

SABINE LEUTHEUSSER-SCHNARRENBARGER

## RECHT IN EINER SICH VERÄNDERNDEN WELT

Kurz bevor im Herbst 1989 das in Beton gegossene Symbol des Ost-West-Konfliktes zusammenbrach, erregte Francis Fukuyamas These vom "Ende der Geschichte" breite Aufmerksamkeit unter Intellektuellen, Publizisten und Politikern. Fukuyama diagnostizierte das Ende der Geschichte mit der Abdankung des real existierenden Sozialismus. Der "Sieg" der liberal-demokratischen Gesellschaftsordnung schien "die endgültige menschliche Regierungsform" und damit den "Endpunkt der ideologischen Evolution der Menschheit" zu markieren. Die Formel vom "Ende der Geschichte" wurde zu einer geläufigen Formel der Politik, der Publizistik, überhaupt der politisch interessierten Öffentlichkeit, mit der so mancher seinem Stolz Ausdruck verleihen wollte, auf der "richtigen" Seite gestanden zu haben. In Deutschland paßte die These besonders gut in die Freude und Euphorie der nationalen Vereinigung. Ließ sich doch mit ihr bestens zwischen Gewinnern und Verlierern unterscheiden.

Sieben Jahre nach Vereinigung beider deutscher Staaten und nach den frühen Erfahrungen der Transformationsprozesse in den Ländern des ehemaligen Ostblocks ist Nüchternheit eingekehrt und die Siegesgewißheit geschwunden. Die Transformation in den mittel- und osteuropäischen Staaten hat zweifelsohne Fortschritte gemacht, wenn auch manches "westliche" Rezept fehlschlug und die Westeuropäer immer stärker mit ihren eigenen Problemen zu ringen scheinen. Im Westen breitet sich eine Art "fin de siècle" Stimmung aus, die ihren Ausgang zumindest in realen Problemen besitzt. In der Europäischen Union ist die Arbeitslosigkeit mit ca. 18 Millionen so hoch wie nie zuvor, in der Bundesrepublik ist mit 4,308 Millionen Arbeitslosen, dem höchsten Septemberstand in der Nachkriegsgeschichte, noch keine Trendwende in Sicht. Auch westliche Staaten, die nicht mit einer so hohen Arbeitslosigkeit konfrontiert sind, kämpfen mit enormen sozialen Problemen, etwa Großbritannien. Die Forderung nach Wohlstand für alle droht dort zu einer antiquierten politischen Haltung zu verkommen. Selbst die Bindung der repräsentativen Demokratie an die Verfassung - ein bisher widerspruchsfreier Grundkonsens - wird angesichts schwieriger gesellschaftlicher Veränderungen von manchen unverhohlen als handlungseinschränkend kritisiert: unter ihnen übrigens auch Wolfgang Schäuble, der mit seiner Publikation "Und der Zukunft zugewandt" seine grenzwandlerischen Fähigkeiten bereits unter Beweis stellen konnte.

Das Ende des Systemkonflikts zwischen Ost und West - die Trennung des europäischen Kontinents und der Welt in Jalta - läßt wesentlich deutlicher als erwartet die Probleme und Herausforderungen einer neuen Welt sichtbar werden. Was in ganz Deutschland derzeit als schmerzhaft ökonomische Anpassungsprozesse erlebt wird, ist vorwiegend nicht das Resultat der Umbrüche der Jahre 1989/1990, sondern eine weitere entscheidende Etappe in dem alles prägenden Prozeß der Globalisierung. Die volle Einbindung der mittel- und osteuropäischen Staaten in den europäischen Wirtschaftsraum und in die EU wird diesen Prozeß noch verstärken. Kennzeichnend dafür ist ein tiefgreifender ordnungspolitischer Strukturwandel.

Ein einzigartiger Abbau von Zöllen und Handelshemmnissen für Güter und Dienstleistungen im Gefolge der Uruguay-Runde des GATT und die Gründung der neuen Welthandelsorganisation WTO, regionale Entwicklungen wie die Vollendung des EU-Binnenmarktes oder die Bildung von regionalen wirtschaftlichen Zusammenschlüssen wie NAFTA, ASEAN und MERCOSUR haben die Liberalisierung des Welthandels entscheidend befördert. Das Mitte der sechziger Jahre von dem amerikanischen Wissenschaftler McLuhan prophezeite "globale Dorf" ist mit dem Durchbruch neuer Telekommunikationssysteme heute schon Realität: Wir leben in einer Weltkommunikationsgesellschaft, in der der Zugang und die Verfügung über Information, Wissen und Kommunikation fast gleichbedeutend mit dem Zugang und der Verfügung über Boden, Kapital und Arbeit ist.

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien relativieren die Grenzen zwischen Staaten und Gesellschaften permanent. Nirgendwo wird das so spürbar wie im Bereich der Weltwirtschaft. Der Umfang des Welthandels ist heute mehr als fünfzigmal größer als am Ende des Zweiten Weltkrieges. Allein in den Jahren 1990 und 1994 hat das Welthandelsvolumen im Jahresdurchschnitt etwa fünfmal so schnell zugenommen wie das Weltsozialprodukt. Globalisierung zeigt sich auch immer mehr durch die hohe Mobilität des Produktionsfaktors Kapital. Transaktionen von mehr als 1.000 Milliarden US-Dollar täglich sind zur Regel geworden.

Wir leben also heute in einer Welt, die sich von der der Umbruchsjahre 1989/90 stark unterscheidet. Der ausgerufen "Standortwettbewerb" ist heute das alles beherrschende Thema, da die Weltwirtschaft durch die Konkurrenz wirtschaftlicher Akteure, Staaten und Regionen gekennzeichnet ist. Es gibt keinen wirtschaftlichen Akteur, der nicht "im Spiel bleiben will". Die Schwierigkeiten, im globalen Konkurrenzkampf zu bestehen, werden durch den geschilderten Strukturwandel in der Weltwirtschaft beschleunigt. Die Interaktionen zwischen den traditionellen Feldern Handel, Finanzen und Kapitalverkehr haben nicht nur zugenommen, sondern auch die Mobilität des Faktor Arbeit. Hinzu kommt die Bedeutung und Rolle neuer Technologien, die der Globalisierung der Weltwirtschaft zusätzliche Dynamik verleihen (z.B. die Bio- und Gentechnologie).

Nun könnte ich diese Entwicklung - sozusagen auf der Höhe des Zeitgeistes - unkritisch und einseitig preisen. Denn - singen nicht wenige Politiker häufig und gerne ein Loblied auf die Chancen der Globalisierung? Dahinter steckt oft der schon fast theologische Glaube: Der Markt alleine müsse nur machen, man müsse ihn nur machen lassen - ungestört, frei von Regeln, Hemmnissen, Bürokratien jeder Art - dann würde sich alles wunderbar richten. Dieser "dunkle", bellizistisch geprägte Wirtschaftsliberalismus begreift den Markt nicht als Instrument, sondern als archaisch vorgegebenes Ordnungssystem. Ein falsch verstandener Wirtschaftsliberalismus. Diese Entwicklung kann aber auch angeprangert und der drohende "Untergang des Abendlandes", um es mit dem Kulturpessimisten Oswald Spengler auszudrücken, ausgerufen werden. Beides ist einseitig. Weder Verteufelung noch Vergötzung werden dem Phänomen der Globalisierung, das eben nicht nur den Bereich des Ökonomischen betrifft, gerecht.

Ich möchte vielmehr auf eine - wie ich meine - paradoxe Situation und deren Konsequenzen hinweisen.

Mit dem Zusammenbruch des Kommunismus entstand für den Westen einerseits eine Art Siegesgewißheit, alles besser und richtig gemacht zu haben (und es schon immer gewußt zu haben). Andererseits übten eben die Anpassungsprozesse der nunmehr weltwirtschaftlich agierenden Staaten Druck auf die westlichen Staaten aus - in Form von harter Konkurrenz, besonders bei den Kosten des Faktor Arbeit. Mit anderen Worten: Der Zusammenbruch des Ostblocks schuf nicht nur eine neue Zone der Instabilität, sondern brachte auch die Stabilität des internationalen Systems ins Wanken. Er verursachte oder enthüllte zum Teil eine Ungesicherheit der (westlichen) innenpolitischen Systeme, die im wesentlichen auf dieser internationalen Stabilität beruht hatten.

Noch offensichtlicher als die Unsicherheiten der Weltwirtschaft und der Weltpolitik sind die damit verbundenen sozialen Krisensymptome: die Krise der Postulate, auf die sich die moderne Gesellschaft gründete, seit die Aufklärung mit ihren Prinzipien sich im frühen 18. Jahrhundert durchsetzen konnte. An diese Krise der modernen Überzeugungen und die Ungesicherheit der ehemals westlichen politischen System möchte ich im ersten Teil meines Vortrages anknüpfen. Ich werde vor allem zu zeigen versuchen, daß der freiheitliche Rechtsstaat in einer liberalen Demokratie heute anders bedroht wird als gemeinhin angenommen. Dazu werde ich auf die klassisch liberale Bedeutung und Funktion von Recht in einem liberalen Rechtsstaat eingehen.

Im zweiten Teil werde ich die Rolle der Verfassung in einer veränderten Welt thematisieren unter Berücksichtigung des Gedankens des Verfassungspatriotismus. Denn die geschriebene Verfassung eines Staates ist nicht nur Recht mit der höchsten natürlichen Rangordnung, sondern Wertordnung und Verfaßtheit der Gesellschaft, und damit einher gehen Fragen der Implementierung des liberal-demokratischen Systems.

Im dritten Teil werde ich auf die Bedeutung des Rechts als Voraussetzung für Integration und als Folge von Integration eingehen. Recht als Stabilitätsfaktor in einer sich verändernden Gesellschaft und als Bedingung für die Teilhabe am europäischen Erweiterungsprozeß bekommt nationale wie europäische Dimension. Recht wird damit zu einem entscheidenden Maßstab für die Zukunft eines Landes.

Die liberale Demokratie ist durch soziale Krisensymptome in schweres Fahrwasser geraten. Auf der einen Seite gilt das für die "etablierten" Demokratien und auf der anderen Seite erst recht für die Demokratien, die sich entweder in der Phase des Übergangs oder der Konsolidierung befinden. Der Westen vergaß über den Untergang sozialistischer Systeme die eigenen Strukturprobleme und erst recht den differenzierten Blick auf die "neuen" Demokratien: "Natürlich, es hat ein System über das andere gesiegt. Die Frage ist nur, ob wir in dieser Wahrnehmung des Kampfes und seines Endes

wirklich einen Zugang finden zu den Problemen und den Fragen für die Aufgaben, die jetzt anstehen" (Birgit Breuel).

Die wirkliche Herausforderung unserer Zeit ist die nachhaltige Sicherung liberal-demokratischer Systeme im Westen und ihre nachhaltige Etablierung im Osten. Das ist zweifelsohne eine doppelte Herausforderung, die uns vor die größten Problem stellt. Für die Länder der "ersten" Welt ist schließlich in einer Welt der Globalisierung ein um sich greifender schleichender Freiheitsverlust zu diagnostizieren. Ralf Dahrendorf beispielsweise rückte mit seiner Analyse, die Globalisierung stelle die OECD-Länder vor "perverse Alternativen" und nähere "autoritäre Versuchungen", die Verteidigung der Freiheit an erste Stelle der zu bewältigenden Aufgaben. Während die neuen Demokratien ihre Konsolidierung erfolgreich bewältigen müssen, stehen die Länder der ersten Welt vor einer "Quadratur des Kreises".

Diese von Dahrendorf als Quadratur des Kreises bezeichnete Herausforderung bedeutet

Erstens: Wettbewerbsfähigkeit unter dem Globalisierungsdruck der Weltwirtschaft zu erhalten und zu verstärken;

Zweitens: dabei nicht soziale Solidarität und sozialen Zusammenhalt zu opfern;

Drittens: Wettbewerbsfähigkeit und soziale Solidarität unter den Bedingungen freier Gesellschaften zu verwirklichen.

Diese drei Herausforderungen sind - und das soll die Metapher der Quadratur des Kreises zum Ausdruck bringen - schwer miteinander zu vereinen. Besonders schwierig ist dies, wenn man aus der Perspektive einer freiheitlichen Gesellschaft wirtschaftliche und soziale Probleme lösen möchte. Freiheit ist in einer stetig komplexer werdenden industrialisierten Gesellschaft viel subtiler bedroht, als manche wahrhaben möchte. Ich möchte dies kurz anhand der angesprochenen sozialen Krisensymptome, die eine Krise der Postulate der Aufklärung artikulieren, verdeutlichen.

Es gibt ernsthafte Analysen, die das "Ende der Demokratie" postulieren, etwa die Jean-Marie Guéhenno. Das "Ende der Demokratie" wird dabei durch das vermeintlich Ende der Aufklärung verkündet: das Ende der Aufklärung müsse einfach zur Kenntnis genommen werden, um dann zu retten, was zu retten sei. Demzufolge bedeutet die Zäsur von 1989/1990 das Ende der Ideen von 1789. Mit dem Ende des Ost-West Konflikts, so Guéhenno, wird die Welt zu einem globalen Marktplatz, in der Rationalität und Gestaltbarkeit menschlicher Ordnung scheitern müssen. Daher sei Politik mit dem "Ende der Nationen" kein Ordnungsprinzip der in der Gesellschaft lebenden Menschen mehr, sondern lediglich noch eine sekundäre Tätigkeit, die zur Lösung der praktischen Probleme ungeeignet seien. Quintessenz solcher Überlegungen: in einer Epoche weltweiter Verflechtung der Wirtschaft seien die Kategorien Freiheit, Demokratie und Recht bedeutungslos geworden.

Einen solchen Fatalismus halte ich für gefährlich und im hohen Maße freiheitsbedrohend. Selbstverständlich ist dies nur die Einzelmeinung eines französischen Politikwissenschaftlers. Anhand der Debatten um die Prinzipien unseres Rechtsstaats läßt sich aber nachvollziehen, daß eine schleichende Uminterpretation unserer Grundnormen bereits im Gange ist.

Paradoxerweise kommen also die Erfolge der konstitutionellen Demokratie zu einer Zeit, in der im Westen fundamentale Prinzipien der konstitutionellen Demokratie in Frage gestellt werden.

Unser heutiges Verfassungsverständnis einer liberalen Demokratie ist im wesentlichen von Entwicklungen geprägt, die sich seit der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung und der französischen Revolution herausbilden konnten. Die liberal-demokratische Verfassung entwickelte sich seitdem zu einem komplexen Regelwerk mit liberalen Prinzipien: parlamentarische Demokratie, "rule of law" und die Marktwirtschaft mögen nur als Schlagworte angeführt werden. Als eine politische Doktrin ist der liberale Rechtsstaat eine moderne Erfindung. Er ist und bleibt die Erfindung für eine offene Gesellschaft. Denn der liberale Rechtsstaat umfaßt die Theorien, die prinzipiell die Argumente für die Begrenzung der politischen Macht im allgemeinen und die Begrenzung staatlicher Macht gegenüber dem Bürger im besonderen beinhalten. Liberale Verfassungen legitimieren, regulieren und kontrollieren (staatliche) Macht und ermöglichen den besten Schutz der Freiheiten und Rechte des Bürgers.

Die Bedeutung liberaler Verfassungen geht aber noch weit darüber hinaus. Eine Bedeutung, die leider allzusehr in Vergessenheit zu geraten droht. Liberale Verfassungen haben symbolische und normative Funktionen: die grundsätzlichen politischen Strukturen bekommen Form und Stabilität

durch den gesellschaftlich verbundenen Wertekonsens. Das ist die fundamentale Bedeutung, die eine Verfassung besitzt: eine Verfassung konstituiert nicht nur als Regelwerk den politischen Prozeß, sondern normiert auch das Wertefundament einer Gesellschaft.

Das Wertefundament der modernen Demokratie bilden die in der Verfassung garantierten Grund- und Freiheitsrechte. Sie garantieren den Schutz elementarer Persönlichkeitsrechte des einzelnen auch gegenüber dem Willen der Mehrheit. Die Grund- und Freiheitsrechte bedeuten auch, daß der Mensch nicht zum Mittel von Zielen der Mehrheit mißbraucht werden darf, die dem Menschen diese Rechte nehmen. Die Grund- und Freiheitsrechte beruhen zudem auf der notwendigen Annahme der Vernunftbezogenheit des Menschen. Recht ist nach liberalem Verständnis das Recht, das dem Zusammenleben der Individuen in einer Gesellschaft einen Rahmen und subjektive Ansprüche gibt. Recht muß sicherstellen, daß alle Menschen sich nach ihrer Art frei entfalten können, daß alle die gleichen Chancen zu selbstverantworteter Entwicklung bekommen und daß die Freiheit des einzelnen nur begrenzt wird durch die Freiheit des anderen.

Aus einer liberalen Perspektive besitzt Recht somit einen klar bestimmten Gehalt: Recht ist, was der Freiheit der Entscheidung und des Handelns dient und so den Menschen befähigt, die Welt denkend und ordnend zu durchdringen. Diese moderne Vorstellung von Recht hat sich bis heute nicht gewandelt. Im Gegenteil: diese Aufgabe von Recht ist über Jahrtausende in unsere technisch-industrialisierte Zeit tradiert worden - dem Menschen Freiheit zu geben, er selbst sein zu können, seine eigene Sphäre, Würde und sein Persönlichstes zu wahren. Dieser Rechtsbegriff wurzelt tief in der europäischen Tradition, begründet in der griechischen Stoa und bestätigt in der Aufklärung des 18. und 19. Jahrhunderts. Er bestimmt nicht nur das Maß unserer Verantwortung, sondern ist zugleich Richtschnur für unser Verhalten, auch für unsere politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen, also nicht nur Form, sondern wirkendes Element.

Das Recht macht unser Wesen aus, die Würde des Menschen, die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, die Freiheit des Glaubens, die Freiheit der Vereinigung, die Freizügigkeit, die wirtschaftliche Freiheit - die unverletzlichen und unveräußerlichen Werte als Schranke des unantastbaren Bereichs des einzelnen. Bürgerrecht und Bürgerfreiheit wurden erkämpft und ertrugt gegen den Obrigkeitsstaat, gegen die Willkür und das Unrecht der Zeiten; in der Zeit der Leibeigenschaft, in der Zeit des restaurativen Obrigkeitsstaates und in der Zeit der autoritären Regime des vermeintlich real existierenden Sozialismus.

Historisch betrachtet gilt: Wo der liberale Gedanke schwindet, verkümmern Recht und Rechtsgefühl. Dann ist der liberale Rechtsstaat, der das Wesen der liberalen Demokratie ausmacht, zum Scheitern verurteilt. Historisch betrachtet gilt auch: der liberale Rechtsstaat ist unabdingbar für die moderne repräsentative Demokratie.

Unglücklicherweise mehren sich die Verfechter der Botschaft, die das Festhalten am hohen Stellenwert der Freiheit des einzelnen für antiquiert und überholt halten. Freiheit sei so im Übermaß vorhanden, daß jetzt die Zeit gekommen sei, der Sicherheit Vorrang vor Freiheit einzuräumen. Ja, es wird sogar Sicherheit als unverzichtbare Voraussetzung von Freiheit postuliert. Freiheit als schon fast antiquarischer Wert sei den neuen, globalen Herausforderungen nicht gewachsen. Das Spannungsverhältnis zwischen Bürgern und Staat sei nicht mehr so sehr im Schutz der Freiheit des Bürgers begründet, sondern in der vorgeblichen Schutzpflicht des Staates. So wird der Akzent immer stärker auf die Schutzaufgaben gelegt: "Schutz vor der Bedrohung durch organisierte Kriminalität", "Schutz vor Umweltgefährdungen" und "Schutz des ungeborenen Lebens". Vor wenigen Jahren wurde die Forderung nach einem Bürgerrecht auf Sicherheit noch als abwegig belächelt - heute erleben wir damit die Begründung von Gesetzentwürfen. Der Bürger habe sogar einen aus den Grundrechten ableitbaren Anspruch auf Handeln des Staats, der letztlich immer zu Grundrechtseinschränkungen führen muß. Ein solches Verständnis der Grundrechte führt weg vom liberal-demokratischen Verfassungsstaat, wie ich ihn oben geschildert habe. Wer nach mehr und nach besserem Schutz ruft - vor welchen Gefahren auch immer -, drängt den Staat zwangsläufig in die Rolle nicht nur des aktiven Garanten für die Sicherheit der individuellen Lebensführung, sondern auch in die Rolle dessen, der vorgibt, was gute oder schlechte Lebensführung ist.

Das Konstitutionsverhältnis von Staat und Gesellschaft kehrt sich um: nicht mehr die Gesellschaft bestimmt den Staat, sondern der Staat bestimmt die Gesellschaft.

Um des vermeintlichen Freiheitsschutzes willen werden dabei immer intensivere Eingriffe in die Freiheit aller ganz selbstverständlich in Kauf genommen. Der Schutz der Privatsphäre vor staatlichem

Zugriff ist auf einmal nicht mehr Grundbedingung für die individuelle Freiheitsentfaltung. Im Gegenteil: Der Schutzstaat, der immer stärker in die Privatsphäre eindringt, erscheint geradezu als Garant für die Freiheit aller.

Mit dieser Akzentuierung wird auch die Trennung von Staat und Gesellschaft, von öffentlich und privat, zunehmend in Frage gestellt. Diese Trennung ist und bleibt aber die geistige Grundvoraussetzung des liberalen Rechtsstaatgedankens. In dem Maß, wie diese Unterscheidung an Kontur verliert, droht ein bedenklicher Substanzverlust für die Freiheitsidee des liberalen Verfassungsstaates.

Aus meiner Sicht gibt es unübersehbare Anzeichen für einen solchen tiefgreifenden Wandel des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft. Damit aber verändert sich - wie gesagt - der Rechtsstaat selbst. Am nachhaltigsten geschieht dies durch die umfassende rechtliche Durchdringung nahezu aller Lebensbereiche. Man kann geradezu von einer rechtlichen Totalisierung der Lebenswelt sprechen. Vier kurze Beispiele veranschaulichen diese Entwicklung:

Erstens, aus Sicht des Staates: Die Aufgabenexpansion des modernen Leistungsstaates ist historisch ohne Beispiel. Immer weitere Bereiche des Lebens werden in die öffentliche Rechtssphäre überführt und staatlich mehr oder weniger erfolgreich gesteuert. Wie mühsam und schwierig es dabei ist, einmal übernommene Aufgaben wieder an die Gesellschaft abzugeben, zeigen die Bemühungen im Zusammenhang mit der Privatisierung staatlicher Unternehmen.

Zweitens, aus Sicht der rechtsetzenden und rechtanwendenden Institutionen:

Bürokratie und Verrechtlichung scheinen unentrinnbare Züge der Moderne zu sein. Vor allem in einem immer stärkeren Detaillierungsgrad bei der Rechtsetzung schlagen sie sich nieder. Dabei ist es paradoxerweise gerade auch die rechtsstaatliche Forderung nach Rechtssicherheit und Exaktheit, die zu immer komplizierteren und unübersichtlicheren Regelwerken beiträgt. In dem uferlosen Bestreben, möglichst alles und jedes rechtlich zu regeln, gibt es wohl so etwas wie eine Dialektik des Rechtsstaates. Die ursprüngliche Intention der Befestigung von Freiheit kann sich so durch ein Übermaß des Guten in ihr Gegenteil verkehren.

Drittens, aus der Perspektive des Bürgers:

Zunehmend betreiben staatliche Institutionen in der Risikogesellschaft Vorsorge. Immer früher wird der Ruf nach staatlichem Vorsorgehandeln trotz intensiven Handels in der Vergangenheit immer lauter, um globalen Risiken zu begegnen. Durch diese Vorverlagerung des staatlichen Interventionspunktes wird das staatliche Aufgabenwachstum beschleunigt. An die Stelle des eigenständigen und selbstverantwortlichen Einzelnen tritt die gut gemeinte staatliche Vorsorge und mitunter als "Diktat der Vorsorge" sogar die Bevormundung.

Viertens, aus dem Blickwinkel der Verwaltung:

Neue Aufgaben verlangen neue Instrumente. Längst sind jenseits des traditionellen rechtsstaatlichen Eingriffsinstrumentariums neue, weiche Handlungsformen entwickelt worden. Staatliche Stellen suchen in nahezu alle Lebensbereiche auf sanfte Art und mitunter sogar mit viel Phantasie hineinzuwirken. Das Stichwort der Sozialkampagnen sei hier nur beispielhaft genannt. So wagt sich der Staat inzwischen in weite Bereiche des Lebens vor, die traditionell der Privatsphäre zugeordnet waren.

Diese Entwicklung - nimmt man sie als ganzes - ist beunruhigend. Sie läuft im Ergebnis auf nichts anderes als auf eine umfassende staatliche Gesamtverantwortung für alle gesellschaftlichen Entwicklungen heraus. Hinzu kommt eine durch Risiken und vermeintliche Krisenlagen verunsicherte Grundstimmung.

Auf diesem Boden wächst der Glaube an die staatliche Allsteuerungskompetenz bei vielen offensichtlich noch immer.

Vor diesem Hintergrund muß man die in den letzten Jahren stark in Mode gekommene Betonung staatlicher Schutzpflichten, wie ich sie ausgeführt habe, sehen. Der Zeitgeist hinterläßt seine Spuren auch in der deutschen Verfassungstheorie und Verfassungsrechtsdogmatik. Aber auch und gerade jenseits der juristischen Fachwelten hat sich ein bedeutsamer Bewußtseinswandel vollzogen. Vielen erscheint der Staat heute als primär verantwortliche Schutzmacht für Beeinträchtigungen aus dem gesellschaftlichen Raum. In der Überbetonung dieses Aspektes droht eine unangemessene Verharmlosung der Macht jedweden Staates. Weder ist es möglich, alles oder auch nur den Großteil

der Lebensrisiken durch Gesetz und Recht zu steuern, noch ist es der Freiheit dienlich. Vielmehr droht die Erosion des materiellen Rechtsstaats, wenn angeblich verfassungsrechtlich gebotene staatliche Schutzfunktionen überbetont werden. Selbstverständlich ordnet jedes staatliche Gesetz unterschiedliche Freiheitssphären einander zu. Diese Erkenntnis ist weder neu noch bedarf sie der Kritik. Allerdings bedroht ein Übermaß der staatlichen Dienstleistung "Schutz" individuelle Freiheit und führt in neue Abhängigkeiten, Betreuungsverhältnisse und Eingriffe. Auch im demokratischen Rechtsstaat gehört deswegen eine Portion Mißtrauen gegenüber staatlicher Macht zu den bleibenden bürgerlichen Tugenden.

Zusammenfassend betrachtet verdeutlicht diese Entwicklung: Die Prinzipien der Moderne, die Grundannahme eines vernunftbegabten Menschen, liberales Recht und liberale Demokratie sind nicht gescheitert. Aber sie haben sich auch nicht so durchgesetzt, daß ihre Verteidiger und ihre Protagonisten sich beruhigt zurücklehnen könnten.

Die friedlichen Revolutionen in den Ländern des ehemaligen Ostblocks haben gezeigt, daß sie nicht nur die gemeinsame Geschichte und die Vielfältigkeit der europäischen Kultur teilen, sondern sich auch im wesentlichen den gleichen Werten verpflichtet fühlen. Im Zeitalter der Globalisierung ist es um so wichtiger, daß die Europäer gemeinsam und geeint Antworten auf die neuen Herausforderungen und Probleme finden. Die Frage, wie künftig die europäische Landkarte gestaltet werden soll, damit Freiheit und Demokratie nachhaltig gesichert werden können, ist die "neue europäische" Frage.

Timothy Garton Ash hat in seiner Publikation "Im Namen Europas - Deutschland und der geteilte Kontinent" eine kluge und richtungsweisende Antwort auf diese "neue europäische Frage" gegeben. Wenn man anhand von Geschichte, Kultur und Tradition und insbesondere anhand liberaler und demokratischer Normen die Frage beantworten wolle, wer zu Europa gehöre, so Ash, dann könnten die Länder Mittel- und Osteuropas nicht ausgeschlossen bleiben. Deswegen ist die einzige Aussicht, ganz Europa dauerhaft zu Freiheit und Demokratie zu führen, die endgültige Überwindung der Teilung Europas.

Diese Überwindung muß durch eine immer engere Zusammenarbeit der Mittel- und Osteuropäischen Staaten mit der Europäischen Union und einer schrittweisen Erweiterung der EU geleistet werden. Daran führt meiner Ansicht nach kein Weg vorbei.

Zweifellos handelt es sich bei der jetzt angestrebten Erweiterung der Europäischen Union um eine der größten Herausforderungen seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft 1957. Die Europäische Union muß sich ihr stellen, wenn sie ihrer historischen Herausforderung gerecht werden will, den leidgeprüften Kontinent Europa friedlich und dauerhaft zu einen. Die immer stärker werdende Vernetzung der europäischen Gesellschaften auf der Grundlage von Demokratie und Marktwirtschaft ist die zentrale Voraussetzung hierfür.

Die zentrale Klammer, die diese Vernetzung befördern kann, ist die Umsetzung der Idee eines Verfassungspatriotismus, das Bewußtsein einer lebendigen Verfassung, die identitätsstiftend ist.

Verfassungen sichern in einer liberalen Demokratie Recht und spielen damit eine zentrale Rolle im politischen Prozeß. Von wenigen Ausnahmen abgesehen aber spielt die Bedeutung der Verfassung in der konkreten Politik immer weniger eine Rolle. Selbst Sozialwissenschaftler, die die Übergänge von autoritären zu demokratischen politischen Systemen und deren Konsolidierung untersuchen, richten ihr Augenmerk oft zu wenig auf die Verfassung. Beides mag damit zusammenhängen, daß Verfassungen zunehmend weniger als Wertefundament betrachtet werden. Zu realitätsfern, zu sehr idealistisch - die Vorwürfe, die Verfassung bilde eigentlich nur ein Regelwerk, nach dem das politische System funktioniert und der Rest sei Metaphysik, häufen sich.

Ein Beleg hierzu, so wird oft angeführt, ist die Tatsache, daß natürlich auch autoritäre Systeme des Ostblocks eine geschriebene Verfassung kannten, die formal gesehen liberal-demokratische Züge besaß. In der Tat, sozialistische Verfassungen hatten in der Regel die Rechte und Institutionen der bürgerlichen Verfassungen beibehalten. Nur das Prinzip der Gewaltenteilung wurde durch die Parteiendiktatur auch im formalen Arrangement der Verfassung außer Kraft gesetzt. Wir im Westen können uns gut daran erinnern, daß in der politischen Praxis stolz die Überwindung des bürgerlichen Systems der Rechte und Institutionen vorgehalten wurde, mit dem Argument, man habe Rechte entwickelt, die den Menschen viel besser dienten: die sozialen Grundrechte. Nun wissen wir alle, wie die Realität aussah, wie mit den freiheitlichen Grundrechten in autoritären sozialistischen Staaten

umgegangen worden ist. Daß die Grund- und Freiheitsrechte im konkreten politischen Prozeß keine Rolle spielten, dokumentiert, daß eine liberal- demokratisch Verfassung auch als schönes Stückwerk für ein autoritäres Regime oder als fragliche Legitimationsquelle dienen kann. Das liegt aber nicht an der mangelnden normativen Legitimität von liberal-demokratischen Verfassungen - sondern an anderem Verfassungsverständnis und damit an ihrer Verfassungswirklichkeit.

Die Deutschen haben damit leidvolle Erfahrungen gemacht. Die Erfahrungen der Weimarer Republik sind uns mahnende Erinnerung, eine Demokratie auch lebendig in den Köpfen und Herzen der Menschen zu verankern. Das Scheitern von Weimar und die Katastrophe des Nationalsozialismus müssen beständig an die Notwendigkeit eines liberal-demokratischen Wertefundaments mahnen.

Deswegen muß wieder verstärkt die zentrale Rolle der Verfassung für eine Demokratie in den Mittelpunkt politischen und gesellschaftlichen Handelns gestellt werden. Das ist beim deutschen Vereinigungsprozeß zu wenig getan worden, das haben andere Länder, die nach den Freiheitsrevolutionen in Nationalismen zurückfielen, sträflich vernachlässigt, und auch die Verfassungsreform 1992/1993 in Deutschland wurde nur mit kleiner Münze gehandelt und nicht als solche Chance genutzt.

Daß Grundrechtsschutz stets Minderheitenschutz bedeutet, daß sich andernfalls die Notwendigkeit der verfassungsgemäßen Verankerung von Grundrechten erübrigt, daß Gewaltenteilung gegenseitige Kontrolle und damit Verhinderung bzw. Begrenzung von Machtmißbrauch bedeutet, und daß Partizipation des einzelnen und Parlamentarismus Staatsmacht begrenzen, muß durch konkretes politisches Handeln ständig vergegenwärtigt werden.

Wir müssen in Deutschland und in den "neuen" Demokratien Europas stets daran erinnern, daß in einer pluralistischen Gesellschaft eben nicht für alle verbindlich die Anschauungen eines Teils der Gesellschaft, einer Gruppe oder auch einer Kirche gelten. Die Verankerung der universalistischen Normen und Werte der Verfassung im Bewußtsein der Bürgerschaft ist das, was ich als Verfassungspatriotismus bezeichne und was Nationalismen und selbstverständliches Nationalbewußtsein verdrängen muß.

Aber neben der Klammer der Integration - des Verfassungspatriotismus - ist die neue europäische Frage auch sehr konkret die Frage nach den Schritten der Erweiterung der Europäischen Union, also die langfristig angelegte Integration der östlichen und mittelöstlichen Transformationsstaaten in die europäische Rechts- und Wirtschaftsgemeinschaft.

Unter mehreren Aspekten kommt dabei dem Recht eine besondere Bedeutung zu.

Zum einen spielt der Grad des innerstaatlichen Transformationsprozesses eine entscheidende Rolle, zum anderen muß die Bereitschaft sowie die Durchsetzungskraft und der Durchsetzungswille vorhanden sein, eine Anpassung des nationalen Rechts an europäische Regelungen bis zur Übertragung von Kompetenzen und Souveränitätsrechten vorzunehmen.

Die Anforderungen bei der Anpassung der wirtschaftlichen und rechtlichen Strukturen in den Staaten Mittel- und Osteuropas sind gewaltig. Der Übergang von einem staatlich gelenkten Wirtschaftssystem zu marktwirtschaftlichen Strukturen muß entscheidend von der Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen begleitet werden, mehr sogar: Häufig werden erst grundlegende Reformen im Wirtschaftsrecht die Voraussetzungen für wirtschaftliche Impulse sein.

Das nationale Recht ist im Transformationsprozeß entscheidender Motor, sichtbarer Beweis für die Umstellung und verbindlich verkündeter Wille der nach der jeweiligen Verfassung erforderlichen parlamentarischen Mehrheit oder bei plebiszitären Elementen der Mehrheit des Volkes. Die neuen Macht- und Entscheidungsstrukturen müssen also funktionsfähig geschaffen sein.

Beispielhaft seien der Aufbau einer privatrechtlichen Ordnung, insbesondere einer privaten Eigentumsordnung, des Bankrechts, des Rechts der Handelsgesellschaften, der Kreditsicherungen, des Insolvenzrechts, des Schutzes des geistigen Eigentums und von Urheberrechten und Erfindungen genannt. Nationale Rechtsordnungen schaffen somit erst gewisse Sicherheit der Unumkehrbarkeit dieser Transformationsprozesse und erlauben öffentlichen und privaten Interessenten aus dem Ausland eine verantwortbare Entscheidung wirtschaftlicher Betätigung. Diesem nationalen Rechtssetzungsprozeß unterhalb der Verfassungsebene kommt im konkreten Entwicklungsprozeß fast dieselbe Bedeutung zu wie dem Prozeß der Verfassungsgebung. Zu dieser

innerstaatlichen Kraft, Rechtsakte abzuschließen, muß die administrative Fähigkeit hinzukommen, diese auch umzusetzen, also Verwaltungs- und Gerichtsorganisationen aufzubauen.

Diese im nationalen Interesse liegenden Entscheidungen bekommen eine weit darüberhinausgehende Bedeutung, wenn es um die Erweiterung der Europäischen Union geht, die grundsätzlich positiv vom Europäischen Rat im Jahre 1993 in Kopenhagen beschlossen wurde.

Das Recht von der Verfassungs- bis zur einfachgesetzlichen Ebene wird hier zum Gradmesser und Prüfstein der Reformfähigkeit in Richtung europäischer Integration. Und beeindruckend ist, daß schon jetzt mit Schwerpunkt im Wirtschaftsbereich erhebliche Anstrengungen freiwillig unternommen werden. Birgt doch Harmonisierungsdruck aus der Europäischen Union auf die Staaten Mittel- und Osteuropas die Gefahr in sich, Abwehrkräfte hervorzurufen, die die Gefahr des Verlustes nationaler Eigenständigkeit und nationaler Identitätsfindung beklagen. Denn Recht ist ursprünglich national, gebunden an einen Herrschaftsbereich. Denn wo Recht geschaffen wird, braucht es Raum zur Entfaltung, um identitätsstiftend wirken zu können. Dieser Raum ist der Nationalstaat. In dem Prozeß der unabhängigen Staatenwerdung nach den grundlegenden Umbrüchen in Mittel- und Osteuropa besteht nachvollziehbar die Neigung, nationales Recht auszugestalten, mit dem Diskriminierungen, Verbote, Hemmnisse und Überregulierungen aus früherer Zeit beseitigt oder entscheidend geändert werden und damit den Bürgerinnen und Bürgern neue Chancen zur Entfaltung in Selbstbestimmung und Freiheit gegeben werden.

Ein Blick in einige östliche Nachbarstaaten zeigt, daß dieser Prozeß unterschiedlich schwierig, steinig, zum Teil gekennzeichnet von Reformgegnern und Zukunftsskeptikern verläuft. In den so schwierigen, zunächst die nationalen Interessen betreffenden Reformprozeß europäische Harmonisierungsforderungen oder sogar übernationale Ansprüche hineinzutragen, kann kontraproduktiv wirken. Wird dieser Prozeß arg verkürzt oder sogar übersprungen und damit der Selbstfindungs- und Staatswerdungsprozeß behindert, kann dies nationale Eigenheiten schärfen. Ein Trend, der in einigen Staaten zu beobachten ist.

Recht spielt also in vielerlei Hinsicht eine zentrale Rolle im Transformationsprozeß in den Staaten. Recht ist Voraussetzung und Folge von Integration.

Zum *acquis communautaire* - also der rechtlichen Voraussetzungen für den Beitritt weiterer Staaten in die Europäische Union - gehört die institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten und eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die sich so für die mittel- und osteuropäischen Staaten gravierend verändernde Welt findet wichtigen Halt und Verankerung im Recht. Jetzt zeigt sich, wie entscheidend die von mir anfangs dargelegte Notwendigkeit ist, liberal-demokratische Systeme verfassungsmäßig zu festigen.

Lassen Sie mich zum Schluß noch einige Bemerkungen zum konkreten Erweiterungsprozeß machen.

Die EU hat ihre Verantwortung für die mittel- und osteuropäischen Staaten zunächst vor allem mit dem Abschluß von Assoziierungsverträgen mit den baltischen Staaten, Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und Slowenien wahrgenommen. Diese Europaverträge eröffnen den assoziierten Staaten Perspektiven über den Freihandel hinaus bis letztlich zur vollen Mitgliedschaft in der Europäischen Union.

Jetzt geht es darum, diese Perspektive Wirklichkeit werden zu lassen. Die Europäische Union hat sich dazu verpflichtet, spätestens sechs Monate nach Abschluß der Regierungskonferenz über die erste Revision des Maastrichter Vertrags darüber zu entscheiden, mit welchen der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas sie Beitrittsverhandlungen aufnehmen wird. Hierin liegt für die Beitrittskandidaten ein wichtiger Ansporn, mit den notwendigen Reformen und Strukturanpassungen entschlossen voranzugehen.

Ermutigend sind die Fortschritte, die die assoziierten Staaten hierbei in den vergangenen Jahren gemacht haben. Den meisten Ländern ist es gelungen, den wirtschaftlichen Niedergang aufzuhalten; einige befinden sich schon auf einem stabilen wirtschaftlichen Wachstumspfad. Der Anteil des privaten Sektors ist erheblich gewachsen; heute macht er mehr als 50 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in den assoziierten Ländern aus. Den meisten assoziierten Ländern ist es auch gelungen, ihren Außenhandel zu reformieren und ihren Handelsaustausch mit der EU auszuweiten:

Seit 1989 haben sich die Importe der EU aus den assoziierten Staaten um 200 Prozent erhöht, die EU-Exporte in diese Region sind sogar um 300 Prozent gewachsen. Dennoch, nach dem Abschluß des Übergangs von einem autoritären zu einem demokratischen politischen System bleibt noch viel zu tun, damit die "neuen" Demokratien als konsolidiert betrachtet werden können.

Die Erweiterung verlangt auch von den derzeitigen europäischen Mitgliedstaaten grundlegende strukturelle Reformen. Auch hier, bei der Vertiefung, wird das Recht Ausdruck des Reformwillens sein und die Voraussetzung für entscheidende finanzielle und institutionelle Anpassungen für die Erweiterung schaffen müssen. Der von allen Mitgliedstaaten gezeichnete Vertrag von Amsterdam, also die 1. Revision des Maastricht-Vertrages, soll diese Rechtsgrundlagen schaffen.

Lassen sich mich noch kurz die Vertragspunkte, die einen Fortschritt dokumentieren, skizzieren:

Das bürgerrechtliche Fundament der EU wird durch den Vertrag von Amsterdam gestärkt, auch wenn es noch keinen vollständigen Grundrechtskatalog gibt: Verbot der Diskriminierung und Stärkung der Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie der Datenschutz werden endlich als Rechte der Bürger normiert.

Der Europäische Gerichtshof, dessen Zuständigkeit für alle Materien des EG-Vertrags und der dritten Säule festgeschrieben wird, wird dies noch besser absichern.

Zentrale Bereiche der dritten Säule - der bisherigen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit - werden vergemeinschaftet.

Außengrenzregelungen, Visapolitik, Asylrecht, Flüchtlingspolitik, Einreise- und Aufenthaltsbedingungen sowie justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen liegen zuvörderst in europäischer Hand, einschließlich der operativen Ausgestaltung von Europol und der Integration von Schengen in den EU-Rahmen.

Mehr qualifizierte Mehrheitsentscheidungen und ein Generalsekretär können der europäischen Außenpolitik mehr Kohärenz verschaffen, auch wenn die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zwischenstaatlich organisiert bleibt.

Einige substantielle Fortschritte im institutionellen Bereich betreffen in erster Linie das Europäische Parlament und die Kommission. Sie werden so gestärkt, daß das Mehr an demokratischer Legitimität - was wirklich überfällig war - sich zu einem Motor der Integration entwickeln kann.

Leider sind die Fragen nach der überfälligen Reform der Stimmgewichtung im Rat, der Größe der Kommission, der Reform des Finanzsystems und der gemeinsamen Agrarpolitik nach wie vor nicht befriedigend gelöst. Daß die Fortschritte aber bescheidener werden, kann angesichts der um sich greifenden "Eurosklrose" nicht verwundern. Meiner Ansicht nach befördern - bei aller Skepsis und allen Problemen - die Ergebnisse von Amsterdam den europäischen Integrationsprozeß und lassen auch die Vision eines europäischen Bundesstaates zu.

Die europäische Einigung bleibt die Antwort auf die modernen Postulate der französischen Revolution: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit.

Deswegen muß der europäische Integrationsprozeß unumkehrbar gemacht werden, denn das Gelingen der Währungsunion ist die entscheidende Weichenstellung der nächsten Jahre. Deswegen muß der EURO pünktlich eingeführt werden. Natürlich muß dieser eingeschlagene Weg der europäischen Integration durch eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der EU-Staaten flankiert werden, wie bereits Art. 103 des Maastricht-Vertrages es ermöglicht und wie der Beschäftigungsgipfel der EU noch in diesem Jahr zeigen wird. Bei allen Reformnotwendigkeiten der sozialen Sicherungssysteme darf es keine Zerschlagung des europäischen Sozialstaats geben.

Die EU-Mitgliedsstaaten können eben nicht ausschließlich der Logik eines alles umfassenden Marktprozesses unterworfen werden. Ein gemeinsamer Binnenmarkt kann in einer globalisierten Welt nur dann erfolgreich bestehen, wenn das Primat der Politik vor der Ökonomie gilt.

Mit den Reformschritten von Amsterdam ist die EU der Europäischen Einigung ein Stück näher gekommen. Dabei wird immer deutlicher, daß der innere Zusammenhang zwischen Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union - allen Unkenrufe zum Trotz - keinen Gegensatz darstellt. Die

Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft, die auf den Prinzipien der Teilhabe einer europäischen Identität aufbaut. Diese europäische Identität beruht in der tiefen gemeinsamen kultur- und geistesgeschichtlichen Entwicklung. Das gilt genauso für die Länder Mittel- und Osteuropas. Die Europäische Union ist heute weniger als ein Staat, aber mehr als eine internationale Organisation herkömmlicher Art. Damit die Europäische Union aber auf Dauer eine gesamteuropäische Rechtsgemeinschaft bildet, muß sie einen Verfassungspatriotismus, der auf universellen Werten beruht, befördern. Damit die Europäische Union die Einigung des europäischen Kontinents befördern kann, muß sie die mittel- und osteuropäischen Länder mittel- und langfristig aufnehmen. Das ist der tiefere Zusammenhang zwischen Vertiefung und Erweiterung. Erweiterung und Vertiefung bedingen einander und bilden keinen Gegensatz. Und beide Prozesse sind ohne Rechtsetzung undenkbar.

Lassen Sie mich mit einem Zitat Thomas Dehlens, des ersten deutschen Justizministers der alten Bundesrepublik, schließen:

"Was mich immer stärker bewegt, je länger ich mich um die rechte Ordnung der öffentlichen Dinge bemühe, ist die Erkenntnis des tiefen Zusammenhangs zwischen der liberalen Geisteshaltung und dem Recht und der staatlichen und wirtschaftlichen Ordnung. Dem Recht der persönlichen Freiheit entsprechen die liberale, repräsentative Demokratie und die liberale Wirtschaftsordnung des Marktes. Gut und richtig ist im Staate, in der Gesellschaft und in der Wirtschaft nur, was mit den liberalen Grund- und Freiheitsrechten im Einklang steht. Dieses liberale Recht schafft den selbstbewußten und selbstverantwortlichen Menschen."

Und dies ist heute genauso aktuell wie vor 30 Jahren.

Die Welt mag sich wandeln, die grundsätzliche Bedeutung und die Funktion liberalen Rechts nicht. Damit sich liberale Rechtsvorstellung dauerhaft gesichert durchsetzen kann, brauchen wir die europäische Einigung. Aber natürlich brauchen wir sie auch, um in den rauen Winden einer globalisierten Weltwirtschaft bestehen zu können.

Die Autorin:

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Studium der Rechtswissenschaften in Göttingen und Bielefeld, war von Mai 1992 bis Januar 1996 Bundesministerin der Justiz. Sie ist seit 1978 Mitglied der F.D.P. im Kreisvorstand, im Kreisverband Starnberg und im Bezirksvorstand Oberbayern. Außerdem ist sie stellvertretende Vorsitzende des Landesfachausschusses Innen und Recht der F.D.P. Bayern und Mitglied des Bundesfachausschusses Innen und Recht. Seit 1991 ist Frau Leutheusser-Schnarrenberger Mitglied im Bundesvorstand.

Erschienen in:

**VIA REGIA** – *Blätter für internationale kulturelle Kommunikation* Heft 52/53 1997, herausgegeben vom Europäischen Kultur- und Informationszentrum in Thüringen

Weiterverwendung nur nach ausdrücklicher Genehmigung des Herausgebers

Zur Homepage VIA REGIA: <http://www.via-regia.org>