

Eine sechzigjährige
Erfolgsgeschichte

Geniestreich „wehrhafte Demokratie“

Otto Depenheuer

Staat und Verfassung sind elementare Voraussetzungen gesellschaftlichen Lebens. Jener ist Garant für Frieden, Stabilität und Sicherheit, diese formt diese Grundstruktur des modernen Staates rechtlich aus. Mit dem Grundgesetz von 1949 erhielt Deutschland seine freiheitlichste, stabilste und erfolgreichste Verfassung. Dieser Erfolg war dem Grundgesetz nicht in die Wiege gelegt: Deutschland lag danieder wie nie zuvor in seiner Geschichte. Militärisch geschlagen und moralisch desavouiert, sollte nach der bedingungslosen Kapitulation 1945 nur die fortbestehende Staatlichkeit im Westen des geteilten Deutschlands provisorisch neu verfasst werden. Dazu erarbeitete vor sechzig Jahren auf Weisung der Besatzungsmächte im bayerischen Herrenchiemsee ein Verfassungskonvent einen Entwurf, auf dessen Grundlage dem Parlamentarischen Rat in Bonn in signifikant kurzer Zeit ein verfassungspolitischer Geniestreich gelang: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland konstituierte eine freiheitlich-demokratische Grundordnung, gab dem Gemeinwesen einen zuverlässigen verfassungsrechtlichen Rahmen und legte den Grund für eine fast sechzigjährige Erfolgsgeschichte.

Staat und Verfassung verstehen sich nicht von selbst. Als kulturelle Errungenschaften sind sie kontingent. Ihre grundlegenden Ideen müssen stets aufs Neue erworben und bewahrt, gesichert und verteidigt werden. Dazu gehört die Selbstachtung von Staat und Verfassung: Diese

wollen bestimmende Faktoren des gesellschaftlichen Lebens sein und sich gegen Gefährdungen jeglicher Art selbst behaupten. Der Schutz von Staat und Verfassung gegen Gefährdungen von innen und außen ist daher zentrales Anliegen jeder Verfassung. Souveränität und Handlungsfähigkeit des Staates müssen nach außen gewahrt, Integrität der Verfassungsprinzipien nach innen gesichert werden. Naturgemäß stellte sich 1949 in einem besiegten, besetzten und nicht souveränen Staat die Frage einer Selbstbehauptung nach außen, das heißt einer Wehrverfassung, nicht. Das Grundgesetz konzentrierte sich ganz auf den Schutz von Staat und Verfassung gegen Bedrohungen von innen in Gestalt der Entscheidung für die „wehrhafte Demokratie“. Während diese Entscheidung im Rückblick als Erfolgsgeschichte beschrieben werden kann, ist die nachträgliche Entscheidung für einen wehrhaften Staat nach außen weniger entschieden und wird durch Verfassungsinterpretation geradezu in ihr Gegenteil verkehrt.

Mit der Entscheidung für eine „wehrhafte Demokratie“ suchten der Herrenchiemseer Verfassungskonvent ebenso wie der Parlamentarische Rat das demokratische Trauma von 1933 zu bewältigen. Nie wieder sollte künftig eine „legale Machtergreifung“ von Verfassungsfeinden verfassungsrechtlich möglich sein. Die Verfassungsberatungen waren daher auf ein zentrales Ziel hin ausgerichtet: die Sicherung von Staat und Verfassung gegen die inneren Feinde ei-

ner freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Eine freiheitliche Demokratie sollte sich nicht noch einmal gegen sich selber ausspielen lassen dürfen, wie es die Weimarer Reichsverfassung mit ihrem demokratischen Relativismus ermöglichte hatte: „Keine Freiheit für die Feinde der Freiheit“ hätte die Parole lauten können. In diesem Sinne war zentrale Aufgabe der neuen „wehrhaften“ Verfassung die Etablierung eines Ensembles von Sicherheitsvorkehrungen, dessen wesentlichste Elemente sind: Sicherung stabiler Regierungsbildungen, offensive Wehrhaftigkeit gegen Verfassungsfeinde, Integritätsschutz für die Verfassung einschließlich der Errichtung einer Verfassungsgerichtsbarkeit.

„Zwang zum Regieren“

Die Weimarer Reichsverfassung vertraute auf den demokratischen Entscheidungsprozess. Daher beinhaltet sie kaum Normen, die stabile Regierungen ermöglichen. Als Folge der labilen politischen Verhältnisse der Zeit führte dies zu häufigen parlamentarischen Regierungsblokkaden, die nur über das ihrerseits problematische Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten zeitweise überwunden werden konnten. Hier setzt das Grundgesetz mit seinem „Zwang zum Regieren“ an: Es untersagt eine beliebige Auflösung des Parlaments und zwingt zu einem konstruktiven Misstrauen: Dem Bundeskanzler kann das Misstrauen nur dadurch ausgesprochen werden, dass der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt. Und schließlich dient die Fünf-Prozent-Klausel höchst erfolgreich und seither vorbildhaft für viele Länder in der Welt der Stabilität und Handlungsfähigkeit des Parlaments, ohne die parlamentarische Präsenz neuer Parteien nachhaltig hindern zu können und zu wollen.

Die Weimarer Verfassung ist am demokratischen Relativismus ihrer Verfas-

sung zugrunde gegangen: Mehrheit ist Mehrheit, ungeachtet der Inhalte. Dagegen nimmt das wehrhafte Grundgesetz den Kampf gegen Verfassungsfeinde offensiv auf: Parteien und Vereine, die die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen suchen, können verboten werden, entsprechende Bestrebungen können eine Verwirkung der Grundrechte nach sich ziehen. Derart gelingt es der Verfassung, demokratische Offenheit und Relativität mit demokratischem Selbstbehauptungswillen zu verbinden.

Ferner schützt das Grundgesetz die Integrität der neuen Verfassung formal und material gegen ihre Feinde: Die Verfassung darf nach Artikel 79 Absatz 1 Grundgesetz nur mit qualifizierter Mehrheit und unter ausdrücklicher Änderung ihres Wortlautes geändert werden; Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz stellt gar fundamentale Grundsätze unter den Schutz einer „Ewigkeitsklausel“. Der Sinn dieser Vorschriften liegt nicht in einem naiven Glauben, man könne eine Verfassung auf „Ewigkeit“ stellen, als vielmehr darin, Verfassungsfeinden die Tarnung der Verfassung zu nehmen: Im Zwang zum offenen Verfassungsbruch und damit in der Verhinderung einer legalen Machtergreifung liegt das Telos der Bestimmungen.

Schließlich zählt zu den nachhaltigsten Maßnahmen zum Schutz von Staat und Verfassung eine signifikante Aufwertung der Rolle des Rechts. Die weit ausgreifenden Kompetenzen des Gerichts haben die Verfassung denn auch nachhaltig im Bewusstsein des Volkes verankert, sie im besten Sinne des Wortes zu einer lebendigen, innovativen Verfassung gemacht.

Nach fast sechzig Jahren kann das rückblickende Resümee auf diese Bestimmungen nur als Erfolgsgeschichte beschrieben werden. Die Verfassung sah sich zu keinem Zeitpunkt einer ernsthaften Gefahr durch Verfassungsfeinde aus-

gesetzt. Sicher, nach sechzig Jahren zeigt auch das Grundgesetz Gebrauchsspuren: Der sichernde Integritätsschutz der Verfassung lässt sein Schutzgut unvermeidlich versteinern und erschwert eine angemessene und hinreichend flexible Anpassung an neue Herausforderungen. Nach 118 Bänden seiner Entscheidungssammlung verfängt sich das Bundesverfassungsgericht immer mehr in seinen Präjudizien. Die vom Grundgesetz begleitete Erfolgsgeschichte von Frieden, Wohlstand und Freiheit hat die Grundrechte immer weiter ausgreifen und immer mehr Freiheitsräume erschließen lassen. Die Verfassungsdogmatik hat parallel reichlich Differenzierungspeck angesetzt, eine Wohlstandsdogmatik ausgebildet, die de facto wie ein freiheitsrechtliches Rückschrittsverbot wirkt. Dass sich die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen auch einmal verschlechtern könnten und das erreichte Freiheitsniveau auch einmal nach unten angepasst werden muss, kann dogmatisch kaum thematisiert werden. Damit schwindet nicht nur das Sensorium für Grundbedingungen der politischen Existenz, sondern auch die Bereitschaft politischer Selbstbehauptung in Zeiten der Krise. In der Folge reagieren Politik und Gesellschaft denn auch ziemlich sprach- und hilflos auf neue Herausforderungen wie die des islamistischen Terrorismus.

Wehrlos nach außen

Die Grundentscheidungen für eine wehrhafte Demokratie und die diese umsetzenden Einzelregelungen richteten sich gegen den Feind von innen. Die Sicherheit gegen den Feind von außen war 1948/49 hingegen kein Thema. Die 1956 eingefügte und 1968 modifizierte Wehrverfassung stellt sich – vor dem Hintergrund einschlägiger deutscher Vorbelastungen verständlicherweise – nur skrupulös den äußeren Grenz- und Existenzfällen des staatlichen Lebens. Schon die

lockere Nummernfolge der Artikel 24 Absatz 2, 35 Absatz 2 und 3, 87a und 87b, 91 und 115a ff. des Grundgesetzes offenbart eine Wehrverfassung ohne inneren Zusammenhang, systematische Konsistenz und politische Überzeugungskraft. Ohne massive Hilfe des Bundesverfassungsgerichts (E 90, 286 ff.) hätte diese Wehrverfassung das wieder souverän gewordene Deutschland schon in den 90er-Jahren sicherheitspolitisch in die internationale Isolation geführt. Der neuartigen Herausforderung des Terrorismus steht das Grundgesetz – sowohl in der politischen Diskussion wie der verfassungsgerichtlichen Interpretation – geradezu hilflos gegenüber. Als die Politik sich 2003 nach einem an den 11. September 2001 erinnernden Luftzwischenfall über der Frankfurter Innenstadt entschloss, der drohenden Herausforderung durch eine Änderung des Luftsicherheitsgesetzes zu begegnen, wurde das Desaster einer nicht vorhandenen Sicherheitsverfassung vollends offenbar. Die Bewältigung eines mutmaßlichen Angriffs sollte aus politischen Gründen der Polizei als Aufgabe überantwortet werden, die bekanntlich aber nicht über entsprechende Abwehrmöglichkeiten verfügt; die Streitkräfte verfügen zwar über diese, sollten aber nicht originär zuständig sein, sondern nur die Polizei im Wege der Amtshilfe unterstützen dürfen. Dieses Konzept erklärte das Bundesverfassungsgericht organisationsrechtlich völlig zutreffend für verfassungswidrig. Darüber hinaus wurde das Gericht, ohne dazu veranlasst zu sein, grundsätzlich. Das Bundesverfassungsgericht erklärte die in § 14 Absatz 3 Luftsicherheitsgesetz enthaltene Abschussermächtigung wegen Verstoßes gegen das Recht auf Leben in Verbindung mit der Menschenwürdegarantie derjenigen, die als tatunbeteiligte Menschen an Bord des Luftfahrzeugs betroffen wären, für verfassungswidrig. Darin liegt im Ergebnis eine vorsorgliche Kapitulation

gegenüber terroristischen Angriffen, die einer Einladung an Terroristen gleichkommt, ihre Terrortaten künftig in Deutschland mittels unschuldiger Geiseln zu planen und umzusetzen. Ist deutscher Luftraum erst einmal erreicht, so sind dem Staat militärisch die Hände gebunden. Der „Staat der Menschenwürde“ gibt sich in der Konfrontation mit seiner gewaltsamen Negation rechtlich auf – und das im Namen der Menschenwürde.

Das Bundesverfassungsgericht, das Staat und Verfassung durch Recht sichern und stabilisieren soll, macht ihn durch Recht angreifbar und erpressbar. Eine Rechtsprechung, die ihre eigenen Geltungsbedingungen weder zu thematisieren noch zu bewältigen in der Lage ist, verfehlt nicht nur die handlungsleitende und orientierungsstiftende Funktion des Rechts. Sie gibt sich und die Rechtsordnung im Ernstfall auf. Dieses desaströse Ergebnis wird auch nicht durch die „Lösung“ gemildert oder aufgehoben, die der Berichterstatter der Entscheidung insinuiert: Er hoffe darauf, dass es im Letzten ein verantwortlicher Amtsträger auf sich nehmen werde, das Notwendige zu vollziehen und als Person die Last eines Rechtsverstoßes auf sich zu laden. Das politisch Notwendige soll also moralisch gerechtfertigt, aber zugleich als Verstoß gegen die Menschenwürde rechtlich verboten sein. Das Gericht „wäscht seine Hände in verfassungsrechtlicher Unschuld“, hofft aber gleichzeitig auf den rechtswidrig handelnden Amtsträger, der seine persönliche Verantwortung für die Rechtmäßigkeit seiner Handlungen missachtet und das politisch Notwendige exekutieren soll. Diese verfassungsgerichtliche Privatisierungsstrategie ist blamabel: Der Rechtsstaat darf sich vor der Frage nach seiner Selbstbehauptungsbereitschaft nicht aus der öffentlichen Verantwortung stehlen.

In diesem Vorgang zeigt sich ein bedenkliches Vakuum an politischer Führung und demokratischer Verantwortungsbereitschaft, die Herausforderungen der Zeit aufzunehmen und ihnen Rechnung zu tragen. Die terroristische Bedrohung wird zur Vermeidung kognitiver Dissonanzen nicht angenommen, sondern verdrängt, und zugleich wird die Verfassung auf „Nichtverteidigungsfähigkeit“ interpretiert. Offenbar sind Politik, Justiz und Bevölkerung auf diese Herausforderungen weder mental und politisch noch verfassungsrechtlich vorbereitet. Dabei gehörte die Wahrhaftigkeit in der Politik gerade in solchen Fällen zu ihren vornehmsten Aufgaben: den Bürgern eine tatsächliche Bedrohungslage zu vermitteln und deutlich zu machen, dass die Integrität der freiheitlichen Demokratie im Kampf gegen den Terrorismus nicht zum freiheitlichen Nulltarif zu haben ist. Die freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie des Grundgesetzes lässt sich nämlich ohne die Bereitschaft seiner Bürger, sie gegen die terroristischen „Feinde der offenen Gesellschaft“ zu verteidigen, nicht bewahren. Stattdessen wird der Preis staatlicher Selbstbehauptung in der gegenwärtigen Politik kaum thematisiert und allenfalls euphemistisch umschrieben. Der öffentlich so lauthals bekundete Verfassungspatriotismus leistete seinen endgültigen Offenbarungseid, wenn die Verfassungspatrioten im Ernstfall abtauchten und sich als egoistische Trittbrettfahrer einer freiheitlichen Gesellschaft erwiesen. Ohne Selbstbehauptungswillen der staatlichen Gemeinschaft unter Inkaufnahme von Opfern wird der freiheitliche Rechtsstaat aber nicht zu verteidigen sein. Dies auszusprechen bedarf eines Mutes, zu dem Politik und Verfassungsgericht in Deutschland derzeit offenbar nicht in der Lage sind.