

Dr. Siegfried Broß

Dr. h.c. Universitas Islam Indonesia – UII – Yogyakarta

Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.

Honorarprofessor an der Universität Freiburg im Breisgau

Ehrevorsitzender der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe und
der Deutschen Sektion der Internationalen Juristen-Kommission e.V.

7. Indonesienreise

8. – 16. November 2011

Vortrag 3

Universitas Islam Indonesia – UII – Yogyakarta

Samstag, 12. November 2011

" Bedeutung von verfassungsrechtlichen Fragen für die politische Bildung "

I. Einführung

Die Bedeutung von verfassungsrechtlichen Fragen für die politische Bildung hat in der Bundesrepublik Deutschland ihren Ausgangspunkt in der Staatsstruktur, d.h., dass die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer Rechtsstaat ist. Durch das Demokratieprinzip ist der einzelne Mensch in die Staatsorganisation eingebunden; denn er kann seinen politischen Willen bei den regelmäßig stattfindenden Wahlen artikulieren. Mit der Abgabe ihrer Stimme am Wahltag haben die mündigen Bürgerinnen und Bürger allerdings ein Mandat an die Abgeordneten des Parlaments übertragen, die ihrerseits nicht an Weisungen oder Aufträge gebunden sind. Die Bürgerinnen und Bürger müssen sich deshalb bis zum nächsten Wahltag gedulden, wenn die Willensbildung im Parlament nicht ihren Vorstellungen entsprochen hat.

Die rechtsstaatliche Demokratie zeichnet sich ferner dadurch aus, dass die Bürgerinnen und Bürger in der Artikulierung ihres politischen Willens nicht auf

die Stimmabgabe am Wahltag beschränkt sind, sondern dass sie auch zwischen den Wahlterminen ihren politischen Willen vernehmbar artikulieren können. Es ist vor diesem Hintergrund eine verantwortungsvolle Aufgabe des Staates, mündige Bürgerinnen und Bürger heran zu bilden, die dieser Verantwortung in einer rechtsstaatlichen Demokratie gerecht werden und bei der Artikulierung ihres politischen Willens die rechtsstaatlichen "Spielregeln" einhalten. Auf diesen Grundkonsens ist jede rechtsstaatliche Demokratie angewiesen, weil andernfalls Anarchie und die Diktatur der "Straße" drohen. Andererseits ist es notwendig, in diesem Lernprozess deutlich zu machen, dass die rechtsstaatliche Demokratie auf dem Prinzip der Mehrheit beruht. Das hat zur Folge, dass die Bürgerinnen und Bürger auch die Einsichtsfähigkeit entwickeln müssen, dass der demokratische Willensbildungsprozess mit einer den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Beschlussfassung der zuständigen staatlichen Institutionen sein verfassungsgemäßes Ende gefunden hat.

II. Einzelheiten

1. Die politische Bildung eines jeden Menschen nimmt in der Familie und in der Schule ihren Anfang und wird in der Ausbildung zum Beruf oder an einer Universität oder sonstigen Bildungseinrichtung fortgesetzt und hierbei fortwährend von den öffentlichen Meinungsbildnern, nämlich den Medien wie Wissenschaften, vornehmlich Politologie, Soziologie und Rechtswissenschaften, begleitet. Entscheidend ist hierbei nicht so sehr die Frage, wie es um die politische Bildung der Bürgerinnen und Bürger als solcher steht, sondern es geht maßgeblich darum, wie diese ihre politische Meinung unabhängig von einer demokratischen Wahl artikulieren können.

2. Insoweit kommt in der Bundesrepublik Deutschland den politischen Parteien eine zentrale Rolle zu; denn sie wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit und das über den Tag einer Wahl hinaus (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung). Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland hebt die politischen Parteien auf die Staatsorganisationsebene, auf der die obersten Staatsorgane angesiedelt sind, ohne dass die politischen Parteien auf diese

Weise selbst zu staatlichen Institutionen erstarken würden. Nach allem kommt ihnen bei der Organisation des politischen Willens der Bürgerinnen und Bürger zwar die zentrale Rolle in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland zu, ohne dass ihnen aber hierdurch eine Monopolstellung eingeräumt würde.

3. Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland eröffnet den Bürgerinnen und Bürgern vielfältige Möglichkeiten, sich am Prozess der politischen Willensbildung zu beteiligen. Diese sind über Grundrechte eröffnet, so etwa dem Recht der freien Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 der Verfassung) oder den Rechten der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 der Verfassung) und der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 der Verfassung). Es handelt sich hierbei um bürgerliche Freiheiten, die es den Menschen ermöglichen, ihren politischen Willen in die Öffentlichkeit zu tragen und dort für ihre Meinung zu werben und andere für diese zu gewinnen versuchen. Demonstrationen haben sich insofern als besonders wirksam erwiesen, weil sie schon bei kleinen Teilnehmerzahlen im Straßenbild sehr schnell wahrgenommen werden.

4a. Auch wenn die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland bei der Gestaltung der Demokratie das repräsentative Prinzip in den Mittelpunkt stellt, gibt es Elemente einer direkten Beteiligung der Menschen am Prozess der politischen Willensbildung.

Diese sind auf der Ebene des Zentralstaates nur sehr gering ausgeprägt, so für die Neugliederung der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Art. 29 Abs. 1 GG) und für eine ganz neue Verfassung, so bei der Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in einen europäischen Bundesstaat (Art. 146 der Verfassung) unter Aufgabe der eigenen Staatlichkeit.

b. Hingegen gibt es in der Bundesrepublik Deutschland auf der Ebene der Länder und der Kommunen verschiedene Möglichkeiten einer Beteiligung der Menschen am politischen Prozess. Im vorliegenden Zusammenhang soll die kommunale Ebene näher betrachtet werden, weil dort die unmittelbare Beteiligung der Menschen am umfangreichsten ausgestaltet ist und auf der kommunalen Ebene die Menschen den Staat täglich am nachdrücklichsten erfahren. Zugleich kommt hier auch das Prinzip der Subsidiarität zum Tragen.

Dieses besagt nach der Verfassungsrechtslage in der Bundesrepublik Deutschland, dass jeweils die untere staatliche Ebene für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig ist, wenn ihre Kraft hierfür ausreicht und es nicht erforderlich ist, diese Erfüllung auf die höhere Ebene zu übertragen, weil nur diese die staatliche Aufgabe wirksam erfüllen könne.

In Deutschland nimmt deshalb die direkte Demokratie an Umfang zu, wenn man von der zentralen Ebene über die Ebene der Länder schließlich die Ebene der Kommunen erreicht. Auf dieser Ebene sind die Elemente der direkten Demokratie am weitesten entwickelt und somit auch die Möglichkeiten für die Menschen, sich am Prozess der politischen Willensbildung, wenn auch beschränkt auf die kommunale Ebene, aktiv zu beteiligen. Die Menschen sind wegen der Überschaubarkeit der Lebensverhältnisse und ihrer Wirkungsmechanismen auf der kommunalen Ebene am ehesten in der Lage, eigenverantwortlich die Lebensbedingungen zu gestalten. Man denke etwa an Planungen für die Versorgung mit Wasser und Elektrizität, wie die Beseitigung von Abfall und Abwasser, wie auch die Planung von Kindergärten, Schulen, Straßen und Krankenhäusern. In der Bundesrepublik Deutschland haben die Menschen sehr weit gehende Mitwirkungsmöglichkeiten über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Bringt man in diesem Zusammenhang Subsidiarität und repräsentatives Prinzip in ein Komplementärverhältnis, dann wird deutlich, dass das repräsentative Prinzip dort nicht legitim ist, wo die Menschen eigenverantwortlich die wegweisenden politischen und rechtlichen Entscheidungen treffen können, wie es heute in der Schweiz noch vielfach, vor allem auf der kantonalen Ebene, der Fall ist.

Anders verhält es sich auf der Ebene der Länder, weil dort wegen der großen Zahl der Menschen die direkte Beteiligung bei vielen politischen Entscheidungen auch organisatorisch auf Schwierigkeiten stoßen würde. Des Weiteren ist auf der Ebene der Länder ein viel weit gespannteres Spektrum von Problemlagen zu lösen, als dies unmittelbar für die kommunale Ebene denkbar ist. Es geht hier z.B. um die großräumige Energieversorgung, die Führung von Fernstraßen und Eisenbahnlinien, wie auch von Wasserstraßen und die Anlegung von Flugplätzen. Demgemäß ist auch unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität nichts zu erinnern, wenn auf der Länderebene Volksbegehren,

Volksabstimmungen und Volksentscheide nurmehr für wenige staatliche Bereiche vorgesehen werden (z.B. für die Auflösung des Landesparlaments).

c. In die vorliegende Problemstellung ist für die Bundesrepublik Deutschland noch ein anderes Grundprinzip menschlichen Zusammenlebens einzubeziehen. Dieses beruht nicht allein auf dem Demokratieprinzip, sondern ist eine Ausprägung auch des Sozialstaatsprinzips. Das Prinzip der Solidarität in einer Gesellschaft ist für diese vital; denn viele Gesellschaften und Staaten scheitern, weil bei der Gestaltung eines Staatswesens unabdingbare vitale Strukturprinzipien ausgeblendet wurden oder einseitig nur den Interessen einzelner oder einzelner Gruppen entsprochen wurde.

Was die Menschen im Einzelnen betrifft, kann man sie für die Entwicklung und Bewahrung eines modernen demokratischen Rechtsstaats nur gewinnen und ihre Aufgeschlossenheit und ihr Engagement nur dann auf Dauer bewahren, wenn in der sozialen Wirklichkeit eine Entsprechung für sie fassbar und erkennbar ist. Das setzt eine gerechte Wirtschaftsordnung und eine stabile Daseinsvorsorge voraus. Das sind die Berührungspunkte, die die Menschen täglich mit dem demokratischen Rechtsstaat haben und mit ihm verbinden. Es ist deshalb ein von vornherein zum Scheitern verurteiltes Unterfangen, sich die Entwicklung eines modernen demokratischen Rechtsstaats vorzunehmen, wenn man die wirtschaftliche Seite ausblendet. Hier bestehen ganz erhebliche Defizite während der letzten Jahrzehnte, ausgehend von einer verfehlten Politik von Weltbank, IWF sowie WTO und auf europäischer Ebene von der Integration mit einer Überbetonung des Wettbewerbs. Gerade die Daseinsvorsorge muss in staatlicher Hand bleiben und darf nicht einem ungezügelter und nicht wirksam zu kontrollierenden Wettbewerb ausgeliefert werden. Das spaltet nachweisbar die Gesellschaft, weil nur ein ganz kleiner Teil gleichsam auf der Sonnenseite des Lebens steht. Warum sollten jetzt die Menschen, die außerhalb stehen und ausgegrenzt werden, sich für eine rechtsstaatliche Demokratie einsetzen und diese als Wohltat für sich selbst und ihr tägliches Leben empfinden?

Zugleich ist es bei den hier abgelehnten Wirtschaftsstrukturen nicht möglich, dass eine rechtsstaatliche Demokratie in vollem Umfang autonom und

souverän ihre Steuerungsfähigkeit wahrnehmen kann. Schon die Standortbedingungen werden von Privaten wesentlich bestimmt, so etwa die Preise für Strom, Wasser und Verkehrsleistungen. Allein das entlarvt die Thesen der Befürworter als falsch. Zudem kann man inzwischen sehr eindrücklich den Einfluss von Ratingagenturen auf die Politik nachweisen. Ratingagenturen sind aber nicht rechtsstaatlich demokratisch legitimiert. Undurchsichtige Einflüsse von ausländischen Kräften sind einer positiven Entwicklung abträglich.

Auf der Individualebene ist eine wirksame und den Menschen zu gewandte Kommunalverwaltung für die Entwicklung des sozialen demokratischen Rechtsstaates unabdingbar, ebenso die Prinzipien der Subsidiarität staatlichen Handelns im Verhältnis zu den Menschen, wie aber auch Solidarität unter den Menschen, vermittelt über gemeinnützige Organisationen. Allerdings ist auf der staatlichen Makroebene Solidarität in der Ausbildung von Sozialsicherungssystemen unabdingbar und notwendige Voraussetzung für die moderne rechtsstaatliche Demokratie in Verbindung mit dem Sozialstaat.

In diesem Zusammenhang hat Subsidiarität die Bedeutung, dass der Staat nur solche Aufgaben für die Allgemeinheit in eigener Verantwortung und Zuständigkeit erfüllen darf, wenn dies nicht durch den Einzelnen oder die Verbindung von Menschen – herkömmlich von gemeinnützigen Trägern – geleistet werden kann. Insoweit kann Subsidiarität auch plakativ als Grundsatz des Vorranges von Selbstverantwortung vor staatlichem Handeln umschrieben werden. In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass das Bundesverfassungsgericht gerade für die Daseinsvorsorge darauf hinweist, dass Leistungen, deren die Menschen zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedürfen, vom Staat sichergestellt werden müssen (BVerfGE 66, 248 <258>; siehe auch BVerfGE 38, 258 <270f.>; 45, 63 <78f.>). Dem widerspricht die Privatisierung und die Auslieferung dieser Bereiche an einen ungezügelter Wettbewerb und auch durch Regulierungsbehörden nicht beherrschbare Träger.

Demgegenüber umschreibt der Begriff der Solidarität ein Grundprinzip menschlichen Zusammenlebens und äußert sich in gegenseitiger Unterstützung und Hilfe. Das einzelne Individuum und auch Gruppen von Individuen sehen sich Lebenssachverhalten ausgesetzt, die ihre Kräfte und

Möglichkeiten übersteigen und die sie daher allein nicht bewältigen können. Für solche tatsächlichen Erscheinungen und Begebenheiten ist jedenfalls die weit überwiegende Mehrzahl der Bevölkerung oder einer Gesellschaft auf die Unterstützung Dritter angewiesen. Gerade hierfür aber ist eine Wirtschaftsordnung Voraussetzung, die fortwährend über Steuern und Abgaben die betreffenden nationalen Haushalte entwickelt und stärkt, auch über die Abgaben der arbeitenden Menschen, und nicht, dass die Erträge größtenteils aus den betreffenden Ländern abgezogen und in anderen Staaten angelegt werden. Von daher vermag auch Entwicklungshilfepolitik wenig zu bewirken – wie selbst die Weltbank in einer Studie von vor etwa fünf Jahren einräumen muss –, wenn hier nicht grundlegend Änderungen herbeigeführt werden und ein vernünftiges und angemessenes Verhältnis zwischen staatlichem und privatem Sektor geschaffen wird.

Subsidiarität und Solidarität stehen bei diesem Verständnis in einem inneren Abhängigkeits- und Spannungsverhältnis. Subsidiarität kann eine Sperrwirkung für staatliches Handeln allgemein erzeugen. Das Gebot der Solidarität hat allerdings zur Folge, dass die Subsidiarität dort nicht greifen kann, wo Solidarität für die Menschen unabdingbar ist.

III. Ausblick

Verantwortungsvolle politische Bildung kann nur in einem angemessenen und vielgestaltigen Rahmen betrieben werden. Man kann nicht erwarten, dass sich die Menschen objektiv "politisch vernünftig" verhalten und demgemäß an der Gestaltung staatlicher Entscheidungen verantwortungsbewußt mitwirken, wenn eine Gesellschaft nicht homogen, sondern gespalten ist.