

Prof. Dr. Alfred Rinke

Sondersitzung der Bremischen Bürgerschaft (Landtag)
Bremer Zustimmung zum Grundgesetz vor 60 Jahren
am 20. Mai 2009

Gastvortrag

**60 Jahre Grundgesetz:
Verfassungsstaatlichkeit im Spannungsfeld von
Zivilgesellschaft, Markt und Politik**

Als die Bremische Bürgerschaft am 20. Mai 1949 dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland zustimmte, da war man allgemein der Überzeugung, hier handle es sich um ein Provisorium für die westlichen Besatzungszonen von kurzer Lebensdauer.

Heute - nach 60 Jahren – können wir das Grundgesetz als die Verfassung eines wiedervereinigten Deutschlands würdigen – eines Deutschlands, das mit seinen Nachbarn in einem vereinten Europa in Frieden zusammenlebt.

Es ist für mich eine große Ehre, dass mir diese Würdigung in dieser festlichen Sondersitzung der Bremischen Bürgerschaft übertragen worden ist

– eine Ehre, für die ich dem Hohen Hause meinen Dank sage,
– eine Ehre, die mich zugleich aber auch vor eine schwierige Aufgabe stellt. Denn wie sollen 60 Jahre Grundgesetz in einer begrenzten Redezeit angemessen gewürdigt werden?

60 Jahre Grundgesetz – das sind 146 Verfassungsartikel in der Form, die sie durch über 50 Verfassungsänderungen erhalten haben, und in der Auslegung, die ihnen das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung gegeben hat, die inzwischen 121 Bände füllt.

60 Jahre Grundgesetz – das sind zugleich 60 Jahre Geschichte der Bundesrepublik, zunächst der Bonner und dann der Berliner Republik. In welcher Weise hat das Grundgesetz diese Geschichte beeinflusst? In welcher Weise hat diese Geschichte das Grundgesetz bestätigt oder umgeformt?

Ich kann diese Fragen nach Wirkung und Entwicklung des Grundgesetzes während seiner 60-jährigen Geltungszeit nicht umfassend behandeln. Ich muss mich auf eine zentrale Frage beschränken. Und diese Frage lautet: Was ist der Kern der 1949 mit der Verabschiedung des Grundgesetzes getroffenen Entscheidung?

Die Antwort auf diese Frage muss heute anders ausfallen als in der Bürgerschaftsdebatte vom 20. Mai 1949. Diese stand noch ganz unter dem Schock der deutschen Teilung; die politische und gesellschaftliche Wirklichkeit war gekennzeichnet durch das Besatzungsstatut, durch das Flüchtlingsproblem, durch eine katastrophale wirtschaftliche Lage. Und so herrscht – soweit das Grundgesetz nicht aus ideologischen Gründen abgelehnt wird – als Grundstimmung Skepsis und Unsicherheit vor, ob dieses Regelwerk geeignet sei, dem deutschen Volk als Grundordnung eines Neuanfangs in Freiheit mit der Perspektive einer Wiedervereinigung zu dienen.

I. Entscheidung für den westlichen Verfassungsstaat

Nach 60 Jahren lebendigen und wechselvollen Verfassungslebens können wir die Frage nach dem Kern der damaligen Verfassungsentscheidung aus größerer Distanz und mit mehr Übersicht beantworten. Auch diese Antwort wird aus unterschiedlichen politischen, wissenschaftlichen und persönlichen Perspektiven unterschiedlich ausfallen. Meine Antwort lautet: Mit dem Grundgesetz findet Deutschland Anschluss an die Tradition des demokratischen Verfassungsstaates westlicher Prägung – eine Tradition, die durch die amerikanischen Verfassungen von 1776 und 1787 sowie die französische Menschenrechtserklärung von 1789 bestimmt ist.

Bis dahin hatte es in Deutschland viel Staat und wenig Verfassungsstaat und schon gar keinen gelebten demokratischen Verfassungsstaat gegeben. Ausgangspunkt des seit dem 19. Jahrhundert herrschenden spezifisch deutschen Staatsdenkens war nicht das Volk in seiner Pluralität, sondern die im Monarchen, im Reichspräsidenten,

im Führer repräsentierte Einheit der Nation. Der Bürger blieb Untertan, er war bourgeois nicht citoyen. Der mit der Paulskirchenverfassung von 1848/49 unternommene erste Versuch, Anschluss an die westliche Linie der Verfassungsstaatlichkeit zu gewinnen, war von den monarchischen Staatsmächten niedergeschlagen worden. Der mit der Weimarer Verfassung von 1919 unternommene zweite Versuch war an der Zerrissenheit der Gesellschaft und an der Kompromissunfähigkeit der politischen Parteien gescheitert.

Erst der mit dem Grundgesetz unternommene Dritte Anlauf brachte Deutschland auf den Weg zu echter Verfassungsstaatlichkeit.

Was ist es, das das Grundgesetz als eine verfassungsstaatliche Verfassung in diesem emphatischen Sinne kennzeichnet? Es ist vor allem – und dies als Antwort auf die Unrechtsherrschaft des menschenverachtenden NS-Regimes – die Gründung der gesamten Verfassungsordnung auf der Würde des Menschen. Art. 1 GG lautet in der prägnanten Kürze, die einen guten Verfassungstext kennzeichnet:

- (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.

Aus diesem Menschenwürdegebot leiten sich die wichtigsten Strukturprinzipien ab, die die konkrete Ordnung des Grundgesetzes kennzeichnen:

- aus der Selbstbestimmung des Menschen das Demokratiegebot;
- aus dem Vorrang der Menschenrechte das Rechtsstaatsgebot;
- aus der Würde der Unterprivilegierten das Sozialstaatsgebot.

Hinzu kommen weitere auf den Erfahrungen der deutschen Geschichte beruhende Grundentscheidungen:

- die Absage an einen staatlichen Zentralismus im Prinzip der Bundesstaatlichkeit;
- die Absage an den geschlossenen Nationalstaat und die Öffnung zu supranationalen Gemeinschaften, insbesondere zur europäischen Einigung;

- die Absage an den Krieg als Mittel der Politik im Bekenntnis zur Friedensstaatlichkeit.

Der demokratische Verfassungsstaat, dessen Grundstrukturen das Grundgesetz normativ festlegt, ist eine anspruchsvolle, eine voraussetzungsreiche und eine gefährdete Verfassungsform. Voraussetzungen und Gefährdungen lassen sich besonders deutlich in den frühen Ursprüngen des Verfassungsstaates erkennen. Im geschichtlichen Rückblick wird die Aktualität und Gefährdung des Verfassungsstaates angesichts der Probleme der modernen Welt deutlich, einer Welt, die in weiten Teilen durch Hunger, Bürgerkriege, Terrorismus und autoritäre Regime sowie in neuester Zeit durch eine tiefe Krise des kapitalistischen Marktsystems gekennzeichnet ist. Der Blick in die Vergangenheit macht uns deutlich, dass das, was wir haben, nicht selbstverständlich ist und auf durchaus prekären Voraussetzungen beruht. Der Blick in die eigene Vergangenheit bewahrt zugleich vor Überheblichkeit: Was in vielen Ländern an Intoleranz, fundamentalistischer Verblendung und autoritärer Unterdrückung gegenwärtige Praxis ist, finden wir als einen Teil unserer eigenen Geschichte wieder.

Der Weg zum westlichen Verfassungsstaat war ein langer und schwerer Weg. Am Anfang stand das Chaos der Glaubens- und Bürgerkriege des 16. und 17. Jahrhunderts. Wir haben es in den letzten Jahrzehnten wieder bitter erfahren müssen: Die im Namen eines absoluten Wertes geführten Kriege sind die furchtbarsten Kriege, mag dieser Wert Gott, Rasse oder Nation oder sonst wie heißen. Da jede Partei sich im alleinigen Besitz des wahren Glaubens wähnt, muss sie den Gegner als Vertreter des Unglaubens ausrotten. Die Grausamkeit und Unerbittlichkeit der Glaubenskriege warf im 17. Jahrhundert die Sicherheitsfrage mit elementarer und existentieller Wucht auf. Als friedensstiftender Dritter zwischen den Glaubensparteien trat der moderne Staat auf die historische Weltbühne. Er eroberte das Monopol legitimer physischer Gewalt und setzte mit den Mitteln von Militär und Polizei eine neutrale Friedensordnung durch. Der Zusammenhang von Sicherheitsproblem und Staatsentstehung wird um 1650 von Thomas Hobbes klar und präzise beschrieben: Aus Angst vor dem gewaltsamen Tode in einer Gesellschaft, in der ein gnadenloser „Kampf aller gegen alle“ (bellum omnium contra omnes) herrscht, in der jeder für jeden ein reißender Wolf (homo homini lupus) ist, schließen sich die Menschen zusammen und übertragen die gesellschaftliche Gewalt auf einen mächtigen Souverän: den Staat. Diesen

Souverän kann Hobbes sich nur als absoluten Staat vorstellen, dem die Bürger ihre Freiheit im Tausch gegen Sicherheit übertragen.

Mit der Monopolisierung der Gewalt beim Staat entsteht allerdings ein neues Problem: Menschliches Leben bedarf, soll es ein menschenwürdiges Leben sein, nicht nur der äußeren Sicherheit, es bedarf auch der Selbstbestimmung in Freiheit.

Und so stellte sich die zentrale Frage: Wie lassen sich der Sicherheitsgewinn durch Staatlichkeit und die bürgerliche Freiheit miteinander vereinbaren? Die Antwort auf diese Frage ist der moderne Verfassungsstaat! Der Verfassungsstaat bejaht den Staat als Inhaber des Gewaltmonopols und Sicherheitsgaranten, sucht ihn aber zugleich institutionell so einzurichten, dass die durch Gewaltenballung verursachte Freiheitsbedrohung kalkulierbar und beherrschbar ist. Die wichtigsten institutionellen Vorkehrungen sind: Grundrechte, Gewaltenteilung und die absolute Geltung des Grundsatzes, dass nur die Herrschaft legitim ist, die auf der Zustimmung der Bürger beruht.

Einen Verfassungsstaat dieser Qualität haben vor 20 Jahren die Bürger der damaligen DDR mit dem Ruf „Wir sind das Volk!“ für sich eingefordert. Ein Staat, der diese Wesenselemente eines Verfassungsstaates systematisch und in gewaltsamer Praxis leugnet, kann zu Recht als „Unrechtsstaat“ bezeichnet werden.

Schon diese wenigen Hinweise auf Entstehung und Struktur des demokratischen Verfassungsstaates machen deutlich, dass dieser auf Voraussetzungen beruht, die er selbst nur begrenzt gewährleisten kann. Ich nenne vier zentrale Voraussetzungen:

1. Eine erste fundamentale Voraussetzung ist die Trennung von Religion und Politik. Freie und ungehinderte Religionsausübung für alle als Grundrecht auf der einen Seite, absolute weltanschauliche Neutralität des Staates auf der anderen Seite – das sind die Grundlagen eines säkularen Staates. Dessen Maxime ist weltliche und damit irrtumsanfällige Gerechtigkeit, nicht absolute Wahrheit.

In einem langen Prozess, der durch blutige Religionskriege und brennende Scheiterhaufen gekennzeichnet ist, hat Europa gelernt, dass nur die Trennung von Religion und Politik die Chance bietet, in einer weltanschaulich heteroge-

nen Welt in Frieden zusammenzuleben. Der Grundsatz der Säkularität stellt Anforderungen an unsere Offenheit und Lernbereitschaft, aber auch an die Offenheit und Lernbereitschaft derer, die aus anderen Kulturen und Traditionen zu uns kommen. Multikulturalität beruht auf dieser gegenseitigen Offenheit und Lernbereitschaft, aber auch auf entschiedener Grenzziehung, wo die Säkularität des Gemeinwesens als Grundlage gleichberechtigten Miteinanders in Frage gestellt wird.

2. Eine zweite fundamentale Voraussetzung ist Sicherheit. Ohne Sicherheit gibt es keine Freiheit; allerdings gilt auch: ohne Freiheit ist Sicherheit die menschenunwürdige Sicherheit eines Hochsicherheitstraktes. Institutionelle Vorkehrungen zur Austarierung der schwierigen Balance von Freiheit und Sicherheit ist der Rechtsstaat.

Wie schwierig es ist, diese Balance zu finden, das erfahren wir zurzeit mit bedrohlicher Aktualität. Durch eine menschenverachtende terroristische Bedrohung ist „die Angst vor dem Tode“ weltweit ein aktuelles Problem, auf das der Staat als Sicherheitsgarant reagieren muss, ohne dabei seinen Charakter als Rechtsstaat einzubüßen. Gerade an diesem sensiblen Punkt bewährt sich die Kontroll- und Wächterfunktion der vom Grundgesetz so wirkungsmächtig ausgestatteten Verfassungsgerichtsbarkeit.

3. Die dritte fundamentale Voraussetzung des Verfassungsstaates ist das Vorhandensein einer mündigen Zivilgesellschaft – Zivilgesellschaft nicht als „staatliche Veranstaltung“, sondern als pluralistische Veranstaltung der Bürger. Die Verfassungsform einer mündigen Zivilgesellschaft ist die Demokratie.
4. Die vierte fundamentale Voraussetzung des Verfassungsstaates ist die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz seiner Bürger. Der demokratische Verfassungsstaat ist notwendig Sozialstaat.

Das Grundgesetz war als Demokratie, als Rechtsstaat und als Sozialstaat zur Zeit seiner Verabschiedung Programm und Angebot, aber noch keine gelebte Wirklichkeit. Wie ist dieses Angebot angenommen worden? Zu dieser Frage kann ich im Fol-

genden nur wenige Hinweise geben. Dabei konzentriere ich mich auf die Strukturelemente der Demokratie und der Sozialstaatlichkeit. Den Schwerpunkt lege ich nicht auf die Betrachtung der Institutionen – Bundespräsident, Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, föderalistische Struktur usw. – , sondern auf die Analyse der Funktionsvoraussetzungen von Demokratie und Sozialstaatlichkeit.

II. Demokratie

Die Demokratie des Grundgesetzes ist „die organisatorische Konsequenz der Menschenwürde“ (Peter Häberle). Sie organisiert die öffentliche Ordnung weder von einem als Machteinheit vorausgesetzten „Staat“ noch von einem als homogen gedachten „Volk“ aus, sondern von den Bürgern, von der zivilen Bürgergesellschaft in ihrer ganzen Vielfalt. Als aktive Bürgerrechte sind die Freiheitsrechte wesentliche Konstitutionsbedingungen der Demokratie. Als Grundrechte auf Meinungs-, Versammlungs-, Vereinigungs- und Parteienfreiheit greifen sie die Pluralität der Gesellschaft positiv auf und schützen ihre Offenheit, indem sie auch oppositionellen Minderheiten Artikulations- und Wirkungschancen garantieren.

Mit diesen Grundrechten gibt das Grundgesetz aber nur den Rahmen für einen offenen Diskurs in Gesellschaft und Politik. Die für eine lebendige Demokratie notwendigen gesellschaftlichen Voraussetzungen kann es nicht schaffen. Das Demokratiekonzept des Grundgesetzes setzt eine plurale, reich strukturierte mündige Zivilgesellschaft voraus,

- eine Zivilgesellschaft als Raum gesellschaftlicher Selbstorganisation zwischen Staat, Wirtschaft und Privatheit,
- eine Zivilgesellschaft als Bereich der öffentlichen Diskurse, Konflikte und Verständigungen.

Eine solche Zivilgesellschaft hat es in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik, in der alte Nazis in Politik, Verwaltung, Rechtsprechung und Wirtschaft noch allgegenwärtig waren, nicht gegeben. Die politischen und gesellschaftlichen Strukturen der frühen Bundesrepublik waren autoritär. Im politischen Bereich wird dieser Befund mit dem Schlagwort „Kanzlerdemokratie“ umschrieben. Mit dieser Umschreibung soll der politische Stil der Adenauer-Ära gekennzeichnet, nicht aber die Politik des ersten

Kanzlers der Bundesrepublik bewertet werden. Im gesellschaftlichen Bereich werden die autoritären Strukturen durch eine Fülle von Indizien belegt. Ich nenne nur einige besonders charakteristische Beispiele:

- Das Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ wurde erst durch das Gleichberechtigungsgesetz vom 1. Juli 1958 umgesetzt, der weiter bestehende Stichentscheid des Vaters erst 1959 durch das Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt.
- Züchtigung an Schulen wurde erst 1973 bundesweit verboten; allgemein – also auch gegenüber den Eltern – wurde das Züchtigungsrecht erst 2000 durch eine Neufassung des § 1631 BGB abgeschafft.
- Menschen mit Behinderungen wurden aus dem gesellschaftlichen Leben ausgegrenzt und in Heime abgeschoben. Heimerziehung war auch das Schicksal auffälliger oder elternloser Kinder und Jugendlicher. Und wie autoritär und menschenunwürdig es auch in Bremen in vielen Heimen zugeht und das bis mindestens 1977, das konnten wir vor kurzem in einem verdienstvollen Artikel im Weser-Kurier lesen.
- Schließlich sei hingewiesen auf die heute gar nicht mehr nachvollziehbare Sexualrechtsprechung des Bundesgerichtshofs und auf die Strafbarkeit der Homosexualität, die zunächst in der von den Nationalsozialisten verschärften Form fortgalt und erst seit 1969 schrittweise auf einen allgemeinen Minderjährigenschutz zurückgeführt worden ist.

Erst seit etwa 1960 meldet sich in der Politik, in der Wissenschaft und im gesellschaftlichen Diskurs eine Generation zu Wort, die weltoffener und deshalb den deutschen Verhältnissen gegenüber kritischer „mehr Demokratie“ und umfassende Reformen in Staat und Gesellschaft fordert. Einen nicht zu unterschätzenden Aufklärungsschub hat hier die „Kulturrevolution“ der 68er-Bewegung gebracht, die nicht mit ihren terroristischen Auswüchsen in eins gesetzt werden darf. Dieser Aufklärungsschub hat nicht nur den Muff aus akademischen Talaren vertrieben, sondern frischen Wind in die verkrustete bundesrepublikanische Gesellschaft gebracht, mit überholten Vorurteilen aufgeräumt und nicht zuletzt das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer ökologischen und nachhaltigen Politik geweckt.

Erst allmählich sind zivilgesellschaftliche Strukturen entstanden, ohne die die demokratischen Institutionen des Grundgesetzes formale Hüllen bleiben,

- zivilgesellschaftliche Strukturen, die durch Vereine, soziale Bewegungen, Nicht-Regierungs-Organisationen, Bürgerinitiativen und eine Vielzahl bürgerschaftlicher Ehrenämter gekennzeichnet sind,
- zivilgesellschaftliche Strukturen, wie sie die lebendige Stadtgesellschaft unserer Freien Hansestadt auszeichnen.

Der Entfaltungsraum einer offenen und kritischen Zivilgesellschaft ist Öffentlichkeit. Es ist ein besonderes Verdienst des Bundesverfassungsgerichts, dass es in seiner Rechtsprechung zur Meinungs-, Demonstrations- und Medienfreiheit die öffentliche Dimension der Freiheitsrechte hervorgehoben und gegen alle Anfeindungen aus dem Lager der Freunde eines „starken Staates“ und gegen zunehmende Kommerzialisierungstendenzen verteidigt hat.

Aber die Bürgergesellschaft bedarf nicht nur der Öffentlichkeit, sie bedarf auch einer geschützten Sphäre der Privatheit. Es gehört zu den geschichtlichen Erfahrungen des vergangenen Jahrhunderts, dass totale Öffentlichkeit die Freiheit auslöscht. Die Gefahr einer Totalisierung der Öffentlichkeit besteht nicht nur in Diktaturen, sondern auch in Demokratien; sie ist subtil und schleichend und beginnt mit einer Aushöhlung der Privatheit. Als Stichworte seien hier nur genannt: die Gefährdung der Privat- und Geheimsphäre durch extensive Datenerhebung und Datenspeicherung – sei sie staatlich oder privat – und die Perversion der Öffentlichkeit des öffentlichen Raums durch eine exzessive Videoüberwachung. Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil eindringlich auf die Gefahren hingewiesen, die eine solche „Enteignung des Privaten“ nicht nur für die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen, sondern auch für den demokratischen Prozess mit sich bringt. Es hat in neueren Entscheidungen diese Rechtsprechung in Bezug auf die Gefährdungen aktualisiert, die durch den Fortschritt der Technologien drohen.

Die Bürgergesellschaft ist eine weltoffene Gesellschaft. Sie wertet die Begegnung mit anderen Kulturen als Bereicherung und sollte sich nicht durch zu hohe Hürden gegenüber Asylsuchenden abschirmen – dies nicht zuletzt auf Grund der Erfahrungen Deutscher während der Nazidiktatur. Fremdenfeindlichkeit ist für eine offene Zivilge-

sellschaft inakzeptabel. Ihr sollte allerdings nicht nur mit dem scharfen Schwert des Strafrechts begegnet, sondern vor allem durch Aufklärung über die Vielfalt der Religionen, Weltanschauungen und Kulturen begegnet werden. Der Bildung in Schulen und Hochschulen kommt hier eine herausragende Funktion zu. Die in Berlin geführte Diskussion über den Ethikunterricht könnte Anlass zu einer Prüfung sein, ob Lehrpläne und Praxis in den Schulen hier wirklich auf der Höhe der Zeit sind.

Eine mündige Zivilgesellschaft sollte sich auch im politischen Prozess unmittelbar artikulieren können. Deshalb sollte die Ängstlichkeit gegenüber den Instrumenten der direkten Demokratie überwunden werden. Angst vor dem Volk hat schon den Parlamentarischen Rat beherrscht. Die 1947 und damit vor dem Grundgesetz verabschiedete bremische Verfassung war hier viel offener und hätte dem Parlamentarischen Rat als Vorbild dienen können. Angst vor dem Volk hat auch nach der Wiedervereinigung eine Volksabstimmung über die nun gesamtdeutsche Verfassung verhindert. Es ist vor allem basisdemokratischen Initiativen zu verdanken, dass in den letzten 20 Jahren die direkte Demokratie gestärkt worden ist. Doch werden Volksbegehren und Volksentscheide nur dann der zunehmenden Politikmüdigkeit entgegenwirken können, wie sie sich in einer besorgniserregenden Abnahme der Wahlbeteiligung äußert, wenn ihre Effektivität nicht durch zu hohe Quoren und einen zu rigiden Finanzvorbehalt eingeschränkt ist. Es fördert die Politikverdrossenheit, wenn erfolgreiche Volksbegehren wegen schon geringer finanzieller Auswirkungen von den Verfassungsgerichten für verfassungswidrig erklärt werden müssen oder wenn die Ergebnisse von Volksbegehren oder Volksentscheiden wegen politischer Unliebsamkeit nach kurzer Zeit von den Parlamenten kassiert werden.

III. Sozialstaat

Die vom Grundgesetz verfasste Gesellschaft ist nicht nur Zivilgesellschaft, sie ist auch Marktgesellschaft. Bürgerlicher Staat und Eigentümermarktgesellschaft stehen in einem historischen und funktionalen Bedingungsverhältnis. Die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellte These von der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes gilt nur im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG betrifft nicht nur die Idylle des kleinen Reihenhauses mit Vorgarten, sie gewährleistet vor allem das Eigentum an Produktionsmit-

teln und ist in Verbindung mit der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 GG und der Berufsfreiheit des Art. 12 GG die verfassungsrechtliche Grundlage einer kapitalistischen Marktwirtschaft.

Die Marktgesellschaft ist Konkurrenzgesellschaft und ist als solche von Hobbes mit der Formel „Kampf aller gegen alle“ treffend beschrieben worden. Ihr einziger immanenter Sinn ist der Profit. Der profitorientierte Konkurrenzmechanismus ist es, der die Effizienz und überlegene Innovationskraft des Marktes begründet: Wer nicht profitabel wirtschaftet, geht unter, mag er auch noch so hehre Sachziele angestrebt haben (diese Kernthese der Marktwirtschaft scheint zurzeit allerdings nur für Verluste unterhalb einer zweistelligen Milliardengrenze zu gelten). Die Überlegenheit der Marktwirtschaft über jede Form der Planwirtschaft haben wir im Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus sehr drastisch erfahren.

Aber die Vorteile des Marktes haben ihre Kosten. Der Markt als solcher kennt keine Ethik und kein Gemeinwohl. Das war den Wirtschaftstheoretikern der sozialen Marktwirtschaft durchaus bewusst – ich nenne nur Alfred Müller-Armack als einen ihrer Väter. Und das war auch den Müttern und Vätern des Grundgesetzes bewusst. Deshalb fügten sie dem Absatz 1 des Art. 14 einen Abs. 2 hinzu, in dem es heißt: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Dieses „Soll“ umzusetzen, kann nicht dem Markt allein überlassen werden, dazu bedarf es einer staatlichen Rahmenordnung. Diese ist uns als Wettbewerbsrecht geläufig. Um eine solche Rahmenordnung wird zurzeit für die internationalen Finanzmärkte gerungen.

Doch kann sich der demokratische Verfassungsstaat nicht auf diese Funktion des Wettbewerbshüters beschränken, weil der ökonomische Wettbewerb von den in der Gesellschaft vorhandenen sozialen Ungleichheiten ausgeht und diese in seinen Ergebnissen zum Teil erheblich verstärkt. Die gewaltige Schere, die sich auch in der Bundesrepublik zwischen Armen und Reichen immer weiter öffnet, ist ein drastischer Beleg für diese Negativwirkung des Marktes.

Nach der Staatsfundamentalnorm des Art. 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Weitere ausdrückliche

Ausformungen hat das Sozialstaatsgebot im Grundgesetz nicht erhalten. Es teilt damit ein strukturelles Defizit des westlichen Verfassungsstaates, der für Demokratie und Rechtsstaat wirksame und bewährte Institutionen vorhält, sozialstaatliche Institutionen aber nicht entwickelt hat. An dieser Stelle sind die auch in der Bürgerschaftsdebatte am 20. Mai 1949 gegebenen Hinweise auf eine soziale Unterbilanz des Grundgesetzes berechtigt. Die nur zwei Jahre ältere Bremische Verfassung war zum Thema „Arbeit und Wirtschaft“ weit haltvoller. Ich hebe nur die Garantie der gleichberechtigten Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Verwaltung und Wirtschaft hervor sowie das Gebot, dass bei gleicher Arbeit Jugendliche und Frauen Anspruch auf den gleichen Lohn wie Männer haben (Art. 53 Abs. 1). Und ich muss aus dem Art. 43 zitieren, weil dieser sich wie ein Beitrag zur Banken-, Schäffler- und Opelkrise liest; er lautet „Durch Gesetz können in Gemeineigentum überführt werden: Unternehmen, die volkswirtschaftlich notwendig sind, aber nur durch laufende staatliche Kredite, Subventionen oder Garantien bestehen können“ (Art. 43 Ziff. II c).

Auch das Sozialstaatsprinzip ist eine Konsequenz des Menschenwürdegebots. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verpflichtet es den Staat zu „sozialer Gerechtigkeit“ (BVerfGE 5, 85, 198), es ist in besonderem Maße auf einen Ausgleich sozialer Ungleichheiten ausgerichtet und dient zuvörderst der Erhaltung und Sicherheit der menschlichen Würde, dem obersten Grundsatz der Verfassung. Die sich aus dem Sozialstaatsgebot ergebende Sozialpflichtigkeit des Staates bedeutet nicht nur die Verpflichtung zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz in Notlagen und zur Sicherung gegen Lebensrisiken. Der Sozialstaat ist nicht nur „Sozialhilfestaat“; Aufgabe sozialstaatlicher Politik ist – und dies in zunehmender Weise – die Sicherung der sozialen Infrastrukturleistungen; das betrifft nicht nur die unverzichtbare kommunale Daseinsvorsorge, sondern auch und vor allem eine soziale Bildungspolitik, mit der über die Verteilung von Lebenschancen entschieden wird.

Seit Beginn der achtziger Jahre gerät der Sozialstaat und mit ihm die kommunale Daseinsvorsorge unter den Schlagworten der „Deregulierung“ und „Privatisierung“ unter externen und internen Wettbewerbsdruck. Die Kommunen antworten auf diese Herausforderung einerseits mit einer Modernisierung ihrer Leistungsorganisation, andererseits in nicht unerheblichem Umfang mit materiellen Privatisierungen. Sie tun das in der Hoffnung, auf diese Weise ihrer Finanznot abzuhelpen oder sie doch zu

mindern; zugleich folgen sie damit aber auch einem neoliberalen Trend, der die grundsätzliche Überlegenheit des Marktes über die Politik suggeriert. Dabei wird häufig nur auf den erwarteten ökonomischen Flexibilitätsgewinn abgestellt, das damit verbundene Strukturproblem jedoch nicht beachtet. Eine einseitig ökonomisch motivierte Privatisierungspraxis bewirkt aber eine Veränderung der sozialstaatlichen Verfassungsstruktur, weil dem öffentlichen Verfassungsprozess auf diese Weise das Substrat entzogen wird: Es besteht die Gefahr einer Erosion des Öffentlichen, einer Ausdünnung der demokratischen und sozialstaatlichen Legitimations- und Verantwortungsstrukturen. Gegenüber solchen einseitig ökonomischen, vor allem betriebswirtschaftlichen Tendenzen bedarf es einer Neubestimmung des Verhältnisses von Markt und Politik. Diese muss von der Prämisse ausgehen, dass „Staat“ und „Kommune“ in ihrer demokratischen und sozialstaatlichen Form gesellschaftliche Errungenschaften sind, um in solidarischer und kooperativer Weise kollektive Aufgaben bearbeiten zu können, mit deren Lösung Einzelne und Gruppen im Konkurrenzkampf eines gewinnorientierten Marktes überfordert sind. Solidarität und Gemeinwohl sind keine „Nebenprodukte“ des Marktes, sondern haben einen humanitären Eigenwert. Die kommunale Daseinsvorsorge ist kein „altfränkisches“ Relikt, sondern ein notwendiges Element einer sozialstaatlichen Verfassungsordnung, in der Marktkonkurrenz durch Solidarität und Marktfreiheit durch politische Gemeinwohlverantwortung moderiert und ergänzt werden.

Die Notwendigkeit einer Neubestimmung des Verhältnisses vom Markt und Politik und einer angemessenen Ortsbestimmung für sozialstaatliche Gemeinwohlverantwortung besteht insbesondere für das europäische Gemeinschaftsrecht. Die Europäische Union befindet sich in einem Transformationsprozess von einer reinen Wirtschaftsgemeinschaft zu einer wirtschaftlichen *und* politischen Union. Da sie nicht mehr nur „Gemeinsamer Markt“ ist können auch staatliche und kommunale Daseinsvorsorge nicht ausschließlich unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten beurteilt werden; vielmehr sollte ein demokratisch verfasster öffentlicher Sektor einen eigenständigen Stellenwert als Alternative zum privaten Markt- und Wettbewerbssektor erhalten. Mit dem Ausbau der sozialen Dimension der Europäischen Union im Vertrag von Lissabon könnte sich das Gemeinschaftsrecht auf einen guten Weg begeben haben.

Die neoliberale Forderung nach Reduzierung der sozialstaatlichen Politik auf die Rolle des Rahmensetzers und Wettbewerbshüters hat in den neunziger Jahren unter dem Stichwort der „Globalisierung“ an Intensität gewonnen. Globalisierung ist zunächst ein deskriptiver Begriff. Er deutet auf einen den gesamten Erdball umfassenden Prozess der Entwicklung zu einer „Weltgesellschaft“ hin – einen Prozess, der vor allem auf der Beschleunigung der Kommunikation durch die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien sowie auf der Deregulierung und Öffnung nationaler Güter- und Finanzmärkte beruht. Eine für den Sozialstaat bedrohliche Bedeutung gewinnt die Globalisierung erst, wenn sie als Sieg der Märkte über die Politik interpretiert wird. Sozialstaatlichkeit ist dann nur noch ein „Standortrisiko“, das die internationale Konkurrenzfähigkeit gefährdet.

Aber die Globalisierung ist kein Sachzwang; sie ist kein Naturereignis; sie ist allerdings in der Finanzkrise über uns gekommen wie ein Naturereignis. Die Globalisierung ist nicht zwingende Folge der Gesetze von Technik und Ökonomie, sondern ein politisches Projekt. Sie beruht vor allem auf wirtschafts-, währungs- und finanzpolitischen Entscheidungen der wirtschaftsstarken Industriestaaten, mit denen die Weichen für eine Liberalisierung der Finanzmärkte und eine Deregulierung der Arbeitsmärkte gestellt worden sind. Es ist notwendig, dem ökonomisch verengten Globalisierungsbegriff ein weiteres und offeneres Verständnis einer Weltgesellschaft entgegenzusetzen, in der es nicht nur um den weltweiten Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital geht, sondern auch um eine weltweite Kommunikation unterschiedlicher politischer Kulturen und eigengeprägter Rechts- und Verfassungskulturen. Nicht also um einen Rückfall in nationalstaatliche Enge geht es, sondern um die Vision einer pluralistischen Weltkultur, in der nicht Einheit, sondern Vielfalt die Grundlage einer globalen Öffentlichkeit ist.