



Prof. Dr. Ernst Benda
19. Januar 1925. Deutscher Jurist,
Präsident des Bundesverfassungs-
gerichts.

1943 Abitur in Berlin-Spandau,
anschließend Arbeitsdienst und
Kriegsdienst als Marinefunker.
Nach kurzer Kriegsgefangenschaft
zunächst einige Monate Bau-
arbeiter in Berlin, anschließend
Jurastudium. 1946 Eintritt in die
CDU. 1949/1950 Studium von
Journalismus und Politologie in
den USA. Seit 1956 Anwalt in
Berlin. Politisch aktiv, 1955–1957
Mitglied des Abgeordnetenhauses,
1957–1971 MdB. Als solcher
1968/1969 Bundesinnenminister.
1971–1983 Präsident des höchsten
deutschen Gerichts. Anschließend
Lehr- und zahlreiche Beratungs-
tätigkeiten.

Professor Dr. Ernst Benda

Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe

„Staatsverfassung oder Bürgerverfassung?“

Es liegt 14 Jahre zurück, seit ich im Jahre 1969 auf Einladung des Hamburger Übersee-Clubs hier gesprochen habe. Ich kann nicht annehmen, dass diejenigen, die damals dabei gewesen sein sollten – wir sind ja alle älter geworden, freilich nur ein wenig – noch irgendeine Erinnerung an meine damaligen Ausführungen und die Umstände, welche sie begleiteten, haben – wir hatten viele Leute draußen, wir hatten auch viel Polizei, und beides stand dicht zusammen, und es war also ziemlich spannend eigentlich – auch ich habe die alte Rede erst wieder nachlesen müssen. Unverändert wiederholen könnte ich sie nicht, weniger, weil ich etwas zurücknehmen müsste, als vielmehr deswegen, weil in der langen seither verflossenen Zeit, und 14 Jahre sind ein langer Zeitraum in unserer schnellen Zeit, doch alte Fragestellungen unwichtig geworden und neue, damals noch nicht erahnte Probleme hervorgetreten sind.

Manches ist aber geblieben, und hieran lässt sich anknüpfen. Ein zentrales Thema war damals die Unruhe der jungen Generation, die sich auch im Vorfeld der Veranstaltung lautstark äußerte, die Wahrung des Rechtsstaates gegen Gefährdungen und die Notwendigkeit von Reformen. All dies spielt auch heute, wenn auch unter durchaus veränderten Umständen, weiterhin eine Rolle. Auch die innenpolitischen Entwicklungen der letzten Monate, die zu bewerten meiner heutigen Rolle nicht entspricht, haben ähnliche Erwartungen geweckt, wie sie im Jahre 1969, wenige Monate vor der politischen Wende, einer weitverbreiteten Stimmung entsprachen. Dass in den folgenden Jahren der Ruf nach Reformen etwas überstrapaziert und auch für manches in meiner Sicht fragwürdige Unternehmen missbraucht worden ist, besagt für sich nichts. Auch heute wird nach neuen Wegen gefragt, die ja auch die Rückbesinnung auf zeitweise vernachlässigte Wertvorstellungen einschließen können. Insofern kann ich unverändert einige Sätze aus meiner damaligen Rede als Ausgangspunkt meiner heutigen Überlegungen wiederholen. Mit Ihrer gütigen Erlaubnis zitiere ich mich selbst aus 1969, und das gilt für mein Empfinden auch für den März 1983:

„Es ist eine Zeit, in der nicht mehr das Versprechen genügt, alles möglichst wie bisher, wenn auch natürlich viel besser zu machen, sondern in der der unausweichliche Ruf zur Reform nach den politischen Kräften fragt, die bereit sind, sich diesem Reformwillen zu stellen, ja ihn zu tragen. Wenn die Unruhe der jungen Generation dies bewirkt hat, dann hat sie die Demokratie nicht in Frage gestellt, sondern ihr gedient.“ Allerdings, so fügte ich hinzu: „Dem Wesen der Reform entspricht nicht die blinde Zerstörung des Vorhandenen, sondern dessen Erhaltung unter rascher, entschiedener Anpassung an die Notwendigkeiten einer sich wandelnden Welt.“

Da es heute, anders als 1969, nicht meine Aufgabe sein kann, zu tages- oder gar parteipolitischen Auseinandersetzungen einen Beitrag zu leisten, ergibt sich die grundsätzlichere Fragestellung meines Themas, das nach der Rolle des Staates in unserer Zeit fragt; dabei sind aktuelle Anzüglichkeiten weder zufällig noch unbeabsichtigt, sollten aber nicht als Einmischung in die politische Debatte verstanden oder missverstanden werden, die an anderer Stelle durchzuführen ist. Wenn es hilft, nehme ich es in Kauf. Es sollte eigentlich keine Frage sein, dass unser Grundgesetz, das die Würde des Menschen, seine Freiheit und die Gleichheit aller in den Mittelpunkt stellt, nicht den Einzelnen um des Staates willen, sondern genau umgekehrt den Staat um des Menschen willen will. Aber es ist unbestreitbar, dass in einer verbreiteten Sicht der Staat übermächtig zu werden scheint. In dem Gefühl des Ausgeliefertseins und der Ohnmacht des Einzelnen gegenüber dem Staat liegt nach meiner Überzeugung eine der wesentlichsten, wenn nicht die wesentlichste Ursache für die Unruhe und Unsicherheit vieler Menschen, übrigens nicht nur junger Menschen. Vorgänge wie die hochaktuelle Diskussion um die Volkszählung –

hierüber zu sprechen, verbietet mir die wahrscheinlich unvermeidliche Behandlung auch dieses Themas durch das Bundesverfassungsgericht – signalisieren unbeschadet der rechtlichen und politischen Beurteilung des Vorganges – zu der ich mich jeder Äußerung enthalte – ein ganz hohes Maß an Empfindlichkeit gegenüber einem bei oberflächlicher Betrachtung ganz alltäglichen und normalen Vorgang. Ob das Gefühl des Ausgeliefertseins an einen anonymen und technisierten Staat nun begründet ist oder nicht, ist eine andere Frage; die latenten Ängste, die in einem bei Verabschiedung des Gesetzes offenbar von den Vätern des Gesetzes nicht entfernt geahnten Ausmaß geweckt wurden, die möglicherweise nun auch ganz anderen politischen Zwecken nutzbar gemacht werden sollen oder können, diese latenten Ängste für sich allein und unabhängig von der Frage, ob und wieweit sie begründet sind, sind für sich schon ein Umstand, der zum Nachdenken veranlassen sollte. Die Grundlage dieser Ängste ist die Erkenntnis, dass der Einzelne in seiner Lebensgestaltung zunehmend von Art und Richtung staatlicher Aktivitäten abhängig ist. Der Staatsapparat wächst unbeirrbar weiter. Die Konzentration, Aufgabenvermehrung und Vergrößerung der Institutionen, die in ihrer Anonymität immer weniger überschaubar sind, entspricht auch einer verbreiteten Haltung der Bürger. Es ist ja nicht etwas, was uns aufgezwungen wird. Die Bürger erwarten vom Staat die Vorsorge und Fürsorge für alle Wechselfälle des Lebens. Hieraus entsteht die Gefahr drohender Entmündigung des Menschen, dem der Staat die Fähigkeit zu eigenverantwortlicher Lebensgestaltung abnimmt.

Nun haben wir gegenwärtig und wahrscheinlich für geraume Zeit in der Zukunft die Knappheit der Mittel. Sie bedeutet auch die Chance, dass notwendige Prozesse des Umdenkens und der Neubesinnung erzwungen werden, die in der Zeit des Überflusses lange verdrängt worden sind. Manches unvernünftige Vorhaben, das in der Zeit des Wohlstandes nur deshalb verwirklicht wurde, weil es politisch attraktiv erschien, nicht weil es wirklich notwendig war, mag heute unter dem Druck der Realitäten entfallen. Ich kenne eine ganze Reihe von Oberbürgermeistern von Gemeinden, die hierüber erleichtert und erfreut sind. Sollte es aber so sein, dass als Folge der bisherigen fast erdrückenden Fürsorge des allgegenwärtigen Staates der Einzelne die Fähigkeit verloren hat, sein Leben in eigener Verantwortung zu gestalten, dann droht in einer Situation des Mangels oder jedenfalls des Weniger zusätzlich ein gefährlicher Vertrauensschwund. Seit langem hat der Staat dem Bürger erhebliche Beträge für seine soziale Sicherung abgenommen. Die Höhe dieser Beträge steigt zwangsläufig. Das Vertrauen, dass das hiermit verbundene Versprechen auch ohne hinreichende soziale Sicherung dann auch eingelöst wird, wenn die Voraussetzungen, also Alter, Krankheit, Berufsunfähigkeit und Ähnliches, eintreten, ein solches Vertrauen darf nicht enttäuscht werden; wer sich legitimerweise auf eine bestehende Rechtslage eingerichtet hat, muss, auch verfassungsrechtlich, in seinem Vertrauen geschützt werden. Dies ist auch bei den heute diskutierten vielfach ohne jeden Zweifel erforderlichen Änderungen des Systems der sozialen Sicherung zu berücksichtigen. Als der Gesetzgeber vor einiger Zeit gerade gesetzlich eingeräumte Vergünstigungen in der Rentenversicherung alsbald wieder zurücknahm, schrieb hierzu einer der Richter des Bundesverfassungsgerichts, der inzwischen verstorbene Kollege Herr v. Schlabrendorff, in einer abweichenden Meinung – was freilich bedeutet, dass er mit dieser Auffassung in der Minderheit geblieben war, aber ich hoffe doch nicht im Grundsätzlichen, und jedenfalls nach meiner Auffassung hatte er Recht –: „Kein ehrbarer Kaufmann könnte so handeln. Nun ist gewiss der Staat kein ehrbarer Kaufmann. Aber er täte vielleicht gut daran, sich in seinem Verhalten den ehrbaren Kaufmann zum Vorbild zu nehmen.“ Diese Sätze, so hoffe ich, wird man jedenfalls in Hamburg wohl verstehen. Vielleicht auch den nächsten Satz, den ich der Mittagspause und der Lektüre des Magazins der Frankfurter Allgemeinen, den ich Johannes Gross verdanke: „Die Juristen sind die Kamele, auf denen die Kaufleute durch die Wüste ziehen.“ Auch das gibt es. Das hat eigentlich nichts mit dem Thema zu tun, aber es passt irgendwie hierher.

Ein Staat, dem die Bürger das Vertrauen entziehen, ist in Gefahr. Nach der

Niederlage Preußens gegen Napoleon wuchs in dem geschlagenen Land die Einsicht, dass man neue Wege aus den Unzulänglichkeiten des staatlichen und gesellschaftlichen Systems suchen musste. Einer der großen Reformer jener Zeit, der Freiherr vom Stein, schrieb: „Der Bürger hatte weder Kenntnis vom Gemeinwesen noch Veranlassung, dafür zu wirken, nicht einmal einen Vereinigungspunkt. Eifer und Liebe für die öffentlichen Angelegenheiten, aller Gemeingeist, jedes Gefühl, dem Ganzen ein Opfer zu bringen, ward längst nicht einmal mehr für Ehre gehalten. Man erwartete dagegen alles vom Staat, ohne Vertrauen zu seinen Maßregeln und ohne wahren Enthusiasmus für die Verfassung.“ Dieses ist sehr lange her, aber wir sollten nicht allzu sicher sein, dass solche Lagebeurteilung für unsere Zeit keinerlei Bedeutung hat. Heute wird von der zunehmenden Unregierbarkeit moderner Industriegesellschaften gesprochen, von einer Krise des Parlamentarismus und des Parteienstaates und von einem Verlust an ethischen Orientierungspunkten, der auch dazu führt, dass die Rechtsordnung nicht überall und unter allen Umständen als verbindlich anerkannt wird. Wichtiger als die offenen, teilweise gewaltsam ausgetragenen Konflikte der letzten Jahre, die möglicherweise nachlassen, aber auch erneut aufflammen könnten, wichtiger als diese freilich ernst zu nehmenden Vorgänge ist die schleichende und ganz undramatische Entfremdung zwischen Staat und Bürger. Es geht nicht um die kleine Gruppe der „Aussteiger“, die der Gesellschaft den Rücken kehren wollen, ohne dies doch wirklich zu erreichen. Bedenkenswerter ist die Haltung jener ganz normalen und unauffälligen Bürger, die sich in ihren kleinen Kreis von Freunden und Familie zurückziehen und der größeren Gemeinschaft gegenüber zunehmend gleichgültig werden. Solche Flucht ins Private ist in einer freiheitlichen Demokratie Anlass zur Sorge. Sie ist in totalitären Staaten oft die einzige Möglichkeit, sich unzumutbaren Anforderungen der Herrschenden zu entziehen; die Demokratie aber ist auf das aktive Interesse aller und das Engagement jedenfalls vieler Bürger angewiesen.

Es mag überraschen, dass sich diese skeptische Beurteilung mit der von Heinrich Böll trifft, der für viele zu einer Art moralischer Leitfigur geworden ist. Er meinte in der auch durch Prozesse bis zum Bundesverfassungsgericht hin berühmt gewordenen Wuppertaler Rede vor Jahren schon, dass er „den Staat im Augenblick nicht“ erblicken könne. Er beobachte, so sagte er, „dieses Nichtvorhandensein des Staates mit einer aufgeregten Neugierde; dieser Vorgang der vollkommenen, sich bis ins letzte Detail erstreckenden Deformation des Staates – das ist natürlich ein aufregender Vorgang“. Es folgen die berühmten Sätze: „Dort, wo Staat gewesen sein könnte oder sein sollte, erblicke ich nur einige verfaulende Reste von Macht, und diese offenbar kostbaren Rudimente der Fäulnis werden mit rattenhafter Wut verteidigt. Schweigen wir also vom Staat, bis er sich wieder blicken lässt.“

Seltsame Worte, denn der Staat lässt sich ja blicken; eigentlich ist er ja unübersehbar in allen Winkeln unseres Lebens. Man weiß nicht recht, ob man die Allmacht des Staates oder aber seine Ohnmacht beklagen soll.

Der Staat ist schon vorhanden, aber er versteckt sich. Gegen die oft beklagte geistige Orientierungslosigkeit nämlich tut er so gut wie nichts. Immerhin gibt es Ansätze, ihn wieder in seine Funktion als Identifikationsobjekt seiner Bürger einzusetzen. Selbst bei denen, die in völliger Konfrontation zum Staat angetreten sind, gibt es Anzeichen von Nachdenklichkeit, sogar eines ganz liebenswert altmodischen Patriotismus. Auch der Staat muss sich um die Verwirklichung von Wertvorstellungen kümmern, um Werte, die seine Verfassung ihm vorgibt und die bei den Bürgern lebendig sind. Es bedarf der bisher völlig fehlenden Staatspflege an Schulen und Universitäten. Dies ist umso notwendiger, als die Bundesrepublik Deutschland in einem gebrochenen Verhältnis zu ihrer Geschichte lebt.

Ein Staat, der seinen Bürgern im Wesentlichen nur die Leistung von Steuern abverlangt, der ihnen lediglich als Verteiler von Leistungen gegenübertritt, ist nach seinem eigenen Selbstverständnis außerstande, Staatlichkeit hervorzubringen. Dies hat schon der Staatsrechtler Ernst Forsthoff – dessen Meinung ich in vielen Punkten nicht teile – insoweit völlig zutreffend zu Beginn der Bundesrepublik vorausgesagt: Ein solcher Staat, der also Steuer-

einnehmer und Verteiler von Leistungen und sonst nichts ist, sei weder zur Selbstdarstellung noch zur Vermittlung geistiger Zielbestimmungen in der Lage.

Dem so versteckten Staat steht andererseits seine Allmacht gegenüber. Er ist zur gigantischen Versorgungsanstalt, zum Service-Unternehmen geworden.

Vieles stimmt auch hier nicht mehr. So groß, so mächtig, so überall schon da der Staat auch ist, so zweifelhaft wird es, wieweit er die wirklichen Entscheidungen noch trifft oder ob nicht vielmehr die außerstaatlichen Kräfte ihm den Rang abgelaufen haben. Die Verbände sind immer mächtiger geworden, der Interessen- und Verteilungskampf ist weitgehend in ihren Händen, nicht in denen des Staates. In der Tätigkeit der Verbände liegt zweifellos ein großer Bereich legitimer Freiheitsausübung. Aber es wird zum Problem, wenn der Staat nur noch zur Reparaturwerkstatt wird, der die Auswirkungen von Verbandsentscheidungen ausgleichen muss. Parteien, Verbände und nicht zuletzt die Medien üben quasistaatliche Funktionen aus. Der Funktionsverlust der Parlamente wird allenthalben beklagt.

Das Partikularinteresse droht das Gemeinwohl zu erdrücken. Es ist seltsam: Im wirtschaftlichen Leben glauben nur noch wenige unbeirrte Liberale an das alte Dogma des freien Spiels der Kräfte; es ist längst weg im Bereich der Ausbildung, im Staatsleben dagegen hat es sich weitgehend durchgesetzt. So geht die Aufgabe des Staates als Wahrer und Schützer des Gemeinwohls verloren. Dies widerspricht insoweit der oft völlig missverstandenen Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes, die nicht gemeint ist als Ermunterung partikularer Interessen, sondern, genau im Gegenteil, auf den Ausgleich solcher Interessen und vor allem auf die Wahrung des Gesamtinteresses, notfalls auch gegen einzelne, auch gegen Verbandsinteressen gerichtet ist. Die Staatsräson geht im Wettstreit organisierter Egoisten verloren, jene Maxime staatlichen Handelns, die nach Friedrich Meinecke dem Staatsmann zeigt, was er tun muss, um den Staat in Gesundheit und Kraft zu erhalten. Was übrig bleibt, ist bestenfalls die bloße Technik des Staates, die, wie Meinecke sagt, die „Ameisen, Bienen und nesterbauenden Vögel“ auch haben.

Meinecke, Die Idee der
Staatsräson, 4. Aufl. 1976,
zit. bei Weber-Fas, Der Staat, II,
Pfullingen 1977, S. 310, 315.

Auf diese Weise kann auch die Verfassung in Gefahr geraten. Sie leidet nicht in erster Linie unter irgendeinem mehr oder weniger schwer wiegenden evidenten Verfassungsverstoß. Hiergegen ist Abhilfe möglich und wird im Allgemeinen auch geliefert. Sie leidet eher unter der schleichenden Auszehrung durch Konsensverlust und Identifikationsschwund. Wenn kurzfristige und egoistische Partei- und Verbandsinteressen über dem Wertgehalt der Verfassung stehen, muss dies dem Bürger den Staat entfremden. Die Konfrontation von Staat und Gesellschaft, die das 19. Jahrhundert beherrscht hat, müsste dann, mit anderen Beteiligten, aber mit ähnlich gefährlichen Folgen für die Freiheit und Gleichheit aller, erneut ausbrechen.

Ich teile nicht die Auffassung derer, die, wie etwa Löwenstein, behaupten, das Grundgesetz habe in der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland keine Wurzeln schlagen können, oder die den Konsens der Demokraten schon zerbrochen sehen. Im Gegenteil meine ich, dass unser Grundgesetz in einem in der deutschen Geschichte ganz ungewöhnlichen Maße akzeptiert ist und seine Wertsetzungen von breiten Bevölkerungsschichten geteilt werden.

Die Gefahren gehen nicht von einer Ablehnung der Verfassung in der Bevölkerung aus. Aber weite Teile der Bevölkerung scheinen sich durch die Politiker, die sie in Parlamenten und Regierungen zu vertreten haben, nicht mehr hinreichend repräsentiert zu fühlen. Neue Formen des politischen Handelns werden gesucht, und das Prinzip der repräsentativen Demokratie selbst hat an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Viele Politiker selbst scheinen sich ihrer Repräsentationsfunktion nicht mehr ganz sicher zu sein. Es hat einen Koalitionswechsel innerhalb einer Legislaturperiode gegeben. Man mag ihn begrüßen oder nicht. Grundsätzlich interessant an dem Vorgang ist nicht dieser als solcher, sondern vielmehr die damals geäußerte Auffassung, der Wechsel als solcher, der ja doch den Bestimmungen des Grundgesetzes eindeutig entspricht, sei nicht mehr als durch das repräsentative Mandat gedeckt anzusehen, vielmehr müsse eine solche Entscheidung jeweils durch den Wähler

bestätigt oder abgelehnt werden. Die Absicht, so den Bürger zu beteiligen, ist gewiss lobenswert, aber die Behauptung, dass eine neue Regierung nur über Neuwahlen Legitimität erlangen könne, „verfehlt ... grundlegend den Sinn ... der vom Grundgesetz geformten repräsentativen Demokratie“ – so das Bundesverfassungsgericht in der Wahlentscheidung vom 16. Februar 1983.

Gelegentlich scheint es, dass die Wähler ganz andere Sorgen bewegen als die von ihnen Gewählten; manche Themen der gegenwärtigen Auseinandersetzung sind nicht durch Parlamentsdebatten, sondern durch Demonstrationen und andere Formen der Meinungsäußerung in das allgemeine Bewusstsein gerückt worden. Vieles ist auch in den Parlamenten erst dann zur Sprache gekommen, als man die Probleme nun wirklich nicht mehr übersehen konnte. Man muss sich fragen, ob es nicht allzu lange dauert, bis Probleme, die erhebliche Teile der Bevölkerung bewegen, in die Parlamente gelangen und ob dort Zielkonflikte, die in der Gesellschaft erlebt werden, wirklich ernsthaft ausgetragen und gelöst werden. Andererseits reagiert die offizielle Politik leicht unsicher und verschreckt, wenn neue Themen in der Gesellschaft auftreten, sie gerät in Versuchung, sich ängstlich dem allgemeinen Bewusstsein anzupassen. Dagegen ist es Aufgabe der repräsentativen Demokratie und der Repräsentanten, „das bessere Selbst des Volkes hervorzubringen“.

Kleine Gruppen können durch medienwirksame Spektakel viel manipulieren. Der Staat reagiert dann unsicher, also zu schwach oder im Übermaß. Wenn Führung nicht mehr stattfindet, schweigt die „schweigende Mehrheit“.

So bleibt einstweilen die Dienstleistungsfunktion des Staates. Alle haben sich hieran gewöhnt, aber auch sie ist heute angesichts leerer Kassen gefährdet, in ihrem Umfange jedenfalls nicht mehr unangefochten. Lange Zeit hat man nicht gesehen, oder man hat es zu kaschieren versucht, dass jede staatliche Leistung in Wirklichkeit von den Bürgern selbst bezahlt, also keineswegs vom Staat als Geschenk verteilt wird. Dass diese Leistung erst dem Bürger abverlangt wird und er sie, natürlich nach Abzug der notwendigen Verwaltungskosten, zu einem Teil, einem kleineren Teil manchmal, als soziale Leistung zurückbekommt. Nun ist kein Produktionszuwachs mehr zu verteilen; der Ernstfall des Sozialstaats tritt ein, so hat Ernst Forsthoff vorausgesagt, wenn der Kampf um den nicht mehr wesentlich zu vermehrenden Bestand beginnt.

Es ist aber nicht so, dass wir auf den Staat ebenso gut verzichten könnten. Er soll dem Einzelnen nicht die Verantwortung für sein persönliches Leben abnehmen, aber keiner kann heute ohne staatliche Leistungen leben. Dies gilt nicht nur für die materielle Existenz, sondern mehr noch für die Freiheit der Einzelnen: Ohne die Ordnungsleistung des Staates wäre der Schwächere dem Stärkeren ausgeliefert, Freiheit gäbe es nur für den Stärkeren und Rücksichtsloseren. Der Staat ist deshalb die Organisation der Freiheit (Kuhn), die Verfassung eines Landes ist die Verfassung der Freiheit seiner Bürger.

Um der Verwirklichung der Freiheit willen muss der Staat auch Herrschaftsordnung sein. Solche Herrschaftsordnung ist nicht Willkür; sie hängt von der grundsätzlichen Zustimmung der Herrschaftsunterworfenen ab. Regierende und Regierte sind aufeinander angewiesen, und beide stehen unter der Herrschaft des in der Verfassung gesetzten Rechts. Der Staat ist deshalb notwendig auch Repräsentation und: Das Gewaltmonopol des Rechtsstaates ist das Monopol des Rechts. Als ich vor 14 Jahren hier sprach, habe ich als Bundesminister des Innern einen Aufschrei der Empörung hervorgerufen, als ich auf das notwendige Gewaltmonopol des Staates hingewiesen habe; dabei sollten Studenten doch Max Weber gelesen haben. Heute ist es im Allgemeinen akzeptiert, aber fraglich geworden ist, ob es auch immer durchgesetzt wird.

Der Staat darf nicht partikulären Verbands- oder Parteiinteressen ausgeliefert werden; das organisierte Interesse darf dem nichtorganisierten oder nichtorganisierbaren Interesse nicht von vornherein vorgezogen werden. Die Berechtigung des Staates hängt nicht davon ab, inwieweit er die Wünsche der jeweiligen Gruppen erfüllt, inwieweit er seiner Funktion als Versorgungsanstalt seiner Bürger der jeweiligen Erwartung entsprechend nachkommt. Solche Einstellung des Anspruchsdenkens hat sich allzu lange und allzu sehr verbreitet. Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes meint entgegen seiner

verbreiteten Meinung gerade nicht den totalen Wohlfahrts- und Versorgungsstaat. Jenseits der Garantie des Existenzminimums und der Hilfe für die wirklich Hilfsbedürftigen, die freilich unverzichtbar sind, verpflichtet das Sozialstaatsprinzip auf die Verwirklichung des Allgemeininteresses und des Gemeinwohls. Das Sozialstaatsprinzip ist geradezu der Gegenbegriff gegenüber passiver Erwartungshaltung und Versorgungsmentalität. Es verlangt tätige Mitwirkung aller und ist deshalb stets auch im Zusammenhang mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes zu lesen. Der demokratische Sozialstaat ist dem Gemeinwohl verpflichtet.

Was das Gemeinwohl jeweils bedeutet, muss stets neu unter Beachtung des hierüber in der Bevölkerung bestehenden Konsenses bestimmt werden. Gerade wegen solcher offenen Begriffe ist das Grundgesetz nicht nur Verfassung für den Bürger, sondern auch Verfassung durch den Bürger. Peter Häberle – einer unserer Staatsrechtslehrer – spricht von der offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten – darüber mag man im Einzelnen durchaus streiten. Gemeint ist die Vielfalt und die Befugnis derer, die die Verfassung auslegen – in diesem Grundgedanken hat er nach meiner Auffassung Recht –, es ist dies die Gesamtheit der Interessierten und Betroffenen, die über den Kreis der Rechtswissenschaft und der Gerichte weit hinausgeht. Bürgerverfassung kann das Grundgesetz nur sein, wenn alle Zugang zu ihm haben.

Die Verfassung und der Staat, den sie organisiert, können deshalb auch nur dann bestehen, wenn die weit verbreitete passive Erwartungshaltung überwunden wird. Dies aber kann nur gelingen, wenn der Staat nicht als etwas Fremdes, dem Bürger nur leistend oder fordernd Gegenüberstehendes empfunden wird. Hierfür gibt es Ansätze, besonders bei der Jugend, die sich stets und auch heute um Werte bemüht und deren Unsicherheit und Unstetigkeit auch als Wunsch nach Identifikation zu verstehen ist. Es ist zu einem guten Teil eigenes Versagen der Älteren und Etablierten, wenn die Irrlehren falscher Propheten Anhänger finden. Dies geschieht, wenn die Jugend in Arbeitslosigkeit allein gelassen wird, wenn sie auf Verständnislosigkeit trifft, auch und gerade in der Form des bloßen Treiben- und Gehenlassens, der Verweigerung des Widerspruchs bei den Älteren. Es gibt nicht viele menschlich eindrucksvolle Vorbilder, dagegen ein gewisses Maß von Unglaubwürdigkeit bei den Etablierten. Die Bereitschaft zum persönlichen Engagement, auch zu Risiken und Opfern ist ja in weiten Kreisen der Bevölkerung durchaus noch vorhanden; besonders dort, wo man im überschaubaren Lebensbereich den Nachbarn und seine Mitbürger kennt, wo man das Problem konkret und nicht abstrakt erkennen kann. Gemeinschaftsbewusstsein und die Bereitschaft zur Identifikation, auch praktizierter Solidarität erkennt, die mit dem überstrapazierten Schlagwort nichts zu tun hat, das in der Praxis nicht nur unser Geld meint, sondern auch noch verlangt, dass wir es mit schlechtem Gewissen abgeben. Von diesem beliebten Gebrauch des Wortes Solidarität halte ich sehr wenig, dagegen von der im überschaubaren Kreise praktizierten ganz nachbarschaftlichen unmittelbaren Hilfe sehr viel. Der Rückzug vieler junger Leute in die Illusion ländlicher Idylle, so falsch dieser Weg auch ist, bringt die verständliche Sehnsucht nach einem überschaubaren Lebensbereich zum Ausdruck.

Eine wichtige praktische Folgerung hieraus ist, dass der seit langem anhaltende Trend zu immer größeren Organisationseinheiten überwunden werden muss. Riesige Schulkomplexe, Mammutkrankenhäuser, Wohnblocks, Universitäten, Gerichte und Gemeinden, die viel zu groß geraten sind, die Zerschlagung der kleinen Gemeinden, der kleinen Amtsgerichte, der kleinen Schulen und vieler anderer Stätten der gefühlsmäßigen Identifikation des jungen oder älteren Menschen mit dem Staat, der ihm in solchen Formen gegenübertritt, diese Vorgänge, die im Zeichen einer Rationalisierung – die sich dann noch als keineswegs kostensparend erwiesen hat – uns in den letzten zehn oder 15 Jahren begleitet haben, entfremden den Bürger von Staat und Verfassung, statt Wertbewusstsein zu vermitteln. Was in technokratischer Hinsicht als effizient angesehen wurde, ist häufig undurchschaubar, undurchdringlich und anonym, und wir wundern uns dann, dass die so behandelten Menschen sich mit diesem Staat schwer zu identifizieren vermögen.

Vielleicht gibt es auch hier einen Wandel zur Vernunft, auch wenn er nur

ausgelöst ist durch die Unmöglichkeit, solche Masseneinrichtungen weiterhin zu finanzieren. Es geht dabei nicht um die Sehnsucht nach der guten alten Zeit, die zumeist so gut ja gar nicht war, das scheint nur so. Wir können ganz selbstverständlich nicht in irgendwelche angeblichen Idyllen des vorigen Jahrhunderts zurück. Es geht vielmehr um die Frage, wie Bürger und Staat unter der Verfassung zusammenfinden können. Gefühlswerte sind keine überlebten Emotionen; sie sind erforderlich, um Entfremdung und Einsamkeit zu überwinden, weil sie der menschlichen Natur entsprechen. Der Staat muss deshalb Identifikationsmöglichkeiten bieten, um von seinen Bürgern als ihr Staat empfunden und von ihnen getragen zu werden.

Die meisten der festgelegten Mängel haben ganz verständliche Ursachen. Die Diskreditierung jedes sich mit dem Staat verbindenden Wertbewusstseins durch den Nationalsozialismus wirkt bis heute fort. Die Zurückhaltung und Bescheidenheit bei der Selbstdarstellung des Staates war in der Zeit des Neubeginns schon aus außenpolitischer Rücksicht geboten, auch aus der Hoffnung auf die Vorläufigkeit der Bundesrepublik Deutschland verständlich. Vor allem aber war und ist bis heute die jüngere deutsche Geschichte eine schwere Hypothek. So ging die Vergangenheit verloren, die in jedem Staat eine ganz wesentliche Voraussetzung der staatlichen Integration und Identifikation darstellt. Erst allmählich gelingt die Auseinandersetzung mit der eigenen Geschichte, gelegentlich misslingt sie auch, die Auseinandersetzung mit der Niederlage, die auch eine tiefe moralische Niederlage war. Sie nicht zu verdrängen, sondern sie mit dem erforderlichen Takt, mit Bescheidenheit und Zurückhaltung als Bürde anzunehmen bleibt eine ständige und schwierige Aufgabe.

Anderes kommt hinzu. Die Erfordernisse des Wiederaufbaus nach dem Kriege ließen keine Zeit für anderes als für die Sicherung der materiellen Existenz. Heute spricht Rudolf Bahro von dem „in sich perspektivlosen Wohlstand“. Damals, Ende der 40er, Anfang der 50er Jahre hätte man das nicht so sagen können. Die Sorge um die materielle Existenzgrundlage ist ja nichts Wertloses oder auch bloß Wertneutrales. In einer Zeit der Sättigung allerdings ist solche Kritik leicht und wohlfeil. Dann findet sie auch Beifall bei den Satten.

Wir müssen die guten Traditionen des Staates stärken und uns auf das besinnen, was die Grundlagen und Zukunftsperspektiven dieses Staates sind. Neubesinnung ist dafür erforderlich, nicht das Zurück zu einer Zeit, deren Wiederholung sich im Ernst niemand wünschen kann. Vielmehr geht es um die behutsame, dabei kritische und ständige Bestandsaufnahme, was von dem Übereinkommen noch brauchbar und was an neuem, auch an Experimenten erforderlich ist. Auch der scheinbar radikale Neubeginn nach dem Zusammenbruch des Jahres 1945, der Stunde Null, von der man sprach, wäre nicht möglich gewesen, wenn nicht auf vieles einer alten Ordnung hätte aufgebaut werden können, was vom Nationalsozialismus nicht diskreditiert war oder von seinem unheilvollen Erbe befreit werden konnte. Dazu gehören so wesentliche Institutionen wie das System der Sozialversicherung, die Tradition der gemeindlichen Selbstverwaltung, der Föderalismus des kulturellen Lebens oder die Struktur des Berufsbeamtentums. Unsere heutige Situation ist mit jener schwierigen Zeit in kaum einer Weise vergleichbar, und es kann heute erst recht keinen völligen Neubeginn geben. Vielmehr ist konservatives Denken in seinem guten und richtigen Sinn notwendig, nämlich die ständige Bereitschaft zur Reform dort, wo sie erforderlich ist, weil nur so die zentralen, überzeitlichen Wertvorstellungen im Wandel der Verhältnisse und der Auffassungen erhalten werden können.

Dabei können auch neue Formen nützlich sein. In vielen Bürgerinitiativen steckt ein großes und positives Potenzial zu politischem Engagement; andere solcher Gruppen sind nur organisierter Egoismus. Man solle das eine vom anderen wohl unterscheiden. Ernst genommen werden müssen ihre Wünsche und Vorstellungen auch dann, wenn man sie für falsch und ausgewogen halten mag. Die Sorgen um die Erhaltung des Friedens, der natürlichen Umwelt und der Rettung vor der Vereinsamung in der anonymen Massengesellschaft sind auch dann wichtig und im Kern ein positives Zeichen, wenn die Wege, mit denen man solchen Gefahren zu begegnen sucht, falsch oder gefährlich sind.

Der Staat ist nicht allein, nicht einmal in erster Linie in der Lage, Orientierungspunkte zu liefern. Die erforderlichen Werte sind ja nicht nur staatliche. Kirchen, Religionsgemeinschaften, Weltanschauungsgruppen, besonders die Familie haben hier ebenso ihre Aufgabe; was ihre Überzeugungskraft nicht mehr zu vermitteln vermag, geht verloren und kann vom Staat nicht ersetzt werden; aber er ist auch in einem pluralistischen und weltanschauungsneutralen Gemeinwesen nicht wertneutral.

Das Grundgesetz, das ganz selbstverständlich eine staatliche Ordnung aufrichtet, also insoweit Staatsverfassung ist, enthält die fundamentalen Wertentscheidungen, auf die man sich einigen kann und muss. Unser Grundgesetz ist eine hervorragende Verfassung, geradezu ein Glücksfall in unserer an Glücksfällen nicht reichen Geschichte. Die grundlegenden Verfassungswerte, die Würde, Freiheit und Gleichheit des Menschen, die Entscheidung für den demokratischen und sozialen Rechtsstaat werden von nahezu der gesamten Bevölkerung akzeptiert. Über der Auseinandersetzung um die richtigen Wege, auf denen sie verwirklicht werden sollen, darf der insoweit bestehende Konsens nicht zerstört werden.

Bürgerverfassung kann das Grundgesetz nur sein, wenn der Konsens über die Wertgrundlagen nicht verloren geht; Staatsverfassung ist es allemal. Das Grundgesetz will beides sein, Staatsverfassung und Bürgerverfassung. Es kann dies leisten, weil und solange es eine offene Verfassung ist; offen für neue Entwicklungen, für neue Überzeugungen im gesellschaftlichen Wandel, bei vernünftigem Festhalten an den unverzichtbaren Grundwerten und Organisationsprinzipien freiheitlicher Demokratie.

Solche Grundlagen müssen aktiv getragen und wo nötig verteidigt werden. Hierzu gehört die entschiedene und dabei besonnene Verteidigung der Rechtsordnung, wo sie gebrochen wird. Weicht der Staat vor Rechtsbruch zurück, so entsteht erst recht die Gefahr der Entfremdung, weil der Bürger sich vom Staat nicht mehr geschützt glaubt; auch solche einfache Geborgenheit und Sicherheit ist für das Vertrauen des Bürgers in den Staat erforderlich. Bürgerverfassung kann das Grundgesetz auch nur dort sein, wo der Bürger als Bürger in seiner Freiheit anerkannt wird. Das Grundgesetz stellt, bei aller Gemeinschaftsbezogenheit, die Individualität und Freiheit des Menschen in den Vordergrund; die Eigenverantwortung des Menschen ist ein hohes verfassungsrechtliches Gut. Der Bürger wird die Verfassung nur dann als seine Verfassung, den Staat nur dann als seinen Staat akzeptieren, wenn er in dieser Eigenverantwortlichkeit belassen und gesichert wird, wenn Mündigkeit des Bürgers nicht lediglich Schlagwort bleibt. Johannes Groß hat demgegenüber die Wirklichkeit so beschrieben: „Der Bürger wird jeden Tag an seiner Mündigkeit gepackt, damit er davon den von seinen Obrigkeiten erwünschten Gebrauch mache.“

Groß, Unsere letzten Jahre,
Stuttgart 1980, S. 204.

Verspottet der Staat seine Bürger auf solche Art, wird der manipulierte Bürger, der so dumm nicht ist, als dass er dies nicht früher oder später merken würde, ihm bald den Rücken kehren. Zu viel Staat fördert Tendenzen auf zu wenig Staat. Wir haben heute beides, zu viel und zu wenig Staat zugleich.

Weniger Staat brauchen wir dort, wo nicht mehr genug Raum für Eigenverantwortung und Eigeninitiative gelassen ist. Mehr Staat ist insoweit erforderlich, als der Bürger die werthafte, emotionale Identifizierung mit seinem Staat sucht und braucht. Dies verlangt nicht Anpassung des Bürgers an den Staat, sondern im Gegenteil Anpassung des Staates an den Bürger. Das Grundgesetz lässt hierfür genug Raum, es verlangt solches Handeln.

Der geeignetste und für unseren Staat klassische Ort, echten Bürgersinn für die Allgemeinheit einzusetzen und fruchtbar zu machen, sind und bleiben die politischen Parteien. Damit sie es bleiben können, sollte gewarnt werden vor allzu wortreicher und heftiger Konfrontation auch in Wahlkämpfen. Wenn dies bei den Bürgern nicht gefährliche Gräben aufreißt, wenn sie also dasselbe ernst nehmen und dem folgen, was wohl das schlimmste Ergebnis wäre, sondern sie merken, dass manches nur rhetorisch und nicht so ernst gemeint ist, dann entsteht die Gefahr, dass die Parteien sich auf diese Weise allzu leicht um ihre eigene Glaubwürdigkeit bringen, wenn sie dieses, was sie einander vorwerfen, so ernst nicht meinen. Woher will man denn wissen, dass alles

Übrige, was sie sagen, so ernst gemeint ist, wie sie es ausdrücken. Ein solches Verhalten unterminiert damit die Rolle der Parteien als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft. Wie wert dem Bürger der Vorrang staatlicher Gemeinsamkeit gegenüber parteipolitischer Polarität ist, hat sich in Wahlen bereits bestätigt. Statt in parteipolitischen Patt-Situationen zu verharren, hat sich der Wähler für die Regierbarkeit der Demokratie entschieden und entgegen den Erwartungen mancher Demoskopen klare Mehrheitsverhältnisse geschaffen. Ich halte dies jenseits von eigenen parteipolitischen Präferenzen und Vorlieben für ein zutiefst vernünftiges und demokratisches Verhalten.

Über parteipolitische Polarisierung hinweg muss bestehen bleiben, was die allgemeine Staatslehre seit langem kennt: die „Integration“ im Sinne von Rudolf Smend, das „Wir-Bewusstsein“, wie Hermann Heller es nennt. Diese Begriffe meinen jenseits bloßer partikularer Interessenwahrnehmung die emotionalen Bindungen der Einzelnen untereinander, die erst zur Staatsbildung und Staatserhaltung befähigen. Der Bürger muss in einem ganz einfachen Sinne sich in seinem Staat zu Hause fühlen können; er muss begreifen können, was vor sich geht. Wichtigste Voraussetzung hierfür ist die Überschaubarkeit der Lebenssituation, erst in ihr kann dem Einzelnen deutlich sein, wie sehr es auf seinen persönlichen Beitrag ankommt. Dies ist ein immer wieder bestätigter Vorgang, auch in den Bombennächten des Zweiten Weltkrieges oder in der persönlichen Hilfeleistung bei Naturkatastrophen hat man dies gesehen.

Erkennbare und verständliche Gefahren im persönlichen Umkreis fördern Solidarität bis zur Oberbereitschaft hin. Dagegen lähmen unbegreifliche Gefahrenlagen die natürliche Hilfsbereitschaft und führen tendenziell zu egoistischem Verhalten. Also ist die Überschaubarkeit der Situation nach meiner Überzeugung der Schlüssel, der den ganzen Unterschied zwischen beiden macht. Ich habe es bereits gesagt, aber weil es mir so wichtig ist, wiederhole ich es:

Die staatlichen Mammutorganisationen verstärken die Egoismen. Wird dagegen dem Einzelnen Verantwortung im überschaubaren Bereich gelassen, wird es auch leichter möglich sein, ihm die Pflichten, die er wahrzunehmen hat, nahe zu bringen; Pflichten, wie sie das Grundgesetz entgegen einer verbreiteten Ansicht in großer Anzahl enthält oder voraussetzt. Die Pflichten werden, aus verständlichen Gründen, weniger stark betont als die Rechte. Gleichwohl existieren sie, und der Bürger, der im Alltag immer wieder erfährt, dass das Leben keine Geschenke verteilt, weiß dies wohl.

Es wäre kurzsichtig, hierauf nicht hinzuweisen. Der Bürger wird eher denjenigen vertrauen, die die Wahrheit sagen. Ich habe es immer merkwürdig gefunden, dass mit der in parlamentarischen Reden beliebten Wendung von der herannahenden „Stunde der Wahrheit“ gewöhnlich ein unangenehmes Ereignis umschrieben wird, selten ein positives. Dass der Staat auch die Erfüllung von Pflichten erwartet, mag manchen zunächst überraschen; begreifen wird diese Wahrheit jeder rasch, weil es sich um eine Selbstverständlichkeit handelt.

Solche Selbstverständlichkeiten müssen vor allem die beachten, die am ehesten noch den Staat repräsentieren, die Amtsträger und Politiker. Ihre persönliche und sachliche Glaubwürdigkeit prägt das Ansehen des Staates. Bürgerverfassung kann das Grundgesetz nur sein und bleiben im Bewusstsein solcher Glaubwürdigkeit. ■