

## HERMANN LEEB

### Konsens in der pluralistischen Gesellschaft?

Die Bitburger Gespräche der Gesellschaft für Rechtspolitik greifen stets aktuelle Fragestellungen auf, die Grundfragen des Zusammenlebens in unserer demokratischen Gesellschaft berühren. Hierzu zählt sicherlich auch das Leitthema, unter das Sie diese Gespräche gestellt haben. Als Schlußreferent fällt es schwer, den bisherigen Referaten und Diskussionen noch einen völlig neuen Gesichtspunkt hinzuzufügen. Daher habe ich ein allgemeineres Thema gewählt, das Gelegenheit gibt, sich auf die gemeinsamen Grundlagen des Zusammenlebens in unserer Gesellschaft zu besinnen.

„Konsens in der pluralistischen Gesellschaft?“ – Die Themenstellung ist mit einem Fragezeichen versehen. Denn: schließen sich diese beiden Begriffe nicht aus? Bedarf die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland überhaupt eines Konsenses? Diese Fragen bewegen uns sicherlich alle.

Als Jurist ist man daran gewöhnt, an den Beginn seiner Ausführungen eine Definition von abstrakten Begriffen wie „Konsens“ und „pluralistische Gesellschaft“ zu stellen. Gerade ein so schillernder Begriff wie „Pluralismus“ und „pluralistische Gesellschaft“ bedarf, wie ich meine, der näheren Erörterung, wobei ich mich dem Pluralismus von zwei Gegensätzen her nähern möchte.

Auf der einen Seite steht der individualistische Liberalismus. Der Staat wird hier mit einer unüberschaubaren Zahl von autonomen Individuen konfrontiert, was in einer vielfach verflochtenen Gesellschaft jedoch als utopisch bezeichnet werden muß. Auf der anderen Seite steht der totale Staat, in dem es zu einer vollständigen Absorption des Menschen durch Staat und Gesellschaft kommt. Zu welchen Folgen ein derartiges Staats- und Menschenbild führt, das dem einzelnen nicht die erforderliche Freiheit läßt, mußten gerade wir Deutschen in diesem Jahrhundert wiederholt schmerzhaft erfahren.

Ausgehend von dieser negativen Bewertung dessen, was Pluralismus gerade nicht ist, beschreibt der Pluralismus den Zustand einer Gesellschaft oder eines Staates, in dem der Mensch in Gruppen auftritt und diese Gruppen im Ganzen des Staates und der Gesellschaft die eigentlich relevanten Größen darstellen. In einer pluralistischen Gesellschaftsform wird, was mir besonders wichtig ist, politische Macht durch Recht und institutionelle „checks and balances“ gezähmt. Den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern oder auch den Interessenverbänden wird hier ein hohes Maß an Autonomie einerseits, aber auch an politischer Beteiligung gewährt.

Die Vielfalt von Interessen und Anschauungen kommen in einem pluralistischen Gemeinwesen als konstitutive Elemente zur Geltung. Demgemäß kann eine sich zum Pluralismus bekennende Gesellschaft nur in einer demokratischen Staatsordnung über-

leben. Denn es gehört zur Grundkonzeption einer Demokratie, daß alle möglichen Interessen und Meinungen eine Chance erhalten, miteinander in Wettbewerb zu treten und gleichzeitig zu versuchen, Einfluß auf das staatliche Handeln zu gewinnen. Von diesem Verständnis geht sicherlich auch das Bundesverfassungsgericht in einer Reihe von Entscheidungen aus. Erst jüngst führte es in seinem Urteil vom 12. Oktober 1993 folgendes aus:

„Demokratie, soll sie nicht lediglich formales Zurechnungsprinzip bleiben, ist vom Vorhandensein bestimmter vorrechtlicher Voraussetzungen abhängig, wie einer ständigen freien Auseinandersetzung zwischen sich begegnenden sozialen Kräften, Interessen und Ideen, in der sich auch politische Ziele klären und wandeln und aus der heraus eine öffentliche Meinung den politischen Willen vorformt.“

Demgemäß gehört es zum Wesensmerkmal eines demokratischen Staatswesens, daß es unterschiedliche Auffassungen darüber geben muß, mit welchen Mitteln das Gemeinwohl am besten verwirklicht werden kann. Wir müssen uns darüber im klaren sein, daß es nicht wünschenswert sein kann, wenn der Staat definitiv vorgibt, was nun das Beste für den einzelnen ist. Wozu staatlich vorgegebene Heilslehren führen, zeigt die geschichtliche Erfahrung dieses Jahrhunderts gerade in Deutschland besonders deutlich.

Dennoch meine ich, daß auch ein demokratischer Staat, eine pluralistische Gesellschaft einen gleichsam schrankenlosen Pluralismus nicht dulden kann, in dem sämtliche Auffassungen gleichwertig und vom Grundgesetz geschützt sind. Das Grundgesetz bekennt sich zu einer bestimmten Werteordnung. Es nimmt aus dem Pluralismus von Zielen und Wertungen, die in den Parlamenten ebenso wie in einer Vielzahl von Verbänden und Institutionen Gestalt gewonnen haben, diejenigen heraus, die nach ihrer Billigung auf demokratische Weise als absolute Werte anerkannt und deshalb entschlossen gegen alle Angriffe verteidigt werden müssen. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die unter die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 des GG fallenden Strukturprinzipien unserer Verfassung. Wenn diese Grundlagen der Staatsordnung angegriffen werden, so gibt das Grundgesetz die Möglichkeit, Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht wegen der Verwirkung von Grundrechten nach Art. 18 und Parteiverbotsverfahren nach Art. 21 Abs. 2 des GG einzuleiten. Wie sie sicherlich wissen, hat die Bundesregierung in jüngster Zeit vom Verfahren nach Art. 18 des GG gegen Exponenten aus dem rechtsextremistischen Bereich Gebrauch gemacht. Die Möglichkeit der Einleitung eines Verbotsverfahrens gegen die rechtsextremistische Freiheitliche Arbeiterpartei wird derzeit geprüft.

Mit dieser Entscheidung des Grundgesetzes für eine „wehrhafte und streitbare Demokratie“ haben die Mütter und Väter des Grundgesetzes die Lehren aus dem Zusammenbruch der Weimarer Republik gezogen. Die Weimarer Reichsverfassung kannte kein Instrumentarium, um gegen ihre extremistischen Feinde vorzugehen. Sie war politisch indifferent und ist auch deshalb den Nationalsozialisten als den aggressivsten ihrer totalitären Feinde erlegen.

Angesichts dessen liegt es auf der Hand, daß auch eine pluralistische Gesellschaftsordnung über bestimmte Punkte einen Konsens erzielen muß. Die Politikwissenschaft-

ten verstehen unter diesem Begriff die Übereinstimmung einer politisch-sozialen Gemeinschaft in ihrem Wertesystem, in ihren religiösen Anschauungen, in übergreifenden Solidaritätsgefühlen oder in politischen Grundüberzeugungen. Doch auch bei diesem Begriff bestehen grundlegende Unterschiede zwischen einem demokratischen Rechtsstaat und einer Diktatur. Bei letzterer wird der Konsens der Bürgerinnen und Bürger mit der herrschenden Gruppe erzwungen. Die Mittel hierzu sind die des Polizeistaates – ich nenne hier nur die Schlagworte „Gestapo“ und „Stasi“. Die totale Überwachung und Drangsalierung der Bevölkerung sollte diese auf die Staatsideologie und die herrschende Partei einschwören.

Demgegenüber entwickelt sich in der Demokratie der Konsens auf der Basis von Rechtsstaatlichkeit und Verfassung. In einem demokratischen Meinungsbildungsprozeß stehen Konsensfähigkeit und Konfliktbereitschaft in enger Wechselbeziehung.

Über welche Punkte muß nun in einem demokratischen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland Konsens bestehen, und wer sind diejenigen, zwischen denen Konsens bestehen muß? An erster Stelle müssen hier die grundlegenden Strukturprinzipien des Grundgesetzes genannt werden. Andererseits meine ich, daß nicht in allen Einzelheiten über die Auslegung des Grundgesetzes Einverständnis bestehen muß. Die Problematik des Einsatzes von Bundeswehrsoldaten „out of area“ im Rahmen von UN-Missionen mag hier als treffliches Beispiel gelten. Die im Bundestag vertretenen Parteien haben unterschiedliche Auffassungen, wie das Grundgesetz mit seinen in Art. 87a und Art. 24 Abs. 2 enthaltenen Regelungen auszulegen ist. Ich verhehle jedoch nicht, daß ich es für wünschenswert halte, wenn die Opposition sich in dieser für die außenpolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands so wichtigen Frage zu einer gemeinsamen Haltung mit der Bundesregierung bekennen würde und einer Klarstellung des Grundgesetzes zustimmt, wonach die Zulässigkeit derartiger Einsätze bekräftigt wird.

Von zentraler Bedeutung ist indes – wie bereits erwähnt –, daß Konsens über die wesentlichen Grundstrukturen und Grundwerte des Grundgesetzes herrscht. Hier sind folgende Bereiche von entscheidender Bedeutung, die auch das Bundesverfassungsgericht stets als grundlegend für unsere staatliche Ordnung bezeichnet:

„Die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition“.

In Konkretisierung der einzelnen Menschenrechte sind vor allem die Achtung vor der Würde des Menschen sowie die Anerkennung einer freien Presse und der Meinungsfreiheit als für die pluralistische Gesellschaft besonders wichtige Aspekte zu nennen. Nur wenn dies beachtet und respektiert wird, ist ein friedliches Zusammenleben in einer Gesellschaft möglich. Daher müssen sich alle für die Grundregeln der Demokratie, die Anerkennung von Mehrheitsentscheidungen und von Kompromissen einsetzen. Die Vielfalt der unterschiedlichen Ansichten, aber auch die Möglichkeit, in einer offenen

Diskussion zum Kompromiß zu kommen, machen die Stärke und Anziehungskraft der Demokratie aus.

Neben diesen Grundaussagen über die Ausgestaltung der freiheitlichen Demokratie, wie sie das Grundgesetz enthält, halte ich aber auch einen Grundkonsens über bestimmte Einzelfragen der Politik, die für die Existenz der Bundesrepublik Deutschland von grundlegender Bedeutung sind, für unerlässlich. Zu nennen sind hier die wesentlichen Bereiche der Außenpolitik, vor allem die Einbindung in die westliche Wertegemeinschaft gerade auch im Bereich der Sicherheitspolitik sowie die Aussöhnung und weitere Anbindung der östlichen Nachbarstaaten an die westlichen Demokratien. Ein Blick auf die Außenpolitik aller Bundesregierungen zeigt, daß über diese Grundlagen unabhängig von der jeweiligen Zusammensetzung Konsens bestand und daher Kontinuität der Außenpolitik erst möglich wurde. Hinsichtlich der außenpolitischen Fragen ist mir ein zweiter Gesichtspunkt besonders wichtig. Aus den schrecklichen Erfahrungen der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts, als von deutschem Boden aus vor allem der Zweite Weltkrieg entfesselt wurde, haben die Deutschen die Konsequenzen gezogen. Die Frauen und Männer, die in den Jahren nach 1945 die Bundesrepublik Deutschland als freiheitlichen und demokratischen Staat gründeten, haben allen demokratischen Kräften den Leitgedanken der Bewahrung des äußeren Friedens aufgegeben, dem seit der Gründung der Bundesrepublik im Jahr 1949 alle demokratischen Kräfte verpflichtet sind: Von deutschem Boden darf nie wieder Krieg ausgehen!

Im Bereich der Innenpolitik muß vor allem die Bewahrung des inneren Friedens das zentrale Anliegen jedes politischen Handelns sein. Ebenso haben alle, die Verantwortung tragen, die soziale Marktwirtschaft als Grundlage unserer Wirtschaftsordnung anerkannt. Daß über die Ausgestaltung im einzelnen unterschiedliche Auffassungen bestehen, gehört zu einer lebendigen Demokratie und ist in einer pluralistischen Gesellschaft eine Selbstverständlichkeit.

Auf welchen Ebenen müssen wir nun zu einem Konsens gelangen? Das Grundgesetz bekennt sich zum Wesen der repräsentativen Demokratie. Danach konstituiert das Volk Leitungsorgane – Parlament, Regierung –, die für das Volk handeln. Aber: diese Leitungsorgane zeichnen gegenüber dem Volk verantwortlich. Freie Wahlen mit regelmäßiger Wiederholung in verhältnismäßig kurzen Zeitabständen sichern die Kontrolle des Volkes über die Benutzung der Macht durch die politische Mehrheit. Die Regierung ist gegenüber der Volksvertretung, dem Parlament, verantwortlich.

In diesem wechselseitigen Geflecht der gegenseitigen Kontrolle der Gewalten, das wir vor allem auch aus dem System der „checks and balances“ der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika kennen, spielen die Parteien eine entscheidende Rolle. Sie sind gemäß Art. 21 Abs. 1 des GG dazu berufen, an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Wenn aber die Vielfalt der Weltanschauungen und Interessen nicht die Bildung eines einheitlichen Staatswillens überhaupt unmöglich machen soll, dann muß bei denen, die zur Mitwirkung an dieser Willensbildung berufen sind, Einmütigkeit in der Bejahung der verfassungsrechtlichen Grundwerte bestehen, wie es das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum KPD-Verbot betont hat.

Das Grundgesetz charakterisiert sich dadurch, daß es unter Sicherung von Werten

des individuellen Lebens, vor allem der Menschenwürde, und des politischen Bereichs – zum Beispiel des Friedens – für unterschiedliche soziale und politische Ziele offen ist. Deshalb bietet es auch verschiedenen sozialen und politischen Kräften breiten Raum zur politischen Gestaltung. Allerdings kann diese Ordnung nur bestehen, wenn ihre letzten Prinzipien, die freiheitliche demokratische Grundordnung, von allen diesen Kräften bejaht wird. Deshalb gehört es zu den ungeschriebenen, aber fundamentalen Voraussetzungen des Grundgesetzes und damit zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung selbst, daß auch beim Kampf um die politische Macht keine Partei diese Basis negieren darf. Jede Partei muß deshalb auch die Variationsbreite der in unserer Gesellschaftsordnung zulässigen Gestaltungen des Gemeinschaftslebens und damit die Möglichkeit verschiedener verfassungsmäßiger politischer Wege und Ziele anerkennen, die darauf gerichtet sind, wie dem Gemeinwohl am besten gedient werden kann.

Gerade hier setzt das entscheidende Verdienst der Volksparteien ein. Sie wollen möglichst alle Bevölkerungskreise ansprechen, weshalb eine Integration unterschiedlicher Interessen schon innerhalb der Parteien erfolgen muß, wenn sie auf Dauer konkurrenzfähig bleiben wollen. Das in den Parteien vorhandene Spektrum wird so bereits gebündelt und kanalisiert.

Die wichtigen Parteien der Bundesrepublik Deutschland, die im Bund oder den Ländern Regierungsverantwortung tragen, stehen zu den Grundwerten der Verfassung. Daher sollten im Grundsatz alle demokratischen Parteien untereinander koalitionsfähig sein. Ob die programmatischen Einzelfragen dann auch eine Koalition im Einzelfall zulassen, ist eine ganz andere Frage. Desgleichen muß aber auch Einigkeit darüber bestehen, daß mit Parteien, die nicht innerhalb dieses demokratischen Spektrums, sondern am extremistischen rechten oder linken Rand stehen, eine Zusammenarbeit ausgeschlossen ist.

Eine wichtige Aufgabe in der pluralistischen Gesellschaft nehmen Verbände und Institutionen wahr. Sie unterscheiden sich von den Parteien vor allem dadurch, daß sie nicht selbst unmittelbar die verantwortliche Übernahme politischer Ämter anstreben. Aber in gesellschaftlichen Teilbereichen sind sie unverzichtbar zur Artikulierung und Erreichung ihrer Ziele. Die in den Verbänden zutage tretende Bündelung der jeweiligen Interessen ist geradezu ein Wesensmerkmal der pluralistischen Gesellschaft. Denn parallel zu der wachsenden Anteilnahme des Staates an der gesellschaftlichen Entwicklung organisieren sich die verschiedenen funktionalen Gruppen der Gesellschaft zu Interessenverbänden, die ihre Aufgabe vor allem darin sehen, den in ihnen organisierten gleichgerichteten Interessen Geltung zu verschaffen.

Eine der zentralen Aufgaben der Demokratie ist in ihrem Gemeinwohlbezug zu sehen, ohne daß dabei die autonome Repräsentanz von Interessen ausgeschaltet werden soll. Somit ist der freiheitlich-demokratische Staat auch auf die Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen angewiesen. Ein so strukturierter Staat dient der Sicherung von Leben und Freiheit, der Förderung der Wohlfahrt und des Glücks von Individuen und Gruppen. Hierbei darf allerdings nicht verkannt werden, daß mit der Einflußnahme auf die zur Bildung des Staatswillens berufenen Personen durch Verbände durchaus auch Gefahren verbunden sind. Zum einen fehlt es dem

Verfahren an der Publizität; zum anderen wird befürchtet, daß es zu keinem echten Ausgleich der Gruppeninteressen mehr kommen kann. Dennoch wird man in einer pluralistischen Gesellschaft auf die Verbände nicht verzichten können.

Wie wichtig sie sind, möchte ich an einem kurzen Beispiel erläutern, das aber auch deutlich macht, daß die Verbände mitverantwortlich sind für die Stabilität unserer Staatsordnung. Art. 9 Abs. 3 des GG gewährleistet die Koalitionsfreiheit. Der Gegenstand des Kernbereichs dieses Freiheitsrechts umfaßt vor allem das Recht der Mitglieder einer Koalition, frei von staatlicher Einflußnahme im Wege spezifisch koalitionsmäßiger Betätigung über die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu entscheiden. In den kommenden Wochen und Monaten wird dies sicher wieder deutlich werden, wenn Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände die Tarifvertragsverhandlungen führen. Mit den tariflichen Vereinbarungen werden wichtige Weichenstellungen für die Volkswirtschaft und damit vor allem auch für die Beschäftigungssituation vorgenommen. Dies erhellt die überragend wichtige Bedeutung gerade dieser Verbände für den Staat.

Angesichts dessen wird den Koalitionen auch das Recht zugestanden, Mitglieder, die die freiheitliche Grundordnung bekämpfen, auszuschließen oder gar nicht erst aufzunehmen. Dies hat der Bundesgerichtshof sowohl für Mitglieder der NDP als auch für Mitglieder linksextremistischer Parteien entschieden. In einem Urteil aus dem Jahr 1990 führte der Bundesgerichtshof aus, eine Gewerkschaft, die sich in ihrer Satzung ausdrücklich zur Wahrung und Verteidigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung verpflichtet, dürfe Mitglieder ausschließen, die sich im allgemeinen politischen Raum aktiv für eine Partei einsetzen, die die Beseitigung dieser Grundordnung propagiert.

Ähnliches gilt für die anderen Vereine, die nicht zu den genannten Koalitionen gehören. Schutzwürdig ist hier insbesondere auch der freie Zusammenschluß mit dem Ziel, im Konzert des freiheitlich-demokratischen Willensbildungsprozesses mitzuwirken, ohne gleich die Organisationsform einer Partei zu wählen. Somit macht auch die Vielzahl und Vielfalt derartiger Interessenverbände einen wesentlichen Teil des Pluralismus aus. Doch nennt das Grundgesetz in seinem Art. 9 die Grenzen der Vereinsfreiheit. Die Aktivitäten der Verbände dürfen sich nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten. Diese Punkte gehören, wie ich bereits erwähnte, zu dem Gesichtspunkt einer pluralistischen Gesellschaft, über die ein Konsens unerlässlich ist.

So wichtig das Bekenntnis zu den Grundwerten des Grundgesetzes durch Parteien, Verbände, Kirchen und andere Institutionen ist, so wichtig ist, daß die Bevölkerung den Konsens über die Verfassung mitträgt. Ein Blick in die Geschichte macht sehr deutlich, warum sich jeder einzelne für den Erhalt unserer Demokratie einsetzen sowie die Grundprinzipien der staatlichen Ordnung bejahen und auch verteidigen muß.

Von Beginn der Weimarer Republik an standen erhebliche Teile des deutschen Bürgertums einer demokratischen Verfassung ablehnend gegenüber. Dies zeigte sich auch sehr schnell an den Ergebnissen der Wahlen zum Reichstag. Die Weimarer Verfassung wurde von den Parteien der „Weimarer Koalition“ getragen – also vom Zentrum, den Sozialdemokraten und der Deutschen Demokratischen Partei. Diese Parteien waren

entscheidend am Aufbau der Weimarer Republik beteiligt und bildeten von 1919 bis 1922 ein Regierungsbündnis. Doch bereits 1920 verloren diese Parteien der „Weimarer Koalition“ die Mehrheit der Mandate im Reichstag. Die Hypothek des verlorenen Ersten Weltkrieges mit der Folge hoher Reparationszahlungen und der psychologisch belastenden Kriegsschuldfrage führten sicherlich ebenso wie die Wirtschaftskrisen zu einer weiteren Entfremdung im Verhältnis zwischen Bevölkerung und Staat und damit zu einer Radikalisierung des politischen Lebens nach rechts und nach links, wo Nationalsozialisten und Kommunisten dem demokratischen Staatswesen feindlich gegenüberstanden und immer mehr Wählerstimmen gewannen. Hinzu kam eine Entfremdung zwischen den die Weimarer Verfassung bejahenden Parteien, was eine Zusammenarbeit ebenfalls erschwerte. Dies trug mit dazu bei, daß die Machtergreifung der Nationalsozialisten möglich wurde, auch wenn die fehlende Bejahung der Staatsordnung durch eine Mehrheit der Bevölkerung nicht der alleinige Grund war.

Lassen Sie mich aber Mißverständnissen vorbeugen. Ich bin nicht der Auffassung, daß wir in Deutschland heute – auch unter schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen – „Weimarer Verhältnisse“ haben. Die Bundesrepublik Deutschland ist eine stabile Demokratie; ihre Verfassung wird von der überwältigenden Mehrheit der Bevölkerung bejaht. Es läßt sich ein breiter und festgefügtter Verfassungskonsens feststellen. Seine Stabilität liegt darin gegründet, daß bei allem Streit im einzelnen die grundlegenden Inhalte und Werte der Verfassung als verbindlich anerkannt werden. Auch ist es immer wieder geglückt, die verfassungsmäßige Ordnung entsprechend der jeweiligen Situation neu zu aktualisieren.

Dennoch gibt es Entwicklungen, die Anlaß zur Sorge bereiten und denen sich alle, die Verantwortung für den Staat tragen, entschieden entgegenstellen müssen. Der Freiburger Staatsrechtlicher Thomas Würtenberger weist in einem Beitrag in der Juristenzeitung auf Tendenzen hin, wonach sich gewisse Erosionen des Prinzips der repräsentativen Demokratie und des Rechtsstaatsprinzips nicht übersehen lassen. Entscheidungen einer demokratisch legitimierten Mehrheit lassen sich vielfach nur gegen militanten Widerstand durchsetzen – ich erwähne hier nur die Auseinandersetzungen um den Bau der Wiederaufbereitungsanlage in Wackersdorf oder um die Frankfurter „Startbahn West“, die sogar Todesopfer forderte. Als Grund für den Widerstand nennt Würtenberger, daß die legitimierende Kraft der Mechanismen repräsentativer Demokratie an Konsensfähigkeit verliere und wichtige Programme konkreter Politik nicht mehr die Akzeptanz politisch aktiver Gruppierungen finden. Zudem nehme die rechtsstaatliche Bindung an das Gesetz in Staat und Gesellschaft in bedrohlicher Weise ab. Ein zunehmender Mangel an Gesetzesakzeptanz habe einen selektiven Gesetzesgehorsam zur Folge.

Als Justizminister verfolge ich derartige Entwicklungen mit großer Sorge. Dies gilt auch für die Bestrebungen einiger Landesregierungen, bestimmte Delikte aus dem Bereich strafbaren Unrechts herauszunehmen. Wenn einerseits ein Werteverfall gerade bei der jungen Generation beklagt wird, der zu zunehmender Gewaltbereitschaft und mangelnder Achtung vor den Mitmenschen führt, so sollten wir uns davor hüten, im Kernbereich des Strafrechts, der die grundlegenden Rechtsgüter schützt, eine Aufwei-

chung zuzulassen. Denn das Strafrecht ist ein effektives Instrument der sozialen Ächtung gravierender Rechtsbrüche und der Prävention gefährlichen und sozialschädlichen Verhaltens. Leider ist hierüber der so wichtige Konsens verlorengegangen. Es stellt sich doch die Frage, wie die Bundesratsinitiativen einzelner Länder auf die Bevölkerung, vor allem aber auf junge Menschen wirken, wenn die Straffreistellung von Ladendiebstählen und der Beförderungserschleichung, die Aufhebung der Straftaten des Fahrens ohne Fahrerlaubnis und ohne Haftpflichtversicherung und vor allem die Straflosigkeit von Erwerb und Besitz weicher und harter Drogen gefordert wird. Wenn einzelne Länder dies in Bundesratsinitiativen aufgreifen, so wirkt sich dies nach meiner Überzeugung verheerend auf das Rechts- und Wertebewußtsein aus. Als Justizminister werde ich mich weiterhin mit aller Entschiedenheit dafür einsetzen, daß es im Interesse des Rechtsfriedens nicht zu einer Entkriminalisierung in diesen wichtigen Bereichen kommen wird.

Der vielfach beklagte Verlust an Rechtsempfinden, der trotz einer hohen Zustimmung zum Grundgesetz, erfolgt, hängt sicherlich auch mit der enormen Flut von Rechtsvorschriften zusammen, die von den Gesetzgebungsorganen des Bundes und der Länder erlassen werden. Hinzu kommen die Rechtsvorschriften der kommunalen Gebietskörperschaften und vor allem eine Flut von bürokratischen Regelungen aus Brüssel. Die Folge ist, daß das Recht unüberschaubar wird und es daher auch für den einzelnen schwierig wird, sich hiermit zu identifizieren.

Der Bürger überprüft das vom Gesetzgeber als Repräsentant des Volkes geschaffene Recht am Maßstab seiner eigenen Vernunft und seiner eigenen Wertvorstellungen. Somit wird der einzelne das Recht nur dann akzeptieren und, was für die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung noch wichtiger ist, die vorhandenen Normen nur dann befolgen, wenn er in dem Gesetz die Intentionen des Gesetzgebers erkennen kann und diese als sinnvoll, gerecht und verständlich akzeptiert. Daher ist der Gesetzgeber besonders gehalten, die Idee einer einheitlichen Rechtsordnung zu verwirklichen, die vor allem frei von Wert- und Wertungswidersprüchen sein sollte.

Auch wenn in einer Demokratie der Rechtsgehorsam zu den Grundpflichten gehört, so kann es sich ein demokratischer Rechtsstaat auf Dauer nicht leisten, daß Staat und Bürger die Beachtung der Legalität in großem Umfang mit Zwangsmaßnahmen durchsetzen müssen. Karl Larenz sagte hierzu:

„Eine Ordnung, die nur durch Zwang und nicht vorwiegend durch ihre freiwillige Befolgung seitens der meisten aufrecht erhalten würde, wäre kaum besser als Hobbes' Naturzustand. Gegenseitiges Mißtrauen, Furcht vor denen, die über ein Stück Zwangsgewalt verfügen, und der ständige Versuch, sie zu überlisten, würden die Folge sein.“

Doch wie steht es nun mit dieser Forderung in der Wirklichkeit? Wir entfernen uns immer mehr von dem selbstverständlichen Anspruch an eine rechtsstaatliche Ordnung, daß die Bürgerinnen und Bürger das Recht kennen und verstehen müssen, wenn sie es befolgen sollen. In dem Bestreben, jede denkbare Fallgestaltung angemessen und gerecht zu regeln, werden neue Gesetze und Verordnungen immer umfangreicher. Auch

wenn die Lebensverhältnisse immer komplexer werden und dadurch auch ihre Fassung in Rechtsnormen schwieriger wird, stellt sich vielfach die Frage, ob der Gesetzgeber wirklich jedes Detailproblem regeln muß.

Denn die entscheidende Frage in diesem Zusammenhang ist, ob der Gerechtigkeit als Idealziel staatlichen und gesetzgeberischen Handelns dadurch wirklich gedient wird, oder ob nicht in vielen Bereichen staatlichen Handelns ein übersteigerter Regelungperfektionismus Platz gegriffen hat. Daher ist eine Überprüfung vieler Vorschriften auf ihre Erforderlichkeit notwendig, ohne daß es dadurch zum Abbau rechtsstaatlicher Garantien kommt. Lassen Sie mich dies anhand zweier kurzer Beispiele erläutern.

Das geltende Gerichtskostenrecht ist mit einer Vielzahl von Gebührentatbeständen so kompliziert, daß der Arbeitsaufwand der Rechtspfleger und der Beamten des mittleren Dienstes in keinem Verhältnis zur Höhe der berechneten Kosten steht. Durch aufwendige Kostenberechnungen wird wertvolle Arbeitskraft gebunden, die zur Bewältigung der eigentlichen Aufgaben der Rechtspflege benötigt wird. Auf Initiative Bayerns wurde daher eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die ein einfacheres und daher auch für den einzelnen transparenteres Gebührensystem entwickelt, das noch in dieser Legislaturperiode in Kraft treten soll.

Im Baurecht wird derzeit ein Gesetzesvorhaben diskutiert, das nach seinem Inkrafttreten ebenfalls eine deutliche Vereinfachung des Verfahrens zur Folge haben wird. Kernstück der Novelle ist ein dreistufiges Regelungsmodell, das die behördliche Vorkontrolle im Baugenehmigungsverfahren mehr und mehr zurücknimmt, bis im Endergebnis die herkömmliche Baugenehmigung für bestimmte Standardbauvorhaben abgelöst sein wird. Der Grundgedanke dieses Gesetzgebungsvorhabens besteht darin, daß sich der Staat auch im Baugenehmigungsverfahren nicht um alles selbst kümmern muß. Wenn in diesem Bereich Eigenverantwortung und Privatinitiative in den Vordergrund treten, so trägt dies, wie ich hoffe, auch zu einer stärkeren Akzeptanz der Rechtsordnung bei.

Ich sprach bereits von der Bedeutung der Parteien und Verbände in der repräsentativen Demokratie. Sie können ihre Aufgaben indes nur wahrnehmen, wenn sie von einem Grundkonsens in der Bevölkerung getragen werden. Dies ergibt sich besonders aus der Stellung der Parteien und des einzelnen, wie dies vom Grundgesetz vorgesehen ist. Das Grundgesetz hat sich für einen freien und offenen Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes entschieden. Die in der öffentlichen Meinung zum Ausdruck kommenden Zielvorstellungen, politischen Ansichten und Stellungnahmen, sind als „Vormformung der politischen Willensbildung des Volkes“ frei, offen und unreglementiert zu vollziehen. Hierbei kommt es zu einer Beeinflussung der Entscheidungen der Staatsorgane durch die öffentliche Meinung. In der pluralistischen Gesellschaft versuchen Gruppen, Verbände und gesellschaftliche Gebilde verschiedener Art auf die Maßnahmen der Regierungen und Parlamente einzuwirken. Von entscheidender Bedeutung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in diesem Zusammenhang, daß sich in einer Demokratie die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk vollzieht.

In diesem Prozeß sind die politischen Parteien dazu berufen, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinzuwirken. Dies geschieht in erster Linie durch die Beteiligung an den Wahlen, die ohne die Parteien nicht denkbar wären. Zudem sind sie Zwischenglieder zwischen dem einzelnen und dem Staat, Instrumente, durch die der Bürgerwille zwischen den Wahlen verwirklicht werden kann. Die die jeweilige Regierung stützenden Parteien stellen die Verbindung zwischen Volk und politischer Führung her, während die Parteien der politischen Minderheit die politische Opposition bilden und wirksam machen.

Jedoch mußten wir in letzter Zeit eine schwindende Akzeptanz der Parteien und der in ihnen tätigen Politikerinnen und Politiker feststellen. Das Schlagwort von der Staats- und Politikverdrossenheit macht die Runde und soll vor allem die Parteien treffen. Diese Politikverdrossenheit zeigt sich zum Beispiel an einer sinkenden Wahlbeteiligung, die als Barometer für die Akzeptanz des Staates und seiner Organe taugt. Zudem ist das Potential der Protestwähler gestiegen. Dieses Phänomen ist allerdings nicht auf Deutschland beschränkt. Vielmehr haben auch in anderen europäischen Ländern populistische und radikale Strömungen starken Zulauf – denken Sie nur an Frankreich oder die Ergebnisse der wenige Wochen zurückliegenden Kommunalwahlen in Italien.

Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Sicherlich tragen Diskussionen über die Höhe der Diäten und Ministergehälter in einer Zeit, wo gespart werden muß, über Parteifinanzierung und Parteispenden zu einer Abwendung des einzelnen vom Staat bei. Die endlosen Auseinandersetzungen bei der Lösung von Sachproblemen sind hier ebenso zu nennen. Auch können viele die komplizierten Entscheidungsabläufe in einer Demokratie nicht verstehen. Doch gerade hier muß eines bedacht werden: Einfache Lösungen in komplizierten Fragen sind keine Lösungen. Die „schrecklichen Vereinfacher“ in der Politik gaukeln Lösungen mit Hilfe von Schlagworten vor, die zu einer dauerhaften Problemlösung nichts beitragen.

Andererseits ist vielfach zu beobachten, daß die Bürgerinnen und Bürger teilweise überzogene Erwartungen und irrealen Einstellungen zu dem haben, was die Politikerinnen und Politiker überhaupt leisten können. Giovanni di Lorenzo hat diese Haltung treffend in einem Leitartikel in der Süddeutschen Zeitung wie folgt beschrieben:

„Die Symptome sogenannter Politikverdrossenheit offenbaren indes keineswegs nur die unbestreitbaren Fehler, die Unzulänglichkeiten und das Mittelmaß der herrschenden Politiker. Genauso deutlich wird dabei die fatale Neigung in der Bevölkerung, sich nicht selbst als Teil des demokratischen Systems zu begreifen, sondern als Kunden eines Dienstleistungsunternehmens, das ausschließlich dazu da ist, den Bürger zu versorgen und zu bereichern. Treten jedoch ernsthafte Probleme auf, dann schießt dieser unmündige und wehleidige Konsument der Demokratie nach einem neuen politischen Warenhaus. So reagieren keine Demokraten, so gebärden sich unmündige Bürger.“

Zudem läßt sich vielfach eine äußerst ambivalente Haltung zu den Politikern und den Parteien feststellen. Einerseits werden sie „in Bausch und Bogen“ verdammt. Doch

andererseits vernimmt man sehr schnell den Ruf nach dem Gesetzgeber, wenn es gilt, ein echtes oder vermeintliches Unrecht zu korrigieren.

Die Politikerinnen und Politiker müssen sich der Kritik stellen und den berechtigten Kern aufnehmen. Für besonders wichtig halte ich es hierbei, daß die die Bevölkerung besonders beunruhigenden Probleme gelöst werden. Der – wenn auch erst nach einer quälend langen Debatte zustandegekommene – Asylkompromiß ist ein Beispiel hierfür. Daher hoffe ich sehr, daß es auch im Bereich der inneren Sicherheit zu einer Regelung der anstehenden Probleme kommen wird. Der Einsatz technischer und optischer Mittel in Wohnungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist hier besonders wichtig. Jedoch zeigt gerade dieser Bereich auch, wie komplex die anstehenden Fragen sind. Das vom Grundgesetz vorgeschriebene demokratische Verfahren bietet jedoch genügend Ansätze, um hier zu dem notwendigen parteiübergreifenden Konsens zu gelangen. Auch dies muß der Bevölkerung klargemacht werden. Lassen Sie mich nochmals Giovanni di Lorenzo zitieren, der vor wenigen Wochen schrieb:

„Dem Wähler ist zu vermitteln, daß eine Demokratie kein Supermarkt ist: Er ist darin nicht bloß Konsument, sondern auch Produzent, also Verursacher. Aus diesem Grunde ist es besonders wichtig, das Bewußtsein der Bevölkerung für die Grenzen staatlicher Leistungsfähigkeit zu stärken. Nicht alles, was vielleicht wünschenswert wäre, kann und muß der Staat erfüllen. In manchen Bereichen ist private Initiative und Vorsorge gefordert.“

In dem Bereich, in dem es um die Darstellung der Parteien und die Übermittlung von Werten geht, spielen die Medien eine gewichtige Rolle. Dementsprechend geht das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung davon aus, daß die Meinungs- und Pressefreiheit schlechthin konstitutiv für die freiheitlich-demokratische Grundordnung seien. Die Aufgabe der freien Presse schließt es selbstverständlich ein, Kritik zu üben, wenn Mißstände im einzelnen auftreten. Hier trifft die Presse eine große Verantwortung für den Erhalt der Grundwerte unseres Gemeinwesens. Es darf einerseits kein Informationsvakuum entstehen; andererseits dürfen Informationen nicht verkürzt, vernebelt oder zugeschüttet werden. Die Öffentlichkeit hat einen Anspruch darauf zu erfahren, wie ihre Repräsentanten in den für den Staat wichtigen Bereichen handeln. Dementsprechend ist die Presse eine bedeutende Macht in einer pluralistischen Gesellschaft; vielfach wird von der „Vierten Gewalt“ im Staate gesprochen.

Für den Erhalt der Demokratie ist es indes von entscheidender Bedeutung, daß sich die Presse nicht nur auf Kritik beschränkt. So notwendig diese ist, eine ausschließlich destruktive Darstellung nützt keinem. Denn der Staat ist gerade im kommunalen Bereich, der die Wurzeln staatlichen Handelns beinhaltet, auf das ehrenamtliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger in den Stadt- und Gemeinderäten angewiesen. Wenn Politikerinnen und Politiker nur Negativkritik erfahren und teilweise sogar böartigen Angriffen ausgesetzt werden, so werden sich vor allem im ehrenamtlichen Bereich, aber auch bei Wahlen zu einem Landesparlament oder zum Bundestag viele Kandidaten fragen, ob unter derartigen Bedingungen eine Kandidatur sinnvoll ist.

Daher halte ich es für eine der zentralen Aufgaben der Presse, auch zu dem so

wichtigen Konsens über die Grundwerte des Zusammenlebens in unserer Gesellschaft beizutragen. Denn dies ermöglicht es jedem einzelnen, sich mit der freiheitlichsten Staatsordnung, die es je auf deutschem Boden gab, zu identifizieren. Denn unser Staat ist nicht der Staat einer Partei, wie dies während des Nationalsozialismus oder der SED-Herrschaft der Fall war, sondern Gemeingut aller demokratischen Kräfte. Es wäre fatal, wenn wir uns der Vorzüge der Demokratie erst dann wieder bewußt würden, wenn extremistische, demokratiefeindliche Gruppierungen das Sagen hätten.

Ich sprach von der mangelnden Akzeptanz der politischen Parteien. Doch ist dieses Phänomen nicht auf diese begrenzt. Immer wieder ist in den Medien von einer schwindenden Mitgliederzahl zum Beispiel bei den Gewerkschaften die Rede. Dasselbe gilt für die beiden großen christlichen Konfessionen, die über eine Welle von Kirchaustritten klagen. Erst jüngst konnte man in der Presse lesen, daß im Jahr 1991 fast 321 000 Personen aus der Evangelischen Kirche Deutschlands ausgetreten sind. Dasselbe Phänomen ist auch in der Katholischen Kirche zu beobachten, der im Jahr 1992 fast 200 000 Menschen den Rücken kehrten. Dies zeigt deutlich, wie sehr traditionelle Bindungen an Institutionen im Schwinden begriffen sind. Dabei kommt gerade auch den Kirchen eine wichtige Funktion bei der Vermittlung von Werten in der Gesellschaft zu, die für das friedliche Zusammenleben und damit den inneren Frieden unerläßlich sind: Nächstenliebe, Toleranz, Solidarität – all diese Werte können von den Kirchen vermittelt werden.

Doch wird man nicht umhin können festzustellen, daß die Bindung und die Akzeptanz gemeinschaftsbezogener Werte nachläßt. Demzufolge wird es für den Gesetzgeber ebenfalls immer schwieriger, auf einem Wertekonsens aufzubauen, der von der breiten Mehrheit akzeptiert wird. Die Diskussion um die Neuregelung des § 218 StGB ist ein bedrückendes Beispiel – nicht einmal in dem Bereich, wo es um das Recht auf Leben geht, läßt sich auf die wertbildende Kraft des Rechts bauen. Die Bayerische Staatsregierung erntete vielfältige Kritik anläßlich des Normenkontrollverfahrens, das auf eine Verbesserung des Lebensschutzes für das ungeborene Kind abzielte. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat indes die bayerische Haltung in weiten Bereichen bestätigt.

Der Gesetzgeber alleine kann den Wertekonsens, auf den eine pluralistische Gesellschaft angewiesen ist, somit nicht erzwingen. Aber der Gesetzgeber kann verbessern, konsensbildend und konsenswerbend wirken und damit möglicherweise auch den Grundwerten zum Durchbruch verhelfen. Hierbei muß er versuchen, bei seinen Entscheidungen Wertgegensätze und Wertkonkurrenzen zu einem gerechten Ausgleich zu bringen und dabei auf Widerspruchsfreiheit zu achten.

Die Demokratie lebt von der Überzeugungskraft ihrer Grundvorstellungen, die nicht wie in der Diktatur mit dem Bajonett durchgesetzt werden dürfen. Vielmehr muß jeder einzelne von der Richtigkeit des demokratischen Systems überzeugt werden. Nur dann, wenn ein Grundkonsens über die wesentlichen Strukturen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung besteht, kann sich die pluralistische Gesellschaft zum Wohle aller entfalten.