

RECHT ALS MASSTAB FÜR OEKONOMISCHES, POLITISCHES UND KULTURELLES LEBEN IN UNSERER ZEIT

ULRICH LOHMANN
Alemania Federal

Einführung

Zwischen den eher plakativen (Eigen-) Bezeichnungen¹ der Bundesrepublik Deutschland (BRD) und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) als "bürgerlich-liberal" bzw. "sozialistisch" einerseits und den detaillierten Regelungen der 146 (BRD) bzw. 106 (DDR) Verfassungsartikel kann zur Erfassung und zum Vergleich der beiden in Deutschland bestehenden Staats- (und Gesellschafts-) Ordnungen eine mittlere Ebene verfassungsrechtlicher Festlegungen herangezogen werden, die man in der BRD traditionell "Staatszielbestimmungen",² in der DDR "Grundlagen"³ nennt. Der Begriff "Staatszielbestimmung" ist dabei für die BRD unglücklich weil er eine dynamische Komponente enthält: ein Ziel ist etwas, auf das man sich zubewegt, die inhaltlich nicht ausgefüllt wird. Demgegenüber ist dann von "Strukturnormen"⁴ gesprochen worden, womit das statische Element, diesmal allerdings ausschließlich, angezogen wird. Will man diesen Einseitigkeiten entgegen, bietet sich zur Bezeichnung des Gemeintenen die auf das Maß der Generalisierung abstellende Bezeichnung "Fundamentalnorm"⁵ in einer staatsrechtlichen Sprechweise oder, in der Sprache einer Staatslehre, "Staatsprinzipien" an. Diese Begriffe sind auch dem DDR-Terminus vorzuziehen, weil sie den (auch) gegebenen normativen Aspekt zum Ausdruck bringen, der bei den "Grundlagen", wenn sie gar noch als sich (zumindest "in letzter Instanz") selbst

¹ Andere Bezeichnungen für die BRD lauten etwa staatsmonopolistisch oder spätkapitalistisch, für die DDR totalitär oder feudal-sozialistisch.

² So ausgehend von Ipsen, Über das Grundgesetz, 1949.

³ So Kap. 3 des Lehrbuchs "Staatsrecht der DDR", 1978.

⁴ Vgl. Maunz-Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Rdnr. 9 zu Art. 20.

⁵ So Herzog in Maunz-Dürig, Rdnr. 7 zu Art. 20.

entwickelnde "Basis" verstanden werden, außen vor bleibt.

Geht man davon aus, daß alle Fundamentalnormen/Prinzipien gleichursprünglich⁶ sind, sind mehrere Kriterien denkbar, nach denen man sie reihenfolgemäßig anordnen könnte; insofern ergibt sich die folgende Gliederung nicht zwangsläufig, sondern beruht mit auf einer Entscheidung.

Charakterisierung des Staates

Die Staatsziele oder Fundamentalnormen für die BRD werden gemeinhin aus Art. 20 des Grundgesetzes (GG)⁷ entnommen. Neben Art. 20 ist jedoch gemäß Art. 79 Abs. 3 auch Art. 1 GG unveränderbar und erhält damit den gleichen Fundamentalstatus. Dort nun ist die Nachrangigkeit des Staates gegenüber dem Individuum und seiner Würde statuiert. Dem Staat kommt also kein Selbstzweck zu (etwa als Verkörperung der sittlichen Idee) noch auch eine originäre Aufgabe zur Erreichung eines bestimmten Zustandes. La raison d'être des Staates soll sich vielmehr aus der variablen menschlichen Zwecksetzung ableiten.

Demgegenüber reklamiert die DDR, gleichfalls in Art. 1 ihrer Verfassung (Verf), für sich von vornherein, ein sozialistischer Staat zu sein und objektive, d.h. von Bewußtsein und Willen der Betroffenen unabhängig gültige Gesetze zu verwirklichen. Ziel der zu durchlaufenden Entwicklung ist die Errichtung des Kommunismus.

Anders als in der BRD ist damit in der DDR ein Staatsziel bestimmt, das als dynamisches und originäres diesen Namen verdient.

Politische Willensbildung

Eine zweite Fundamentalfrage ist die nach dem Mechanismus der politischen Willensbildung und Entscheidung. Die Antwort darauf heißt zunächst verbal gleichlautend: Demokratie, doch verbergen sich dahinter sehr unterschiedliche Konzeptionen. In der DDR sanktioniert Art. 1 Satz 2 Verf das Prinzip der "führenden Rolle der (kommunistischen) Partei". Es besagt, daß der SED a priori die Kompetenz der verbindlichen Interpretation des Zieles Sozialismus/Kommunismus und der Bestimmung des Weges dorthin zukommt. Begründet wird dies mit dem quantitativen Argument, daß die Arbeiterklasse in einer industrialisierten Gesellschaft die Mehrheit der Bevölkerung ausmache

⁶ Das könnte als Kriterium für Fundamentalnormen gelten.

⁷ Gleichlautend auch Art. 28 GG.

und damit der "Partei der Arbeiterklasse", als welche sich die SED aus gibt, die Führungsfunktion zukomme; mit dem qualitativen Argument, daß die Arbeiterklasse als am meisten mit der modernen Großproduktion verbundene Klasse die fortschrittlichste und am höchsten organisierte sei und damit wiederum ihrer Partei die Führung zufalle sowie schließlich mit dem erkenntnistheoretischen Argument, daß die SED im "Marxismus-Leninismus", und zwar als einzige Partei, über eine wissenschaftliche Weltanschauung verfüge. Spezifikum dieser leninistischen Demokratiekonzeption ist damit, daß sie sich allein durch gegebene oder auch nur behauptete Tatsachen legitimiert; die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung oder auch nur der Arbeiterklasse ist kein unabdingbares Element der Selbst-Legitimation.

Die Fundamentalbestimmung der BRD geht insofern von den gleichen Voraussetzungen aus, als auch dort die Repräsentanz der Mehrheit, der Besten und die Partei mit den größten Problemerkennntnis- und -lösungsmöglichkeiten politisch bestimmend sein soll, doch wird die inhaltliche Ausfüllung dieser Kriterien der (durch Wahlen ermittelten) wertenden Einsicht und Bestimmung der Betroffenen überantwortet. Damit ist nicht der Anspruch verbunden, die "subjective" Entscheidung der Wählerschaft sei jedesmal richtig, doch wird dieser Weg langfristig für der allein mögliche gehalten, die Interessen der Betroffenen zur Geltung in bringen.

Sozial-, Wirtschafts- und Kulturverfassung

Als inhaltliche Eingrenzung bzw. antizipierte Betätigung der politischen Willensbildung enthält das Grundgesetz für die BRD die Festlegung auf das Sozialstaatsprinzip. Darunter wird zunächst –unstreitig– die Verpflichtung des Staates zur Bereitstellung von Mitteln zur Sicherung der menschlichen Existenz in Form der klassischen Sozialfürsorge verstanden. Quantitativ erweitert führt diese Auffassung vom Sozialstaat zum staat als Wohlfahrtsstaat. Teilweise in anderer Richtung wird weiter die Auffassung vertreten, das Sozialstaatsprinzip verpflichte den Staat bei aller, insbesondere auch legislatorischen Tätigkeit zur Beachtung (und Förderung?) der "Sozialität" (neben der Individualität) des Menschen. Wenn irgendwo, wäre hier ein dynamisches Element und damit ein Staatsziel auszumachen. Ansonsten enthält das Grundgesetz "keine unmittelbare Festlegung und Gewährleistung einer bestimmten Wirtschaftsordnung",⁸ mittelbar strahlen die Freiheitsgrundrechte, insbesondere

⁸ BVerfGE 50, 337.

das Recht auf freie Entfaltung (Art. 2 Abs. 1 GG) und die Berufs- und Arbeitsplatzwahlfreiheit (Art. 12 GG) sowie die Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) auf die Wirtschaftsordnung aus. Im Ergebnis führt diese Nicht-Normierung dann zu dem naturwüchsigen (?) Ergebnis des Privateigentums (auch) an den Produktionsmitteln sowie der Marktverfassung. Da der Staat BRD also nicht selbst als Wirtschaftssubjekt tätig wird, sondern nur, wesentlich schwächer, mit wirtschafts-, finanz- und steuerpolitischen Maßnahmen Rahmenbedingungen setzt, entfallen auf diesem Gebiet Staatsprinzipien, Gestaltungsmöglichkeiten wie aber auch staatliche Verantwortlichkeit und mögliche Legitimationsdefizite. Explizit ausgrenzt das Grundgesetz aus einer staatlichen Regelung Kunst und Wissenschaft, indem es sie in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG für frei, d.h. von Staatlicher Bestimmbarkeit, erklärt.

Die Sozial-, Wirtschafts- und Kulturverfassung wird in der DDR demgegenüber detailliert durch Verfassungsnormen bestimmt. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 10 Verf schließt das Privateigentum an Produktionsmitteln zugunsten des Volks- bzw. besser Staatseigentums im industriellen Sektor sowie des Genossenschaftseigentums im handwerklichen und landwirtschaftlichen Bereich aus. Art. 9 Abs. 3 Verf normiert die imperative Planwirtschaft. Neben diesen wirtschaftsorganisatorischen Bestimmungen ist dann auch noch das Wirtschaftsziel in Form der "Hauptaufgabe" (Art. 2 Abs. 1 Satz 3 Verf) verfassungsrechtlich normiert. Gleichartig in die Staatstätigkeit mit einbezogen. Hinsichtlich der Polarität Individualität/Sozialität präferiert die Verfassung der DDR in Art. 19 Abs. 3 ausschließlich das letztere Element, indem sie als Verwirklichung die Entfaltung der Kräfte "in der sozialistischen Gemeinschaft" zum Leitbild erhebt.

Verfahrensprinzipien

Eine weitere Fundamentalnorm bezieht sich darauf, wie ein –so oder so gebildeter– politischer Wille, als Teil eines originären oder abgeleiteten Staatszwecks, auf einem engeren oder weiteren Gebiet der Staatstätigkeit ausgeführt wird, d.h. auf die grundlegende Verfahrensart. Für die BRD ist hier das Rechtsstaatsprinzip einschlägig, das mit der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Rechtsprechung alle drei Staatsfunktionen statt etwa einer Willkürmöglichkeit oder aber auch Zweckmäßigkeit ausgerichtet dem Gebot der Rechtmäßigkeit unterwirft. Ein Problem dieses Teils des Rechtsstaatsprinzips ist jedoch die zunehmende Auflösung der klassischen Gesetzes- oder Normstruktur

durch Aufgabennormen wie etwa im Stabilitätsgesetz oder auch der Normierung von Rechtsprinzipien wie den hier besprochenen. Der zweite Teil des Rechtsstaatsprinzips umfaßt die Garantie des Rechtsweges zu unabhängigen Gerichten (Art. 19 Abs. 4 i.V.m. Art. 97 GG), die jedoch für den Fall der verfassungsschutzmäßigen Post- und Telefonkontrolle durchbrochen ist zugunsten einer Überprüfung seitens eines politischen Organs, das dann seiner Natur nach nicht nach Rechts-, sondern politischen Kriterien entscheidet.

Dem Rechtsstaatsprinzip korrespondiert in der DDR das Prinzip der Sozialistischen Gesetzlichkeit (Abschnitt IV Verf). Es besagt, daß alle Staatstätigkeit sowohl mit der juristischen wie der historischen Gesetzmäßigkeit in Übereinstimmung stehen soll. Bei der Auslegung und Anwendung von Rechtsnormen ist immer auch zumindest gleichberechtigt das Ziel der gesellschaftlichen Entwicklung zum Kommunismus hin zu berücksichtigen. Ein Teil des damit gegebenen Konfliktpotentials ist allerdings schon dadurch entschärft, daß die juristischen Normen in der DDR weitgehend zweckbezogen formuliert sind. Die Ausgestaltung der Rechtmäßigkeitskontrolle entspricht dann aber noch nicht einmal dieser Ambivalenz, weil nach der Abschaffung der Beschwerdeausschüsse bei den örtlichen Volksvertretungen, an die sich die Bürger im Fall der Verletzung ihrer Rechte durch ein Verwaltungsorgan wenden konnten, nunmehr überhaupt keine Drittentscheidung, auch keine wenigstens nach politischen Gesichtspunkten, bei Verwaltungs- und Verfassungsrechtsstreitigkeiten mehr gegeben ist.

Organisationsprinzipien

Es bleiben die fundamentalen Organisationsprinzipien zu erörtern, die die Staatsmacht strukturieren. Hinsichtlich der horizontalen Anordnung gilt in der BRD das Prinzip der Gewaltenteilung (von anderen Autoren zum Demokratieprinzip gerechnet), in der DDR das Prinzip der Gewalteneinheit. Die Gewaltenteilung soll, als System von cheques und balances, die Legislative, Exekutive und Judikative als eigenständige und voneinander unabhängige Träger von Staatsteilgewalten ausformen. An diesem Maßstab gemessen besteht in der BRD dann allerdings nur eine sehr rudimentäre Form der Gewaltenteilung, weil die drei Teilgewalten nicht alle direkt vom Volk, dem Souverän, berufen und ggf. abberufen werden können, sondern die Regierung vom Parlament gewählt und ggf. aus dem Amt entfernt wird und die Richter durch Bestimmung der Legislative und/oder Exekutive berufen werden. Damit ist das Gewaltenteilungsprinzip und auch das Demok-

tatieprinzip tangiert, weil das Volk nur eine der drei Staatsgewalten direkt bestimmt.

Auch in der DDR teilt sich die Staatsgewalt in die klassischen drei Funktionen auf, die Exekutive und die judikative werden aber der Volksvertretung nachgeordnet, werden (auf zentraler Ebene) von ihr ins Amt berufen und sind ihr gegenüber verantwortlich und rechenschaftspflichtig.

Hinsichtlich der vertikalen Staatsorganisation ist die BRD föderalistisch mit Eigenstaatlichkeit und exklusiven Kompetenzen der Länder und Selbstverwaltung der Gemeinden organisiert, die DDR als zentralisierter Einheitsstaat, in dem die verwaltungsmäßigen Untergliederungen, die Bezirke, Kreise und Gemeinden, keine exklusiven Kompetenzen haben, sondern allein im Rahmen der zentral vorgegebenen Ziele und Werte örtliche Belange berücksichtigt werden können. Diese horizontale und vertikale Unifizierung in der DDR wird im Prinzip des Demokratischen Zentralismus (Art. 47 Verf) ausgedrückt, das die strikte Unterordnung der jeweiligen Minderheit unter die Mehrheit sowie der unteren Ebene unter die jeweils höhere beinhaltet. Die verkündeten demokratischen Elemente der Wählbarkeit von unten nach oben und der Rechenschaftspflicht von oben nach unten können dabei gemäß der oben angegebenen Demokratieauffassung in der DDR keine relevante Wirkung entfalten.

Resüme

Betrachtet man die verfassungsrechtlichen Staatszielbestimmungen insgesamt, so läßt sich sagen, daß sie in der BRD, bis auf den einen angegebenen Aspekt der Sozialstaatlichkeit, alle formeller Art sind. Was insbesondere der Inhalt des politischen Willens ist, wenn er demokratisch gebildet wird, oder was inhaltlich zu tun ist, wenn der Staat gesetzmäßig agiert, ist vorab nicht festgelegt. Von Staatszielen inhaltlicher Art läßt sich hingegen bezüglich der DDR reden, da die Errichtung des Kommunismus, die Verwirklichung "historischer Gesetzmäßigkeiten", die "Hauptaufgabe" oder die Förderung der "sozialistischen Nationalkultur" Zweckprogrammierungen darstellen. Da die DDR jedoch gleichzeitig auf Konditionalprogrammierungen aus legitimatorischen Gründen nicht verzichten will und aus organisationsstabilitären Gründen nicht verzichten will und aus organisationsstabilitären Gründen nicht verzichten kann, stellt sich des öfteren eine Überdetermination ein, die fruchtlosen Energieaufwand kostet und die Systemeffektivität mindert.