

**DAS GRUNDGESETZ DER BUNDESREPUBLIK
DEUTSCHLAND**

— Die Verfassung eines stabilen States? —

Ingo RICHTER (*)

Vorbemerkung : Der nachstehende Text gibt einen vom Verfasser im Juni 1982 in Istanbul gehaltenen Vortrag wieder. An dieser Stelle möchte sich die Redaktion bei Herrn Prof. Dr. Ingo RICHTER, der die freundliche Zustimmung zur Veröffentlichung dieses Beitrags gab, sowie bei Herrn Eberhard PLINKE, der damals als Leiter des Goethe-Instituts in Istanbul diese Veranstaltung ermöglichte, bedanken.

Redaktion

Ich möchte nicht Werbung betreiben, Verfassungen lassen sich nicht exportieren wie Maschinen. Eine Verfassung ist das oberste Gesetz eines bestimmten Staates zur einer bestimmten Zeit. Verfassungen haben häufig eine weit in die Geschichte zurückreichende Tradition. Gerade die Bundesrepublik sollte sich vor jeder Proganda für ihre Verfassung hüten. Sie ist erst gut 30 Jahre alt, und die Erfahrungen, die Deutschland mit seinen Verfassungen davor gemacht hat, sollte man keinem Land zur Nachahmung empfehlen. Ich möchte deshalb eine eher akademische Frage stellen und

(*) o. Professor an der Universitaet Hamburg.

beantworten: Welche Bedeutung hat das Grundgesetz für den politischen Zustand der Bundesrepublik.

Die Bundesrepublik gilt in aller Welt als ein politisch und gesellschaftlich ausserordentlich stabiles Land. Erst in jüngster Zeit gibt es Zweifel daran: Die Friedensbewegung wendet sich gegen die NATO - die Ökologiebewegung bekämpft den technischen Fortschritt, soweit er auf Kosten der Umwelt geht, - um nur zwei Beispiele aus jüngster Zeit zu nennen, die in aller Welt Zweifel erweckten, ob die Bundesrepublik denn wirklich noch dieselbe ist wie zur Zeit ihres ökonomischen und politischen Wiederaufstiegs.

Ich möchte nun die Frage stellen, ob das Grundgesetz einen Beitrag leistet zur Stärke oder zur Schwäche der Bundesrepublik. Man sollte allerdings nicht übertreiben: Die Verfassung allein kann nicht über das politische Schicksal eines Volkes entscheiden, aber sie kann einen Beitrag leisten, sie kann die politische Stabilität schwächen oder stärken. So herrscht z.B. in Deutschland nach wie vor die Überzeugung, daß die Verfassung nach dem Ersten Weltkrieg nicht dazu geeignet war, in Deutschland eine Demokratie zu begründen und daß die Machtergreifung der Nationalsozialisten im Jahre 1933 u.a. auch auf die Schwäche der republikanischen Verfassung zurückzuführen war.

Nach diesen einleitenden Vorbemerkungen möchte ich drei verfassungsrechtliche Gründe für die Stabilität der Bundesrepublik nennen:

1. Das Grundgesetz ermöglicht eine starke Regierung
2. Das Grundgesetz gewährleistet individuelle politische Freiheit
3. Das Grundgesetz sichert den sozialen Frieden

Danach werde ich drei verfassungsrechtliche Gründe für

die Gefährdung der politischen Stabilität der Bundesrepublik nennen:

1. Das Grundgesetz hält die nationale Frage offen
2. Das Grundgesetz vermittelt kein gesellschaftliches Leitbild
3. Das Grundgesetz erschwert die Entscheidung von Zukunftsfragen

Diese sechs Punkte werde ich nun nacheinander diskutieren.

1. 1. Das Grundgesetz ermöglicht eine starke Regierung

Diese starke Regierung beruht vor allem auf drei verfassungsrechtlichen Regelungen

- der Stellung des Bundeskanzlers
- der Ausgestaltung des Parteiensystems
- der Verfügung über Beamtenschaft und Militär

Der Bundeskanzler wird vom Parlament (Bundestag) auf Vorschlag des Bundespräsidenten gewählt (Art. 63). Dies entspricht im Prinzip der parlamentarischen Demokratie. Es ist an sich nichts Ungewöhnliches in den westlichen Demokratien. Das Grundgesetz hat die Stellung des Bundeskanzlers jedoch mit einer Reihe von Besonderheiten ausgestattet, die die Bundesrepublik von anderen westlichen Demokratien unterscheidet.

Die erste Besonderheit liegt in der Wahl des Kanzlers. Erreicht der Kandidat, den der Bundespräsident vorschlägt, nicht die absolute Mehrheit, so kann ihn der Bundespräsident entweder zum Bundeskanzler ernennen oder er kann den

Bundestag auflösen. Von dieser Regelung geht ein außerordentlich starker Zwang zur Bildung einer breiten parlamentarischen Mehrheit aus. Denn welche Partei möchte wohl in einer solchen Situation eine Neuwahl riskieren?

Die zweite Besonderheit liegt in der Abwahl des Kanzlers. Das Parlament kann den Kanzler nicht stürzen, es sei denn, daß es einen neuen Kanzler wählt (Art. 67). Ein Kanzler kann also so lang im Amt bleiben, bis sich seine Gegner auf einen Nachfolger geeinigt haben. Diese Regelung gibt dem gewählten Kanzler eine außerordentlich starke Stellung, wenn er einmal im Amt ist. Negative Mehrheiten bilden sich leicht, z.B. von Nationalisten und Kommunisten, aber diese «negativen Mehrheiten» werden nie in der Lage sein, gemeinsam einen Kanzler zu wählen.

Die dritte Besonderheit liegt in der Organisation der Regierung. Der Kanzler bestimmt die Richtlinien der Politik für die gesamte Regierung (Art. 65). Auf seinen Vorschlag hin werden die Minister ernannt und entlassen. (Art. 64). Das Parlament hat darauf keinerlei Einfluß.

Man hat die Bundesrepublik deshalb im Gegensatz zur parlamentarischen Demokratie eine Kanzlerdemokratie genannt. Der erste Kanzler der Bundesrepublik, Adenauer, wurde mit einer Stimme Mehrheit, seiner eigenen, zum Kanzler gewählt; - er blieb fast fünfzehn Jahre lang im Amt, während die Minister kamen und gingen. Der gegenwärtige Kanzler hat vielleicht keine Mehrheit im Parlament für seine Politik; aber stürzen kann man ihn nicht, weil sich seine Kritiker nicht auf einen anderen Bundeskanzler einigen können, und die Minister kommen und gehen auch heute.

Die Regierung kann sich auf die Unterstützung durch die sie tragenden Parteien verlassen. Das System der politischen Parteien ist aufgrund der verfassungsrechtlichen Regelungen stabil. Dazu tragen vor allem drei Faktoren bei.

- Verfassungswidrige Parteien können verboten werden.
- Neue Parteien haben es außerordentlich schwer.
- Die alten Parteien werden zusammengehalten.

«Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig», so lautet Art. 21 II im Wortlaut.

Sie «sind verfassungswidrig» heißt es, aber sie können nur durch das höchste Gericht (BVerfG) verboten werden und zwar nur dann, wenn Regierung oder Parlament dies beantragen. Das heißt, daß es zunächst einmal eine politische Frage ist, ob die herrschenden Parteien eine konkurrierende Partei ausschalten wollen. Erst danach entsteht die juristische Frage, ob diese konkurrierende Partei als verfassungswidrig wirklich verboten werden kann. Auf Initiative der Bundesregierung sind in den fünfziger Jahren sowohl eine nationalistische wie eine kommunistische Partei verboten worden. Die späteren Regierungen haben es jedoch nicht für sinnvoll gehalten, die wieder entstandenen nationalistischen und kommunistischen Parteien verbieten zu lassen. Sie fühlten sich stark genug.

Zwar besteht Gründungsfreiheit für politische Parteien (Art. 21). Aber die Schwelle zur Teilnahme an der Ausübung politischer Macht ist außerordentlich hoch. Die politischen Parteien erhalten Geld vom Staat (3,50 DM pro Wähler), aber nur wenn sie 1/2 % der Stimmen erringen. Die politischen Parteien erhalten im Wahlkampf Sendezeiten in Rundfunk und Fernsehen für ihre politische Werbung, aber nur nach ihrer Stärke. Und vor allem: Bei der Verteilung der Sitze im Parlament werden nur Parteien berücksichtigt, die bei der Wahl mindestens 5 % der Stimmen errungen haben, und dies ist außerordentlich schwer. Es gab und gibt in der Bundesrepublik zahlreiche kleine Parteien; aber es ist

ihnen bisher nicht gelungen, in den Deutschen Bundestag zu gelangen. Die Parteien können also davon ausgehen, daß ihnen keine lästigen Konkurrenten erwachsen, und die Regierung kann davon ausgehen, daß das Parteiensystem sich grundsätzlich verändert.

Hier möchte ich eine Zwischenbemerkung machen: Ich versuche hier, die politischen Wirkungen objektiv darzustellen, d.h. auch wenn man es bedauert, daß kleine Parteien es so schwer haben, muß man feststellen, daß das Verfassungsrecht insofern zu einer Stärkung der Regierung beiträgt.

Nun war in der Geschichte der Bundesrepublik immer wieder von einer Erschütterung des Parteiensystems die Rede, am Anfang durch die Kommunisten, in den fünfziger Jahren durch eine Flüchtlingspartei, in den sechziger Jahren durch die Nationalisten und heute durch die Ökologen. Das Parteiensystem hat diese Erschütterungen überstanden, und das Verfassungsrecht hat dazu beigetragen.

Die Parteien, die die Regierung tragen, aber auch die Parteien, die die Opposition bilden, werden zusammengehalten. Sie genießen die finanziellen und publizistischen Vorteile, von denen bereits die Rede war. Zu diesen schon genannten Vorteilen kommen noch weitere hinzu, die Besetzung von Posten in den Regierungen von Bund und Ländern, in der Verwaltung und zahlreichen weiteren Organisationen sowie in der Gerichtsbarkeit. Hieran werden nicht nur die Parteien beteiligt, die die Regierung tragen, sondern auch die Opposition. Das liegt daran, daß die Opposition z.T. in den Ländern die Mehrheit hat und viele Posten nach Proporz vergeben werden. Dies ist einmal die «Prämie auf den Besitz der Macht» genannt worden.

Es versteht sich, daß niemand gerne diese Prämie verliert. Wenn innerhalb der Parteien jedoch einmal abweichende Bewegungen entstehen, so zwingt das Verfassungsrecht die Dissidenten nicht unter die Herrschaft der Parteiführung. Die Abgeordneten sind nur ihrem Gewissen verpflichtet (Art.

38). Verfassungsrechtlich gibt es keinen Fraktionszwang; sie können mit dem politischen Gegner stimmen. Sie können die Partei verlassen und ihr Mandat behalten; sie können die Partei wechseln und ihr Mandat behalten. Aber sie können auch sicher sein, daß sie bei der nächsten Wahl nicht wieder dabei sind. Die Geschichte der Bundesrepublik zeigt, daß sich auch der Parteienwechsel eines Abgeordneten nicht auszahlt. Die verfassungsrechtliche Garantie der politischen Parteien (Art. 21) erweist sich letztlich als stärker als die Freiheit des Mandats. Die Regierung kann sich deshalb auf die Treue ihrer Parteien verlassen.

Noch stärker als die Stärkung der Regierung durch das Parteiensystem ist die Stärkung der Regierung durch die Verfügung über die Beamtenschaft und das Militär. Die Beamten und die Soldaten sollen zwar nach den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nicht einer Partei, sondern dem ganzen Volk dienen (Art. 33 V, § 36 BRRG), aber nach denselben Grundsätzen sind sie auch zum Gehorsam gegenüber der jeweiligen Regierung verpflichtet, d.h. sie müssen deren Politik durchführen, auch wenn sie selber der Opposition nahestehen. Dafür, daß dies auch wirklich geligt, gibt es nun zwei sehr wirksame Mechanismen,

- das Fernhalten der grundsätzlichen Gegner des politischen Systems vom Öffentlichen Dienst, und
- die Sicherung des Beamten- und Soldatengehorsams durch das Disziplinarrecht.

Die Beamten und Soldaten sind zur Treue gegenüber der Verfassung verpflichtet. Dies führt dazu, daß der Zugang von Mitgliedern nationalistischer und vor allem kommunistischer Parteien zum Öffentlichen Dienst außerordentlich erschwert wird und daß die Beamten und Angestellten den Ausschluß aus dem Öffentlichen Dienst fürchten müssen, wenn sie sich nicht verfassungstreu verhalten. Verfassungstreue heißt nun allerdings nicht, daß sie zu den Regierungsparteien gehören müssen, sondern nur daß sie das

politische System als ganzes bejahen müssen. In den westlichen Demokratien, wo es vergleichbare Regelungen im übrigen nicht gibt, ist diese Beschränkung der politischen Freiheit außerordentlich scharf kritisiert worden. Aber auch wenn man diese Kritik teilt, kann man nicht leugnen, daß sie zur Stabilisierung des politischen Systems beiträgt und damit auch die jeweilige Regierung stärkt.

Beamte und Soldaten, die ihre Pflichten verletzen, können bestraft werden, und in ihre Pflichten gehört auch die Durchführung der Regierungspolitik. Selbst wenn man davon ausgeht, daß es nur äußerst selten zu einer Bestrafung kommt und daß die Strafen dann häufig in einer Bemerkung bestehen, die in die Akten kommt, oder allenfalls in einer finanziellen Einbuße, so gibt es auch die Angst vor einer möglichen Bestrafung. Und diese Angst bewirkt, daß sich die Regierung auf die Durchführung ihrer Politik durch die Beamten und Soldaten verlassen kann. Nun ist Angst vielleicht nicht das beste Mittel zur Stärkung einer Regierung; aber sie kann ein gewisses Korrektiv der politischen Freiheit sein, die das Grundgesetz gewährt, und von der nun die Rede sein soll.

1. 2. Das Grundgesetz gewährleistet individuelle politische Freiheit

Deutschland hatte schon häufiger starke Regierungen, etwa im Kaiserreich oder während der nationalsozialistischen Herrschaft, aber die Regierungen unterdrückten die politische Freiheit. In der Bundesrepublik gewährleistet zum ersten Mal in der deutschen Geschichte eine Verfassung die individuelle politische Freiheit, und diese Freiheit stärkt und stabilisiert das politische System. Diese stabilisierende Wirkung der politischen Freiheit hat jedoch drei Voraussetzungen:

- die Verbesserung politischer Problemlösungen durch die öffentliche Diskussion

— die Integration durch politische Aktivität

— den Schutz der politischen Freiheit durch die Gerichte.

Das Grundgesetz gewährleistet - ähnlich wie die anderen Verfassungen der westlichen Demokratien - die klassischen politischen Freiheitsrechte als Grundrechte, insbesondere die Meinungs- und Pressefreiheit (Art. 5), die Versammlungsfreiheit (Art. 8) und die Vereinigungsfreiheit (Art. 9). Doch diese Freiheitsrechte wirken sich nur dann im Sinne einer Stärkung und nicht im Sinne einer Schwächung des politischen Systems aus, wenn die genannten Voraussetzungen gewährleistet sind, von denen im einzelnen nun die Rede sein wird.

Eine Regierung, die zwar die individuelle politische Freiheit zuläßt, die jedoch nicht bereit ist, der öffentlichen Diskussion einen Einfluß auf ihre Politik einzuräumen, wird entweder eines Tages die politische Freiheit unterdrücken oder sie wird der politischen Opposition unterliegen. Um dies an einem aktuellen Beispiel zu erläutern: In der öffentlichen politischen Diskussion spielen heute die ökologischen Themen eine große Rolle. Die «Grünen», die Vertreter des Umweltschutzes, greifen nicht nur die Regierung, sondern die herrschenden Interessengruppen des politischen Systems der Bundesrepublik wegen einer zunehmenden Zerstörung gesunder Lebensbedingungen scharf an. Sie machen von Meinungs- und Pressefreiheit, von der Vereinigungsfreiheit und insbesondere von der Demonstrationsfreiheit einen aktiven Gebrauch. Es vergeht kaum ein Wochenende, ohne daß nicht irgendwo in der Bundesrepublik riesige Demonstrationen gegen den Bau von Kernkraftwerken, gegen den Bau von Flughäfen oder gegen die Verseuchung von Wasser und Luft stattfinden.

Das Verfassungsrecht gewährleistet diese Demonstrationen; sie können nicht verboten werden. Doch hätte dies

alles keinen Sinn, wenn sich die Politik der Regierung nicht unter dem Einfluß der ökologischen Bewegung ändern würde. Sicher: Nicht ganz und gar im Sinne der Grünen, aber doch unter dem Einfluß der öffentlichen Diskussion über die ökologischen Themen. Keine Regierung würde jahrelange massive Demonstrationen überstehen, ohne der Versuchung zu unterliegen, sie zu unterdrücken, wenn sie nicht grundsätzlich bereit wäre, sich in die Richtung der Proteste zu bewegen. Die Versammlungsfreiheit wäre kein wirkliches politisches Grundrecht, wenn das Demonstrieren völlig wirkungslos wäre.

Die Gewährleistung der individuellen politischen Freiheiten hat zudem eine integrierende gesellschaftliche Wirkung, die ebenfalls zur Stabilisierung des politischen Systems beiträgt. Zwar sind es vor allem die Kritiker der Regierung, die von der Meinungs- und Versammlungsfreiheit Gebrauch machen, aber sie benutzen die politische Freiheit doch, weil sie auf die soeben bezeichnete Wirkung rechnen, auf die Beeinflussung der politischen Lösungen. Indem sie aber mit ihrer Beteiligung an der öffentlichen Auseinandersetzung selber «Politik» machen wollen, akzeptieren sie die «Spielregeln» der pluralistischen Demokratie und tragen damit zu ihrer Stärkung bei.

Wenn man dies den «Grünen» sagt, so wird es ein Teil entschieden ablehnen; sie wollen sicherlich das derzeitige politische System der Bundesrepublik nicht stärken, sondern eher schwächen, wenn nicht gar beseitigen. Doch ein Rückblick auf die Protestbewegung der sechziger Jahre bestätigt meine These, obwohl diese Protestbewegung sich damals in viel stärkerem Maße als Alternativbewegung zum herrschenden politischen System verstand. Den politischen Freiheitsrechten kommt deshalb nicht nur die bezeichnete optimierende, sondern auch eine integrierende Wirkung zu, und beides trägt zu einer Stabilisierung des politischen Systems bei.

Beide Wirkungen könnten jedoch nicht eintreten, wenn die Ausübung der politischen Grundrechte nicht wirkungsvoll geschützt wäre, und dieser Schutz wird nach dem Grundgesetz durch unabhängige Gerichte gewährleistet. Regierung und Verwaltung sind an die Grundrechte gebunden (Art. 1 III), d.h. sie müssen auch die politischen Grundrechte der Bürger beachten, aber diese Verpflichtung wäre wohl nicht sehr wirkungsvoll, wenn die Bürger nicht gegen die Verletzung ihrer Grundrechte die Gerichte anrufen könnten (Art. 19 IV).

Damit die Gerichte diese Aufgabe der Sicherung der politischen Freiheiten erfüllen können, müssen freilich eine Reihe von Voraussetzungen gewährleistet sein: Das Verbot von Ausnahmegerichten (Art. 101), die Unabhängigkeit der Richter (Art. 97), die Öffentlichkeit des Verfahrens und die Anhörung der betroffenen Bürger (Art. 103 I). Das Grundgesetz hat die Stellung der Gerichte sehr gestärkt. Sie können sogar die Gesetze des Parlaments prüfen (Art. 100). Und das höchste Gericht kann sie für nichtig erklären (Art. 93 Ziff. 2, 4 a, 100). Man hat deshalb die Bundesrepublik einen «Justizstaat» genannt, in dem nicht mehr die Regierung, sondern das Bundesverfassungsgericht herrscht. Das ist sicherlich stark übertrieben. Richtig aber ist, daß es insbesondere das Bundesverfassungsgericht war, das schon häufig die politischen Grundrechte der Bürger gegen Parlament und Regierung in Schutz genommen hat.

1. 3. Das Grundgesetz sichert den sozialen Frieden

Doch die Gewährleistung der politischen Freiheit der Bürger wäre letztlich ein schöner Traum, wenn es der Verfassung nicht gelänge, die Austragung der gesellschaftlichen Konflikte zu regeln und damit den sozialen Frieden im Innern zu sichern.

Eine Verfassung kann nicht den wirtschaftlichen Wohlstand gewährleisten, obwohl gerade das Grundgesetz dieses

versucht, indem es die Parlamente und Regierung in einer Politik des wirtschaftlichen Gleichgewichts, d.h. zu Wachstum, Vollbeschäftigung und Preisstabilität verpflichtet (Art. 109 II). Daraus, daß auch in der Bundesrepublik alle drei Ziele zur Zeit nicht verwirklicht werden und auch nicht verwirklicht werden können, ergibt sich, daß es sich nicht eigentlich um bindendes Verfassungsrecht, sondern um eine verfassungspolitische Absichtserklärung handelt.

Verfassungen können auch nicht die soziale Gerechtigkeit gewährleisten, obwohl das Grundgesetz sagt, daß die Bundesrepublik ein sozialer Staat sein soll (Art. 20 I, 28 I). Der soziale Staat soll sich zwar um soziale Gerechtigkeit bemühen, aber durch eine Verfassungsnorm kann soziale Ungleichheit nicht beseitigt werden.

Verfassungen können jedoch die Auseinandersetzung um die Verteilung des Sozialproduktes regeln, sie können die Konflikte kanalisieren und damit dem sozialen Frieden dienen, der in jedem politischen System die Voraussetzung von Stabilität ist. Das Grundgesetz tut dies auf dreierlei Weise:

- Das Privateigentum ist sozial gebunden.
- Der Staat gewährleistet die Umverteilung des Sozialprodukts.
- Kapital und Arbeit bestimmen gemeinsam über die Gestaltung der Produktionsverhältnisse.

Das Grundgesetz gewährleistet das Privateigentum und das Erbrecht (Art. 14 I); es läßt allerdings die Enteignung zum Wohl der Allgemeinheit und die Sozialisierung gegen Entschädigung zu (Art. 14 III, 15). Die Bundesrepublik ist deshalb nach ihrer Wirtschaftsverfassung sicherlich ein kapitalistisches Land. Doch das Eigentum ist sozial gebunden, es soll nicht nur den Interessen des Eigentümers, sondern

zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen - wie das Grundgesetz wörtlich sagt. Der Eigentümer und insbesondere der Eigentümer von Produktionsmitteln kann also mit seiner Sache nicht machen, was er will, und er kann die Substanz und die Einkünfte aus dem Eigentum nicht einfach für sich gänzlich verbrauchen.

Die Beschränkung der Handlungsfreiheit des Eigentümers kommt in vielen Gesetzen zum Ausdruck, durch die die Allgemeinheit vor den Schäden einer rücksichtslosen Ausnutzung des Eigentums bewahrt wird. Um dies an einem Beispiel zu belegen: Zwar herrscht grundsätzlich Baufreiheit, d.h. jeder Grundstückseigentümer kann eigentlich ein Haus oder eine Fabrik auf seinem Grundstück errichten. Doch das Baurecht regelt ganz genau, was wo in welcher Weise und mit welchen Auswirkungen gebaut werden kann. Das führt dazu, daß in Wirklichkeit nur das gebaut werden kann, was sozial verträglich ist.

Nicht anders ist es mit dem Wert des Eigentums für den Eigentümer. Grundsätzlich kann er sein Eigentum veräußern, verschenken und vererben, und grundsätzlich kann er die Einkünfte aus seinem Eigentum verbrauchen. Doch der Staat schöpft einen Teil des Eigentums ab, indem er Steuern erhebt. Der Spitzensteuersatz für das Einkommen beträgt zur Zeit über 50 % und die Erbschaftssteuer beträgt z.B. für Kinder bei 1 Mill. DM 10 %. Nun wird gerade die Einkommenspolitik in der Bundesrepublik heftig kritisiert; sie habe die Reichen immer reicher und armen immer ärmer gemacht, - jedenfalls was das Eigentum angeht. Das mag so sein, aber man kann nicht sagen, daß die Verfassung hieran Schuld ist. Sie stellt Instrumente zu einer Umverteilung des Eigentums bereit.

Doch in den modernen kapitalistischen Staaten steht nicht mehr das Eigentum im Vordergrund des gesellschaftspolitischen Interesses, sondern die Verteilung des Sozialproduktes insgesamt. In der Bundesrepublik wird heute

rund 40 % des gesellschaftlichen Einkommens durch den Staat verteilt. Noch vor wenigen Jahren sagte man, daß eine privatkapitalistische Wirtschaft nicht mehr denkbar sei, wenn die «Statsquote» am Sozialprodukt mehr als 30 % beträgt.

Diese Verteilung nun ist es, die im wesentlichen die Voraussetzungen für die Erhaltung des sozialen Friedens im Innern ist. Ist sie gerecht, so wird der soziale Frieden erhalten bleiben, ist sie ungerecht, so gerät er in Gefahr. Ich habe schon gesagt, daß keine Verfassung diese Verteilungsgerechtigkeit gewährleisten kann, aber die Verfassung kann doch die Voraussetzungen für eine gerechte Sozialpolitik schaffen.

Man muß die Sozialverfassung der Bundesrepublik schon sehr genau kennen, um zu erkennen, welchen Beitrag das Grundgesetz zu einer solchen Sozialpolitik leistet. Wenn die Verfassung sagt, daß die Bundesrepublik - wie schon erwähnt - ein «sozialer Staat» sein soll, so heißt dies in erster Linie, daß der Staat die Verteilung des Sozialprodukts nicht einfach dem freien Spiel der Kräfte überlassen darf. Der Staat muß sich darum kümmern. Damit ist allerdings noch keineswegs gesagt, auf welche Art und Weise der Staat das Sozialprodukt nun verteilen soll.

Eine äußerste Grenze zieht freilich das Grundgesetz selber, indem es die Würde des Menschen für unantastbar erklärt und jedem das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit garantiert (Art. 1 I, 2 I). Aus diesen sehr allgemeinen Sätzen haben die Gerichte abgeleitet, daß der deutsche Staat jedem Menschen, der in der Bundesrepublik lebt, ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen muß. Das gilt auch für Ausländer, die in der Bundesrepublik leben, aus welchem Grunde und auf welchem Wege sie auch immer in die Bundesrepublik gekommen sein mögen. Allen steht ein Recht auf Wohnung, Kleidung, Ernährung und die Befriedigung kultureller Bedürfnisse zu.

Sieht man von dieser Gewährleistung eines wirklichen Minimums einmal ab, so enthält das Grundgesetz keinen Maßstab für die Beurteilung der Sozialpolitik außer dem Gleichheitssatz der Verfassung (Art. 3). Dieser bedeutet nun nicht, daß die staatliche Sozialpolitik für eine gleiche Verteilung des Sozialprodukts sorgen muß. Dieser Satz besagt jedoch, daß der Staat die Unterschiede in der Verteilung des Sozialprodukts rechtfertigen können muß. Es muß einsehbare Gründe dafür geben, warum die einen mehr verdienen als die anderen.

Dieser Begründungszwang für die immer vorhandene soziale Ungleichheit ist dasjenige verfassungsrechtliche Element, das am meisten zur Stärkung des politischen Systems der Bundesrepublik beiträgt. Bisher genoß die Bundesrepublik im Inland und im Ausland vor allem einen guten Ruf wegen ihrer Wirtschaftskraft und wegen eines relativ großen allgemeinen Wohlstands. Angesichts der weltweiten Wirtschaftskrise wird es für die Zukunft der politischen Stabilität der Bundesrepublik eher darauf ankommen, ob die Begründung der sozialen Ungleichheit auch bei schwindendem Wohlstand noch einsehbar bleibt, so wie dies die Verfassung gebietet.

Spricht man jedoch nun vom Privateigentum einerseits und von der staatlichen Sozialpolitik andererseits, so verleiht man vielleicht das wichtigste Element für die Gewährleistung des sozialen Friedens in der Bundesrepublik, die Zusammenarbeit von Kapital und Arbeit, von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, bei der Gestaltung der Produktionsverhältnisse. Das Grundgesetz gewährleistet allerdings ausdrücklich nur die Freiheit zur Gründung von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden (Art. 9 III). Die Rechtspraxis hat hieraus jedoch abgeleitet, daß die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen durch die Vertreter von Kapital und Arbeit gemeinsam u.U. nach Streik und Aussperrung — festgelegt werden.

Völlig unumstritten ist dabei die Regelung der Arbeitsbedingungen, d.h. insbesondere die Festlegung der Löhne. Sie dürfen weder durch die Unternehmer allein noch durch den Staat, sondern nur durch Tarifverträge zwischen Unternehmern und Gewerkschaften festgelegt werden. Außerordentlich umstritten ist dagegen die Frage, ob die Wirtschaftsbedingungen der Unternehmen durch die Gewerkschaften bestimmt werden müssen. Nach einem langen politischen Ringen hat der Gesetzgeber 1976 eine solche Mitbestimmung der Gewerkschaften vorgesehen und das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelung im Prinzip gebilligt. Dennoch bleibt in der Mitbestimmungsfrage einiges für die Zukunft offen. Während die eine Seite in der wirtschaftlichen Bestimmung erst den Abschluß der sozialen Integration sieht, geht die andere Seite davon aus, daß eine echte Mitbestimmung der Arbeiter im Betrieb die Wirtschaftsverfassung das Grundgesetz aus den Angeln heben würde. Selbst wenn in dieser Mitbestimmungsfrage noch einiges offen bleibt, kann man sagen, daß die verfassungsrechtliche Sicherung der Kooperation von Kapital und Arbeit der wichtigste Beitrag der Verfassung zur Sicherung des sozialen Friedens und damit zur Stärkung des politischen Systems der Bundesrepublik ist.

2.1. Das Grundgesetz hält die nationale Frage offen

Wenn ich jetzt unter den verfassungsrechtlichen Faktoren, die zur Schwäche des politischen Systems der Bundesrepublik beitragen, als erstes die nationale Frage nenne, so wird dies im Ausland vielleicht nicht so sehr überraschen. In der Bundesrepublik selber würden viele das nicht so sehen. Obwohl Deutschland zu den Ländern der Welt gehört, die ihre nationale Einheit verloren haben, gibt es - jedenfalls in der Bundesrepublik - keine «nationale Frage», in dem Sinne, daß die deutsche Politik in erster Linie durch das Streben nach Wiedervereinigung bestimmt würde. Seit zehn Jahren ist vielmehr die Koexistenz der beiden deutschen Staaten geregelt.

Aber das Grundgesetz stammt noch aus einer Zeit, in der die Spaltung Deutschlands noch nicht vollzogen war. Das Grundgesetz hält deshalb die «nationale Frage» offen. In seiner Präambel spricht es davon, daß sich ein Teil des deutschen Volkes für eine Übergangszeit eine neue Ordnung gegeben habe. Diese neue Ordnung soll nur bis zu dem Tage gelten, an dem das ganze deutsche Volk sich eine endgültige Verfassung gegeben hat (Art. 146). Deshalb wurde die neue Ordnung auch nicht Verfassung, sondern Grundgesetz genannt. In der Präambel wird das gesamte deutsche Volk ausdrücklich aufgefordert, die «Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden». Einstweilen sollte das Grundgesetz jedoch in Westdeutschland und in Berlin gelten.

Doch in den mehr als dreißig Jahren, die seither vergangen sind, hat sich das Grundgesetz zu einer vollgültigen und stabilen Verfassung für einen selbständigen Teilstaat entwickelt, und eine Ausdehnung dieser Verfassung auf andere Teile Deutschlands von der im Grundgesetz noch die Rede ist (Art. 23), ist heute undenkbar geworden. Falls es einmal zu einer Wiedervereinigung kommen sollte, so würde diese sich unter einer völlig neuen Verfassung vollziehen (s. Art. 146).

Dies klingt nun alles so, als ob es sich teils um eine ferne Vergangenheit und teils um eine ferne Zukunft handelt. Doch das Grundgesetz und sein Wiedervereinigungsartikel sollen auch in dieser Welt gelten, und das Bundesverfassungsgericht hat es so ausgelegt, daß das 1945 besiegte und danach geteilte Deutsche Reich fortexistiert, daß es nach wie vor ein einheitliches deutsches Volk mit einer einheitlichen deutschen Staatsangehörigkeit gibt und alle westdeutschen Regierungen zu einer Wiedervereinigungspolitik verpflichtet sind.

Nun mag man sagen, daß eine solche Auslegung der Verfassung heute angesichts der weltpolitischen Verhältnisse völlig überholt und damit unbedeutend geworden ist. Wenn

ich trotzdem meine, daß die Verfassung insoweit zu einer Schwäche des politischen Systems der Bundesrepublik beiträgt, so deshalb weil sich die politische Lage ändern könnte. Es ist zwar zur Zeit nicht absehbar, aber dennoch nicht für alle Zukunft ausgeschlossen, daß in der Bundesrepublik einmal politische Kräfte entstehen, die die nationale Frage wieder zur Frage Nr. 1 machen, und es ist denkbar, daß sich die weltpolitischen Verhältnisse eines Tages so verändern, daß eine Annäherung der beiden deutschen Staaten möglich wird.

In einer solchen Situation könnte es wichtig werden, daß das Grundgesetz nur eine vorläufige Verfassung sein sollte und daß die eigentliche Verfassung Deutschlands noch nicht verabschiedet ist. Die verfassungsrechtliche Offenheit der nationalen Frage trägt deshalb zu einer Instabilität des politischen Systems der Bundesrepublik bei, die heute kaum spürbar ist, die aber plötzlich ganz stark werden kann.

2. 2. Das Grundgesetz vermittelt kein gesellschaftliches Leitbild

Auch dies ist in der Bundesrepublik zur Zeit kein aktuelles verfassungsrechtliches Thema, Ich würde in Deutschland darüber keinen Vortrag halten, weil die Gefahr zu groß wäre, daß ich mißverstanden werde. Das Grundgesetz ist eine pluralistische Verfassung. Die politische Freiheit ermöglichte allen politischen Richtungen, sich frei in der Gesellschaft zu entfalten. Der Staat ist gegenüber diesen Richtungen grundsätzlich neutral; - er darf sich nicht einer bestimmten Richtung identifizieren.

Der Zugang zur politischen Macht ist den neuen Bewegungen und den extremen Richtungen allerdings erschwert bzw. versperrt. Ich habe darüber gesprochen, daß dies zur Stärkung des bestehenden politischen Systems beiträgt. Und ich habe auch darüber gesprochen, daß die Gewährleistung der individuellen politischen Freiheit zur Stärkung des poli-

tischen Systems beiträgt. Aber man muß auch gleichzeitig die andere Seite sehen: Die pluralistische Freiheit ist eine Freiheit zur Beliebigkeit - und dies kann zur Schwächung eines politischen Systems beitragen, wenn es im Volke starke Kräfte gibt, die nach einem bestimmten politischen Leitbild und einem gesellschaftlichen Ideal verlangen.

Für viele Länder war und ist die nationale Einheit ein solches Ideal, so z.B. für Deutschland im 19. Jahrhundert oder für die Palästinenser heute. Für andere Länder war und ist die Lösung aus der politischen Abhängigkeit, insbesondere von den ehemaligen Kolonialmächten ein solches Ideal. Religiöse Leitbilder prägten früher die christlichen Staaten und ihre Verfassungen, und das Beispiel des Iran zeigt, welche Macht religiöse Leitbilder auch in unserer Gegenwart entfalten können. Andere Verfassungen schreiben wiederum bestimmte gesellschaftliche Ziele fest, so insbesondere die Verfassungen der sozialistischen Länder, denen es um die Verwirklichung einer kommunistischen Gesellschaft geht.

Für die westlichen Industrieländer läßt sich nun eine solche verfassungsrechtliche Zielvorstellung nicht feststellen. Für sie gilt vielleicht ganz allgemein was die Väter der amerikanischen Verfassung vor 200 Jahren zum Leitbild erhoben: «The pursuit of happiness» das Streben nach dem individuellen Glück. Doch ist dies wirklich ein Verfassungsideal, das die Stabilität eines politischen Systems begründen kann?

Ein Staat, der das Glück seiner Bürger gewährleisten kann, ist sicherlich ein stabiler Staat, - wo gäbe es denn ein Land, vom dem man sagen könnte, seine Einwohner seien glücklich? Alle Länder der Welt haben mehr oder weniger große ökonomische, soziale und kulturelle Probleme, unter denen ihre Einwohner leiden. Eine Verfassung, die das Streben nach dem individuellen Glück zum Leitbild erhebt, gerät in einen allzu starken Widerspruch zur sozialen Wirklichkeit.

Wirft man nun einen Blick in das Grundgesetz, so wird man kaum Ansatzpunkte für ein bestimmtes inhaltliches Leitbild finden können. Die nationale Einheit ist zwar im Grundgesetz als Ziel formuliert. Ich habe darüber gesprochen. Aber dieses Ziel wirkt für das politische System der Bundesrepublik eher destabilisierend. Eine religiöse Prägung des Staates gibt es nicht; Staat und Kirche sind vielmehr grundsätzlich voneinander getrennt (Art. 140 GG, 137 I Weimarer Verfassung). Deutschland kennt seit mehr als 400 Jahren die Teilung in zwei etwa gleich große christliche Kirchen, denen durch das Grundgesetz die Freiheit der Religionsausübung gewährleistet wird (Art. 4). Neben diesen christlichen Kirchen gibt es eine Vielzahl christlicher und nichtchristlicher Religionsgemeinschaften, die sich ebenfalls auf die Freiheit der Religionsausübung berufen können. Dazu gehören insbesondere auch die Religionsgemeinschaften der ausländischen Arbeiter, die in der Bundesrepublik leben.

Geht man auf die Suche nach einem gesellschaftlichen Leitbild der Verfassung, so wird man verschiedene Ansatzpunkte finden. Ich habe bereits über die Gewährleistung des sozialen Friedens gesprochen durch die soziale Bindung des Privateigentums, durch die Staatliche Umverteilung und durch die Koordination von Arbeit und Kapital. Es finden sich noch weitere Bestimmungen über die Gestaltung der Gesellschaft, insbesondere über Ehe und Familie, über Schule und Erziehung und über Kunst und Wissenschaft (Art. 5 III/6, 7). Aber insgesamt handelt es sich hierbei erstens nur um Ansatzpunkte zu einer Gestaltung der Gesellschaft und zweitens handelt es sich um Kompromißformulierungen, die Elemente aus unterschiedlichen Traditionen miteinander verbinden, insbesondere aus der christlichen, der liberal-bürgerlichen und der sozialistischen Tradition.

Die «Väter des Grundgesetzes» wollten - wie wir gesehen haben - eine neue Ordnung nur für eine vorübergehende Zeit schaffen. Deshalb verzichteten sie darauf, eine vollständige Regelung für die gesellschaftliche Ordnung zu entwerfen.

Sie hätten sich auf eine solche Regelung auch gar nicht einigen können, denn die «Väter des Grundgesetzes» stammten aus verschiedenen politischen Lagern. Es waren Christen und Sozialisten, Konservative und Liberale. Gemeinsam war ihnen damals nur die Ablehnung des gerade überwundenen Nationalsozialismus. Mit der zunehmenden Entfernung vom Nationalsozialismus verblaßt heute die Gemeinsamkeit und die unterschiedlichen Wurzeln des Grundgesetzes werden deutlicher.

So ist die Verfassung, die wir heute haben, eine pluralistische Verfassung ohne ein bestimmtes inhaltliches Leitbild. Sie schließt zwar eine totalitäre sozialistische oder nationalistische Gesellschaftsordnung ebenso aus wie eine rein kapitalistische; aber innerhalb dieses Rahmens ist Raum für verschiedene gesellschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten, ist Raum für unterschiedliche Politik.

Die Bundesrepublik hat mit dieser Verfassung über 30 Jahre lang gut gelebt und sich zu einem stabilen politischen Gemeinwesen entwickelt. Deshalb ist es vielleicht schwer verständlich, wenn ich in der Abwesenheit einer einheitlichen gesellschaftlichen Zielvorstellung einen Grund für eine mögliche Schwäche des politischen Systems der Bundesrepublik sehe.

Ich möchte an dieser Stelle nochmals auf den Charakter meines Vortrags hinweisen. Ich versuche, verfassungsrechtliche Gründe für die Stärke und Schwäche des politischen Systems möglichst objektiv darzustellen. Gerade an dieser Stelle ist nämlich die Gefahr von Mißverständnissen besonders deutlich.

Ich möchte deshalb an dieser Stelle betonen, daß ich die pluralistische Verfassung für eine gute Verfassung halte und daß ich kein bestimmtes Gesellschaftsmodell in der Verfassung festschreiben möchte. Aber ich sehe auch, daß in der Bundesrepublik wie in den anderen westlichen Demokra-

tien eine junge Generation heranwächst, die die politische Ordnung des Pluralismus und ihre Verfassung ablehnt, gerade weil sie offen und nicht auf ein bestimmtes gesellschaftliches Ziel festgelegt ist. Vielen in dieser jungen Generation bedeutet die Gewährleistung der individuellen politischen Freiheit und des sozialen Friedens durch den Kompromiß von Kapital und Arbeit wenig. Die Verfassung der Bundesrepublik setzt dieser Bewegung kein bestimmtes einheitliches Gesellschaftsmodell entgegen, sondern einen Markt der Möglichkeiten, von dem viele heute aber nichts mehr wissen wollen. Hierin liegt eine Schwäche der pluralistischen Verfassung der der Bundesrepublik.

2. 3. Das Grundgesetz erschwert die Entscheidung von Zukunftsfragen

Ich habe dargestellt, daß das Grundgesetz eine starke Regierung ermöglicht. Deshalb scheint es ein Widerspruch zu sein, wenn ich jetzt sage, daß diese von der Verfassung ermöglichte starke Regierung Zukunftsfragen nicht entscheiden kann.

Was wären solche Zukunftsfragen? - die Rüstungspolitik und die Energiepolitik mögen als Beispiele dienen. Eigentlich sollte man meinen, daß jede Regierung sich deutlich für die Rüstungspolitik der NATO oder dagegen, für den Ausbau der Kernenergie oder dagegen entscheiden können sollte. Doch die Verfassung, die an sich eine starke Regierung geschaffen hat, erschwert ihr gleichzeitig das Regieren.

Einige Gründe dafür habe ich schon genannt: Die Gewährleistung der politischen Freiheit, die an sich ein Element der Stärke ist, setzt voraus - so habe ich es dargestellt - daß alternative politische Meinungen auch gehört und berücksichtigt werden. Die Gewährleistung des sozialen Friedens durch die Koordination von Arbeit und Kapital setzt voraus, daß die Unternehmer und die Gewerkschaften auch in wichtigen politischen Fragen gehört werden.

Die Offenheit der nationalen Frage und die pluralistische Gesellschaftsverfassung hindern die Regierung an deutlichen Stellungnahmen in Zukunftsfragen. So berührt jede deutliche Entscheidung der Rüstungsfrage das Verhältnis zwischen Ost und West und damit das Verhältnis der beiden deutschen Staaten. So berührt jede deutliche Entscheidung der Energiefrage das Verhältnis der etablierten Parteien zur ökologischen Bewegung und damit den pluralistischen Charakter der Gesellschaftsverfassung. Allein schon aus diesen Gründen ist verständlich, daß die Regierung vor der Entscheidung von Zukunftsfragen zurückschreckt.

Es kommen zwei weitere verfassungsrechtliche Gründe hinzu, die die Regierung an der Entscheidung von Zukunftsfragen hindern, ein innenpolitischer und ein außenpolitischer Grund. Das Grundgesetz hat den Gerichten eine starke Stellung verschafft.

Es gibt keine wichtige politische Entscheidung, die nicht in der einen oder anderen Form der Kontrolle durch die Gerichte unterliegen würde. Außenpolitische Fragen mögen hier eine gewisse Ausnahme darstellen, obwohl das Bundesverfassungsgericht auch hierbei eine wichtige Rolle spielt, wie es das Beispiel des Verhältnisses zwischen den beiden deutschen Staaten schon gezeigt hat.

In den innenpolitischen Fragen muß jede Regierung damit rechnen, daß die Gerichte alle wichtigen Entscheidungen nachprüfen und ihren Vollzug unter Umständen jahrelang hinauszögern, wenn nicht gar verhindern.

Das Beispiel der Energieversorgung zeigt dies deutlich. Es gibt kaum ein Kernkraftwerk in der Bundesrepublik, das gebaut worden wäre, ohne daß die Gerichte den Bau nicht geprüft hätten. Das Grundgesetz gibt den Bürgern nämlich einen umfassenden Rechtsschutz durch die Gerichte (Art. 19 IV). Die Bürger können sich deshalb allen wichtigen Fragen, die ihr persönliches Leben berühren, an die Gerichte wenden.

Die Gerichte aber entscheiden nun nicht über politische Fragen, sondern über Rechtsfragen. Dies führt dazu, daß die Bürger zwar klagen, in den großen politischen Fragen aber nicht gewinnen können. Dies führt zu einer doppelten Enttäuschung: bei den Bürgern über die juristischen Niederlagen und bei den Politikern über die Verzögerung des Vollzugs politischer Entscheidungen.

Der außenpolitische Grund für die Schwierigkeiten einer Zukunftspolitik liegt in der europäischen Integration. Das Grundgesetz gestattet es, daß die Bundesrepublik ihre Souveränitätsrechte auf internationale Organisationen überträgt (Art. 24). Die Bundesrepublik hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und mit anderen europäischen Ländern die Europäische Gemeinschaft gegründet und ausgebaut. Diese Europäische Gemeinschaft ist auf den Ausbau zu einer politischen Gemeinschaft, letztlich zu einem europäischen Staat hin angelegt, auch wenn es zur Zeit nicht so aussieht, als ob diese Vorstellung sich je verwirklichen würde.

Doch die Europäische Gemeinschaft existiert als Wirtschaftsgemeinschaft und bestimmt als solche die Wirtschaftspolitik in den Mitgliedsländern unmittelbar. Doch während andere Länder, wie z.B. Frankreich oder Großbritannien sich durch die Europäische Gemeinschaft nicht in der Verfolgung und Durchsetzung ihrer nationalen Eigeninteressen haben hindern lassen, hat sich die Bundesrepublik bisher außerordentlich gemeinschaftstreu verhalten. Die Bundesrepublik hat darauf verzichtet nationale Eigeninteressen, z.B. in der Landwirtschaftspolitik, gegen ihre Partner in der Europäischen Gemeinschaft durchzusetzen. Sie hat vielmehr die Erschwerung der Entscheidung von Zukunftsfragen, die durch die internationale Kooperation bedingt ist, hingenommen. Der Souveränitätsverlust und die Hemmung der Entscheidungsfreudigkeit sind freilich bisher durch die ökonomischen Vorteile mehr als aufgewogen worden. Doch dies muß nicht immer so sein. Die internationalen Bindungen könnten

die Bundesrepublik eines Tages ernsthaft an der Entscheidung von Zukunftsfragen hindern.

Wir sind damit am Ende unseres Rundganges angelangt. Die starke Regierung, die die Verfassung geschaffen hat, kann gleichzeitig eine schwache Regierung sein, wenn die Verfassung das Regieren allzusehr erschwert. Die Gewährleistung der individuellen politischen Freiheit und die Sicherung des sozialen Friedens können einem politischen System große Stabilität verleihen, sie können die Stabilität aber auch gefährden, wenn sie die Entscheidung von Zukunftsfragen nicht zulassen. Das Grundgesetz bietet so ein widersprüchliches Bild. Es ist sicherlich die freiheitlichste und die erfolgreichste Verfassung der deutschen Geschichte, aber auch für diese Verfassung gilt das Wort Winston Churchills, daß es sich um die beste aller schlechten Verfassungen handelt.