

Zur Wirklichkeit unseres Rechtsstaates

Willi Geiger

In jedem Rechtsstaat gibt es ein Stück Verfassungswirklichkeit, das normalerweise im Dunkel bleibt, das aber verdient, einmal angeleuchtet und kritisch betrachtet zu werden. Es geht dabei um den Grenzbereich des Fragwürdigen. Seine Darstellung verdient, für sich allein genommen, die Charakterisierung „einseitig“. Sie will aber verstanden werden auf dem Hintergrund und im Zusammenhang mit einer grundsätzlich positiven Anerkennung unserer rechtsstaatlichen, freiheitlichen Verhältnisse, die hier unausgesprochen vorausgesetzt werden, zumal sie in der allgemeinen Diskussion, insbesondere von den verantwortlichen Leuten im Staat, immer wieder dargestellt und gewürdigt werden.

Es geht, um es konkreter zu sagen, um gewisse Fragwürdigkeiten im Verhältnis Bürger und Obrigkeit. Es geht um den Versuch, das allgemein konstatierte, von vielen dunkel empfundene Unbehagen über unsere gegenwärtige Situation im öffentlichen Leben ein wenig faßbarer zu machen und aufzuhellen. Müßte es juristisch formuliert werden, dann könnte das Thema lauten: „Kritische Bemerkungen zur Effektivität unseres Rechtsstaates“, – ein Kapitel, das in der juristischen Literatur über den Rechtsstaat gewöhnlich fehlt; selbst in einem so stattlichen zweibändigen Werk, wie dem eben erschienenen „Staatsbürger und Staatsgewalt“¹ sucht man es vergeblich.

I.

Den Staat versteht und empfindet der Bürger bei uns nicht selten als das „große Gegenüber“ mit überwältigender Zwangsgewalt, das ihn seinen Gesetzen unterwirft, das ihn seiner Verwaltung ausliefert, das ihm Lasten, Pflichten, Opfer abverlangt. Diese allgemeine Einstellung Bürger gegen Staat ist falsch. Der Bürger ist als animal sociale auf die Gemeinschaft angewiesen. Wo menschliches Zusammenleben ist, ist notwendigerweise Gemeinschaft, auch heute! Die moderne Gesellschaft, die zu Recht als pluralistische Gesellschaft charakterisiert wird, darf nicht als Auflösung der Gemeinschaft mißverstanden werden; sie ist vielmehr die lebendige Vielfalt innerhalb der umfassenden Gemeinschaft des Volkes, der der einzelne, die Gruppen, die Verbände und die Stände als Glieder und Gliederungen angehören. Der Staat ist die rechtliche Form und Ordnung dieser Gemeinschaft, das

¹ *Staatsbürger und Staatsgewalt*. Jubiläumsschrift zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit, hrsg. von H. R. KÜLZ und R. NAUMANN. 2 Bde. Karlsruhe: C. F. Müller 1963.

rechtlich verfaßte Volk. Der Staat Bundesrepublik Deutschland mit seinen Ländern ist unser Staat in dem Sinn, daß wir, daß alle seine Bürger an ihm als Glieder des Volkes teilhaben, daß er durch uns in Gemeinschaft mit allen Bürgern existiert. Insofern sind wir der Staat, insofern ist das Schicksal des Staates unser Schicksal, und insofern haben wir, soweit wir daran etwas auszusetzen haben, den Staat, den wir verdienen. Aus diesem Grundtatbestand folgt: Es gibt keine Rechtfertigung für eine Distanzierung des einzelnen von seinem Staat und erst recht keine Rechtfertigung für eine Ablehnung, eine Bekämpfung oder einen Verrat dieses Staates. Die rechte Haltung des Bürgers zu seinem Staat gründet auf der freiwilligen inneren Bejahung des Staates, auf der Gesinnung der Solidarität mit diesem Staat, auf der Verantwortung für diesen Staat und, zumal in der Demokratie, auf dem persönlichen Engagement für diesen Staat. Davon dürfen wir uns durch keine Enttäuschung, durch keinen Skandal, durch kein Unrecht, durch keine Verdrossenheit abbringen oder abdrängen lassen.

Der in seinem Wesen nicht wegdiskutierbare, einfach anzuerkennende und unverbrüchlich festzuhaltende Staat hat je und je eine konkrete Ordnung. Die Bundesrepublik Deutschland ist beispielsweise unverwechselbar ein sozialer Rechtsstaat mit einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Es hieße ihn aufgeben, nein, dieser konkrete Staat gäbe sich selbst auf, wenn dem Bürger das Recht zustünde oder wenn sich der Bürger die Freiheit nähme, sich von dieser freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu lösen oder sie zu bekämpfen. Für alle gilt deshalb das Gebot, sich auf den Boden dieser gemeinsamen Grundordnung zu stellen und sie zu verteidigen. Es gibt im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat keinen Ort, von dem aus der Bürger oder eine Gruppe legitimerweise die verfassungsmäßige Ordnung in Frage stellen oder ablehnen dürfte.

Eine ganz andere Sache ist es, auf dem Boden dieser gemeinsamen Verfassungsordnung für eine Verbesserung der sozialen Ordnung, für eine Disziplinierung der Wirtschaftsordnung, für größere kulturelle Anstrengungen, für die Verwirklichung konkreter politischer Programme und für einen sauberen politischen Stil einzutreten und leidenschaftlich zu kämpfen. Und wenn es zur Wirklichkeit des politischen Lebens in unserer modernen Gesellschaft gehört, daß keine allgemeine Übereinstimmung darüber besteht, in welcher Richtung, mit welchen Mitteln, auf welchen Wegen und in welcher Weise die öffentlichen Verhältnisse in dieser oder jener Frage gebessert werden sollten und könnten, so ist es unausweichlich notwendig, ja selbstverständlich, daß es darüber in einer freiheitlichen Demokratie ununterbrochen zu Auseinandersetzungen kommt, in denen alle, jeder einzelne, jede Gruppe, insbesondere auch alle Minderheiten, in gleicher Weise ihre Auffassungen, ihre Gründe, ihr Urteil, ihre Kritik vortragen dürfen, mit dem ganzen Nachdruck, dessen sie fähig sind, und mit der sachlichen Schärfe, die ihnen nützlich erscheint. Äußerungen über öffentliche Dinge dürfen und können, soweit sie vom Boden der Verfassung aus vorgetragen werden, im freiheitlich-demokrati-

schen Rechtsstaat weder unterbunden, noch wegen ihres unbequemen, der Obrigkeit gefährlich dünkenden, politisch abträglichen Inhaltes amtlich verfolgt werden. Daher ist der Ruf nach staatlicher Intervention im öffentlichen Kampf der Meinungen und bei der Bildung der öffentlichen Meinung fehl am Platz. Gegen Meinungen, Forderungen, Programme, die die Mehrheit oder eine Minderheit, eine Gruppe oder auch wenige einzelne für verderblich, gefährlich, falsch halten, müssen sie selbst zu Felde ziehen, indem sie die nach ihrer Überzeugung besseren Argumente und richtigeren Forderungen darlegen, also Meinung gegen Meinung stellen. Die Misere in unserem Lande ist, daß das zu wenig geschieht, daß zu wenige erkennen, daß es in der Demokratie eine Pflicht jedes Bürgers ist, Partei zu nehmen, eine Meinung zu haben und sie zu äußern, und daß noch weniger Bürger bereit sind, die Last auf sich zu nehmen, öffentlich gegen lauthals vorgebrachte Meinungen und Urteile zu opponieren, die sie für falsch und unsachlich halten. Gegen „Panorama“ und „Spiegel“, gegen William Schlamm oder Sebastian Haffner, gegen die Szczesny, Graß, Böll, Amery kann man in der freiheitlichen Demokratie nicht die Staatsgewalt zu Hilfe rufen; man muß ganz einfach den „Ansichten eines Clowns“ ebenso öffentlich und nachdrücklich die Überzeugung des vernünftigen Christenmenschen, des engagierten Demokraten, des Bürgers, der weiß, daß in diesem Staat unschätzbare Werte zu verteidigen sind, entgegensetzen.

Die geistige, rechtliche und politische Wirklichkeit des Staates wird für uns anschaulicher und konkreter in der Apparatur, mittels derer die Staatsmacht eingesetzt und der Staatswille durchgesetzt wird. Das Bedürfnis nach Anschaulichkeit verleitet nun gar zu leicht dazu, diesen Staatsapparat mit dem Staat in eins zu setzen, Staatsapparat mit Staat zu identifizieren. Das ist aber genausowenig und genausoviel richtig, wie wenn einer behauptet, das Geschäftslokal einer GmbH sei die Handelsgesellschaft.

Nichts gegen die Bedeutung und Funktion der verschiedenen Institutionen, auf die im gewaltenteilten Rechtsstaat die Staatsgewalt zur Ausübung verteilt ist, um die Macht möglichst dauerhaft zu begrenzen und unter Kontrolle zu halten; und nichts gegen die Bedeutung und Funktion der Ämter und Behörden im Staat, in denen die Aufgaben des Staates wahrgenommen werden. Was immer Institutionen, Behörden und Ämter innerhalb ihrer Zuständigkeit tun, wird dem Staat zugerechnet. Durch sie handelt der Staat, durch sie gebietet und verbietet, gewährt und verteilt, sorgt und hilft der Staat. Wegen ihres Wertes für die Gemeinschaft, wegen ihrer Funktion, wegen ihrer Unentbehrlichkeit im Dienst des Staates, der durch sie erst handlungsfähig wird, verdienen sie die Achtung, die Loyalität und Unterstützung des Bürgers.

Sie sind aber nicht der Sockel, die Kanzel, das Podest, von dem herab der Bürger belehrt, zurechtgewiesen, getadelt, auf Wohlverhalten dressiert oder zum Apportieren abgerichtet werden dürfte. Institutionen im Rechtsstaat besitzen allein kraft ihrer Existenz und Funktion weder Vorrechte noch moralische Überlegenheit

noch Anspruch auf widerspruchslose Unterwerfung. Im Rechtsstaat gilt für das Verhältnis der Institutionen zum Bürger, daß sich das Maß der Bindung der Bürger durch sie nicht nach einer allgemeinen Überlegenheit, sondern nach dem Recht bemißt. Nichts vergiftet deshalb das öffentliche Leben mehr als der Übermut der Ämter, jenes herausfordernde Pochen darauf, daß der freie Bürger vor Amt und Institution in die Knie oder in Hab-Acht-Stellung gehe. Amt und Institution sind in der freiheitlichen Demokratie darauf angewiesen, daß ihnen der freie Bürger die ihnen zukommende Achtung und Loyalität freiwillig entgegenbringt. Und das Maß dieser Achtung und Loyalität, das Amt und Institution zwar erwarten, aber nicht fordern dürfen, ist keineswegs ein für allemal gleich.

Denn nun bedarf es einer weiteren Unterscheidung: Ämter und Institutionen sind nicht der Staat. Aber auch zwischen dem Minister und dem Inhaber dieses Amtes, zwischen dem Landrat oder Oberbürgermeister und den Inhabern dieser Ämter muß unterschieden werden. Das heißt, in den Ämtern und Institutionen handeln immer Menschen, Bedienstete, Beamte, Amtsträger. Sie sind erst recht nicht der Staat. Was immer sie in amtlicher Eigenschaft tun, wird als Handeln oder Unterlassen des Staatsorgans dem Staat zugerechnet; was immer sie tun, ist Ausübung eines Stückes von Staatsgewalt; gewiß! Das heißt aber nicht, daß sie die Herren des Staates oder auch nur die Herren im Staate sind. Sie sind die Diener des Staates. Und ihr Verhalten hat Anspruch auf Achtung nur, soweit es dem Recht entspricht. Bestehen darüber zwischen Bürger und Beamten oder Amtsträgern Meinungsverschiedenheiten, dann entscheidet das Recht. Vor ihm stehen beide auf gleichem Fuß, und dem muß auch der Verkehrston, die Art und Weise der Begegnung, das Klima im öffentlichen Leben entsprechen. Anders ausgedrückt: Der alte Satz: „Der König kann nicht Unrecht tun“, ins Moderne übersetzt: Die Inhaber von Staatsgewalt können nicht Unrecht tun, gilt im freiheitlichen Rechtsstaat nicht mehr. Es gibt den „Untertan“ nicht mehr. Das obrigkeitsstaatliche Denken in den Köpfen mancher Amtsträger ist ein Anachronismus! Gehorsam schuldet der Bürger im Rechtsstaat nur im Rahmen der Gesetze.

II.

Auf solche Feststellungen pflegt die abwehrende Antwort zu folgen: Wozu denn dies alles? Das bestreitet doch niemand! Deshalb sollen ein paar konkrete Andeutungen zur Lage des Bürgers gegenüber der Obrigkeit, verstanden als den Inhabern staatlicher Gewalt, gemacht werden – ohne erschöpfende Darstellung der Situation; einige charakteristische Hinweise mögen genügen.

Die Bürger und die Inhaber staatlicher Gewalt befinden sich offenbar in einer sehr verschiedenen Ausgangslage: Sie, die Bürger, wissen, was das Werden, die Entwicklung, die Gestaltung der öffentlichen Dinge anlangt, weniger als die innerhalb der Staatsverwaltung und Regierung tätigen Amtsträger und Bediensteten.

Zwischen Bürger und Obrigkeit verläuft eine unsichtbare Wand. Der Beamte am Schalter macht dieses Bild der Scheidung zwischen außen und innen sehr schön sichtbar. Eigentlich bemerkenswert ist diese Feststellung nur bei einer Demokratie. Im absoluten Staat, in der konstitutionellen Monarchie, im totalitären Staat, unter einem totalitären Regime gehört die Trennung und Abschirmung des Regierungs- und Verwaltungsinternums, des Internums der Obrigkeit von der Bevölkerung, vom Staatsvolk, von den Rechtsgenossen, von den Untertanen zu den Selbstverständlichkeiten staatlicher Ordnung. Für die freiheitliche Demokratie scheint das weniger selbstverständlich zu sein. Wenn Demokratie wirklich einen Bezug zu der Vorstellung einer Regierung des Volkes durch das Volk für das Volk hat, so gehen in ihr jeden Bürger alle öffentlichen Dinge unmittelbar an. Das heißt aber dann, daß den Bürger nicht nur die Ergebnisse der Politik, die Ergebnisse der Regierung und Verwaltung interessieren, sondern auch der Prozeß zu diesen Ergebnissen hin, das Werden und Gestalten dieser Ergebnisse im Schoß der Regierung und der Verwaltung. Wenn Demokratie das Engagement, die Mitarbeit und Mitverantwortung aller freien Bürger voraussetzt, dann ist ihr gemäß, daß der Bürger hinreichend informiert wird und Einblick erhält in die Interna der Obrigkeit, soweit sie ihn betreffen, soweit sie für seine politische Entscheidung oder für seine Haltung in öffentlichen Dingen und gegenüber den Behörden und Organen des Staates bedeutsam sind. In den Büros und Amtsstuben, insbesondere in den Zentralstellen unserer Bürokratie wird wohl noch nicht recht empfunden, was in diesem Punkt freiheitliche Demokratie an Veränderung althergebrachter Gewohnheiten fordert; jedenfalls spürt man zu wenig davon, daß die Behörden versuchen, durch Offenlegung ihrer Erwägungen, ihrer Schwierigkeiten, ihrer Motive und ihrer Mängel das Vertrauen der Bürger zu gewinnen. Gewiß gibt es Dinge, die ihrer Natur nach vertraulich oder geheim bleiben müssen; daran will kein vernünftiger Mensch etwas ändern. Aber es gibt doch auch eine Menge Dinge, über die die Ämter nichts verlauten lassen wollen, weil ihnen die öffentliche Erörterung unbequem ist, weil sie Widerstände, Schwierigkeiten, Angriffe, Komplikationen fürchten oder sich eine größere Freiheit, einen weiteren Spielraum für ihr Ermessen erhalten wollen. In diesem Bereich ist es mehr als eine nur offene Frage, ob nicht in der Demokratie auch der Anspruch des Bürgers legitim ist, von den Interna der Verwaltung und Regierung soviel zu erfahren, daß er sinnvoll und wirksam darauf Einfluß nehmen oder wenigstens darauf reagieren kann. Es soll hier nicht dargetan werden, wie anders sich andere Demokratien, die Vereinigten Staaten, England, Schweden, um die Öffnung des Schleiers bemühen, hinter dem sich die Verwaltung und Regierung abspielt.

Es sei nur auf zwei aktuelle Beispiele hingewiesen, an denen sich der gerügte Mangel zeigen läßt: Die heimliche Brief- und Telefonkontrolle. Daß sie stattgefunden hat, steht heute nach vielem Wenn und Aber fest. Über den Umfang, über die Methode, über das Schicksal des dabei angefallenen Materials, das offen-

sichtlich für Belustigungen einiger Hilfskräfte gelegentlich ergiebiger war als für die Zwecke, denen es dienstbar gemacht werden sollte, hofft man nach wie vor mit Stillschweigen hinweggehen zu können, indem man die Öffentlichkeit geschickt auf andere Affären ablenkt. Es fehlt bisher das offene Wort der verantwortlichen Stellen, auf das der Bürger einen Anspruch hat und das geeignet ist, das Vertrauen wieder herzustellen. Das andere Beispiel: Die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts steht mit gutem Grund unter dem Gesetz der Vertraulichkeit. Ebenso klar ist, daß diese Vertraulichkeit nicht statuiert worden ist, damit in ihrem Schutz über einen Kandidaten oder Verfassungsrichter notorisch unwahre Tatsachen behauptet werden können, die geeignet sind, ihn zu diffamieren. Es ist doch sehr die Frage, ob solcher Mißbrauch unter den Schutz der Vertraulichkeit fällt. Aber gleichgültig wie immer man diese Frage entscheidet, – in der Öffentlichkeit ist verbreitet worden, daß bei der letzten Wahl von Richtern des Bundesverfassungsgerichts über meinen Kollegen Drath verleumderische Behauptungen aufgestellt worden sind. Diese Behauptungen sind samt und sonders unwahr. Bisher hat sich keiner der Verantwortlichen des Wahlgremiums veranlaßt gesehen, eine Erklärung abzugeben, die den Kollegen rehabilitiert. So verschieden ist die Lage des außenstehenden Bürgers und die Lage derjenigen, die die Verwaltungs- und Regierungsinterna beherrschen.

Um eine zweite Eigentümlichkeit unseres allgemeinen Verhältnisses zwischen Bürger und Obrigkeit zu nennen:

Es ist eine schier unausrottbare Gewohnheit geworden, das Verhalten eines Bürgers und das Verhalten eines Trägers eines öffentlichen Amtes nach zweierlei Maß zu beurteilen: Seit je hat es gegeben und auch heute gibt es noch die gesellschaftliche Lüge: Zwei, die sich in der liebenswürdigsten Form begegnen, wissen genau, was sie voneinander zu halten haben. Es gibt Situationen im gesellschaftlichen Verkehr, in denen einer schlicht bestreitet, eine unverantwortliche Bemerkung gemacht zu haben, wohl wissend, daß der Kreis, dem gegenüber er bestreitet, den wahren Sachverhalt genau kennt. In Fällen dieser Art wird niemand getäuscht, niemand irregeführt. Das ist eine façon de parler, die der menschlichen Unvollkommenheit Rechnung trägt, über Spannungen hinweghilft, die Aufrechterhaltung notwendiger mitmenschlicher Kontakte erlaubt, den gesellschaftlichen Verkehr erleichtert oder gar erst erträglich macht. So weit, so gut. Erheblich ernster zu beurteilen und nicht mehr erträglich scheint es zu sein, wenn Männer mit öffentlicher Verantwortung oder Inhaber eines öffentlichen Amtes den Wähler, den Bürger, die Öffentlichkeit, die nicht Bescheid wissen, glauben mit der Unwahrheit oder Halbwahrheit bedienen zu dürfen, indem sie bei sich zwischen Wahrheit, lauterer Wahrheit und reiner Wahrheit unterscheiden oder indem sie einfach fordern, man müsse es dem Mann abnehmen, wenn er sage, er habe nicht gelogen. Die Idee der freiheitlichen Demokratie setzt voraus, daß in ihr mündige Bürger leben, die die Wahrheit vertragen, und nicht Kranke oder Unreife, denen man um ihres eigenen Besten

willen ein X für eine U vormachen müsse. Die Wahrheit sagen heißt freilich nicht zur Unzeit reden müssen; man mag also über manches schweigen dürfen. Aber dieses Hinters-Licht-Führen, diese Ablenkungsmanöver, dieses Verbiegen der Wahrheit bei der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe muß, wenn es schon nicht ausgerottet werden kann, wenigstens im Bewußtsein der Bürger niedriger gehängt werden.

Aber das bei uns übliche zweierlei Maß hat noch eine dunklere Seite: Es gibt eine Sprachregelung der Behörden, die sich unkritisch selbst in der öffentlichen Meinung und in der Presse widerspiegelt. Der Bürger, der gegen das Recht verstößt, handelt rechtswidrig, und der Bürger, der eine strafbare Handlung begeht, ist ein Delinquent und in den gravierenden Fällen ein Verbrecher. Alle Welt findet es mit Recht in Ordnung, diese Dinge beim Namen zu nennen. Nun handeln auch Amtspersonen gelegentlich rechtswidrig; und bedauerlicherweise läßt sich, weil auch Angehörige des öffentlichen Dienstes nur Menschen sind, nicht vermeiden, daß auch in ihren Reihen einmal ein Delinquent ertappt wird. Statt der harten, aber zutreffenden Bezeichnung des Verhaltens als rechtswidrig, strafbar oder verbrecherisch stellen sich dann prompt die harmlos klingenden Umschreibungen ein, es sei eine Panne passiert, es handle sich um einen unliebsamen Mißgriff, um eine beklagenswerte Verkennung der Rechtslage, schlimmstenfalls, da habe einer über die Stränge geschlagen oder sich einer Situation nicht gewachsen gezeigt. Natürlich hat die Verwaltung, haben die Dienstvorgesetzten und die Regierung damit nicht das Geringste zu tun, da es ein bedauerlicher Einzelfall Huber sei, obgleich doch dieser Huber als Organ des Staates gehandelt hat! Es gibt auch Dinge, üble Dinge, die von Anfang an in einem bestimmten Sinn entschieden sind, weil sich niemand damit beschäftigen will. Die Auswirkungen einer Fehlhaltung, die nach zweierlei Maß mißt und die bis hin zu einer neuen Form von Klassenjustiz führen kann, sind hier nicht weiter zu verfolgen.

Um den Finger an eine andere Wunde zu legen: Wir dürfen uns mit Befriedigung, sogar mit einigem Stolz auf unsere rechtsstaatlichen Verhältnisse berufen. Unsere Verfassung hat alle Vorkehrungen und Garantien getroffen, um ein Höchstmaß an Rechtsstaatlichkeit für den Bürger zu sichern. Dieser Rechtsstaat funktioniert auch im allgemeinen. Der Bürger hat alle Chancen in diesem Staat, zu seinem Recht zu kommen, dem Kleinen und dem Mächtigen gegenüber, auch gegenüber dem Staat. Und dennoch, der Kundige kennt den schwachen Punkt unserer rechtsstaatlichen Verhältnisse: Die Schwäche des Bürgers, wenn er gegen eine Verwaltung steht, die sich in ihren Auseinandersetzungen mit ihm mit ihrem Prestige engagiert hat. In solchen Fällen wissen nicht wenige Bürger zu erzählen, wie sie um ihr Recht gebracht worden sind. Wo die Verwaltung in Auseinandersetzungen mit den Ansprüchen des Bürgers einmal ihr Prestige engagiert hat, reicht ihre Reaktionsweise von der stoischen Passivität über das beharrliche Decken der Verantwortlichen, über das Rechtfertigen ihres Verhaltens um jeden Preis, über das

Vorschützen formaler Einwände, über das verblüffend rasche und geschickte Verwickeln des Gegners in alle möglichen Verfahren bis hin zu dem unqualifizierbaren Versuch, den um sein Recht kämpfenden Bürger als Querulanten abzufertigen oder ihm ein unsachliches oder unsauberes Motiv zu unterstellen und ihn damit verdächtig zu machen. *Fiscus non erubescit*, diese alte Wahrheit gilt auch heute noch!

Ein weiterer Punkt ist für unsere Situation, soweit es um das Verhältnis Bürger und öffentliche Gewalt geht, charakteristisch: Es ist eine in den Amts- und Regierungsstellen nicht selten vertretene Auffassung, es gehöre zum guten Stil in der freien Demokratie, von Unrecht, Fehlern, Mängeln, Skandalen in Institutionen, Ämtern und Behörden kein Aufhebens zu machen, sie geräuschlos zu erledigen, sie so rasch als möglich zu vergessen und sich zu beruhigen. Das Gegenteil verbiete sich aus Rücksicht auf das Ansehen und die Autorität des Staates und aus Rücksicht auf die Erhaltung des Vertrauens der Bevölkerung in die Integrität der Staatsgewalt. Demgegenüber kann nicht entschieden genug betont werden: Alle, Bürger, Gruppen, Presse, die darauf beharren, einen Mißstand zu kritisieren und nicht eher zu ruhen, bis er beseitigt ist, erwerben sich damit ein Verdienst um den Staat! Denn die Autorität und Integrität der Staatsgewalt werden nicht erst durch die Bekämpfung eines Mißstandes, sie sind schon durch den bekämpften skandalösen Zustand geschädigt und aufs Spiel gesetzt. Und die Autorität und Integrität von Staat und Staatsgewalt können nicht durch Vertuschen und Übersehen der Mängel, sondern nur durch Ausräumung dieser Mängel und durch Distanzierung der Behörden von diesen Mängeln wieder hergestellt werden. Mit der eben kritisierten verkehrten Vorstellung geht übrigens Hand in Hand jene falsche Kollegialität und Solidarität, die in den Behörden den anständigen, ordentlichen, pflichttreuen Beamten an die Seite einiger schwarzer Schafe drängt und diesen erst das Gefühl des Schutzes und der Geborgenheit geben.

Wenn vorhin festgestellt wurde, der Bürger habe alle Chancen, in diesem Staat zu seinem Recht zu kommen, so blieb etwas unerwähnt, was zur Charakterisierung der uns hier interessierenden Verhältnisse nun noch anzumerken ist: Es ist oft unerhört schwierig für den Bürger, sein Recht gegen die öffentliche Hand zu erstreiten. Rechtsstaatliche Grundsätze, rechtsstaatliche Verfahren, eine rechtsstaatliche Organisation des Verwaltungs- und Gerichtsapparates mit seinen langwierigen Instanzenzügen haben wie alle Dinge ihre zwei Seiten. Sie sind notwendige Garantien der Freiheit und der Effektivität des Rechts. Die andere – unvermeidliche – Seite ist, daß der Bürger gegenüber dem diese Instrumente überlegen beherrschenden Staat regelmäßig erst nach Jahr und Tag, häufig erst nach vielen Jahren zum Ziel kommt. Das bedeutet für ihn einen enormen Aufwand nicht nur an Zeit und Geld, sondern auch an Nervenkraft, Ärger und Aufregung. Das weiß natürlich auch die öffentliche Hand und darauf sündigt sie gelegentlich. Für den Bürger stellt sich in vielen, in zu vielen Fällen die Frage, ob es sich lohnt, ob es für ihn wirtschaftlich und gesundheitlich vernünftig ist, gegen das Unrecht, insbesondere gegen

das nun einmal geschehene und nicht wiedergutzumachende Unrecht anzukämpfen. Und wo er sich dazu entschließt, liegt es nur allzu sehr in der menschlichen Natur, daß er, wenn die Auseinandersetzungen lange genug andauern, in seinen Bemühungen erlahmt und schließlich aufgibt und resigniert. Man darf sich also nicht wundern, wenn auch hierzulande das Gefühl weit verbreitet ist, daß der einzelne dem Staat gegenüber unterlegen ist, wann immer die Behörden nicht willens sind, ihm zu helfen oder ihm wohlwollend und loyal entgegenzutreten. Gewiß, das ist noch immer nicht die Regel, sondern die Ausnahme. Aber ein Fall unter hundert, in dem eine Behörde den Bürger um sein Recht gebracht hat, wiegt für das allgemeine Urteil (hier wie sonst) mehr als 99 vortrefflich behandelte und entschiedene Fälle. Ich bin ganz sicher, daß die üblichen Appelle an den Bürgersinn und zur Mitarbeit aller an den öffentlichen Dingen größere Resonanz fänden, wenn die Behörden in ihrer täglichen Arbeit jenes Unbehagen zu zerstreuen bemüht wären oder gar nicht erst aufkommen ließen.

Nicht minder bedenklich ist die andere Folge des angedeuteten Mangels. Sooft ein Bürger auf das Durchsetzen seines Rechts verzichtet, besteht die Gefahr, daß er sich auf andere Weise schadlos hält. Überforderungen mit Steuerleistungen beantwortet er mit Steuerunehrlichkeit, rechtswidrige Versagung von Erlaubnissen beantwortet er mit Umgehung, ungleiche Behandlung und Benachteiligung bei der Verteilung öffentlicher Leistungen (beispielsweise aus Mitteln des Bundesjugendplanes oder des Grünen Planes, im Lastenausgleich, bei der Gewährung von Wohnungsbaumitteln usw.) beantwortet er mit ihm vorteilhaften unrichtigen Angaben; mit anderen Worten, er kalkuliert bei seinen Forderungen an den Staat ein, was die Praxis der Verwaltung an dem ihm von Rechts wegen Zustehenden erfahrungsgemäß oder vermutungsweise kürzt. Ergebnis: Die allgemeine Bürgermoral sinkt. Erfahrene Beobachter unserer Verhältnisse halten dafür, daß wir in diesem Punkt von einer bemerkenswerten Höhe, die uns vor 50 Jahren noch vor anderen Völkern ausgezeichnet hat, zurückgesunken sind.

Noch eine letzte Bemerkung zur gegenwärtigen Situation, in der sich Bürger und Obrigkeit gegenüberstehen: Unser gegenwärtig geltendes Recht erhält einen ganz spezifischen Zug durch das auffällige Hervorkehren des Gedankens von subjektiven Rechten, Berechtigungen und Ansprüchen. Das hängt natürlich mit dem Bestreben zusammen, die Subjekthaftigkeit des Menschen überall bei der Formulierung des Rechts deutlich hervorzuheben, ihn als Rechtssubjekt, als Person bewußt zu machen, nachdem er eine schreckliche Zeit hindurch zum Objekt erniedrigt und zur Belanglosigkeit gestempelt worden war. Dabei scheint übersehen oder doch zu gering veranschlagt worden zu sein, daß es der Würde des Menschen und seiner Personhaftigkeit nicht minder entspricht, im Recht an seine Verantwortung und an seine Pflichten anzuknüpfen. Die Berechtigung und der Anspruch, die Kompetenz und die Freiheit ist immer nur die Hälfte dessen, was das Recht zu den verschiedenen Lagen sagt, in der der Mensch steht und handelt. Die andere Hälfte des

objektiven Rechts, das jene Lagen des sich entscheidenden und handelnden Menschen oder der sich entscheidenden und handelnden Behörde beherrscht, besteht in Geboten und Verboten, in Schranken und Pflichten. Wenn ich recht sehe, macht sich auf beiden Seiten, auf der Seite des Bürgers und auf der Seite der öffentlichen Hand, diese einseitige Betonung von Berechtigungen und Ansprüchen und diese Vernachlässigung der Artikulierung der damit verbundenen Pflichten und Verantwortungen in unserem Recht störend und für die gute Ordnung innerhalb unserer Gesellschaft nachteilig bemerkbar in einem hemmungslosen Anspruchs- und Machtdenken, das blind ist gegenüber den notwendig dazugehörenden rechtlichen Bindungen. Besonders erschreckend läßt sich das nachweisen an der Art, wie bei uns derzeit mit den Freiheitsrechten umgegangen wird. Dieses Denken in „Rechten“ schlägt aber gelegentlich auch durch bei der Art, wie die Behörden und Staatsorgane mit ihren Kompetenzen und ihrer Macht umgehen!

III.

Was folgt aus all den vorgetragenen Überlegungen für die rechte Haltung des Bürgers heute in unserem Staat?

Zuerst fordert die freiheitliche Demokratie offenbar den aufrechten, seiner selbst sicheren freien Bürger. Er wird nicht geboren, er ist nicht einfach da, er ist nicht das zufällige Ergebnis einer natürlichen Entwicklung oder seiner gesellschaftlichen Umgebung. Der Mensch wird zum freien Bürger erzogen oder er wird es nie. Deshalb gehört staatsbürgerliche Erziehung, auch wenn die Bezeichnung vielen nicht recht schmeckt, der Sache nach zu den elementaren Notwendigkeiten in einer freiheitlichen Demokratie, – *nota bene*: für alle, nicht nur, wenn auch in besonderem Maße, für die Jugend. Diese staatsbürgerliche Erziehung kann allerdings in einem Staat, der nicht frei ist von obrigkeitsstaatlichem Denken, nicht mit Schwerpunkt eine staatliche Aufgabe sein, sondern muß vorzugsweise von Einrichtungen und Kräften der freien Gesellschaft getragen werden. Erziehung zum freien Bürger ist außerdem für den in die Verantwortung hineinwachsenden Menschen in fortschreitend stärkerem Maße Selbsterziehung: zur Selbstkontrolle, zur Festigkeit des Willens, zur inneren Freiheit, zur Anerkennung einer objektiven Wertordnung, zur Sachlichkeit und Sachgerechtigkeit, zur Verantwortung, zum Einsehen für die einmal als richtig erkannte Überzeugung und zur kritischen Beurteilung all dessen, was im öffentlichen, politischen, geistigen Bereich an Entwicklungen, Forderungen, Fakten da ist. Für jeden beginnt die Gestaltung des rechten Verhältnisses zur Obrigkeit bei sich selbst und nicht erst bei den Bemühungen um eine Einflußnahme auf die öffentlichen Dinge. Es ist einer der entscheidenden Mängel unserer politischen Gegenwart, daß diese elementare und einfache Wahrheit zu wenig ernst genommen wird.

Ebenfalls eine Sache der Erziehung ist es sodann, das rechte Grundverhältnis zum Staat, zur freiheitlichen Demokratie zu gewinnen: Es fehlt bei denen, die sich damit begnügen, ihr höchst eigenes Leben ungestört leben zu können; es fehlt bei denen, die Politik und Beschäftigung mit öffentlichen Dingen für ihre Person als unerquicklich und unfein ablehnen; es fehlt bei denen, die nur aufschreien, wenn eine staatliche Maßnahme ihren eigenen Interessen zuwiderläuft; es fehlt auch bei denen, die den Staat, insbesondere seine Machtmittel oder seine Leistungen für sich reklamieren. Es gibt eine sehr einfache Testfrage, die jeder für sich stellen mag und die ihm sein richtiges oder unrichtiges Grundverhältnis zur freiheitlichen Demokratie offenbart: Wie stünde es um diesen Staat, wenn alle sich so verhielten, wie ich mich verhalte? Und: Bin ich bereit, was ich für mich fordere, für alle in diesem Staat in gleicher Weise zu fordern? Mit anderen Worten: Die Basis für das Verhalten des Bürgers gegenüber dem in seiner Apparatur in Erscheinung tretenden Staat muß die Solidarität mit allen in diesem Staat Lebenden, muß die Anerkennung des Gemeinwohls, muß die Bereitschaft sein, für die von der Verfassung anerkannten Grundwerte des einzelnen und der Gemeinschaft einzutreten und sie als Richtmaß anzunehmen, muß schließlich die Übernahme von Verantwortung für die öffentlichen Dinge nach dem Maß der eigenen Kräfte sein, einschließlich der Last, die mit der Beschäftigung mit öffentlichen Angelegenheiten verbunden ist.

Jetzt erst erhebt sich die weitere Frage, wie begegnet dieser freie Bürger in Betätigung seiner Verantwortung für die öffentlichen Dinge den staatlichen Autoritäten? Das hängt entscheidend von der Art und Weise ab, in der ihm der Staat entgegentritt. Es geht dabei nicht um den ungehörigen Verkehrston mancher Behörden und den immer noch gelegentlich anzutreffenden, aufreizenden ministeriellen Stil. Es ist vielmehr an die drei allgemeinen typischen Betätigungsweisen des modernen Staates gedacht: Er macht Politik; er gebietet und verbietet im Vollzuge der Gesetze und in Bindung an das Recht; und er fördert im Bereich der Daseinsvorsorge durch die Bereitstellung von Einrichtungen und Mitteln, durch Rat und Hilfe die Lebensverhältnisse der einzelnen, der Familien, der Gruppen und der Gesellschaft.

Politik ist im Kern immer Kampf um Interessen und Macht. Politische Entwicklungen werden ausgelöst durch Einsatz politischer Macht und zielen ab auf Veränderung der bestehenden Machtverhältnisse. In diesen Auseinandersetzungen bedeutet Machtverlust an der einen Stelle in der Regel Machtzuwachs und Machtkonzentration an einer anderen Stelle. Wo es aber um Machtverteilung, Machtgleichgewicht, Verhütung von Übermacht und Machtmißbrauch in der freiheitlichen Demokratie geht, ist wache Beobachtung, ist Mißtrauen, ist kritische Beurteilung, ist Parteinahme aller Bürger und eines jeden Bürgers am Platze. Das gilt insbesondere auch dort, wo ein Amt seine Macht auszuspielen versucht.

Von anderer Art ist die Haltung des freien Bürgers gegenüber Ämtern und Behörden, sofern sich beide rechtlich auseinandersetzen. Ist er der Macht gegenüber

unterlegen und deshalb vor ihr auf der Hut, so steht er im Kampf um sein Recht mit jeder Behörde auf gleichem Fuß. Sie hat ihm vor dem Recht nichts voraus. Sie ist Partei wie er. Beide sind gleicherweise demselben Recht unterworfen. Hier ziemt sich für beide gleicherweise zunächst Offenheit gegenüber dem Vortrag der anderen Seite und Würdigung der vorgetragenen rechtlichen Argumente. Und am Ende gilt für den Bürger auch gegenüber der Behörde, am Recht festzuhalten, für die eigenen Berechtigungen und Ansprüche einzustehen, Unrecht nicht hinzunehmen und nicht zu ruhen, bis es beseitigt ist.

Und wiederum anders ist die rechte Haltung des Bürgers zu bestimmen, wenn und soweit sich der Staat – insbesondere in Erfüllung seiner sozialen und kulturpflegerischen Aufgaben – durch die verschiedensten Maßnahmen um die Förderung des Gemeinwohls, der gesellschaftlichen Verhältnisse und der Lage des einzelnen, der Familie, der Jugend, der Hilfsbedürftigen, der Kranken usw. bemüht. Es kann den kritischen Beobachter nur tief beunruhigen, daß alle diese vielfältigen Bemühungen nicht nur wie eine bare Selbstverständlichkeit entgegengenommen werden, sondern bei vielen die ungehemmte Forderung nach Mehr auslösen und eine weit verbreitete Unzufriedenheit erzeugen. So geht das nicht! Wenn schon das Gefühl der Dankbarkeit für Hilfe, Förderung, guten Rat in unserer Gesellschaft offenbar unterentwickelt ist, eine innere Zustimmung und Anerkennung all dieser Leistungen darf von einem freien Bürger in diesem Staat füglich erwartet werden. Mehr noch: In diesem Bereich ist ein Sich-freiwillig-Einordnen statt Schwierigkeiten-machen, ein Dem-vernünftigen-Rat-und-einer-wohlmeinenden-Aufforderung-Folgeleisten statt eigensinnigen Aufbegehrens, ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten statt Abseitsstehen geboten.

Der Bundesgerichtshof hat das, was hier gemeint ist, in einer Entscheidung so formuliert: „Wo es um politische Entwicklungen und um politische Macht geht, mag Wachsamkeit, wo es um obrigkeitliches Handeln geht, mag mutiges Bestehen auf dem Recht am Platze sein. Diesem Staat gegenüber ist aber im Bereich des Fürsorgerischen nicht Skepsis und Ressentiment am Platze, sondern Vertrauen und Bereitschaft zur freiwilligen und verantwortungsvollen Einordnung.“²

Schließlich gehört noch dieses zu unserem Thema: Im Verhältnis Bürger und Staat gibt es auch die Situation, daß der Staat auf ihn, den Bürger, angewiesen ist, nicht nur auf sein politisches Interesse, auf seine Leistungen nach Maßgabe der Gesetze, auf seinen guten Willen, sondern auf eine besondere Anstrengung des Bürgers im Blick auf eine besondere Gefährdung des Staates, auf Verzicht des Bürgers im Blick auf die Erhaltung der Stabilität dieses Staates, auf das freiwillige spontane Einsetzen der ganzen Kraft und Person des Bürgers, wenn es um die Existenz seines Staates geht. Wir leben in einer Zeit und in eine Zukunft hinein, für die dieser Hinweis nicht nur theoretische Bedeutung besitzt. Das Wort „Vater-

² BGHZ 31, 190.

landsiebe“ geht uns nur noch schwer über die Lippen. Es war einmal Ausdruck der freiwilligen Hingabe an den Staat; es wurde später die pathetische Beschwörung einer Pflicht gegenüber dem Staat; es gerann dann zu einer hohlen Phrase und wurde schließlich übel mißbraucht zur Tarnung einer verbrecherischen Politik. Die Sache, die mit dem Wort Vaterlandsiebe gemeint ist, bleibt! Sie ist heute in dieser Bundesrepublik so unentbehrlich wie eh und je. Wir begreifen sie nüchterner und üben sie, wenn wir das praktizieren, was als Haltung und Pflicht des freien Bürgers in der freiheitlichen Demokratie dargestellt wurde.

Diese kritischen Bemerkungen wurden nicht leichthin gemacht. Dahinter steht die Erfahrung einer jahrelangen Beschäftigung mit gerichtlichen Verfahren, in denen sich der Bürger mit den Behörden und Ämtern auseinandergesetzt hat: Zehn Jahre Tätigkeit in einem Senat des Bundesgerichtshofs, der ausschließlich Streitigkeiten zwischen dem Bürger und der öffentlichen Hand zu entscheiden hat, und mehr als zehn Jahre Arbeit mit Verfassungsbeschwerden, die ebenfalls ausschließlich Hoheitshandeln der Behörden und Staatsorgane zum Gegenstand haben. Danach steht fest, daß man die dargestellte Situation nicht bagatellisieren, nicht mit einer Handbewegung abtun kann, auch wenn man mit Entschiedenheit darauf bestehen darf, daß aufs Ganze gesehen unser Rechtsstaat funktioniert, daß sich im allgemeinen eine rechtschaffene Beamtenschaft um die Verwirklichung rechtsstaatlicher Verhältnisse redlich bemüht und daß es sich lohnt, d. h. daß es im allgemeinen Erfolg verspricht, wenn der Bürger um sein Recht kämpft und wenn die Öffentlichkeit gegen bekanntgewordene Mißstände aufbegehrt. Aber eben doch stets nur „aufs Ganze gesehen“ und „im allgemeinen“! Es sei im Hinblick auf den beliebten Hinweis, daß die Mehrzahl der Prozesse zugunsten des Staates ausgingen und daß die allermeisten Verfassungsbeschwerden erfolglos blieben – beides soll ein Indiz für die Güte und Untadeligkeit der Ämter sein – noch hinzugefügt: Diese Prozeßergebnisse täuschen. In nicht wenigen Verfahren, deren Ausgang wie ein Erfolg der öffentlichen Hand aussieht, bleibt der Eindruck, daß hier etwas nicht in Ordnung war. Es ließ sich einfach das Unrecht oder das Rechtswidrige des Verhaltens der Behörde nicht nachweisen. Recht haben und Recht beweisen sind eben zwei verschiedene Dinge! Wie stark das gerade im Bundesverfassungsgericht empfunden wird, deutet die immer wiederkehrende Formel in den Gründen der Entscheidungen dieses Gerichts an: es müsse davon ausgehen, daß die Verwaltung, daß die Staatsorgane von ihren Befugnissen einen fairen, einen korrekten Gebrauch machen. Das ist beileibe keine Anerkennung! Dahinter steckt eine tiefe Skepsis!

Es wäre nun ein grobes Mißverständnis, wenn man annähme, diese Überlegungen zielten auf eine Ausmerzungen der beanstandeten Verhältnisse. Das wäre nämlich utopisch. Neulich erregte ein Soziologe Erstaunen und Widerspruch, als er seiner Überzeugung Ausdruck gab, Korruption gehöre unvermeidlich zu jedem, auch zu unserem Staat. Er hat recht. Es fragt sich nur, wie geschickt dieser Tatbestand tabuiert, verschleiert, wegdisputiert wird, oder wie die Gesellschaft mit ihm durch

die unablässige Aufdeckung und Bekämpfung solcher Tatbestände fertig wird. Es wird auch immer, selbst im bestorganisierten Staat, Unzulänglichkeiten, Fehlgänge, Exzesse, Skandale und Verbrechen im Amt geben. Menschen, auch die Menschen in der Staatsapparatur und in den staatlichen Befehlszentralen, sind nun einmal so. Man muß also sehen, wie man damit fertig wird. Dazu gehört gewiß auch, aber eben doch nur sehr unzureichend, daß man repressiv mit Strafen einschreitet, soweit die Vorgänge strafrechtlich relevant sind. Im freiheitlichen Staat kann es weder ein umfassend wirksames Verwaltungsreglement geben, das Mißständen oder Fehlleistungen vorbeugt, noch gegenüber all diesen Unzulänglichkeiten und Mängeln unmittelbar wirksame staatliche Sanktionen. Die Freiheit zu erhalten, ist nur möglich unter Inkaufnahme eines nicht geringen Risikos an Mißbrauch der Freiheit und der Macht. Im freien Staat wird die Funktion, die sonst die unmittelbar wirksamen staatlichen Sanktionen haben, übernommen von dem indirekt wirkenden, psychologisch nötigenden Mittel der schonungslosen Offenlegung unverantwortlicher Praktiken der Verwaltung durch die aufmerksam beobachtende Gesellschaft. Dazu gehört auch eine kritische Bestandaufnahme des tatsächlichen Verhältnisses zwischen Bürger und Obrigkeit in unserm Staat. Und damit wäre zu guter Letzt auch die Frage nach dem Sinn dieses Beitrages beantwortet!

Robert Schumans europäische Konzeption

Josef Jansen

Der Tod Robert Schumans zu Beginn des Monats September des vergangenen Jahres sollte uns Anlaß sein zu überprüfen, ob wir in unserer Politik nach wie vor in Übereinstimmung mit der von ihm entwickelten Idee der europäischen Integration handeln. Die Verpflichtung hierzu sind wir formell in den Verträgen von Paris und Rom eingegangen, die der Schumanschen Konzeption Gestalt gaben. Wir haben uns zusätzlich in wiederholten Regierungserklärungen und anderen politischen Äußerungen zu dieser Verpflichtung bekannt.

Zwei grundlegende Forderungen der Nachkriegszeit wollte Schuman mit seinem berühmt gewordenen Vorschlag vom 9. Mai 1950 erfüllen: Die angesichts der Toten und der Trümmer zweier Weltkriege unaufschiebbar gewordene Aussöhnung zwischen dem deutschen und dem französischen Volk und die Umwandlung der altmodischen nationalstaatlichen Struktur Europas in eine übernationale Organisationsform. Beide Erfordernisse verknüpfte er in einzigartiger Weise: Die Annäherung zwischen Deutschland und Frankreich wurde durch die gemeinsame Arbeit an der europäischen Einheit erleichtert. Der Zusammenarbeit zwischen