

DER BÜRGER IM STAAT

1-2009



Das Grundgesetz

DER BÜRGER IM STAAT

HEFT 1–2009
59. JAHRGANG
ISSN 0007–3121

„Der Bürger im Staat“ wird von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg herausgegeben.

DIREKTOR DER LANDESZENTRALE

Lothar Frick

REDAKTION

Siegfried Frech, siegfried.frech@lpb.bwl.de

REDAKTIONSASSISTENZ

Barbara Bollinger, barbara.bollinger@lpb.bwl.de

ANSCHRIFT DER REDAKTION

Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart
Telefon 0711/164099-44, Fax 0711/164099-77

HERSTELLUNG

Schwabenverlag Media der Schwabenverlag AG
Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern-Ruit
Telefon 0711/4406-0, Fax 0711/442349

GESTALTUNG TITEL

Bertron.Schwarz.Frey, Gruppe für Gestaltung, Ulm

GESTALTUNG INNENTEIL

Britta Kömen, Schwabenverlag Media
der Schwabenverlag AG

VERTRIEB

Verlagsgesellschaft W.E. Weinmann mbH
Postfach 1207, 70773 Filderstadt
Telefon 0711/7001530, Fax 0711/70015310

Der Bürger im Staat erscheint vierteljährlich.
Preis der Einzelnummer 3,33 EUR.
Jahresabonnement 12,80 EUR Abbuchung.

Bitte geben Sie bei jedem Schriftwechsel mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte Kundennummer an.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers und der Redaktion wieder.

Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

INHALT

Marie-Luise Recker Die Verabschiedung des Grundgesetzes	4
Gert-Joachim Glaebner Grundrechte und die Wertordnung des Grundgesetzes	11
Manfred G. Schmidt Konstitutive Verfassungsprinzipien	18
Roland Sturm Der Föderalismus – Das Prinzip des Bundesstaates im Wandel	23
Nicolai Dose Das Rechtsstaatsprinzip – unter dem Schutz des Bundesverfassungsgerichts?	30
Gabriele Metzler Das Sozialstaatsprinzip	38
Christoph Gusy Legitimität und Wandel des Grundgesetzes	46
Michael Reissenberger Machtfaktor Klugheit	52
Michael Reissenberger Die Bürger und ihr Grundgesetz	56
Buchbesprechungen	60

THEMA IM FOLGEHEFT

Wahljahr 2009

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Das Grundgesetz wurde am 8. Mai 1949 vom Parlamentarischen Rat beschlossen und am 23. Mai 1949 verkündet. Das Verfassungswerk legt die staatliche Grundordnung fest – von den Grundrechten über die Regelungen der Staatsform, der Verfassungsorgane, der Rechtsprechung, des Finanzwesens und des Verteidigungsfalls.

picture alliance/dpa

Das Grundgesetz

Das 60-jährige Bestehen des Grundgesetzes ist Anlass und Grund genug, sich mit der Entstehungsgeschichte, den verfassungspolitischen Weichenstellungen und der Entwicklung ausgewählter zentraler Verfassungsprinzipien eingehender zu befassen. Im Mai 1949 verabschiedete der Parlamentarische Rat das Grundgesetz als vorläufige verfassungsrechtliche Grundlage für das „Provisorium Bundesrepublik“. Die „Architekten“ des Grundgesetzes formulierten sechs grundlegende Weichenstellungen bzw. konstitutive Leitprinzipien: Rechtsstaat, Republik, Demokratie, Bundesstaat, Sozialstaat sowie einen „offenen Staat“, der Souveränitätsbefugnisse an supranationale Organisationen delegieren kann.

Verfassungen begründen nicht nur die Grundstrukturen eines politischen Systems, sie drücken auch die Wertordnung einer Gesellschaft und ihr Selbstverständnis aus. Die verfassungspolitischen Vorgaben des Grundgesetzes und das Regelwerk des Politischen werden bis auf den heutigen Tag in der Politik und in der Gesellschaft in hohem Maße akzeptiert. Die Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger nimmt eine aktive und partizipative Staatsbürgerrolle wahr und schätzt die demokratischen Institutionen und Verfahren. Die im Grundgesetz festgelegten „Mechanismen“ haben sich im Großen und Ganzen bewährt, was man nicht zu gering veranschlagen sollte.

Verfassungen entstehen in konkreten politischen und historischen Konstellationen. Ohne die ideologischen und machtstrategischen Gegensätze zwischen den westlichen Siegermächten und der Sowjetunion und ohne den Kalten Krieg wäre die Entscheidung für einen zunächst auf Westdeutschland beschränkten demokratischen Teilstaat wohl kaum denkbar gewesen. Das vom Parlamentarischen Rat erarbeitete und am 23. Mai 1949 verkündete Grundgesetz betont den provisorischen Charakter dieser Staatsbil-

dung nachdrücklich und vermeidet den staatsrechtlichen Begriff „Verfassung“. Marie-Luise Recker beschreibt die einzelnen Stationen und entscheidenden Weichenstellungen der Entstehung des Grundgesetzes. Ihr Beitrag zeigt die politischen Konstellationen und jene prägenden Kräfte auf, die den Prozess der Verfassungsbildung und letztlich die „Architektur“ des Grundgesetzes bestimmten. Der Entwurf und die Ausarbeitung des Grundgesetzes waren von dem Grundkonsens getragen, Lehren aus dem Zusammenbruch der Weimarer Republik und den traumatischen Erfahrungen mit der Herrschaft des Nationalsozialismus zu ziehen.

Das Grundgesetz steht in der Tradition modernen liberalen Verfassungsdenkens und stellt in seiner Fassung von 1949 eine Antwort auf das Scheitern der Weimarer Republik und eine antitotalitäre Gegenverfassung zum Nationalsozialismus dar. Der zweite Versuch, eine freiheitliche und demokratische politische Ordnung zu errichten, benötigte ein solides Fundament, das die Grundwerte menschlichen Zusammenlebens wieder in ihr Recht setzte, die Freiheit des Einzelnen schützte und Voraussetzungen für die Entwicklung einer demokratischen Bürgergesellschaft schuf. Im Grundgesetz geschah dies nicht zuletzt durch die Verankerung eines umfangreichen Grundrechtskatalogs. Der Staat ist somit Schutzagentur und Garant für die Achtung und Wahrung der Grundrechte. Erst die Verankerung der Unantastbarkeit der Menschenwürde und die daraus resultierenden Grundrechte begründen die freiheitliche und rechtsstaatliche Demokratie. Deshalb haben die Väter und Mütter des Grundgesetzes im Artikel 79, Absatz 3 den Grundrechten eine Ewigkeitsgarantie gegeben. Damit wird in nüchternen juristischen Worten die Unantastbarkeit der Grundrechte ausgedrückt. Gert-Joachim Glaeßner erörtert die einzelnen Grundrechte sowie die daraus resultierende

Wertordnung des Grundgesetzes und thematisiert abschließend neue und aktuelle Bedrohungen der Grundrechte.

Wie wenige andere Verfassungen ist das Grundgesetz auf eine vitale Demokratie geeicht und zugleich darauf, die politische Macht aufzuteilen statt zu konzentrieren, die Staatsgewalten zu zügeln und die Grundrechte der Bürger zu schützen. Von diesem Programm zeugen insbesondere die wichtigsten „Verfassungsprinzipien“ des Grundgesetzes: Demokratie, Republik, Rechtsstaat, Bundesstaat, Sozialstaat und offener Staat. Manfred G. Schmidt erörtert die zentralen Verfassungsprinzipien und den politischen Hintergrund der verfassungspolitischen Weichenstellungen des Jahres 1949. Nimmt man die Verfassungswirklichkeit als Messlatte, so stellen sich das Grundgesetz und insbesondere seine konstitutiven Verfassungsprinzipien im Wesentlichen als eine „Erfolgsgeschichte“ dar.

Der Föderalismus in Deutschland beruht auf der Idee der vertikalen Gewaltenteilung zwischen den politischen Ebenen des Bundes und der Länder in Ergänzung zur klassischen horizontalen Gewaltenteilung. Intention des Grundgesetzes war es, Freiraum für starke und selbstbewusste Länder zu schaffen und diesen – wenn nötig – im Bundesrat ein Gegengewicht zum Bundestag zu geben. Eine wichtige Aufgabe dieses Verbundsystems – das einheitliche Problemlösungen für das gesamte Bundesgebiet anstrebt – ist nicht zuletzt die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Wenn auch die Föderalismusreform des Jahres 2006 die „Politikverflechtung“ – der zufolge die Kompetenzen in der Aufgabenwahrnehmung sowie die Gesetzgebung und Gesetzesausführung zwischen Bund und Ländern aufgeteilt sind – etwas zurückgestuft hat, gehört diese Verflechtung zu den Markenzeichen des Föderalismus in der Bundesrepublik. Ausgehend von den demokratiesichernden Wurzeln des Föderalis-

mus erläutert Roland Sturm diesen Grundpfeiler der bundesrepublikanischen Verfassung. Der Beitrag skizziert die Entwicklungen nach 1949 sowie das sich wandelnde Föderalismusverständnis und die wesentlichen Reformen des föderalen Systems.

Die „Architekten“ des Grundgesetzes haben dem Rechtsstaat eine zentrale Rolle zugewiesen und damit an die europäische Verfassungstheorie und -praxis angeknüpft, mit denen die NS-Diktatur systematisch gebrochen hatte. Die Kernelemente des Rechtsstaats betonen die Bindung der Staatsgewalten, der Verwaltung und Rechtsprechung an Verfassung und Gesetz sowie die Bindung an das Prinzip der Gewaltenteilung. Das Neuartige der Rechtsstaatskonstruktion besteht in der herausgehobenen Rolle der Grundrechte und in der Errichtung eines Bundesverfassungsgerichts, ohne dessen Korrekturen und Rechtsprechung der Rechtsstaat deutlich ärmer an Freiheitsrechten wäre. Das Rechtsstaatsprinzip ist – so das Fazit von Nicolai Dose – eine Erfolgsgeschichte, wenngleich der deutsche Rechtsstaat immer wieder durch gesetzgeberische Maßnahmen herausgefordert wurde. Nicolai Dose erläutert die Kernelemente, auf denen das Rechtsstaatsprinzip beruht, und skizziert die Herausforderungen des deutschen Rechtsstaats im historischen Längsschnitt.

Das Sozialstaatsprinzip ist ein Fundament der Verfassung. Mit diesem konstitutiven Prinzip haben die „Architekten“ des Grundgesetzes Traditionen weitergeführt, die in Deutschland tief verwurzelt sind. Gabriele Metzler zeichnet den Weg des deutschen Sozialstaats nach. Sie schildert Entstehung und Ausbau der sozialen Sicherungssysteme von den 1880er Jahren bis zum Ende der Weimarer Republik sowie die politische Instrumentalisierung des „bismarckschen Erfolgsmodells“ durch das NS-Regime. Breiten Raum nehmen die Darstellungen des Neubeginns und der Entwicklungen nach

1945 ein. Präsentierte sich der Sozialstaat in Zeiten des „großen Wirtschaftsbooms“ durchaus als Erfolgsmodell, zeigten sich Mitte der 1970er Jahre erste Krisenanzeichen. Diese Wendemarke in der Geschichte des westdeutschen Sozialstaats setzte dem Trend kontinuierlicher Expansion ein Ende. Die deutsche Wiedervereinigung schließlich stellte die sozialen Sicherungssysteme vor besondere Herausforderungen. Die Erörterung der gegenwärtigen Probleme fragt nach den strukturellen Ursachen der aktuellen und allerorten diagnostizierten Krise des Sozialstaats.

Dass die Bundesrepublik im Zentrum Europas eine historisch einzigartig lange Epoche von 60 Jahren Frieden und Demokratie durchleben konnte, ist mithin ein Verdienst ihrer provisorischen Verfassung. Das Grundgesetz hat sich bewährt! Doch war dies weder in seiner Entstehung angelegt noch historisch selbstverständlich oder gar zwingend. Das Grundgesetz hat dem politischen Prozess wirksame Leitlinien gegeben und Grenzen gezogen. Andererseits hat es unabwiesbaren Änderungsbedürfnissen keine unüberwindlichen Grenzen entgegengesetzt. Wichtige Motive für Verfassungsreformen ergaben sich stets dann, wenn sich die Verfassungsnormen und gesellschaftliche Wertvorstellungen auseinander entwickelten oder wenn Verfassungsregeln den sich verändernden Aufgaben staatlicher Institutionen nicht mehr genügten. Der Beitrag von Christoph Gusy stellt Wegmarken, Erfolge und Probleme dieser Entwicklung dar.

Das Bundesverfassungsgericht ist immerhin die „wichtigste politische Innovation der Bundesrepublik Deutschland“ (P. Graf Kielmannsegg) und gilt trotzdem manchen Stimmen zufolge als Gegenregierung. Doch spielte und spielt es in Wirklichkeit vielmehr die Rolle eines Gegengewichts zur Exekutive und nimmt die Funktionen eines „Schiedsrichters“, oftmals die eines Mediators ein. Als kluger „Mitregent“ ist das Bundes-

verfassungsgericht eine wichtige Instanz, die Blockaden zwischen Regierung und Opposition beseitigt. So müssen immer wieder Versäumnisse der Politik, jahrzehntelanges Aussetzen des Gesetzgebers von Problemen durch Richterspruch auf Verfassungsstandard gebracht werden. Der Essay von Michael Reissenberger zeigt beispielhaft die machtbegrenzende und korrigierende Funktion des Bundesverfassungsgerichts, das seiner Rolle als „Hüter der Verfassung“ gerecht wird und den Standards des Grundgesetzes zu Geltung und darüber hinaus zu Akzeptanz verhilft.

Die vielbändige Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Beleg für engagiertes und zivilcouragiertes Verhalten einzelner Bürgerinnen und Bürger, die sich auf das Grundgesetz beriefen, das Bundesverfassungsgericht zu Entscheidungen geradezu nötigten und somit rechtliche Standards setzten. In diesen menschlich und historisch oft spannenden Prozessen aktualisieren und modernisieren sich die Antworten des Rechts. Michael Reissenberger entfaltet unter anderem am Beispiel des „Lüth-Urteils“ einen spannenden Stoff. Weitere Beispiele mutigen Bürgerverhaltens sind eine Illustration dafür, dass sich Engagement lohnt und dass Recht vor Macht ergeht. Das Wechselspiel von Bürgern, Öffentlichkeit und Bundesverfassungsgericht bewirkte in manchen Fällen eine geradezu plebiszitäre Mitgestaltung von Inhalt und Spielregeln der Politik. Gleichzeitig löste dieses Wechselspiel gesellschaftliche Lernprozesse aus, die sich in wichtigen Errungenschaften des Verfassungsrechts niederschlugen.

Allen Autorinnen und Autoren sowie Vera Weitzdörfer, die einen Teil der Bildrecherche und der Manuskriptbearbeitung besorgte, sei an dieser Stelle gedankt. Dank gebührt auch dem Schwabenverlag für die stets gute und effiziente Zusammenarbeit.

Siegfried Frech

Die Verabschiedung des Grundgesetzes

Marie-Luise Recker

Verfassungen entstehen in ganz bestimmten politischen und historischen Konstellationen. Ohne die ideologischen und machstrategischen Gegensätze zwischen den westlichen Siegermächten und der Sowjetunion und ohne den Kalten Krieg wäre die Entscheidung für einen zunächst auf Westdeutschland beschränkten demokratischen Teilstaat wohl kaum denkbar gewesen. Das vom Parlamentarischen Rat erarbeitete und am 23. Mai 1949 verkündete Grundgesetz betont den provisorischen Charakter dieser Staatsbildung nachdrücklich und vermeidet den staatsrechtlichen Begriff „Verfassung“. Marie-Luise Recker beschreibt die einzelnen Stationen und entscheidenden Weichenstellungen der Entstehung des Grundgesetzes. Ihr Beitrag zeigt die politischen Konstellationen und jene prägenden Kräfte auf, die den Prozess der Verfassungsbildung und letztlich die „Architektur“ des Grundgesetzes bestimmten. Der Entwurf und die Ausarbeitung des Grundgesetzes waren von dem Grundkonsens getragen, Lehren aus dem Zusammenbruch der Weimarer Republik und den traumatischen Erfahrungen mit der Herrschaft des Nationalsozialismus zu ziehen. |

Ein Staatsakt in skurriler Umgebung

Die Szene ist oft beschrieben worden: Am 1. September 1948 versammelten sich in der Säugetierabteilung des Naturkundemuseums König in Bonn die 65 Abgeordneten des Parlamentarischen Rates, von den Landtagen nach politischem Proporz gewählt, sowie die fünf nicht stimmberechtigten Vertreter Berlins, die elf Ministerpräsidenten der Länder der drei Westzonen und die Repräsentanten der Westalliierten zusammen mit Gästen und Journalisten zur Eröffnung der Arbeiten am künftigen Grundgesetz. „Wohl kaum“, so erinnert sich der Sozialdemokrat und stellvertretende Staatspräsident des Landes Württemberg-Hohenzollern, Carlo Schmid, „hat je ein Staatsakt, der eine neue Phase der Geschichte eines großen Volkes einleiten sollte, in so skurriler Umgebung stattgefunden. In der Halle dieses in mächtigen Quadern hoch geführten Gebäudes standen wir unter den Länderrafeln – rings umgeben von ausgestopftem Getier aus aller Welt. Unter den Bären, Schimpansen, Gorillas und

anderen Exemplaren exotischer Tierwelt kamen wir uns ein wenig verloren vor. Die bizarre Umgebung ließ trotz der Beethovenschen Musik, mit der die Feier eröffnet und beschlossen wurde, keine rechte Feierlichkeit aufkommen; gleichgültig jedoch war keinem von uns zumute.“¹

Dass nur drei Jahre nach dem Ende des Krieges und der Besetzung Deutschlands durch die Alliierten eine Versammlung von Mitgliedern der neu gegründeten politischen Parteien einberufen worden war, um eine Verfassung für einen künftigen westdeutschen Staat auszuarbeiten, war keineswegs selbstverständlich. Die ursprüngliche Zusammenarbeit der Siegermächte in der Deutschlandpolitik war angesichts zunehmender ideologischer und politischer sowie machstrategischer Gegensätze unter den ehemaligen Verbündeten schon bald zusammengebrochen, sodass sich die Situation in den vier Besatzungszonen zusehends auseinander entwickelte. Um die wirtschaftliche Lage in ihrem Einflussbereich zu verbessern, hatten die USA und Großbritannien im Januar 1947 ihre Besatzungszonen zur Bizone zusammengelegt. Der Beitritt der französischen Zone zur Trizone erfolgte dann im April 1949, also kurz vor Abschluss der Arbeiten des Parlamentarischen Rates. Zudem hatten die USA Mitte 1948 den nach ihrem damaligen Außenminister benannten Marshall-Plan initiiert, mit dem sie Europa und damit auch Deutschland wirtschaftlich wieder auf die Beine stellen wollten. Allerdings hatte die Sowjetunion ihre osteuropäischen Verbündeten genötigt, das milliardenschwere Hilfsprogramm abzulehnen, und auch die östliche Besatzungszone war nicht in das Projekt einbezogen worden. Dies hatte den Riss entlang des „Eisernen Vorhangs“ vertieft.

Für die Teilnahme der drei westlichen Zonen am Marshall-Plan war eine Währungsreform unerlässlich. Sie war am 20. und 21. Juni 1948 durchgeführt worden und bildete eine wichtige Voraussetzung für den späteren wirtschaftlichen Aufschwung. Die Sowjetunion hatte auf diesen Schritt nicht nur mit einer eigenen Währungsreform in ihrer Besatzungszone geantwortet, sondern gleichzeitig mit der Blockade Berlins, durch die seit dem 24. Juni 1948 die Zugangswege zu den Westsektoren der Stadt abgeriegelt wurden. Die USA und Großbritannien hatten hie-

rauf mit einer Luftbrücke reagiert, um so ihre dortigen Truppen sowie die Bewohner Westberlins mit den notwendigen Gütern zu versorgen. Erst nach knapp einem Jahr, im Mai 1949, lenkte die Sowjetunion ein und hob die Absperrungen auf. Kurz vor Beginn der Blockade, am 20. März 1948, war zudem der sowjetische Militärgouverneur aus dem Alliierten Kontrollrat in Berlin ausgezogen und hatte damit die Vier-Mächte-Verwaltung Deutschlands auf spektakuläre Weise beendet.

Die „Frankfurter Dokumente“

Nachdem sich die Zusammenarbeit aller vier Siegermächte in der Deutschlandpolitik als zunehmend schwieriger herausgestellt hatte, arbeiteten die USA, Großbritannien und auch Frankreich verstärkt auf eine wirtschaftliche und politische Konsolidierung der drei westlichen Besatzungszonen hin. Auf einer Sechs-Mächte-Konferenz in London im Frühjahr und Frühsommer 1948,² an der neben den Westalliierten auch die Benelux-Staaten teilnahmen, verständigte man sich darauf, als nächsten Schritt die Länder der drei Zonen zu einem Bundesstaat zu vereinen, wobei dieser westdeutsche Staat weiterhin alliierter Kontrolle unterworfen sein sollte. Die Verhandlungen der Sechs-Mächte-Konferenz fanden ihren Niederschlag in den „Londoner Empfehlungen“ vom Juni 1948. Die Empfehlungen enthielten das Angebot zur Errichtung eines westdeutschen Staates sowie Grundsätze für dessen Verfassung. In einem ersten Dokument wurden die Ministerpräsidenten der elf Länder der drei Westzonen ermächtigt, zum 1. September 1948 eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen, deren Mitglieder von den elf Landtagen bestimmt werden sollten. Diese Verfassungsgebende Versammlung sollte „eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene Einheit schließlich wieder herzustellen, und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält“.³ Dieser Verfassungsentwurf sollte anschließend von der Bevölkerung der drei Westzonen in einer Volksabstimmung gebilligt werden.

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Der Präsident des Parlamentarischen Rates, Konrad Adenauer, während der Stimmzählung. Links eine der „Mütter des Grundgesetzes“, Helene Weber. Nach der dritten und letzten Lesung wurde am 8. Mai 1949 vom Parlamentarischen Rat in Bonn das Grundgesetz mit den Stimmern der CDU, SPD und FDP gegen die Stimmern der KPD, des Zentrums, der Deutschen Partei sowie sechs der acht Abgeordneten der bayerischen CSU angenommen.

picture alliance/dpa

In einem zweiten Dokument wurden die Regierungschefs der elf Länder aufgefordert, Vorschläge für etwaige Änderungen der Ländergrenzen innerhalb der Westzonen vorzulegen. In einem dritten Dokument erhielten sie schließlich allgemeine Richtlinien über das Verhältnis der zukünftigen deutschen Regierung zu den Besatzungsmächten übermittelt, wobei ein in Aussicht gestelltes, von den drei Westalliierten zu erlassendes Besatzungsstatut die Abgrenzung deutscher und alliierter Kompetenzen vornehmen würde.

Diese drei Dokumente waren als Kompromiss der in London Versammelten entstanden. Vor allem die französische Regierung hatte sich lange gesträubt, mehr als nur eine lose Konföderation der westdeutschen Länder ins Auge zu fassen, hatte aber schließlich vor allem amerikanischem Drängen auf

eine bundesstaatliche Lösung nachgeben müssen. Am 1. Juli 1948 informierten die Militärgouverneure Lucius D. Clay (USA), Brian H. Robertson (Großbritannien) und Pierre M. Koenig (Frankreich) die westdeutschen Ministerpräsidenten im amerikanischen Hauptquartier, dem ehemaligen IG-Farben-Hauptgebäude, über die Empfehlungen der Londoner Konferenz und übergaben ihnen die drei „Frankfurter Dokumente“. Damit war es nun an der deutschen Seite, zu entscheiden, wie sie diesem Auftrag nachkommen wollte.

Die Konferenz auf dem Rittersturz bei Koblenz

Die ersten Tage nach der Zusammenkunft der Ministerpräsidenten mit den Militärgouverneuren vergingen mit in-

tensiven Beratungen in den Länderkabinetten, den Landtagen und den Leitungsgremien der politischen Parteien. Deutlich wurde schon hier, dass es auf deutscher Seite erhebliche Bedenken gab, ob nicht die von den Westalliierten angestoßenen Schritte letztlich zur Schaffung eines westdeutschen Teilstaates und damit zur Vertiefung der Spaltung Deutschlands führen würden. Stattdessen befürwortete man, lediglich ein „Verwaltungsstatut“ oder „vorläufiges Grundgesetz“ auszuarbeiten, um so den Provisoriumscharakter des künftigen staatlichen Gebildes im Westen Deutschlands zu unterstreichen.

Dies war auch der Tenor bei den Beratungen der Ministerpräsidenten vom 8. bis 10. Juli 1948 auf dem Rittersturz bei Koblenz. Zwar waren sie bereit, den in den „Frankfurter Dokumenten“ umschriebenen Auftrag anzunehmen, doch wurde ebenso deutlich, dass sie keine „definitive Staatsbildung“, sondern die Schaffung eines „Zweckverbandes administrativer Qualität“ wünschten. Eine Nationalversammlung nach dem Vorbild Weimars lehnten sie ab, weil dies den Staatscharakter des zu schaffenden Zusammenschlusses der elf Länder unterstreichen und damit die Spaltung Deutschlands entlang des „Eisernen Vorhangs“ vertiefen würde. Insbesondere der bereits zitierte Carlo Schmid befürwortete dieses Provisoriumskonzept: „Das deutsche Volk aller Besatzungszonen habe den Willen, in Eintracht, Recht und Freiheit in einem gemeinsamen Hause zu leben“ – um diese Option offen zu halten, dürfe somit der Status quo nicht juristisch verfestigt werden. „Auf jeden Fall aber müsse, was immer wir schaffen, den Charakter eines Provisoriums haben, das nur so lange in Geltung bleiben solle, als nicht das ganze deutsche Volk die Möglichkeit habe, gemeinsam den Staat aller Deutschen zu errichten. Heute können wir kein endgültiges ‚Deutsches Haus‘ bauen, sondern nur ein Notdach, das uns für die Zeit des Übergangs Schutz gewährt.“⁴

Es gab auch Gegenstimmen, die die Chancen des alliierten Angebots herausstrichen und betonten, dass durch den Provisoriumsvorbehalt möglicherweise eine Gelegenheit übergangen werde, um politischer Handlungsfähigkeit und Souveränität einen Schritt näher zu kommen. Insgesamt jedoch überwogen die skeptischen Stimmen. Hierbei war nicht zuletzt das eindringliche Plädoyer Louise Schröders ausschlag-

gebend, mit Rücksicht auf die Lage in Berlin keine Schritte zu unternehmen, die die Kluft zwischen dem westlichen und dem östlichen Teil Deutschlands vertiefen würde. Angesichts der sowjetischen Blockade gegen die drei Westsektoren und der soeben angelauten westlichen Hilfsmaßnahmen im Rahmen der Luftbrücke warb die amtierende Oberbürgermeisterin von Berlin nachdrücklich dafür, nichts zu beschließen, was die Lage der Stadt zusätzlich erschweren würde. Vor dem Hintergrund dieser eindringlichen Worte war die in Koblenz formulierte Antwort der Ministerpräsidenten dann auch stärker von Vorbehalten und Bedenken geprägt, als dies ihrer grundsätzlichen Bereitschaft entsprach, den alliierten Auftrag anzunehmen.

Der Terminus „Grundgesetz“ statt Verfassung, offenbar vom Hamburger Bürgermeister Max Brauer in die Debatte eingeführt, fand breiten Zuspruch, da er den Provisoriumscharakter des zu schaffenden staatlichen Gebildes unterstreichen würde. In ihrer Stellungnahme zu den „Frankfurter Dokumenten“ vermieden die Ministerpräsidenten dann auch die Begriffe „Nationalversammlung“ sowie „Verfassung“ und schlugen vor, dass ein von den Parlamenten der westdeutschen Länder zu beschickender „Parlamentarischer Rat“ ein „Grundgesetz“ ausarbeiten sollte. Auf diese Weise hofften sie, alles zu vermeiden, „was dem zu schaffenden Gebilde den Charakter eines Staates verleihen würde“.⁵ Auch gegen die Ratifizierung durch eine Volksabstimmung gab es erhebliche Vorbehalte.

Die Konferenz in Niederwald bei Rüdesheim

Dieses Provisoriumskonzept stieß bei den Militärgouverneuren auf massive Vorbehalte. Insbesondere Clay zeigt sich enttäuscht und verärgert, hatte er sich doch besonders für den alliierten Auftrag an die deutsche Seite eingesetzt. In einer Zusammenkunft mit den Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone warf er ihnen deshalb vor, ihre wirklichen Freunde und Helfer nicht zu kennen und die Bemühungen der Amerikaner um eine Konsolidierung der westdeutschen Zonen zu vereiteln. In der Tat wurden auf französischer Seite Stimmen laut, die erneute Verhandlungen der Westalliierten über ihre Deutschlandpolitik und ein Überdenken des in den „Frankfurter Dokumenten“ formulierten Angebots in Erwägung zogen.

In weiteren Gesprächen der Ministerpräsidenten untereinander sowie zwischen ihnen und den Militärgouverneuren näherten sich die Standpunkte nur

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland – Unterschriften.

picture alliance/dpa

unmerklich an. Zwar sollte der Modus für die Wahl der Abgeordneten der Verfassungsgebenden Versammlung den Ministerpräsidenten überlassen werden, doch bestand die alliierte Seite nach wie vor auf dem Verfassungsbegriff und auf der Ratifizierung dieses Dokumentes durch ein Referendum.

Entscheidend wurde somit die erneute Zusammenkunft der Ministerpräsidenten am 21. Juli 1948 im Jagdschloss Niederwald bei Rüdesheim. Zwar bekräftigten sie noch einmal die Koblenzer Beschlüsse, die nun als „Empfehlung“ Grundlage der Diskussion sein sollten, doch mehrten sich die Stimmen zugunsten eines Zugehens auf die alliierte Seite. Hierzu trug nicht zuletzt die Rede des Berliner Bürgermeisters Ernst Reuter bei, der für die erkrankte Louise Schröder nach Rüdesheim gekommen war. Aus seiner Sicht war ein Fortbestehen der derzeitigen politischen Verhältnisse in Westdeutschland für die Berliner und die Deutschen im Osten unerträglich. Stattdessen sei „die politische und ökonomische Konsolidierung des Westens eine elementare Voraus-

setzung für die Gesundung auch unserer Verhältnisse und für die Rückkehr des Ostens zum gemeinsamen Mutterland“.⁶ Dies war ein deutliches Votum des noch immer von der sowjetischen Blockade strangulierten Westberlins zugunsten der Weststaatslösung.

In parallelen Gesprächen mit Vertretern der Militärgouverneure zeichnete sich zudem ab, dass sich diese den Vorbehalten der Ministerpräsidenten aufgeschlossener zeigten als zuvor. Sowohl in der Referendumsfrage als auch hinsichtlich der Bezeichnung des ausarbeitenden Dokuments schienen sie die Bedenken der deutschen Seite ernst zu nehmen und nach Kompromissformeln zu suchen. Die Entscheidung fiel auf einer Unterredung zwischen den Ministerpräsidenten und den Militärgouverneuren am 26. Juli 1948. Nach erneuten Debatten war dann eine Einigung gefunden: die Militärgouverneure erklärten ihr Einverständnis, die Bezeichnung „Verfassung“ zugunsten des Terminus „Grundgesetz“ mit dem erläuternden Zusatz „vorläufige Verfassung“ fallen zu lassen und auch in der Refe-

rendumsfrage den Ministerpräsidenten entgegenzukommen. Ebenso zeigten sie sich bereit, der Einberufung eines Parlamentarischen Rates anstelle einer Verfassungsgebenden Versammlung zuzustimmen. Der französische General Pierre M. Koenig, bisher der zögerlichste der drei Militärgouverneure, gab dann, an die Ministerpräsidenten gewandt, den Startschuss: „Wenn Sie akzeptieren, die volle Verantwortung zu übernehmen, können wir Ihnen sagen: En avant!“⁷ Damit war der Weg zum Grundgesetz frei.

Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee

Bereits unmittelbar nach der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ hatte der hessische Ministerpräsident Christian Stock vorgeschlagen, einen Ausschuss von Sachverständigen einzuberufen, der Vorarbeiten für eine künftige Verfassung leisten sollte. Dies hatten seine Kollegen aufgegriffen. Ab dem 10. August 1948 tagte ein solches Gremium im Klostertrakt des ehemaligen Augustiner-Chorherrenstiftes auf der Herreninsel im Chiemsee. Am 30. August erhielten die Ministerpräsidenten dessen Abschlussbericht, gerade noch rechtzeitig, um ihn an den Parlamentarischen Rat weiterzuleiten. Dessen Mitglieder versuchten zwar, diese Überlegungen als unverbindlichen Vorschlag hinzustellen, um so den eigenen Entscheidungsspielraum herauszustricken, dennoch diente die Anregung des Herrenchiemseer Konvents den Fachausschüssen des Parlamentarischen Rates vielfach als Beratungsgrundlage und fanden so Eingang in das Grundgesetz. Als Ergebnis ihrer Beratungen legten die auf der Herreninsel Versammelten einen vollständigen Grundgesetzentwurf von nicht weniger als 149 Artikeln vor. In strittigen Fragen präsentierten sie meist mehrere Alternativvorschläge, um so dem Parlamentarischen Rat Diskussion und Entscheidung zu ermöglichen. Hierbei gingen sie von einem föderalen Staatsaufbau mit erheblichen Rechten der Länder aus, was den Intentionen der Ministerpräsidenten in hohem Maße entsprach. An seiner Spitze sollte ein mit nur geringen Rechten ausgestattetes Staatsoberhaupt stehen. Für den neuen Staat sahen sie ein parlamentarisches System vor mit einer Regierung, die vom Vertrauen einer „arbeitsfähigen Mehrheit“ im Parlament abhängig sein würde. Diese „arbeitsfähige Mehrheit“ sollte nicht nur die Regierung stützen, es sollte ihr auch nicht möglich sein, eine noch bestehende Regierung zu stürzen. Plebiszitäre Elemente wurden

dezidiert abgelehnt. Insbesondere sollte die neue Staatsform als „wehrhafte“ Demokratie gestaltet werden, in der der Kern der Verfassung nicht durch den Gesetzgeber verändert werden konnte. Damit waren zentrale Wesenszüge des späteren Grundgesetzes im Herrenchiemseer Verfassungsentwurf bereits vorweggenommen.

Die Mütter und Väter des Grundgesetzes

Die Entscheidung für Bonn als Tagungsort des Parlamentarischen Rates war in der Runde der Ministerpräsidenten gefallen. Das Tagunglokal, in das man nach der Eröffnungsfeier im Museum König umzog, die Pädagogische Akademie am Rhein, vom preußischen Regierungsbaumeister Martin Witte im Bauhaus-Stil entworfen und in den Jahren 1930 bis 1933 am südlichen Stadtrand Bonns errichtet, bot mit ihren Hörsälen, Seminarräumen und Arbeitszimmern gute Arbeitsbedingungen. Ursprünglich ging man bei den Planungen von einer Arbeitszeit des Parlamentarischen Rates von drei bis vier Monaten – also bis zum Jahresende 1948 – aus, sodass viele Abgeordnete sich in Hotels und Pensionen einmieteten. Als Aufwandsentschädigung erhielten sie einen Grundbetrag von 350 Deutsche Mark monatlich, für jeden Sitzungstag, an dem sie anwesend waren, weitere 30 Deutsche Mark. Hiervon mussten sie ihren Lebensunterhalt in Bonn und am Heimatort bestreiten, eventuell eine Sekretärin und einen Fahrer bezahlen und auch den beruflichen Verdienstaufschlag kompensieren.

Die 65 Abgeordneten des Parlamentarischen Rates, die sich am 1. September 1948 im Naturkundemuseum König in Bonn versammelten, waren angesehene Persönlichkeiten, die in den vergangenen Jahren den politischen Neuanfang in Deutschland geprägt hatten. Für die CDU waren dies u. a. Konrad Adenauer, Vorsitzender der Partei in der britischen Zone und Fraktionsvorsitzender im nordrhein-westfälischen Landtag, der Gewerkschaftsführer Jakob Kaiser, die Juristen Robert Lehr, Hermann von Mangoldt und Heinrich von Brentano, der Justiz- und Kultusminister von Rheinland-Pfalz Adolf Susterhenn und der Gewerkschaftler Theophil Kaufmann. Die SPD entsandte u. a. ihre Verfassungsexperten Carlo Schmid und Walter Menzel, den hessischen Justizminister Georg August Zinn, den stellvertretenden Parteivorsitzenden Erich Ollenhauer, den Regierungspräsidenten Ludwig Bergsträsser und die Juristen Otto Heinrich Grewe und Rudolf Katz. Die führenden Köpfe

der FDP-Parlamentarier waren der Publizist und Vorsitzende der FDP in der amerikanischen Zone Theodor Heuss sowie die Juristen Thomas Dehler und Hermann Höpker Aschoff, die der CSU-Abgeordneten der schon den Herrenchiemseer Konvent prägende Anton Pfeiffer und der Jurist Wilhelm Laforet. Auch vier „Verfassungsmütter“ waren unter den in Bonn Versammelten: Helene Weber (CDU), Friederike Nadig (SPD), Elisabeth Selbert (SPD) und Helene Wessel (Zentrum). Die CDU stellte 27 Vertreter, die SPD ebenfalls 27 Abgeordnete, die FDP fünf, die Deutsche Partei zwei, das Zentrum zwei und die KPD ebenfalls zwei Delegierte. Hinzu kamen fünf nicht stimmberechtigte Abgeordnete aus Berlin, von denen drei der SPD sowie je einer der CDU und der FDP angehörten.

Etliche Abgeordnete des Parlamentarischen Rates hatten Parlamentserfahrungen. Einige waren bereits Mitglieder der Weimarer Nationalversammlung gewesen, andere hatten in der Weimarer Republik einem Landtag oder Provinziallandtag angehört, nahezu alle konnten auf Erfahrungen als Volksvertreter in Landtagen nach 1945 oder in zonalen Gremien zurückblicken. Dem Nationalsozialismus hatten sie ablehnend oder feindlich gegenübergestanden, viele waren im Dritten Reich aus politischen Gründen oder aufgrund der Rassenideologie der Nazis verfolgt, mancher wurde in ein Konzentrationslager gebracht oder ist ins Ausland geflohen. Diese Einstellungen brachten sie in die Arbeit des Parlamentarischen Rates ein.

Nach der Eröffnungsfeier im Naturkundemuseum König trat der Parlamentarische Rat noch am selben Tag zu seiner konstituierenden Sitzung in der nur wenige hundert Meter entfernten Pädagogischen Akademie am Rheinufer zusammen. Zum Präsidenten wurde der 72-jährige Konrad Adenauer gewählt, als langjähriger Oberbürgermeister von Köln und Vorsitzender der CDU in der britischen Zone eine bekannte und politisch versierte Persönlichkeit. Im Gegenzug bestimmte man Carlo Schmid zum Vorsitzenden des Hauptausschusses, der mit seinen 21 Mitgliedern als größtes und zugleich wichtigstes Gremium des Verfassungskonvents galt. Ein Ältestenrat und ein Geschäftsausschuss sollten den reibungslosen Parlamentsbetrieb sicherstellen. Der Hauptausschuss und ein Redaktionsausschuss hatten die von verschie-

denen Fachausschüssen erarbeiteten Abschnitte zu prüfen und zu einem homogenen Grundgesetzentwurf zusammenzufügen. Damit hatte sich der Parlamentarische Rat Strukturen geschaffen, die denen eines eigentlichen Parlaments recht nahe kamen.

Die Grundrechtsdiskussion

In den staatsrechtlichen, historischen und politikwissenschaftlichen Untersuchungen zum Grundgesetz werden vor allem drei zentrale Strukturelemente herausgearbeitet, die seinen Kern ausmachen:

- die Etablierung des Rechtsstaats und die neue Rolle der Grundrechte;
- die Schaffung einer „wehrhaften“ Demokratie;
- die Weichenstellungen für eine stabile parlamentarische Demokratie.

Hierbei wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass die Väter und Mütter der Verfassung „Lehren“ aus den Strukturproblemen der Weimarer Republik gezogen hätten und gerade in der Festlegung des Grundcharakters des künftigen Grundgesetzes darum bemüht waren, das Gespenst von Weimar zu bannen. Aber auch der scharfe Ost-West-Konflikt und die politisch-ideologischen Systemgegensätze dieser Jahre prägten die Arbeit des Parlamentarischen Rates in hohem Maße. Einig waren sich die Mütter und Väter des Grundgesetzes darin, nun nach dem Ende der nationalsozialistischen Diktatur Staat und Recht auf das engste miteinander zu verbinden und den Rechtsstaat zum Angelpunkt der neuen Verfassung zu machen. In dieser Absicht zeigten sie sich dem Erbe des Widerstandes gegen den Nationalsozialismus am eindeutigsten verpflichtet. Sowohl für die Widerstandsgruppen innerhalb des Dritten Reiches als auch für die ins Exil Geflohenen war dies eine zentrale Prämisse für ihre Vision eines nach-nationalsozialistischen Deutschland gewesen. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates griffen diese Vorstellungen auf und machten die individuellen Freiheits- und politischen Mitwirkungsrechte, die schon in der Paulskirchenverfassung und in der Weimarer Reichsverfassung verankert gewesen waren, zum Herzstück des neuen Verfassungsstaates. Nicht nur wurden sie an den Anfang des Grundgesetzes gerückt und der klassische Katalog der Freiheits- und Gleichheitsrechte um spezifische neue Rechte – Verbot rassistischer Diskriminierung, Asylrecht, Schutz vor Ausbürgerung, Recht zur Kriegsdienstverweigerung – erweitert, sondern die Grundrechte wurden auch auf eine neue Basis gestellt.

Sah die bisher in Deutschland vorherrschende Tradition die Grundrechte als vom Staat ausgehend und durch den Staat gewährt an, so orientierte sich das Grundrechtsverständnis des Parlamentarischen Rates an der Idee naturgegebener vorstaatlicher Menschenrechte im Sinne der amerikanischen Verfassungsväter. Der Gedanke, dass der Mensch von Geburt an unmittelbare und unveräußerliche Rechte besitze, sollte nun, wie es der CDU-Abgeordnete Adolf Susterhenn in der entsprechenden Debatte im Plenum unterstrich, zum Kern der neuen Verfassung werden: „Höchstwert ist für uns die Freiheit und die Würde der menschlichen Persönlichkeit. Ihnen hat der Staat zu dienen (...). Der Staat ist für uns nicht die Quelle allen Rechts, sondern selbst dem Recht unterworfen. Es gibt (...) vor- und überstaatliche Rechte, die sich aus der Natur und dem Wesen des Menschen (...) ergeben (...). Jede Staatsgewalt findet ihre Begrenzung an diesen natürlichen, gottgewollten Rechten des Einzelnen.“⁸ Demgemäß wurde in Artikel 1 des Grundgesetzes der Gedanke der „unantastbaren Würde des Menschen“ in den Mittelpunkt der gesamten Verfassungsgestaltung gerückt und Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsordnung angewiesen, sie als unmittelbar geltendes Recht zu beachten. Ebenso wurden die Grundrechte unter den Schutz einer Verfassungsgerichtsbarkeit gestellt und dieses Gericht zum „Hüter der Verfassung“ gemacht. Diskutiert wurde im Parlamentarischen Rat auch die Frage, ob über die „klassischen“ Freiheits- und Gleichheitsrechte hinaus auch Bestimmungen über die Wirtschafts- und Sozialordnung oder über kulturelle Fragen Eingang in den Grundrechtskatalog finden sollten. Jedoch hat man hiervon Abstand genommen, um den künftigen Gesetzgeber in seiner politischen Gestaltungsfreiheit nicht zu beeinträchtigen. Zudem kam ein solcher Verzicht auf wirtschaftliche oder soziale Grundrechte sowie auf die Benennung entsprechender Staatsziele auch dem Provisoriums-konzept der Verfassungsväter entgegen, sodass diese Entscheidung breites Einverständnis fand.

War die Verankerung des Rechtsstaats eine Antwort auf die nationalsozialistische Diktatur gewesen, so zielte das Vorhaben, den Kern der Verfassung gegen grundlegende Veränderung oder gar Abschaffung zu sichern, auf die Schwächen der Weimarer Republik. Die erste deutsche Demokratie war nicht nur wehrlos gewesen gegen ihre Feinde auf der Linken wie auf der Rechten, nach ihrem Selbstverständnis konnten tragende Verfassungsprinzipien durch den Gesetzgeber geändert

oder gar aufgehoben werden. Von einem solchen Rechtsverständnis nahmen die Väter und Mütter des Grundgesetzes entschlossen Abschied zugunsten einer „wehrhaften“ Demokratie, nach der der innerste Kern der Verfassung, die freiheitlich-demokratische Grundordnung, in ihren wesentlichen Elementen geschützt werden sollte. Auch hier wurde das Bundesverfassungsgericht als „Hüter der Verfassung“ eingesetzt und ihm ein breiter Katalog von Sanktionsmaßnahmen zur Verfügung gestellt, um verfassungsfeindliche Bestrebungen abzuwehren und den Verfassungskern zu schützen.

Eine parlamentarische und parteienstaatliche Demokratie

Nicht strittig war für die Mitglieder des Parlamentarischen Rates die Entscheidung für eine repräsentative Demokratie, für eine parlamentarische und parteienstaatliche Ordnung. Bereits die Länderverfassungen in den westlichen Besetzungszonen waren – bei allen Unterschieden im Einzelnen – diesem Modell gefolgt. Auch die Empfehlungen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee basierten auf diesem Prinzip. Und nicht zuletzt die Verfassungsentwürfe einzelner politischer Parteien, die im Sommer 1948 Gestalt annahmen, wiesen in diese Richtung. Zwar gab es im Parlamentarischen Rat über die Organisation des Bundes und seiner Organe durchaus Beratungsbedarf, doch konnte – außer bei der Frage der Ländervertretung und ihrer Finanz- und Gesetzeszuständigkeiten – ohne größere Kontroversen eine breite Einigung erzielt werden.

Der Bundestag wurde in seiner Stellung gegenüber den anderen Verfassungsorganen deutlich aufgewertet. Nicht nur Repräsentant des Wahlvolkes, Gesetzgeber und Kontrolleur der Regierung sollte er sein. Indem er den Bundeskanzler zu wählen hatte, wurde er auch Schöpfer des Kabinetts, das sich auf eine Mehrheit des Parlaments gründet. Diese Entscheidung des Parlamentarischen Rates, die Wahlfunktion zu einer herausragenden Aufgabe des Bundestages zu machen, war ein deutlicher Bruch mit der bisherigen deutschen Verfassungsgeschichte. Gleichzeitig konnte der Bundestag im Sinne des sogenannten konstruktiven Misstrauensvotums den Kanzler und damit die Regierung während einer Legislaturperiode nur dann stürzen, wenn eine Parlamentsmehrheit sich gleichzeitig auf einen neuen Kanzler verständigte. Damit sollte die besondere Verantwortung des Bundestages für die Regierungsfähigkeit des Staates hervorge-

hoben, ein Kanzlersturz durch eine negative Mehrheit verhindert, vielmehr eine positive Mehrheitspflege innerhalb der Volksvertretung erzwungen und die politische Aktionsfähigkeit von Kanzler und Regierung sichergestellt werden. Wie der Verfassungsexperte der SPD, Walter Menzel, in der Generaldebatte des Parlamentarischen Rates zu dieser Frage betonte, wollte man „das Mißbrauchsvotum wieder aus dem früheren Mißbrauch eines politisch-destruktiven Mittels verwandeln zu dem Kampfmittel eines auf das Positive eingestellten demokratischen Parlamentarismus“.⁹

Ebenso eindeutig und beabsichtigt war die Stärkung der Regierung. Schon in den Länderverfassungen war man bestrebt gewesen, die Führungsrolle des Ministerpräsidenten stärker herauszustellen als zuvor. Der Parlamentarische Rat verwirklichte dann das „Kanzlerprinzip“ in vollem Umfang, indem er dem Regierungschef die alleinige Entscheidung über Berufung und Entlassung der Kabinettsmitglieder zusprach und das Kabinett über die Richtlinienkompetenz an die vom Kanzler vorgegebene Linie band. Damit war sein Gewicht – wenn auch im Rahmen der Machtstrukturen und Mehrheitsverhältnisse im Parlament – deutlich gefestigt und seine politische Verantwortung hervorgehoben. Die Bestimmungen des sogenannten Konstruktiven Misstrauensvotums untermauerten zudem seine politische Stellung, da sie ihm auch gegenüber dem Parlament Unabhängigkeit und Autonomie gewährten.

Demgegenüber wurde die Rolle des Staatsoberhauptes deutlich gemindert. Zeitweise hatten die Mitglieder des Parlamentarischen Rates ein Bundespräsidium favorisiert, welches aus den Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates sowie dem Bundeskanzler bestehen sollte, sich dann aber doch für die Schaffung des Amtes eines Bundespräsidenten entschieden. Allerdings sollte er nicht direkt durch das Volk, sondern durch eine Bundesversammlung gewählt werden, die aus Mitgliedern des Bundestages und der Länderparlamente bestand. Damit wollte man die „dualistische Konstruktion“ der Weimarer Demokratie verhindern, in der der Reichspräsident und der Reichstag, beide über unmittelbare Volkswahl gewählt, über dieselbe demokratische Legitimität zu verfügen schienen. Um einer Übermacht der Präsidiengewalt vorzubeugen, wurde auch die Rolle des Bundespräsidenten bei der Regierungsbildung und bei der Auflösung des Parlaments verändert. Ihm wurde nur noch ein formelles Ernennungs- und Entlassungsrecht gegenüber dem Bundeskanzler zuge-

standen, während materiell in Zukunft der Bundestag über Ernennung und Amtsdauer des Regierungschefs entscheiden würde. Auch die vorzeitige Auflösung der Volksvertretung und die Ausschreibung von Neuwahlen, in der Weimarer Republik zum Nachteil politischer Stabilität häufig praktiziert, wurden nun engstens für den Ausnahmefall eingeschränkt. Und schließlich wurden dem Bundespräsidenten keine Notverordnungsvollmachten zugestanden, so dass er als Ersatzgesetzgeber nicht infrage kam. Seine Stellung beschränkte sich mehr oder weniger auf repräsentative Funktionen und auf die Rolle eines „Staatsnotars“.

Ohnehin entschlossen sich die Verfassungsväter und -mütter bewusst, auf die Aufnahme plebiszitärer Elemente, also von Volksbegehren und Volksentscheid, in die Verfassung zu verzichten. Mit diesem Votum für die repräsentative Willensbildung wollten sie alle politischen Entscheidungen in das Plenum des Bundestages verweisen und ihn zwingen, seiner Verantwortung als Legislative nachzukommen. Auf der anderen Seite wurden die Parteien als Träger der politischen Willensbildung ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen. Dies war nicht nur die Anerkennung längst bestehender Verhältnisse und die Konkretisierung des grundgesetzlichen Demokratieprinzips, sondern auch ein notwendiges Korrelat zur vollen Parlamentarisierung der Regierung. Konkurrenz um Macht und politische Gestaltungsmöglichkeiten als zentrales Element der modernen Demokratie wurden hiermit im Grundgesetz verankert. Die Parteien übernahmen eine Mittlerfunktion, die ihnen zuvor, als sie sich vor allem als Interessenvertreter einer bestimmten Klientel verstan-

den hatten oder doch dafür erachtet worden waren, nicht zugekommen war. Mit dieser „Proklamation des Parteienstaates“ gewannen die Parteien eine zentrale Stellung im Regierungssystem und eine Gesamtverantwortung für das Gemeinwesen.

Die langwierigste Kontroverse im Parlamentarischen Rat gab es um Funktion, Aufgabenbereich und Zusammensetzung der Länderkammer. Die Frage, ob man das Senatsprinzip (wie in den USA) oder eine Bundesratslösung (wie in den Verfassungen von 1848/49, 1871 und 1919) favorisieren sollte, ob der Länderkammer die gleichberechtigte Mitwirkung an der Gesetzgebung gewährt, ein Vetorecht gegen Entscheidungen des Bundestages zugestanden oder aber ein abgestuftes Einspruchsrecht eingeräumt werden sollte, zog sich durch viele Diskussionen. Für bestimmte Bereiche, die insbesondere die Länderinteressen betrafen, wurde schließlich ein Mitwirkungs- bzw. Zustimmungrecht vereinbart. Generell einigten sich die Mitglieder des Parlamentarischen Rates jedoch darauf, der Länderkammer eine nur nachgeordnete Rolle zuzumessen und den Vorrang des Bundestages als gewählte Volksvertretung nicht zu beeinträchtigen.

In der Frage der Kompetenzen des Bundesrates und der Ausgestaltung der Finanzverfassung gab es eine handfeste Kontroverse mit den Vertretern der Besatzungsmächte. Ohnehin hatten sich die Militärgouverneure in den „Frankfurter Dokumenten“ ja das letzte Wort zum Grundgesetz vorbehalten. Die Schwierigkeiten für die deutsche Seite lagen darin, dass sie einerseits alles vermeiden musste, was sie in der Bevölkerung als Handlanger der Alliierten erscheinen ließ, und sie andererseits Lösungen anzustreben hatte, welche die Zustimmung der Besatzungsmächte finden konnten. Schon Christ- und Sozialdemokraten waren hinsichtlich der föderalistischen Komponente des zu schaffenden Staatswesens und der Ausgestaltung wichtiger Teilbereiche der Finanzverfassung uneins gewesen und hatten sich nur mühsam zu einem Kompromiss durchringen können. Die Intervention der Militärgouverneure und der Verweis darauf, dass sie einem Verfassungsentwurf, der in diesen beiden Fragen ihren Vorstellungen nicht entsprach, ihre Zustimmung verweigern würden, stellte diese Übereinkunft dann wieder infrage. Aber auch die Alliierten mussten in Rechnung stellen, dass



UNSERE AUTORIN

Prof. Dr. Marie-Luise Recker, Jahrgang 1945, ist seit 1990 Professorin für Neueste Geschichte an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Sie hat verschiedene Arbeiten zur Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, der westdeutschen Parteien und des Regierungssystems verfasst. Jüngst erschien: *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, 3. überarb. und erw. Auflage, München 2009.

ein zu hartes Auftreten der Besatzer die Arbeit des Parlamentarischen Rates zu diskreditieren drohte und dass die Akzeptanz des Grundgesetzes unter der westdeutschen Bevölkerung umso größer sein würde, wenn es von einer breiten politischen Mehrheit aus Union und SPD getragen war. Deshalb lenkten sie schließlich ein und akzeptierten den nur marginal veränderten Kompromiss.

In der Öffentlichkeit fanden die Beratungen des Parlamentarischen Rates nur wenig Resonanz. Die Presse berichtete zwar über den Fortgang der Verhandlungen, doch standen im Vordergrund des öffentlichen Interesses nicht Verfassungsfragen, sondern Alltagsprobleme. In einer Untersuchung des Instituts für Demoskopie vom März 1949 in Westdeutschland zeigten nur 21 Prozent der Befragten großes Interesse, während 33 Prozent nur wenig und 40 Prozent überhaupt nicht an der Verfassungsarbeit interessiert waren. Von einer vom Volk getragenen demokratischen Verfassungsgebung kann somit kaum gesprochen werden.

Verabschiedung und Ratifizierung des Grundgesetzes

Nachdem in den entscheidenden Fragen der Durchbruch erreicht worden war, setzte Adenauer, Präsident des Parlamentarischen Rates, alles daran, bis zum 8. Mai 1949, dem Jahrestag der bedingungslosen Kapitulation der deutschen Wehrmacht, das Grundgesetz zu verabschieden. Dies gelang ihm schließlich mit nachhaltigem Druck. Am Sonntagnachmittag, dem 8. Mai, von 15 Uhr 16 bis 0 Uhr 38 Uhr am Morgen des nächsten Tages konnte so die abschließende Lesung vonstatten gehen. Nach ausführlichen Beiträgen und Erklärungen verschiedener Mitglieder des Parlamentarischen Rates zu Stärken und Mängeln des Grundgesetzes wurde kurz vor Mitternacht die Debatte abgebrochen, um das Datum des 8. Mai für die Abstimmung einzuhalten. Mit 53 zu zwölf Stimmen wurde das Grundgesetz

um 23.55 Uhr angenommen. Dagegen stimmten Teile der CSU (6 Stimmen) und die Vertreter von Deutscher Partei (2), Zentrum (2) und KPD (2). Die Gründe lagen in Fragen der föderalen Struktur, in Kultusfragen und in generellen Vorbehalten gegen die Schaffung eines westdeutschen Staates. Wenige Tage später, am 12. Mai 1949, erteilten die Militärgouverneure dem Verfassungstext ihre Genehmigung. Damit war die entscheidende Hürde genommen.

Gemäß den „Londoner Empfehlungen“ vom Frühsommer 1948 sollte die zu beratende Verfassung in einer Volksabstimmung angenommen werden, doch hatte sich die alliierte Seite schließlich bereit gezeigt, einer Ratifizierung durch die Länderparlamente zuzustimmen. So berieten vom 18. bis 21. Mai 1949 alle Landtage den Grundgesetzentwurf des Parlamentarischen Rates. Außer in Bayern wurde das Grundgesetz überall mit breiter Mehrheit, wenn auch hier und da gegen einige Gegenstimmen, angenommen. In leidenschaftlichen Diskussionen begründeten die CSU-Abgeordneten im bayerischen Landtag ihr Nein zum Grundgesetz, dem sie mangelnden Föderalismus vorwarfen. Allerdings ließen sich die Abgeordneten einen Ausweg offen: Auf Antrag der Staatsregierung wurde beschlossen, dass bei Annahme der Verfassung in zwei Dritteln der westdeutschen Länder „die Rechtsverbindlichkeit dieses Grundgesetzes auch für Bayern anerkannt“ werde.

Damit konnte nach knapp neunmonatiger Beratung am 23. Mai 1949 zum letzten Akt, der feierlichen Unterzeichnung des Grundgesetzes, geschritten werden. Zu diesem Zweck ließ Adenauer aus dem Ratssilber seiner Heimatstadt Köln das repräsentative, von zwei goldenen Engeln flankierte Tintenfass holen. In dieser Schlussitzung des Parlamentarischen Rates unterschrieben dessen Mitglieder die 146 Artikel des Grundgesetzes, nur die beiden kommunistischen Abgeordneten verweigerten sich. „Ich unterschreibe nicht die Spaltung Deutschlands“, so der bittere Kommentar Heinz Renners.

Es unterschrieben die fünf nicht stimmberechtigten Berliner Abgeordneten sowie die Regierungschefs und die Parlamentspräsidenten der Länder der westlichen Zonen. Vorher hatte Adenauer, sonst kein Mann großer Worte, zum Pathos gegriffen: „Heute wird nach der Unterzeichnung und Verkündung des Grundgesetzes die Bundesrepublik Deutschland in die Geschichte eintreten. Wir alle sind uns klar darüber, was das bedeutet. Wer die Jahre nach 1933 bewusst erlebt, wer den völligen Zusammenbruch 1945 mitgemacht, wer miterlebt hat, wie die ganze staatliche Gewalt von den Alliierten übernommen worden ist, der denkt bewegten Herzens daran, dass heute, mit dem Ablauf diese Tages, das neue Deutschland entsteht.“¹⁰ Am Ende der Sitzung standen die Delegierten auf und sangen ergriffen das Lied „Ich habe mich ergeben“. Das Deutschlandlied anzustimmen, die alte Hymne nach den Versen August Heinrich Hoffmanns von Fallersleben, schien ihnen zu gewagt, verstand man den neuen Staat doch als Provisorium. Heute liegt die Originalfassung des Grundgesetzes im Panzerschrank des Direktors beim Deutschen Bundestag. Sie wird jedes Mal hervorgeholt, wenn der Bundespräsident und der Bundeskanzler ihren Amtseid vor den Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates ablegen.

ANMERKUNGEN

- 1 Schmid, Carlo (1979): *Erinnerungen*. Bern/München/Wien, S. 357.
- 2 Die Konferenz begann Ende Februar 1948 und schloss ihre Beratungen nach mehrfacher Unterbrechung im Juni ab.
- 3 Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Band 1. Boppard a. Rh. 1975, S. 32.
- 4 Schmid, Carlo (1979): *Erinnerungen*. Bern/München/Wien, S. 329.
- 5 Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Band 1. Boppard a. Rh. 1975, S. 144.
- 6 Ebd., S. 192.
- 7 Ebd., S. 281.
- 8 Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Band 9. München 1996, S. 55.
- 9 Ebd., S. 73f.
- 10 Ebd., S. 693.

Die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.

Direktor der Landeszentrale: Lothar Frick

Redaktion: Siegfried Frech, Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax (07 11) 16 40 99-77.

Herstellung: Schwabenverlag Media der Schwabenverlag AG, Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern (Ruit),

Telefon (07 11) 44 06-0, Telefax (07 11) 44 23 49

Vertrieb: Verlagsgesellschaft W. E. Weinmann mbH, Postfach 12 07, 70773 Filderstadt,

Telefon (07 11) 7 00 15 30, Telefax (07 11) 70 01 53 10.

Preis der Einzelnummer: EUR 3,33, Jahresabonnement EUR 12,80 Abbuchung.

Die namentlich gezeichneten Artikel stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

Grundrechte und die Wertordnung des Grundgesetzes

Gert-Joachim Glaeßner

Das Grundgesetz steht in der Tradition modernen liberalen Verfassungsdenkens und stellt in seiner Fassung von 1949 eine Antwort auf das Scheitern der Weimarer Republik und eine antitotalitäre Gegenverfassung zum Nationalsozialismus dar. Der zweite Versuch, in einem Teil Deutschlands eine freiheitliche und demokratische politische Ordnung zu errichten, benötigte ein solides Fundament, das die Grundwerte menschlichen Zusammenlebens wieder in ihr Recht setzte, die Freiheit des Einzelnen schützte und Voraussetzungen für die Entwicklung einer demokratischen Bürgergesellschaft schuf. Im Grundgesetz geschah dies nicht zuletzt durch die Verankerung eines umfangreichen Grundrechtskatalogs. Der Staat ist Schutzagentur und Garant für die Achtung und Wahrung der Grundrechte. Erst die Verankerung der Unantastbarkeit der Menschenwürde und die daraus resultierenden Grundrechte begründen die freiheitliche und rechtsstaatliche Demokratie. Deshalb haben die Väter und Mütter des Grundgesetzes im Artikel 79, Absatz 3 den Grundrechten eine Ewigkeitsgarantie gegeben. Damit wird in nüchternen juristischen Worten die Unantastbarkeit der Grundrechte ausgedrückt. Gert-Joachim Glaeßner erörtert detailliert die einzelnen Grundrechte sowie die daraus resultierende Wertordnung des Grundgesetzes und thematisiert abschließend neue und aktuelle Bedrohungen der Grundrechte. |

Grundrechte als Antwort auf die Diktaturerfahrung

Für die Männer und die Frauen, die das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland als „Gründungsurkunde“ einer neuen politischen Ordnung erarbeiteten, bedeutete dies, sowohl an die Traditionen modernen westlichen Verfassungs- und Grundrechtsdenkens anzuknüpfen, als auch die verfassungsrechtlichen und politischen Lehren aus der Weimarer Republik und der Herrschaft des Nationalsozialismus zu ziehen. Es galt, die Würde des Menschen wieder in den Mittelpunkt allen politischen und gesellschaftlichen Handelns zu stellen, ihn gegen Übergriffe staatlicher Obrigkeit so gut wie möglich zu

schützen und das Recht auf Unversehrtheit des Lebens, auf persönliche Freiheit, auf Ehre und auf Unverletzlichkeit des Eigentums zu gewährleisten. Dies sind die fundamentalen Grundlagen einer freiheitlichen politischen und sozialen Ordnung, so wie sie das Grundgesetz meint.

Liberales Verfassungsverständnis und Grundrechte

Grundrechte sind als individuelle Abwehrrechte gegenüber dem Staat entstanden. Die liberale Gesellschaftstheorie stand der Staatsmacht mit latentem Misstrauen gegenüber. Sie richtete ihr Interesse in erster Linie auf die Begrenzung, nicht den Ausbau staatlicher Macht. In der Verteidigung individueller Rechte sah sie nicht nur eine Garantie für persönliches Wohlergehen, sondern auch die entscheidende Voraussetzung für ökonomischen, sozialen und politischen Fortschritt. Wenn man den im Individuum schlummernden Kräften der Vernunft nur genügend freien Raum ließe, dann würden sich die gesellschaftlichen Dinge schon bestmöglich regeln. Dazu bedurfte es einer umfassenden Gestaltung individueller Grundrechte.

Da das kontinentaleuropäische Verfassungsdenken im späten 18. und im 19. Jahrhundert von der Auseinandersetzung mit den Resten der feudalen Ordnung und des absoluten Staates gekennzeichnet war, verwundert es nicht, dass in der Verfassung der Deutschen Nationalversammlung von 1849 ein Grundrechtskatalog mit einer umfassenden und detaillierten Kodifizierung von liberalen Freiheitsrechten enthalten war, der im Unterschied zu früheren landständischen Verfassungen, auch die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und die Freiheit von Forschung und Lehre garantieren sollte. Die Verfassung der Paulskirche stellte in ihrem Grundrechtsteil die Abwehrrechte der Bürger gegenüber staatlicher Macht in den Mittelpunkt – nach den Erfahrungen der Restauration und Repression des Vormärz ist dies kein erstaunlicher Befund. Abschnitt VI „Die Grundrechte des deutschen Volkes“ listete die klassischen Grundrechte wie Meinungs- und Pressefreiheit, Briefgeheimnis, Ver-

sammlungsfreiheit, Glaubens- und Gewissensfreiheit, Eigentumsgarantie auf. Es benötigte siebenzig Jahre, bis die Ideen von 1848 in der Weimarer Reichsverfassung ihren Niederschlag fanden. Weder die Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 1. Juli 1867, die sich dem Schema des damaligen europäischen Konstitutionalismus entzog, noch die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 kannten einen Grundrechtskatalog.

Im 20. Jahrhundert bekam die Diskussion über Grundrechte eine eindeutige Richtung: Es ging nicht mehr um die Verteidigung individueller bürgerlicher Rechte gegen das Ancien Régime, sondern um den Schutz des Individuums gegen den überbordenden Anspruch des modernen bürokratischen Staates, wie ihn Max Weber als erster beschrieben hat. Die Verfassung von Weimar antwortete auf diese Entwicklung mit einem ausdifferenzierten Grundrechtskatalog, der allerdings neben individuellen Abwehrrechten unter der Überschrift „Das Gemeinschaftsleben“ auch weitreichende, unerfüllbare Versprechungen enthielt. Dazu zählten die „Reinerhaltung, Gesundung und soziale Förderung der Familie“ in Art. 119, der „Schutz der Jugend gegen Ausbeutung sowie sittliche, geistige oder körperliche Verwahrlosung“ in Art. 122 oder die Verpflichtung aller Bürger in Art. 134 „ohne Unterschied (...) im Verhältnis ihrer Mittel zu allen öffentlichen Lasten nach Maßgabe der Gesetze“ beizutragen.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland steht, was die Grundrechte angeht, einerseits in der Tradition der Weimarer Reichsverfassung, geht aber andererseits einen entscheidenden Schritt über sie hinaus, indem es den Grundrechten die Qualität unmittelbar geltenden Rechts zuerkennt und sie in ihrem Kernbestand somit weitgehend gegen die Eingriffe eines künftigen Gesetzgebers immunisiert.

Parlamentarischer Rat: Debatte über die Grundrechte

Diese Grundentscheidung war nicht unumstritten. Im Parlamentarischen Rat, dem die Aufgabe übertragen worden war, eine Verfassung für den zu gründenden (west)deutschen Teilstaat zu

erarbeiten, gab es eine Kontroverse darüber, ob die neue Verfassung, die nur für eine Übergangszeit gedacht war, überhaupt einen Grundrechtskatalog enthalten sollte und wenn, ob dann neben den klassischen Individualrechten auch Elemente der politischen Ordnung oder gar soziale Grundrechte aufgenommen werden sollten.

Dass es schließlich zu einem ausformulierten Grundrechtskatalog kam, der deutlich über die tradierten Freiheits- und Abwehrrechte des Bürgers gegenüber staatlichen Anmaßungen hinausging, hatte sowohl verfassungstheoretische, als auch direkte politische Ursachen. In der sich entwickelnden Systemauseinandersetzung zwischen den westlichen Demokratien und dem Kommunismus spielte die Frage der Sicherung von Freiheit und Menschenwürde eine wesentliche, wenn nicht die entscheidende Rolle. Es erschien angebracht, die liberalen Ideen und freiheitlichen Werte der Demokratie deutlich herauszustellen. Daher wurde im Grundgesetz nicht nur ein umfangreicher Grundrechtskatalog kodifiziert, sondern darüber hinaus auch die Möglichkeit geschaffen, Angriffen gegen die demokratische Ordnung durch Einschränkungen von Grundrechten bzw. durch ihre Verwirkung zu begegnen.

Der Grundgesetzgeber ging noch einen Schritt weiter, indem er die in Artikel 1 des Grundgesetzes (GG) normierte Menschenwürde und die Grundlagen der politischen und gesellschaftlichen Ordnung in Art. 20 GG gegen Änderungen immunisierte, die den Wesensgehalt dieser beiden Artikel in Frage stellen: die demokratische, republikanische und föderale Ordnung sowie das Rechts- und Sozialstaatsprinzip.

Artikel 1 des Grundgesetzes lautet:

„(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

(2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.

(3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.“

Vorrang für die Freiheit: Grundrechte als Abwehr- und Bürgerrechte

Bei der Formulierung des Grundrechtskatalogs hat der Parlamentarische Rat seine entscheidende Aufgabe in der Ausgestaltung der individuellen Freiheitsrechte gesehen. Bewusst sind diese

Rechte an den Anfang des Verfassungstextes platziert worden, um damit auch systematisch ihren, das Gesamtverfassungswerk prägenden und durchdringenden Charakter hervorzuheben. Alle Menschen, ob Deutsche oder Angehörige anderer Nationalitäten stehen unter dem Schutz der Grundrechte, wenn es um die Menschenwürde (Art. 1 GG), die allgemeinen Persönlichkeitsrechte (Art. 2 GG) und die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3 GG), die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 4 GG) und Meinungsfreiheit (Art. 5 GG), das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG) oder der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) geht.

Anzumerken ist, dass der wirksame Schutz der fundamentalen Menschen- und Bürgerrechte im Grundgesetz nicht

ausschließlich im Grundrechtskatalog (Art. 1–19 GG) erfolgt. Daneben gibt es „grundrechtsgleiche Rechte“, wie die Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 GG) und des rechtlichen Gehörs (Art. 103 GG) oder das Verbot mehrmaliger oder rückwirkender Bestrafung sowie die Rechtsgarantien bei Freiheitsentzug (Art. 104 GG).

Neben den klassischen Freiheits- und Abwehrrechten formuliert das Grundgesetz Menschen- und Bürgerrechte. Alle Menschen, ob Deutsche oder hier Lebende anderer Nationalitäten schützen die im Grundgesetz formulierten Menschenrechte: die Menschenwürde (Art. 1 GG), die allgemeinen Persönlichkeitsrechte (Art. 2 GG) und die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3 GG), die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

4 GG) und Meinungsfreiheit (Art. 5 GG). Daneben stehen Rechte, die nur deutschen Staatsbürgern als Grundrechte gewährt werden, wie die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), die Gründung von Vereinigungen (Art. 9 GG) und das Recht auf Freizügigkeit in Art. 11 GG. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Grundgesetz in Bezug auf den Einzelnen zum einen Abwehrrechte gegen staatliche Willkür, zum anderen aber auch Rechte normiert, die die Chance der Mitwirkung am politischen und gesellschaftlichen Leben sichern sollen, wie zum Beispiel in Art. 2 Abs. 1 GG die freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Meinungsfreiheit in Art. 5 oder die Versammlungsfreiheit in Art. 8 GG und die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit in Art. 9 Abs. 1 GG. Diese

Grundrechte sind mehr als individuelle Gestaltungsrechte. Sie entwerfen das Bild eines Bürgers, der sich nicht nur vom „Staat“ abgrenzt, sondern in freier Entscheidung und eigener Verantwortung in Gemeinschaft mit anderen an den öffentlichen Dingen teilhat. Neben diesen subjektiven Menschen- und Bürgerrechten im engeren Sinne stehen Rechte, die das individuelle Schicksal durch die grundgesetzliche Sicherung bestimmter Lebensformen prägen, wie die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit in Art. 5 Abs. 3 GG, die Berufsfreiheit in Art. 12 GG, der Schutz von Ehe und Familie und der nichtehelichen Kinder in Art. 6 Abs. 1 GG, das Eigentums- und Erbrecht in Art. 14 Abs. 1 GG und das Staatsangehörigkeits- und das Asylrecht in Art. 16 und 16a GG.

Konstituiert das Grundgesetz eine objektive Wertordnung?

Der Missbrauch des Rechts in politischer Absicht, der mit zur Beseitigung der Demokratie in der Weimarer Republik beigetragen hatte, und die Erfahrungen in der Zeit des Nationalsozialismus führten die Mitglieder des Parlamentarischen Rates dazu, nicht nur einen Grundrechtskatalog in das Grundgesetz einzubauen, sondern die Grundrechte als Teil einer objektiven Wertordnung zu verankern. Grundrechte sind unmittelbar geltendes Recht und die allgemeinen Gesetze müssen im Lichte der besonderen Bedeutung der Grundrechte ausgelegt werden.

Klassische Individualrechte werden im Grundgesetz substantiell erweitert und präzisiert. Dies schlägt sich sowohl in der Neueinführung von Grundrechten, als auch in ergänzenden und erläuternden Formulierungen und in der Aufnahme bestimmter Teilaspekte nieder. Erweiterungen und Präzisierungen von Individualrechten finden sich u. a. im Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in Art. 2 Abs. 1 GG, im Verbot der Trennung der Kinder von der Familie gegen den Willen der Erziehungsberechtigten in Art. 6 Abs. 3 GG, im Verbot jeder Zwangsarbeit in Art. 12 Abs. 3 GG, oder im Verbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG, Deutschen ihre Staatsangehörigkeit entziehen zu können – eine Strafmaßnahme, die das NS-Regime in großem Umfang angewendet hat.

Historisch neu sind die Verankerung der Würde des Menschen und ihres Schutzes als Aufgabe staatlicher Gewalt in Art. 1 Abs. 1 GG, des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 GG, mit dem auf Folter, Euthanasie und Zwangssterilisierung im Nationalsozialismus reagiert wurde und des Asylrechtes in Art. 16a Abs. 1 (ursprünglich Art. 16 Abs. 2) GG. Das Beispiel des Asylrechtes, dessen ursprünglicher Sinn 1993 mit dem neuen Art. 16a GG faktisch ausgehebelt worden ist, zeigt aber auch die Anfälligkeit historisch motivierter Normgebung gegenüber veränderten politischen Rahmenbedingungen und dem Zeitgeist. Darüber hinaus enthält das Grundgesetz eine Reihe weiterer Grundrechte, die deutlich über den Regelungsbedarf einer modernen demokratischen Verfassung hinausreichen und ebenfalls nur in ihrem historischen Kontext zu verstehen sind. Hier handelt es sich um Grund-

Der zweite Versuch, in einem Teil Deutschlands eine freiheitliche und demokratische Ordnung zu errichten, benötigte ein solides Fundament, das die Grundwerte menschlichen Zusammenlebens wieder in ihr Recht setzte, die Freiheit des Einzelnen schützte und Voraussetzungen für die Entwicklung einer demokratischen Bürgergesellschaft schuf.

picture alliance/dpa

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

elemente der politischen Ordnung, die grundrechtlich verankert wurden, um sie dem Zugriff des Gesetzgebers und möglicher, allzu leichter Manipulation zu entziehen. Im Grundgesetz sind dies neben den üblichen Bestimmungen über Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit u. a. die staatliche Aufsicht über das Schulwesen, das Verbot von Vorschulen und der Religionsunterricht in den Schulen in Art. 7 GG oder die besondere Hervorhebung der Rechte von Vereinigungen zur „Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ in Art. 9 Abs. 3 GG, die Sozialbindung des Eigentums in Art. 14 oder die Möglichkeit der Sozialisierung in Art. 15 GG.

Hier wagten die Verfasser des Grundgesetzes etwas qualitativ Neues, indem sie individuelle Freiheitsrechte und soziale Gestaltungsrechte in einem „Katalog“ zusammenfassten und damit deutlich machten, dass ein modernes Grundrechtsverständnis weiter reicht und tiefer geht als im liberalen Verfassungsdenken des 19. Jahrhunderts. Explizit hat diese Vorstellung Niederschlag in einem der bedeutendsten Urteile des Bundesverfassungsgerichts, dem so genannten „Lüth-Urteil“ von 1958, gefunden. Zum Problem der Meinungsfreiheit befand das Bundesverfassungsgericht 1958: „Die Grundrechte sind in erster Linie Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat; in den Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes verkörpern sie aber auch eine objektive Wertordnung, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gilt“ (BVerfGE 7, 198). In den sechzig Jahren seit der Verabschiedung des Grundgesetzes hat sich, vor allem dank der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ein ausdifferenziertes und in vielerlei Hinsicht systematisiertes Grundrechtsverständnis herausgebildet.

Wenn die Grundrechte Ausdruck einer Wertordnung sind und ihre rechtliche und tatsächliche Geltung umfassend gesichert werden soll, dann stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang sie zur Disposition des Gesetzgebers stehen. Das Grundgesetz bindet alle staatlichen Gewalten, auch den Gesetzgeber, explizit an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG). Es schließt ihre Einschränkung durch einfache Gesetze weitgehend aus oder bindet sie an strenge Kriterien. Ausgeschlossen ist auch eine legale Aushebelung von Grundrechten durch Gesetze, die mit verfassungsändernder Mehrheit verabschiedet werden – jede Grundgesetzänderung bedarf eines speziellen, den Wortlaut des betreffenden Grundrechts ändernden Gesetzes (Art. 79 Abs. 1 GG). Soweit Freiheitsrechte

durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden können, darf der „Wesensgehalt“ dieses Grundrechtes nicht angetastet werden (Art. 19 Abs. 2 GG). Dass die Reichweite dieser Wesensgehaltsgarantie im sozialen und politischen Leben stets strittig ist, zeigen die immer wieder aufflammenden Debatten um Fragen wie das Asylrecht, das Brief-, Post- und Telefongheimnis oder die Unverletzlichkeit der Wohnung.

Verzicht auf Leistungsrechte und Staatszielbestimmungen

Das Grundgesetz normiert bewusst keine Rechte, die sich als individuelle Ansprüche auf staatliche Leistungen interpretieren lassen. So bedeutet das in Art. 12 GG allen Deutschen verbriefte Recht auf freie Berufs-, Arbeitsplatz- und Ausbildungsplatzwahl kein Recht auf Arbeit oder auf eine bestimmte Ausbildung. Allerdings sind mit der Formulierung vom sozialen Bundesstaat in Art. 20 Abs. 1 GG und vom sozialen Rechtsstaat in Art. 28 Abs. 1 GG, vor allem aber durch die Rechtsprechung zu diesem Bereich, bestimmte Normen entwickelt worden, die indirekt auch Rechte des Einzelnen auf Teilhabe an staatlichen Leistungen konstituieren. Die herrschende Meinung in der Staatsrechtslehre geht dahin, dass dies jedoch keine Umdeutung der in das Grundgesetz aufgenommenen Grundrechte in Teilhaberechte rechtfertigt. Entsprechende Versuche, im Zuge der Verfassungsdiskussion nach 1990 soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz aufzunehmen, sind gescheitert. Es bleibt der politischen Gestaltung des Gesetzgebers überlassen, wie er die allgemeinen Aussagen des Grundgesetzes über die sozialstaatliche Ordnung interpretiert und ausfüllt (BVerfGE 33, 303, S. 332ff.).

Grundrechte und Gesellschaftsordnung

Das Problem der Verankerung von Staatszielen verweist auf einen weiteren systematischen Aspekt von Grundrechten. Die Grundrechte regeln nicht nur das Verhältnis von Bürger und Staat und verankern normative Leitlinien der staatlichen Ordnung, sondern sie greifen auch erkennbar in die Beziehungen in der Gesellschaft ein. Hier stellt sich die Frage, ob sie ausschließlich gegen die öffentliche Gewalt gerichtet sind, oder aber auch im Privatrechtsverkehr die individuelle Freiheit vor den Gefahren des Missbrauchs gesellschaftlicher

Macht schützen. Nur in Art. 9 Abs. 3 GG wird explizit darauf Bezug genommen, wenn Abreden, die das Recht der Koalitionsfreiheit einschränken, als nichtig und hierauf gerichtete Maßnahmen als rechtswidrig eingestuft werden.

Heute wird aus den Grundrechten eine allgemeine Verpflichtung des Staates hergeleitet, diese auch gegenüber Gefährdungen oder gar Angriffen zu schützen, die nicht vom Staat, sondern von (zumeist mächtigen) gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Kräften oder Gruppen ausgehen können. Dies bedeutet eine faktische „Drittwirkung“ dieser Grundrechte. Sie entfalten ihre Wirkung über das Verhältnis von Staat und Bürger hinaus und wirken in die Gestaltung gesellschaftlicher Beziehungen hinein. Diese Auffassung hat das Bundesverfassungsgericht in seinem „Lüth-Urteil“ vertreten, indem es feststellte, dass der Wertgehalt der Grundrechte auch in den Bereich des Bürgerlichen Rechts und der Privatrechtsbeziehungen ausstrahle, also auch für die Beziehungen zwischen den Bürgern untereinander normsetzende Kraft besitze. Der Wertekanon des Grundgesetzes habe seinen Mittelpunkt in der „innerhalb der sozialen Gemeinschaft sich frei entfaltenden menschlichen Persönlichkeit und ihrer Würde“ und müsse insofern als „verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gelten“, was bedeute, dass keine bürgerlich-rechtliche Vorschrift in Widerspruch zu ihm stehen und jede in seinem Geiste ausgelegt werden müsse (BVerfGE 7, 198, S. 205). In mehr als einem Fall ist der Schutz individueller Grundrechte in Konflikt mit den übergeordneten Interessen der Gemeinschaft geraten, sei es beim Parteien- oder Vereinsverbot, der Berufsfreiheit und den „Berufsverboten“ der 1970er Jahre (BVerfGE 39, 334), sei es bei der Freiheit der Meinungsäußerung (BVerfGE 7, 198) oder gar, wie im Falle des § 218 StGB (BVerfGE 39, 1, 88, 203), der Schleyer-Entführung (BVerfGE 46, 160) und dem Luftsicherheitsgesetz (1 BvR 357/05) beim Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Das Bundesverfassungsgericht sah sich sogar genötigt, neue, ungeschriebene, seiner Auffassung nach aus dem Wertekanon des Grundgesetzes abzuleitende „Grundrechte“ zu kreieren: so das „Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung“ im so genannten Volkszählungsurteil aus dem Jahre 1983 (1 BvR 209/83) oder, in jüngster Zeit, die Einführung eines „Grundrechts auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“ in einem Urteil zur Online-Durchsuchung vom 27. Februar 2008 (1 BvR 370/07; 1 BvR 595/07).

Solche Konflikte erscheinen unvermeidlich. Für die faktische Ausgestaltung der Werteordnung des Grundgesetzes ist es aber von entscheidender Bedeutung, in welche Richtung sich die Waage beim Konflikt zwischen individuellen Grundrechten und Rechten der Gemeinschaft neigt. Gesetzgebung und Rechtsprechung tendieren, mit Verweis auf den demokratischen Charakter des politischen Institutionensystems dahin, eine gewisse Präferenz für den Schutz der Gemeinschaftsordnung erkennen zu lassen.

Kennt das Grundgesetz soziale Grundrechte?

Anders als die Weimarer Reichsverfassung erteilt das Grundgesetz umfangreichen sozialen und wirtschaftlichen Grundrechten eine Absage. Außer den Freiheitsrechten, die die in Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes verbürgte freie Entfaltung der Persönlichkeit garantieren sollen, formuliert das Grundgesetz allerdings so genannte Gleichheitsrechte, die den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG – „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“ – ausgestalten. Gleichheit vor dem Gesetz bedeutet die Verpflichtung des Staates zur ausnahmslosen Verwirklichung des geltenden Rechts ohne Ansehen der Person. Willkürliche Differenzierungen oder Gleichsetzungen würden diesen Grundsatz verletzen. Die speziellen, Gleichheit gewährleistenden Grundrechte ergeben sich aus dem Menschenrechtsgrundsatz der Gleichheit aller Menschen, dem Diskriminierungsverbot auf Grund des Geschlechts, der Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat, Herkunft, des Glaubens oder religiöser und politischer Anschauungen (Art. 3 Abs. 3 GG), der Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3 Abs. 2 GG) und der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 1 GG). Diese „minimalistische“ Position des Grundgesetzes im Hinblick auf soziale Grundrechte ließ sich nicht durchhalten. Dies lag zum einen daran, dass Forderungen aus der Gesellschaft, bestimmte Grundelemente der politischen und sozialen Ordnung im Grundrechtsteil der Verfassung zu normieren, nicht abgewiesen werden konnten. Zudem waren es die beiden einflussreichsten gesellschaftlichen Institutionen, die Gewerkschaften und die Kirchen, die neben der KPD im Parlamentarischen Rat Forderungen stellten, die schlussendlich auf eine Aufnahme sozialer und kultureller Grundrechte in das Grundgesetz hinausliefen. Das Elternrecht und der Religionsunterricht in den Schulen seitens der Kirchen und die grundrechtli-

che Absicherung des Streikrechts sowie der Sozialisierung auf Gewerkschaftsseite waren Forderungen, die über den klassischen Grundrechtskatalog hinausreichten und in die Gestaltung der „Lebensordnung“ eingriffen.

Von größerer Reichweite war die Fixierung des „Sozialstaatspostulats“ als grundlegendes Prinzip der staatlichen Ordnung in Art. 20 und 28 des Grundgesetzes, dessen Interpretation (zuvörderst durch das Bundesverfassungsgericht) de facto darauf hinauslief, dass die Regelungen zur „Daseinsvorsorge“ im heutigen Verfassungs- und Politikverständnis so etwas wie ein „Grundrecht auf soziale Sicherheit“ konstituieren. Auch wenn der Grundrechtskatalog nach wie vor keine explizit formulierten sozialen Grundrechte kennt, enthält das Sozialstaatsprinzip die verfassungsmäßige Verpflichtung zu sozialer Aktivität, deren Ziele soziale Gerechtigkeit im Sinne des Ausgleichs ungleicher sozialer Chancen und die Freiheit des Einzelnen sind.

Der immanente Konflikt zwischen sozialen Rechten und Freiheitsrechten ist in der deutschen Verfassungslehre ausführlich diskutiert worden. Dabei ging es u. a. darum, ob die Sozialstaatsklausel des Art. 20 Abs. 1 GG der Verwirklichung im Grundrechtsteil verbürgter Grundrechte entgegenstehe oder umgekehrt, ob und inwieweit bestimmte Grundrechte, zum Beispiel das Recht auf Eigentum (Art. 14 GG), der Verwirklichung des Sozialstaatsgedankens im Wege stünden.

„Sozialstaat“ in seiner im Grundgesetz gewählten Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip und der bundesstaatlichen Ordnung verweist auf eine Fort- und Weiterentwicklung liberaler bürgerlicher Rechtsstaatsvorstellungen des 19. Jahrhunderts. Mit dem Anspruch, sozialer Rechtsstaat zu sein, verschieben sich die Aufgaben des Staates hin zu einem Interventionsstaat, der nicht nur Freiheit und Eigentum sichert, sondern auch um sozialen Ausgleich und soziale Gleichheit bemüht ist. Dies macht ihn zum modernen Interventionsstaat, der die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft als fließend erscheinen lässt, unter Umständen sogar aufhebt.

Die Aufgabe sozialer Intervention hat aber Auswirkungen auf die Grundlagen des Staates: Die zentrale Bedeutung, die dem Sozialstaatsprinzip als Staatsziel zukommt, hat in der Bundesrepublik die Begründungs- und Legitimationsgrundlage des Staates verschoben. Freiheit, Eigentum und Rechtsgleichheit behalten ihre Bedeutung, werden aber ergänzt und in einigen Fällen auch überlagert durch Vorstellungen des sozialen Rechtsstaates als eines auf sozialen Ausgleich zielenden,

soziale Gerechtigkeit anstrebenden und gewährleistenden Staates.

Der Zusammenhang zwischen Sozialstaatsprinzip und Grundrechten besteht darin, dass es, so hat Roman Herzog argumentiert, eine starke Komponente enthalte, die den Staat zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit verpflichte. Soziale Gerechtigkeit aber bedeute vor allem soziale Gleichheit, die ein Staat, der diesem Ziel verpflichtet sei, herstellen oder bewahren müsse.

Nicht zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht dazu beigetragen, dass die ursprüngliche Zurückhaltung des Grundgesetzes den politischen Gestaltungsspielraum im Bereich des Sozialen nicht nur nicht eingeengt, sondern eine politische Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips geradezu herausgefordert hat.

Der Staat als Schutzagentur der Grundrechte

Menschliche Freiheit ist in der modernen Gesellschaft in vielfältiger Hinsicht gefährdet. Ein Schutzbedürfnis besteht auch gegenüber nicht-staatlichen Mächten. Hier kann der Staat als Garant der Grundrechte und Beschützer auftreten und in bestimmten Fällen muss er dies sogar. Aus Grundrechten kann eine staatliche Schutzpflicht bei der Sicherung von Leben, Freiheit und Eigentum der Bürger hergeleitet werden. Zwar sind dies Kompetenzen, die traditionell zur Aufgabe staatlicher Gewalt gehören, sie waren jedoch traditionell ausschließlich im Rahmen des Zivil-, Straf- und Verfahrensrechts zu regeln.

Das Grundgesetz enthält keine expliziten Aussagen darüber, ob, inwieweit und mit welchen Mitteln der Staat nicht nur Adressat der Individualrechte, sondern auch Schutzagentur zu ihrer Realisierung ist. Die alte, klassisch-liberale Dichotomie Bürger versus Staat ist in einem modernen Gemeinwesen nicht mehr aufrechtzuerhalten. Die Rechte des Einzelnen werden nicht mehr ausschließlich vom Staat, sondern auch aus der Gesellschaft heraus bedroht. Dem Staat kommt hier die Aufgabe zu, durch Gesetzgebung den Freiheitsspielraum der Bürger zu bewahren. Es geht im 21. Jahrhundert nicht mehr nur darum, den Bürger vor dem Staat zu schützen, vielmehr muss der Staat seine Schutzfunktion wieder entdecken und neu formulieren. Das versetzt ihn in die Rolle

eines – neben anderen – Garanten der Grundrechte. Nirgendwo wird diese ambivalente Doppelrolle deutlicher als im Bereich der „inneren Sicherheit“. Unstrittig ist, dass es Aufgabe des Staates ist, seine Bürger vor Angriffen auf Leib und Leben zu schützen. Unstrittig ist auch, dass der demokratische Staat sowohl Adressat als auch Garant des Freiheitsbegehrens der Bürger ist. Niemand bestreitet ernsthaft, dass der moderne demokratische Staat eine Freiheit verbürgende, Sicherheit gewährleistende und die demokratische Ordnung selbst gegen Angriffe sichernde Funktion hat. Die Meinungen gehen aber erheblich auseinander, wenn es um die Frage geht, welche konkreten Schlussfolgerungen aus dieser Aufgabenstellung zu ziehen sind und insbesondere, ob es eine normative und politisch-praktische Rangordnung oder Gleichrangigkeit zwischen Freiheitsgarantie und Sicherheitsfunktion des Staates gibt.

Wenn Freiheit und Sicherheit der Bürger nicht allein durch staatliche Übergriffe, sondern in wachsendem Maße durch gesellschaftliche Kräfte, international agierende wirtschaftliche Interessen, sich organisierende kriminelle Aktivitäten oder durch terroristische Angriffe gefährdet werden, die Leben, Sicherheit und Freiheit der Bürger bedrohen, dann kehrt sich in gewisser Weise die alte Frontstellung um: der Staat muss ein Korrektiv gegenüber diesen Machtansprüchen bilden, da Individuen und viele soziale Gruppen zu schwach sind, ihre Rechte wirksam zu schützen. Der demokratische Staat fungiert als Schutzinstanz gegenüber privater Macht, übernimmt also auf neue Weise Funktionen, die am Beginn der modernen Staatsentwicklung nach der Erfahrung der religiösen Bürgerkriege des 17. Jahrhunderts standen.

Wenn die gesellschaftliche und politische Ordnung des Grundgesetzes aber, wie dargestellt, nicht wertneutral ist, stellt sich verfassungsrechtlich und politisch-praktisch die Frage, wie Individualrechte und allgemein anerkannte Wertorientierungen in Übereinstimmung zu bringen sind. Da das Grundgesetz hierzu keine direkte Antwort gibt und geben konnte, war das Bundesverfassungsgericht als „Hüter der Verfassung“ gefordert.

Der Hüter der Verfassung: Das Bundesverfassungsgericht

Der wohl dramatischste Anlass sich diesem Problem zu befassen, war die Entführung des Arbeitgeberpräsidenten Hanns Martin Schleyer durch Terroristen der Roten Armee Fraktion (RAF)

und seine spätere Ermordung im Herbst 1977. Die Angehörigen hatten die Regierung durch Anrufung des Bundesverfassungsgerichts zwingen wollen, auf die Forderungen der Entführer, wegen Terrorismus verurteilte Häftlinge aus deutschen Strafanstalten zu entlassen, einzugehen. In Abwägung der aus den Grundrechten abgeleiteten Schutzpflicht für das Leben des Einzelnen und der Bürger insgesamt (vor den Folgen des Terrorismus) hat das Gericht die Bestimmungen des Art. 2 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes dahingehend interpretiert, dass das Grundgesetz „eine Schutzpflicht nicht nur gegenüber dem Einzelnen, sondern auch der Gesamtheit aller Bürger“ gegenüber begründe (BVerfGE 46, 160, S. 164).

Im „Schleyer-Urteil“ wird das individuelle Recht auf Leben den Interessen der politischen Gemeinschaft gegenübergestellt und die aus den Grundrechten abgeleitete Schutzpflicht für das Leben des Einzelnen generalisiert. Damit wird dem Staat, dem eigentlichen Adressaten des Schutzbegehrens des Einzelnen, eine Entscheidung darüber eingeräumt, ob wie auch immer verstandene Gemeinwohlerwägungen in bestimmten Entscheidungssituationen den Individualinteressen vorgehen.

Diese Ermächtigung geht aber nicht so weit, dass es dem Staat erlaubt wäre, in Abwägung mehrerer Übel das Leben von Bürgern auszulöschen, um andere zu schützen, wie es in einem Luftsicherheitsgesetz aus dem Jahre 2005 vorgeesehen war. Das Gesetz wurde vom

Bundesverfassungsgericht mit der Begründung abgelehnt, dass die dort vorgesehene Möglichkeit, ein entführtes Flugzeug abzuschießen, wenn zu erwarten stehe, dass es – ähnlich wie am 11. September 2001 in den USA – als Waffe gegen hunderte oder tausende Menschen genutzt werde, keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung habe, da eine solche Handlung „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit den Tod, also die Vernichtung des Lebens aller seiner Insassen zur Folge“ habe (1 BvR 357/05 vom 15.2.2006: 87).

Sowohl im Falle der Entführung von Hanns Martin Schleyer als auch beim gescheiterten Luftverkehrsgesetz ist von verfassungswegen keine Prioritätensetzung zu Gunsten des Einzelnen oder der Gemeinschaft möglich. Wer immer in einer solchen Situation handeln muss, macht sich, wie es der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt formuliert hat, schuldig – durch Handeln oder Nichthandeln.

Neue Bedrohungen der Grundrechte

In den letzten Jahren ist, bedingt durch neue Bedrohungen und Konfliktlagen, eine gewisse Renaissance der Grundrechte zu verzeichnen. Sowohl individuelle Freiheitsrechte wie die Religionsfreiheit, als auch Schutzrechte gegenüber dem Staat haben wieder an Bedeutung gewonnen. Drei Aspekte sind in diesem Zusammenhang erwähnenswert.

■ Erstens zeigt die Entwicklung in vielen liberalen Demokratien nach der Zeitenwende des 11. September 2001, dass der Staat die neuen Bedrohungen zum Anlass nimmt, um seine Kontrollrechte gegenüber den Bürgern auszubauen und auszuweiten – häufig auf Kosten bürgerlicher Freiheitsrechte. Insbesondere sind hier massive Eingriffe in die Rechte einer terroristischen Straftat Verdächtiger zu nennen, aber auch erweiterte Zugriffsrechte der Strafverfolgungsbehörden. Es stellt sich die Frage, ob die vielfältigen Eingriffe in Grundrechte, insbesondere die Einschränkung der Privat- und Intimsphäre der Menschen noch mit dem Gesellschafts- und Menschenbild vereinbar ist, welche das Grundgesetz 1949 formuliert hat. Das Bundesverfassungsgericht muss immer häufiger bemüht werden, dies zu klären und es sieht sich immer öfter vor die Notwendigkeit gestellt, staatlichen Ansprüchen Grenzen zu setzen.

■ Zweitens haben die tief greifenden wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen und neue Disparitäten in modernen Gesellschaften, soziale und



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Gert-Joachim Glaeßner ist Professor am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt Universität zu Berlin, Lehrstuhl Innenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Er ist Sprecher der „Berlin Graduate School of Social Sciences“ und Director of Studies mehrerer internationaler Masterstudiengänge. Seine Publikationen umfassen u. a. Bücher zur Kommunismusanalyse, zur DDR-Forschung, zur Demokratisierung sowie vergleichende Studien zum Verhältnis von Sicherheit und Freiheit.

kulturelle Differenzierungsprozesse, unterschiedlich gelagerte individuelle und kollektive Chancen und Risiken und Gleichheitsrechten und dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung neue Aktualität verliehen. Trotz entsprechender Maßnahmen wie „affirmative action“ oder spezifischer Antidiskriminierungsgesetze hat sich das Grundrechtsversprechen der Gleichheit und Nichtdiskriminierung noch nicht umfassend realisieren lassen. Der Absicht des Grundgesetzes stehen erhebliche gesellschaftliche Widerstände entgegen, die auch mit noch so „progressiver“ Gesetzgebung schwer zu überwinden sind, man denke nur an die volle Gleichberechtigung von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen oder die Rechte von Behinderten. Und schließlich organisieren sich, aus der Gesellschaft heraus, neue ideologisch oder religiös motivierte „fundamentalistische“ Widerstände gegen zentrale Grundbestände einer auf Freiheit und Gleichheit aller Menschen

ausgerichteten sozialen Ordnung und politischen Gemeinschaft, wobei nicht nur der Islam, sondern auch alle drei monotheistischen Religionen für solche Bestrebungen anfällig sind. Auch wenn vergleichbare Erscheinungen in Deutschland allenfalls in Ansätzen erkennbar sind, zeigt sich hier möglicherweise eine neue Konfrontation mit den Ideen einer freien Bürgergesellschaft, deren Urheber nicht der Staat, sondern gesellschaftliche Gruppen sind.

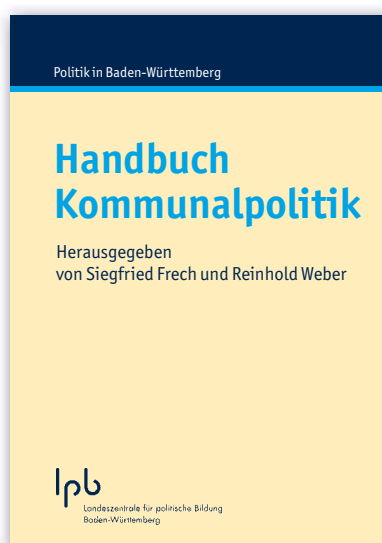
LITERATUR

Benda, Ernst (1989): Legitimation und Verfassung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Weidenfeld, Werner/Zimmermann, Hartmut (Hrsg.) (1989): Deutschland Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989. München, S. 451-467.
Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.) (1983): Handbuch des Verfassungsrechts. Berlin.
Botzenhart, Manfred (1993): Deutsche Verfassungsgeschichte 1806-1949. Stuttgart.
Feldkamp, Michael F. (1998): Der parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes. Göttingen.

Fromme, Friedrich Karl (1962): Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur. Tübingen.
Glaeßner, Gert-Joachim (2006): Politik in Deutschland. Wiesbaden.
Herzog, Roman (1971): Allgemeine Staatslehre. Frankfurt a. M.
Hesse, Konrad (1999): Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg.
Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.) (1987-1995): Handbuch des Staatsrechts. 8 Bände. Heidelberg.
Klein, Eckart (Hrsg.) (1995): Grundrechte, soziale Ordnung und Verfassungsgerichtsbarkeit. Festschrift für Ernst Benda zum 70. Geburtstag. Heidelberg.
Nicolauß, Karlheinz (1998): Der Weg zum Grundgesetz. Paderborn.
Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard (2005): Grundrechte. Heidelberg.
Sörgel, Werner (1985): Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes.

Handbuch Kommunalpolitik

Siegfried Frech und Reinhold Weber (Hrsg.)



Kaum eine politische Ebene ist so nah an den Menschen wie die kommunale. Hier haben die Bürgerinnen und Bürger die meisten Beteiligungsmöglichkeiten. Aber angesichts der stetig zunehmenden Aufgaben bei gleichzeitig knapper werdenden Finanzen, angesichts auch der europapolitischen Verflechtungen und der globalisierten Wirtschaft wird Kommunalpolitik immer komplizierter.

Das „Handbuch Kommunalpolitik“ skizziert in kompakten, präzisen Analysen die zentralen Politikfelder auf kommunaler Ebene. Einschlägige Gesetzestexte und ein umfangreicher

statistischer Teil machen das Handbuch zum praktischen Nachschlagewerk.

5.- EUR (zzgl. Versandkosten)
per Fax 0711.164099 77,
über marketing@lpb.bwl.de oder
Webshop: www.lpb-bw.de/shop

Konstitutive Verfassungsprinzipien

Manfred G. Schmidt

Dass die Bundesrepublik Deutschland ein Staat mit hoher politischer Stabilität und ausgeprägter „Machtaufteilung und Machtfesselung“¹ ist, hat viele Ursachen. Zu ihnen gehört das Spielregelwerk, das ihre Verfassung, das Grundgesetz, dem politischen Betrieb in Deutschland vorschreibt. Wie wenige andere Verfassungen ist das Grundgesetz auf eine vitale Demokratie geeicht und zugleich darauf, die politische Macht aufzuteilen statt zu konzentrieren, die Staatsgewalten zu zügeln und die Grundrechte der Bürger zu schützen. Von diesem Programm zeugen insbesondere die wichtigsten „Verfassungsprinzipien“² des Grundgesetzes: Demokratie, Republik, Rechtsstaat, Bundesstaat, Sozialstaat und offener Staat.³ Manfred G. Schmidt erörtert die zentralen Verfassungsprinzipien und den politischen Hintergrund der verfassungspolitischen Weichenstellungen des Jahres 1949. Nimmt man die Verfassungswirklichkeit als Messlatte, so stellen sich das Grundgesetz und insbesondere seine konstitutiven Verfassungsprinzipien im Wesentlichen als eine „Erfolgsgeschichte“ dar. Die verfassungspolitischen Vorgaben und das Regelwerk des Politischen werden bis auf den heutigen Tag in der Politik und in der Gesellschaft in hohem Maße akzeptiert. |

Konstitutive Verfassungsprinzipien

Demokratie und Republik

Mit dem Grundgesetz (GG) wurde in Deutschland ein zweiter verfassungspolitischer Anlauf zur Demokratie genommen – der erste war mit dem Zerfall der Weimarer Republik und dem Übergang zum nationalsozialistischen Staat gescheitert. Der zweite Anlauf zielte auf eine funktionsfähige Demokratie, die die institutionellen Schwächen der Weimarer Republik vermeiden und eine antitotalitäre Gegenverfassung zum NS-Staat und zu den kommunistischen Regimes im Osten Deutschlands und in ganz Osteuropa verkörpern sollte. Die Strukturen dieser Demokratie sind denen liberaler Repräsentativdemokratien der westlichen Staatengemeinschaft nachgebildet. Zu ihnen gehören insbesondere (1) eine Repräsentativverfassung mit allgemeinem, freiem und gleichem Wahlrecht für Männer und Frauen ab dem 21. und seit 1970 ab dem

18. Lebensjahr, (2) eine konkurrenzoffene politische Willensbildung, bei der die Parteien aktiv mitwirken und im Gegenzug für innerparteiliche Demokratie und öffentliche Rechenschaftslegung über Herkunft der Parteifinzen und Parteivermögen zu sorgen haben, und (3) ein parlamentarisches, also nicht-präsidentielles Regierungssystem.

Flinkiert wurde das Verfassungsprinzip der Demokratie durch die Vorgabe, dass die Staatsverfassung des Grundgesetzes republikanisch sein sollte – im Sinne eines demokratischen Freistaates nicht-monarchischer Art. Überdies ist die Demokratie, was weiter unten ausführlicher erörtert wird, in einen Verfassungsstaat mit ausgeprägtem Grundrechtsschutz eingebettet.

Diese Weichenstellungen sind zugleich Entscheidungen gegen Alternativmodelle: So wie die Wahl der Republik die Absage an die monarchische Staatsform bedeutet, so spiegelt das Votum für eine Repräsentativverfassung die Frontstellung gegen die Direktdemokratie wider. Diese galt zur Zeit der Beratung des Grundgesetzes weithin als „Prämie für jeden Demagogen“⁴, schien im besonderen Maße störanfällig und stabilitätsbedrohend zu sein, und kam allein aus diesen Gründen nicht in Frage. Stabilisierung erhofften sich die Architekten des Grundgesetzes von der Repräsentativverfassung – und vom parlamentarischen Regierungssystem. Dieses sollte den Semipräsidentialismus verhindern, der in der Weimarer Reichsverfassung durch den politisch einflussreichen und aufgrund der Direktwahl durch das Volk eigenständig legitimierten Reichspräsidenten entstanden war. Zur Stabilisierung sollten zudem die Selbstverteidigungsinstrumente der Demokratie dienen, vor allem das Verbot verfassungsfeindlicher Organisationen und die Beschneidung von Grundrechten von Verfassungsgegnern. Die darin dokumentierte Abwehrbereitschaft unterscheidet die Demokratie der Bundesrepublik ebenfalls von der Weimarer Republik, die äußerste Toleranz und letztlich selbstzerstörerische Offenheit auch für Demokratiegegner gewahrt hatte.

In Demokratie und Republik geht die Staatsverfassung der Bundesrepublik allerdings nicht auf. Ihr fügten die Grundgesetzarchitekten weitere Verfassungsprinzipien hinzu, die einerseits dem Demokratieprinzip eine verfassungsstaatliche Grundlage geben und andererseits den Spielraum der demo-

kratischen Republik massiv eingrenzen und ihre Bewegungsrichtung vordefinieren. Nicht eine Demokratie unbeschränkter oder extremer Art sieht das Grundgesetz vor, sondern eine konstitutionell untermauerte, gezügelte, gemäßigte Demokratie, die an Lehren der Mischverfassung erinnert.⁵ Gemäßigt ist diese Demokratieform, weil sie in ein komplexes Spielregelwerk eingebettet ist, das auf Zählung und Zügelung des demokratischen Prozesses programmiert ist. Die hierfür zentralen Mechanismen sind der Rechtsstaat, einschließlich der Bindung der Staatsgewalten an einen umfassenden Grundrechtskatalog, die Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative, sodann der Bundesstaat, der die konstitutionelle Gewaltenteilung um eine vertikale ergänzt, und der Souveränitätstransfer an inter- und supranationale Organisationen. Zudem verpflichtet das „soziale Staatsziel“ die Demokratie des Grundgesetzes in ihrer Innenpolitik auf einen sozialstaatlichen Kurs.

Rechtsstaat

Der Rechtsstaat ist ein zweites zentrales Verfassungsprinzip des Grundgesetzes. Mit ihm knüpften seine Architekten wieder an den Traditionen liberaler europäischer und nordamerikanischer Verfassungstheorie und -praxis an, mit denen der NS-Staat systematisch gebrochen hatte. Der Rechtsstaat des Grundgesetzes enthält einerseits Bestandteile des älteren konstitutionell-liberalen Rechtsstaates, geht andererseits aber weit über ihn hinaus. Auch der Rechtsstaat des Grundgesetzes sieht die Trennung und Ausbalancierung von Exekutive, Legislative und Judikative vor – im Unterschied zur Konzentration der Staatsgewalten, wie im autoritären Staat, oder zu ihrer Fusion, wie in totalitären Regimes. Außerdem gehört die Bindung der Staatsgewalten an das Gesetz zu seinem Programm. Neu am grundgesetzlichen Rechtsstaat ist aber die außerordentlich weit ausgebauten richterliche Nachprüfbarkeit von Entscheidungen der Legislative und der Exekutive.⁶ Sie obliegt fachgeschul- ten unabhängigen Richtern – nicht Laienrichtern, wie in der altgriechischen Demokratie, oder einer politisierten Justiz, wie in den ehemaligen sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas – und wird obendrein vom Bundesverfassungsgericht gekrönt. Mit ihm schu-

fen die Verfassungs- und Gesetzgeber eines der weltweit kompetenzstärksten und einflussreichsten Verfassungsgerichte. Zu Recht hat man darin die „Vollendung der konstitutionellen Gewaltenteilung“⁷ gesehen.

Überdies schrieben die Verfassungsarchitekten der Bundesrepublik Deutschland einen „Grundrechtstaat“⁸ vor – im Sinne eines Staates, der den umfänglichen Katalog freiheitlicher Bürgerrechte und Menschenrechte der Grundgesetzartikel 1 bis 19 gewährleistet. Die Grundrechtsbindung setzt dem Tun und Lassen der Legislative, der Exekutive und der Judikative enge rechtliche Grenzen. Sie beschränkt auch den demokratischen Entscheidungsspielraum, und zwar in erheblichem Umfang: der „Grundrechtstaat“ bestimmt die Tätigkeitsgrenze der Demokratie.

Der Rechtsstaat der Bundesrepublik bedeutet mithin weit mehr als nur liberaler, Freiheits- und Eigentumsrechte sichernder Rechtsstaat und mehr als nur formale Bindung an das Gesetz. Er verlangt vielmehr die Bindung aller Staatsgewalten an den formalen und den materiellen Gehalt von Gesetz und Verfassung – nicht an politische Vorgaben einer Staatspartei, wie der Sozialistischen Einheitspartei der Deutschen Demokratischen Republik, oder an den „Führerbefehl“, wie in der nationalsozialistischen Diktatur. Überdies konstruierten die Architekten des Grundgesetzes den „demokratischen“, „republik-

kanischen“ und „sozialen Rechtsstaat“, so der Grundgesetzartikel 28 Absatz 1. Dieser Rechtsstaat soll nicht nur Beteiligungs-, Freiheits- und Eigentumsrechte schützen, er sieht auch umfangreiche Staatseingriffe in Eigentumsrechte zwecks sozialen Ausgleichs vor.

Bundesstaat

Mit dem Föderalismus, dem dritten zentralen Verfassungsprinzip des Grundgesetzes, war die Grundsatzentscheidung für einen polyzentrischen Staat mit vertikaler Machtaufteilung zwischen Bund und Ländern gefallen – und für die Gegenverfassung zum diktatorischen Einheitsstaat nach Art des NS-Staates oder der Deutschen Demokratischen Republik, aber auch zum demokratischen Einheitsstaat britischer oder französischer Art. Mit dieser Entscheidung führten die Architekten des Grundgesetzes ältere, im deutschsprachigen Raum tief verwurzelte Staatstraditionen fort, die auf Machtaufteilung, Minderheitenschutz sowie Integration heterogener Gesellschaften bei gleichzeitiger Wahrung relativer Autonomie und gesicherter Mitwirkungsrechte der Gliedstaaten zielen. Zu diesen Traditionen gehört aber auch ein exekutivlastiger Bundesstaat, wie insbesondere die enge Verflechtung der Exekutiven von Bund und Ländern in der Gesetzgebung, bei den Staatsfinanzen und in etlichen Feldern der Innenpolitik zeigt.

Das „soziale Staatsziel“

Dass der Artikel 20 des Grundgesetzes einen „sozialen Bundesstaat“ erwähnt, weist auf ein viertes fundamentales Verfassungsprinzip hin. Auch mit ihm werden Traditionen weitergeführt, die in Deutschland tief verwurzelt sind: Sie schreiben der Staatstätigkeit das „soziale Staatsziel“ vor.⁹ Zwar ist vom Sozialstaatsprinzip im Grundgesetz nicht ausdrücklich die Rede. Präsent ist es dennoch, wie allein Schlüsselbegriffe wie „sozialer Bundesstaat“ (Art. 20 GG) und „sozialer Rechtsstaat“ (Art. 28 GG) zeigen. Zudem nennt der Grundgesetzartikel 72 „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ als ein zentrales Gut – und bis 1994 hatte er gar die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ verlangt. Allein daran wird ein „soziales Staatsziel“ sichtbar, das als Staatsfundamentalnorm wirkt.¹⁰ Es verpflichtet zur Sozialpolitik und legt fest, sie „mit den Mitteln des Rechts, zur Entfaltung der Rechte und unter Wahrung der Rechte des einzelnen zu realisieren.“¹¹ Das schließt anspruchsvolle Pflichten ein, insbesondere die Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens, wie etwa

Handbuch Europapolitik

Siegfried Frech, Martin Große Hüttmann, Reinhold Weber (Hrsg.)



Die Europäische Union (EU) hat sich eine neue Gestalt gegeben. Ihr dynamisches Mehrebenensystem ist für die deutschen Länder von immer größerer Bedeutung.

Das „Handbuch Europapolitik“ skizziert in kompakten, präzisen Analysen die zentralen Politikfelder, auf denen die EU für das Land Baden-Württemberg von Bedeutung ist. Dabei wird deutlich, wie stark die Landespolitik mit der europäischen Politik verflochten ist – von der Wirtschaft über Umwelt und Verkehr bis hin zu Bildung und Forschung.

Einschlägige Gesetzestexte und ein statistischer Teil machen das Handbuch zum praktischen Nachschlagewerk.

5.- EUR (zzgl. Versandkosten) per Fax 0711.164099 77, über marketing@lpb.bwl.de oder Webshop: www.lpb-bw.de/shop



Einkommensausfall infolge von Alter, Invalidität, Krankheit oder Arbeitslosigkeit, ferner die Gewähr elementarer personaler Dienste, wie Erziehung, Betreuung und Pflege, sodann der Ausgleich krasser Wohlstandsunterschiede und Schutz gegen ein Übermaß an sozialer Ungleichheit.¹²

„Offener Staat“

Die Staatsverfassung der Bundesrepublik Deutschland sieht zudem den „offenen Staat“¹³ vor. Mit diesem verfassungspolitischen Novum ist ein Staat gemeint, der in größerem Umfang Souveränitätsrechte auf inter- und supranationale Organisationen überträgt. Der offene Staat war die Eintrittskarte der Bundesrepublik Deutschland für die Wiederaufnahme in den Kreis der westlichen Demokratien nach 1949 einschließlich der Mitgliedschaft in der militärischen Allianz der westlichen Nationen, der NATO, und in der europäischen Staatengemeinschaft.

Politischer Hintergrund der verfassungspolitischen Weichenstellungen

Die Weichenstellungen des Grundgesetzes sind das Ergebnis von Vorgängen, die an anderer Stelle ausführlich abgehandelt werden.¹⁴ Hier soll nur erwähnt werden, dass die Machtaufteilungs- und Machtfesselungsphilosophie der bislang erörterten Verfassungsprinzipien eng mit den Kompromissen zusammenhängt, die bei der Beratung und Beschlussfassung des Grundgesetzes gefunden wurden. Die Kompromisszwänge waren groß, denn die Verfassung für den westdeutschen Teilstaat musste die Zweidrittelmehrheit im Parlamentarischen Rat¹⁵ erreichen und die Zustimmung der westlichen Siegermächte und der Landtage der westdeutschen Länder erlangen. Dass diese Zustimmung nur erreicht werden konnte, wenn die Verfassung den Ländern eine einflussreiche Rolle zuschreiben und den Bund am kürzeren Zügel führen würde, lag auf der Hand. Die parteipolitische Machtverteilung im Parlamentarischen Rat nahm im Übrigen die Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien nach 1949 weitgehend vorweg – abgesehen von den drei kleinsten Parteien: Auf die CDU/CSU und die SPD entfielen im Parlamentarischen Rat jeweils 27, auf die FDP fünf und auf die Deutsche Partei, das Zentrum und die Kommunistische Partei je zwei Sitze. Zur absoluten Mehrheit war folglich eine Koalition unabdingbar und zur Zweidrittelmehrheit eine Große Koalition aus Unionsparteien und SPD

– so wie später auch im Falle fast aller Verfassungsänderungen.

Das Patt zwischen SPD und Unionsparteien spiegelt die Kompromisse wider, die im Parlamentarischen Rat vereinbart wurden. Beiden Parteien nötigten sie Opfer ab: der SPD den Verzicht auf den Einbau sozialer Grundrechte ins Grundgesetz und den Unionsparteien die Lossagung von der verfassungsrechtlichen Festschreibung konservativer Gesellschaftskonzepte. Das Patt zwischen SPD und CDU/CSU schlug sich zudem in der relativen wirtschaftspolitischen Offenheit des Verfassungstextes nieder. Das Grundgesetz ist zwar „eine Sperre für den Sozialismus“, so die Worte des späteren Bundespräsidenten Roman Herzog.¹⁶ Doch schreibt es dem Eigentum Gemeinwohlpflichtigkeit vor und lässt Enteignungen zu, sofern sie dem Wohle der Allgemeinheit dienen und die Enteigneten angemessen entschädigt werden. Überdies spiegelt das Grundgesetz einen Kompromiss der Demokratievorstellungen der großen Parteien wider: Die SPD liebäugelte mit einer sozialstaatlichen Mehrheitsdemokratie auf der Grundlage einer politisch regulierten und demokratisch verfassten Wirtschaft mit möglichst hohem Gemeinwirtschaftsanteil. Die bürgerlichen Parteien hingegen strebten nach einer institutionell gebändigten Demokratie mit hohen Barrieren gegen eine von Linksparteien getragene Mehrheits Herrschaft und setzten auf eine weitgehend privatautonome Wirtschaft.

Verfassungswirklichkeit

Die oben erörterten Verfassungsprinzipien sind in beachtlichem Maße Verfassungswirklichkeit geworden.¹⁷ Trotz aller Souveränitätsbeschränkungen – weitreichende Souveränität erlangte die Bundesrepublik erst 1955 und volle völkerrechtliche Souveränität erst mit dem Zwei-plus-vier-Vertrag von 1990 – prägte das Grundgesetz den politischen Betrieb in der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig. Davon zeugt auch die weitgehende Verwirklichung der oben dargestellten Verfassungsprinzipien.

■ Dass die Staatsgewalten in der Bundesrepublik in der Regel an Gesetz und Verfassung gebunden sind, durch Grundrechte eingehegt werden und den Bürgern einen relativ engmaschigen Rechtsschutz gewähren, gehört zu den gesicherten Erkenntnissen der Rechtstatsachenforschung.¹⁸ Auch im internationalen Vergleich erweist sich die Bundesrepublik Deutschland als ein Staat, der seinen Bürgern weitreichende politische Teilhaberechte und

Bürgerrechte gewährleistet. Eindrucksvolle Belege für diesen Befund finden sich etwa in den seit 1972 jährlich veröffentlichten Freedom House-Berichten über den Zustand der politischen Rechte und der Bürgerrechte in den souveränen Staaten der Welt: Freedom House zufolge gehört die Bundesrepublik Deutschland zu einem relativ kleinen Klub etablierter demokratischer Verfassungsstaaten mit weit ausgebauten Bürger- und Menschenrechten.¹⁹ Das wiegt mehr als die Kritik an Lücken des Rechtsschutzes und die Sorgen, dass Gefahrenprävention und überzogenes Sicherheitsdenken rechtsstaatliche Strukturen beschädigen könnten. Andererseits ist ein hoher Preis des weit ausgebauten Rechtsstaates nicht zu übersehen: Der allgegenwärtige Rechtsstaat engt den demokratisch entscheidbaren Spielraum beträchtlich ein, ebnet den Weg zum „Regieren mit Richtern“ und mitunter auch zum „Regieren durch Richter“.²⁰

■ Realisiert wurde auch die Weichenstellung zur Republik. Mittlerweile ist das Prinzip des nicht-monarchischen Freistaates nahezu uneingeschränkt anerkannt. Befürworter einer Monarchie sind im heutigen Deutschland nur eine kleine Minderheit. In den frühen 1950er Jahren war das anders. Damals stufte ein Teil der älteren Generation die Monarchie höherwertiger als die republikanische Demokratie ein, und zudem liebäugelte ein anderer Teil noch mit der Idee des Nationalsozialismus.

■ Das Grundgesetz schreibt für die Staatsorganisation den Föderalismus vor. Auch diese Vorgabe wurde verwirklicht – selbst wenn die Länder infolge von Zentralisierungstendenzen nur noch wenige Politikfelder eigenständig steuern, allen voran die Bildungspolitik. Allerdings wurden die Länder für die Zentralisierung in großem Umfang entschädigt, vor allem durch den Auf- und Ausbau von Mitwirkungsrechten an der Bundesgesetzgebung sowie durch weiteren Ausbau der „Politikverflechtung“²¹ der Exekutive im Bund und in den Ländern. Die Politikverflechtung kennzeichnet hauptsächlich die Gesetzgebung, größtenteils auch die Staatsfinanzen sowie die Planung und Durchführung gesamtstaatlicher Aufgaben. Dieses Grundmuster hat die Föderalismusreform 2006 durch eine begrenzte Entflechtung gelockert, aber nicht entscheidend verändert.

Das Grundgesetz ebnet aber nicht nur den Weg zum politikverflochtenen, kooperativen Föderalismus, sondern auch zu einem „sozialen Bundesstaat“. Auch diese Vorgabe wurde in großem Umfang verwirklicht. Davon zeugen insbesondere um-

fängliche Systeme des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern sowie zwischen finanzstarken und finanzschwächeren Gliedstaaten. Allerdings hat die deutsche Einheit den kooperativen und sozialen Bundesstaat vor größere Herausforderungen gestellt: Vor 1990 waren die Wirtschafts- und Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern von mäßiger, höchstens mittlerer Höhe. Mit den fünf neuen, wirtschaftlich schwächeren Bundesländern vergrößerten sich jedoch die Wirtschafts- und Finanzkraftunterschiede in erheblichem Umfang. Dennoch blieb Deutschlands Föderalismus auch nach 1990 ein „unitarischer Bundesstaat“²², der sich so sehr für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet und für bundesweite Rechts- und Wirtschaftseinheit einsetzte, dass man meinen könnte, er sei in Wirklichkeit ein Einheitsstaat mit hochgradiger interregionaler Nivellierung.

Besonderen Fleiß entwickelte der Gesetzgeber nicht nur bei der Verwirklichung des „sozialen Bundesstaates“, sondern überhaupt in seinem Streben nach dem „sozialen Staatsziel“.²³ Das „soziale Staatsziel“ schreibt zwar nicht ein bestimmtes Sozialstaatsmodell vor und diktiert der Politik auch nicht im Detail diese oder jene sozialpolitische Leistung. Doch verlangt die implizite Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes vom Gesetzgeber, dass er die Grundlagen für eine menschenwürdige Existenz jedes Staatsbürgers gewährleistet. Dieses Gebot haben die führenden Regierungsparteien Deutschlands, die Sozialstaatsparteien CDU/CSU und SPD, sogar extensiv befolgt und – flankiert von einer sozialpolitikfreundlichen Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit – einen der weltweit ehrgeizigsten und aufwändigsten Wohlfahrtsstaaten errichtet und im Wesentlichen selbst unter schwierigeren wirtschafts- und finanzpolitischen Bedingungen beibehalten. Schon früh hatte der Gesetzgeber die Weichen zunächst auf den Wiederaufbau der Sozialpolitik, anschließend auf ihre Expansion gestellt. Diese Ausbauphase währte im Wesentlichen bis Mitte der 1970er Jahre, kam aber mit der Deutschen Einheit und der Einrichtung der Pflegeversicherung 1995 erneut zum Zug. Die Sozialgesetzgebung zielte hauptsächlich auf Schutz gegen materielle Verelendung, auf Sicherung gegen die Wechselfälle des Lebens, auf Kompensation für Schädigungen, auf Hilfe zur Selbsthilfe, Dienstleistungen und Fürsorge für Bedürftige und – insgesamt – auf sozialstaatlichen Schutz für nahezu alle Staatsbürger.²⁴

Der „offene Staat“ verschaffte Deutschland die Wiedereingliederung in die Staatengemeinschaft des Westens und die Mitwirkung an nationalstaatsübergreifenden Problemlösungen. Beides bahnte einer Außenpolitik des „Handelsstaates“ und der „Zivilmacht“ anstelle des „Machtstaates“ den Weg. Die „Zivilmacht“ und der „Handelsstaat“ setzen auf Wohlfahrts- und Sicherheitsmehrung durch weiche Machtressourcen, insbesondere durch Handel, nicht durch Drohpolitik oder Kriegsführung. Sie setzen überdies auf Multilateralismus bei internationalen Streitbelegungen anstelle von Unilateralismus sowie auf internationale Kooperation anstelle von aggressivem Wettbewerb.²⁵ Die Einbindung in inter- und supranationale Organisationen entspricht den Nationalinteressen der Bundesrepublik Deutschland. Der Vorteil ist allerdings mit dem Preis abzuwägen, der für die Souveränitätsübertragung zu entrichten ist: Der demokratisch kontrollierbare Kreis öffentlicher Angelegenheiten wird in dem Maße kleiner, in dem Souveränitätsrechte vom Nationalstaat auf supranationale Organisationen verlagert und dort nicht in gleichem Maße durch demokratische Einrichtungen kompensiert werden. Genau dies kennzeichnet aber die Lage. Insofern gehört zum „offenen Staat“ der Bundesrepublik ein Demokratiedefizitproblem.

Ansonsten wurde das Verfassungsprinzip Demokratie in der Bundesrepublik fest verankert – in den Grenzen der Konstitutionalisierung und des Bundesstaates. Davon zeugen alle international vergleichenden Demokratiemessungen.²⁶ Ihnen zufolge ist Deutschland eine der seit mehreren Dekaden stabilen verfassungsstaatlichen Demokratien – und hierdurch Mitglied eines überschaubaren Kreises von drei Dutzend Staaten.²⁷ Im Lichte der Unterscheidung zwischen majoritärer und nicht-majoritärer Demokratie entpuppt sich Deutschland als eine Mischverfassung aus Mehrheits- und Konkordanzdemokratie. Ihr mehrheitsdemokratisches Element gründet vor allem auf Parteienwettbewerb und Wahlen, ihre konkordanzdemokratische Komponente hingegen hauptsächlich auf dem Bund-Länder-Geflecht.

Wie zum Rechtsstaat werden auch zur Verfassungswirklichkeit der Demokratie kritische Stimmen laut. Dass die Demokratie neben strukturellen Stärken auch Schwächen hat, gehört zum Einmaleins der empirischen Demokratietheorie.²⁸ Kritisiert wird die Demokratie, auch die der Bundesrepublik, beispielsweise ob ihres kurzen Zeittaktes und ihrer Neigung, die Bedürfnisse des Augenblicks

vorrangig zu bedienen und die der Zukunft zu vernachlässigen. Beides erschwert eine längerfristige Politik. Der föderalismusbedingte Beinahe-Dauerwahlkampf im Lande verstärkt diese Tendenz. Zudem machen demokratieskeptische Einstellungen vor Deutschlands Grenzen nicht halt. Auch wenn die These von der Erosion der Demokratieunterstützung weit überzogen ist, sind Distanzierungen von der Idee und Praxis der Demokratie unübersehbar – und im Osten Deutschlands sind sie weiter verbreitet und stärker als in den alten Bundesländern.²⁹

Bewertungen

Die Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes werden unterschiedlich bewertet. Viele Parteigänger von partizipatorischen und deliberativen Demokratietheorien beispielsweise halten dem Grundgesetz insgesamt vor, ihm fehle die Legitimation durch eine Volksabstimmung, bemängeln die starke Stellung, die es der Judikative verschafft, werten die komplizierten Machtbalancierungen zwischen Bund und Ländern als überholt oder kritisieren die Schwäche plebiszitärer Elemente.

Kritisch beäugen auch jene Beobachter die Verfassungsprinzipien, die in ihnen vor allem Mechanismen sehen, die eine reaktionsschnelle, tatkräftige politische Steuerung behindern. Manche Kommentatoren steigern die Kritik zur These, das Grundgesetz sei eine hoffnungslos „verstaubte Verfassung“, die in der „Konsensfalle“ stecke.³⁰

Das ist allerdings die Meinung einer Minderheit. Die Mehrheit der Beobachter wertet das Grundgesetz, insbesondere seine konstitutiven Verfassungsprinzipien, im Wesentlichen als eine Erfolgsgeschichte.³¹ Diese Mehrheit sieht im Grundgesetz und in seinen leitenden Verfassungsprinzipien ein insgesamt weithin erprobtes, zuverlässiges, stabiles, kalkulierbares Spielregelwerk für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, das auf anerkennungswürdigen Grundlagen ruht und seine anfänglich ungewisse Legitimität alsbald sichergestellt hat. Damit wurde viel mehr erreicht als man im Geburtsjahr des Grundgesetzes – 1949 – erwarten konnte. Und das sieht nicht nach einer „verstaubten Verfassung“ aus, sondern eher wie das Profil einer großen Verfassung. Das Lob wird durch Bewertungsdifferenzierung nicht entscheidend ge-

mindert. Über alle Maßen erfolgreich waren die konstitutiven Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes bei der Machtaufteilung und Machtfesselung. Im Lichte dieser Messlatten darf sich die Bundesrepublik Deutschland im 60. Jahr des Grundgesetzes rühmen, in guter Verfassung zu sein. Dass die konstitutiven Verfassungsprinzipien allerdings das Regieren vergleichsweise zeitaufwändig und kompliziert machen, vor anspruchsvolle Koordinationsprobleme stellen und in der Beweglichkeit eng begrenzen, wird man ebenfalls berücksichtigen müssen.

LITERATUR

Batt, Helge Lothar (2003): Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit im vereinigten Deutschland. Die Dichotomie des Grundgesetzes zwischen limitierend-formalem und dirigierend-materiale Verfassungsverständnis. Opladen.

BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)/Bundesarchiv (Hrsg.) (2001): Grundlagen der Sozialpolitik. Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 1. Baden-Baden.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2004): Demokratie als Verfassungsprinzip. In: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.) (2004): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II. Verfassungsstaat. Baden-Baden, S. 429-496.

Darnstädt, Thomas (2003): Die verstaubte Verfassung. In: Der Spiegel Nr. 20/2003, S. 34-49; Nr. 21/2003, S. 52-65; Nr. 22/2003, S. 56-66.

Darnstädt, Thomas (2004): Die Konsensfalle. Wie das Grundgesetz Reformen blockiert. Stuttgart. Datenreport (2008): Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Statistisches Bundesamt (Destatis) u. a. Bonn.

Di Fabio, Udo (1998): Das Recht offener Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie. Tübingen.

Dreier, Horst (2006): Artikel 20 (Einführung). In: Dreier, Horst (Hrsg.) (2006): Grundgesetz-Kommentar II. 2. Auflage, Baden-Baden, S. 1-10.

Freedom House (2007): Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties 2006-2007. New York.

Helms, Ludger (2007): Die Institutionalisierung der liberalen Demokratie. Frankfurt a. M./New York.

Herzog, Roman (1974): Sperre für den Sozialismus. In: Die Zeit vom 29.3.1984.

Hesse, Konrad (1962): Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe.

Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.) (1987ff.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 10 Bände. Heidelberg.

Kimmel, Adolf (2008): Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen: Grundrechte, Staatszielbestimmungen und Verfassungsstrukturen. In: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.) (2008): Die EU-Staaten im Vergleich. Wiesbaden, S. 62-88.

Kommers, Donald P. (1997): The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 2. Auflage, Durham, NC.

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (1993): Theodor Heuss (Deutschland und Europa, Heft 26). Stuttgart.

Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven.

Mauß, Hanns W. (1990): Germany and Japan: The New Civilian Powers. In: Foreign Affairs, Heft 5/1990, S. 91-106.

Niclaß, Karlheinz (1998): Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945-1949. 2. Auflage, Paderborn u. a.

Riklin, Alois (2006): Machtteilung. Geschichte der

Mischverfassung. Darmstadt.

Scharpf, Fritz W./Reisert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg.

Schmidt, Manfred G. (2007): Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München.

Schmidt, Manfred G. (2008): Demokratietheorien. Eine Einführung. 4. Auflage, Wiesbaden.

Schmidt, Manfred G./Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.) (2006): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949. Wiesbaden.

Stone Sweet, Alec (2000): Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe. Oxford.

Stone Sweet, Alec (2008): Constitutions and judicial power. In: Caramani, Daniele (Hrsg.) (2008): Comparative Politics. Oxford, S. 217-239.

Zacher, Hans F. (1985): Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage, Heidelberg.

Zacher, Hans F. (2004): Das soziale Staatsziel. In: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.) (2004): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II. Verfassungsstaat. 3. Auflage, Heidelberg, S. 659-783.

ANMERKUNGEN

- Schmidt 2007, S. 491.
- Dreier 2006, S. 7.
- Zu diesen Weichenstellungen insbesondere Niclaß 1998; Böckenförde 2004; Isensee/Kirchhof 1987ff.; Zacher 2004; Kimmel 2008; Schmidt 2007.
- So Theodor Heuss, der erste Bundespräsident der Bundesrepublik (Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 1993, S. 54).
- Riklin 2006.
- Stone Sweet 2008.
- Helms 2007, S. 225.
- Batt 2003, S. 32.
- Zacher 2004.
- Zacher 2004.
- Zacher 1985 (Umschlagtext).
- Zacher 2004.
- Di Fabio 1998.
- Vgl. Niclaß 1998 sowie die Beiträge im vorliegenden Heft.
- Der Parlamentarische Rat war die für die Ausarbeitung des Grundgesetzes zuständige, erstmals am 1. September 1948 einberufene Versammlung, die am 8. Mai 1949 das Grundgesetz mit Zweidrittelmehrheit beschloss. 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.
- Herzog 1974.
- Vgl. nur Isensee/Kirchhof 1987ff.; Schmidt/Zohlhöfer 2006; Schmidt 2007.
- Vgl. Isensee/Kirchhof 1987ff.; Datenreport 2008, Kapitel 10.
- Vgl. Freedom House 2007.
- Stone Sweet 2000.
- Scharpf/Reisert/Schnabel 1976.
- Hesse 1962.
- Zacher 2004.
- Vgl. nur BMA/Bundesarchiv 2001.
- Mauß 1990.
- Zusammenfassend Schmidt 2008, S. 370-398.
- Gemessen an Lijpharts einflussreichem Demokratievergleich (Lijphart 1999).
- Schmidt 2008, insbes. Kapitel 27 und 29.
- Datenreport 2008, S. 399ff.
- Darnstädt 2003, 2004.
- Beispielsweise Isensee/Kirchhof 1987ff.; Kommers 1997; Dreier 2006; Helms 2007.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Manfred G. Schmidt ist Professor für Politische Wissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Seine besonderen Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Vergleichende Staatstätigkeitsforschung sowie Demokratietheorien und Demokratievergleich.

Der Föderalismus – Das Prinzip des Bundesstaates im Wandel

Roland Sturm

Der Föderalismus in Deutschland beruht auf der Idee der vertikalen Gewaltenteilung zwischen den politischen Ebenen des Bundes und der Länder in Ergänzung zur klassischen horizontalen Gewaltenteilung. Intention des Grundgesetzes war es, Freiraum für starke und selbstbewusste Länder zu schaffen und diesen – wenn nötig – im Bundesrat ein Gegengewicht zum Bundestag zu geben. Eine wichtige Aufgabe dieses Verbundsystems – das einheitliche Problemlösungen für das gesamte Bundesgebiet anstrebt – ist nicht zuletzt die Nivellierung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern und damit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Wenn auch die Föderalismusreform des Jahres 2006 die „Politikverflechtung“ – der zufolge die Kompetenzen in der Aufgabenwahrnehmung sowie die Gesetzgebung und Gesetzesausführung zwischen Bund und Ländern aufgeteilt sind – etwas zurückgestuft hat, gehört diese Verflechtung zu den Markenzeichen des Föderalismus in der Bundesrepublik. Ausgehend von den demokratiesichernden Wurzeln des Föderalismus erläutert Roland Sturm diesen Grundpfeiler der bundesrepublikanischen Verfassung. Der Beitrag skizziert die Entwicklungen nach 1949 sowie das sich wandelnde Föderalismusverständnis und die wesentlichen Reformen des föderalen Systems.

Gleichförmigkeit statt Vielfalt?

Die Gliederung des deutschen Staatswesens in Länder und die Mitwirkung der Länder bei der Bundesgesetzgebung durch den Bundesrat sind sichtbarster Ausdruck der föderalen Verfassungsordnung. Der Bundesrat wird in den Medien häufig zum Thema, wenn es um parteipolitisch motivierte „Blockaden“ von im Bundestag verabschiedeten Gesetzen geht. Zusätzlich zu Entscheidungen in der Landespolitik rufen die in den meisten Ländern alle fünf Jahre stattfindenden Landtagswahlen die Eigenständigkeit der Länder regelmäßig in Erinnerung.

Für viele Bürgerinnen und Bürger stellt sich trotz dieser unübersehbaren Präsenz des Föderalismus in der deutschen Politik die Frage: Welche Rolle

spielt eigentlich der Föderalismus in der deutschen Demokratie? Nach einer Umfrage der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahre 2008 hält jeder Vierte die Länder für verzichtbar, und 91 Prozent der Befragten sprechen sich für bundeseinheitliche Standards in Kindergärten, Schulen und Universitäten aus – also für Gleichförmigkeit statt Vielfalt im Föderalismus.¹ Dies passt in das Gesamtbild der politischen Diskussion, die als Maßstab für Reformen des Föderalismus häufig (und in Verkennung des Grundgesetzes) die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ nennt.

Weshalb Föderalismus?

Woher kommt diese Unsicherheit bei der Beurteilung eines Grundpfeilers unserer Verfassung? Diese lässt hinsichtlich der Bedeutung des Föderalismus in der Ordnung des Grundgesetzes keinen Zweifel. Artikel 20, Absatz 1, Grundgesetz (GG) legt fest: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Artikel 79, Absatz 3 erklärt sogar eine Änderung des Grundgesetzes, welche die in Artikel 20 niedergelegten Grundsätze der Verfassung berührt bzw. die Gliederung des Bundes in Länder und deren grundsätzliche Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes in Frage stellt, für unzulässig. Während andere Bestimmungen des Grundgesetzes mit einer Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat verändert werden können, ist der Föderalismus also kraft Verfassung im Rahmen der Ordnung des Grundgesetzes mit einer „Ewigkeitsgarantie“ versehen.

Was aber ist die Aufgabe des deutschen Föderalismus? Im Vorfeld der Gründung der Bundesrepublik 1949 war sowohl den alliierten Siegermächten als auch den deutschen Politikern in den bereits bestehenden Ländern klar, dass eine föderale Ordnung nicht gebraucht wird, um auseinander strebende regionale Loyalitäten in das neue Staatswesen einzubinden oder nationalen Minderheiten eine Stimme zu geben.² Dies heißt nicht, dass es solche regionalen Loyalitäten in Deutschland nicht gibt. Bis heute hat für die überwiegende Mehrzahl der Deutschen ihre landsmannschaftliche Verbunden-

heit lebenspraktische Bedeutung. Regionale Loyalitäten spielen eine kulturell-gesellschaftliche, aber eben keine ausgeprägt politische Rolle.³ Die neu gegründeten Länder nach dem Zweiten Weltkrieg orientierten zudem ihre Grenzen, mit Ausnahme Bayerns, Hamburgs oder Sachsens, nicht an historischen Vorläufern.

Der deutsche Föderalismus hat vor allen Dingen zwei Wurzeln, eine historische und eine demokratiesichernde. Die Vorgeschichte des Föderalismus wird nicht selten mit einer Vielzahl staatlicher Einheiten auf deutschem Boden gleichgesetzt. Betrachtet man die deutsche Geschichte aus dieser Perspektive, so kann man die Ursprünge des deutschen Föderalismus bis zum Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation (962-1806) zurückverfolgen. Das Problem der historischen Betrachtung liegt darin, dass Vielfalt – im Sinne der Autonomie von Gliedstaaten – sich vor der Durchsetzung einer demokratischen und republikanischen Verfassung in Deutschland am stärksten entfaltete. Dies galt auch für das 1871 gegründete Deutsche Reich. Die ihm nachfolgende Weimarer Republik (1919-1933) verband mit der Demokratie weniger den Föderalismus als vielmehr den dezentralisierten Einheitsstaat. Erst die Gründung der Bundesrepublik erlaubte – nicht zuletzt auf Drängen der Alliierten und wegen der abschreckenden Wirkung der nationalsozialistischen Diktatur im Einheitsstaat – einen neuen Anlauf, die demokratiesichernden Möglichkeiten des Föderalismus auszuschöpfen. Föderalismus in Deutschland gründet sich heute in erster Linie auf die Idee der vertikalen Gewaltenteilung zwischen den politischen Ebenen des Bundes und der Länder in Ergänzung zur klassischen horizontalen Gewaltenteilung zwischen ausführender, gesetzgebender und rechtsprechender Gewalt.

Was abstrakt klingt, hat ganz konkrete Folgen: Das Grundgesetz geht in seinem Artikel 30 davon aus, dass alle Kompetenzen, die es nicht ausdrücklich dem Bund zuweist, Aufgaben der Länder bleiben. Dies kann als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips verstanden werden, zumal das Grundgesetz (Art. 72 Abs. 2 GG) die Ausweitung möglicher Aufgaben des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung

teilweise an eine Reihe von Voraussetzungen bindet (Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit). Der Bund soll also nur Gesetzgebungskompetenzen an sich ziehen, wenn er die staatlichen Aufgaben besser erledigen kann als die Länder, eine solche Art der Aufgabenerledigung also im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist, wie es im Grundgesetz heißt. Die Alliierten legten auch größten Wert darauf, die Länder mit einer ausreichenden eigenen Finanzausstattung zu versehen, um ihre Unabhängigkeit zu sichern. Darüber hinaus regten sie an, die Länder neu zu gliedern, um zu vermeiden, dass diese zu groß oder zu klein sind, um ihre Aufgaben angemessen zu erledigen.

Die Landesebene ist nach föderalem Verständnis eine weitere Ebene der deutschen Demokratie, die in doppelter Weise dazu beitragen soll, diese zu sichern: Zum einen durch die Möglichkeiten der zusätzlichen Teilhabe und der Bürgernähe, welche die Landesebene bietet, und zum anderen durch die Kontrolle der Bundespolitik, die durch eine Machtteilung erreicht wird, da die Länder im Bundesrat die Bundesgesetze mitgestalten. Was nach dem Scheitern der ersten gesamtdeutschen Ministerpräsidentenkonferenz 1947 und der Abschaffung der Länder 1952 in der 1949 gegründeten Deutschen Demokratischen Republik (DDR) nicht vorhersehbar war, nämlich eine föderale Ordnung für Gesamtdeutschland, wurde 1990 mit der deutschen Einheit möglich. Die föderale Ordnung des Grundgesetzes erwies sich als ein Glücksfall,

weil sie der ostdeutschen Bevölkerung die Möglichkeit bietet, auch nach dem Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland durch ihre eigenen Landesregierungen und Landesparlamente vor Ort und auf der gesamtstaatlichen Ebene weiterhin politisch gestalten zu können. Neben der Teilhabe- und Kontrollfunktion der föderalen Ordnung ist deshalb auch deren Repräsentationsfunktion zu nennen, die selbstverständlich auch von den westdeutschen Ländern genutzt wird (siehe Tabelle 1).

Entwicklungen des föderalen Systems nach 1949

Das bisher gezeichnete Bild eines von den Ländern deutlich beeinflussten Bundesstaates und des Gewichts der Demokratiesicherung durch die föderale Ordnung muss mit Blick auf die Entwicklung des deutschen Föderalismus nach 1949 allerdings deutlich eingeschränkt werden. Eine Reihe von Gründen ist hierfür verantwortlich:

Parteienwettbewerb statt Kooperation

Erstens ist zu beobachten, dass Argumente der Effizienz von Regierungshandeln auf Bundesebene in Konkurrenz traten mit der Forderung nach Teilhabe der Länder. Die Abwertung einer kritischen Haltung der Länder im Bundesrat als „Blockade“ ist ein typisches Beispiel für eine Erwartungshaltung, die effizienteres Regieren höher bewertet als die Mitwirkung der Länder. Allerdings geht es nicht immer um Länderinteressen im Bundesrat, so dass der Blockadevor-

wurf nicht von vorneherein unangemessen ist. Der deutsche Föderalismus, so wie ihn die Verfassung konzipiert hat, besitzt eine blinde Stelle. Er stellt den Parteienwettbewerb nicht in Rechnung. Parteien rekrutieren das Personal für Regierungen auch der Länder und geben so als Richtschnur von Länderpolitik parteiliche Geschlossenheit bei bestimmten Themen bundesweit vor. Im Parteienwettbewerb steht der Konkurrenzgedanke im Vordergrund, der mit dem durch den Bundesrat verkörperten Kooperationsgedanken („Die Länder wirken mit.“) nicht immer vereinbar ist. Hinzu kommt, dass das Ministerpräsidentenamt in den Ländern nicht selten als wichtiger Schritt für eine bundespolitische Karriere gilt, so dass schon das Eigeninteresse der politisch Handelnden sich nicht ausschließlich an der Landespolitik und an der Konflikt-schlichtung parteipolitischer Kontroversen orientiert.

Fortschreitende Europäisierung und Bedeutungsverlust der Länder

Der zweite Grund, weshalb die Landespolitik als wichtige politische Arena weniger Beachtung findet, ist der Bedeutungsverlust der Länder in Zeiten einer sich immer stärker internationalisierenden Politik, die viele Bereiche des politischen Lebens betrifft und vor allem im Hinblick auf eine fortschreitende Europäisierung der deutschen Politik greifbar wird. So wurden beispielsweise in der Legislaturperiode von 2002 bis 2005 dem Bundesrat 353 Gesetzesvorlagen der Bundesregierung zur Stellungnahme zugeleitet und von ihm be-

Tabelle 1: Die deutschen Länder

Land	Einw. in Mio. (2007)	Fläche in km ²	BIP je Einw. in Euro (2007)	Sitze im Bundesrat
Baden-Württemberg	10,739	35.751	32.840	6
Bayern	12,493	70.552	34.716	6
Berlin	3,404	891	24.536	4
Brandenburg	2,548	29.480	20.678	4
Bremen	0,664	404	40.014	3
Hamburg	1,754	755	50.557	3
Hessen	6,075	21.115	35.701	5
Mecklenburg-Vorpommern	1,694	23.182	20.352	3
Niedersachsen	7,983	47.641	25.864	6
Nordrhein-Westfalen	18,029	34.086	29.396	6
Rheinland-Pfalz	4,053	19.853	25.791	4
Saarland	1,043	2.568	28.782	3
Sachsen	4,250	18.417	21.828	4
Sachsen-Anhalt	2,441	20.446	20.988	4
Schleswig-Holstein	2,834	15.800	25.489	4
Thüringen	2,311	16.172	20.926	4

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

raten, hingegen 511 Vorlagen aus den Europäischen Gemeinschaften.⁴ Der Versuch der Länder, dem durch die Europäisierung der deutschen Politik erzeugten Bedeutungsverlust – also ihrer Herabstufung zur dritten Ebene der Politik nach der Europäischen Union (EU) und dem Bund – durch stärkere Beteiligung an der Politikgestaltung auf europäischer Ebene entgegenzuwirken, war bisher nur mäßig erfolgreich.

Falls es gelingt, den Reformvertrag von Lissabon noch in der einen oder anderen Form in den Mitgliedsstaaten der EU zu verabschieden, kann der Bundesrat mit einem Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) rechnen, um Kompetenzüberschreitungen der EU im Bereich der Länderkompetenzen zu stoppen. Mit anderen Parlamenten zusammen kann der Bundesrat mit auf-schiebender Wirkung auch Einspruch gegen Rechtsakte der EU erheben. Das Problem ist nur, dass diese politischen Instrumente sehr spät kommen. Die wichtigsten Integrations-schritte wurden bereits gegangen, und die erwähnten Eingriffe der Länder in die EU-Politik gestalten nicht, sie verhindern Entscheidungen nur (falls sie überhaupt greifen). Die Föderalismusreform des Jahres 2006 hat deutlich gemacht, wo die Länder unangefochten für die Bundesrepublik Deutschland in der EU sprechen können, weil sie auf diesen Politikfeldern zuständig sind. Artikel 23, Absatz 6, Grundgesetz nennt schulische Bildung, Kultur und Rundfunk. Zusätzlich zur innerstaatlichen Beteiligung der Länder an der Brüsseler Gesetzgebung auch im Kontext deutscher Positionsbestimmung auf Politikfeldern, für welche die Länder nicht alleine Verantwortung tragen, sind die Länder durch die Lobbyarbeit ihrer Vertretungen und ihre Mitarbeit im beratenden Ausschuss der Regionen (AdR) auf europäischer Ebene präsent. In diesen Zusammenhängen wird von Ländervertretern bemerkenswerte, aber öffent-

lich wenig beachtete Arbeit im Detail geleistet. Der durch die Europäisierung der deutschen Politik hervorgerufene Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb der föderalen Ordnung in Deutschland und vor allem der Länderparlamente kann aber so nicht aufgefangen werden.

Ausbau des Sozialstaats verschiebt die Gewichte

Ein dritter Grund für die Verschiebung der Gewichte im deutschen Föderalismus zugunsten des Bundes ist im deutschen Verständnis des sozialen Bundesstaates zu suchen. Der Ausbau des Sozialstaates bedeutete einen Aufgabenzuwachs für den Bund, vor allem aber weckte er die Erwartung, „einheitliche Lebensverhältnisse“ seien garantiert – eine Erwartungshaltung, die sich nach der deutschen Einheit politisch noch stärker bemerkbar machte. Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber nicht zu einer solchen Politik der „einheitlichen Lebensverhältnisse“.⁵ Aber der deutsche Föderalismus wurde in der öffentlichen Debatte längst nicht mehr an den Chancen gemessen, die er für politische Beteiligung und landesspezifische Innovation bot, sondern vielmehr an seinem Beitrag zu politischen Entscheidungen, die individuelle Lebensstandards verbessern. Damit tauchte das Effizienzargument in neuem Gewande auf. Die Tatsache, dass in Deutschland für die Verwaltung vorwiegend die Länder zuständig sind, wurde zum Anlass genommen, dem Föderalismus Umsetzungsdefizite anzulasten, wenn der Bund sich für eine zentrale Lösung (z. B. bei der Betreuung von Hartz IV-Empfängern) stark machte. Der Mitgestaltungswunsch der Länder bei deutscher und europäischer Politik muss ohne das Einbeziehen der ursprünglichen demokratietheoretischen Begründung des Föderalismus in der Tat befremdlich erscheinen und hat

in der politischen Debatte Vorschläge zur Verwaltungsmodernisierung provoziert. Diese Debatte geht aber am Kern des Problems vorbei. Mit der Festlegung, dass für eine gute föderale Ordnung nur das Ergebnis von Politik zählt, ist das Zustandekommen von Politik zweitrangig geworden, und die Länder müssen plötzlich begründen, weshalb sie nicht nur Verwalter, sondern auch Gestalter von Politik sein wollen.

Reformen

Die sich wandelnde Sichtweise des Föderalismus schlug sich immer wieder in Reformen des Grundgesetzes nieder. Hintergrund des ursprünglich dominierenden Föderalismusverständnisses waren die Lehren, die aus dem Zentralismus der nationalsozialistischen Diktatur und den Erfahrungen der Weimarer Republik gezogen wurden. Ein typisches Beispiel hierfür ist die schon erwähnte Ausstattung der Länder mit ausreichenden Steuerquellen. Von 1949 bis 1955 erhielten die Länder das gesamte Aufkommen der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer. Der Bund erhielt die Mehrwertsteuer und die Kommunen die Gewerbesteuer.

Vorrang für die Modernisierung der Gesellschaft

Bereits in den 1950er Jahren geriet allerdings ein Verständnis von Bundesstaatlichkeit, das die Demokratiesicherung in den Vordergrund stellt, im öffentlichen Bewusstsein allmählich in Vergessenheit. Mit dem Wirtschaftswunder verband sich ein Modernisierungsglaube, der das Denken in der Wirtschaftlichkeit großer Einheiten auf

Tabelle 2: Föderalismusverständnis und Föderalismusreformen

	Föderalismusverständnis	Föderalismusreformen
Nachkriegsdeutschland	Lehren aus den negativen Erfahrungen des Nationalsozialismus und der Weimarer Republik	Grundgesetz 1949
1950er und 1960er Jahre	Vorrang für die Modernisierung der Gesellschaft	Steuerreform 1955, Ausschöpfen der konkurrierenden Gesetzgebung
Ende der 1960er bis Ende der 1970er Jahre	Globalsteuerung der Wirtschaft durch den Staat (Keynesianismus)	Föderalismusreform 1969
1989/90 Deutsche Einheit	Anpassungsreform	Föderalismusreform 1994
Heute	Ende der relativen Homogenität der deutschen Gesellschaft, Entgrenzung des Nationalstaats (Europäisierung), Kritik an Politikverflechtung	Föderalismusreform I 2006 Föderalismusreform II ?

die Politik übertrug und die Zukunft in der Massenproduktion und der zunehmenden Interdependenz des sozialen Lebens im Allgemeinen sah.⁶ Es überrascht deshalb nur wenig, dass im deutschen kooperativen Föderalismus der Bund nun eine Führungsrolle übernahm und die Möglichkeiten, Kompetenzen der Länder zu übernehmen nutzte, die sich ihm aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnisse im Grundgesetz boten. Dies ist nicht als „Putsch“ gegen die Länder geschehen, sondern geschah durchaus mit ihrer Zustimmung, da auch sie in der Zentralisierung Vorteile für die Aufgabenerledigung des Staates sahen. Die Länder willigten folgerichtig ein, 1955 ein Drittel des Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens an den Bund abzutreten, damit dieser besser in der Lage war, seine Aufgaben zu erfüllen.

Globalsteuerung der Wirtschaft durch den Staat und föderale Ordnung

Um einen Weg für die Bundesrepublik aus der ersten, aus heutiger Sicht wenig dramatischen Wirtschaftskrise in der Nachkriegszeit von 1966/67 zu finden, entschied sich die von 1966 bis 1969 regierende Große Koalition für eine weitgehende Reform des Grundgesetzes. Bei der Umsetzung des Zielles der Anpassung des Grundgesetzes an die Erfordernisse der Globalsteuerung der Wirtschaft durch den Staat wurde auch die föderale Ordnung grundlegend verändert. Die Dominanz des Bundes in der Gesetzgebung wurde verstärkt, und die Kooperation von Bund und Ländern wurde systematisiert und zur Politikverflechtung, auch mit Hilfe neuer Instrumente, wie der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern und dem großen Steuerverbund aller wichtigen Steuerquellen (75 Prozent des gesamten Steueraufkommens), ausgebaut. Die Rahmengesetzgebung, die dem Bund erlaubte, den Ländern Grenzen für eine eigenständige Gesetzgebung zu setzen, wurde ausgeweitet. Mit dem neuen Grundgesetzartikel 104a bot sich der Bund in umfassender Form als Mitfinanzierer staatlicher Aufgaben an und köderte so die Länder – wie sich erwies, erfolgreich (man nannte dies den „goldenen Zügel“ des Bundes).⁷

Aus der Perspektive des die Globalsteuerung wirtschaftspolitisch legitimierenden Keynesianismus war ein abgestimmtes Verhalten von Bund und Ländern in der Ausgaben- und Steuerpolitik zur Konjunktursteuerung unabdingbar. Für den deutschen Föderalismus bedeutete die neue Verfassungsverfassung allerdings eine zentralisierende Neuinterpretation des Bundes-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

staatsprinzips und vor allem die Notwendigkeit verstärkter Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Entscheidungsfindung. Die Politikinitiative wanderte zwar immer mehr zum Bund, „Durchregieren“ konnte dieser aber dennoch nicht. Der Föderalismus wurde verflochtener, intransparenter und regierungslastiger. Zur Entscheidungsfindung war er immer stärker auf Kompromisse auf dem kleinsten inhaltlich gemeinsamen Nenner zwischen Bund und Ländern angewiesen. Die nötige Zustimmung zu Entscheidungen im Föderalismus konnte vor allem dann erreicht werden, wenn alle Beteiligten einen (finanziellen) Nutzen hatten, was nicht zuletzt zur Erhöhung der Staatsverschuldung des Bundes beitrug, da dieser üblicherweise die entsprechenden Mittel zur Verfügung stellte.

Anpassungsreformen durch die deutsche Einheit 1989/1990

Mit der deutschen Einheit wurde eine Anpassung der Verfassung an die neue politische Konstellation erforderlich. Zwar hatte sich die herrschende Meinung in der Volkswirtschaftslehre längst von keynesianischen Ideen ver-

abschiedet. Die Leiche „Globalsteuerung“ im Grundgesetz zu entsorgen, hatte sich aber bisher noch keine Partei zum Ziel gesetzt. Die vor allem auf Beamtenebene entstandenen Strukturen der Politikverflechtung hatten inzwischen Entscheidungstraditionen und -routinen entwickelt, an denen die Politik ungern rütteln wollte. Für die Umsetzung der deutschen Einheit nötige Anpassungen ließen sich auch ohne eine Große Koalition in der Bundesregierung im Bundestag beschließen. Aus Sicht des Föderalismus waren insbesondere die Veränderungen im Bundesrat und die Umformulierungen in Artikel 72, Absatz 2 von Bedeutung. Die Stimmenspreizung im Bundesrat (drei bis fünf Ländervertreter je Land) wurde zum Nachteil der großen Länder nur moderat modifiziert. Die größten vier Länder erhielten sechs statt fünf Stimmen (vgl. Tabelle 1). Für die (kleinen) ostdeutschen Länder bedeutete dies eine sehr faire Repräsentationsbasis im Bundesrat.

Der Artikel 72, Absatz 2 wurde 1994 etwas vorsichtiger formuliert. Der Bund sollte nur noch dann sein Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung auf den im Grundgesetz genannten Gebieten

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Der Föderalismus in Deutschland beruht auf der Idee der vertikalen Gewaltenteilung zwischen den politischen Ebenen des Bundes und der Länder in Ergänzung zur klassischen horizontalen Gewaltenteilung.
picture alliance/dpa

wahrnehmen dürfen, wenn dies erforderlich sei, um die Rechts- oder Wirtschaftseinheit bzw. die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aufrecht zu erhalten. Zuvor hatte ein vom Bund festgestelltes Bedürfnis bereits ausgereicht, um Bemühungen um eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse mit der konkurrierenden Gesetzgebung zu legitimieren. Das Bundesverfassungsgericht hielt diese alte Formulierung für nicht justitiabel. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat erstmals 2002 die Grenzen des Zugriffs des Bundes auf die konkurrierende Gesetzgebung abgewogen, nachdem der Bund vorher mangels einer solchen Grenzziehung quasi „freie Hand“ hatte. Der Zweite Senat kam zu dem Schluss: „Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“⁸ Diese Formulierung legte die Hürde für den bundesstaatlichen

Zugriff auf die konkurrierende Gesetzgebung deutlich höher. Das Gerichtsurteil, dem weitere zugunsten einer größeren Länderautonomie folgten, war auch ein Indikator dafür, dass inzwischen in der Politik und in der interessierten Öffentlichkeit die kritischen Stimmen hinsichtlich der Verwirklichung des Bundesstaatsprinzips überwogen. Der ökonomische Sachverstand – von der OECD (Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit) bis zum Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – kritisierte die mangelnde ökonomische Effizienz und die fehlenden Leistungsanreize der föderalen Ordnung, die vor allem der Finanzausgleich im deutschen Föderalismus zu verantworten habe. Aus demokratietheoretischer Sicht wurde auf den Bedeutungsverlust der Länderparlamente, die Intransparenz und die Exekutivlastigkeit von Entscheidungsprozessen verwiesen und viele Länderregierungen beklagten ihre unzureichenden Einflussmöglichkeiten auf europäischer Ebene. Das gesamte Umfeld des deutschen Föderalismus hatte sich zudem dramatisch gewandelt. Mit der deutschen Einheit verlor die deutsche

Gesellschaft beträchtlich an sozioökonomischer Homogenität. Die Jahre der Prosperität waren angesichts größerer weltwirtschaftlicher Konkurrenz für die deutsche Wirtschaft vorüber. Es ging nun politisch weniger darum, zwischen den politischen Ebenen Ressourcen zu verteilen als diese umzuverteilen. Wo es Gewinner und Verlierer gab, war der Konfliktstoff größer, aber auch der Wille, den Föderalismus neu zu gestalten. Und schließlich sah sich der Föderalismus auch in Europa in der Defensive, zumindest aber in eine Mehrebenenpolitik eingebunden, die es erforderte, die eigenen Handlungsmöglichkeiten und -chancen neu zu justieren und zu definieren.

Die Föderalismusreform I

Gemessen an all diesen Herausforderungen ist die Föderalismusreform 2006 eher bescheiden ausgefallen.⁹ Sie hat Bundesstaatlichkeit nicht, wie einige hofften, gänzlich neu definiert. Die Idee des Wettbewerbsföderalismus, also ein weitgehendes Trennsystem von Bundes- und Länderkompetenzen, eine größere Steuerautonomie der Länder und ein Ausbau der Landesparlamente zu Zentren regionaler Politik auch für Europa, ist nicht einmal ansatzweise verwirklicht worden. Die Länderneugliederung, die seit 1976 nur als Möglichkeit („kann“ erfolgen) im Grundgesetzartikel 29 steht, nachdem 1949 der Gesetzgeber noch an die Pflicht zur Neugliederung gebunden war („muss“ erfolgen), wurde von vornherein aus der Reformdebatte ausgeblendet. Der Finanzausgleich, die Regeln für Ausgleichszahlungen zwischen Bund und Ländern (vertikaler Finanzausgleich) und der Länder untereinander (horizontaler Finanzausgleich), wurde durch eine Reform des Jahres 2005 schon vor der Föderalismusreform I bis 2019 festgeschrieben und deshalb aus dem Reformwerk ausgeblendet. Trotz des Ausklammerns dieser heiklen Punkte waren die Beratungen zur Föderalismusreform begleitet von der stetigen Furcht der Beteiligten, zu den Verlierern des Reformprozesses zu gehören. Bei aller Uneinigkeit im Detail bestand Einigkeit über den beklagenswerten Sachverhalt, dass es eine unstrittige gemeinsame Idee oder gar eine gemeinsame Zielvorstellung von Bundesstaatlichkeit der Länder und von Bund und Ländern heute nicht mehr gibt. Ohne einen solchen Maßstab musste der Erfolg der Reform alleine daran gemessen

sen werden, ob Einigkeit unter den Verhandlungspartnern zu erzielen war. Erst die Große Koalition des Jahres 2005 im Bund hob die Beratungen aus dem Parteienstreit, der den Streit von Bund und Ländern zusätzlich überlagerte, und ermöglichte eine Reform, die wenigstens ansatzweise die Handlungsspielräume der Länder verbesserte und dafür sorgte, dass die Zahl der zustimmungspflichtigen und damit potentiell als Blockademuniton zur Verfügung stehenden Gesetze im Bundesrat sank.

In der politischen Praxis erneuerte die Föderalismusreform I das Konzept des Bundesstaates durch die Anerkennung der Möglichkeit größerer Vielfalt im deutschen Föderalismus, auch wenn sich die Länder mit eigenständigen Regelungen zum Ladenschluss, zum Nichtraucherschutz, zur Gefängnisverwaltung oder zur Lehrerbesoldung weiterhin schwer tun. Die Vorstellung, dass Vielfalt das logische Ergebnis eines gelebten Föderalismus ist und nicht, wie bisher angenommen, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, fällt insbesondere jenen schwer, die Vielfalt als Verwaltungsfehler der Länder verstehen und nicht als Ausdruck demokratischer Willensbildung in den Landtagen. Die mögliche größere Vielfalt im Bundesstaat geht bei der Föderalismusreform I einher mit der Reduktion erzwungener Einheitlichkeit durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung und der Gemeinschaftsaufgabe „Bau von Hochschulen und -kliniken“ sowie der Reduktion von Materien der konkurrierenden Gesetzgebung.

Eine weitere Neuerung ist die Möglichkeit von Asymmetrien im deutschen Bundesstaat. Bisher war man davon ausgegangen, dass Bundesgesetze überall in Deutschland in gleicher Weise gelten und in gleicher Weise ausgeführt werden. Mit dem im Grundgesetz nun festgeschriebenen Recht der Länder auf sechs Gebieten¹⁰ von bundeseinheitlichen Regelungen abzuweichen (Art. 72 Abs. 3 GG) und der Möglichkeit der Länder zur Abweichung von Bundesregelun-

gen für die Ausführung von Bundesgesetzen (Verwaltungsverfahren) oder für die Einrichtung von Behörden, die für die Verwaltung von Bundesgesetzen bestimmt sind (Art. 84 Abs. 1 GG), wird der deutsche Föderalismus potentiell asymmetrisch. Ob und wie dies geschieht, lässt sich heute noch nicht sagen, weil keine Praxisbeispiele vorliegen.

Die Föderalismusreform II

Damit soll der Reformprozess noch nicht beendet sein. Die Föderalismusreform II sollte sich ursprünglich vor allem den Bund-Länder-Finanzbeziehungen, unter anderem auch dem Finanzausgleich widmen. Geblieben ist von den Bemühungen, den Finanzföderalismus zu reformieren, neben diversen Bereinigungen in der Verwaltungs- und Staatspraxis das Thema Begrenzung der jährlichen Nettoneuverschuldung der Haushalte. Dies ist ein „unechtes“ Föderalismussthema, weil es nur indirekt über die Verschuldungsgrenze auf europäischer Ebene im EG-Vertrag, welche die Länderhaushalte und den Bundeshaushalt zusammen betrachtet, eine Verbindung von Bund und Ländern herstellt. Einige Länder haben unabhängig vom Bund erhebliche Fortschritte bei der Präsentation ausgeglichener Haushalte gemacht. Gemäß Grundgesetz hat der Bund noch immer die Möglichkeit, auf die durch die Grundgesetzreform 1969 eingefügte Möglichkeit der Neuverschuldung wegen einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zurückzugreifen (Art. 115 Abs. 1 GG). In der Reformdiskussion wurde eine Art „Schuldenbremse“ für die Haushalte des Bundes und der Länder favorisiert, die gleichwohl eine Nettokreditaufnahme in schlechten Zeiten erlaubt. Man wird abwarten müssen, wie groß der finanzielle Schaden ist, den die staatlichen Garantien für den Finanzsektor anrichten, bevor man beurteilen kann, ob in der Föderalismusreform II gefundene Regelungen realistisch sind.

Das Bundesstaatsprinzip heute

Die Reformen des Föderalismus haben zunächst dazu geführt, den im Grundgesetz durch die funktionale Trennung der Verwaltung (zum größten Teil Aufgabe der Länder) und der Gesetzgebung (de facto zum größten Teil Aufgabe des Bundes) vorgegebenen kooperativen Föderalismus noch stärker zu verflechten. Dies stärkte auch die Rolle der Landesregierungen, die eine gewisse Kompensation für ihren Machtverlust in den Ländern durch eine wichtigere Rolle im Bundesrat und damit in der Bundespolitik fanden. Je mehr Entscheidungen nur noch im Bund-Länder-Verbund möglich waren (vor der Föderalismusreform waren dies ca. 60 Prozent aller Gesetzgebungsvorhaben), desto größer war die Gefahr ungeliebter Kompromisse und von Politikblockaden. Als Verlierer der Politikverflechtung können die Landesparlamente gelten, aber auch der Bundestag, der immer häufiger mit Ergebnissen aus dem Vermittlungsausschuss konfrontiert wurde.

Die „Reföderalisierung“ der Politik in der Bundesrepublik ist mit der Föderalismusreform I nach mehr als 55 Jahren Bundesrepublik erstmals wieder zu einem großen Thema geworden.¹¹ Es zeigte sich, dass das bündische Prinzip der Solidarität im Föderalismus neu betrachtet werden konnte. Allerdings wurde auch deutlich, dass alle Beteiligten in erster Linie ihre eigenen finanziellen Belange zum Maßstab für Reformbemühungen machten. Übergeordnete Gesichtspunkte des Nutzens demokratischer und ökonomischer Potentiale einer föderalen Ordnung spielten keine Rolle. Während die finanziell besser gestellten Länder mehr Eigenverantwortung übernehmen wollten, suchten Länder mit schwieriger Haushaltslage die Unterstützung des Bundes. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem „Berlin-Urteil“ im Oktober 2006 die Möglichkeit für ärmere Länder, für sich eine extreme Haushaltsnotlage geltend zu machen und mit dieser Be-

Tabelle 3: Muster der Regierungsbildung in den Ländern (1990-2005)

	Regierungsparteien auf Bundesebene	Landesregierung nach nationalem Muster	Ein-Parteien-Regierung	Landesregierung aus Regierungs- und Oppositionsparteien im Bund	Landesregierung aus Oppositionsparteien im Bund
1990-1994	CDU/CSU, FDP	2	7	5	2
1994-1998	CDU/CSU, FDP	2	7	5	4
1998-2002	SPD, Grüne	3	6	5	2
2000-2002	SPD, Grüne	2	5	5	4
2002-2005	SPD, Grüne	2	5	6	3

Nach: Klaus Detterbeck/Wolfgang Rensch (2008): Symmetrien und Asymmetrien im bundesstaatlichen Parteienwettbewerb. In: Uwe Jun u. a. (Hrsg.) (2008): Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern. Wiesbaden, S. 49.

gründung Bundeshilfen einzufordern, allerdings erheblich erschwert.¹²

Die Suche nach einem neuen Interessenausgleich zwischen großen und kleinen Ländern, Stadtstaaten und Flächenstaaten, armen und reichen Ländern, ost- und westdeutschen Ländern und der Länder insgesamt mit dem Bund stärkte den Gedanken der Vielfalt und brachte das Subsidiaritätsprinzip in Erinnerung. Im internationalen Vergleich hat Deutschland nach Österreich aber immer noch die zentralistischste föderale Ordnung. Die vom Föderalismus eigentlich erwartete größere Bürgernähe politischer Entscheidungen leistet der Föderalismus nicht in dem angesichts der Dichte parlamentarischer Vertretungen auf Landesebene zu erwartenden Maße. Die bereits erwähnte Bertelsmann-Umfrage dokumentiert, dass sich die Deutschen eher ihrer Stadt oder Gemeinde zugehörig fühlen oder Deutschland als ihrem Bundesland.¹³

Die demokratietheoretische Begründung des deutschen Föderalismus findet in der öffentlichen Debatte weiterhin weniger Beachtung als Nützlichkeitsabwägungen. Das Bundesstaatsprinzip droht noch immer einseitig mit einem (komplizierten) Entscheidungsverfahren gleichgesetzt zu werden. Es erstaunt deshalb auch nicht, dass im Kontext der Föderalismusreform II Wege zur Vereinfachung solcher Entscheidungsverfahren diskutiert werden, was aber, wie die Idee der Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung oder die Übertragung der Kfz-Steuer an den Bund, um – auch wegen möglicher ökologischer Lenkungsversuche – alle verkehrsrelevanten Steuern und Abgaben¹⁴ in eine Hand zu geben, nicht automatisch eine Stärkung der Länderautonomie bedeuten muss.

In Richtung größerer Vielfalt im deutschen Föderalismus weist neuerdings der Parteienwettbewerb, der lange Zeit eher vereinheitlichend wirkte. Die Zahl der bundesweit relevanten Parteien ist von vier noch in den 1970er Jahren (CDU, CSU, SPD, FDP) auf heute sechs (plus Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen) gewachsen. Dies hat auch in den Ländern die Koalitionsmöglichkeiten verändert. Die Koalition im Bund ist immer seltener Vorbild für Länderkoalitionen, was auch dazu führt, dass nun weit schwieriger als früher Bundesratsmehrheiten, welche die Politik der regierenden Koalition unterstützen, gefunden werden können.

Die politische Landschaft in den Ländern ist bunter geworden. Parteidisziplin kann von Berlin aus kaum noch von Landespolitikern eingefordert werden, wie die 2008 gescheiterte Koalitionsbildung in Hessen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen mit Duldung der Lin-

ken oder die seit 2002 in Berlin regierende rot-rote Koalition belegen, bei deren Zustandekommen die Wünsche der Bundespartei SPD keine entscheidende Rolle spielten. Die Parteiensysteme in den Ländern unterscheiden sich stärker voneinander als jemals zuvor, auch weil sie kleinen Parteien, wie den rechtsradikalen (NPD, DVU), den populistischen (Schill-Partei in Hamburg) oder unzufriedenen bürgerlichen (Freie Wähler in Bayern), eine Chance bieten, in Parlamente einzuziehen.

Aber auch die großen Parteien regionalisieren sich merklich. Der Kontrast im politischen Stil (Konfrontation versus „Zuhören und verstehen“) und den politischen Inhalten (rechtspopulistische Themen versus „Wohlfühlthemen“) zwischen den 2008 gleichzeitig stattfindenden Wahlkämpfen der CDU in Hessen und derjenigen in Niedersachsen war deutlich. Die Parteienlandschaft wird empfindlicher gegenüber Themen der Landespolitik, die früher nur eine dominierende Rolle spielten, wenn es zu großen landespolitischen Kontroversen kam. Dies macht aber die politische Gemengelage für die Bürgerinnen und Bürger nicht leichter zu durchschauen. Sie sollen bei ihren Wahlentscheidungen Politikergebnisse unterschiedlichen politischen Ebenen zuordnen. In einem verflochtenen Föderalismus mit einem starken Einfluss europäischer politischer Entscheidungen ist dies fast unmöglich.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Roland Sturm ist Lehrstuhlinhaber für Politische Wissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg und leitet das Zentralinstitut für Regionenforschung dieser Universität. Er hat an der FU Berlin, in Heidelberg, Sheffield (UK) und Stanford (USA) studiert und war Professor in Tübingen (1991-1996) sowie 1992 Gastprofessor in Seattle (USA) und 2007 in Peking (VR China). Er ist Mitherausgeber der Zeitschriften „Gesellschaft-Wirtschaft-Politik (Sozialwissenschaften für Politische Bildung) und der „Zeitschrift für Politik“, der ältesten deutschen politikwissenschaftlichen Zeitschrift.

Die Regionalisierung der politischen Willensbildung in Deutschland weist im Grunde auf das Jahr 1949 zurück. Die Intention des Grundgesetzes war es, Freiraum für starke und selbstbewusste Länder zu schaffen, ebenso wie es Konsens war, dass diese, wenn nötig, im Bundesrat ein Gegengewicht zum Bundestag bilden. Was wir heute nach Jahren der Zentralisierung des deutschen Föderalismus beobachten, sind erste Schritte zurück zu seinen Wurzeln.

ANMERKUNGEN

- 1 Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer. Gütersloh 2008.
- 2 Zu den in den Landesverfassungen geschützten Minderheiten in Deutschland gehören die Dänen, Friesen und Sorben.
- 3 Unpolitisch sind regionale Loyalitäten aber auch nicht, wie die gelegentlich aufgeworfene Frage der eventuellen Benachteiligung badischer Interessen in Baden-Württemberg oder die regionale Arithmetik der Besetzung von Ministerposten in der bayerischen Regierung beispielhaft belegen.
- 4 Vgl. Konrad Reuter (2007): Praxishandbuch Bundesrat. 2. Auflage, Heidelberg, S. 704ff.
- 5 Der Begriff kommt im Grundgesetz nur an einer Stelle vor (Artikel 106, Absatz 3) und bezieht sich auf die Festsetzung der Umsatzsteuer.
- 6 Den Zeitgeist spiegelt die Analyse von Konrad Hesse (1962): Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe, wider.
- 7 Die Finanzhilfen wurden gewährt „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“.
- 8 BVerfGE 106, S. 62-166.
- 9 Ausführlicher Roland Sturm (2006): Die Föderalismusreform 2006 – Deutschland in besserer Verfassung? In: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik, Heft 4/2006, S. 459-470.
- 10 1. Das Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine); 2. der Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes); 3. die Bodenverteilung; 4. die Raumordnung; 5. der Wasserhaushalt (ohne stoff- und anlagenbezogene Regelungen); 6. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.
- 11 Sie gehörte allerdings auch schon zu den Regierungsvorhaben der christlich-liberalen Koalition von 1983. Umgesetzt wurde die Abschaffung der Mischfinanzierung bei der Graduiertenförderung, beim Studentenwohnraumbau und beim Krankenhausbau. Ausführlicher Roland Sturm (2001): Föderalismus in Deutschland. Opladen, S. 112.
- 12 Vgl. Iris Kemmler (2007): Das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Folgen für die geplante Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus. Tübingen, S. 121-136.
- 13 Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer. Gütersloh 2008, S. 14.
- 14 Der Bund verfügt bereits über die Einnahmen aus der Mineralölsteuer und der Lkw-Maut auf Autobahnen.

Das Rechtsstaatsprinzip – unter dem Schutz des Bundesverfassungsgerichts?

Nicolai Dose

Die „Architekten“ des Grundgesetzes haben dem Rechtsstaat eine zentrale Rolle zugewiesen und damit an die europäische Verfassungstheorie und -praxis angeknüpft, mit denen die NS-Diktatur systematisch gebrochen hatte. Die Kernelemente des Rechtsstaats betonen die Bindung der Staatsgewalten, der Verwaltung und Rechtsprechung an Verfassung und Gesetz sowie die Bindung an das Prinzip der Gewaltenteilung. Das Neuartige der Rechtsstaatskonstruktion besteht in der herausgehobenen Rolle der Grundrechte und in der Errichtung eines Bundesverfassungsgerichts, ohne dessen Korrekturen und Rechtsprechung der Rechtsstaat deutlich ärmer an Freiheitsrechten wäre. Das Rechtsstaatsprinzip ist – so das Fazit von Nicolai Dose – eine Erfolgsgeschichte, wengleich der deutsche Rechtsstaat immer wieder durch gesetzgeberische Maßnahmen herausgefordert wurde. Nicolai Dose erläutert die Kernelemente, auf denen das Rechtsstaatsprinzip beruht, und skizziert die Herausforderungen des deutschen Rechtsstaats im historischen Längsschnitt. Vor allem die letzten Etappen des Längsschnitts belegen, dass das Bundesverfassungsgericht Hüter und Garant des Rechtsstaats ist. |

Das Prinzip


„Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden“ (Art. 20 Abs. 3 GG). Dieser kurze Satz enthält die Grundlagen „eines der elementaren Prinzipien des Grundgesetzes“¹. Will man die Spannweite des Rechtsstaatsprinzips erfassen, müssen weitere Normierungen herangezogen werden. Sie konkretisieren das Rechtsstaatsprinzip ganz entscheidend. Eine Vorstellung vom Wirkungsbereich des Rechtsstaatsprinzips erhält man, wenn man sich die Definition, wie Klaus Stern sie formuliert, vergegenwärtigt²: „Rechtsstaatlichkeit bedeutet, dass die Ausübung staatlicher Macht nur auf der Grundlage der Verfassung und von formell und materiell verfassungsmäßig erlassenen Gesetzen mit dem Ziel der Gewährleistung von Menschenwürde, Freiheit, Gerechtigkeit und Rechtssicherheit zulässig

ist“. Der deutsche Rechtsstaat ist also über rein formale Festlegungen hinaus auch inhaltlich bestimmt. Diese inhaltlichen Festlegungen macht Stern durch die Ausrichtung der Ausübung staatlicher Macht an den Grundrechten deutlich (hierzu mehr weiter unten). Tatsächlich ist die Freiheitssicherung seit dem 19. Jahrhundert prägendes materielles Leitprinzip der deutschen Rechtsstaatsidee³, die sich jetzt aber durch die

gleichzeitige Orientierung an Menschenwürde, Freiheit, Gerechtigkeit und Rechtssicherheit aufgefächert hat.

Kernelemente des deutschen Rechtsstaates

Konkreter lassen sich folgende Kernelemente des deutschen Rechtsstaates festmachen:



Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Die Göttin Justitia auf dem Gerechtigkeitsbrunnen in Frankfurt am Main. Die „Architekten“ des Grundgesetzes haben dem Rechtsstaat eine zentrale Rolle zugewiesen und damit an die europäische Verfassungstheorie und -praxis angeknüpft, mit denen die NS-Diktatur systematisch gebrochen hatte. picture alliance/dpa

Schutz der Menschenrechte

Es besteht weitgehend Einigkeit, dass die Menschenrechte nicht nur als Rechte zur Abwehr von freiheitsbeschränkenden Staatseingriffen zu begreifen sind, sondern als objektive Wertentscheidungen, die auch auf den Schutz vor Eingriffen Dritter zielen. Mit ihnen wird nicht ein staatsfreier Raum geschaffen, sondern eine rechtlich geordnete Freiheit auferlegt⁴.

Gewaltenteilung

Mit dem Begriff der Gewaltenteilung ist nur angedeutet, was Ziel der Trennung der staatlichen Funktionen Gesetzgebung, Vollziehung und Rechtsprechung ist. Mit der entsprechenden Normierung des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG geht es nicht so sehr um die absolute Trennung der Gewalten als vielmehr um deren „gegenseitige Hemmung und Kontrolle“. Die Macht des Staates soll geteilt und damit gebündelt werden, um die Freiheit des Einzelnen zu sichern. Die Gewaltenteilung ist also ein formelles Element, mit dem die grundlegenden (materiellen) Freiheitsrechte gewährleistet werden sollen. In vertikaler Richtung wird sie durch den föderalen Staatsaufbau ergänzt⁵.

Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung (Art. 20 Abs. 3 GG)

Der Gesetzgeber hat sich an den verfahrensrechtlichen und materiellrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes auszurichten. Werden etwa wichtige Verfahrensvorschriften wie beispielsweise die Beteiligung des Bundesrates an der Gesetzgebung des Bundes nicht beachtet, kann das Bundesverfassungsgericht das entsprechende Gesetz für verfassungswidrig erklären. Hierfür muss das Bundesverfassungsgericht jedoch angerufen werden. Von sich aus kann es nicht tätig werden. Gleiches gilt bei Verstößen gegen Grundrechte. Die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung ist eng mit den beiden bereits angesprochenen Aspekten verwoben. Denn nur unter den Bedingungen der Gewaltenteilung kann das Bundesverfassungsgericht die Legislative hinsichtlich der Einhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung wirkungsvoll kontrollieren⁶.

Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Für die vollziehende Gewalt, also für Regierung und Verwaltung, ist das Gesetz sowohl Auftrag als auch Grenze. Dies ist Kern der Gesetzesbindung nach Art. 20 Abs. 3 GG. Aus ihr ergibt

sich, dass das von der gesetzgebenden Gewalt verabschiedete Gesetz rechtlich untergesetzlichen Normen vorgeht. Verstößt etwa eine Satzung gegen ein förmliches Gesetz, ist die Satzung nichtig⁷. Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, in welchen Fällen die Exekutive für ihr Handeln einer gesetzlichen Grundlage bedarf (Vorbehalt des Gesetzes). Während sich hier globale Aussagen weitgehend verbieten, hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Wesentlichkeitslehre den Weg gewiesen⁸. Danach liegt die Zuständigkeit für alle wesentlichen Fragen beim Parlament, wobei der Vorbehalt jedoch in enger Anlehnung an vorhandene Normierungen bereichsspezifisch auszuformulieren wäre⁹.

Rechtsschutz durch eine unabhängigen Rechtsprechung, die an Gesetz und Recht gebunden ist (Art. 20 Abs. 3 GG)

Auch die Rechtsprechung ist auf eine Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse verpflichtet, die sich streng an Gesetz und Recht orientiert. Hierfür sollen neben der materiellen Gebundenheit der Rechtsprechung Organisation und Verfahren der rechtsprechenden Gewalt sorgen. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch die Professionalität des Berufsrichtertums. Sie ist Voraussetzung sowohl für die Detailbetrachtung und Individualisierung des Einzelfalls als auch für die sich im Richterrecht niederschlagende Rechtsfortbildungsleistung¹⁰. Bei alledem ist die rechtsprechende Gewalt nicht nur an das Gesetz, sondern auch an das Recht gebunden. Ob sich die Rechtsprechung damit auf überpositives Recht, also auf nicht vom Verfassungs- oder Gesetzgeber verabschiedetes Recht beziehen darf, ist umstritten. Ein Rechtfertigungsgrund könnte gegeben sein, wenn ein legal zustande gekommenes Gesetz die Legitimitäts- und Gerechtigkeitsidee verfehlt. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der nationalsozialistischen Zeit wollte der parlamentarische Rat hier möglicherweise Bezug auf höherrangige Rechtsnormen nehmen, wie sie auch in Art. 1 Abs. 2 GG angesprochen werden¹¹.

Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

Neben anderen Grundsätzen gehören Rechtssicherheit und Vertrauensschutz zu den abgeleiteten Grundsätzen des Rechtsstaatsprinzips. Sie ergeben sich nicht allein aus Art. 20 Abs. 3 GG, sondern im Zusammenwirken mit anderen Normierungen des Grundgesetzes¹². Ergänzt man das zunächst formelle Prinzip der Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung um den in Art. 1 GG veranker-

ten Kern der materiellen, also inhaltlichen Rechtsstaatlichkeit, dann wird deutlich, dass die freiheitsschützende und freiheitsfördernde Funktion nur erfüllt werden kann, wenn der Bürger auf der Basis gesicherter rechtlicher Rahmenbedingungen zu planen vermag. Als Unterprinzipien können dabei das Bestimmtheitsgebot und der Vertrauensschutz hervorgehoben werden¹³. So müssen Rechtsnormen und die sich aus ihnen ergebenden Einzelfallentscheidungen hinreichend bestimmt sein. Dem Ermessen der Verwaltung müssen klare Grenzen gezogen werden. Daneben muss der Bürger Vertrauen in den Fortbestand geltenden Rechts haben können. Dies heißt jedoch nicht, dass zukünftige Änderungen des Rechts ausgeschlossen sind. Zumindest sollten die Bürger die Möglichkeit haben, sich auf neue Regelungen einzustellen. Unter diesem Gesichtspunkt sind Gesetze besonders kritisch zu beurteilen, die rückwirkend Belastungen auferlegen. Ausdrücklich wird ein Rückwirkungsverbot allerdings lediglich in Art. 103 Abs. 2 GG für das Strafrecht formuliert.

Verhältnismäßigkeit des staatlichen Handelns

Die Grundrechte können ihr Schutzpotezial nur entfalten, wenn übermäßige und unnötige Eingriffe in die individuelle Freiheit ausgeschlossen sind. Allgemeiner kann der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (im weiten Sinne) auch aus Art. 20 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 1 GG abgeleitet werden. Nach der Drei-Stufen-Theorie ist stets zu prüfen, ob eine staatliche Maßnahme geeignet ist, um den anvisierten Zweck zu erfüllen, ob sie *erforderlich* ist (gibt es ein den Adressaten weniger belastendes Mittel?) und ob sie *im engeren Sinne verhältnismäßig* ist. Auf der dritten Stufe wird gefragt, ob die Schwere des Eingriffs in einem angemessenen Verhältnis zu den geförderten Gemeinwohlbelangen steht, die mit dem Eingriff bewirkt werden sollen¹⁴. Ob staatliches Handeln im weiten Sinne verhältnismäßig ist, lässt sich in der Regel nur am konkreten Fall beurteilen.

Formaler und materieller Rechtsstaat

Es war bereits mehrfach die Rede vom formalen und vom materiellen Rechtsstaat. Der formale oder auch formelle Rechtsstaat bezeichnet die rechtsstaatlichen Festlegungen, die sich rein auf

die Form beziehen, wie beispielsweise die Gewaltenteilung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung oder den Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte. Es sind also die Vorkehrungen gemeint, die im eingangs zitierten Art. 20 Abs. 3 GG normiert sind. Sie sollen letztendlich helfen, die Freiheit der Bürger zu schützen. So verlangt beispielsweise der formale Rechtsstaat, dass staatliche Eingriffe in Freiheit und Eigentum nur auf der Basis einer gesetzlichen Regelung erfolgen darf (Vorbehalt des Gesetzes, siehe oben). Gesetzliche Regelungen wiederum müssen abstrakt-generell angelegt sein, dürfen also nicht nur einen Einzelfall regeln und gelten damit auch für diejenigen, welche die Gesetze erlassen haben. Darüber hinaus müssen sie nach dem dafür vorgesehenen parlamentarischen Verfahren zustande gekommen sein¹⁵. Der materielle Rechtsstaat füllt den formalen Rechtsstaat inhaltlich auf und gibt ihm Orientierung. Wesentliche Verfassungsnorm ist hier der Art. 1 GG, mit dem die Würde des Menschen und die Menschenrechte sowie die hohe Bindungskraft und Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte besonders hervorgehoben werden¹⁶.

Die Verklammerung von formalem und materiellem Rechtsstaat ist prägend für das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Nicht zuletzt durch die erfolgreiche Arbeit des Bundesverfassungsgerichts werden diese beiden Aspekte eines modernen Rechtsstaats heute als untrennbar wahrgenommen. Allerdings wurde schon früh darauf hingewiesen, dass mit der Betonung des materiellen Rechtsstaates „die materiale Eigenbedeutung formaler rechtlicher Garantien und geordneter Verfahren“ unterschätzt werde. Denn gerade Verfahren und formale Garantien würden die individuelle und gesellschaftliche Freiheit schützen. Sie erwiesen sich als „Institutionen der Freiheit“, mit denen der unmittelbare Zugriff einzelner oder gesellschaftlicher Gruppen, die sich auf absolut gesetzte materiale Inhalte berufen, abgewehrt werden könne. Weiter wurde argumentiert, dass der Abbau von Freiheit durch totalitäre Regime nicht mit der Ausnutzung formaler Garantien und Verfahren beginne, sondern mit deren Missachtung. Dabei berufe man sich auf ein höheres, materiales und vor-positives Recht. Erst in einem zweiten Schritt komme es zum Legalismus und Rechtspositivismus totalitärer Regime¹⁷. Für diese Argumentation spricht in der Tat, dass die Nationalsozialisten mit dem Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933 die Trennung von Exekutive und Legislative aufhoben: Die Regierung erhielt das Recht zur Gesetzgebung. Das Parlament war weit-

gehend zur bloßen Zustimmungsmaschine verkommen. Alle anschließend beschlossenen Gesetze waren damit in einem rechtspositivistischen Sinne legal. Wie weit dieser Zustand von unserem heutigen Rechtsstaatsverständnis entfernt ist, wird in dem 1942 gefassten Beschluss deutlich, mit dem der „Führer“ von der Bindung an bestehende Rechtsvorschriften befreit wurde. Es wird jedoch auch deutlich, wie wenig ein rein formaler Rechtsstaat wirksam vor staatlicher Willkür schützen kann. Dass ein Bundesverfassungsgericht, das nun nicht mehr wie der Staatsgerichtshof der Weimarer Verfassung nur in formalen, sondern vor allem in materiellen Streitfragen entscheidet, maßgeblich an Bedeutung gewinnt, ist eine wichtige Nebenfolge der Verklammerung von formalem und materiellem Rechtsstaat¹⁸.

Erfolge und Nebenfolgen deutscher Rechtsstaatlichkeit

Selbstkritische Beobachter werden der Verklammerung des formellen mit dem materiellen Rechtsstaat in Deutschland nicht einen gewissen Erfolg absprechen. Hat sie doch in den letzten sechzig Jahren dazu beigetragen, Deutschland von Willkürherrschaft und Diktatur freizuhalten. Das ist eine nicht gering zu schätzende Leistung. Bei aller möglichen Kritik an wiederkehrenden Versuchen, den deutschen Rechtsstaat im Namen anderer als wichtig empfundener Orientierungen rückzubauen (siehe weiter unten), hat sich der deutsche Rechtsstaat bewährt. So mag eine Auseinandersetzung mit der öffentlichen Verwaltung der mit einem Handwerker vorzuziehen sein. Ist der Bürger mit einer Verwaltungsentscheidung nicht einverstanden, steht ihm die Möglichkeit offen, Widerspruch gegen diese einzulegen, was ihm in der Regel keine oder nur geringe direkte Kosten verursacht. Ist der Widerspruch gut begründet, was allerdings eine gewisse Rechtskenntnis erfordert, hat der Bürger gute Chancen, sein Recht zu bekommen. Hierzu tragen die Regelgebundenheit der Verwaltung und auch die dort vorherrschende Rechtskenntnis bei. Schließlich will die Verwaltung nicht in einem möglichen Verwaltungsgerichtsverfahren unterliegen. Setzt man sich jedoch in einem zivilrechtlichen Verfahren mit beispielsweise einem Handwerker auseinander, ist häufig bei vergleichbar klarer Rechtslage die Einschaltung der Gerichte und möglicherweise ein anschließendes Zwangsvollstreckungsverfahren notwendig. Dass sich der Umgang mit der öffentlichen Verwaltung so viel einfacher gestaltet als der mit „uneinsich-

tigen“, rechtlich wenig versierten Privatpersonen, ist auch als Erfolg des deutschen Rechtsstaats zu werten.

Für die Rechts- und Planungssicherheit ist jedoch auch ein Preis zu zahlen, womit die Nebenfolgen angesprochen sind. Die Rechtsstaatlichkeit muss als ein wichtiger Erklärungsfaktor für die in Deutschland überbordende Bürokratisierung angesehen werden. Denn der ausgebaute Rechtsschutz verlangt nach detaillierten und konkreten Vorschriften, die wenig Raum für Beurteilungen und Ermessen lassen. Wenn ein gerichtlich überprüfbarer Entscheidungsfreiraum verbleibt, entstehen nämlich Angriffspunkte für Rechtsmittelverfahren. Die möglichst gerichtsfeste Gestaltung von Recht führt zu einer Vielzahl von detaillierten Rechtsnormen, deren strikter Vollzug als bürokratisch wahrgenommen wird. Freilich wirkt hier auch durchaus der Hang zur Überperfektion. Denn der Gesetz- und Vorschriftengeber hat häufig auch überreagiert¹⁹. Deshalb fordert Hans Peter Bull zu Recht, dass Grundsätze, die in bestimmten Situationen richtig und angemessen seien, nicht einfach generalisiert werden dürften. Die „unterscheidungslose Gleichbehandlung von Wichtigem und Unwichtigem“ habe zu einer „Banalisation der Grundrechte“ beigetragen²⁰.

Daneben bereitet die strikte deutsche Rechtsstaatlichkeit mit ihrem ausgebauten Rechtsschutzsystem Probleme bei der Umsetzung jener Richtlinien der Europäischen Ebene, die dem angelsächsischen Regelungsprinzip der dezentralen Konkretisierung im Vollzug folgen. Der stärker verfahrensrechtliche Ansatz vieler EG-Richtlinien – wie beispielsweise der UVP-Richtlinie oder der IVU-Richtlinie²¹ – verträgt sich nur schlecht mit der stark materiell-rechtlichen Regelungsstruktur des deutschen Umweltrechts. Bei der angelsächsisch geprägten IVU-Richtlinie ist vorgesehen, dass die Einigung über die letztendlich einzuhaltenden Emissionswerte vor Ort unter Berücksichtigung ganz verschiedener orts- und anlagenspezifischer Gegebenheiten erfolgt. Um dies möglich zu machen, arbeitet die IVU-Richtlinie mit zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen. Unter den Bedingungen des deutschen rechtsstaatlich orientierten Rechtsschutzsystems stellen sie ein riesiges Einfallstor für Rechtsmittel dar, was einen erfolgreichen Vollzug zumindest erschwert, wenn nicht verhindert. Die Vollzugserfahrungen aus einer frühen Phase des deutschen Immissionschutzrechts, das anfangs von nicht konkretisierten unbestimmten Rechtsbegriffen geprägt war, verweisen auf dieses grundsätzliche Problem. Bei der Umsetzung der IVU-Richtlinie in natio-

nalstaatliches Recht ist es glücklicherweise gelungen, diese Schwierigkeit durch eine geschickte Interpretation des Richtlinientextes zu entschärfen²². Prinzipiell erschrak jedoch die deutsche, stark rechtsstaatlich orientierte Regelungsstruktur die Integration von angelsächsisch geprägtem EU-Recht²³.

Herausforderungen des deutschen Rechtsstaats

Obwohl das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes – wie dargelegt – weit gespannt ist, werde ich mich im Folgenden auf seine staatsengrenzende Bedeutung konzentrieren²⁴. Sowohl der Art. 1 GG (materieller Rechtsstaat) als auch Art. 20 Abs. 3 GG (formeller Rechtsstaat) unterliegen der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG. Dies bedeutet, dass der Kern der in diesen beiden verfassungsrechtlichen Normierungen niedergelegten Grundsätze nicht verändert werden darf. Eine entsprechende Grundgesetzänderung wäre schlicht unzulässig und damit nichtig. Der verfassungsrechtliche Schutz des Rechtsstaatsprinzips ist also ausgesprochen stark ausgeprägt. Dies heißt jedoch nicht, dass es nicht immer wieder zu einfachgesetzlichen Regelungen kommt, die zumindest das Potential haben, den Rechtsstaat auszuhöheln. Einige von ihnen sollen im Folgenden im historischen Längsschnitt näher betrachtet werden²⁵.

Die Staatsschutzgesetzgebung während des Kalten Krieges

Schon kurz nach der Verabschiedung des Grundgesetzes im Mai 1949 wurde die neu gewonnene Freiheit unter dem Postulat, diese vor Verfassungsfeinden schützen zu wollen, wieder in Frage gestellt. Ging es zunächst um die Abwehr von Alt- und Neonazis, waren schon etwas später die Kommunisten das erklärte Ziel des Vorhabens. Denn die junge Bundesrepublik Deutschland war in den Kalten Krieg zwischen Ost und West geraten. Mit der sogenannten Staatsschutzgesetzgebung von 1951 wurde gegen alle echten und vermeintlichen Verfassungsfeinde vorgegangen. Um ihrer habhaft zu werden, wurde das Strafgesetzbuch um Abschnitte über Hochverrat (§§ 80ff.), Staatsgefährdung (§§ 88ff.) und Landesverrat (§ 100d) ergänzt. Im Urteil von Carl Böhring und anderen waren die entsprechenden Bestimmungen nicht nur rechtspolitisch fragwürdig, sondern auch zumindest teilweise verfassungswidrig²⁶. So war der Bundesgerichtshof für die wichtigsten Fälle die einzige Instanz. In Zusammenhang mit

dem KPD-Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichtes wuchs sich die Entwicklung zu bedenkliehen Formen „politischer Strafjustiz“ aus:²⁷ Bis das Bundesverfassungsgericht²⁸ die entsprechende Normierung des § 90a Abs. 3 des Strafgesetzbuches wegen Verstoßes gegen Art. 21 GG (Parteienprivileg) außer Kraft setzte, wurden Mitglieder der mittlerweile verbotenen KPD für parteipolitisch zu wertende Handlungen, die vor dem Verbot lagen, mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren belangt²⁹. Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Beginn der Entspannung endete dann jedoch die politische Instrumentalisierung des Strafrechts.

Die Notstandsgesetzgebung

Die von äußerst heftigen gesellschaftlichen Widerständen begleitete Debatte um eine Ergänzung des Grundgesetzes um ein Notstandsrecht setzte schon bald nach der Verabschiedung des Grundgesetzes ein. Als Anlass oder als Vorwand konnte auf die Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954 verwiesen werden. Darin hatten sich die „Drei Mächte“ USA, England und Frankreich ein Notstandsrecht zum Schutz ihrer in Deutschland stationierten Streitkräfte ausbedungen. Dieses sollte erst erlöschen, wenn die deutschen Stellen sowohl rechtlich als auch tatsächlich in die Lage versetzt worden seien, diesen Schutz selbst zu gewährleisten. Im März 1956 wurde dann mit großer Mehrheit eine Änderung des Grundgesetzes verabschiedet, mit welcher die bereits eingeleitete Aufstellung der Bundeswehr rechtlich endgültig abgesichert wurde („Wehrergänzungen“ zum Grundgesetz waren bereits im März 1954 beschlossen worden). Die Regelung des Einsatzes der Bundeswehr gegen innere Feinde war jedoch noch nicht abschließend geregelt. Allerdings schloss der damals gültige Art. 143 GG diesen Einsatz aus. Wollte man ihn ermöglichen, wären also weitere Verfassungsänderungen erforderlich. Darüber hinaus fehlte es in den Augen der Befürworter einer Notstandsverfassung insgesamt an Vorsorge für den Fall des inneren Notstandes. Dies schloss Einschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses einschließlich der Geheimhaltung vor den Betroffenen und einschließlich des ausdrücklichen Ausschlusses des Rechtsweges ein. Kritiker geißelten dies als „Durchbrechung des Rechtsstaatsprinzips“³⁰. Sie konnten auch darauf verweisen, dass sich bereits der Parlamentarische Rat ausführliche Gedanken zu Notstandsregeln gemacht hatte und Regelungen, die über die getroffenen Vorkehrungen hinausgehen, bewusst verworfen hatten³¹.

Belastet wurde die Diskussion durch die Erfahrungen der Weimarer Zeit, durch den autoritären Zungenschlag mancher Befürworter der Notstandsgesetzgebung „und politisch vor allem dadurch, dass die in dieser Frage wortführende CDU nicht viele Möglichkeiten hatte zu präzisieren, gegen welche Gefahren sie vorbeugen wolle“³². Es kam der Verdacht auf, dass die Notstandsgesetze auch gegen die legale politische Opposition sowie gegen die Gewerkschaften instrumentalisiert werden sollten. Allerdings fanden sich auch in der SPD Anhänger der Auffassung, dass die Vorkehrungen, die im Grundgesetz getroffen seien, nicht hinreichten, „um mit jeder ernsthaft möglichen Bedrohung fertig zu werden“³³.

Trotzdem traf der von der Regierung am 20. April 1960 vorgelegte Entwurf auf ihre scharfe Kritik. Da auch der Bundesrat den Entwurf aus verfassungsrechtlichen und -politischen Gründen ablehnte, bedurfte es unter dem Einfluss wahltaktischer Erwägungen weiterer Anläufe, einiger Jahre und einer großen Koalition von CDU/CSU und SPD, bis es schließlich im Juni 1968 zu einer entsprechenden Verfassungsänderung kam. Die mit ihr rechtskräftig gewordenen Ergänzungen befriedigten weder die Verfechter einer Notstandsverfassung noch deren Gegner. Thomas Ellwein formuliert hierzu, dass „man sich nicht des Eindrucks erwehren (kann), als ob die Notstandsverfassung allmählich zu einer lästigen Nebenfrage geworden sei, welche man seitens der Partner der Großen Koalition irgendwie vom Tisch bringen wollte“³⁴.

Der „Radikalenerlass“

Trotz des rechtspolitischen Aufbruchs der sozial-liberalen Koalition wurde von ihr auch die Verteidigung der inneren Sicherheit vorangetrieben. Ausgangspunkt für den sogenannten Radikalenerlass war sowohl das Bestreben von SPD und FDP, angesichts der neuen Ostpolitik ihre demokratische Zuverlässigkeit unter Beweis zu stellen, als auch die Forderung des damaligen Oppositionsführers Rainer C. Barzel, DKP-Mitglieder im Zuge einer Verfassungsänderung vom öffentlichen Dienst auszuschießen. In einem Beschluss vom 28. Januar 1972 wurden Grundsätze für die Übernahme von Beamten, Angestellten und Arbeitern in den öffentlichen Dienst formuliert. Eingestellt durfte nur werden, „wer die Gewähr dafür bietet, dass er jederzeit für die freiheit-

lich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt“³⁵. Schon früh wurde die damit einsetzende Überprüfungspraxis als administrative Scheinlösung eines politischen Problems kritisiert. Obwohl manch ein Bewerber für den öffentlichen Dienst „wegen höchst dubioser Gründe“ abgelehnt wurde³⁶, stand die Zahl der vermeintlichen Extremisten in keinem Verhältnis zu der hunderttausendfachen Überprüfung von Briefträgern, Eisenbahnern, Köchen der Bundeswehr und Lehrern. Da die Formel von der freiheitlich demokratischen Grundordnung, die es zu schützen gelte, dogmatisch nur wenig bestimmt war, herrschte weithin Unsicherheit und Verängstigung. Es wurde vermutet, dass jeder „links“ von der Regierung Stehende potentiell betroffen sein könnte. Was den Vollzug anging, so standen die SPD-regierten Bundesländer den CDU-Ländern in nichts nach. An der geübten Vollzugspraxis ist bemerkenswert, dass nicht das Bundesverfassungsgericht über die Verfassungsfeindlichkeit entschied, sondern dass dies die Exekutive selber tat. Der nachfolgende Versuch, eine gesetzliche und gleichzeitig liberalere Grundlage zu schaffen, scheiterte im Februar 1976 an der CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat. Damit war einzig ein Beschluss der Regierungschefs des Bundes und der Länder Grundlage von Gesinnungsschnüffelei, Bespitzelung und Rechtsschutzverkürzung³⁷. Schlimmer noch, es gab kein geordnetes Verfahren für die Überprüfung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst³⁸.

Die SPD-Länder rückten dann später vom Extremistenbeschluss ab und orientierten sich an liberaleren „neuen Grundsätzen für die Prüfung der Verfassungstreue“. Spätestens mit der Wiedervereinigung führte die bisherige Praxis zu schizophrenen Ergebnissen: Das ehemalige westdeutsche DKP-Mitglied hatte nichts im öffentlichen Dienst zu suchen, während in den Neuen Ländern ehemalige SED-Mitglieder sogar Richter werden konnten³⁹.

Terrorismusbekämpfung in den 1970er und 1980er Jahren

Während sich der Rechtsstaat mit der außer Verhältnis geratenen Abwehr vermeintlicher Extremisten in den Augen einiger Beobachter selbst in Frage stellte, wurden ihm entsprechende Gefährdungen mit dem politischen Terrorismus von außen aufgezwungen. Ziel von Gruppierungen wie der Roten Armee Fraktion, der Bewegung 2. Juni oder der Revolutionären Zellen war Ende der 1960er Jahre und insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren

der sozialrevolutionäre und militante Umsturz des bestehenden Systems⁴⁰. Die Aktivitäten dieser Gruppierungen gipfelten in der gezielten Ermordung von Repräsentanten der Justiz und der Wirtschaft. Der Staat reagierte mit dem Aufbau der „GSG 9“, einer Grenzschutzsondereinheit, mit dem Bau von Hochsicherheitsgefängnissen sowie mit zahlreichen Verschärfungen der Strafprozessordnung und des Strafgesetzbuches. So wurden die Verteidigungsmöglichkeiten im Strafprozess eingeschränkt: erstens durch das Verbot der Verteidigung mehrerer Beschuldigter durch einen gemeinschaftlichen Verteidiger (§ 146 StPO), zweitens durch eine Beschränkung der Höchstzahl der Verteidiger (§ 137 Abs. 1 Satz 2 StPO) und drittens durch erweiterte Möglichkeiten zum Verteidigerausschluss (§§ 138a ff. StPO). Ins Strafgesetzbuch wurden neue Straftatbestände wie der der Bildung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a StGB) und der der Befürwortung verfassungsfeindlicher Straftaten (§ 88a StGB) eingefügt. Darüber hinaus wurde mit dem Kontaktsperregesetz vom 1. Oktober 1977 die vollständige Isolierung von Gefangenen ermöglicht, denen Straftaten in Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung zur Last gelegt wurden⁴¹. Schließlich wurde in Zusammenhang mit der Attentatsserie der 1980er Jahre der § 130a StGB, der die Anleitung zu schweren Straftaten unter Strafe stellt, erneut in verschärfter Form eingeführt, nachdem er im August 1981 bereits aufgehoben worden war. Uwe Berlit und Horst Dreier kritisierten an diesem Versuch der gesetzgeberischen Bewältigung des Terrorismus, dass auf eine Ausnahmesituation mit gesetzlichen Regelungen reagiert wurde, die nicht nur in der spezifischen Ausnahmelage, sondern auch in anderen, viel normaleren Situationen angewendet werden können⁴². Das Recht der Normallage würde damit zum Schaden der Freiheit mit „generalisierten Ausnahme-Abwehr-Regelungen“ durchgesetzt, die das Recht der Normallage veränderten⁴³.

Der Große Lauschangriff

„Große Koalition gegen den Rechtsstaat“ titelte im Februar 1998 das Wochenmagazin „Der Spiegel“ durchaus auch in eigener Sache, als sich eine Mehrheit aus Union, SPD und FDP zusammengefunden hatte, um den Großen Lauschangriff über die parlamentarischen Hürden zu hieven: Es sollte den Strafverfolgungsbehörden in Zukunft gestattet sein, Wohnungen, Büros, Arztpraxen und Anwaltskanzleien mit dem Ziel abzuhören, bereits abge-

schlossene Straftaten aufzuklären. Zur Prävention von Straftaten war dies auf der Ebene von Landespolizeigesetzen längst gestattet und auch gängige Praxis. Relativ spät formierte sich der Widerstand gegen die Gesetzesinitiative. Abhörverbote sollten nämlich nur für Abgeordnete, Strafverteidiger und Geistliche gelten. Presseorgane sahen hierin eine massive Beschneidung der Pressefreiheit. Sie befürchteten, dass sie ihrer Kontrollfunktion nicht mehr nachkommen könnten, wenn sie von ihren Informanten abgeschnitten werden würden. Diese würden schlicht nicht mehr kommen, wenn sie damit rechnen müssten, abgehört zu werden. Der größte Teil der Presse und zunehmend größere Teile der SPD und einige altliberale FDP-Abgeordnete votierten deshalb dafür, das Abhörverbot auf alle Berufsgruppen auszudehnen, denen nach Strafprozessordnung ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht. Damit wären dann auch Ärzte, Anwälte und Journalisten von der elektronischen Wohnraumüberwachung ausgeschlossen. Im Wesentlichen auf Initiative des Bürgermeisters des Stadtstaates Bremen Henning Scherf wurde genau diese Einschränkung sowie die Vorschrift, dass von Abhörmaßnahmen Betroffene spätestens sechs Monate nach Ende der Maßnahme über sie in Kenntnis gesetzt werden müssen, vom Vermittlungsausschuss und zur Überraschung aller auch von der Mehrheit des Bundestages beschlossen⁴⁴. Andere formulierten eine viel grundsätzlichere Kritik am Großen Lauschangriff. Sie konnten auf italienische und amerikanische Erfahrungen verweisen. Dort stand einer großen Zahl abgehörter Personen nur eine sehr kleine Zahl später tatsächlich Verurteilter gegenüber, wobei sich unter den Verurteilten allerdings einzeln hochrangige Vertreter der organisierten Kriminalität befanden. Für die Kritiker stand die Einschränkung des in Art. 19 Abs. 2 GG garantierten Wesensgehalts des Grundrechtes auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) und des aus Art. 2 GG abgeleiteten informationellen Selbstbestimmungsrechts in keinem Verhältnis zu den möglichen Erfolgen des Großen Lauschangriffes. Die Einschränkung der Bürgerrechte sei gravierend ohne hiermit wirkliche Vorteile zu erlangen. Denn wie die ausbleibenden Erfolge der im Gesetz zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität von 1992 vorgesehenen Maßnahmen belegen würden, wüssten die professionell arbeitenden Kriminellen entsprechende Gegenmaßnahmen einzuleiten. In fünf Jahren werde sich dann auch der Große Lauschangriff als untaugliche Waffe gegen die professionell organisierte Kriminalität erwei-

sen und Anlass für die Einführung des großen Spähangriffes geben, der auch die optische Wohnraumüberwachung zu Zwecken der Strafverfolgung vorsieht⁴⁵. Damit war eine Prognose ausgesprochen, die sich schon sehr bald bewahrheiten sollte.

Die Kritik am Großen Lauschangriff mündete in Verfassungsbeschwerden unter anderem einiger prominenter FDP-Mitglieder ein. Im März 2004 erklärte das Bundesverfassungsgericht daraufhin wichtige Teile des Gesetzes für verfassungswidrig. So dürfe die Überwachung nur bei Verdacht besonders schwerer Straftaten angeordnet werden. Zudem seien keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen worden, um die Privatsphäre ausreichend zu schützen⁴⁶.

Der Krieg gegen den Terror nach dem 11. September 2001

Wie viele andere Staaten auch hat Deutschland auf den terroristischen Angriff auf das World Trade Center am 11. September 2001 mit einschneidenden gesetzlichen Maßnahmen reagiert. Die Anti-Terror-Pakete I und II sollten die Bekämpfung von ausländischen terroristischen Vereinigungen erleichtern⁴⁷. So machte der neu eingeführte § 129b StGB es möglich, Mitglieder ausländischer terroristischer oder krimineller Vereinigungen nach deutschem Strafrecht zu verfolgen, sobald sie sich auf deutschem Staatsgebiet aufhielten oder wenn Täter oder Opfer Deutsche sind. Daneben wurden im zweiten Paket Maßnahmen zur engeren Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden mit dem Ziel einer Verbesserung der Aufklärungsmöglichkeiten beschlossen⁴⁸. Insbesondere grenzüberschreitende gewaltvorbereitende Bestrebungen sollten frühzeitig erkannt werden. Hierfür wurden die Geheimdienste und insbesondere das Bundesamt für Verfassungsschutz mit neuen Aufgaben betraut. In den Augen von Kritikern ist die Kompetenzerweiterung grundsätzlich sinnvoll, jedoch zu ungenau umrissen. Auf der Basis der geltenden Ermächtigungsnorm könne bereits ein Treffen der Sudetendeutschen Objekt der Aktivitäten des Verfassungsschutzes werden. Eine ähnlich gelagerte Kritik trifft die Sicherheitsüberprüfung von Personen, die an einer sicherheitsempfindlichen Stelle beschäftigt sind oder werden sollen. Auch hier fehle es an einer hinreichenden Bestimmtheit des Kreises der infrage kommenden Personen⁴⁹. Weitere Neuregelungen bezogen sich auf das Ausländer- und das Asylverfahrensrecht. Kritische Beobachter wiesen darauf, dass das Anti-Terror-Pa-

ket I keinen inhaltlichen Zusammenhang mit den Anschlägen vom 11. September aufweise⁵⁰. Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, dass das Bundesinnenministerium „die Gunst der Stunde“ nutzte, um bereits acht Tage nach dem Anschlag Regelungen durch das Kabinett zu bringen, die ihm schon länger ein Anliegen waren. Beim Anti-Terror-Paket II fällt auf, dass es unter großem Zeitdruck nach kurzer Debatte am 14. Dezember 2001 vom Bundestag und am 20. Dezember 2001 vom Bundesrat verabschiedet wurde. Erleichtert dürfte den Parlamentariern ihre Entscheidung die Befristung der Vorschriften auf fünf Jahre haben. Allerdings wurde deren Gültigkeit – wie nicht anders zu erwarten – inzwischen verlängert. Später kam die wirksame Bekämpfung der Geldwäsche hinzu. Hier setzte der deutsche Gesetzgeber eine Richtlinie der EU um. Ziel des Geldwäschekämpfungsgesetzes vom August 2002 war es unter anderem, die Finanzierungsmöglichkeiten des internationalen Terrorismus zu stören⁵¹.

Deutlichere, den Rechtsstaat eingrenzende Wirkung hatte das Luftsicherungsgesetz vom 11. Januar 2005. Es regelt die verschärfte Kontrolle von Personen und Fracht sowie die Zuverlässigkeitsprüfungen von Personal von Flughäfen und Fluggesellschaften. Während die verschärften Sicherheitskontrollen von den meisten Fluggästen als lästig hingenommen wurden, klagten einige betroffene Piloten gegen die Zuverlässigkeitsprüfung. Gravierender ist jedoch der mittlerweile vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärte und deshalb nichtige § 14 Abs. 3 des Luftsicherungsgesetzes. Diese Normierung sah den Abschuss eines Flugzeuges vor, „wenn nach den Umständen davon auszugehen ist, dass das Luftfahrzeug gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll, und sie [gemeint ist die Einwirkung von Waffengewalt, also der Abschuss] das einzige Mittel zur Abwehr dieser gegenwärtigen Gefahr ist“. Hintergrund dieser Ermächtigung sind ganz eindeutig die Terroranschläge am 11. September 2001, in deren Verlauf fanatische Terroristen gekaperte Verkehrsflugzeuge in das World Trade Center in New York City und das Pentagon lenkten. Auch dürfte der Irrflug eines Motorseglers in der Frankfurter City im Januar 2003 das Gesetz befördert haben. Nach Verfassungsbeschwerden entschied das Bundesverfassungsgericht am 15. Februar 2006, dass die Normierung des § 14 Abs. 3 Luftsicherungsgesetz verfassungswidrig sei. Es verstoße unter anderem gegen das Recht auf Leben nach Art. 2 Abs. 2 GG in Verbindung mit der Garantie der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG⁵².

Aus der Begründung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Februar 2006 über die Verfassungsbeschwerden gegen das Luftsicherungsgesetz

„In dieser Extremsituation, die zudem durch die räumliche Enge eines im Flug befindlichen Luftfahrzeugs geprägt ist, sind Passagiere und Besatzung typischerweise in einer für sie ausweglosen Lage. Sie können ihre Lebensumstände nicht mehr unabhängig von anderen selbstbestimmt beeinflussen. Dies macht sie zum Objekt nicht nur der Täter. Auch der Staat, der in einer solchen Situation zur Abwehrmaßnahme des § 14 Abs. 3 LuftSiG greift, behandelt sie als bloße Objekte seiner Rettungsaktion zum Schutze anderer. Die Ausweglosigkeit und Unentrinnbarkeit, welche die Lage der als Opfer betroffenen Flugzeuginsassen kennzeichnen, bestehen auch gegenüber denen, die den Abschuss des Luftfahrzeugs anordnen und durchführen. Flugzeugbesatzung und -passagiere können diesem Handeln des Staates auf Grund der von ihnen in keiner Weise beherrschbaren Gegebenheiten nicht ausweichen, sondern sind ihm wehr- und hilflos ausgeliefert mit der Folge, dass sie zusammen mit dem Luftfahrzeug gezielt abgeschossen und infolgedessen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit getötet werden. Eine solche Behandlung missachtet die Betroffenen als Subjekte mit Würde und unveräußerlichen Rechten. Sie werden dadurch, dass ihre Tötung als Mittel zur Rettung anderer benutzt wird, verdinglicht und zugleich entrechtlicht; indem über ihr Leben von Staats wegen einseitig verfügt wird, wird den als Opfern selbst schutzbedürftigen Flugzeuginsassen der Wert abgesprochen, der dem Menschen um seiner selbst willen zukommt“ (BVerfGE 115, 118, 154).

Wie aus der Urteilsbegründung (siehe Kasten) hervorgeht, dürfe der Staat die Passagiere nicht verdinglichen und damit entrechtlichen. Auch sie stünden unter dem Schutz des Grundgesetzes. Anders als noch bei zahlreichen vorausgehenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, in den sich die

Schutzpflichten des Staates zunehmend gegenüber der Freiheitssicherung des Einzelnen durchsetzte und sich Sicherheit geradezu zu einem Staatszweck auswuchs⁵³, scheint sich nun eine Änderung zugunsten der individuellen Rechte abzuzeichnen. Zumindest hat das Bundesverfassungsgericht einer übersteigerten Auslegung der Schutzpflicht⁵⁴ einen Riegel vorgeschoben. Die gleiche Tendenz lässt sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ablesen, mit denen Teile des nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzgesetzes, insbesondere die darin enthaltene Ermächtigung zu Online-Durchsuchungen und Regelungen in Ländergesetzen (Hessen und Schleswig-Holstein) zur automatisierten Kennzeichenerfassung für nichtig erklärt wurden⁵⁵.

Weitere Maßnahme des Kampfes gegen den Terror im weitesten Sinne war die Errichtung einer Antiterrordatei, wobei es sich um die Zusammenführung von ausgewählten Informationen von 38 deutschen Ermittlungsbehörden in einer gemeinsamen Datenbank handelt. Aufgenommen werden Personen, die im Verdacht stehen, Attentate zu planen. Offizielles Ziel der Datensammlung ist es, Muster und Strukturen des islamistischen Terrorismus zu erkennen, um auf diese Weise frühzeitig Hinweise auf geplante Attentate zu erhalten. Problematisch hieran ist der fehlende Rechtsschutz der in die Datei aufgenommenen Personen. Selbst wenn Sie fälschlicherweise in die Datei gelangt sind, haben sie keine Möglichkeit sich wieder streichen zu lassen, weil sie in aller Regel nicht wissen, dass sie in der Datei aufgenommen wurden⁵⁶. Darüber hinaus wird kritisiert, dass eine planmäßige Zusammenführung der Daten von Polizei und Geheimdiensten gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung von Geheimdienst und Polizei verstoße. Dieses Gebot soll u.a. verhindern, dass eine Gewinnung von Informationen, die bei einer polizeilichen Ermittlung dem Richtervorbehalt unterliegt, über die richterlich nicht kontrollierten Geheimdienste erfolgt. Die Pflicht zur massenhaften Speicherung von Kommunikationsvorgängen für sechs Monate ist Gegenstand des am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Gesetzes zur Vorratsdatenspeicherung. Da die Speicherung der Daten ohne jeden Anfangsverdacht erfolgt, machen Kritiker geltend, dass das Gesetz gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz verstoße. Denn die Daten würden nicht zu einem bestimmten, gesetzlich zugelassenen Zweck gespeichert. Darüber hinaus wird in dem Gesetz vor allem ein Verstoß gegen das Fernmeldegeheimnis und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gesehen. Gegen das

Gesetz sind Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht anhängig, über die noch nicht entschieden wurde. Ein diesbezüglicher Eilantrag war bereits zum Teil erfolgreich⁵⁷. Das Sammeln der Daten bleibt demnach zunächst erlaubt, sie dürfen jedoch nur in Zusammenhang mit schweren Straftaten an die Strafverfolgungsbehörde übermittelt werden. Bemerkenswert an den Beratungen des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag ist eine Erklärung von 26 SPD-Abgeordneten: Sie hätten dem Gesetz trotz schwerwiegender Bedenken zugestimmt, weil eine „Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts möglicherweise verfassungswidrige Bestandteile für unwirksam erklären wird.“⁵⁸ Hier wird deutlich, wie sehr die Abgeordneten ihr Recht und ihre Pflicht zur eigenverantwortlichen Gesetzgebung aus der Hand geben und angesichts dieser Selbstkastration auf die ordnende Hand des Verfassungsgerichts hoffen.

Auch gegen das letzte hier kurz zu behandelnde Gesetz, das BKA-Gesetz, ist der Gang vor das Bundesverfassungsgericht bereits angekündigt. Es ist am 1. Januar 2009 in Kraft getreten und hat deutlich erweiterte Befugnisse des Bundeskriminalamts zum Gegenstand. Ziel ist die Abwehr von Gefahren, die durch den internationalen Terrorismus verursacht werden. Neben der besonders umstrittenen Online-Durchsuchung erhält das BKA durch das Gesetz Befugnisse zur Rasterfahndung, zum Einsatz von verdeckten Ermittlern, zum Lauschangriff sowie zur Videoüberwachung innerhalb der Wohnung. Im Vermittlungsausschuss wurde der Gesetzentwurf noch leicht entschärft. So wurde die

ursprünglich vorgesehene Möglichkeit, Online-Durchsuchungen bei Gefahr im Verzuge auch ohne richterliche Anordnung vornehmen zu können, gestrichen. Geblieben ist allerdings die Einschränkung des Zeugnisverweigerungsrechts von Ärzten, Journalisten und Anwälten. Dies kritisierten insbesondere Ärzte- und Journalistenverbände. Gerade Journalisten müssten für eine erfolgreiche Arbeit die Möglichkeit haben, ihre Informanten zu schützen.

„60 Jahre Grundgesetz – für Journalisten kein Grund zu feiern. Wir haben keine Zeit dazu. Wir sind zu beschäftigt, Recherchen in Sicherheit zu bringen, Informanten abzusichern, Telefon- und Computerverbindungen zu schützen, Grundrechte zu sichern. Vorsorge treffen für einen Fall der Fälle, verpackt im BKA-Gesetz, dem treffsicheren Geburtstagsgeschenk zum 60. Jahrestag des Grundgesetzes“

Nikolaus Brender in Spiegel Online
(www.spiegel.de/fotostrecke/fotostrecke-38053-11.html,
abgerufen am 05.01.2009)

Legt man die jüngsten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Grunde, dann hat sich das Gericht zu einem wichtigen Verteidiger bürgerlicher Freiheitsrechte entwickelt. Wurde seit den 1970er Jahren zunächst die Bedeutung der Schutzpflicht des Staates herausgearbeitet, setzt es nun einem maßlos werdenden Gesetzgeber deutliche Grenzen.

Fazit

Das Rechtsstaatsprinzip gehört zu den tragenden Säulen des deutschen Staates. In seiner Verklammerung von formalen und materiellen Aspekten hat es ganz wesentlich dazu beigetragen, Deutschland frei von Willkürherrschaft zu halten. Insofern ist das Rechtsstaatsprinzip in der Bundesrepublik Deutschland eine Erfolgsgeschichte. Dabei darf nicht übersehen werden, dass der deutsche Rechtsstaat immer wieder durch gesetzgeberische Maßnahmen herausgefordert wurde. Er war und ist nicht gefährdet, aber gelegentlich versucht der Gesetzgeber die Grenzen auszuloten. Waren in der Anfangszeit der Bundesrepublik Deutschland insbesondere die Bürger wachsame Hüter des deutschen Rechtsstaats – man denke an die massiven öffentlichen Proteste gegen die Notstandsgesetzgebung –, ist diese Rolle insbesondere in den letzten Jahren dem Bundesverfassungsgericht zugewachsen. Ohne seine Kor-



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Nicolai Dose ist Professor für das Politische System der Bundesrepublik Deutschland und Public Administration an der Universität Siegen. Er habilitierte sich an der Technischen Universität München mit einer Arbeit über eine staatliche Steuerung, die durch ihre besondere Problemlösungsorientierung gekennzeichnet ist. Promoviert wurde er an der Universität Konstanz. In seiner Dissertation befasste er sich mit einer Verwaltung, die nicht nur hoheitlich-bürokratisch agiert, sondern auch mit dem Bürger verhandelt.

rekturen und die freiheitssichernde Wirkung seiner Rechtsprechung wäre der deutsche Rechtsstaat deutlich ärmer und die Freiheitsrechte der Bürger merklich stärker ausgehöhlt. Die in der Überschrift formulierte Frage, ob das Rechtsstaatsprinzip unter dem Schutz des Bundesverfassungsgesetzes stehe, muss also sehr deutlich bejaht werden. Insgesamt zeigt sich, wie gelungen die Konstruktion eines Rechtsstaates ist, der sich durch die Verklammerung formaler mit materiellen Aspekten auszeichnet. Dies allein wäre jedoch nicht Garant einer freiheitlichen Entwicklung. Vielmehr war es eine weise Entscheidung des Verfassungsgebers, das Bundesverfassungsgericht anders als den Staatsgerichtshof der Weimarer Republik nicht nur mit Kompetenzen für formale, sondern auch für materielle Streitfragen auszustatten. Problematisch ist allerdings die Rolle des Gesetzgebers. Auch wenn die Exekutive die allermeisten Gesetzentwürfe vorlegt, darf sich die Legislative selbst angesichts einer hysterischen Sicherheitsgesetzgebungskultur nicht darauf beschränken, diese abzunicken oder aber sich auf die korrigierende Rolle des Bundesverfassungsgerichts zu verlassen. Schließlich gedeiht, wie die ehemalige Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts Jutta Limbach verdeutlicht hat, in einem Klima der Überwachung und Bespitzelung kein demokratisches Gemeinwesen⁵⁹.

LITERATUR

Ambos, Kai (2006): Terrorismusbekämpfung seit dem 11. September 2001. In: Michael Becker/Ruth Zimmerling (Hrsg.) (2006): Politik und Recht. PVS-Sonderheft 2006. Wiesbaden, S. 416-448.

Arndt, Adolf (1962): Demokratie – Wertesystem des Rechts. In: Arndt, Adolf (Hrsg.) (2006): Notstandsgesetz – aber wie?, Köln, S. 7–66.

Backes, Uwe (1991): Bleierne Jahre. Baader-Meinhof und danach. Erlangen/Bonn/Wien.

Badura, Peter (2003): Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage, München.

Berlit, Uwe/Dreier, Horst (1984): Die legislative Auseinandersetzung mit dem Terrorismus. In: Fritz Sack/Heinz Steinert (Hrsg.) (1984): Protest und Reaktion, Opladen, S. 227–318.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1969): Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs. In: Horst Ehmke/Carlo Schmid/Hans Scharoun (Hrsg.) (1969): Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag. Frankfurt/Main, S. 53–76.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1978): Der verdrängte Ausnahmezustand. Zum Handeln der Staatsgewalt in außergewöhnlichen Lagen. In: Neue Juristische Wochenschrift, 38. Jg., Heft 38, S. 1881–1890.

Böhret, Carl/Jann, Werner/Kronenwett, Eva (1988): Innenpolitik und politische Theorie. 3. Auflage, Opladen.

Breuer, Rüdiger (1997): Zunehmende Vielgestaltigkeit der Instrumente im deutschen und europäischen Umweltrecht – Probleme der Stimmigkeit und des Zusammenwirkens. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 16. Jg., Heft 9, S. 833–845.

Brohm, Winfried (2001): Die Funktion des BVerfG – Oligarchie in der Demokratie? In: Neue Juristi-

sche Wochenschrift, 54. Jg., Heft 1, S. 1–10.

Bull, Hans Peter (2005): Datenschutz, Informationsrecht und Rechtspolitik. Berlin.

Denninger, Erhard (Hrsg.) (1977): Freiheitlich demokratische Grundordnung. Materialien zum Staatsverständnis und zur Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik. Band II. Frankfurt/Main.

Denninger, Erhard (2002): Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10–11/2002, S. 22–30.

Dose, Nicolai (1999): Der deutsche Rechtsstaat. In: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.) (1999): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven (PVS Sonderheft 30/1999). Opladen/Wiesbaden, S. 118–134.

Dose, Nicolai (2002): Die Bedeutung nicht konkretisierter unbestimmter Rechtsbegriffe in der IVU-Richtlinie für den nationalstaatlichen Vollzug. In: Jürgen Becker/Reto M. Hilty/Jean-Fritz Stöckli/Thomas Würtenberger (Hrsg.) (2002): Recht im Wandel seines sozialen und technologischen Umfeldes. Festschrift für Manfred Rehbinder. München, S. 485–499.

Dose, Nicolai (2008): Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann. In: der moderne staat, 1. Jg., Heft 1, S. 99–120.

Ellwein, Thomas (1977): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 4. Auflage, Opladen.

Erd, Rainer (2008): Bundesverfassungsgericht versus Politik. Eine kommentierende Dokumentation der jüngsten Entscheidungen zu drei Sicherheitsgesetzen. In: Kritische Justiz, 41. Jg., Heft 2, S. 118–133.

Gössner, Rolf (1997): Ein Gutachten zur „Elektronischen Wohnraumüberwachung“. Großer (Lausch-)Angriff auf die Verfassung. In: Geheim vom 23.12.1997, Kurzfassung einer ausführlichen gutachterlichen Stellungnahme vom 20.11.1997 anlässlich einer öffentlichen Anhörung vor dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 21.11.1997.

Greiffenhagen, Martin/Greiffenhagen, Sylvia (1993): Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur im vereinigten Deutschland. 2., völlig neu bearbeitete Auflage, München und Leipzig.

Hecker, Wolfgang (2006): Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherungs-gesetz. In: Kritische Justiz, 39. Jg., Heft 2, S. 179–194.

Hennecke, Frank (1999): Zur Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft im Umweltrecht – eine Problemskizze. In: Rainard Hendlner/Peter Marburger/Michael Reinhardt/Meinhard Schröder (Hrsg.) (1999): Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1999. Berlin, S. 7–36.

Lepsius, Oliver (2004): Freiheit, Sicherheit und Terror: Die Rechtslage in Deutschland. In: Leviathan, 32. Jg., Heft, S. 64–88.

Limbach, Jutta (2002): Ist die kollektive Sicherheit Feind der individuellen Sicherheit? In: Anwaltsblatt, Heft 8+9, S. 454–459.

Posser, Dieter (1977): Politische Strafjustiz aus der Sicht des Verteidigers. In: Erhard Denninger (Hrsg.) (1977): Freiheitlich demokratische Grundordnung. Band II. Frankfurt/Main, S. 866–902.

Schmidt-Aßmann, Eberhard (2004): Der Rechtsstaat. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.) (2004): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage, Heidelberg, S. 541–612.

Sommermann, Karl-Peter (2000): Kommentierung von Art. 20 GG. In: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christiane Starck (Hrsg.) (2000): Das Bonner Grundgesetz. Band 2. München, S. 1–183.

Staff, Ilse (1981): Lehren vom Staat. Baden-Baden.

Stern, Klaus (1984): Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I. 2. Auflage, München.

ANMERKUNGEN

1 BVerfGE 20, 323, 331 (= Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, veröffentlicht im 20. Band, 323 erste Seite des Entscheids, 331 Seite der die zitierte Passage entnommen ist).

2 Stern 1984, S. 781.

DAS RECHTSSTAATSPRINZIP – UNTER DEM SCHUTZ DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS?

- 3 Sommermann 2000, Rn. 222.
- 4 Stern 1984, S. 788–792; Schmidt-Aßmann 2004, Rn. 31.
- 5 Stern 1984, S. 792–796.
- 6 Siehe Badura 2003, S. 316–317.
- 7 Sommermann 2000, Rn. 261.
- 8 Siehe BVerfGE 95, 267, 307; 98, 218, 251; BVerwGE 109, 29, 37.
- 9 Schmidt-Aßmann 2004, Rn. 63–65.
- 10 Schmidt-Aßmann 2004, Rn. 66.
- 11 Schmidt-Aßmann 2004, Rn. 41–45.
- 12 Siehe hierfür sowie für weitere abgeleitete Grundsätze ausführlicher Sommermann 2000, Rn. 277–316.)
- 13 Siehe Sommermann 2000, Rn. 279–287.
- 14 Siehe Sommermann 2000, Rn. 298–310.
- 15 Siehe zu diesem formalen Rechtsstaatsgedanken, der für die Weimarer Reichsverfassung von 1919 prägend war, Brohm 2001, S. 2–3.
- 16 Sommermann 2000, Rn. 228.
- 17 Böckenförde 1969, S. 74.
- 18 Brohm 2001, S. 3.
- 19 Dose 2008, S. 110–111.
- 20 Bull 2005, S. 324.
- 21 Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung vom 24. Sept. 1996 (Abl. der EG Nr. L 257/26); UVP-Richtlinie ist die Kurzbezeichnung für die EU-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung.
- 22 Dose 2002.
- 23 Siehe Hennecke 1999; Breuer 1997.
- 24 Anderen wichtigen Aspekten wie der formenden Bedeutung der Grundrechte und der Rolle des Bundesverfassungsgerichts sind im vorliegenden Heft eigene Beiträge gewidmet.
- 25 Siehe ausführlicher Dose 1999.
- 26 Böhret u.a. 1988, S. 104.
- 27 Denninger 1977, S. 767.
- 28 BVerfGE 12, 296.
- 29 Posser 1977, S. 872.
- 30 Staff 1981, S. 31.
- 31 Siehe ausführlicher Dose 1999, S. 124.
- 32 Ellwein 1977, S. 420.
- 33 Arndt 1962, S. 31.
- 34 Ellwein 1977, S. 421.
- 35 Beschluss der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom 28. Januar 1972, dokumentiert in: Denninger (Hrsg.), 1977: 518–519.
- 36 Greiffenhagen/Greiffenhagen 1993, S. 91.
- 37 Denninger 1977, S. 493–496.
- 38 Ellwein 1977, S. 384–385.
- 39 Böhret u.a. 1988, S. 108–109; Greiffenhagen/Greiffenhagen 1993, S. 91.
- 40 Backes 1991, S. 60–91.
- 41 Berlit/Dreier 1984.
- 42 Berlit/Dreier 1984, S. 297–298.
- 43 Böckenförde 1978, S. 1888.
- 44 Das Parlament vom 13. März 1998, S. 1.
- 45 Gössner 1997, S. 1–11.
- 46 BVerfG, 1 BvR 2378/98 vom 03.03.2004, Absatz-Nr. (1–373), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20040303_1bvr237898.html.
- 47 Siehe ausführlicher Lepsius 2004, S. 68–70.
- 48 Siehe Ambos 2006, S. 435–436.
- 49 Denninger 2002, S. 24–27.
- 50 Lepsius 2004, S. 69.
- 51 Ambos 2006, S. 436–437.
- 52 BVerfGE 115, 118, dritter Leitsatz.
- 53 Lepsius 2004, S. 82–88.
- 54 Siehe Hecker 2006, S. 192.
- 55 Siehe ausführlicher Erd 2008.
- 56 Vgl. Ambos 2006, S. 437–438.
- 57 BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 11.03.2008, Absatz-Nr. (1–188), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080311_1bvr25608.html.
- 58 Stenographischer Bericht der 124. Sitzung des Deutschen Bundestages am 09.11.2007, Plenarprotokoll 16/124, Anlage 4, S. 13032.
- 59 Limbach 2002, S. 457.

Das Sozialstaatsprinzip

Gabriele Metzler

Mit dem Sozialstaatsprinzip haben die „Architekten“ des Grundgesetzes Traditionen weitergeführt, die in Deutschland tief verwurzelt sind. Gabriele Metzler zeichnet den Weg des deutschen Sozialstaats nach. Sie schildert Entstehung und Ausbau der sozialen Sicherungssysteme von den 1880er Jahren bis zum Ende der Weimarer Republik sowie die politische Instrumentalisierung des „bismarckschen Erfolgsmodells“ durch das NS-Regime. Breiten Raum nehmen die Darstellungen des Neubeginns und der Entwicklungen nach 1945 ein. Präsentierte sich der Sozialstaat in Zeiten des „großen Wirtschaftsbooms“ durchaus als Erfolgsmodell, zeigten sich Mitte der 1970er Jahre erste Krisenanzeichen. Diese Wendemarke in der Geschichte des westdeutschen Sozialstaats setzte dem Trend kontinuierlicher Expansion ein Ende. Die deutsche Wiedervereinigung schließlich stellte die sozialen Sicherungssysteme vor besondere Herausforderungen. Die Erörterung der aktuellen Probleme fragt nach den strukturellen Ursachen der gegenwärtigen und allerorten diagnostizierten Krise des Sozialstaats. Dass der deutsche Sozialstaat unter Reformdruck geraten ist, zeigen nicht zuletzt erste Schritte, die zum Umbau des ehemaligen „Erfolgsmodells“ getroffen wurden. |

Der Sozialstaat – ein konstitutives Verfassungsprinzip

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“, schrieb der Parlamentarische Rat als Artikel 20, Absatz 1 des Grundgesetzes fest. Nähere Bestimmungen, wie der „soziale Bundesstaat“ diesem Anspruch gerecht werden könne, traf die Versammlung nicht. Das unterschied das Grundgesetz nicht nur von der Weimarer Reichsverfassung von 1919, sondern auch von einer Reihe von Länderverfassungen nach 1945, die soziale Grundrechte und programmatische Richtlinien hinsichtlich der sozialen Ordnung enthielten. Gleichwohl drückte sich schon in der systematischen Platzierung des Sozialstaatsprinzips im Grundgesetz die besondere Bedeutung aus, welche die Väter der Verfassung diesem Prinzip beimaßen, stand es doch – wie auch Demokratie, Föderalismus und Rechtsstaatlichkeit –

unter dem besonderen Schutz der „Ewigkeitsklausel“ des Artikels 79, Absatz 3 und fiel damit unter die unabänderlichen Verfassungsnormen. In der Tat zählt die Existenz eines robusten Sozialstaats zu den Charakteristika der westdeutschen Nachkriegsgeschichte, seit der Vereinigung von 1990 auch der gesamtdeutschen Geschichte. Damit setzte sich eine Entwicklung fort, deren Wurzeln ins Kaiserreich des späten 19. Jahrhunderts zurückreichten.

Anfänge des deutschen Sozialstaats

In der Bismarck-Zeit wurde ein Pfad eingeschlagen, der die weitere Entwicklung des deutschen Sozialstaats maßgeblich prägte. Die Gesetze über die Krankenversicherung (1883), Unfallversicherung (1884) sowie Alters- und Invaliditätsversicherung (1889) begründeten einen modernen Sozialstaat, der in vielen anderen Ländern als vorbildlich galt. Wegweisend war, dass nun nicht mehr allein der Familienverband, die Kirchengemeinde oder sonstige mildtätige Organisationen, oder auch die kommunale Fürsorge Hilfe in Not gewährten, sondern dass sich der Staat der Aufgabe stellte, die sozialen Folgen von Industrialisierung und Urbanisierung abzufedern. Mit dem Versicherungsprinzip war ein Rechtsanspruch verknüpft, der die Menschen aus der alleinigen Abhängigkeit von Almosen oder der stigmatisierenden Armenfürsorge befreite. Diese neuen Formen der Fürsorge und der Vorsorge, die in bescheidenem Maße staatlich subventioniert waren, speisten sich vor allem aus den gemeinsamen Beiträgen von Arbeitgebern und Beschäftigten, die die Fonds gemeinsam verwalteten. Über die Motive Bismarcks, sozialpolitisch tätig zu werden, haben die Historiker lange gestritten. Während die einen als bestimmend für diese Maßnahmen sein Bestreben sahen, die oppositionellen Sozialdemokraten zu schwächen und dem neuen Staat die Loyalität der breiten Bevölkerung zu sichern, betonten andere, dass vor allem das industrielle Wachstum gefördert und auf ein stabiles Fundament gestellt werden sollte. Indem das Bismarcksche Programm Arbeitgeber, Arbeitnehmer und die Allgemeinheit dazu verpflichtete, jeweils einen Teil der mit

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Lohnarbeit verbundenen sozialen Risiken zu absorbieren, versuchte es zu verhindern, dass die anfälligen Arbeiter scharenweise verarmten (und/oder zu den Sozialdemokraten überliefen). Diese neuen Versicherungssysteme waren Teil einer ganzen Reihe sozialpolitischer Neuerungen, mit denen die in der Hochindustrialisierung freigesetzten Marktkräfte gezähmt und ein Mittelweg zwischen Laissez-faire-Individualismus und Sozialismus beschritten werden sollten.

Die Sozialversicherungsleistungen, wie sie in den 1880er Jahren eingeführt wurden, waren weder üppig noch standen sie allen zu. Sie galten als Anrecht nicht der Bürger, sondern der Erwerbstätigen – und auch hier nur für einen Teil der Erwerbstätigen, nämlich idealtypisch für den männlichen Industriearbeiter. Zwar blieb dieser Zugang zur Sozialversicherung auch später mehr oder weniger erwerbsabhängig und nicht, wie etwa in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, an die Staatsbürgerschaft gebunden. Doch die An-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Arbeitslose vor einer Zahlstelle in Berlin (1930). Erst in der Weimarer Republik wurde der Sozialstaat so richtig erwachsen. Freilich war die Republik als Sozialstaat überfordert. Wirtschaftskrisen in Permanenz, die Inflation der Anfangsjahre, die Folgelasten des Ersten Weltkriegs bis hin zum Problem der Reparationen erschwerten die Durchsetzung sozialer Rechte. picture alliance/dpa

Inflation der Anfangsjahre, die Weltwirtschaftskrise nach 1929, dazu die Folgelasten des Ersten Weltkriegs von der Versorgung der Kriegssopfer über die Restrukturierung des Arbeitsmarktes bis hin zum Problem der Reparationen, erschwerten die Durchsetzung der sozialen Rechte, wie sie die Verfassungsväter sich erdacht hatten. Am Ende hielt die junge Demokratie den Belastungen nicht mehr stand.

Das NS-Regime setzte vieles von dem fort, was in Kaiserreich und Republik begonnen worden war, drückte der Sozialpolitik freilich einen eigenen Stempel auf. Dabei bietet sich ein durchaus ambivalentes Bild. Denn auf der einen Seite wurden Bürger- und Arbeiterrechte missachtet, wurde denjenigen, die als sozial und politisch „unerwünscht“ galten, die Fürsorge verweigert und die Sozialpolitik in den Dienst einer extrem rassistischen und repressiven Vision vom Nationalstaat gestellt. Der Zugang zu Fürsorgeleistungen war durch politische und rassistische Kriterien eingeschränkt, die Frauen hatten mit zunehmenden Hürden zu kämpfen (von Zwangssterilisierung und Zwangsabtreibung gar nicht erst zu reden), und die Wohlfahrtsverbände der Arbeiter wurden in ihren Möglichkeiten beschnitten, verboten oder in NS-Organisationen eingegliedert. Auf der anderen Seite – ohne die Dimensionen und die Brutalität der nationalsozialistischen Unterdrückung verharmlosen zu wollen – lässt sich doch davon sprechen, dass die Sozialpolitik des Regimes auch egalitäre Züge hatte. Um die Loyalität der „arischen“ Massen gegenüber der NS-„Volksgemeinschaft“ zu sichern, verband sie populistische Appelle mit der Umsetzung verschiedener Hilfsprogramme (für Gruppen, die es „verdient“ hatten) und staatlicher Arbeitsplatzprojekte (insbesondere für die Jugend) sowie mit der Ausweitung

sprüche auf wohlfahrtsstaatliche Hilfe – staatliche Unterstützung und Pflichtversicherung – wurden schon bald ausgeweitet und das bestehende Sozialrecht 1911 in der Reichsversicherungsordnung zusammengefasst.

Es war schließlich vor allem die massive staatliche Mobilisierung im Ersten Weltkrieg, die dem Ausbau sozialer Sicherung mächtige Impulse gab, weil der Krieg zum einen erhebliche soziale Probleme schuf, die nur durch den Staat zu bewältigen waren; und weil er zum anderen generell den Grad an und die Legitimation von Staatsinterventionismus erhöhte. Nun, unter den Bedingungen des totalen Krieges, erreichten auch die freien Gewerkschaften ihre Anerkennung durch Staat und Unternehmer als Tarifparteien.

Der deutsche Sozialstaat wird erwachsen

Doch erst in den turbulenten Jahren der Weimarer Republik wurde der deutsche

Sozialstaat so richtig erwachsen. Die Republik verstand sich selbst als aktiver Wohlfahrtsstaat und schrieb 1919 eine Reihe sozialer Rechte in ihrer Reichsverfassung fest. Im darauffolgenden Jahrzehnt wurde der Sozialstaat beträchtlich gestärkt: Neue Gesetze betrafen Arbeitsgerichte, den Achtstundentag, Mietbegrenzungen, die Krankenversorgung, Wohnungsbauprojekte und neue Sozialhilfesysteme, Tarifautonomie (allerdings mit staatlicher Zwangsschlichtung, sollten sich die Tarifpartner nicht einigen können), sowie schließlich Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, durch welche 1927 die existierenden Säulen des Sozialversicherungssystems abgerundet wurden. Die Weimarer Politik ergänzte somit die formativen Merkmale des Bismarckschen Sozialstaats durch die Anfänge einer Sozialstaatsbürgerschaft mit sozialen Rechten.

Freilich war die Republik als Sozialstaat überfordert. Wirtschaftskrisen in Permanenz – mit Ausnahme einer kurzen Zeitspanne Mitte der 1920er Jahre –, die

der Sozialversicherung auf neue Gruppen wie etwa die Handwerker und die Selbstständigen. Auch wenn die Nationalsozialisten behaupteten, sie hätten den Sozialstaat „neu erfunden“, gab es ein beträchtliches Maß an Kontinuität. Die Bilanz des NS-Staates indes fiel auch im Hinblick auf soziale Probleme verheerend aus.

Neubeginn

Die rudimentär vorhandenen deutschen und alliierten Behörden waren anfangs kaum in der Lage, die schwere Last zu bewältigen, die sechs Jahre „totaler Krieg“ angehäuft hatten. Während der Jahre des Luftkrieges waren unzählige Wohnungen, Straßen, Brücken und Industrieanlagen zerstört worden. Fast zwölf Millionen Menschen flohen aus den deutschen Gebieten in Ost-, Ostmittel- oder Südosteuropa bzw. wurden nach Kriegsende von dort vertrieben. Die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln, Kleidung und Brennstoffen gelang kaum. Frauen und Kinder mussten ohne Ehemänner und Väter ein Auskommen finden; rund vier Millionen deutscher Soldaten, 2,8 Millionen Zivilpersonen waren durch den Krieg ums Leben gekommen. Oftmals kehrten Soldaten erst nach Jahren aus der Kriegsgefangenschaft zu ihren Familien zurück. Mehr als 1,5 Millionen Männer hatten Kriegsbeschädigungen erlitten und mussten unterstützt werden.

Man behalf sich mit Ad-hoc-Maßnahmen, um den Bedürftigen zu helfen. Das war anders kaum möglich, erschwerte doch die Aufteilung Deutschlands in vier Besatzungszonen ein einheitliches Vorgehen außerordentlich, und waren obendrein die Einlagen der Sozialversicherungen von den Nationalsozialisten größtenteils in Reichs- und Staatsanleihen umgeleitet worden, um den Krieg zu finanzieren. Die Vorstellungen der Alliierten, wie es mit Deutschland weitergehen sollte, drifteten zusehends auseinander. Von der auf der Potsdamer Konferenz im Sommer 1945 verabredeten Linie, Deutschland als wirtschaftliche Einheit zu behandeln, entfernten sich die vier Mächte in ihrer Besatzungspraxis bald erkennbar. Das betraf auch die Frage nach der Zukunft des deutschen Sozialstaates. So wurde in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) eine Einheitsversicherung etabliert, während in den drei Westzonen noch über Alternativen zum Bismarckschen System diskutiert wurde. Hier traten vor allem die Briten für eine Übertragung der Ideen William Beveridges, nach denen zur selben Zeit der britische welfare state modernisiert wurde, nach Deutschland

ein. Doch durchsetzen ließ sich das nicht, und so kehrten die Westzonen bzw. die Bundesrepublik nach 1949 auf den Entwicklungspfad zurück, der in der Bismarck-Zeit mit dem zweigestuften System der Versicherungen und der Fürsorge eingeschlagen worden war – wenn auch mit Modifikationen: Für die Verwaltung der Sozialversicherungen wurde nun Parität zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern festgeschrieben (an Stelle der früheren Arbeitnehmermajorität), die nun eingeführte Sozialgerichtsbarkeit war „eine völlige Neukonstruktion“.¹

Über die Notwendigkeit und Bedeutung der Sozialstaatlichkeit waren sich die Parteien einig, als sie zunächst im Wirtschaftsrat der Bizone, dann im Parlamentarischen Rat über die Grundlagen für den neuen westdeutschen Staat berieten. Freilich reichte dieser Konsens nicht so weit, dass sich die beiden großen Parteien, CDU und SPD, darauf hätten verständigen können, wie der Sozialstaat, den sie in Artikel 20 des Grundgesetzes hineinschrieben, konkret ausgestaltet werden sollte. Soziale Grundrechte im engeren Sinne, etwa ein Recht auf Arbeit, fanden deshalb keinen Eingang ins Grundgesetz. Während die Sozialdemokraten darauf hofften, die ersten Bundestagswahlen zu gewinnen und dann aus der Regierungsverantwortung heraus ein umfassendes Netz sozialer Sicherung aufzuspannen, setzten die Christdemokraten darauf, dass Währungsreform und Liberalisierung der Wirtschaft die ökonomische – und damit die soziale – Lage der Menschen entscheidend verbessern würden. Wären die Menschen aber erst wieder in Lohn und Brot gebracht, so die Erwartung der CDU und Ludwig Erhards, dann wäre der entscheidende Schritt bereits getan, eines allumsorgenden Sozialstaates jedenfalls bedürften die Bürger dann nicht mehr.

Sozialpolitik und Soziale Marktwirtschaft

Die Christdemokraten mit Konrad Adenauer an der Spitze entschieden die ersten Bundestagswahlen 1949 für sich. Mit Ludwig Erhard als Wirtschaftsminister gelangte ein Mann in eine Schlüsselposition, der bereits während des Zweiten Weltkrieges gemeinsam mit weiteren Vertretern der sogenannten „Ordoliberalen“ um Walter Eucken und Alfred Müller-Armack das Konzept einer „sozialen Marktwirtschaft“ entwickelt hatte. Die Kräfte des Marktes sollten genügend Freiheit erhalten, um sich entfalten zu können; und sie sollten durch den Staat da eingegrenzt

gezhämt werden, wo der freie Markt der Regeln bedurfte, um funktionieren zu können (z.B. durch Kartellgesetzgebung). Vor allem aber sollten unerwünschte Folgen der Marktfreiheit sozialstaatlich abgefedert werden. Die offene Formulierung des „sozialen Staatszieles“ (Hans F. Zacher) im Grundgesetz schuf hierfür Spielraum. Auch nach der Währungsreform und Staatsgründung lagen die staatlichen Sozialleistungen zunächst auf denkbar niedrigem Niveau. Die westdeutsche Wirtschaft entwickelte erst ab Anfang der 1950er Jahre ihre Dynamik mit bemerkenswert hohen Wachstumsraten; kurz, das „Wirtschaftswunder“ ließ nach 1948/49 auf sich warten. Armut prägte weiterhin das Alltagsleben vieler Menschen, und hier waren besonders die Altersrentner und kinderreiche Familien betroffen. Die ersten großen sozialpolitischen Gesetze, das Bundesversorgungsgesetz (1950) zur Versorgung der Kriegsoffer, das Heimkehrergesetz (1950) sowie das Lastenausgleichsgesetz (1952) waren darauf gerichtet, für einen Ausgleich für durch den Krieg erlittene Schäden zu sorgen. Gerade der Lastenausgleich zielte darauf, soziale Unruhen vor allem unter den Millionen Vertriebenen zu verhindern, durch die Entschädigungszahlungen Gerechtigkeit wiederherzustellen und wieder ein Gemeinschaftsgefühl zu schaffen. Damit war er „eine der wichtigsten sozialpolitischen Errungenschaften in der Aufbauphase der Bundesrepublik“.²

Nicht minder bedeutsam war das ambitionierte Wohnungsbauprogramm der Regierung Adenauer. Bis Anfang der 1950er Jahre gelang es auch, die Sozialversicherungen wieder aufzubauen und die Zahl der Sozialversicherten deutlich zu erhöhen. Insgesamt belief sich die Sozialleistungsquote (Anteil der öffentlichen Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt) zwischen 1949 und 1957 auf rund 14-15 Prozent und lag damit signifikant höher als in den Jahren vor Beginn des Zweiten Weltkrieges. Auch im internationalen Vergleich lag die Bundesrepublik mit diesen Raten auf einer Spitzenposition.³

Dass der westdeutsche Sozialstaat in vielem an die Traditionen des Kaiserreichs und vor allem der Weimarer Republik anknüpfte, galt auch und besonders für das Arbeitsrecht. In Weimar wie in Bonn waren die Arbeitsbeziehungen in hohem Maße rechtlich normiert, das Arbeitsrecht war zu weiten Teilen Richterrecht. Die Tarifautonomie wurde im Grundgesetz festgeschrieben (Artikel 9), wobei der Parlamentarische Rat und nachfolgende Gesetzgeber freilich aus den Weimarer Erfahrungen gelernt hatten und auf das Instrument

der Zwangsschlichtung wohlweislich verzichteten. Zu weitreichenden Neuerungen kam es im Montanbereich, für den 1951 paritätische Mitbestimmung festgelegt wurde. Das Betriebsverfassungsgesetz vom darauf folgenden Jahr 1952 blieb indes hinter den hochgesteckten Erwartungen der Gewerkschaften zurück.

Rentenreform und neues Denken über den Sozialstaat

Das Jahr 1957 markiert einen Einschnitt in der Entwicklung des westdeutschen Sozialstaats. Die Rentenreform stellte die Alterssicherung auf eine völlig neue Grundlage. Notwendig geworden war sie durch das allgegenwärtige Problem der Altersarmut, hatten die Rentner doch nicht an den Lohn- und Wohlstandssteigerungen des einsetzenden „Wirtschaftswunders“ teilgehabt; möglich wurde die Reform durch hohe wirtschaftliche Wachstumsraten und Vollbeschäftigung. Neu war nun das Prinzip der einkommensbezogenen Altersrente. Wer 40 Jahre lang Beiträge zur Rentenversicherung bezahlt hatte, sollte fortan 60 Prozent der durchschnittlichen Bruttolöhne aller versicherungspflichtigen Arbeitnehmer als Rente beziehen. Mehr noch: Die Altersrenten wurden nun fortlaufend an die Entwicklung der Löhne und Gehälter angepasst. Damit konnten die Rentner von den steigenden Einkommen mit profitieren. Nicht minder zukunftsweisend war die nun endgültige Umsetzung des Umlageverfahrens, in dem die laufenden Renten aus den Beiträgen derer bestritten werden, die aktuell im Erwerbsleben stehen, und nicht mehr aus den angesparten Rücklagen, die die Rentenbezieher selbst während ihrer Erwerbstätigkeit gebildet hatten. Dieses Verfahren wird passend als „Generationenvertrag“ umschrieben. Dass schließlich auch noch die laufenden Renten einmalig um mindestens 40 Prozent (bei Angestelltenrenten), höchstens um 80 Prozent (bei Witwenrenten) erhöht wurden, wirkte sich sofort positiv im Alltag der Rentner aus. Zu Adenauers überragendem Wahlsieg von 1957 hat die Rentenreform gewiss mit beigetragen, und wir dürfen generell die Bedeutung wahltaktischer Motive bei der Verabschiedung sozialpolitischer Gesetze nicht unterschätzen. Gleichwohl ist der Ausbau des westdeutschen Sozialstaats in den 1950er Jahren auf einer weiteren, womöglich noch wichtigeren Bedeutungsebene zu verankern: Der zunehmend funktionsstüchtige und zunehmend leistungsstarke Sozialstaat hat – zusammen mit dem wirtschaftlichen Aufschwung – viel

dazu beigetragen, dass sich die junge westdeutsche Demokratie durchsetzen und stabilisieren konnte, dass sie die Zustimmung der Bürger fand und nicht in Frage gestellt wurde wie die Weimarer Republik. Die Historikerin Sandrine Kott deutet den Sozialstaat als einen deutschen „Erinnerungsort“, aus dem sich Selbstverständnis und Legitimation speisten.⁴ Zugleich gab der Aufbau und Ausbau eines modernen Sozialstaats auch ein deutliches Signal nach außen, konnte die Bundesrepublik doch in der innerdeutschen Systemkonkurrenz und im weiteren Kontext des Ost-West-Konflikts dadurch die soziale Leistungsfähigkeit eines kapitalistischen Systems unter Beweis stellen. Im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs von Mitte der 1950er bis Anfang der 1970er Jahre wurden der Umfang und das Grundkonzept des deutschen Sozialstaats systematisch erweitert. Beginnend mit der Einführung der indexgebundenen „dynamischen“ Rente 1957, führte die Ausweitung des Sozialen zu einer großzügiger bemessenen Sozialhilfe, kürzeren Arbeitszeiten und verbesserten Leistungen für Arbeitslose. Der Ausbau des Netzes der sozialen Sicherheit, der mit der Ausweitung des Rentensystems Anfang der 1970er Jahre seinen Höhepunkt fand, ging einher mit einer Neubestimmung sozialer und politischer Rechte. Hier kristallisierten sich die Diskussionen gerade der Juristen am Sozialstaatsprinzip des Artikels 20 GG an. Heftig umstritten war unter ihnen in den 1950er Jahren, inwiefern Rechts- und Sozialstaatlichkeit überhaupt vereinbar seien. Nach Meinung Ernst Forsthoffs, eines der führenden Staatsrechtler dieser Zeit, waren Rechtsstaat und Sozialstaat „ihrer Intention nach durchaus verschieden, um nicht zu sagen Gegensätze.“ Denn der liberale Rechtsstaat ziele mit dem klassisch-liberalen Grundrechtskatalog darauf, durch „Ausgrenzung“ Bereiche zu definieren, „vor denen die Staatsgewalt halt macht“; umgekehrt verfolgten sozialrechtliche Regelungen einen entgegen gesetzten Zweck, nämlich den der „Teilhabe“. Beides sei nicht zu vereinbaren. Obendrein ließen sich, so Forsthoff, soziale Rechte gar nicht als „vollzugsreife, abstrakte Norm fassen“; daher sei gerade das Sozialstaatsprinzip aus Artikel 20 GG nicht mehr als eine „Staatszielbestimmung“.⁵ Manche seiner Kollegen dachten anders: Um die Diskrepanz zwischen verfassungsrechtlichem „Sollen“ und gesellschaftlichem „Sein“ zu überbrücken, sei die Frage zu klären, so der Staatsrechtler Wolfgang Abendroth, „wieweit diese liberalen Grundrechte, zunächst als Ausgliederungsrechte gegenüber der Staatsgewalt formuliert und ge-

dacht, nun, weil es sich um einen demokratischen und sozialen Rechtsstaat handelt, in Teilhaberechte umgedacht werden müssen“.⁶ Gesellschaftliche und politische Teilhabe aber, so das Argument weiter, war nur auf der Basis sozialer Sicherung möglich, und dafür hatte der Staat einzustehen. Daraus ließen sich weitreichende Deutungen der liberalen Grundrechte des Grundgesetzes ableiten: Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung kann nur wahrnehmen, wer eine Wohnung hat; das Streikrecht, wer in einem Arbeitsverhältnis steht. Bis weit in die 1970er Jahre hinein bestimmten solche Überlegungen die Debatten von Staats- und Sozialrechtlern, aber auch von Politikern aller im Parlament vertretenen Parteien. Auf längere Sicht setzte sich damit die Anerkennung sozialer Rechte – neben politischen und Bürgerrechten – durch.

Man muss diese abstrakten, normativen Diskussionen mit in Rechnung stellen, wenn man die markante Expansion des westdeutschen Sozialstaates nach 1957 zu erklären sucht. Sozialpolitik gewann nun neue Qualität. „Jetzt gewann der Zug in Richtung ‚Sozialer Kapitalismus‘ an Fahrt. Nicht nur um Bekämpfung unabweisbarer Notlagen ging es nun, sondern auch um Sozialleistungen für nicht-existenzielle Risiken“.⁷ Der Teilhabegedanke schlug sich besonders deutlich in der Reform der Sozialfürsorge durch das Bundessozialhilfegesetz von 1961 nieder, das die bis dahin geltenden Bestimmungen von 1924 (!) modernisierte. Der Empfänger von Fürsorge hatte fortan einen Rechtsanspruch auf Leistungen, die ihn nicht nur mit dem Allernotwendigsten versorgen, sondern ein „menschenswürdiges Dasein“ (§ 1 des Bundessozialhilfegesetzes) ermöglichen sollten. Nicht Massenarmut, sondern die individuellen Notlagen standen nun im Blickpunkt der Fürsorge; individuelle Entfaltungsmöglichkeiten auch in Notlagen sollten geschaffen und damit der „Chancen- und Teilhabeverarmung“⁸ entgegengewirkt werden.

Expansion im Zeichen des wirtschaftlichen Booms

Das schlug sich in den Zahlen nieder. Die Sozialleistungsquote stieg in den 1960er Jahren, Jahren von „Wirtschaftswunder“ und Vollbeschäftigung, deutlich an, die höchste Zuwachsrate

(Anstieg im Vergleich zum Vorjahr) von Sozialleistungen in der Geschichte der Bundesrepublik wurde 1970 mit über 14 Prozent verzeichnet. Was paradox anmutet – und durchaus zeitgenössisch auch kritisch gesehen wurde⁹ –, erklärt sich aus dem wachsenden gesellschaftspolitischen Gestaltungsanspruch des Staates in dieser Zeit. Sozialpolitik war Gesellschaftspolitik, und sie erfasste nicht allein Sozialversicherungen und Fürsorge im engeren Sinne, sondern erstreckte sich nun auch auf aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Infrastruktur- und Bildungsplanung. Wichtige Weichenstellungen erlebte diese aktive Gesellschaftspolitik in der Großen Koalition (1966-69) durch die Verabschiedung des Arbeitsförderungs-gesetzes. Die Grundlage für diese neue, aktivere Politik wurde 1967 gelegt, als in Reaktion auf die kurze wirtschaftliche Rezession von 1966 das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz verabschiedet und damit vollends keynesianische Vorstellungen in der staatlichen Finanzpolitik durchgesetzt wurden. Die Leitideen des interventionistischen Staates und anti-zyklischen staatlichen Ausgabegebarens, des deficit spending, fundierten die Expansion des Sozialstaates dann besonders in der sozialliberalen Koalition nach 1969. In der festen Erwartung stabiler demographischer Entwicklungen und weiteren dynamischen wirtschaftlichen Wachstums – die Regierung kalkulierte mit durchschnittlich fünf Prozent jährlicher Steigerung – verabschiedete sie 1972 eine Rentenreform, in deren Zielsetzungen sich die Regierungsparteien und die CDU/CSU-Opposition wechselseitig zu überbieten versucht hatten.¹⁰ Großzügige Regeln wurden für nicht abhängig Beschäftigte (Hausfrauen, Studierende, Selbstständige) eingeführt, die Altersgrenze wurde flexibilisiert, eine Rente nach Mindesteinkommen festgelegt. Diese Rentenreform war ebenso wie diejenige von 1957 ein Meilenstein, ein Zeugnis größten Optimismus¹¹ – und ein Wahlgeschenk.

Beginnende Krise

Anders als 1957 war solchem Optimismus jedoch nur allzu bald die Grundlage entzogen. Mit der ersten Ölpreiskrise von 1973 gelangte der Nachkriegsboom an sein Ende; wirtschaftliche Wachstumsraten brachen ein, die Bundesrepublik „erlebte ihre bis dahin schärfste Rezession“.¹¹ Doch auch als sich die Konjunktur wieder leicht erholte, wurden nie wieder die hohen Zuwachsraten der vorangegangenen Jahre erreicht, und auch nicht Vollbeschäftigung. Im Gegenteil, die Zahl der Erwerbslosen stieg in der Folge weiter

an, schon 1982, am Ende der sozialliberalen Regierungszeit, erreichte sie eine Quote von 5,6 Prozent. Hohe Arbeitslosigkeit wurde zu einem Dauerthema der westdeutschen Sozialpolitik, ließ sie doch einerseits die Anforderungen an die Sozialversicherungen steigen, andererseits jedoch die Beitragszahlungen sinken. Aus diesem Dilemma, das auch andere Versicherungszweige jenseits der Arbeitslosenversicherung betraf, suchte sich die sozialliberale Koalition zunächst dadurch zu befreien, dass sie die Beitragssätze erhöhte. Zugleich legte sie das Ruder auf Sparskurs um: Das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 war gleichsam eine „Wendemarke“¹² in der Geschichte des westdeutschen Sozialstaates, indem es dem Trend zu kontinuierlicher Expansion ein Ende setzte. Spätestens nach der Bundestagswahl von 1976 war klar, dass in der Zukunft Kürzungen nicht zu vermeiden waren; sie betrafen die Leistungen der Renten- und Krankenversicherun-

gen, das Kindergeld, Wohnungsgeld und Sozialhilfe wie auch die Familienförderung. Diesen Kurs setzte die CDU/CSU/FDP-Koalition nach 1982 nahtlos fort, indem auch sie Maßnahmen zur Ausbildungsförderung, nochmals die Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe und Altersrenten beschnitt. Freilich kann man von ganz tiefen Einschnitten oder gar einer Kehrtwende in der Sozialpolitik schwerlich sprechen (Tabelle 1).

Blickt man auf die Entwicklung des Sozialbudgets, also aller öffentlichen Ausgaben für Sozialleistungen, so lässt sich erkennen, dass der Sozialstaat vor allem an Wachstumsdynamik einbüßte. Die jährlichen Zuwachsraten wurden geringer. Selbst die deutsche Einheit und die damit einhergehende Integration der ostdeutschen Gesellschaft in den west- und nun gesamtdeutschen Sozialstaat hat diesen Trend allenfalls kurzzeitig aufhalten können – mit einem signifikanten Zuwachs der Sozialleistungen zwischen 1992 und 1995.

Tab. 1: Sozialleistungen 1960-2007

Jahr	Mrd. Euro	Veränderung in % ¹	Sozialleistungsquote in % ²	Euro pro Einwohner
1960	32,3		20,9	583
1962	39,6	10,3	21,5	697
1964	46,9	10,0	21,8	809
1966	57,3	10,1	22,9	968
1968	66,6	7,7	24,4	1.120
1970	84,2	14,1	23,9	1.388
1972	106,3	12,3	24,9	1.723
1974	138,4	14,6	26,9	2.231
1976	170,3	7,2	29,2	2.767
1978	193,7	6,6	28,9	3.158
1980	222,9	8,1	29,1	3.620
1982	244,2	2,9	29,4	3.962
1984	261,1	4,1	28,5	4.267
1986	287,5	5,3	28,5	4.707
1988	314,7	4,7	28,6	5.121
1990	338,4	4,7	26,5	5.350
1992	480,7	13,4	29,2	5.964
1994	529,3	4,5	29,7	6.500
1996	585,2	4,6	31,2	7.146
1998	602,9	2,4	30,7	7.350
2000	642,4	2,8	31,1	7.817
2002	683,0	3,5	31,9	8.280
2004	696,4	- 0,2	31,5	8.442
2006 (vorläufig)	702,2	0,0	30,2	8.525
2007 (geschätzt)	706,9	0,7	29,2	8.593

1) Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %.

2) Sozialleistungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Sozialbudget 2007. Bonn 2009, S. 6.

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, besonders Großbritannien in der Ära Thatcher, fielen die Kürzungen hierzulande eher gemäßigt aus; am ehesten lässt sich die veränderte Politik als Konsolidierungsversuch kennzeichnen. Ab Mitte der 1980er Jahre kann man sogar wieder Ansätze zur Ausweitung beobachten, als Erziehungszeiten in die Berechnung der Rentenversicherung für Frauen einbezogen sowie Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld eingeführt wurden. Der Sozialwissenschaftler Claus Offe hat die Innovation der Erziehungszeiten als „konservativen Staatsfeminismus“ bezeichnet,¹³ und in der Tat war die gleichberechtigte Anerkennung von Kindererziehung und außerhäuslicher Erwerbstätigkeit in der Geschichte des westdeutschen Sozialstaats ein Novum. Gleichwohl ist der ihm innewohnende frauenpolitische Bias nie ganz aufgebrochen worden. „Weiche“ soziale Interventionen zu Ungunsten der Frauenerwerbsarbeit sind bis zum heutigen Tage bestehen geblieben, wie sich beispielhaft am Ehegattensplitting zeigt, das Frauen keinen Anreiz gibt, einer mäßig bezahlten Vollzeitbeschäftigung nachzugehen.

Viele Historiker und Sozialwissenschaftler sehen in der unterschiedlichen Stellung der Frauen und in der unterschiedlichen Bedeutung, welche die Politik der Gleichstellung von Frauen beigemessen hat, eine der Hauptdifferenzen zwischen den beiden deutschen Staaten als Sozialstaaten. Indes beruhte in der DDR die soziale Sicherung auf ganz anderen Grundannahmen. Wirtschaftsleistung, Lebensstandard und Sozialleistungen erreichten im Osten des Landes zu keinem Zeitpunkt das Niveau des Westens. Die Politik der SED stellt sich dabei durchaus ambivalent dar: Während sie auf der einen Seite geradezu ängstlich darauf bedacht war, die Loyalität der Bevölkerung durch soziale Kontrolle und Überwachung zu gewährleisten, wobei die sozialen und politischen Rechte der Arbeiter (wie die aller Bürger) den Interessen der Partei untergeordnet wurden, garantierte das Regime auf der anderen Seite Arbeitsplatzsicherheit, Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung, Sport- und andere Freizeiteinrichtungen usw.; Leistungen, die überwiegend an den jeweiligen Arbeitsplatz gebunden waren. Mit seiner Selbstetikettierung als Arbeitsgesellschaft, in der die Identität des Staates und seiner Bürger gleichermaßen an die Erwerbstätigkeit gebunden war, unterschied sich Ostdeutschland auf das deutlichste von seinem westlichen Pendant. Gleiches gilt für das Geschlechterverhältnis: Der ostdeutsche Staat förderte die Berufs-

tätigkeit von Frauen durch großzügig bemessenen Mutterschaftsurlaub und eine Ganztagsbetreuung für Kinder. In seinem Umgang mit Frauen hatte der ostdeutsche Sozialstaat also mehr mit dem skandinavischen Modell gemein als die Bundesrepublik, die sich stärker auf finanzielle Transfers als auf die Bereitstellung sozialer Dienste (wie der Ganztagsbetreuung) konzentrierte und damit voll berufstätige Frauen benachteiligte.

Während die dynamische Expansion des westdeutschen Sozialstaates nach der Ölpreiskrise von 1973 stoppte, nahm der Sozialstaat in Ostdeutschland eine entgegengesetzte Entwicklung. Dort wurden die öffentlichen Leistungen, insbesondere im Bereich des Wohnungsbaus, in den 1970er Jahren deutlich ausgeweitet. Doch das Streben der ostdeutschen Regierung nach Vollbeschäftigung selbst in Zeiten der Rezession zog Ressourcen aus anderen Sozialbereichen ab, etwa bei den Senioren und den Behinderten. Letztlich beschleunigten die Schwächen des ostdeutschen Sozialstaats den Untergang der DDR.

Der Sozialstaat in der deutschen Vereinigung

Der Zusammenbruch des ostdeutschen Staates 1989 stellte die sozialen Sicherungssysteme, wie sie sich im Westen des Landes seit 1949 entwickelt hatten, vor besondere Herausforderungen. Das planwirtschaftliche System des Ostens musste zu einer Marktwirtschaft nach westlichem Muster transformiert werden; die vergleichsweise geringe Produktivität der ostdeutschen Industrie und der marode Zustand ihrer Anlagen boten hierfür denkbar ungünstige Bedingungen. Vor diesem Hintergrund schlossen die Regierungen in Bonn und Ost-Berlin noch vor der staatlichen Vereinigung einen Staatsvertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion (1. Juli 1990). Am 31. August 1990 wurde der Einigungsvertrag unterzeichnet, der am 3. Oktober 1990 in Kraft trat. Durch diese Verträge wurde die Ordnung der sozialen Marktwirtschaft, die D-Mark, aber auch die Institutionen der sozialen Sicherung einschließlich der Sozialversicherungen auf die fünf neuen Bundesländer ausgeweitet. Was sich im Rückblick als überaus zügige – aus Sicht vieler Kritiker: überhastete – Politik darstellt, war 1989/90 vor allem dem Druck der Umstände geschuldet, in Deutschland selbst, wo die Zahl der von Ost nach West migrierenden DDR-Bürger mit jedem Tag wuchs, auf internationaler Bühne, wo schwer absehbar war, ob sich das *window of opportunity*

zur Gewinnung der deutschen Einheit nicht irgendwann auch wieder schließen würde. Eile war also geboten, und so ist manche Entscheidung, die im Nachhinein ungünstig wirkte, erklärlich.

Im Zuge der Transmission der sozialen Sicherungssysteme von West nach Ost überschätzte man vielfach das wirtschaftliche Potential der DDR, manche träumten nach Jahren der Stagnation nun von einem „zweiten Wirtschaftswunder“. Doch anstelle erwarteter Privatisierungsgewinne schloss die Treuhand, die die Staatsbetriebe in Privateigentum überführte, 1995 ihre Bilanz mit einem Verlust von 230 Milliarden DM ab. Mit der „Abwicklung“ der volkseigenen Betriebe ging ein Anstieg der Arbeitslosigkeit einher, der die ohnehin schwierige Situation weiter verschärfte. So waren, um ein Auseinanderfallen der Gesellschaft zu verhindern, umfangreiche Transferleistungen von West nach Ost notwendig. Dies betraf die Leistungen für Arbeitslose, vor allem aber auch für die Altersrentner, die in der DDR in der Regel zu den ärmeren Bevölkerungsgruppen gezählt hatten und nun zu den Verlierern der Einheit zu werden drohten. Die Einheit konnte nur gelingen, wenn sie „sozialverträglich“ gestaltet wurde; und der Transfer des westdeutschen Systems war der „kleinste politische Nenner“, auf den sich die Unterhändler beider Seiten einigen konnten, „eine echte Chance zu größeren Reformen“ gab es nicht.¹⁴ Obendrein durfte die christlich-liberale Regierung davon auch wahlpolitische Gewinne erwarten, denn „die rasche Anhebung der ostdeutschen Sozialrenten konnte, wie kaum eine andere sozialpolitische Maßnahme, den Nutzen der Einheit demonstrieren – zielgenau, öffentlichkeitswirksam und mit großem Anklang beim Publikum“.¹⁵

Aktuelle Probleme

Ein steiler Anstieg der Sozialleistungsquote und der Staatsverschuldung Anfang der 1990er Jahre war die Folge. Da ein großer Teil der „Kosten der Einheit“ aus den Kassen der Arbeitslosen-, Renten- und (seit 1999) der Krankenversicherung bestritten wird, nimmt es nicht wunder, dass diese angesichts wachsender Arbeitslosigkeit und einer alternden Gesellschaft an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit stoßen (Tabelle 2).

Tab. 2: Sozialleistungen 2007

Sozialleistungen insgesamt	706,9 Mrd. Euro
Sozialleistungsquote (in v. H. des BIP)	29,2%
Leistungen nach Funktionen	
– Alter und Hinterbliebene	276,2 Mrd. Euro
– Krankheit und Invalidität	241,8 Mrd. Euro
– Kinder, Ehegatten und Mutterschaft	100,5 Mrd. Euro
– Arbeitslosigkeit	38,3 Mrd. Euro
– Sonstige	24,4 Mrd. Euro
Finanzierung der Leistungen durch	
– Sozialbeiträge der Arbeitgeber	33,4%
– Sozialbeiträge der Versicherten	26,5%
– Zuschüsse des Staates	38,6%

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Sozialbudget 2007. Bonn 2009, S. 5.

Wie die Tabelle zeigt, trägt der Staat aktuell den größten Anteil an den Sozialleistungen, ein Staat indes, dessen Einnahmen in den vergangenen Jahren rückläufig sind. Hier stoßen wir in ein Feld, auf dem unterschiedliche Probleme zusammentreffen. Denn die seit einigen Jahren immer wieder thematisierte Krise des deutschen Sozialstaats ist nicht allein eine Folge der Vereinigung, die den Konsolidierungsprozess der 1980er Jahre beendete, sondern ihre Ursachen liegen auch in demographischen Veränderungen, die sich schon seit den 1970er Jahren abzeichneten. Niedrigen Geburtenraten stehen niedrige Sterberaten und eine höhere durchschnittliche Lebenserwartung gegenüber, was zur Folge hat, dass eine Gesellschaft mit immer weniger Erwerbstätigen (= Beitragszahlern) immer mehr Altersrentner zu versorgen hat. Zudem wirkt sich die höhere Lebenserwartung auch auf die Kosten für Pflege und Gesundheitssysteme aus. Um dem Rechnung zu tragen, ergänzte die Bundesregierung 1994 das bestehende System der Sozialversicherungen um eine weitere, fünfte Säule: die Pflegeversicherung, die ihrerseits bald Anzeichen der Überlastung zeigte.

Wie die Tabelle ebenfalls zeigt, nehmen Ausgaben für die Altersrenten den größten Teil aller Sozialleistungen ein, gefolgt von den Aufwendungen für Gesundheit.

Kann man diese Entwicklungen zu den internen Belastungen des deutschen Sozialstaats zählen, so kommen weitere, externe Probleme hinzu. Auch und gerade Sozialstaatlichkeit ist von den Folgen der Globalisierung unmittelbar betroffen, führt doch die Intensivierung weltweiter Arbeitsteilung sowie das Auseinandertreten von Produktionsort und Ort der Steuerentrichtung, wie es für viele Unternehmen heute charakteristisch ist, zu einer Minderung staatli-

cher Einnahmen. Der globale Wettbewerb und die Möglichkeit, Arbeitsplätze ins Ausland zu verlagern, zwangen die Arbeitgeber dazu (oder ermöglichten es ihnen zumindest), ihre eigenen Formen der Fürsorge zurückzuschrauben. Der seit Bismarcks Zeiten gültige Konsens, wonach die sozialen Kosten der Industriegesellschaft zu gleichen Teilen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu tragen seien, wird zunehmend in Frage gestellt, was die Arbeitgeber dazu ermutigt, ihre Zahlungen zu reduzieren.

Die 1998 neu ins Amt gekommene rot-grüne Bundesregierung suchte den Sozialstaat zu reformieren, indem sie ein neues Verständnis von Sozialstaatlichkeit, von Freiheit und Gleichheit formulierte. Hier lassen sich Deutungen erkennen, die das Sozialstaatspostulat abermals umprägten. Hatten die Debatten der 1950er und 60er Jahre das Bild des Sozialstaats als einer Freiheit ermöglichenden, Lebenschancen zuteilenden Agentur hervorgebracht, so wurde dieses nun, an der Wende zum 21. Jahrhundert, durch das Leitmotiv des „fördernden und fordernden Staates“ ersetzt: „Der Staat muss nicht nur die negativen Auswirkungen eines ‚Subsystems‘ (Wirtschaft, Gesellschaft, Politik) auf das andere ausgleichen bzw. regulativ verhindern, sondern gewährleisten und organisieren, dass Subsysteme optimal aufeinander bezogen sind. Beispielsweise muss das Sozialsystem so konzipiert sein, dass es die Wiederaufnahme von Erwerbsarbeit und die Eigeninitiative optimal vorbereitet und unterstützt. Eine neue Balance von individuellen Rechten und Pflichten, die Forderung, der verwaltende, Recht setzende und Daseinsvorsorge betreibende Staat müsse seinen Bürgern wieder mehr zutrauen und zumuten – das alles bedeutet nicht den kaltschnäuzigen Rückzug des Staates aus der Verantwortung. Im Gegenteil: Es geht um ein

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

neues Steuerungsmodell, das sehr viel mehr Kreativität braucht, Innovationsbereitschaft und den langen Atem vorausschauender, aktivierender Politik.“¹⁶ Markantester Ausfluss dieser Neuausrichtung waren die Arbeitsmarktgesetze „Hartz I“ bis „Hartz IV“ (2003-2005), auf deren Basis Anreize zur Aufnahme von Beschäftigung gegeben werden, zugleich aber auch die „Pflichten“ des Arbeitsuchenden stärker betont werden sollen. Transferleistungen sollen verringert, die einzelnen betroffenen BürgerInnen „aktiviert“ werden. Damit positioniert sich der Staat im Gefüge der sozialen Sicherungssysteme anders als zuvor, er wird zum vermittelnden, kooperativen Staat, der seine Politik nicht mehr primär auf die Sicherung sozialer Rechte und Ansprüche ausrichtet.¹⁷ In eine ähnliche Richtung weist die Einführung privater Rentenversicherungen im Jahr 2000, die eine neue Balance zwischen staatlichen und privaten Sozialleistungen ankündigte. Wie sich der deutsche Sozialstaat weiter entwickeln wird, ist unter den gegenwärtigen Bedingungen der schweren wirtschaftlichen Krise kaum abzusehen. Noch ist das Sozialstaatsprinzip für Regierung und Gesetzgeber handlungsleitend. Freilich sind erste Schritte zum Umbau des Sozialstaats nicht zu übersehen, und sie sind noch vor Ausbruch der aktuellen Krise er-

folgt. Ob die aktuelle Tendenz zur Flexibilisierung und „Aktivierung“ der Bürger freilich einen endgültigen Bruch mit der Bismarckschen Tradition bedeutet, bleibt abzuwarten.

LITERATUR

- Abelshäuser, Werner (2004): Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945. München.
- Alber, Jens (1989): Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983. Frankfurt/New York.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/ Bundesarchiv (Hrsg.) (2001-2008): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. 11 Bände. Baden-Baden.
- Der Sozialstaat in der Krise. Deutschland im internationalen Vergleich (2007). In: Archiv für Sozialgeschichte, Bd. 47, Bonn [mehrere Autoren].
- Dingeldey, Irene (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 8-9/2006, S. 3-9.
- Frerich, Johannes/Martin Frey (1996): Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Band 3. 2. Aufl., München/Wien.
- Hockerts, Hans Günter (1980): Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957. Stuttgart.
- Hockerts, Hans Günter (1992): Vom Nutzen und Nachteil parlamentarischer Parteienkonkurrenz. Die Rentenreform von 1972 – ein Lehrstück. In: Karl Dietrich Bracher u.a. (Hrsg.): Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag. Berlin, S. 903-934.
- Hockerts, Hans Günter (1993): Vorsorge und Fürsorge: Kontinuität und Wandel der sozialen Sicherung. In: Axel Schildt/Arnold Sywottek (Hrsg.) (1993): Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre. Bonn, S. 223-241.
- Hockerts, Hans Günter (Hrsg.) (1998): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich. München.

Rentner auf einer Parkbank. Die demographische Entwicklung zählt zu den internen Belastungen des deutschen Sozialstaats. Niedrigen Geburtenraten stehen niedrige Sterberaten und eine höhere Lebenserwartung gegenüber, was zur Folge hat, dass eine Gesellschaft mit immer weniger Erwerbstätigen (= Beitragszahlern) immer mehr Altersrentner zu versorgen hat.
picture alliance/dpa

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden



UNSERE AUTORIN

Prof. Dr. Gabriele Metzler, Professorin für die Geschichte Westeuropas und der transatlantischen Beziehungen an der Humboldt-Universität zu Berlin. Wichtigste Publikationen: *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft. Paderborn 2005; Der deutsche Sozialstaat. Vom Bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall. Stuttgart/München 2003.*

- Kott, Sandrine (2001): Der Sozialstaat. In: Etienne François/Hagen Schulze (Hrsg.) (2001): Deutsche Erinnerungsorte. Band 2, München, S. 485-501.
- Metzler, Gabriele (2003): Der deutsche Sozialstaat. Vom Bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall. Stuttgart.
- Offe, Claus (1991): Smooth Consolidation in the West German Welfare State: Structural Change, Fiscal Policies, and Populist Politics. In: Frances Fox Piven (Hrsg.) (1991): Labor Parties in Postindustrial Societies. Cambridge, S. 124-146.
- Ritter, Gerhard A. (1991): Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. München.
- Ritter, Gerhard A. (2006): Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates. München.
- Schmidt, Manfred G. (1998): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 2., überarb. und erw. Aufl.. Opladen.

ANMERKUNGEN

- Hockerts (1980), S. 160.
- Frerich/Frey (1996), S. 35.
- Das lässt sich mit dem im internationalen Vergleich zu Beginn der 1950er Jahre noch niedrigen BSP erklären, mit dem besonders hohen Bedarf an sozialen Leistungen in Folge des Krieges, der wachsenden Zahl an Altersrentnern; im Vergleich zur NS-Sozialpolitik fallen besonders die nach 1949 niedrigeren Militärausgaben ins Gewicht; vgl. Schmidt (1998), S. 80.
- Kott (2001).
- Ernst Forstthoff: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 12, Berlin 1954, S. 8-36, Zitate S. 10, 18f., 26f.
- Wolfgang Abendroth, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. In: Aus Geschichte und Politik. Festschrift zum 70. Geburtstag von Ludwig Bergsträsser, Düsseldorf 1954, S. 279-300, Zitat S. 292, Hervorhebung im Original.
- Schmidt (1998), S. 86.
- Hockerts (1993), S. 238.
- Vgl. etwa Wilhelm Röpke: „Dieser Notbehelf [der staatlich organisierten Massenfürsorge] war so lange unentbehrlich, als ein großer Teil der Fabrikarbeiter zu arm und in ihrer proletarischen Lage zu sehr in ihrem Vorsorgewillen gelähmt war, um sich selber zu helfen. (...) In dem Maße nun, wie diese Phase in den fortgeschrittenen Ländern überwunden wird (...), hat das Prinzip des Wohlfahrtsstaates an Notwendigkeit abgenommen. Das Schwerbegreifliche ist nun, dass erst jetzt, nachdem seine Veranstaltungen an Dringlichkeit abgenommen haben, der Wohlfahrtsstaat aufs üppigste ins Kraut schießt“. Wilhelm Röpke: *Jenseits von Angebot und Nachfrage. Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1958*, S. 214.
- Hockerts (1992).
- Abelshäuser (2004), S. 421.
- Alber (1989): Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983. Frankfurt/New York 1989, S. 286.
- Offe (1991), S. 145, Anmerkung 42.
- Ritter (2006), S. 293, 294.
- Schmidt (1998), S. 139.
- Bodo Hombach: Die Balance von Rechten und Pflichten sichern. Der aktivierende Sozialstaat – das neue Leitbild (1999); zitiert nach Dingeldey (2006), S. 6f.
- Dingeldey 2006.

Legitimität und Wandel des Grundgesetzes

Christoph Gusy

Dass die Bundesrepublik im Zentrum Europas eine historisch einzigartig lange Epoche von 60 Jahren Frieden und Demokratie durchleben konnte, ist mit hin ein Verdienst ihrer provisorischen Verfassung. Das Grundgesetz hat sich bewährt! Doch war dies weder in seiner Entstehung angelegt noch historisch selbstverständlich oder gar zwingend. Einerseits ist das Grundgesetz eine relevante Verfassung, welche dem politischen Prozess wirksame Leitlinien gegeben und Grenzen gezogen hat. Andererseits hat es unabweisbaren Änderungsbedürfnissen keine unüberwindlichen Grenzen entgegengesetzt. Wichtige Motive für Verfassungsreformen ergaben sich stets dann, wenn sich Verfassungsnormen und gesellschaftliche Wertvorstellungen auseinander entwickelten oder wenn Verfassungsregeln den sich verändernden Aufgaben staatlicher Institutionen nicht mehr genügten. Der Beitrag von Christoph Gusy stellt Wegmarken, Erfolge und Probleme dieser Entwicklung dar.

Der Beginn: Grundgesetzlicher Minimalismus mit beschränkter Legitimation

Am Anfang stand ein Provisorium. Als der Parlamentarische Rat das Grundgesetz verabschiedete, war dessen Anspruch recht bescheiden. Es sollte eine vorläufige Ordnung sein, welche nur für die Übergangszeit bis zur Wiederherstellung der deutschen Einheit gelten sollte. Diese Spanne wurde damals als eher kurz eingeschätzt. Zudem waren wichtige politische Streitfragen der Zeit ausgeklammert. Wo der Parlamentarische Rat sich nicht hatte einigen können, hat man entweder zu abstrakten Formeln („Sozialstaat“) gegriffen oder die Materie – wie beim Wahlrecht – dem zukünftigen Gesetzgeber zur Regelung überantwortet. Schließlich war die zu gründende Bundesrepublik erst ein Staat im Werden mit begrenzter Souveränität. Alles dies sprach für einen gewissen Minimalismus des Verfassungsgebers. Die neue Ordnung war eher zurückhaltend, eher rechtlich begrenzend als politisch wegweisend und eher detailfreudig ausgestaltet. Große Verheißungen wie etwa ein Recht auf Arbeit oder soziale Unterstützung hätten angesichts der Nachkriegswirklichkeit politisch ohne-

hin bestenfalls unrealistisch, wenn nicht gar illusorisch gewirkt.

So bescheiden wie sein Anspruch war auch seine Legitimation. Der Text der Präambel von 1949, wonach „das Deutsche Volk (...) kraft seiner verfassunggebenden Gewalt dieses Grundgesetz (...) beschlossen“ habe, griff weit voraus. Weder war die neue Ordnung vom Volk beschlossen, noch bestand der Parlamentarische Rat aus gewählten Volksvertretern. Zumindest einige Landtage, welche die Mitglieder des Parlamentarischen Rats bestimmt hatten, waren noch von den Siegermächten eingesetzt worden. Von den alliierten Siegermächten war auch die Initiative zum Erlass der neuen westdeutschen Teilverfassung ausgegangen. Doch war das Grundgesetz kein „Diktat der Alliierten“. Es ist dem Parlamentarischen Rat vielmehr gelungen, die engen Gestaltungsspielräume zwischen der Last der Vergangenheit, der wirtschaftlichen und moralischen Misere der Gegenwart und den Kontrollansprüchen der Westmächte für eigenständige Entscheidungen zu nutzen. Das Grundgesetz legitimierte sich damals am ehesten aus seiner politischen Alternativlosigkeit. Als politischer Kompromiss zwischen den Parteien, zugleich als Antithese zur nationalsozialistischen Vergangenheit und zur realsozialistischen Gegenwart im Osten sowie als Lehre aus den Mängeln der Weimarer Verfassung gab es damals wohl keine andere Wahl.

Doch konnte die daraus abgeleitete Legitimation nur eine provisorische sein – eine Zustimmung auf Widerruf. Das Volk hatte das Grundgesetz nicht beschlossen, aber es hat nachträglich zugestimmt. Zunächst durch die Beteiligung an zahlreichen Wahlen, durch die darin erfolgte Absage an die Gegner der Verfassung von rechts und links und durch die Beteiligung an der Organisation des politischen Lebens nach dem Grundgesetz: durch die Mitgliedschaft in demokratischen Parteien, durch gesellschaftliche Unterstützungsorganisationen und durch die Übernahme von Wahl- und Ehrenämtern. Dass dies geschah und letztlich zum Erfolg führte, basierte allerdings auf Umständen, die außerhalb des Grundgesetzes selbst lagen: ökonomischer Erfolg im sogenannten „Wirtschaftswunder“, höheres Niveau sozialer Sicherheit für alle, die gelungene (Re-)Integration von Kriegsoffizieren, Flüchtlingen und ehemaligen Nationalsozialisten, außenpolitische Er-

folge der Bundesrepublik durch die schrittweise Wiedererlangung der Souveränität und internationaler Gleichberechtigung, sichtbare Überlegenheit des westlichen politischen und ökonomischen Systems gegenüber dem Osten. Diese Rahmenbedingungen wurden vom Grundgesetz nicht selbst hervorgebracht. Sie wurden aber weder durch die neue Verfassung noch durch das von ihr organisierte politische System nennenswert behindert oder destabilisiert. Man konnte also etwas verlieren, wenn man die neue Ordnung aktiv in Frage stellte oder gar bekämpfte. Und das wollten allenfalls kleine Minderheiten. Jedenfalls war das Grundgesetz nicht allein durch seine bloße Existenz, also die sogenannte „Normativität des Faktischen“, legitimiert.

Vom Provisorium zur Verfassung

Es waren nicht zuletzt jene Erfolgsbedingungen, die Ursachen für den Wandel des Grundgesetzes werden sollten. Sechzig Jahre später sieht das geltende Verfassungsrecht anders aus. Bislang 52 Verfassungsänderungen haben nicht weniger als 109 Artikel geändert, neu hinzugefügt oder aufgehoben. Die Fassung des Jahres 1949 bestand aus 146 Artikeln.

2008 sind es immer noch 146 Artikel, welche jedoch durch Untergliederungen zu einzelnen Artikeln (Bsp. Art. 120a) erweitert worden sind. Mit Stand vom Dezember 2008 besteht das Grundgesetz aus 146 Artikeln mit 44 Untergliederungen. Schon äußerlich ist die Differenz leicht erkennbar. Aber das allein würde nicht ausreichen, das Maß an Veränderung zu beschreiben. Denn damit wären nur die Gesetze gezählt, welche den Grundgesetztext ausdrücklich geändert haben. Mindestens ebenso wichtig waren zwei andere Wege des Wandels.

Da ist zunächst die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welche das Grundgesetz von einem bloßen Text zu einem ausgelegten und angewandten Regelwerk umgeformt hat. Und es sind die Aktivitäten der diversen Gesetzgeber, welche nach dem Plan des Parlamentarischen Rates die offenen Fragen regeln sollten und vielfach geregelt haben. Eine Sonderrolle kommt dabei dem sogenannten „supranationalen Recht“ zu, dessen Rang sogar über dem Grundgesetz steht: Die

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Der Bundestag verabschiedet nach einer 16-stündigen Debatte am 7. Juli 1956 das Wehrpflichtgesetz durch namentliche Abstimmung. Die seinerzeit äußerst umstrittene Einführung von Bundeswehr und Wehrpflicht war eine der ersten „großen“ Neuerungen des Grundgesetzes.

picture alliance/dpa

Europäischen Gemeinschaften (EWG, EG und EU) haben Weichenstellungen vorgenommen, welche aus der Verfassungsordnung nicht mehr wegzudenken sind. Sie alle bewirken den Wandel des Grundgesetzes und wirken auf dessen Legitimation zurück.

Die Änderungen des Grundgesetzes selbst verliefen ungleichmäßig. Während in den 1950er und 1960er Jahren relativ regelmäßig Änderungsgesetze ergingen, trat in den 1970er und 1980er Jahren eine gewisse Beruhigung ein. Erst in der Zeit der deutschen und der zeitgleich fortschreitenden europäischen Einigung trat erneut eine Intensivierung ein. Im Schnitt erging knapp ein Änderungsgesetz pro Jahr. Jene Änderungsgesetze waren unterschiedlich ausgestaltet. Die meisten von ihnen betrafen nur eine oder wenige Verfas-

sungsbestimmungen, insbesondere Zuständigkeitsfragen. Wichtiger waren grundsätzliche Umgestaltungen, welche eine größere Zahl von Einzelregelungen änderten. Dazu zählte im Jahre 1956 die – damals äußerst umstrittene – Einführung von Bundeswehr und Wehrpflicht (16 Einzeländerungen). Bis dahin hatte das Grundgesetz nur die Kriegsdienstverweigerung, aber keine Armee und keinen Wehrdienst gekannt. Ihr folgten (1968) als zweite „große“ Neuerung die seinerzeit extrem umstrittenen Notstandsgesetze (29 Änderungen), denen in den politischen Auseinandersetzungen der damaligen Zeit hoher Symbolwert zukam: Damals gingen manche Befürworter und viele Gegner davon aus, dass die neuen Gesetze auch zur Anwendung kommen, möglicherweise gar gegen die „68er“ selbst

– was seitdem aber nie geschah. Weniger spektakulär, aber dennoch wichtig war (1969) die Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (9 Änderungen). Damit waren alle größeren Lücken geschlossen, welche der ursprünglich provisorische Charakter des Grundgesetzes gelassen hatte. Nunmehr verfügte die „alte“ Bundesrepublik über eine vollständig ausgebaute Verfassung. Deren Umbau zur gesamtdeutschen Verfassung erfolgte anlässlich der Vereinigung in zwei Stufen (1990, 1994) mit insgesamt 19 Einzeländerungen, welche zumeist inhaltlich wenig Berührungspunkte mit der deutschen Einigung aufwiesen. Die letzte große Verfassungsreform war die Föderalismusreform 2006 (25 Neuerungen). Deren Fortsetzung ist gegenwärtig geplant. Was hier detailliert aufgezählt wurde, bewirkte nicht weniger als den Übergang von der provisorischen Grundordnung des westdeutschen Staats hin zur voll ausgebauten Verfassung Gesamtdeutschlands als Mitgliedstaat eines sich einigenden Europas.

Inhaltliche Weichenstellungen

Von der Sicherung zum Ausbau der Demokratie

Inhaltlich bezogen sich die Neuerungen auf eine Vielzahl grundgesetzlicher Materien. Am Anfang stand der Ausbau des grundgesetzlichen Demokratiekonzepts. In den 1950er Jahren dominierte eine defensive Einstellung gegenüber einem Volk, dessen man sich angesichts der jüngsten Stationen deutscher Geschichte in demokratischer Hinsicht jedenfalls nicht sicher sein konnte. Zu nah war seinerzeit noch die Vergangenheit mit dem Ende der Weimarer Republik und dem Nationalsozialismus. So war das Grundgesetz anfangs eher auf Förderung der Stabilität der Staatsorgane als auf Förderung der Bürgermitwirkung angelegt (kaum Volksabstimmungen; fast keine Parlamentsauflösung; ausschließlich konstruktives Misstrauensvotum gegen den Bundeskanzler). Zudem nutzte der Gesetzgeber zur Bundestagswahl 1953 eine offen gelassene Lücke im Grundgesetz und fügte die Fünfprozentklausel in das Wahlrecht ein. Ihre Folge war das Ende mehrerer kleiner Fraktionen und Parteien und mittelbar die Herausbildung jenes relativen „closed shop“ an großen und größeren Parteien (CDU/CSU, SPD, FDP), welche das

politische Leben in der Bundesrepublik namentlich in den 1960er bis zu den beginnenden 1980er Jahren dominierten. Dagegen haben Grundgesetz und Bundesverfassungsgericht Bestrebungen eben jener großen Parteien, sich rechtliche Vorteile gegenüber kleineren Konkurrenten, freien Wählergruppen und Bürgerinitiativen zu verschaffen, ebenso verhindert wie Versuche der Bundesregierung, sich ein eigenes Regierungsfernsehen zuzulegen. Insbesondere seit den 1980er Jahren wird die demokratische Reife des Volkes zu Recht höher eingeschätzt: Volksabstimmungen – für die Bundesebene nach wie vor kontrovers diskutiert – sind auf Landes- und Gemeindeebene inzwischen überall zugelassen. Allen EU-Bürgern ist inzwischen das kommunale Wahlrecht in Deutschland garantiert; dessen Ausweitung auf die Länder scheiterte jedoch beim Bundesverfassungsgericht. Die nahezu flächendeckende Abschaffung der Fünfprozentklauseln auf Gemeindeebene ist ein weiterer Beleg. Die alte Klausel hat seit den 1980er Jahren eine Ausweitung des Parteienspektrums nicht verhindert. Ob sie zur Stabilisierung parlamentarischer Regierungen überhaupt oder in dieser Höhe geeignet oder gar notwendig ist, ist umstritten. Im Vordergrund steht gegenwärtig eher die Verhinderung des Einzugs radikaler Splittergruppen in die Volksvertretungen. Und die Bedeutung der Massenmedien für eine funktionsfähige Demokratie ist längst Gemeingut in Verfassungsrechtssprechung und Gesetzgebung – mit allerdings durchaus kontrovers diskutierten Folgerungen.

Umbau des Föderalismus

Die Länder sind älter als der Bund. Von den Alliierten nach 1945 teils neu-, teils wiederbegründet, standen sie an der Wiege der westdeutschen (Teil-)Staatlichkeit. Die Sicherung ihrer Eigenheit und Eigenständigkeit war ein zentrales Anliegen des Parlamentarischen Rates, welches sogar gegenüber Verfassungsänderungen im Kern unantastbar ausgestaltet wurde. Stand am Anfang die Eigenständigkeit der einzelnen Länder im Vordergrund, so dominierten seit den 1950er und 1960er Jahren Zentralisierungs- und Verflechtungstendenzen. Die Länder verloren immer mehr Zuständigkeiten. Im Gegenzug erhielten sie mehr Mitwirkungsrechte an Entscheidungen des Bundes und finanzielle Zuschüsse. In dem sich so entwickelnden „kooperativen Föderalismus“ verloren die einzelnen Länder – bis auf wenige große – an Bedeutung. Wichtiger wurde die Bedeutung der „Länderschiene“ insgesamt durch Mehrheitserfordernisse im

Bundesrat und die Selbstkoordination der Länderexekutiven in „Konferenzen“ (Innenminister-, Kultusminister- und andere -konferenzen). Parallel dazu wurde die Länderkammer vom „Forum der Teilstaaten“ zum „Forum der Opposition“, der Bundesstaat zum „Konkordanzföderalismus“.

Diese Entwicklung sollte durch die Föderalismusreform 2006 partiell rückgängig gemacht werden. Das Programm lautet: Mehr Eigenverantwortlichkeit und Eigenstaatlichkeit der Länder durch Stärkung ihrer Aufgaben und – noch in der Planung – ihrer Finanzen. Dadurch soll auch die Idee des Konkurrenzföderalismus gefördert werden. Ein Programm mit noch ungewissem Ausgang.

Ausbau der Grund- und Menschenrechte

Freiheit und Gleichheit waren von Anfang an zentrale Anliegen der Grundgesetzentwicklung. Im Parlamentarischen Rat hatte eher die Vorstellung dominiert, dass die Freiheit gegen den Staat geschützt werden müsste. Freiheitsrechte waren als Verbote an die öffentliche Hand formuliert, die Freiheit der Menschen zu beeinträchtigen. Das entsprach den elementaren Menschenrechtsstandards der damaligen Zeit. Politische Mitwirkungsrechte und soziale Garantien fanden sich allenfalls in Ansätzen. Hier hat die Rechtsprechung fördernd gewirkt. Verfassungsänderungen haben kaum neue Grundrechte geschaffen, am ehesten noch die Diskriminierungsverbote (Art. 3 Abs. 2 und 3 GG) eingeführt: Alte Vorrechte der Männer im Familienrecht wurden aufgehoben. Die Gleichstellung von Frauen, Behinderten und anderen benachteiligten Gruppen ist rechtlich verbindlich. Für EU-Bürger hat insbesondere die europäische Rechtsetzung zahlreiche Benachteiligungen beseitigt oder zumindest gemildert.

Doch bleibt die Bilanz insgesamt ambivalent. Verfassungsänderungen blieb es vorbehalten, einzelne Grundrechte erheblich einzuschränken: Beschränkungen des Post- und Fernmeldegeheimnisses wurden zum Zweck des Schutzes der Verfassung erleichtert; die Unverletzlichkeit der Wohnung durch Zulassung des „Großen Lausangriffes“ eingeschränkt; das Asylrecht politisch Verfolgter in weiten Teilen abgeschafft. Trotz mancher Änderungen bleibt jedenfalls auf der Textebene festzuhalten: Die Grundrechtecharta der EU und manche deutsche Landesverfassung wirken grundrechtlich moderner als der Erste Abschnitt des Grundgesetzes. Auf der Auslegungsebene sind die Unterschiede allerdings geringer. Hier wurden noch grundrechtsfreie Zonen beseitigt, indem besondere

Pflichtenverhältnisse (Schulverhältnisse, Haft u. a.) auch als grundrechtsgeprägt angesehen wurden. Gerade hier, wo Rechtsschutz wegen des extremen Machtgefälles der Beteiligten besonders notwendig ist, wurde die Bedeutung der Grundrechte erst seit den 1970er Jahren und damit relativ spät anerkannt. Des Weiteren wurde die Bedeutung der Grundrechte nicht nur für die Beziehungen zwischen Bürger und Staat anerkannt, sondern auch für die Beziehungen der Menschen untereinander fruchtbar gemacht. Ehrenschatz und Meinungsfreiheit, Privatsphäre und Pressefreiheit, Eltern- und Kinderrechte wurden und werden so neu justiert. Schließlich führt die jüngere Grundrechtsinterpretation den deutschen und den internationalen Grundrechtsschutz langsam zusammen. Wo im nationalen Recht Lücken bestehen, können diese durch europäisches oder universales Recht geschlossen werden. Auch ohne formelle Grundgesetzänderungen erscheint so der Schutz von Freiheit und Gleichheit modernisiert und den gesellschaftlichen Anforderungen gegenüber offener. Neuer und offener diskutiert werden etwa die Rechte (und deren Grenzen) von Migrantinnen, Jugendlichen, Kindern, Familien und möglicherweise bald auch der Senioren. Dass solche – wenn auch tastende und bisweilen zögernde – Modernisierung Widerstände wecken kann, liegt nahe: Wer die Grund- und Menschenrechte als Schutz gesellschaftlicher Errungenschaften und Besitzstände gegen den sozialen Wandel mobilisieren möchte, wird sich eher als Verlierer derartiger Bemühungen um eine Neuinterpretation sehen.

„Alte“ oder „neue“ Sicherheitsarchitektur?

Die in jüngster Zeit viel diskutierte Sicherheitsarchitektur des Grundgesetzes basiert auf dem Prinzip der Aufgabentrennung und -teilung mit dem Ziel einer Verhinderung unkontrollierbarer Machtzusammenballungen, wie sie aus totalitären Regimes bekannt sind. Grundsätzlich unterschieden werden zunächst Länderkompetenzen (überwiegend für die Alltagsgefahren und -kriminalität) sowie Bundesaufgaben für die Kriminalpolizei über Ländergrenzen hinweg und solche mit Auslandsbezug, namentlich die Zusammenarbeit innerhalb der EU und die Abwehr der aus dem internationalen Terrorismus resultierenden Gefahren. Insbesondere auf der Bundesebene wird weiter getrennt zwischen zivilen und militärischen Sicherheitsaufgaben: Letztere sind für den Verteidigungsfall reserviert. Getrennt sein sollen schließ-

lich in Bund und Ländern auch Polizei (für die Abwehr bevorstehender und die Aufklärung begangener Straftaten) und Nachrichtendienste (für weiter entfernte Bedrohungsszenarien und die Auslandsaufklärung). Auch wenn hier manches vielleicht etwas kleinteilig und allzu ziseliert erscheint: Das differenzierte System hat seinen guten Sinn. Die Sicherheitsorgane sind ausbalanciert, auf wechselseitige Kooperation und Koordination angelegt und moderieren sich partiell gegenseitig. Dadurch können einerseits größere Sicherheitslücken, andererseits demokratie- und grundrechtsabträgliche Machtkonzentrationen vermieden werden. Dieses System hat sich – trotz mancher Missstände im Einzelnen – grundsätzlich bewährt. Die Forderung nach einer „neuen“ Sicherheitsarchitektur geht demgegenüber von der prinzipiellen Untrennbarkeit inländischer und internationaler, kriegerischer und terroristischer Gefahren aus und will dem durch einen neuen Zuschnitt der Sicherheitsaufgaben und -befugnisse begegnen. Dazu zählt organisatorisch die Neudefinition der Aufgaben von Polizei, Nachrichtendiensten, Bundeswehr und Zivilschutz. Inhaltlich geht es um Fragen der weiteren Annäherung nachrichtendienstlicher und polizeilicher Arbeit, Einsatzmöglichkeiten für die Bundeswehr im Innern und eine weitere Zentralisierung der Sicherheitsbehörden auf Bundes- und ggf. europäischer Ebene bei gleichzeitiger Vergrößerung ihrer Distanz zum Bürger. Wie weit jene Pläne Realität annehmen werden, ist gegenwärtig kaum zu prognostizieren. Die schwierige Gratwanderung zwischen Freiheit und Sicherheit wird so jedenfalls vor neue Herausforderungen gestellt.

Zwischen Bewahrung und Modernisierung: Das Bundesverfassungsgericht

Neben verfassungsänderndem und „einfachem“ Gesetzgeber nimmt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eine zentrale Rolle für Wandel und Legitimation des Grundgesetzes ein. Es ist einerseits der Wahrer und Schützer des Grundgesetzes im demokratischen Prozess und damit über die wechselnden politischen Mehrheiten hinaus. Es ist andererseits aber auch der „Motor der Modernisierung“ der Verfassung. Obwohl sich Textpassagen der Verfassung geändert haben, wandeln sich die faktischen Problemlagen – auf welche die „tradierten“ Texte angewendet werden müssen – ständig. Fernsehen (in Deutschland seit 1953), Computer (PCs seit 1979), Internet (seit

1991), Bundeswehr (seit 1956), die Europäischen Gemeinschaften EWG, EG und EU (seit 1957), Zuwanderung (seit 1952), deutsche Einheit (seit 1990) und vieles mehr haben dem Grundgesetz unvorhergesehene, zum Teil sogar unvorhersehbare Anwendungsfälle gebracht, auf die neue Antworten gegeben werden mussten und wurden. Hier hat das Bundesverfassungsgericht durch Kaskaden größerer und kleinerer Entscheidungen dafür gesorgt, dass der alte Verfassungstext nicht einfach „alter Text“ blieb, sondern modernisiert auf aktuelle Problemlagen neue Antworten geben konnte. So blieben auch die inzwischen sechzig Jahre alten Bestimmungen relevant, und zwar nicht nur zur Bewältigung einer immer länger werdenden Vergangenheit, sondern auch sich bisweilen rasch wandelnder Gegenwart.

Dadurch erscheint die Verfassungsurkunde nicht als ein immer älter und blässer werdendes Stück Papier, sondern als „living instrument“ in völlig neuen Konstellationen. Am Anfang stand die Erschließung von Grundrechtswirkungen für vielfältigste Rechts- und Politikbereiche: Zivilrecht, Strafrecht, Sozialrecht und anderes mehr. Wo Staat und Recht waren, war immer häufiger auch das Grundgesetz – und mit ihm das Bundesverfassungsgericht. Die gestärkte Rolle brachte das Gericht bisweilen in heftige Konflikte mit Regierungen und Parlamentsmehrheiten – mit der Adenauer-Regierung unter anderem im Fernsehstreit der 1950er Jahre, später mit der sozial-liberalen Koalition bei wichtigen Reformvorhaben der 1970er Jahre. Wiederum später entstanden Kontroversen wegen angeblich zu weiter Auslegung der Meinungs- und zu enger Auslegung der Religionsfreiheit (1990er Jahre). Die jüngste Diskussion geht um den Konflikt zwischen Freiheit und Sicherheit, namentlich in Konfrontation mit zum Teil überaus sicherheitsbewussten Bundes- und Länderinnenministern (seit 2004). So unterschiedlich auch immer die Fronten verliefen und begründet wurden: Wichtige Stichworte wie „Rundfunkfreiheit“, „Parteienstaat“, „streitbare Demokratie“ und „informationelle Selbstbestimmung“ hätten ohne „Karlsruhe“ nicht die Bedeutung erlangt, die ihnen zukamen beziehungsweise noch zukommen. Und nicht nur das: Zugleich stand mit dem Gericht stets eine neutrale Instanz zur Verfügung, welche gleichsam über den Parteien jene Mittler- und Schiedsrichterrolle einnehmen konnte, die seit 1949 den Verfassungsvätern (und -müttern) nicht mehr zukommen kann. Inzwischen ist man sich einig, dass ein „Zurück zu den Anfängen“ des Grundgesetzes, den Intentionen, Motiven und Texten von 1949 und insbesondere auch

den durch sie gespeisten Auslegungsmethoden der damaligen Zeit heute nicht mehr möglich ist.

Was (nach wie vor) relevant ist, ist Legitimationsbedürftig. Je weiter sich die Auslegung des Grundgesetzes von seinen ursprünglichen Formeln und Intentionen entfernt, desto stärker beziehen sich die Legitimationsanforderungen auch auf sie. Diese Leistung kann durch das Bundesverfassungsgericht allein immer schwerer wahrgenommen werden. Denn es hat zur Begründung seiner neuen Auslegungen nur den alten Verfassungstext und seine eigene Rechtsprechungstradition. Letztere stellt aber ihrerseits die Legitimationsfrage. Denn der Auslegungswandel ist zugleich Rechtswandel, über den kein Volk und keine Volksvertretung je entschieden haben. Dies wirft nicht zuletzt Demokratieprobleme auf. Hier bleibt die Rolle des Gerichts bei Wandel und Legitimation des Grundgesetzes immer ambivalent. Das Gericht ist gewiss eine Instanz, welche das Grundgesetz auch für den Normalbürger mobilisierbar macht, wenn er sich in seinen Rechten verletzt fühlt. Es bringt Volk und Verfassung näher zusammen. Doch können seine Urteile – wie alle Gerichtsurteile – immer höchstens einer Seite Recht geben, der anderen hingegen nicht. Hier wird, wer auf der Seite der Sieger steht, die Legitimation des Urteils und des Gerichts bejahen; wer auf der Verliererseite steht, sie eher kritisieren und ablehnen. Mit ihren Urteilen kann auch die urteilende Instanz selbst in die öffentliche Diskussion geraten. Hier können Glanz und Elend nahe beieinander liegen. Das Grundgesetz verrechtlicht Teile des politischen Prozesses. Wo nämlich Rechtsstreitigkeiten aus politischen Auseinandersetzungen erwachsen und ihre Folgen im politischen Prozess bewältigt werden müssen, können auch die Entscheidung und das auf sich gerichtete Verfahren nicht völlig unpolitisch sein. So gerät das Bundesverfassungsgericht bei der Verfassungsauslegung notwendig in den Sog des Politischen.

Das Gericht hat seinen Platz im politischen Prozess. Aber es ist ein Platz zwischen den Stühlen. Je stärker es sich auf seine Rolle als Hüter der Regeln der Demokratie, insbesondere im Umgang von Mehrheiten mit Minderheiten konzentriert, desto höher werden seine Akzeptanzchancen sein. Juristisch folgen diese aus der Richtigkeit seiner Entscheidungen und Begründungen. Politisch jedoch darf sich der Hüter der

Regeln nicht zum Mitspieler machen lassen. Die richtige Balance zu finden, ist eine stets neue und schwierige Aufgabe. Hier kann das Gericht nicht nur die eigene Legitimation, sondern auch diejenige des Grundgesetzes stärken und schwächen. Das Bundesverfassungsgericht hat manche Höhen und Tiefen erlebt, viel Zuspruch, aber auch – berechnete und unberechnete – Kritik erfahren. Doch ist dies kein Indiz der Schwäche des Grundgesetzes oder des Gerichts, sondern Zeichen lebendiger Rechts- und politischer Kultur. Sie hat sich bislang als hinreichend stark und tragfähig erwiesen, um auch im Einzelfall schwerwiegende Konfrontationslagen auszugleichen, ohne umgekehrt eine allgemeine Harmonie vorzutäuschen oder Konflikte einfach zu ignorieren.

Das offene Grundgesetz: Europäisierung und Globalisierung

Es begann mit einer ganz unscheinbaren Verfassungsnorm: „Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen“ (Art. 24 Abs. 1 GG). Dadurch sollte der Friede zwischen den Staaten durch neuartige Organisations- und Kooperationsformen gestärkt werden. Dies war im Jahre 1949 auch bitter nötig. Daraus entstand Großes. Was 1953 zwischen sechs Staaten mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) begann, setzte sich 1957 mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) fort. Aus deren Fusion zur Europäischen Gemeinschaft (EG), die sich in der Folgezeit nach Nord-, Südwest-, Südost- und Mitteleuropa erweiterte, ist inzwischen die Europäische Union (EU) mit insgesamt 27 Mitgliedstaaten entstanden. Deren Siegeszug bei der Sicherung des Friedens auf dem früher so unfriedlichen Kontinent, bei der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes und der Stabilisierung von Freiheit und Demokratie braucht nicht noch einmal nachgezeichnet zu werden. Hier soll nur deren Rückwirkung auf Wandel und Legitimation des Grundgesetzes angedeutet werden.

Gemeinschaftsrecht geht dem Recht der Mitgliedstaaten vor

Europäische Einigung heißt nicht zuletzt Harmonisierung des Wirtschaftsraums, Abschaffung von Diskriminierungen, Herstellung von Freizügigkeit und eine gemeinsame Außenwirtschaftspolitik. All dies bedingt ein gewisses Maß an einheitlichem Recht. Dieses Recht

wird von den europäischen Instanzen gesetzt und kann – soll es einheitlich gelten und angewandt werden – nicht von den unterschiedlichen Rechtsordnungen der immer zahlreicher werdenden Mitgliedstaaten abhängen. Daraus hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg schon frühzeitig geschlossen: Das Gemeinschaftsrecht geht dem Recht der Mitgliedstaaten vor – und zwar auch ihren Verfassungen. Für das Grundgesetz hat das Bundesverfassungsgericht lange gezögert, sich dieser Auffassung anzuschließen, und es hat dies immer nur unter Betonung gewisser Grenzen getan. Inzwischen ist der früher heftige Streit zu einem praktischen Ausgleich gelangt. Seitdem ist das Grundgesetz nicht mehr die höchste Norm in Deutschland. Das heißt letztlich auch, dass nicht mehr alle öffentliche Gewalt, die in Deutschland ausgeübt wird, an das Grundgesetz gebunden ist. Europäische Rechtsnormen unterliegen ausschließlich den Normen des Europarechts. Was am Anfang nur spezielle Materien des Wirtschafts- und Atomrechts betraf, reicht inzwischen in zahlreiche Lebensbereiche hinein. Arbeits- und Sozialrecht, Währungs- sowie Steuerrecht, Binnenwanderung in der Gemeinschaft, Reiserecht, Migration und Integration von Ausländern, Vertrags- und Haftungsrecht – es gibt immer weniger gemeinschaftsrechtsfreie Bereiche. Inzwischen sind auch die Zweifel gewachsen, ob es sich bei der EU noch um eine „zwischenstaatliche Einrichtung“ handelt. Dem steht die These entgegen, wonach Europa selbst auf dem Weg zum „Staat“ ist. Nimmt man das europäische Mehrebenensystem ernst, so wird die Länder- und Bundesebene um ein gemeinsames europäisches Stockwerk aufgestockt. Als solches ist „Europa“ auch seinem alten Grundgesetzartikel entwachsen, stattdessen sieht das Art. 23 Abs. 1 GG seit 1992 vor: „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.“ Das sind große Aufgaben – umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass andere Mitgliedstaaten europapolitische Ziele aufweisen, die näher an ihren eigenen Verfassungen liegen.

Europarecht und Grundgesetz

Seitdem wirkt das Europarecht gleichsam gegenläufig auf Legitimation und Wandel des Grundgesetzes ein. Einer-

seits ist die Bundesrepublik berechtigt und verpflichtet, die genannten Ziele in Europa zu verwirklichen. Da dies durch einen Staat allein nicht möglich ist, muss sie dies gemeinsam mit anderen auf dem Wege des Kompromisses versuchen. Eben deshalb spricht das Grundgesetz auch von einem „im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz“; und ganz Ähnliches muss auch für die anderen genannten Grundsätze angenommen werden. Es darf eben nicht geschehen, dass Demokratie, Rechts- oder Sozialstaatlichkeit aufhört, sobald „Brüssel“ zuständig wird. Hier wurden gerade aus Deutschland früher viele Beschwerden erhoben: Zunächst schien eher der Grundrechtsschutz defizitär; hier sind inzwischen durch neue Regelungen in den Verträgen und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zahlreiche Lücken geschlossen worden. Dann wurde und wird ein sozialstaatliches Defizit gerügt: Sozialpolitik und Arbeitsrecht sind allenfalls in Randbereichen Aufgaben der Gemeinschaft. Doch gibt es zahlreiche Fälle, in denen europäisches (Wirtschafts-)Recht und nationales Arbeits- oder Sozialrecht kollidieren können. Dann geht nach den allgemeinen Grundsätzen das Europarecht vor. Arbeits- und Sozialstandards drohen auf der Strecke zu bleiben; namentlich wenn die Rechtsprechung von neoliberalen Gedanken geprägt wird. Hier sind noch viele Defizite zu bemerken, ein Ausgleich ist noch nicht überall gefunden. Das gilt auch hinsichtlich des viel beklagten Demokratiedefizits der EU. Die Gemeinschaft, ihre Organe und Prozeduren waren da, bevor das direkt gewählte Europäische Parlament etabliert war. Dieses musste sich seine Rechte mühsam erkämpfen. Und selbst wenn der Lissabonner Vertrag in Kraft treten sollte, kann das Parlament europäische Rechtsnormen verhindern, aber nicht selbstständig in Kraft setzen. Es hat dann etwa so viel Rechte wie der Deutsche Reichstag bis 1918, also vor (!) der Einführung der demokratischen Republik. Und das wäre schon ein bedeutsamer Fortschritt gegenüber dem gegenwärtigen Zustand. Für die Zukunft bleiben also zahlreiche und wichtige Aufgaben.

Andererseits hat die Bundesrepublik das vorrangige europäische Recht umzusetzen und anzuwenden. Nur soweit dabei eigene Gestaltungsfreiräume bleiben, kann und darf sie den Vorgaben des Grundgesetzes folgen. Im Übrigen gilt: Auch wo Grundgesetz oder deutsche Gesetze entgegenstehen, muss Europarecht umgesetzt werden. Dieses ist zwar nicht selbst in der Lage, deutsches Recht zu ändern; doch erscheint dieses im Kontext des vorgehenden Europa-

rechts jedenfalls in einem gewandelten Zusammenhang. Die Bundesrepublik und ihr Recht sind „offener“ und internationaler geworden. Das ist gewiss ein Vorteil. Auch deutsche Gesetzgebung und Rechtswissenschaft haben inzwischen gelernt, ausländische Vorbilder zur Kenntnis zu nehmen und von ihnen zu profitieren. Weiter ist das deutsche Recht „liberaler“, wettbewerbsorientierter und weniger – so eine viel gebrauchte Redewendung – „sozialdemokratischer“ geworden als die alte „Deutschland-AG“. Und sie ist „privatisierter“, genauer: privatwirtschaftlicher geworden; der Staat ist weitgehend auf sein „Kerngeschäft“ reduziert. Öffentliche Unternehmen und Daseinsvorsorge sind – unabhängig davon, ob sie zuvor vom Staat mehr oder weniger erfolgreich betrieben worden sind – unter dem Druck des Europarechts in private Hände gegeben worden. Da aber der Zweck weitgehend unverändert bleiben sollte, gilt nun ein außerordentlich kompliziertes Recht der „Regulierung“, welches die alten Zwecke auch dann sichern soll, wenn Private nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen wirtschaften. Das alles war im Grundgesetz nicht zwingend so angelegt, ist aber regelmäßig mit ihm auch nicht völlig unvereinbar. Und nicht alle der genannten Prozesse sind völlig

irreversibel. Doch steht gleichfalls fest: Eine Gemeinschaft mit 27 Mitgliedern, deren Organisationen und Verfahren auf diese Zahl überhaupt nicht ausgerichtet sind, büßt ihre Handlungs- und Reformfähigkeit immer stärker ein. Hier liegen Wohltat und Plage nahe beieinander. Solange Europa ein Erfolgsmodell bleibt, kann es die Legitimation des Grundgesetzes stärken. Wenn hingegen die Menschen den Wert der europäischen Einigung nicht mehr einsehen, gefährdet dies nicht nur die Legitimation der Gemeinschaft, sondern immer mehr auch diejenige der Verfassungen seiner Mitgliedstaaten – also auch das Grundgesetz. Es spricht viel dafür, dass Europa vor einer seiner wichtigsten Herausforderungen steht.

Dieser Prozess wirkt schon jetzt auf das Grundgesetz zurück. Die Abgeordneten im Bundestag müssen das Europarecht umsetzen, ob es ihnen gefällt oder nicht, ob es ihrem Parteiprogramm entspricht oder widerspricht. Es sind inzwischen 50 Prozent aller Gesetze, die so verabschiedet werden. Dazu kommen noch die Mitwirkungsansprüche des Bundesrates, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Detailverliebtheit der Exekutiven. Der eigene politische Gestaltungsspielraum ist bisweilen mit bloßem Auge kaum noch erkennbar. Demokratiedefizite entstehen so nicht nur auf der Gemeinschaftsebene, sondern auch in Berlin. Und die deutschen Gerichte sind nicht mehr überall die höchsten Instanzen, es gibt in Europa höhere. Das muss nicht unbedingt ein Nachteil sein. In Einzelfällen konnten so auch deutsche Fehlentwicklungen korrigiert werden. Die Distanz zwischen den Regierenden und den Regierten wird in Europa größer. Dies schafft neue Chancen und stellt – natürlich – neue Fragen.

als Alternative zum Grundgesetz geplant war, sich aber inhaltlich von diesem eher in Marginalien unterschied. Welche bessere Bestätigung könnte es für eine Verfassung geben, die – in den Ruinen der Nachkriegszeit entstanden – den wirtschaftlichen, politischen und demokratischen Wiederaufbau, die deutsche Einigung und die europäische Integration mitgestaltet und überstanden hat und immer noch den Anspruch erheben kann, für die Zukunft gestaltend zu wirken. Gewiss hat es auch Fehlentwicklungen gegeben. Und jene Leistungen sind keineswegs allein dem Grundgesetz zuzuschreiben. Sie sind mindestens ebenso Folgen einer glückhaften, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und einer politischen Kultur, denen existenzielle Grundkonflikte bislang erspart geblieben sind. Insgesamt sind zumindest wichtige Voraussetzungen gelegt, um auf seiner Grundlage auch die Konflikte der Zukunft angehen zu können: Globalisierung, Migration, Multikulturalität, demographischer Wandel. Ob und wie diese Herausforderungen gemeistert werden, hängt gewiss nicht allein vom Grundgesetz ab. Doch stellt dieses politische Formen bereit, in denen diese Herausforderungen immerhin gemeistert werden können. Es gilt auch hier, sie durch kluge Politik zu ersetzen. Diese kann allerdings keine Verfassung – und sei sie noch so gut – ersetzen.

Am Ende stehen viele Antworten und manche Fragen. Die Verfassung der USA gilt seit über 200 Jahren. Ihr ursprünglicher Text umfasste knapp neun Druckseiten, lässt also vieles offen, ist aber auch erst 27mal ergänzt worden. Eine erstaunliche Stabilität, welche dazu geführt hat, dass der maßgebliche politische Wandel von der Rechtsprechung vorgenommen wurde. Das Grundgesetz ist diesen Weg nicht gegangen. Es war schon zu Beginn deutlich länger (27 Druckseiten), regelt also auch viel mehr Einzelheiten und ist viel häufiger geändert worden. Dies geschah jeweils durch Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat. So soll das Grundgesetz einerseits den politischen Grundkonsens bewahren, andererseits diesem gegenüber auch offen sein, um die Notwendigkeiten politischer Stabilität und friedlichen Wandels zu vereinen. Das ist ein anderer Weg als derjenige der amerikanischen Verfassung. Beide haben ihre Vorzüge und ihre Nachteile. Aber für beide gilt: Nur was sich ändert, kann bleiben; und nur was bleibt, kann sich ändern ...



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Christoph Gusy, Studium an der Ruhr-Universität Bochum 1973-1977; Erstes Juristisches Staatsexamen 1977; Promotion in Bochum 1979; 1983 Habilitation an der Fern-Universität Hagen; 1984 Zweites Juristisches Staatsexamen; nach mehreren Lehrstuhlvertretungen Berufungen an die Universität Mainz (1988), Halle/Saale (1992), Bielefeld (1993). Universitätsprofessor in Bielefeld seit 1993; Direktor am Institut für Umweltrecht 1994; Dekan der Fakultät für Rechtswissenschaft (1995-1997); Prorektor für Finanz- und Personalangelegenheiten (1998-2005); stellvertretender Vorsitzender am Justizprüfungsamt Hamm (1998-2003); Vertreter des Rektors (2001-2003); Gastprofessor an der Universität Paris I (Panthéon-Sorbonne) (1998) und an der Université Robert Schuman, Straßburg (2000/2004).

Hat sich das Grundgesetz bewährt?

Das Grundgesetz hat seine nachträgliche Legitimation bislang eindrucksvoll bestätigt. Der in den 1980er Jahren ausgerufene „Verfassungspatriotismus“ war wohl allzu sehr der damaligen deutschen Teilung geschuldet und ein allzu offensichtlicher Ersatz für politische Einheitssymbole. Doch es bleibt festzuhalten, dass der Beitritt der neuen Länder zur Bundesrepublik nicht nur ein Beitritt zur westdeutschen Wirtschafts- und Sozialordnung war. Er war auch ein Beitritt zum westdeutschen Rechtssystem, das wesentlich vom Grundgesetz geprägt war und ist. Als die Deutsche Demokratische Republik zusammengebrochen war, beriet dort ein Runder Tisch über Verfassungsfragen. Heraus kam ein Entwurf, der zwar

Machtfaktor Klugheit

Michael Reissenberger

Das Bundesverfassungsgericht ist immerhin die „wichtigste politische Innovation der Bundesrepublik Deutschland“ (P. Graf Kielmannsegg) und gilt trotzdem manchen Stimmen zufolge als Gegenregierung. Doch spielte und spielt es in Wirklichkeit vielmehr die Rolle eines Gegengewichts zur Exekutive und nimmt die Funktionen eines „Schiedsrichters“, oftmals die eines Mediators ein. Als kluger „Mitregent“ ist das Bundesverfassungsgericht eine wichtige Instanz, die Blockaden zwischen Regierung und Opposition beseitigt. So müssen immer wieder Versäumnisse der Politik, jahrzehntelanges Aussitzen des Gesetzgebers von Problemen durch Richterspruch auf Verfassungsstandard gebracht werden. Der Essay von Michael Reissenberger zeigt beispielhaft die machtbegrenzende und korrigierende Funktion des Bundesverfassungsgerichts, das seiner Rolle als „Hüter der Verfassung“ gerecht wird und den Standards des Grundgesetzes zu Geltung und darüber hinaus zu Akzeptanz verhilft. |

Staatsklugheit und Machtbegrenzung

Seit Jahrzehnten ist es ein Staatsschauspiel für Kameras, wenn die Verfassungsrichter in roten Roben mal wieder ein Urteil zu Anti-Terrorgesetzen, zu Armeeeinsätzen in Kriegsgebieten, zu milliardenschwerem Steuerstreit oder dem Grundrecht von Kindern auf verantwortliche Eltern verkünden. Wenn die Republik mal wieder die Luft anhält und oft genug sich hinterher alle Prozessbeteiligten zum Sieger erklären. Wie soll man diesen Karlsruher „Zauber“ nennen? Vielleicht Staatsklugheit? Und wie stellen die jeweils acht Richter der beiden Gerichtssenate solche Staatsklugheit her?

Am 27. Februar 2008 etwa war die Situation wieder da: Der spektakuläre Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Schutz von Computerdaten beherrschte tagelang die politische Debatte. Das Gericht hatte nicht nur das nordrhein-westfälische Landesgesetz zur Online-Durchsuchung durch den Verfassungsschutz mit markanten Sätzen für verfassungswidrig und nichtig erklärt, es hatte ganz nebenbei das Grundgesetz „kalben“ lassen und ein neues Grundrecht formuliert mit dem rechtstechnisch dürren Begriff eines „Grundrechts auf Gewährleistung der

Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“: das Computergrundrecht.

Karlsruher „Zauber“

Wieder geschah das kleine Wunder – fast alle politischen Akteure zeigten sich zufrieden mit der Entscheidung der Hohen Richter:

- Die Sicherheitspolitiker, weil die Ausforschung von Zielpersonen mit Online-Durchsuchungen unter strengen Voraussetzungen vom Bundesverfassungsgericht erlaubt wurde, sofern ein entsprechendes Schutzkonzept den „Kernbereich privater Lebensgestaltung“ respektiert.
- Die Datenschutzfraktion in Politik und Gesellschaft aber jubelte trotz (eingeschränkt) erlaubter Trojanerangriffe von Sicherheitsbehörden über das freihändig formulierte neue Computergrundrecht, das den Zugriff auf hochsensible Daten im privaten Computer, aber auch in Mobiltelefonen oder elektronischen Terminkalendern künftig nicht nur dem Staat, sondern auch privaten Datensammelstellen unmöglich machen oder zumindest erschweren soll.
- „Ein neues Grundrecht auf der Höhe der Zeit“, „Ein Meilenstein in der juristischen Bewältigung der Herausforderung der technisch-wissenschaftlichen Moderne“, im „Kampf um Troja (...)“, eine juristische und gesellschaftspolitische Sensation“, „ein Schritt von historischer Dimension“ – gleich ob man die Wochenzeitschrift Spiegel, die FAZ oder Süddeutsche las: alle schrieben begeistert wie verzaubert über die neueste Rechtschöpfung.

Klug durch Vielfalt

Traditionell steckt ja immer noch in den Köpfen von Bürgern, Politikern und Medienleuten die Vorstellung, die der erste Präsident des Gerichts, Hermann Höpker-Aschoff, beim Festakt zur Eröffnung des Bundesverfassungsgerichts mit der Anleihe an ein mittelalterliches Bild so umschrieb: „Wir Richter des Bundesverfassungsgerichts sind ‚Knechte des Rechts‘ und dem Gesetze gehorsam schuldig; wir dürfen nicht der Versuchung erliegen, unsere politischen Erwägungen an die Stelle der Erwägungen des Gesetzgebers zu

setzen, wir dürfen nicht der Versuchung erliegen, selbst den Gesetzgeber spielen zu wollen. Wir haben nur darüber zu wachen, dass die Normen des Grundgesetzes auch vom Gesetzgeber eingehalten werden (...).“

Der kürzlich ausgeschiedene Verfassungsrichter Wolfgang Hoffmann-Riem ergänzt aber: „In dieser pathetischen Sprache kann man allenfalls sagen ‚Diener des Rechts‘, aber muss hinzufügen ‚Diener und Gestalter des Rechts‘ und damit in der Rolle des Verfassungsrichters auch ein wenig Inhaber einer Definitionsherrschaft darüber, was das im Text einer Norm ja nicht genau ausformulierte Verfassungsrecht wirklich meint. Also das ist keine Knechtschaft, sondern eine sehr aktiv gestaltende Funktion.“

Und der ehemalige Vizepräsident des Gerichts, Winfried Hassemer, präzisiert wiederum: „Das Gesetz spricht nicht, es ist stumm, es wird durch uns erst zur Sprache erweckt. Und ob es am Ende das Gesetz ist, das gesprochen hat, oder ob wir das sind, ist ja dann auch noch einmal eine andere Frage. Aber ich meine schon, dass etwas daran ist, auch zum Nachdenken, wenn man sagt: Wir legen das Gesetz aus und das Gesetz hat auch ein Stück Verantwortung für das, was wir machen.“ Klingt der Nachsatz schon fast frivol, weist er doch klar auf die Verantwortung des Richters für die Rechtsordnung hin, die man sich im Ideal rational, logisch widerspruchsfrei, berechenbar denken soll.

Die Rechtsprechung funktioniert aber nicht wie ein Automat: Problem rein, Lösung raus. Viele Gesetze – und ganz gewiss auch der sehr karge Text des Grundgesetzes – räumen Richtern Spielräume bei der Entscheidungsfindung ein. Etwa bei der bloßen Vorgabe von Zielen und Aufgaben, ohne zugleich Maßnahmen bzw. ein Lösungsangebot vorzugeben. Bei solcher Offenheit der Rechtsprogramme trägt der immer wehende Zeitgeist, die persönliche Überzeugung der Richter zur Rechtspraxis bei, und damit auch die Auswahl der Richter.

Der federführende Richter beim zitierten Online-Durchsuchungs-Urteil, Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem, betont, dass unter anderem eine der Voraussetzungen für kluge Entscheidungen des Gerichts die richtige personelle Zusammenstellung ist. Das Wahlverfahren für die Richter sichere die Grundidee,

Das Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht ist das oberste Verfassungsgericht in der Bundesrepublik Deutschland und ein allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes. Zuständigkeit, Zusammensetzung und Verfahren sind in den Grundgesetzartikeln 93, 94, 98, 99 und 100 sowie im Bundesverfassungsgerichtsgesetz geregelt. Das Bundesverfassungsgericht besteht aus zwei Senaten mit je acht Richtern. Den Vorsitz des Ersten Senats führt der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, den des Zweiten Senats sein Stellvertreter. Ein Senat ist beschlussfähig, wenn mindestens sechs Mitglieder anwesend sind. Er entscheidet mit Mehrheit. Abweichende Meinungen können seit 1971 in Sondervoten kundgetan werden. Die Verfassungsrichter jedes Senats werden je zur Hälfte von einem hierzu nach Regeln der Verhältniswahl gebildeten zwölfköpfigen Wahlmännerausschuss des Deutschen Bundestages mit mindestens acht von zwölf Stimmen und vom Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit der Bundesratsstimmen gewählt. Der Präsident des Verfassungsgerichts und sein Stellvertreter werden vom Bundestag und Bundesrat im Wechsel gewählt. Die Ernennung der Gewählten erfolgt durch den Bundespräsidenten. Die Amtszeit dauert zwölf Jahre, längstens bis zur Altersgrenze von 68 Lebensjahren. Die Wahl der Verfassungsrichter erfordert ein hohes Maß an Koordination von Bundestag und Bundesrat sowie Regierung und Opposition. Sie setzt faktisch eine Koalition zwischen den Regierungsparteien und der stärksten Oppositionspartei voraus und gibt dem Parteienproporz Raum.

(nach: Manfred G. Schmidt: Wörterbuch zur Politik. 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart 2004, S. 119 ff.)

die beiden achtköpfigen Senate mit Persönlichkeiten sehr unterschiedlicher gesellschaftspolitischer Grundhaltung und aus möglichst verschiedenartigen Berufsfeldern zu besetzen. Dies führe in den Beratungen zu einer annähernden Widerspiegelung der verschiedenen Interessen und Erfahrungen der Gesellschaft. In der Offenheit für neue Einsichten zeige sich das Selbstverständnis der Richter, als Mitglieder ei-

nes Kollegialorgans möglichst einmütig zu entscheiden. Hier werde Kreativität frei, entwickle sich eine Art Qualitätssicherungssystem. Diese Entscheidungsfaktoren fänden sich allerdings in keinem Lehrbuch des Verfassungsrechts.

Gehe es etwa um das Anliegen des Menschen, in seiner Privatheit geschützt zu sein, müsse man ein altmodisches Ziel der Grundgesetzschöpfer gegen moderne Zumutungen sichern. Wie nun die acht Richter die Realität, die verschiedenen Facetten der politischen, ökonomischen, technischen, sozialen und rechtlichen Probleme erfassen und bewerten, wie sie sich gegenseitig mit Argumenten fordern, wie sie auch erklärtermaßen voneinander lernen – all das schafft nach Hoffmann-Riems Überzeugung „eine Qualität der Problemlösung, die dem entspricht, was die Verfassung wollte in ihren Vorgaben“.

Rechtsprechungslinien

Zu den informellen Klugheitsregeln des Gerichts gehört auch das Bemühen, aktuelle Urteile möglichst einzubetten in ein Umfeld früherer Entscheidungsmuster. Das zeigt sich etwa am Urteil zum Großen Lauschangriff vom 3. März 2004, das überbordendem Sicherheitsdenken das Veto des Gerichts entgegensetzte. Dieses Urteil kann als Meilenstein auf dem Weg zum jüngsten Computergrundrecht gelten. Der entscheidende Satz lautet: „Das sich einstellende Gefühl eines Überwachtwerdens kann zu Einschüchterungseffekten und in der Folge zu Beeinträchtigungen bei der Ausübung von Grundrechten führen. Hierdurch sind nicht nur die individuellen Entfaltungschancen einzelner betroffen, sondern auch das gemeine Wohl, weil die Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbestimmung einer auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger gegründeten freiheitlichen, demokratischen Ordnung ist.“ Diesen Satz findet man nämlich ganz ähnlich im Volkszählungsurteil aus dem Jahre 1983. Damals formulierte das Gericht das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung: das Gefühl der Überwachung erzeuge ängstliche Staatsbürger, die sich nicht mehr trauen, ihre Grundrechte wahrzunehmen. Demokratie brauche unerschrockene Bürger. Solche lang gezogenen Rechtsprechungslinien machen die Rechtsprechung berechenbarer und entschärfen mögliche Kritik der „Prozessverlierer“.

Als aus Berlin und den Landeshauptstädten – in Reaktion auf die terroristischen Anschläge vom 11. September in Amerika – immer neue Gesetze ka-

men, die den Handlungsbereich der Strafverfolger ausweiteten, konnten ihnen Kenner der Materie ihre Verfassungswidrigkeit oft schon von weitem ansehen. Und so konterte das Bundesverfassungsgericht regelmäßig mit Urteilen, die mit einem kleinen „Ja“ und einem großen „Aber“ den Überwachungs- und Datensammelwünschen des Staates Grenzen setzen:

■ 23. Mai 2006: Die Rasterfahndung nach dem nordrhein-westfälischen Polizeigesetz ist verfassungswidrig. Eine massenhafte Datenermittlung ist nur erlaubt bei einer konkreten Gefahr für hochrangige Rechtsgüter. Eine allgemeine Gefahrenlage wie nach dem 11. September 2001 reicht dazu nicht aus.

■ 12. Juli 2007: Die automatische Kontenabfrage zur Förderung der Steuerehrlichkeit und der Bekämpfung von Sozialbetrug ist nur erlaubt, wenn „konkrete Verdachtsmomente“ gegen den Inhaber des Kontos vorliegen.

■ 27. Februar 2008: Das Bundesverfassungsgericht setzt hohe Hürden für die Online-Durchsuchung von Computern. So nebenbei wurde dabei ein neues Grundrecht geboren: Das Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und der Integrität informationstechnischer Systeme – inzwischen als Computergrundrecht in aller Munde.

■ 11. März 2008: Die Massenkontrolle von Autokennzeichen verletzt den Datenschutz. Selbst Polizeiverbände reagieren mit Zustimmung auf die Beschränkung der automatisierten Kfz-Kennzeichenerfassung.

Verfassungsrecht als Streitgeschichte

Das heißt nicht, dass Politik und Gesellschaft nicht immer wieder mal aufmucken können gegen die Macht der acht Richter. Man kann, jenseits von staatsrechtlichen Kategorien, das deutsche Verfassungsrecht in manchem Aspekt auch als eine Streitgeschichte zwischen Bonn/Berlin und Karlsruhe beschreiben. Dazu muss man gar nicht die uralten Streitgeschichten zur Wehrverfassung, zum Abtreibungsparagrafen § 218 oder der Kriegsdienstverweigerung per Postkarte bemühen.

Vor acht Jahren, am 19. Januar 1999, rührte der spektakuläre Karlsruher Beschluss zur Entlastung der Familien die Bundeshaushälter auf, manche rührte auch fast der Schlag: 25 Milliarden Familienentlastung pro Jahr im Namen

der Steuergerechtigkeit. So berechneten Karlsruher Insider die beabsichtigte Wirkung des Richterspruchs mit der heute noch immer aktuellen Botschaft: Der Sozial- und Steuerstaat wächst zu Lasten der Familien immer weiter in die Verfassungswidrigkeit hinein. Als „Schutzengel der Familien“ bezeichnete denn auch ein Kommentator das Bundesverfassungsgericht, andere beschuldigten es geradezu der Amtsanmaßung; und das Finanzministerium machte sich sogleich daran, das Entlastungsvolumen herunterzurechnen.

Karlsruher Langzeitpolitik

Karlsruhe machte hier Langzeitpolitik gegen die Kurzatmigkeit der jeweiligen Gesetzesmacher im Bund, die die zahlenmäßige Wählerminderheit aktiver Eltern mit Kindern im Steuerrecht und im Beitragsrecht der Sozialversicherungen regelmäßig benachteiligen. Schon seit langem waren die Parteien gewarnt. Der große Karlsruher „Richterfürst“ Wolfgang Zeidler, damals im Purpur des Verfassungsgerichtspräsidenten, hatte es schon 1984 drastisch formuliert: „In jedem Wolfsrudel gilt selbstverständlich die Instinktregel, dass die Aufzucht des Nachwuchses vorrangige Aufgabe für alle ist. Unser hoch organisiertes Staatswesen verfügt nicht einmal über den Verstand eines Wolfsrudels.“

Er erzürnte sich über die Unbekümmertheit, mit der die Tragweite mancher Gerichtsentscheidungen zum Familienlastenausgleich schon damals vom Politikgeschehen nicht zur Kenntnis genommen wurde. „Sie sehen einfach nicht“, meinte er, „dass sie mit Sicherheit ins offene Messer laufen werden.“ So müssen immer wieder Versäumnisse der Politik, jahrzehntelanges Aussitzen des Gesetzgebers von Problemen durch Richterspruch auf Verfassungsstandard gebracht werden. Der Dauerbrenner Erbschafts- und Vermögensteuer, bei dem Heerscharen von Lobbyisten das Parlament belagern, sind weitere Beispiele für solche „Aufräumarbeiten“. Das Gericht forderte immer wieder mit neuen Urteilen Steuergleichheit für alle Erben. Das eigene schlechte Gewissen hält in solchen Fällen die Kritik der Politiker klein.

Seltene Ungehorsamsparen

Wenn sich allerdings das Gericht ungeschickt vergreift, sich allzu keck an populären Streitthemen versucht, dann setzt es auch schon mal öffentlich Hiebe.

Unvergessen etwa die Aufregung über den „Soldaten-Mörder-Beschluss“, der

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

ein pazifistisches Zitat von Kurt Tucholsky straffrei stellte, unvorhersehbar der Entrüstungsturm über den sogenannten „Kruzifix-Beschluss“, der auf Verlangen konfessionsloser Eltern einen bayerischen Schullektor zum Abhängen dieses christlichen Glaubenssymbols zwang. Dies führte zeitweise geradezu zu einer Aufkündigung des Verfassungsgesetzes durch Politik und Parteien. Selbst konservative Politiker mit und ohne Staatsamt leisteten sich den Sprachgestus der Revolte, wenn sie höhere Werte wie Soldatenehre oder christliches Bekenntnis meinten verteidigen zu müssen gegen garantierte Meinungsfreiheit im bürgerlichen Verfassungsstaat. „Gegen den puren Unsinn und Übermut auch der höchsten Gerichte ist Widerstand geboten.“ So ließ sich der frühere bayerische Kultusminister Hans Maier im August 1995 hinreißen. Solche Grenzüberschreitungen gab es danach nicht mehr. Der Schrecken, den das Gericht damals erfasste, ist verblasst.

International exportierte Rechtskultur

Das Verfassungsgericht und das von ihm interpretierte Grundgesetz steht heute wieder in höchstem – im Übrigen auch internationalem – Ansehen: die deutsche Verfassung und die dazugehörige Gerichtspraxis wurde und wird von vielen Verfassungsgerichten in und außerhalb Europas sehr genau studiert.

Als entscheidenden Punkt nennt hier der frühere Verfassungsrichter Dieter Grimm, ein deutscher Jurist mit Weltgeltung, dass ja all die Länder, die in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts sich neue Verfassungen gegeben haben, dies nach leidvollen und teilweise langen Erfahrungen mit Diktaturen oder totalitären Regimes aller Art getan haben: „Militärdiktaturen, kommunistische Diktaturen, rassistische Diktaturen, alle wollten aus diesem Zustand übergehen zu Rechtsstaatlichkeit, zu Demokratie, zu Verfassung. Viele haben keine verfassungsrechtliche

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe.
picture alliance/dpa

deutsche Verfassungsrechtsprechung kennen gelernt und als wohlütig empfunden und viel davon ist einfach auf diese Weise übergegangen in die Verfassungen und in die Rechtsprechung dieser Länder.“

Im sechzigsten Jahr des Grundgesetzes gibt es in Deutschland kaum noch einen, der sich heute noch über die Rolle des Verfassungsgerichts im politischen System der Bundesrepublik wundert oder erregt wie der erste Justizminister der jungen Bundesrepublik Thomas Dehler, der die rhetorische Frage stellte, wer die „Wächter der Verfassung“ bewacht.

Diese heute unangefochtene Autorität des Verfassungsgerichts bezeichnet der kürzlich pensionierte Udo Steiner als Teil einer ganz ungewöhnlichen Rechtskultur: „Die Tatsache, dass die Politik im Prinzip unsere Entscheidungen akzeptiert, ist ein starkes Stück Deutschland.“ Man könne sogar mit einem gewissen Pathos sagen: „Das Bundesverfassungsgericht ist wahrscheinlich die größte Konzession, die die politische Macht überhaupt in der deutschen Geschichte an das Recht insgesamt gemacht hat.“

Tradition gehabt, d. h. also es war ungewiss, ob das ganze Experiment gelingt. Und ich denke, man muss sehen, dass in dieser Situation vielen Staaten Deutschland als ein Beispiel vor Augen stand, wo diese Transformation aus einer tiefen Katastrophe und aus einer schrecklichen Diktatur in eine stabile Demokratie und die Achtung von Menschenrechten gelungen ist.“

Eine gutgeschriebene wirksame Verfassung, die von der Politik respektiert wird und dazu ein Verfassungsgericht, bei dem viele den Eindruck haben, dass es dafür sorgt, dass die Verfassung auch im täglichen politischen Leben respektiert, eingehalten und auf neuartige Probleme eingestellt wird: „Ich glaube, wenn man das alles zusammen nimmt, hat man eine gute Erklärung dafür, warum in dieser Phase so viele nach Deutschland geblickt haben.“

Die spanische Verfassung von 1975 ist stark beeinflusst worden von der deutschen Verfassung und das spanische Verfassungsgericht vom deutschen Modell.

Viele deutsche Juristen, auch Verfassungsrichter, haben während der Entstehung der südafrikanischen Verfassung Beratungshilfe geleistet. Und das südafrikanische Verfassungsgericht hat sich – nach seiner Ernennung – zu seiner ersten Sitzung überhaupt auf deutschem Boden in Karlsruhe getroffen und mit den deutschen Verfassungsrichtern alle möglichen Fragen von Verfassungsgerichtsbarkeit diskutiert. Mit dem Zusammenbruch der früheren sozialistischen Staaten setzte sich das fort. Delegation nach Delegation traf in Karlsruhe ein, zuerst die Ausschüsse der neu gewählten Parlamente, die die Verfassung ausarbeiten sollten, später dann die neuen Verfassungsrichter. Sehr viele, gerade aus den sozialistischen Staaten, die nach den Umwälzungen in politisch entscheidende Rollen gelangt waren, waren vorher Humboldt-Stipendiaten an deutschen Universitäten gewesen. Darauf weist Dieter Grimm hin: „Hier haben sie deutsches Verfassungsrecht,



UNSER AUTOR

Michael Reissenberger ist die „Stimme des Rechts“ in den Hörfunkprogrammen der ARD-Anstalten; in den Studienzeiten und während des Referendariats in München zunächst freie Mitarbeiter für Zeitungen und Agenturen; nach dem Assessorexamen Volontariat beim SWF, Baden-Baden, anschließend Redakteur und Moderator für Wirtschafts- und Zeitfunkmagazine; heute SWR-Ressortleiter Recht und Rechtspolitik in Karlsruhe.

Die Bürger und ihr Grundgesetz

Michael Reissenberger

Die vielbändige Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Beleg für engagiertes und zivilcouragiertes Verhalten einzelner Bürgerinnen und Bürger, die sich auf das Grundgesetz beriefen, das Bundesverfassungsgericht zu Entscheidungen geradezu nötigten und somit rechtliche Standards setzten. In diesen menschlich und historisch oft spannenden Prozessen aktualisieren und modernisieren sich die Antworten des Rechts. Michael Reissenberger entfaltet unter anderem am Beispiel des „Lüth-Urteils“ einen spannenden Stoff. Weitere Beispiele mutigen Bürgerverhaltens sind eine Illustration dafür, dass sich Engagement lohnt und dass Recht vor Macht ergeht. Das Wechselspiel von Bürgern, Öffentlichkeit und Bundesverfassungsgericht bewirkte in manchen Fällen eine geradezu plebiszitäre Mitgestaltung von Inhalt und Spielregeln der Politik. Gleichzeitig löste dieses Wechselspiel gesellschaftliche Lernprozesse aus, die sich in wichtigen Errungenschaften im Verfassungsrecht niederschlugen. |

Vom Verfassungspatriotismus zur „Normalität“ des Nationalgefühls

Die Flagge zeigt man in Deutschland richtig freudig erst seit dem WM-Sommer 2006. Klinsmanns Truppe mit den fröhlichen Migranten-Deutschen Klose, Podolski, Asamoah und Odonkor wurden nicht nur von schwarz-rot-goldenen Fahnenmeeren in den Stadien umspült, die drei Nationalfarben zierte die Wangen der weiblichen Fans und beim Autokorso nach den Spielen flatterten die Wimpel häufig auch am Auto des türkischstämmigen Nachbarn. Solche „Normalität“ des Nationalgefühls stellt sich allmählich im sechsten Jahrzehnt der deutschen Demokratie ein. Es tritt zum eher angestregten Identitätskonzept hinzu, auf das man sich im Westen des vierzig Jahre geteilten Landes verständigt hatte: den „Verfassungspatriotismus“. Bundespräsident Richard von Weizsäcker erhob diesen Begriff 1987 zum offiziellen Leitbild der Bundesrepublik Deutschland – ein Hauch sprachlichen Weihrauchs. Er griff hier Wortschöpfung und Grundgedanken eines Nestors der deutschen Politikwissenschaft, Dolf Sternberger, auf. Dieser hatte damit Orientierung

geben wollen, „worauf sich denn der Patriotismus im deutschen Fall beziehen sollte, da doch (...) das deutsche Volk in zwei Staaten lebt, ihre Wiedervereinigung (...) in eine schmerzliche und mehrdeutige Ferne gerückt ist.“ Ein Ersatzgefühl also, das die nunmehr vereinigten Deutschen gegen das Original eintauschen? Jedenfalls aber eine vorwärts gewandte Idee für Bürger, die sich nicht in „ethnisch-kulturellen Gemeinsamkeiten“, sondern darin wiederfinden, wie sie „ihre demokratischen Teilhabe- und Kommunikationsrechte aktiv ausüben“, wie Jürgen Habermas 1992 in einem mehrfach veröffentlichten Aufsatz formulierte.

Schwierigkeit des Anfangs

„Es herrschte kaum Begeisterung (...), als der Parlamentarische Rat die Arbeit abschloss. Was die Bevölkerung angeht, so erfuhr sie nicht allzu viel davon, wurde auch nicht aufgerufen, ihr Votum abzugeben. Die Mitglieder dieser verfassungsgebenden Versammlung ihrerseits taten ihr Werk eher in einer gedrückten Seelenlage. Der klanglose Name ‚Grundgesetz‘ zeugt von (...) Zurückhaltung. Man sprach gleichsam mit gedämpfter Stimme (...) in der Trauer um die Zertrennung der Nation.“ So wie Dolf Sternberger 1979 die Ausgangssituation schildert, war zu Beginn nur zaghaftes Zutrauen zum westlich inspirierten Modell des Verfassungsstaates, bestenfalls Zufriedenheit über die augenfälligen Vorzüge gegenüber kommunistischen Regierungssystemen vorherrschendes öffentliches Bewusstsein. „Es war damals nicht leicht, den skeptischen Teil der jungen Generation an den Staat des Grundgesetzes heranzubringen“, resümiert 1990 der legendäre einstige Verfassungsrichter und Kirchentagspräsident Helmut Simon: „Noch die Studentenrebellion hatte sich bevorzugt an neomarxistischen Vorstellungen orientiert, statt die Postulate der Verfassung als Hebel für eine Änderung der Verfassungswirklichkeit zu nutzen.“ Anlaufschwierigkeiten zuhauf, doch immerhin: „Die Verfassung ist aus der Verschattung hervorgekommen (...) in dem Maße, wie sie Leben gewann, wie aus bloßen Vorschriften kräftige Akteure und Aktionen hervorgingen“, stellte Sternberger zum 30-jährigen Jubiläum des Grundgesetzes fest.

Hundert Bände Verfassungsgeschichte(n)

„Auf die Dauer hält ein gut organisiertes Netz von Waren und Dienstleistungen allein eine Gesellschaft nicht zusammen“, merkte eine Dekade später aber der SPD-Intellektuelle Peter Glotz 1993 an. Menschenverbindende Erlebnisse wie das der kilometerlangen Lichterketten gegen rassistische Gewalt zu Beginn der 1990er Jahre brächten zwar Emotionalität und Rationalität zusammen, doch die inzwischen einsetzende Suche nach deutscher „Normalität“ macht zumindest klar, dass die Verankerung der Idee von Menschen- und Bürgerrechten bei den Bürgern in Ländern mit glücklicherer Vergangenheit oft besser gelang. Dort, wo „Feuerproben“ im Streit für Recht und Freiheit bestanden werden mussten und zum nationalen Geschichtsstolz gehören. Das ist übrigens auch eine Frage der Medienkultur. So wird beispielsweise in den USA seit Jahrzehnten der Kanon freiheitsstiftender Gerichtsentscheidungen nicht nur in Juristenzirkeln als „interne Rechtskultur“, sondern bewusst auch als „externe Rechtskultur“ in den populären Medien in vielerlei Spielart gepflegt und aktualisiert. Das können Spielfilme, Reportagen oder auch Lese geschichten in Schulbüchern über Präzedenzfälle etwa zur Aufhebung der Rassenschranken an Universitäten oder in öffentlichen Verkehrsmitteln sein – human rights mit human touch. In den USA kommt kein Medienutzer angesichts der vielen Gerichtssendungen und Serien mit rechtlichem Inhalt, Krimis nicht ganz zu vergessen, an seiner täglichen Lektion (fiktionalen Rechts) vorbei. Und bei aller Klischeebildung und Verzerrung, den Drehbuchschreibern etwa von Serien wie „L.A. Law“, „Ally McBeal“ oder „Shark“ gelingt hier oft die Dramatisierung gewichtiger historischer oder aktueller Musterfälle, etwa im Zusammenhang mit dem Abschalten der lebenserhaltenden Apparatur einer Komapatientin, den Grenzen der Schweigepflicht eines Psychiaters, der die Umwelt vor einem gefährlichen Patienten warnen könnte. Im Vergleich wird ein großes Manko – zumindest eine ungenutzte Chance – der „externen Rechtskultur“ in Deutschland deutlich. Ein „Liebling Kreuzberg“ konnte dies nicht wettmachen, die RTL-Gerichtssketches bieten oft unrealistischen Rechtsklamauk.

Dabei birgt die mehr als hundertbändige Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts einen bislang kaum gehobenen Schatz von Geschichte und Geschichten, die Patriotienstolz wecken könnten und einen noch zu wenig gewürdigten Beitrag der Bürger als Kontrolleur, Anreger und Erneuerer des Gemeinwesens belegen.

Von jahrelangem durchaus altruistischem, Kräfte zehrendem Engagement kann da erzählt werden, von gesellschaftlichen – gar von Gewalt begleiteten – Lernprozessen und schließlich epochalen Errungenschaften im Verfassungsrecht. Ein Wechselspiel von Bürgern, Öffentlichkeit und Gericht bewirkte da manchmal eine geradezu plebiszitäre Mitgestaltung von Inhalt und Spielregeln der Politik – ein von der Politikwissenschaft noch zu wenig beachtetes Strukturelement dieser zweiten deutschen Demokratie. Es handelt sich um Geschichten, die auch junge Generationen ansprechen könnten, da sie zeigen, wie „sozialer Beton“ hergebrachter Denkweisen in Behörden und Justiz durch öffentliches Engagement mürbe gemacht, am Ende gar durch verfassungsrichterliche Hammerschläge aufgelöst werden kann.

Zum Beispiel „Lüth“

Wer wissen will, warum das Wort in Deutschland heutzutage so frei geführt werden kann, warum zum Beispiel Tiereschützer wegen kanadischer Robbenschlächter hiesigen Pelzfirmer die Kunden vergraulen können, warum Mahnwachen gegen die Videoüberwachung an Kassen der Ladenkette Lidl Käufer fernhalten dürfen, ohne für den Geschäftsverlust haften zu müssen –, der muss den Fall des Erich Lüth studieren, eines „Hamburger Querkopfes“, wie er sich selbst charakterisierte. Sein Nachname dient Verfassungsrechtsexperten heute als Kürzel. Wenn sie von der „Drittwirkung der Grundrechte“ reden, d.h. dass alle Bereiche des Rechts in verfassungsfreundlichem Geist ausgelegt werden müssen, auch wenn es um Streit von Privatpersonen geht, dann sagen sie „Lüth“.

Erich Lüth sollte im September 1950 als Senatsdirektor und Leiter der Pressestelle der Stadt Hamburg die „Woche des Deutschen Films“ eröffnen und war entsetzt. Auf der Liste der Regisseure, die das Nachkriegspublikum mit neuen Produktionen in die Kinos locken sollten, stand der Name Veit Harlan. Er hatte unter anderem „Jud Süß“, den dämonischen Film zur Untermenschenpropaganda der Nazis gedreht. In NS-Polizeiberichten wurde seine hetzerische Wirkung in der Bevölkerung doku-

mentiert: bei der Hinrichtungsszene im Film rief das Publikum „Dreckjud, aufgehängt gehören sie alle!“ SS-Einheiten wurde der Film vor mörderischen Einsätzen gezeigt, Wachmannschaften in Auschwitz setzten den Häftlingen unter dem Eindruck des Films besonders zu. Mit der „Unsterblichen Geliebten“ – in der Hauptrolle Harlans Frau Kristina Söderbaum, vom NS-Durchhaltefilm „Kolberg“ noch bestens bekannt – hatte der Regisseur Anschluss an die neuen Zeiten gesucht. Alte Freunde aus der Filmwirtschaft waren behilflich und andere Unbelehrbare auch: Unter Vorsitz des Landgerichtsrats Walter Tyrolf hatte das Hamburgische Schwurgericht den Regisseur von „Jud Süß“ am 29. April 1950 von der Anklage, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen zu haben, freigesprochen. Harlan habe nur im Notstand, aus Furcht um Freiheit und Leben den Regieauftrag übernommen, „Antisemitismus an sich“ sei noch nicht strafbar, solange durch die Gesetze der Humanität nicht missachtet würden. Egon Giordano notierte damals als Presseberichterstatter über diesen Prozess, Tyrolf habe selbst „vor einer Kollektivbeleidigung“ nicht zurückgeschreckt, „indem er erklärte, die Verfolgten des Naziregimes wünschten kein Recht, sondern Freislersche Sondergerichtshöfe im ‚antifaschistischen Sinne‘“.

Als nun am 20. September 1950 in Hamburg die „Woche des deutschen Films“ – im Vorführprogramm auch Harlans erster Nachkriegsfilm – eröffnet wurde, fällt Erich Lüth kalkuliert aus der Rolle und erklärt als Vorsitzender des Presseklubs in einer Ansprache vor Filmverleihern und -produzenten: „Nachdem der deutsche Film im Dritten Reich seinen moralischen Ruf verwirkt hatte, ist allerdings ein Mann am wenigsten von allen geeignet, diesen Ruf wiederherzustellen: Das ist der Drehbuchverfasser und Regisseur des Films ‚Jud Süß‘! Möge uns weiterer unabsehbarer Schaden vor der ganzen Welt erspart bleiben, der eintreten würde, indem man ausgerechnet ihn als Repräsentanten des deutschen Films herauszustellen sucht (...). Hier fordern wir von den Verleihern und Theaterbesitzern eine Haltung, die nicht ganz billig ist, die man sich aber etwas kosten lassen sollte: Charakter.“ Durch Schreiben von Harlans Produktionsfirma provoziert, setzte Lüth noch eins drauf und übergab der Presse am 27. Oktober 1950 einen folgenschweren „Offenen Brief“: „Das moralische Ansehen Deutschlands in der Welt darf aber nicht von robusten Geldverdienern erneut ruiniert werden. Denn Harlans Wiederauftreten muss kaum vernarbte Wunden wieder aufreißen und abklingendes Misstrauen

zum Schaden des deutschen Wiederaufbaus furchtbar erneuern. Es ist aus allen diesen Gründen nicht nur das Recht anständiger Deutscher, sondern sogar ihre Pflicht, sich im Kampf gegen diesen unwürdigen Repräsentanten des deutschen Films über den Protest hinaus auch zum Boykott bereitzuhalten.“

Durfte der „Querkopf“ in Hamburgischen Staatsdiensten sich das erlauben? Die Hamburger Justiz sah – auf Antrag der Filmproduzenten – in den Äußerungen eine „sittenwidrige Aufforderung zum Boykott“ und empörte sich, Lüths Äußerungen liefen „praktisch darauf hinaus, Harlan von der Herstellung normaler Spielfilme überhaupt auszuschalten“. Da Harlan rechtskräftig freigesprochen worden sei und auch das Ergebnis des Entnazifizierungsverfahrens ihm keine Beschränkung auferlege, verstoße dieses Vorgehen gegen die „demokratische Rechts- und Sittenauffassung des deutschen Volkes“ und die Filmproduzenten müssten den drohenden Vermögensschaden nicht hinnehmen. Die Höhe der „vorläufigen Sicherheitsleistung“ von 110.000 Mark, auch für einen hohen Beamten eine utopische Summe, zeigte, auf welchen geradezu existenzbedrohlichen Meinungskampf sich Lüth hier eingelassen hatte. Doch der gab nicht klein bei, legte Berufung ein.

An den Universitäten, in der Kulturszene bildeten sich alsbald regelrechte Anti- und Pro-Harlan-Bewegungen, die in den nächsten Jahren heftig aufeinander stießen. In Frankfurt/Main und in Hamburg schließen sich noch im Dezember 1950 Rechtsanwälte, Verleger und renommierte Universitätsprofessoren in einem offenen Brief dem Aufruf Erich Lüth an. „Alle Menschen guten Willens haben die Pflicht, den Keim der Unmenschlichkeit auszurotten, wo immer sie ihn antreffen (...)“.

Am 2. Februar 1951 schreitet die Polizei während einer Film-Vorführung in Göttingen ein. Die meisten Sitzplätze sind von Harlan-Sympathisanten aus rechtsgerichteten Kreisen besetzt, die von Hans Domnick, dem Produzenten des Films, Freikarten erhalten haben. Als dennoch ein Zuschauer aufsteht und Veit Harlan als Regisseur des „Jud Süß“ bezeichnet, fällt sofort der Vorhang. Die bereits den ganzen Tag über bereitstehende Polizei dringt in den Saal ein und führt den Protestierenden unter dem Beifall des Publikums ab. Stuttgart, Köln, München, Freiburg – im gesam-

ten Bundesgebiet kam es zu ähnlichen Demonstrationen und Protestaktionen.

„Es ist grausam und ein Zeichen von Herzensträgheit, den Hinterbliebenen von Opfern in Deutschland schon wieder Filme eines Mannes zuzumuten, der vor wenigen Jahren zum grauenvollen Massenmord die filmische Begleitmusik gemacht hat.“ Der DGB, die Gesellschaft für christlich-jüdische Zusammenarbeit, der Frankfurter Oberbürgermeister Walter Kolb, die Schriftstellerin Marie-Luise Kaschnitz verfassten im Januar 1952 diesen Aufruf. Veit Harlan hat einen neuen Streifen „Hanna Amon“ gedreht. Im Januar läuft er in zwei Freiburger Kinos an. Vor ihren Eingängen verteilen einige Studenten Flugblätter und wiederholen dabei monoton die Worte: „Veit Harlan – Jud Süß, Veit Harlan – Jud Süß...“. Bald eskaliert die Situation. Kriminalbeamte in Zivil mischen sich eines Nachmittags unter die Demonstranten und schlagen bei erster Gelegenheit mit dem Gummiknüppel auf die unvorbereiteten Studenten ein. Später kommentiert die Stuttgarter Zeitung: „Wenn man sah, wie zu dem Geschrei ‚Judenknechte‘ mit dem Gummiknüppel der Takt geschlagen wurde, glaubte man sich ins Dritte Reich zurückversetzt.“

Man könnte die Liste dieser Auseinandersetzungen um einen erneuerten deutschen Film beliebig verlängern. Schließlich übernimmt es Adolf Arndt, der Kronjurist der SPD, eine Verfassungsbeschwerde Erich Lüths gegen das existenzbedrohende Schadensersatz-Urteil zu verfassen. 48 Professoren der Universität Göttingen, darunter Otto Hahn, Werner Heisenberg, Heinz Hilpert, Hans Iwand, Karl-Friedrich von Weizsäcker, nicht zuletzt der große Staatsrechtler Rudolf Smend, auf den sich etliche Verfassungsrichter in Karlsruhe beziehen, veröffentlichen eine Sympathieerklärung für die Anti-Harlan-Demonstranten.

Lüth war es also gelungen, für sein Anliegen einen immer größeren aktiven Kreis, einen bedeutenden Teil der Öffentlichkeit zu gewinnen. Doch es dauerte noch sieben lange Jahre. Jahre, in denen Lüth nur durch Solidaritätsspenden zu den drohenden Schadensersatz- und Prozesskosten über Wasser gehalten werden konnte, bis am 15. Januar 1958 die Erlösung kam: Das Bundesverfassungsgericht gab Lüth Recht. Bei dem für die Demokratie so wesentlichen Meinungskampf müssen wirtschaftliche Interessen Einzelner zurücktreten; wer sich öffentlich angegriffen fühlt – wie Lüth und andere Demokraten vom Comeback des „Jud Süß“-Regisseurs – der kann auch vor der Öffentlichkeit erwidern. Seitdem gilt der Boykottaufruf auch in der Bun-

desrepublik Deutschland als ein Mittel des geistigen Meinungskampfes.

„Und als ich diese gute Nachricht gerade gehört hatte“ – so erzählte Erich Lüth später –, „da traf ich im Ehrenhof des Hamburger Rathauses den damaligen Präsidenten des Hamburgischen Oberlandesgerichts, Herbert Ruscheweyh“, einen seiner Gegenspieler in der Hansestadt. „Und der ging nun mit offenen Armen auf mich zu, gratulierte mir und sagte: Nun wissen wir endlich, wie wir in einem solchen Fall wie Ihrem entscheiden müssen. Und da sagte ich ihm: Entschuldigung, aber das habe ich immer gewusst, von Anfang an.“

Oder das Beispiel „Boxberg“

Die rotbackigen Gesichter nach der Urteilsverkündung in Karlsruhe hat man sehen müssen. „Jetzt glawe ma widder, dass mir kloine Leit gegen Mercedes gwonne hänn.“

Ein schier aussichtsloser Kampf war gewonnen: Beim „Bundschuh“ – die Protestbewegung hatte den Namen eines mittelalterlichen Bauernfährleins gewählt – fühlte man sich schier ohnmächtig gegen die hohen Herren von Staatsregierung und Autokonzern. Das Landesamt für Flurbereinigung hatte der Firma Daimler die fehlenden 200 Hektar für eine Teststrecke im Raum Boxberg/Assamstadt besorgen wollen, doch einige Bauern wollten da nicht mitspielen. Sie wollten nicht innerhalb eines öden Straßenovals hinter hohen Dämmen leben, einzig durch einen Tunnel mit dem Rest der Menschheit verbunden. Sie glaubten auch nicht an den Köder, dass den Einwohnern des wirtschaftlich unterentwickelten Landstrichs 900 neue Arbeitsplätze und eine verbesserte Infrastruktur geschaffen würden, dass Wohlstand für alle eintreten werde. Im Dorf herrschte förmlich Krieg: Die einen wollten lukrativ verkaufen, die anderen schalteten auf stur, alte Freundschaften zerbrachen, und einer fand eines Morgens seine Sauen tot im Stall.

Alle Prozesse gegen die „Unternehmens-Flurbereinigung“, die auch die letzten renitenten Bauern enteignete, gingen zunächst verloren. Zehn Jahre lang ging es hin und her. Mit einem spektakulären „Bundschuh“-Marsch mit Hunderten von Sympathisanten überbrachten schließlich die Kläger ihre Beschwerde in den Schlossbezirk 3 an die Pforte des Bundesverfassungsgerichts. Presse, Funk und Fernsehen waren dabei, schließlich nutzen auch Verfassungsrichter die Medien. Und siehe da, im März 1987 verkündeten die Bundesverfassungsrichter, dass der angeordnete Grundstückszwangsver-

kauf die Eigentumsrechte verletzt hatte, denn ein entsprechendes Enteignungsgesetz, das „Anhaltspunkte für die Bewertung der einzelnen widerstreitenden Interessen“ biete, gebe es in Baden-Württemberg nicht, man habe die Rechtsgrundlage fälschlicherweise im Bundesbaugesetz gesucht.

Das Boxberg-Urteil ist eine Illustration dafür, dass sich Engagement lohnt, dass in einem Verfassungsstaat auch die Mächtigen in Staat und Wirtschaft die Kleinen nicht einfach unterbuttern können, dass Recht vor Macht ergeht, „dass mir en Rechtsstaat hann“.

Andere begeisternde Geschichten

Etwa die vom DDR-Flüchtling mit Pharmazieexamen, der sich Mitte der 1950er Jahre in den Kopf setzt, in Bayern eine Apotheke zu eröffnen. „Und da haben wir uns aufs Fahrrad gesetzt, um uns einen schönen Ort auszusuchen“, erzählt Karl-Heinz Roeber später. „Und in Traunstein haben wir auch ein Haus gefunden, da wollten wir unsere Apotheke eröffnen, mit dem Eigentümer des Hauses waren wir schon handelseinig.“ Doch die bayerischen Behörden funkten dazwischen: Ein strenges Lizenzrecht sicherte den alteingesessenen Apothekerfamilien quasi das Monopol. „Und da hab’ ich mir das Grundgesetz gekauft – so ein kleines rotes Bändchen – und hab den Artikel 12 über die Berufsfreiheit gelesen und mir gesagt: das kann man aber auch ganz anders verstehen.“ Roeber klagte – zunächst ergebnislos.

Doch bei den Verfassungsrichtern fand er unverhofft offenes Gehör. Mit einem Federstrich beseitigte das Karlsruher Gericht am 11. Juni 1958 die geradezu ständestaatliche Berufsordnung und betonte die Freiheit der Berufsausübung. „Die Sorge für das soziale Prestige eines Berufs durch Beschränkung der Zahl seiner Angehörigen reicht nicht aus“, um Neuzugänge zu verhindern. Seit diesem Urteil hat sich die Zahl der Apotheken mindestens verdreifacht, und trotzdem finden immer noch viele Apothekerfamilien ihr gutes Auskommen. Übrigens: Karl-Heinz Roeber hatte nichts von seinem Erfolg, das Geld für die Eröffnung seiner eigenen Apotheke war ihm zwischenzeitlich abhanden gekommen. Doch er war zeit lebens stolz auf „sein Urteil“, mit dem er es den phantasielosen Juristen in der bayerischen Etappe gezeigt hatte.

Das „Apotheker-Urteil“ enthält bereits tragende Gedanken für die Öffnung der Universitäten für möglichst viele studierwillige Menschen: Und das alles, weil ein sächsischer Querkopf das Grundgesetz wörtlich nahm.

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Die Roben der acht Verfassungsrichter des Ersten Senats beim Bundesverfassungsgericht im Beratungszimmer – unmittelbar vor der Verkündung des Urteils in Sachen Cicero. Die Richter prüften dabei, ob die Justiz mit ihrer umstrittenen Razzia bei der Zeitschrift Cicero die Pressefreiheit verletzt hat. Laut dem Urteil wurde den Beschwerden statt gegeben. **picture alliance/dpa**

Oder das Beispiel Volkszählung

Zwei Hamburgerinnen erbosten sich im Januar 1983 beim Klönschnack über die höchst indiskreten Fragen des bundesweit an alle Haushaltungen versandten Volkszählungs-Fragebogens zu Wohnungspartner, Einkommen und Lebensgewohnheiten. Für die Meldebehörden, die mittelfristige staatliche Planung und die Wissenschaft sollten Daten gesammelt werden. „Und wer kriegt das alles mit?“, fragten die beiden einen Bekannten, Mathematiker von Beruf, und der jagte ihnen erst recht einen Schrecken ein. Was tun? Immerhin hatten alle Bundestagsfraktionen diese Volkszählung beschlossen. Das Bundesverfassungsgericht war die einzig mögliche Adresse, die noch Hilfe leisten konnte. Und das Wunder geschah: Das Grundgesetz „kalbte“, die Verfassungsrichter stoppten das Millionen-Unternehmen „Volkszählung 83“ und forderten erstmals die „informati- onelle Selbstbestimmung“ des Bürgers ein. Zwar benötige der moderne Sozi-

alstaat auch sichere Planungsunterlagen, doch er müsse für Abschottung der Planungsdateien sorgen und könne nicht auf dem Wege der Amtshilfe alle möglichen Behörden mit Privatdaten der Bürger versorgen. Jeder solle wissen, wann wer warum seine Daten erhebt, speichert oder weiterleitet, keiner dürfe Angst haben vor der umfassenden Ausspähung seiner Privatsphäre, da Demokratie mit eingeschüchterten Bürgern nicht funktioniert. Datenschutzpolitik durch Hand in Hand spielendes Bürger- und Richterengagement führte dazu, dass die aufgeschreckten Parlamente am Ende 4.000 Gesetze auf demokratieverträglichen Datenschutzstandard zu bringen hatten.

Vom Verfassungspatriotismus zur Grundrechtspolitik der Bürger

Wenn heute Frauen ihren Arbeitsvertrag nicht mehr von ihrem Mann als Haushaltsvorstand unterschreiben lassen müssen, wenn nichtehelichen Kin-

dern rechtlich und gesellschaftlich annähernd gleiche Chancen eröffnet werden, wenn erst kürzlich manipulationsanfällige Abstimmungscomputer bei Wahlen verboten wurden, und menschenunwürdige Gefängniszellen baulich modernisiert werden müssen, dann wurde das erkämpft von selbstbewussten, oft querköpfigen Bürgern, die bereit waren, sich und manchmal auch ihre Existenz einzusetzen, weil sie die Verheißungen des Grundgesetzes ernster nahmen als mancher Rechtsexperte. Weil sie über Gespür und Verantwortungsgefühl verfügten und weil sie mit ihren oft originellen Gedanken und Fragen – und der Kraft der entfalteten öffentlichen Diskussion – die Verfassungsrichter manches Mal zu Kreativität geradezu nötigten, damit sie nicht auf plausible Argumente die gerechte Antwort schuldig bleiben mussten. Dies durchaus im Einklang mit der liberalen amerikanischen Regel, dass die Verfassung den Richter „informiert“, aber nicht „determiniert“, weil Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit in Gegenwart und Zukunft zu sichern sind. In diesen menschlich und historisch oft spannenden Prozessen aktualisieren und modernisieren sich die Antworten des Rechts. Sie bieten spannenden Stoff und gehören zum Besten des gesellschaftlichen Erinnerungsschatzes.

Wie Frau Weimer, die Ehefrau des Chefredakteurs der Zeitschrift „Cicero“ im lichten Gerichtssaal des Verfassungsgerichts wenige Minuten nach dem Urteil für die Pressefreiheit formulierte: „Das ist wirklich ein großartiges Erlebnis zu sehen, dass der einzelne Bürger wirklich die Chance hat, bis zum höchsten Gericht zu kommen und sein Anliegen einzubringen. Und dann gegen den Beschluss der Regierung sogar zu gewinnen. Meine Kinder sind angesprochen worden in der Schule: Was ist los bei deinem Papa? Die Räume durchsucht! Beschlagnahme! Es ist für sie jetzt schön, dass der Papa gewonnen hat.“

Lüths Lektion

Und das war Erich Lüths Botschaft an die nachrückenden Generationen wenige Wochen vor seinem Tod: „Ich kann Euch nur raten, werdet tapferer als wir gewesen sind. Aber werdet Ihr es auch sein, wenn Ihr in die denkbar größten Schwierigkeiten kommt? Dazu müsst Ihr bereit sein!“

Keine Angst vor Politik

Siegfried Schiele/Gotthard Breit:
Vorsicht Politik.

Wochenschau Verlag, Schwalbach/Ts. 2008.
168 Seiten, 14,80 Euro.

Wissen über politische Grundtatsachen und Zusammenhänge ist nicht gerade ein „Highlight“ der deutschen Gesellschaft. Denn wie sonst könnte man, wie öfters artikuliert, den Bundestag für einen Feiertag halten und „Kabinett“ für eine Weinsorte? Merkwürdig auch, dass vielfach die Auflösung der Parteienamen „CDU“ und „SPD“ Schwierigkeiten bereitet, mehr als 90 Prozent in Hannover befragter Passanten aber sagen konnten, worum es sich bei „GZ-SZ“ handelt: um die Fernsehserie „Gute Zeiten – Schlechte Zeiten“.

Aussagen und Befunde solcher Art sind für die beiden Autoren Siegfried Schiele, langjähriger Direktor der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, und Gotthard Breit, emeritierter Professor für Didaktik des Politikunterrichts an der Universität Magdeburg, Anlass und Grund genug, politische Information und Aufklärung in einem elementaren Sinn zu betreiben. Dabei könnte man den Titel des Buches durchaus auch mit einem Ausrufezeichen versehen: „Vorsicht Politik!“ Denn alle Verächter derselben, die fundamentalen Kritiker der politischen Lebenswelt ebenso wie die Allesbesserwisser könnten sich der Gefahr aussetzen, eigene Denkgewohnheiten und Vorurteile auf den Prüfstand stellen zu müssen. Und in der Tat: Sie sollten es tun!

Zunächst werden gängige Deutungsmuster der Politik vorgestellt – und zugleich mit der Realität konfrontiert. Natürlich gibt es Korruption – aber „die meisten Politiker leben anständig und sind in keine trüben Machenschaften verwickelt, ebenso wie die meisten übrigen Bürgerinnen und Bürger“. Ähnliches gilt für weitere in der Öffentlichkeit kolportierte „Beschwerden“: Politik als Ort permanenter Konflikte und deren Lösung häufig als Methode „fauler“ Kompromisse fehl gedeutet; oder Parlamentarier, die trotz Jagd nach immer höheren Diäten nicht gerade von einem vorbildlichen Arbeitsethos beseelt zu sein scheinen – so wie die ja oft nur spärliche Präsenz im Plenarsaal suggeriert. Dass weitere politische Beschäftigungen oft nur zum Teil sichtbar sind oder mit guten Gründen eher hinter verschlossenen Türen erfolgen (müssen), ist – auch infolge oberfläch-

licher und irreführender Darstellung in den Medien – weithin unbekannt. Mit Beispielen und „Szenen“ aus der politischen Praxis korrigieren die Autoren die Fehlteile über das Abgeordnetenleben.

Dass – in der Regel nach Wiederwahl strebende – Kanzler, Minister und Abgeordnete Desinteresse und „Auszeiten“ sich gar nicht leisten können, zeigen die „gewaltigen politischen Baustellen“, die dringend der Weiterarbeit und – so weit als möglich – der Fertigstellung harren. Beispielhaft werden in einem ausführlichen Kapitel die Themen Arbeitslosigkeit, Demographie, Umwelt, Friedenssicherung behandelt und je nach Reichweite der Probleme und Möglichkeiten der Lösung analysiert. Konkret-verständlich werden in diesem Kontext die Elemente und Verfahren des politischen Prozesses in einer Demokratie angesprochen – und dies unter Einschluss prinzipieller Gesichtspunkte, wie z.B. die Notwendigkeit von Macht und Herrschaft zur Vermeidung von Chaos und Bewahrung von Freiheit. Skeptiker werden mit einem einfachen Beispiel aus dem Alltagsleben daran erinnert, weshalb auch in einer Demokratie Grenzen unerlässlich sind: „Warum muss ich mich dem Lichtsignal einer Ampel unterordnen?“ Dies ist übrigens eine Frage, die nicht bei allen „Demokraten“ als Verkehrsteilnehmern die richtige Antwort findet.

Dass Politik tatsächlich (sehr) gute Resultate zeitigen kann, zeigt das Schlusskapitel des Bandes. Erinnert wird an eine über Jahrzehnte bewährte Verfassungsordnung, an den von dem größten Teil der Bevölkerung akzeptierten und vollzogenen Bruch mit den antidemokratisch-diktatorischen Traditionen und Phasen der deutschen Geschichte sowie an die „friedliche Revolution“ in der DDR, welche die deutsche Wiedervereinigung als „eine Erfolgsgeschichte ohne Beispiel“ ermöglichte. Schließlich betonen die Autoren überzeugend die friedensstiftende Mission und Funktion der europäischen Einigungspolitik: „Ein Blick auf einen Soldatenfriedhof verringert den alltäglichen Missmut über Brüssel und die EU.“

In ihrem gut lesbaren, mit zahlreichen Karikaturen, Fotos, Schaubildern und Statistiken vorzüglich ausgestatteten Buch bieten Schiele und Breit keineswegs einen „politischen Wohlfühlkurs“ in pädagogischer Absicht. Problematische Seiten des politischen Prozesses sowie persönliche Handlungsdefizite, auch der Bürger, werden offen angesprochen und keineswegs beschönigt. Letztlich zielen sie auf eine spezifische

„Vorsicht“ hinsichtlich des Umgangs mit Politik: Nicht schlichte Parolen, falsche Vergleiche und vordergründige Urteile sind die richtige Einstellung, sondern die Erkenntnis, dass politisches Wissen – auch – eine „Macht“ ist. Insofern schließt der Band, dessen Adressaten in besonderer Weise Erwachsene sind, zweifellos eine Lücke.

Hans-Georg Merz

Merkwürdiger Beitrag zur Migrationsgeschichte

Heike Knortz:
Diplomatische Tauschgeschäfte. „Gastarbeiter“ in der westdeutschen Diplomatie und Beschäftigungspolitik 1953-1973.

Böhlau Verlag, Köln 2008.
248 Seiten, 32,90 Euro.

Eine neue Sicht der „Gastarbeiter“-Anwerbepolitik verspricht ein Buch, das Heike Knortz, Privatdozentin am Institut für Sozialwissenschaften der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe, vorgelegt hat. Dazu würden Quellen ausgewertet, die jetzt erst zugänglich seien. Aus der Untersuchung dieser Akten aus dem Auswärtigen Amt und anderer Ministerien formuliert die Autorin zwei Ergebnisse: Erstens müsse die Geschichte der Anwerbung in die Bundesrepublik neu bewertet werden. Die Anwerbeabkommen seien nicht aus wirtschaftlichen Gründen – Arbeitskräftemangel in Deutschland – zustande gekommen, vielmehr hätte das federführende Auswärtige Amt die Verträge aus außenpolitischen Erwägungen heraus abgeschlossen und sei dazu von den Entsendeländern wie Italien oder der Türkei gedrängt worden. Die Bemühungen um einen potenziellen NATO-Partner oder um Entspannung im Ost-West-Verhältnis spielten danach die entscheidende Rolle. Ausländerpolitik war in der Bundesrepublik bis 1973 Außenpolitik, behauptet Heike Knortz (S. 182).

Zweitens kommt die Autorin zu dem Ergebnis, dass die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften zu einer Fehlentwicklung in der Ökonomie der Bundesrepublik geführt habe. Dadurch seien nur veraltete Industrien wie der Kohlebergbau oder kleinere Textilunternehmen durch den Import von billigen Arbeitskräften aus dem Ausland künstlich am Leben erhalten worden. Die frühe Geschichte der Bundesrepublik sei deshalb kein Erfolgsschlager, sondern der Vorbote einer Wirtschaftskrise, die sich ab Mitte der 1970er Jahre abgezeichnet hätte.

Muss die Geschichte der Einwanderung nach Deutschland also neu geschrieben werden? Nein! Die These, außenpolitische Erwägungen hätten einzig und allein im Mittelpunkt gestanden, lässt sich nach Lektüre des Buches nicht aufrechterhalten. An zahlreichen Stellen widerspricht Heike Knortz sich selbst, indem sie auch aufgrund der „neuen“ Dokumente auf die wirtschaftlichen Gründe hinweist, die zur Anwerbung von „Gastarbeitern“ führten und die Rolle anderer Ministerien hervorhebt. So ging die Bundesrepublik beispielsweise gerne – wie die Autorin schreibt – auf einen Vorschlag Portugals ein, weil in Deutschland Arbeitskräftemangel herrschte und 1963 rund 50.000 Stellenangebote nicht besetzt werden konnten (S. 110).

Heike Knortz weist darauf hin, dass (S. 72/73) der Bundesarbeitsminister als zuständiger Fachminister 1955 in Rom den entsprechenden Vertrag und nicht der deutsche Außenminister unterzeichnet hätte, während ihm der italienische Außenminister (!) als Partner gegenüber saß. Die Verhandlungen um die deutsch-italienische Regierungsvereinbarung seien sogar vom Bundeswirtschaftsministerium ausgegangen (S. 69). Das Bundesarbeitsministerium war es, das bereits 1955 die Anwerbung griechischer Arbeitskräfte für möglich hielt (S. 94/95). Das Arbeitsministerium und nicht das Außenministerium machte sich 1961 für die Vorbereitung eines Abkommens mit der Türkei stark. Der für die Ausländerpolitik wichtige „Arbeitskreis für Fragen der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer“ wurde beim Bundesarbeitsministerium und nicht wie geplant beim Auswärtigen Amt, das nach der Untersuchung angeblich federführend war, eingerichtet (S. 121). Wie aus einer Aufzeichnung des Auswärtigen Amtes (!) hervorgeht, gab das Bundesarbeitsministerium die Zusage für ein Anwerbeabkommen mit Marokko. Vorher – so die Untersuchung – hatten drei Bergbauunternehmen Druck gemacht, weil rund 9.000 Arbeitskräfte fehlten und dies durch marokkanische Bergarbeiter behoben werden sollte (S. 133/134). Bei den Verhandlungen mit Jugoslawien konnte sich 1967 das Auswärtige Amt, das doch angeblich so machtvoll in der Ausländerpolitik war, nicht durchsetzen – „aus den verschiedensten Gründen“, wie die Autorin schreibt, ohne diese näher zu benennen. Mit seiner Forderung, mit Algerien ein Abkommen zu schließen, stieß das Auswärtige Amt Jahre später auf Ablehnung (S. 196). Mehrfach unterstreicht die Autorin, dass bereits vor dem Ab-

schluss von Anwerbeabkommen viele ausländische Arbeitskräfte im Nachkriegsdeutschland beschäftigt waren – beispielsweise 1967 rund 100.000 Jugoslawen (S. 143). Mit innen- und außenpolitischen Mitteln wurde der Zustand der Beschäftigung jugoslawischer Arbeitskräfte durch ein Anwerbeabkommen geradezu im Nachhinein legitimiert. Alles in allem wird aus dem Material der Untersuchung deutlich, wie die Anwerbung der „Gastarbeiter“ auf Grund der innen- und außenpolitischen Interessenlage Deutschlands erfolgte. Die Wünsche der Entsendeländer trafen sich mit den Bedürfnissen der Bundesrepublik: Deutschland brauchte Arbeitskräfte, die Herkunftsländer unter anderem Devisen.

Zwar spielten bei der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte außenpolitische Gründe auch eine Rolle. Sie waren aber nicht einzig und allein ausschlaggebend, wie uns das Buch vermitteln will. Vielmehr wird deutlich, dass die Ausländerpolitik in einem breiten Zusammenhang der deutschen Wirtschafts- und Außenpolitik gesehen werden muss. Dazu liegen Untersuchungen gerade aus jüngster Zeit vor, die bereits Archivmaterial untersucht haben, das jetzt frei zugänglich ist und teilweise sogar im Internet abgerufen werden kann (www.bundesarchiv.de). In diesen jüngsten Forschungsberichten wurde beispielsweise schon darauf hingewiesen, dass Anfragen für Anwerbeabkommen aus aller Herren Länder wie Thailand oder aus dem Sudan vorlagen. Das eigentlich „Neue“ an diesen Dokumenten ist, dass Deutschland keineswegs blind in einen Einwanderungsprozess hineingeschlittert ist. Bereits 1962/1963 erkannte man in Bonner Ministerien solche Einwanderungstendenzen und nahm sie hin, worauf Heike Knortz bei der Auswertung der Akten gar nicht eingeht. Sie „stürzt“ sich auf die angeblich dominierende Rolle des Auswärtigen Amtes und glaubt, damit alles „neu“ erklären zu können. Eine grundlegende Klärung der Frage, was eigentlich Außenpolitik ist, findet nicht statt. Für die Autorin ist es offenbar das Handeln einzelner Akteure im Außenministerium, was nun wirklich zu kurz greift. Ein merkwürdiger Umgang mit dem Quellenmaterial ist ihr bereits bescheinigt worden, was zum Beispiel auf Seite 149/150 deutlich wird. In einem dieser jetzt zugänglichen Vermerke des Bundesarbeitsministeriums (BMA) heißt es: „Beim Abschluss einer Anwerbevereinbarung stehen im allgemeinem arbeitsmarktpolitische Erwägungen im Vordergrund.“ Eine Ausnahme seien

die Vereinbarungen mit Tunesien und Marokko gewesen. Alle anderen Abkommen mit Italien, Spanien, Griechenland, Türkei und Portugal seien vornehmlich aus arbeitsmarktpolitischen Gründen abgeschlossen worden. Eine Quellenangabe für die wörtlichen Zitate in diesem Zusammenhang fehlt. Eine Diskussion dieser Dokumente, die die Sachlage auf den Nenner bringen – Ausländerpolitik als Arbeitsmarktpolitik und nicht als Außenpolitik –, wäre an dieser Stelle aber besonders wichtig gewesen. Insgesamt setzt sich Heike Knortz nicht mit der umfangreichen Literatur zur Ausländerbeschäftigung auseinander. Nur gelegentliche Seitenhiebe wie gegen den renommierten Migrationsexperten Klaus J. Bade sind zu verzeichnen. Auch die wichtige Rolle des Bundesinnenministeriums, das in der Ausländerpolitik schon immer eine tragende Rolle spielte, wird praktisch ignoriert.

Bei ihrer zweiten These setzt sich Frau Knortz ebenfalls nicht mit anders lautenden Forschungsergebnissen auseinander. Dabei war die Ausländerbeschäftigung durchaus ein Erfolgsschlag. So haben viele Autoren deutlich gemacht, dass das Wirtschaftswunder im Nachkriegsdeutschland und der Aufbau der Sozialsysteme nicht ohne die „Gastarbeiter“ erreicht worden wäre. Viele Deutsche stiegen aufgrund von deren Beschäftigung in bessere berufliche Positionen auf. So schafften nach den Berechnungen des Migrationsforschers Friedrich Heckmann zwischen 1960 und 1970 rund 2,3 Millionen Deutsche vor allem wegen der Ausländerbeschäftigung den Aufstieg von Arbeiter- in Angestelltenpositionen. Nach Angaben des Bundesarbeitsministeriums aus dem Jahre 1976 ermöglichten die ausländischen Arbeitnehmer unter Wahrung eines starken Wirtschaftswachstums eine starke Verringerung der Arbeitszeit der Deutschen. Die ausländischen Arbeitnehmer zahlten Steuern, ohne in entsprechendem Umfang öffentliche Leistungen in Anspruch zu nehmen. Das gilt beispielsweise für die Beiträge zur Rentenversicherung. Bereits 1971 hätten die Beiträge zur staatlichen Rentenversicherung ansonsten erhöht werden müssen. Auch das „Rentenloch“, über das bereits in den 1970er Jahren lamentiert wurde, wäre ohne diese Beiträge nicht zu stopfen gewesen. Den von ausländischen Arbeitnehmern in die Rentenversicherung eingezahlten Beträgen stand nur rund ein Zehntel an Leistungen gegenüber. Die Rentenversicherung wurde lange Zeit von den ausländischen Arbeitneh-

mern weitgehend geradezu subventioniert. Daten und Fakten, auf die die Autorin nicht eingeht und die ihre zweite These – Anwerbung als Fehlentwicklung – widerlegen.

Alles in allem enthält das Buch zwar einige erhellende Aspekte zur Ausländer- und Außenpolitik. Fast schon gefährlich ist aber, dass die Anwerbung der „Gastarbeiter“ zumindest indirekt – und das unzureichend wissenschaftlich belegt – als Fehler bezeichnet wird und dass dafür scheinbar nur außenpolitische Erwägungen im Mittelpunkt standen. Wenn man den Namen der Autorin bei diversen Suchmaschinen im Internet eingibt, stößt man auf rechtsradikale und ausländerfeindliche Seiten. Spätestens seit dem Buch von Heike Knortz heißt es da unter Berufung auf die Autorin, sei offenkundig, „dass das Deutsche Volk belogen wurde. Kein Mensch habe je Gastarbeiter gebraucht“. Die ganze Anwerbung sei ein Fehler gewesen und hätte nur der Außenpolitik gedient. Abschließend stellt sich die Frage, ob die Autorin einem solchen Missbrauch ihres Buches – wenn auch sicher unfreiwillig – nicht doch Tür und Tor geöffnet hat.

Karl-Heinz Meier-Braun

Beginn der NS-Herrschaft in Karlsruhe

Frank Engehausen/
Ernst Otto Bräunche (Hrsg.):
1933 – Karlsruhe und der Beginn des Dritten Reiches.

G. Braun Buchverlag, Karlsruhe 2008.
152 Seiten, 12,90 Euro.

Es ist ein Vorzeigeprojekt, das die beiden Historiker Frank Engehausen (Universität Karlsruhe) und Ernst Otto Bräunche (Stadtarchiv Karlsruhe) realisiert haben und das nun als schön gestaltetes Buch vorliegt. Ein Vorzeigeprojekt gleich in mehrerlei Hinsicht: Die Beiträge sind fast durchweg von Studierenden am Institut für Geschichte der Universität Karlsruhe verfasst – entstanden im Rahmen einer Lehrveranstaltung im Sommer 2008, bei der es darum ging, sich praktisch an einem Ausstellungsprojekt zu erproben. Das Thema ist der Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft in der badischen Landeshauptstadt Karlsruhe. In Kooperation mit dem Stadtarchiv Karlsruhe entstand daraus eine stadtgeschichtliche Ausstellung in der Erinnerungsstätte Ständehaus. Das ist alles andere als der Normalfall: Die Landes-, Regional- und Stadtgeschichte des 20. Jahrhunderts

fristet an den Universitäten im Land weiterhin eher ein Mauerblümchendasein. Anders als in Bayern, wo jede Universität einen Lehrstuhl für Landesgeschichte hat oder Landesgeschichte zumindest als Querschnittsaufgabe in Forschung und Lehre zu vertreten ist, wird in Baden-Württemberg eher ausgedünnt. Im „Bindestrich-Land“, das von der Vielfalt seiner historischen Teilregionen und deren Traditionen lebt, ist das besonders bedauerlich. Auch wäre es längst an der Zeit, einen Lehrstuhl für die jüngste Zeitgeschichte des Landes Baden-Württemberg seit 1952 einzurichten, denn hierzu liegen ganze Themenfelder brach. Mehr noch: Wenn ein Universitätsprofessor und ein Stadtarchivar kooperieren und die Studierenden das Ideal des forschenden Lernens an der ganz konkreten praktischen und museumsdidaktischen Arbeit umsetzen können und das Ergebnis aus einer Ausstellung und einem wissenschaftlichen Begleitband besteht, so ist das weitaus mehr als man an historischen Seminaren normalerweise umzusetzen vermag und allein deshalb bemerkenswert.

Frank Engehausen eröffnet den Band mit einem Überblick über die „Machtergreifung“. Er umreißt den reichspolitischen Rahmen und gibt damit die Folie vor, vor der die folgenden einzelnen stadtgeschichtlichen Themen kontrastiert werden können. Zusammenfassend geht es dabei um eine breite Perspektive der „Machtergreifung“: Welche Folgen hatte der Beginn der NS-Herrschaft auf die verschiedenen Bereiche des öffentlichen und kulturellen Lebens in der badischen Metropole? Wie wurden die einzelnen Institutionen und gesellschaftlichen Großgruppen wie Parteien, Gewerkschaften, Verbände und nicht zuletzt die Kirchen „gleichgeschaltet“?

Im ersten studentischen Aufsatz behandelt Katharina Schwindt die politische Gleichschaltung in Karlsruhe und Baden. Sie wirft dabei einen Blick zurück auf die organisatorische Entwicklung der NSDAP, bevor sie den eigentlichen Prozess der Gleichschaltung analysiert. Kristin Weinstock untersucht in einem luziden Beitrag die Herrschaftsinzenierung der Nationalsozialisten, bevor sich Lea Scheffer und Pia Schneider den Repressionen gegenüber Andersdenkenden, der Ausschaltung der politischen Gegner der Nationalsozialisten und den ersten antijüdischen Maßnahmen und Aktionen unmittelbar nach der „Machtergreifung“ widmen. Es folgen Teresa Marx und Katharina Trinkl, die sich mit dem Thema „Polizei“ einen

Bereich ausgewählt haben, der für die Konsolidierung des NS-Terrors besonders wichtig war.

In einem zweiten Teil des Buches geht es um die Auswirkungen der „Machtergreifung“ auf die Technische Hochschule (Sarah Bachmann und Stefan Westermann), auf die Kirchen (Silke Zimmer), die Presse (Robert Niemetz), den Rundfunk (Nina Schuster), das Kino (Katharina Meyer) und die Kultur generell (Bettina Frey und Viola Frick), bevor die beiden „Profis“ Ernst Otto Bräunche und Rainer Gutjahr mit Beiträgen zu den Bücherverbrennungen in Karlsruhe und Durlach bzw. zur „Bereinigung“ der Schulbibliotheken den „studentischen“ Teil des Band beenden.

Ein abschließendes Resümee fällt kurz und knapp aus: Es ist ein intelligent konzipierter, von den Herausgebern engagiert gemachter und von den Autorinnen und Autoren gut leserlich geschriebener Band, der vor allem auch Fotos aus der Karlsruher Stadtgeschichte zeigt, die man noch nicht überall abgedruckt gesehen hat. Kurzum: Ein Best-Practise-Projekt, dem Nachahmer zu wünschen sind.

Reinhold Weber

Politische Lieder

Eva-Maria Schauenberg:
Das politische Lied in Politik- und Musikunterricht.

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
2008, 222 Seiten, 49 Euro.

Diese Dissertation, bei Prof. Paul-Ludwig Weinacht an der Universität Würzburg auf den Weg gebracht, ist Anlass zur Freude: Endlich wieder einmal eine Doktorarbeit, mit der man auch etwas in der Praxis anfangen kann!

In der Didaktik der politischen Bildung wurden bislang nur ganz selten musikalische Töne angeschlagen. Das ist schon deshalb ein Mangel, weil Musik im Leben von jungen Menschen eine überragende Rolle spielt. Eva-Maria Schauenberg schließt nun wenigstens eine Lücke, was das Thema „Politische Lieder“ angeht. Dass sie dabei vor allem die bayerischen Volksschullehrpläne seit 1926 untersucht, ist verständlich, weil die riesige Materie sonst nicht zu bewältigen gewesen wäre. Sie kommt dennoch zu Ergebnissen mit exemplarischem Charakter.

Um die Lieder, die in den Fächern Musik und Sozialkunde behandelt werden, als politische Lieder charakterisieren zu können, greift die Autorin zu den geläufigen Kategorien polity, policy und politics. Sie stellt dabei fest, dass der

überwiegende Anteil der in den Lehrplänen identifizierten politischen Lieder dem Aspekt polity zugeordnet werden kann. Der quantitative Zugang zur Materie ist vielleicht sogar etwas übertrieben worden. Wenn wir feststellen, dass politische Lieder schon im Kaiserreich für die Militär- und Kriegserziehung benutzt wurden und die Nationalsozialisten schon im Kindergarten haben Marsch- und Kampflieder singen lassen, dann ist die Verunsicherung nach 1945 im Hinblick auf politische Lieder leicht verständlich. Es wird sogar ein kurzer Blick in die frühere DDR geworfen, wo Lieder ebenfalls als politische Propaganda eingesetzt wurden.

Eva-Maria Schauenberg durchforstet alle didaktisch relevanten Ansätze in der Geschichte der Bundesrepublik und untersucht konkrete Liederbücher, um dem Thema auf den Grund zu kommen, wie man in einer Demokratie mit dem politischen Lied umgeht bzw. umgehen sollte. Es verwundert nicht, dass im Musikunterricht etwas weniger Befangenheit herrscht als im Bereich der Sozialkunde. Mit Recht vermisst die Autorin eine profilierte fächerübergreifende Zusammenarbeit der Fächer Musik und Sozialkunde bei diesem Thema.

Besonders interessant und wichtig sind in der Arbeit die Passagen zur Thematik „Rationalität und Emotionalität in der politischen Bildung“. Wenn die politische Bildung auch unbestritten zuerst der Rationalität verpflichtet ist, so liegt dennoch auf der Hand, dass alle Lehr- und Lernprozesse emotional begleitet und gestützt bzw. erschwert werden. Deshalb ist es nachvollziehbar, wenn die Autorin konstatiert, dass geeignete Lieder helfen können, Werte zu transportieren.

Es wäre zu wünschen, dass diese Arbeit dazu anregen würde, das Thema didaktisch stärker zu verorten. Es kann doch nicht sein, dass Leute der politischen Bildung musikalisch so wenig zugänglich sind!

Siegfried Schiele

Schmelztiegel Südwestdeutschland

Karl-Heinz Meier-Braun/
Reinhold Weber:

Kleine Geschichte der Ein- und Auswanderung in Baden-Württemberg.

DRW-Verlag, Leinfelden-Echterdingen 2009.
192 Seiten, 16,90 Euro.

Migration und Integration gehören untrennbar zusammen – gleiches gilt für die Phänomene der Ein- und Auswanderung in Baden-Württemberg. Karl-Heinz

Meier-Braun, Leiter der Redaktion SWR International, Integrationsbeauftragter des Senders und einer der renommiertesten Migrationsforscher Deutschlands, sowie Reinhold Weber, Zeithistoriker bei der Landeszentrale für politische Bildung und ausgewiesener Kenner der Landesgeschichte, gewähren in ihrem neuen Buch einen detaillierten Einblick in die Migrationsgeschichte von Baden-Württemberg. Sie zeigen in ihrem Buch, das in gefälligem Format, reich bebildert und gut lesbar daherkommt, wie der Zu- und Wegzug das Leben der Bewohner schon immer bestimmte.

Die „Kleine Geschichte der Ein- und Auswanderung in Baden-Württemberg“ benennt die unterschiedlichen Schwierigkeiten der Migration und die Integrationsleistungen der jeweiligen Gesellschaften in chronologischer Reihenfolge – und schafft es zugleich, Zuwanderung als kulturelle, wirtschaftliche, politische und soziale Bereicherung zu beschreiben. Integration wird von den Autoren nicht als Anpassung der Fremden, sondern als wechselseitiger Prozess zwischen Zuwanderern und Einheimischen verstanden.

Der erste Teil des Buches behandelt die klassischen Epochen der Einwanderungsgeschichte samt ihrer direkten Folgen für den deutschen Südwesten: Von der konfessionell erzwungenen Migration österreichischer „Exulanten“, die Ende des 16. Jahrhunderts an der Gründung Freudenstads mitwirkten, oder der protestantischen Waldenser, auf die französisch klingende Ortsnamen wie Perouse, Serres, Großvillars oder Corres – allesamt am nördlichen Schwarzwald – zurückzuführen sind, bis zum Beginn der wirtschaftlich motivierten Zuwanderung schon vor dem Einsetzen der Industrialisierung, als Wanderarbeiter aus Italien und dem Alpenraum im heutigen Baden-Württemberg ihre Dienste anboten. Dabei wird plastisch herausgestellt, dass es hierzulande eine weitaus längere Zuwanderungstradition gibt als diejenige der sogenannten Gastarbeiter seit den 1950er Jahren.

Dabei war der deutsche Südwesten bis in das letzte Drittel des 19. Jahrhunderts ein klassisches Auswanderungsland mit massiven Auswanderungswellen auf dem Landweg gen Osteuropa oder über das Meer in die USA. So kam es, dass es in einigen Landstrichen Amerikas „im Deutschland selbst“ zugeht, denn auch die ausgewanderten Deutschen bildeten ihre „communities“ und pflegten ihre Kultur und Sprache. Die Vertreibungen und Zwangsumsiedlungen während und nach den bei-

den Weltkriegen, die im Gegensatz zu vorherigen Wanderungsbewegungen „ideologisch motiviert, staatlich legitimiert und bürokratisch organisiert“ waren, kommen ebenso zur Sprache wie die Gräueltaten der NS-Zeit und die Nachkriegszeit, als der deutsche Südwesten entscheidend durch die Zuwanderung von Heimatvertriebenen und Flüchtlingen geprägt war. Hier widerlegen die Autoren den „Mythos der schnellen Integration“ der Heimatvertriebenen, betonen aber andererseits, dass das Land von den Neubürgern profitierte, ohne die das Wirtschaftswunder wohl nicht möglich gewesen wäre.

Spätestens mit der Unterzeichnung der Anwerbevereinbarung zwischen der deutschen und der italienischen Regierung im Dezember 1955 und der Ankunft der ersten Gastarbeiter ist Deutschland dann vollends zu einem Einwanderungsland geworden. Aufgrund des restriktiven Zuwanderungsgesetzes und dem seit den 1970er Jahren bestehenden Anwerbestopp allerdings eher ein „Einwanderungsland ohne Einwanderer“.

Die 192 Seiten umfassende Zusammenschau der südwestdeutschen Migrationsgeschichte enthält rund fünfzig historische Abbildungen und klärt durch zahlreiche Infokästen über Einzelschicksale von Migranten, die Geschichte verschiedener Bevölkerungsgruppen sowie wichtige historische Ereignisse in Baden-Württemberg auf. Die im Anhang enthaltene Zeittafel reicht vom 14. Jahrhundert, als Sinti und Roma nach Europa kamen, bis ins Jahr 2008, dem Jahr des baden-württembergischen Integrationsplans. Mit diesem Buch, das sich an ein breites Publikum richtet und dabei die wichtigsten Forschungsergebnisse der letzten Jahre verständlich zusammenfasst, haben die beiden Migrationsexperten eine Lücke in der landesgeschichtlichen Literatur gefüllt. Nur wenige der deutschen Länder verfügen über eine ähnliche Zusammenschau ihrer multikulturellen Traditionen und Geschichte.

Paul-Janosch Ersing

Kinder und Karriere?

Iris Radisch:

Die Schule der Frauen. Wie wir die Familie neu erfinden.

Goldmann Verlag, München, 2. Auflage 2008,
191 Seiten, 7,95 Euro.

Molieres französische Komödie „Die Schule der Frauen“ liefert Iris Radisch den Titel. Gegen alle Normen und vie-

le Widerstände gelingt Molières Agnes eine Liebesheirat mit Horace. Doch wo die Komödie aufhört, fängt Radisch erst an. Die Liebesheirat hat auch heute noch Konjunktur und steht außer Frage, doch mit den Kindern fangen die Schwierigkeiten an. Mit Röntgenblick untersucht Radisch die heutigen gesellschaftlichen Strukturen auf ihre Keimzelle hin: die Familie. Wie ist es um sie bestellt in einer Zeit hoher Scheidungsraten und niedriger Geburtenzahlen? Präzise und provokant werden die entscheidenden Einflussfaktoren aufgelistet, die am heutigen Familienidyll zerrern. Seien es die nie gekannte sexuelle Liberalisierung durch die Pille, eine mediengewöhnte und kinderentwöhnte Generation, sich auflösende Rollenbilder hinfällig gewordener Helden und aufmüpfig gewordener Mütter – die Welt hat sich seit Moliere verändert. Das Ergebnis ist ein nicht mehr und noch nicht: Die klassische Kernfamilie mit traditioneller Rollenaufteilung funktioniert kaum mehr, da sich die Gleichberechtigung nicht aufhalten lässt und Frauen immer weniger die finanzielle Abhängigkeit von ihrem Partner eingehen. Und die progressive gleichberechtigte Partnerschaft funktioniert zumindest mit Kindern noch nicht, da die Vereinbarkeit von Kind und Karriere meist ohne den Faktor „Mann“

gemacht wird und daher doch wieder an den Frauen hängen bleibt. Radisch dienen nicht zuletzt ihre eigenen Erfahrungen als voll berufstätige Mutter mit drei Kindern als Indizien für das strukturelle Scheitern der Familie. Sehr anschaulich schildert sie die verpasste gemeinsame Zeit mit den Kindern, die der Familie ihre Grundlagen entzieht, wenn Frauen dieselben Privilegien wie voll berufstätige Männer in Anspruch nehmen. Dabei formuliert sie die gleichberechtigte volle Erwerbsarbeit beider Geschlechter als Prämisse unserer Zeit und geißelt die vor allem von Frauen gewählte Teilzeitarbeit als „Entsagung“. Das Dilemma gipfelt somit in der Unmöglichkeit, gleichberechtigte Rentenanwartschaften zu erarbeiten und gleichzeitig seinen Kindern zuzuhören. Wie kann dieses Dilemma gelöst werden? Der Untertitel von Radischs Buch stammt nicht von Moliere, sondern von ihr selbst. Ihre Antwort auf die Frage, wie wir die Familie neu erfinden, heißt Familienzeit. Die Gesellschaft muss Rahmenbedingungen schaffen, um Eltern kleiner Kinder sowohl finanzielle Sicherheit als auch Erziehungszeit zu garantieren. Mögen diese Modelle „Lebensphasenteilzeitarbeit“, „Lebensarbeitskonten“ oder „Zweidrittelstellen für beide Elternteile“ heißen – für Eltern

ist die Prämisse der Vollzeit-Doppelverdiener eben doch keine Prämisse. Vor diesem Ergebnis ist Radischs Kritik an der Teilzeitarbeit nicht sehr konsequent. Immerhin lösen viele Familien die Zwickmühle über genau dieses Modell. Radisch hätte hier deutlicher machen müssen, dass es nicht darum geht, die Teilzeitarbeit der Mütter abzulehnen, sondern sie auf die Väter auszudehnen und gerechter zu verteilen. Zudem ist es notwendig, die Arbeitszeitreduzierung finanziell abzusichern, auch über die vierzehn Elterngeldmonate hinaus. Radisch selbst hat bei ihrer Familien-gründung einen extremen Weg genommen und vor diesem Hintergrund einen scharfen Blick für die schwierigen Familienstrukturen gewonnen. Doch kleine politische und persönliche Schritte wie Elterngeld, flexiblere Arbeitszeitkonten, Arbeitszeitreduzierung von zunehmend mehr Vätern und bessere Kinderbetreuung zeigen auf, wohin die Reise gehen kann. Radisch ist radikaler und rüttelt wach: Bis zu einer kinderfreundlichen Gesellschaft ist es in der Tat noch ein weiter Weg. Je mehr ihr Buch lesen, je mehr sich darüber Gedanken machen, wie wir die Familie neu erfinden und die Ideen politisch umsetzen, desto kinderreicher wird unsere Zukunft.

Sabine Keitel



Wenn Sie **DER BÜRGER IM STAAT** abonnieren möchten, erhalten Sie die Zeitschrift für nur € 12,80, vier Hefte im Jahr, frei Haus. Schicken Sie diesen Abschnitt zurück an:

Verlagsgesellschaft W.E. Weinmann mbH, Postfach 1207, 70773 Filderstadt.

Sollten Sie jeweils drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres nicht abbestellt haben, läuft das Abonnement weiter.

Hiermit erteile ich widerruflich die Abbuchungsermächtigung für den Jahresbezugspreis in Höhe von € 12,80.

Name, Vorname bzw. Organisation

Straße, Hausnummer

PLZ, Ort

Datum, Unterschrift

Geldinstitut

Konto-Nr. BLZ

Datum, Unterschrift

Rechtlicher Hinweis:

Ich kann diese Bestellung binnen 14 Tagen widerrufen. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung (Poststempel) an: Verlagsgesellschaft W.E. Weinmann mbH, Postfach 1207, 70773 Filderstadt.

Ich habe von meinem Widerspruchsrecht Kenntnis genommen.

Datum, Unterschrift

LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG

Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart
Telefon 0711/164099-0, Service -66, Fax -77
lpb@lpb-bw.de, www.lpb-bw.de

Direktor: Lothar Frick -60
Büro des Direktors:
Susanne Krieg/Thomas Schinkel/Sabina Wilhelm -62
Stellvertretender Direktor: Karl-Ulrich Templ -40

Stabsstelle Marketing
Leiter: Werner Fichter -63
Öffentlichkeitsarbeit: Joachim Lauk -64

Abteilung Zentraler Service

Abteilungsleiter: Günter Georgi -10
Haushalt und Organisation: Gudrun Gebauer -12
Personal: N.N. -13
Information und Kommunikation: Wolfgang Herterich -14
Siegfried Kloske, Haus auf der Alb, Tel.: 07125/152-137

Abteilung Demokratisches Engagement

Abteilungsleiter/Gedenkstättenarbeit: Konrad Pflug* -30
Landeskunde und Landespolitik: Dr. Iris Häuser -20
Jugend und Politik: Angelika Barth* -22
Bürgerschaftliches Engagement, Ehrenamt,
Zivilgesellschaft: Dr. Jeannette Behringer -23
Schülerwettbewerb des Landtags: Monika Greiner* -25
Thomas Schinkel* -26
Frauen und Politik: Beate Dörr -29
Freiwilliges Ökologisches Jahr: Steffen Vogel* -35
Anke Schütze*/Charlotte Becher* -36/-34
Stefan Paller* -37

Abteilung Medien und Methoden

Abteilungsleiter/Neue Medien: Karl-Ulrich Templ -40
Politik & Unterricht/Schriften zur politischen Landes-
kunde Baden-Württembergs: Dr. Reinhold Weber -42
Deutschland & Europa: Jürgen Kalb -43
Der Bürger im Staat/Didaktische Reihe:
Siegfried Frech -44
Politische Bildung Online/E-Learning: Susanne Meir -46
Politische Bildung Online: Jeanette Reusch-Mlynárik,
Haus auf der Alb, Tel.: 07125/125-136
Internet-Redaktion: Klaudia Saupe -49

Abteilung Haus auf der Alb

Tagungsstätte Haus auf der Alb,
Hanner Steige 1, 72574 Bad Urach
Telefon 07125/152-0, Fax -100
www.hausaufderalb.de

Abteilungsleiter/Gesellschaft und Politik:
Dr. Markus Hug -146
Schule und Bildung/Integration und Migration:
Robert Feil -139
Internationale Politik und Friedenssicherung/
Integration und Migration: Wolfgang Hesse -140
Europa – Einheit und Vielfalt: Dr. Karlheinz Dürr -147
Bibliothek/Mediothek: Gordana Schumann -121
Hausmanagement: Nina Zimmermann -109

Außenstellen

Regionale Arbeit
Politische Tage für Schülerinnen und Schüler
Veranstaltungen für den Schulbereich

Außenstelle Freiburg
Bertoldstraße 55, 79098 Freiburg
Telefon: 0761/20773-0, Fax -99
Leiter: Dr. Michael Wehner -77
Jennifer Lutz -33

Außenstelle Heidelberg
Plöck 22, 69117 Heidelberg
Telefon: 06221/6078-0, Fax -22
Leiter: Wolfgang Berger -14
Alexander Ruser -13

Außenstelle Tübingen
Haus auf der Alb, Hanner Steige 1,
72574 Bad Urach
Telefon: 07125/152-133, -148, Fax -145
Leiter: Rolf Müller -135
Klaus Deyle -134

Projekt Extremismusprävention

Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart
Leiterin: Tina Schmidt-Böhringer -81
Assistentin: Sonja Oder -82

* Paulinenstraße 44-46, 70178 Stuttgart
Telefon: 0711/164099-00, Fax -55

LpB-Shops/Publikationsausgaben

Bad Urach Hanner Steige 1, Telefon 07125/152-0
Montag bis Freitag
8.00–12.00 Uhr und 13.00–16.30 Uhr

Freiburg Bertoldstraße 55, Telefon 0761/20773-10
Dienstag und Donnerstag 9.00–17.00 Uhr

Heidelberg Plöck 22, Telefon 06221/6078-11
Dienstag 9.00–15.00 Uhr
Mittwoch und Donnerstag 13.00–17.00 Uhr

Stuttgart Staffenbergstraße 38,
Telefon 0711/164099-66
Montag und Donnerstag 14.00–17.00 Uhr

Newsletter „einblick“

anfordern unter www.lpb-bw.de/newsletter