

# Weimar und Bonn

---

Zwei Verfassungsschicksale und die Zukunft des Grundgesetzes

## **DIETER GRIMM**

Geboren 1937 in Kassel, Professor emeritus für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, 1987 bis 1999 Richter des Bundesverfassungsgerichts, Permanent Fellow am Wissenschaftskolleg zu Berlin.

Das Schicksal der beiden deutschen Verfassungen, derer wir in diesem Jahr gedenken, der Weimarer Verfassung von 1919 und des Bonner Grundgesetzes von 1949, könnte nicht unterschiedlicher sein. Dem Grundgesetz, das seit siebzig Jahren in Kraft ist, wird allgemein bescheinigt, es habe sich bewährt. Die Weimarer Verfassungsordnung, die nur vierzehn Jahre bestand, gilt dagegen als gescheitert. Für

viele ist damit ausgemacht, dass die Weimarer Verfassung eine missglückte Verfassung war, während das Grundgesetz eine gelungene Verfassung ist. Blickt man aber auf die Anfänge beider Verfassungen zurück, verkehren sich die Ansichten: Die Weimarer Verfassung galt 1919, von den Fundamentalgegnern eines demokratischen Verfassungsstaats abgesehen, als besonders gelungene Verfassung, die selbst im Ausland als vorbildlich angesehen wurde, während die Experten dem Grundgesetz 1949 erhebliche Mängel nachsagten.

Wie man daran ablesen kann, ist „Bewährung“ nichts, was einer Verfassung von Anfang an mitgegeben ist. Bewähren muss sie sich in der Zeit, und zwar angesichts der Herausforderungen, die an sie herantreten und die im Zeitpunkt der Verfassungsgebung nur begrenzt vorhersehbar sind. Ob das gelingt, hängt nicht allein von der juristischen Qualität des Verfassungstextes ab. Zwar wird eine „schlechte“ Verfassung sich schwerlich bewähren, aber der Umkehrschluss gilt nicht. Bewährung hängt vielmehr auch von dem Kontext ab, in dem die Verfassung ihre Wirkung entfalten soll. Und da Verfassungen sich nicht selbst verwirklichen, sondern verwirklicht werden müssen, hängt die Bewährung überdies davon ab, wie die politischen Akteure und juristischen Interpreten die Verfassung angesichts der Herausforderungen deuten und handhaben.

Keine der beiden Verfassungen hatte die Schubkraft einer triumphalen Revolution hinter sich, wie etwa die amerikanische Verfassung. Beide sollten nach Weltkriegen, die von Deutschland ausgegangen waren und in katastrophalen Niederlagen endeten, einen Neuanfang in Gang setzen. In beiden Fällen war es ein Neuanfang im Zeichen der Demokratie. Aber wie unterschiedlich waren die Bedingungen, unter denen die Demokratie sich etablieren musste! In den Wahlen zur Weimarer Nationalversammlung hatten die drei demokratischen Parteien drei Viertel der Stimmen gewonnen, und mit derselben hohen Mehrheit wurde die Verfassung angenommen. Es ist aber kennzeichnend für die Weimarer Verhältnisse, dass die drei demokratischen Parteien, die sie trugen, ihre Mehrheit bereits in der ersten Reichstagswahl von 1920 verloren und nie wieder erlangten.

## **EROSION DER WEIMARER VERFASSUNGSDRÖNDUNG**

Zwischen den beiden Wahlen lag der harte und als demütigend empfundene Friedensvertrag von Versailles. Er wurde den Demokraten angelastet, obwohl die Ursachen dafür im Kaiserreich lagen. Die demokratische Verfassung galt seitdem in einem demokratifeindlichen Umfeld. Anti-demokratisch war die Mehrzahl der Parteien, jedoch in ihren Zielen so uneinig, dass sie keine andere Ordnung zu errichten vermochten. Die Umsturzversuche, vorwärts zu einem Rätesystem nach russischem Muster oder zurück zu einem autoritären System, fanden daher mit Waffengewalt auf den Straßen statt. Nicht demokratisch gesonnen waren aber auch weithin die Eliten in Verwaltung, Justiz, Militär, Universitäten und Kirchen. Die rechtliche Geltung der Weimarer Verfassung berührte das nicht, wohl aber ihre Legitimität. Sie wurde nicht zur Konsensbasis, auf der die politischen Kräfte ihre Auseinandersetzungen austrugen, sondern blieb selbst Streitobjekt.

Krisengeschüttelt war jedoch nicht nur das politische System, sondern auch die Wirtschaft. Namentlich die Hyperinflation in den frühen und die Weltwirtschaftskrise in den späten Jahren der Republik entfremdeten weite Teile der Bevölkerung der von der Verfassung errichteten Ordnung. Über lange Strecken funktionierte die Verfassung nur im Ausnahmemodus, gestützt auf die Notstandsbefugnisse des Reichspräsidenten, bis am Ende selbst diese Vorkehrungen versagten. Seit 1932 verfügten die beiden extremen Anti-System-Parteien, die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) auf der Linken und die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP) auf der Rechten, gemeinsam über die absolute Mehrheit im Reichstag. Sie konnten folglich jede Regierung bei ihrem ersten Auftritt im Reichstag stürzen, aber wegen ihrer Feindschaft keine Regierung bilden. Dass in dieser Situation Adolf Hitler als Lösung angesehen wurde, zeigt, wie weit die Grundlagen der Verfassung bereits erodiert waren.

Dazu trug auch das vorherrschende Verständnis der Verfassung bei. Eine linke Staatsrechtslehre gab es nicht, wohl aber eine rechte, die autoritären Staatsformen zuneigte. Die demokratische Staatsrechtslehre wiederum litt darunter, dass sie vorwiegend von einem formalistischen Demokratie- und Verfassungsverständnis ausging. Demokratie war dann identisch mit dem Mehrheitsprinzip, und Verfassung war ein Gesetz, das sich von anderen Gesetzen nur dadurch unterschied, dass seine Änderung eine erhöhte Mehrheit voraussetzte. Daraus wurde geschlossen, dass jedes Gesetz, welches diese Mehrheit erreichte, die Anforderungen der Verfassung durchbrechen konnte. Für Verfassungsänderungen sah man keine inhaltlichen Schranken. Das Ermächtigungsgesetz von 1933, das die Weimarer Verfassung, ohne sie formell aufzuheben, in ihr Gegenteil verkehrte, galt nach diesem Verfassungsverständnis als legal.

## **IDENTIFIKATIONSOBJEKT DER BUNDESREPUBLIK**

Nichts von alledem wiederholte sich in der Bundesrepublik. Zwar übertraf die Katastrophe von 1945 noch diejenige von 1918. Das Land war verkleinert, der Rest zerstört, besetzt und geteilt, nicht mehr fähig zur Selbstbestimmung und durch die Untaten des Nationalsozialismus moralisch deklassiert. Dennoch gab es statt des Versailler Vertrages nun den Marshallplan. Die Demokratie als Forderung der westlichen Siegermächte war ohne Alternative. Das Grundgesetz, ohne große Anteilnahme der Bevölkerung ausgearbeitet und in Kraft gesetzt, hatte keine Fundamentalgegner von Bedeutung. Der Akzeptanz der neuen Verfassungsordnung kam ein fast dreißig Jahre anhaltendes kontinuierliches Wirtschaftswachstum zugute, das den Wohlstand hob und die Verteilungskämpfe verglichen mit Weimar erheblich milderte.

Politisch ging es durchaus kontrovers zu, aber die Kontroversen wurden auf dem Boden der unbestrittenen Verfassung ausgetragen. Die Bundestagswahlen führten stets zu stabilen Regierungen. Statt der Vielzahl kompromissunfähiger Weltanschauungs- und Klassenparteien der Vorkriegszeit dominierten nun zwei große Volksparteien, die deswegen so genannt wurden, weil sie nicht auf ein bestimmtes, durch Ideologien oder Interessen definiertes Wählersegment festgelegt waren, sondern großen Teilen der Bevölkerung wählbar erschienen. Über viele Legislaturperioden hinweg kamen diese Parteien zusammen auf mehr als achtzig Prozent der Wählerstimmen, zweimal sogar auf neunzig Prozent. Die Zahl der Kanzler ist vielsagend. Während die Weimarer Republik in vierzehn Jahren zwölf Kanzler hatte, gab es in der Bundesrepublik in siebzig Jahren acht Kanzler.

Zu einer Situation, die auch nur entfernt den Weimarer Notständen geähnelt hätte, kam es nie. Die Notstandsvorschriften des Grundgesetzes brauchten bisher nicht angewendet zu werden. Auch das konstruktive Misstrauensvotum – eine der besonders gepriesenen Reaktionen auf Fehlentwicklungen in Weimar – musste keine konsensunfähige Parteienmehrheit am Kanzlersturz hindern. Das politische Leben verlief nicht nur im Großen und Ganzen in den vom Grundgesetz eingerichteten Bahnen, was schon für sich genommen nicht wenig ist. Das Grundgesetz wurde über seine rechtliche Geltung hinaus zu einem Identifikationsobjekt für die bundesrepublikanische Gesellschaft. Zum dreißigjährigen Jubiläum des Grundgesetzes prägte der Politologe Dolf Sternberger den später von Jürgen Habermas popularisierten Begriff vom Verfassungspatriotismus als der für die Bundesrepublik angemessenen Form des Patriotismus.

## DYNAMISCHE AUFFASSUNG DES GRUNDGESETZES

Dass eine solch ungewöhnliche Begriffskombination entstehen und aufgenommen werden konnte, verrät etwas über die besondere Konstellation, in der das Grundgesetz seine Bedeutung gewann. Die üblichen Faktoren, aus denen eine Gesellschaft ihre Identität und ihren Zusammenhalt zieht, standen in der alten Bundesrepublik nicht zur Verfügung; die Nation nicht, weil sie geteilt war, die Geschichte nicht, weil sie mit dem Holocaust belastet war, die Kultur nicht, weil sie das letzte einigende Band um die getrennten Staaten bildete. In diese Lücke konnte das Grundgesetz stoßen. Es symbolisierte den Wiedereintritt Deutschlands in den Kreis der zivilisierten Völker und die Überlegenheit des bundesrepublikanischen Systems über das in der DDR etablierte kommunistische. Die Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik wurde dem Grundgesetz gewissermaßen gutgeschrieben.

Das wäre freilich unwahrscheinlich gewesen, wenn das Grundgesetz nicht seine juristische Relevanz ständig unter Beweis gestellt hätte, und das

war wiederum zum großen Teil das Werk der innovativsten Reaktion der Nachkriegszeit auf die Schwäche der Weimarer Verfassung, des Bundesverfassungsgerichts. Aufgrund seiner Kompetenzfülle und ihrer Nutzung hat das Grundgesetz einen Grad an Relevanz für das politische und gesellschaftliche Leben gewonnen, die keiner vorangegangenen deutschen Verfassung beschieden war. Dazu konnte es aber wiederum nur kommen, weil sich das Bundesverfassungsgericht im Verein mit der Verfassungsrechtswissenschaft von dem formalistischen Weimarer Verfassungsverständnis abwandte und zu einer materialen und dynamischen Auffassung des Grundgesetzes überging, die es ihm ermöglichte, das Grundgesetz auf der Höhe der Zeit zu halten.

Damit soll weder gesagt werden, dass das Grundgesetz keine Mängel gehabt habe, noch, dass ihm Bewährungsproben erspart geblieben seien. Davon zeugen bereits die 62 Verfassungsänderungen, von denen die weitaus meisten die bundesstaatliche Ordnung betreffen. Aufgrund dieser Änderungen ist es heute doppelt so lang wie 1949, und nur noch die Hälfte der ursprünglichen Vorschriften gilt unverändert. Nicht jeder Verfassungsänderung kann man bescheinigen, dass sie durch veränderte Umweltbedingungen erzwungen war oder das Grundgesetz verbessert hat. Nicht selten hat seine Funktion, die Grundlagen der Ordnung dem Parteienstreit zu entziehen, alles Übrige aber der demokratischen Entscheidung zu überlassen, gelitten. Aber ganz ohne die Änderungen würde über seine Bewährung wohl anders gesprochen werden, als das heute der Fall ist.

## KONSEQUENZEN DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Es bleibt freilich dabei, dass über die Bewährung einer Verfassung stets nur in der Rückschau geurteilt werden kann. Eine Garantie dafür, dass eine in der Vergangenheit bewährte Verfassung sich dieses Prädikat auch in der Zukunft erhält, gibt es nicht. Der Grund liegt gerade in der Kontextabhängigkeit von Verfassungen. Der Kontext ist aber in ständigem Wandel begriffen. Gleichwohl waren die Umweltbedingungen dem Grundgesetz über die längste Zeit günstig. Wo sie sich änderten, konnte der Wandel meistens durch Verfassungs- oder Rechtsprechungsänderungen aufgefangen werden. Man muss aber fragen, ob die Voraussetzungen für Bewährung auch in Zukunft erhalten bleiben werden und ob das Grundgesetz auf absehbare oder jedenfalls mögliche Änderungen vorbereitet ist.

Frühere Grundgesetzjubiläen sahen sich nicht vor diese Frage gestellt. Heute kommt sie auf, und jüngst sieht man sich öfter mit der Sorge konfrontiert, dass wir uns Weimarer Verhältnissen nähern. Das kann man getrost verneinen, wenn man sich Rechenschaft darüber gibt, worin denn die Weimarer Verhältnisse bestanden. Das heißt aber nicht, dass alles beim Alten geblieben

wäre. Seit der Wiedervereinigung kommt die Nation wieder als Identifikationsfaktor infrage, und eine Übersteigerung des Nationalgefühls zum Nationalismus ist nicht ausgeschlossen. Das Grundgesetz, das die westdeutsche Identität stark prägte, ist in Ostdeutschland weniger verwurzelt als in der alten Bundesrepublik. Die Frage, ob dies durch eine 1990 ausgearbeitete Verfassung, an der der ostdeutsche Landesteil aktiv mitgewirkt hätte, verhindert worden wäre, scheint heute müßig. Der „constitutional moment“ ist vorüber.

Wenn es um Veränderungen der Bewährungsbedingungen geht, sollte man aber nicht übersehen, dass das Feld, auf dem das Grundgesetz sich bewähren kann, ständig schrumpft. Die Ursache dafür liegt in der europäischen Integration. Im Zuge der Integration hat die Bundesrepublik eine Reihe von Kompetenzen an die Europäische Union (EU) abgetreten. Ihre Ausübung richtet sich folglich nicht mehr nach dem Grundgesetz, sondern nach den Europäischen Verträgen. Tritt die Ausübung der Kompetenzen durch Organe der EU in Widerspruch zum Grundgesetz, geht Europarecht vor. Im Grundgesetz steht daher heute vieles, was nicht mehr stimmt. So schreibt, um nur ein Beispiel zu nennen, Artikel 100 vor, dass allein das Bundesverfassungsgericht deutschen Gesetzen die Anwendung versagen darf. In Wirklichkeit kann das heute jeder Richter, ja jeder Beamte, wenn er meint, dass deutsches Recht mit europäischem Recht unvereinbar sei.

Da es ohne die Abtretung nationaler Kompetenzen keine Integration gibt, ist dies der notwendige Preis für die Vorteile der Integration. Es bleibt aber nicht bei diesen notwendigen und vom Grundgesetz selbst akzeptierten Kosten. Weiteres Terrain kommt dem Grundgesetz durch die extensive Interpretation der übertragenen Kompetenzen seitens des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) abhanden. Jüngst trifft das die deutschen Grundrechte, auf denen die Wertschätzung des Grundgesetzes in besonderem Maße beruht. Ihre Reichweite wird durch die Auslegung der Europäischen Grundrechtecharta ständig geschmälert, weil sich der EuGH über die Begrenzungsklausel der Charta hinwegsetzt und überdies andere Prioritäten hat als das Bundesverfassungsgericht. Während in Karlsruhe die personalen und kommunikativen Grundrechte die wirtschaftlichen überwiegen, ist es in Luxemburg umgekehrt.

## SCHWÄCHEN DER REPRÄSENTATIVEN DEMOKRATIE

Veränderungen der Gelingensvoraussetzungen lassen sich aber auch innerhalb Deutschlands beobachten. Unter ihnen ragen Erosionen im Partiensystem hervor. Dass die Parteienkonstellation der Weimarer Zeit in der Bundesrepublik nicht wieder auflebte, hat wesentlich zu der hohen Regierungsstabilität im Nachkriegsdeutschland beigetragen. Die beiden großen Volksparteien haben den außerordentlich hohen Stimmenanteil von mehr als achtzig Prozent, den sie von 1957 bis 1990 hatten, jedoch eingebüßt und sind

in der letzten Bundestagswahl zum ersten Mal unter die Fünfzig-Prozent-Grenze gefallen. Regierungsbildungen werden in Zukunft schwieriger, Koalitionen instabiler. Wie sich die Schwäche der repräsentativen Demokratie beheben ließe, ist eines der großen ungelösten Probleme, nicht allein in Deutschland.

Die Frage ist umso dringlicher, als in die entstehenden Freiräume populistische Parteien eindringen. Die Sperrklausel im Wahlrecht versagt vor ihnen. Eine Erhöhung stößt an verfassungsrechtliche Grenzen. Vor dem schärfsten Schwert des Grundgesetzes, dem Parteienverbot, stehen aus guten Gründen hohe Hürden. Populistische Parteien operieren meist unterhalb dieser Schwelle und offenbaren ihre wahren Absichten erst, wenn sie die Mehrheit errungen haben. Verfügt eine populistische Partei erst einmal wie in Ungarn über die verfassungsändernde Mehrheit, ist auf verfassungsrechtliche Vorkehrungen nicht mehr zu hoffen. Die Partei kann dann ihre Vorstellungen so zementieren, dass eine Wahlniederlage wenig wahrscheinlich ist und, wenn sie dennoch einträte, folgenlos bliebe, solange die neue Mehrheit nicht ihrerseits die verfassungsändernde Mehrheit besitzt.

Der Art und Weise, wie die populistischen Parteien in Ungarn und Polen ihre Mehrheiten errungen und dann genutzt haben, muss daher Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Muster sind in allen Ländern, in denen jüngst demokratische in autoritäre Systeme verwandelt wurden, ähnlich. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Wahlrecht zu. Die polnische PiS-Partei (*Prawo i Sprawiedliwość*, deutsch: Recht und Gerechtigkeit) errang mit rund 36 Prozent der Wählerstimmen eine absolute Mehrheit im Parlament, die ungarische Fidesz-Partei mit rund 53 Prozent der Wählerstimmen sogar eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Mandate. Das deutsche Wahlsystem, unter dem ein solcher Bonus für den Wahlsieger nicht möglich gewesen wäre, ist nur gesetzlich geregelt. Es kann mit einfacher Mehrheit geändert werden. Das Wahlsystem gehört aber zu den *Essentialia negotii* der Demokratie. Es sollte seinen Platz in der Verfassung haben.