb ist es nicht klug, Grundgesetzpatrioten gegen Europapatrioten auszuspielen. Nach dem Vertrag von Maastricht 1992 ist Europa nicht mehr eine unsichtbare Nebenordnung, sondern ragt mit Macht in nationale Belange hinein. Es ist Aufgabe der Politik, hier kluge Regelungen zu finden. Der viel beklagte „Brüsseler Superstaat“ wird die bundesdeutsche Demokratie nicht marginalisieren. Aber die Grundrechte unseres Grundgesetzes können sich zu einer Art Reserveverfassung entwickeln für den nicht ganz unwahrscheinlichen Fall, dass grundrechtliche Kontrolle bei multilateralen Arrangements ins Hintertreffen gerät.

Darf unsere Demokratie einen „Wallungswert“ besitzen? Darf sie Emotionen hervorrufen? Ja! Vergangenheitsdeutung, Gegenwartsverständnis und Zukunftsperspektive verbinden sich. Insofern ist Geschichte immer auch Gegenwart und Zukunft. Jedes Leben wird vorwärts gelebt und rückwärts gedeutet. Wir müssen aufpassen, dass Geschichte nicht zu einem Trostblickfang verkommt. Vor lauter Rückschau und Geschichtstaumel 2009 darf das Land nicht vergessen, sich mit der Gegenwart zu befassen. Dennoch kommen wir ohne historische Erfahrung nicht aus. Geschichte zeigt uns nämlich, woher wir kommen – sie zeigt uns aber auch, was wir nicht mehr sind.

Die nationalsozialistische Diktatur wirkte und wirkt bis heute nach als das stärkste Argument für Demokratie, Freiheit und Frieden in Deutschland. In der Erinnerung nehmen die „deutsche Katastrophe“, also der verhängnisvolle Misserfolg der Demokratie und die gerade daraus abgeleitete Verpflichtung zur Demokratie einen ähnlichen Stellenwert ein wie bei anderen Völkern die Erinnerung an eine erfolgreiche demokratische Revolution. Aber heute haben wir starke positive Traditionen. Mein Vorschlag ist: Die Deutschen benötigen eine Pathosformel der Erinnerung. Diese kann so lauten: Wir haben zwei erfolgreiche Revolutionen in Deutschland. Die erste war das Grundgesetz, die Verfassungsrevolution 1949. Die zweite war der Mauerfall, die soziale Revolution von unten 1989. Beides gehört zusammen. 1989 machte 1949 komplett.