

Verfassung gaben die westlichen Alliierten. Auf ihr Konto gingen ferner Vorgaben für den Inhalt der Verfassung – liberaldemokratisch und föderalistisch musste sie sein und die Wiedergeburt eines starken Staates hatte sie zu verhindern – sowie Eingriffe in die verfassungspolitische Willensbildung. Doch Entwurf, Beratung und Erstellung der Verfassung, die Beschlussfassung über sie und ihre Annahme in den Landesparlamenten waren das Werk deutscher Verfassungsrechtler und Politiker.

Die Weichenstellungen für die Staatsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland spiegeln die Bestrebungen der Landesvertreter wie auch der westlichen Siegermächte wider, dem neuen (west-)deutschen Staat enge Grenzen zu setzen. Starke Länder, schwacher Zentralstaat sowie mächtige Barrieren gegen Machtkonzentration – das waren die Leitideen auf beiden Seiten. Die Verfassungsgeber ließen zudem Traditionen freiheitlicher Verfassungstheorien aus Westeuropa und Nordeuropa wieder aufleben: Die liberaldemokratischen Strukturen, die verfassungsrechtliche Zügelung der Demokratie und die Aufwertung der Grundrechte zeugen hiervon. Unübersehbar sind die Lehren, die aus der politischen Geschichte Deutschlands gezogen wurden: vor allem der – von der Abgrenzung zum Nationalsozialismus und zum DDR-Sozialismus geprägte – anti-totalitäre «Geist der Gesetze» der Verfassung und das Bestreben, Strukturmängel der Weimarer Reichsverfassung zu vermeiden. Auf dieser Basis wurden die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht festgeschrieben und eine Verfassungsgerichtsbarkeit als Hüterin der Verfassung eingerichtet. Zu den Lehren aus Weimar gehören die Schwächung des Amtes des Bundespräsidenten und die Stärkung der verfassungspolitischen Position des Bundeskanzlers.

Das Grundgesetz spiegelt den Ausgleich unterschiedlicher Bestrebungen wider. Der Zwang zum Kompromiss war groß, denn die Verfassung musste die Zustimmung der politischen Parteien im Parlamentarischen Rat, der Landtage und der westlichen Siegermächte erlangen. Die Beratungen im Parlamentarischen Rat standen im Zeichen der innerdeutschen Politik und des ständigen Dialogs mit den drei westlichen Militärgouverneuren, die über ihre Verbindungsoffiziere das Tun und Lassen

des Rates beaufsichtigten – mit Vergünstigungen und nachrichtendienstlichen Mitteln, auch mit Telefonabhörung.

Die Dominanz der Ländervertreter und das Streben der Alliierten nach einem gebändigten Zentralstaat fanden ihren Niederschlag in einem Bundesstaat mit schwachem Zentrum und wechselseitiger Abhängigkeit von Bund und Ländern. Auch auf die Besserstellung von Kirchen und Gewerkschaften in der Verfassung konnten sich beide Seiten einigen. Die Wirtschaftsverbände und die Beamenschaft hingegen wurden aufgrund des Vorwurfs der Nähe zum NS-Staat misstrauisch beäugt. Dass schließlich dem Grundgesetz von 1949 die Wehr- und die Notstandsverfassung fehlten, ist ohne die Suprematie der Alliierten nicht zu verstehen.

Die Willensbildung im Parlamentarischen Rat, der für die Ausarbeitung des Grundgesetzes einberufenen Versammlung, war kompliziert. Der Parlamentarische Rat bestand aus 65 von den elf Landtagen der Westzonen gewählten Abgeordneten sowie aus fünf Vertretern Berlins, das unter dem Viermächtestatus stand und dessen Vertreter deshalb nur mit beratender Stimme teilnahmen. Im Parlamentarischen Rat entfielen auf die CDU/CSU und die SPD jeweils 27 Sitze, auf die FDP fünf und jeweils zwei auf die Deutsche Partei, das Zentrum und die Kommunistische Partei. Zur absoluten Mehrheit war folglich eine Koalition unabdingbar und zur Zweidrittelmehrheit eine Große Koalition aus Unionsparteien und SPD – so wie bei den meisten Verfassungsänderungen nach 1949. Das Kräftepatt zwischen SPD und Unionsparteien erzwang den Verzicht der SPD auf soziale Grundrechte und die Lossagung der Unionsparteien von der verfassungsrechtlichen Festschreibung konservativer Gesellschaftskonzeptionen sowie die Offenheit des Grundgesetzes in Fragen der Wirtschaftsverfassung. Das Grundgesetz sollte «eine Sperre für den Sozialismus»⁴ sein, erläuterte der spätere Bundespräsident Roman Herzog. Doch macht es das Eigentum gemeinwohlpflichtig und erklärt Enteignung für zulässig, sofern sie dem Wohle der Allgemeinheit dient und angemessen entschädigt wird. Das Kräftepatt zwischen SPD und Unionsparteien erzwang auch einen Ausgleich ihrer Demokratie- und Wirt-

schaftsvorstellungen. Die SPD liebäugelte mit einer Mehrheitsdemokratie auf der Grundlage einer politisch regulierten Wirtschaft. Die bürgerlichen Parteien hingegen strebten nach einer wirtschaftsfreundlichen föderalen Demokratie mit hohen Barrieren gegen allzu staatsfreundliche Mehrheiten. Der Kompromiss sah eine sozialstaatlich überwölbte Marktwirtschaft vor.

2. *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*

Verfassungen setzen Regeln für den politischen Betrieb. Ob diese befolgt werden, zeigt die Erforschung der Verfassungswirklichkeit. Ihr zufolge unterstand die Bundesrepublik zunächst noch der Oberhoheit der westlichen Siegermächte des Zweiten Weltkriegs. Die Rechtsgrundlage war das Besatzungsstatut, das am 21.9.1949 in Kraft trat, einen Tag nachdem die erste Bundesregierung gebildet wurde. Das Besatzungsstatut beendete die Jahre der uneingeschränkten Besatzungsherrschaft. Doch nach wie vor behielten die westlichen Alliierten die Hoheit über zentrale Politikfelder wie Rüstung, Reparationen, Dekartellisierung, Außenpolitik und Außenwirtschaftspolitik. Überdies bedurfte jede Änderung des Grundgesetzes der Zustimmung der Alliierten. Diese beanspruchten obendrein die Souveränität für den Ausnahmezustand und die Befugnis, die Verfassung, falls erforderlich, zu suspendieren. Noch war Deutschland kein souveräner Staat. Den Status eines weitgehend außenbestimmten politischen Systems – Fachleute sprachen von einem «penetrierten System» – behielt die Bundesrepublik bis zum Inkrafttreten des Deutschlandvertrages zwischen den westlichen Alliierten und der Bundesrepublik Deutschland am 5. Mai 1955. Erst mit diesem Vertrag bekam die Bundesrepublik die meisten Souveränitätsrechte. Doch hielten die Alliierten bestimmte Vorbehaltsrechte fest. Diese betrafen hauptsächlich den Status von West-Berlin, die Wiedervereinigung Deutschlands und einen zukünftigen Friedensvertrag. Erst 35 Jahre später erloschen die Vorbehaltsrechte infolge des Zwei-plus-Vier-Vertrages zwischen den beiden deutschen Staaten und den vier Siegermächten des Zweiten Weltkrieges im Jahre 1990.

Im Rahmen dieser Souveränitätsbeschränkungen prägte das Grundgesetz den politischen Betrieb in Deutschland.

Rechtsstaat. Auch in der Verfassungswirklichkeit entstand eine durch Gesetz und Verfassung gebundene Staatsgewalt, die einen engmaschigen Rechtsschutz gewährleistet. Damit erwarb Deutschland sich das Gütezeichen einer funktionierenden liberalen, verfassungsstaatlichen Demokratie, die sich markant von den defekten Demokratien unterscheidet, die insbesondere an mangelnder Rechtsstaatlichkeit laborieren. Das bezeugt die international vergleichende Demokratieforschung.⁵ Mitunter kollidieren allerdings Rechtsstaatsgrundsätze mit überwachungsstaatlichen Ambitionen der Geheimdienste bei der Telefon- und der Telekommunikationsüberwachung. Zudem ruft der Rechtsstaat Kritik hervor. Er zerstöre die Substanz des Politischen. Das befürchteten nicht nur autoritär-konservative Beobachter wie Carl Schmitt, weil ein ausgebauter Rechtsstaat auch Angelegenheiten regelt, die grundsätzlich politisch entschieden werden könnten. Der Vormarsch des Rechtes kann bekanntlich zum «Regieren mit Richtern» führen, im Grenzfall sogar zum «Regieren durch Richter».⁶

Republik. Die Weichenstellung zur Republik wurde ebenfalls umgesetzt. Mittlerweile ist sie bundesweit anerkannt. In den frühen 1950er Jahren war das noch nicht der Fall, weil ein Teil der älteren Generation das Kaiserreich aus eigener Anschauung oder aus verklärender Überlieferung als höherwertig einstufte als die Demokratie.

Demokratie. Auch das verfassungsrechtliche Gebot der Demokratie kam zum Zuge. Davon zeugen alle seriösen nationalen und internationalen Messungen des Demokratiegehaltes von Staatsverfassungen. Deutschlands Staatsverfassung ist eine Mischung aus Mehrheits- und Konkordanzdemokratie. Das mehrheitsdemokratische Prinzip kennzeichnet vor allem die Wahlen, die meisten Abstimmungen in den Parlamenten und den Parteienwettbewerb. Das konkordanzdemokratische Moment hinge-

gen kommt hauptsächlich im Bund-Länder-Geflecht bei zustimmungspflichtigen Gesetzen und bei Verfassungsänderungen zum Zuge. Die Mischung aus Mehrheits- und Konkordanzdemokratie stärkt die parlamentarische Opposition. Sie kann zum Mitregenten in der Gesetzgebung des Bundes werden. Das ist bei Verfassungsänderungen der Fall, denn sie erfordern die Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat, und bei zustimmungspflichtigen Gesetzen, sofern die Bundestagsopposition die Mehrheit der Länderstimmen im Bundesrat auf ihre Seite bringt.

Deutschlands Demokratie hat Lob und Tadel auf sich gezogen. Anlass zur Kritik gibt das Demokratieproblem, das der – weiter unten erörterte – offene Staat nach sich zieht. Anlass zur Kritik geben auch der Nichtwähleranteil und die beträchtliche Zahl «unzufriedener Demokraten» – das sind Wähler, die mit der Funktionsweise der Demokratie im Lande nicht zufrieden sind. Kritisiert wird zudem die Neigung der Demokratie, Bedürfnisse von heute vorrangig zu bedienen – zu Lasten zukünftiger Generationen. Infolge der Existenz von 16 Ländern mit 16 Landtagswahlen, einer Bundestagswahl und einer Wahl zum Europäischen Parlament innerhalb von vier bis fünf Jahren laboriert Deutschland im Unterschied zu Einheitsstaaten am Dauerwahlkampfieber. Doch das verkürzt den demokratischen Zeittakt und verengt den Gestaltungsspielraum.

Bundesstaat. Auch die Vorgabe eines Bundesstaates wurde befolgt. Vor 1990 waren die Wirtschafts- und Finanzkraftunterschiede zwischen den Bundesländern von mäßiger, allenfalls mittlerer Höhe. Weil mit der Wiedervereinigung Deutschlands fünf neue, wirtschaftlich schwächere Bundesländer hinzukamen – Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen –, wurden die Wirtschafts- und Finanzkraftunterschiede jedoch sehr groß. Zudem nahmen sie nur langsam ab. Jedoch blieb Deutschland nach der Wiedervereinigung ein «unitarischer Bundesstaat».⁷ Dieser engagiert sich so sehr für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet und für die bundesweite Rechts- und