

Harald Bergbauer

Tagungsbericht: 60 Jahre Bundesrepublik – Ein Erfolgsmodell mit Zukunft?

Aus Anlass der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Frühjahr 1949 veranstaltete die Akademie für Politische Bildung Tutzing einige Wochen vor Beginn der offiziellen Feierlichkeiten im März 2009 eine mit hochrangigen Wissenschaftlern und angesehenen Praktikern besetzte Fachtagung. Das Ziel der Veranstaltung war es, sowohl einen Rückblick auf die 60-jährige Geschichte der Bundesrepublik zu werfen, zu deren Kennzeichen politische Stabilität, ökonomischer Wohlstand, sozialer Frieden, internationale Anerkennung und die Wiedervereinigung zählen, als auch Zukunftsperspektiven in einer Situation aufzuzeigen, die durch eine veränderte Parteienlandschaft, eine neue Ebene der europäischen Integration und die Herausforderung der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise charakterisiert ist.

Heinrich Oberreuter, Tagungsleiter und Direktor der Akademie, eröffnete die Veranstaltung mit dem Hinweis, dass die Staatsgründung 1949 in deutlicher Erinnerung an die Weimarer Republik und das Dritte Reich erfolgte, was die wertgebundene Ordnung des Grundgesetzes ebenso erkläre wie die Bezeichnung der deutschen Verfassung als (provisorisches) Grundgesetz. Seiner thematischen Einführung folgten zwei Vorträge mit Grundsatzcharakter.

Bewährung eines Provisoriums

Zuerst sprach Hans Maier, Staatsminister a.D., über die »Bewährung eines Provisoriums: das Grundgesetz nach 60 Jahren«, dann folgte Hans-Jürgen Papier, Präsident des Bundesverfassungsgerichts, mit einem Vortrag über »Das Bundesverfassungsgericht als Anreger und Hüter der Verfassungsentwicklung«.

Hans Maier spannte den Bogen vom Ende des Zweiten Weltkrieges, der unsagbares Elend für die Bevölkerung in den Jahren nach 1945 bedeutete, über die weltpolitischen Weichenstellungen zur Zeit des Kalten Krieges, die Verwandlung Deutschlands vom Subjekt zum Objekt der Weltpolitik bis hin zur Wiedervereinigung und der festen Verankerung der Bundesrepublik in der Europäischen Union.

Den stabilen Ruhepol hinter diesen Metamorphosen Deutschlands bildete das Grundgesetz, das als Provisorium und »Transitorium« (Theodor Heuss) geschaffen worden war, sich aber derart bewährte, dass Dolf Sternberger 1982 den Ausdruck des »Verfassungspatriotismus« prägte, um das einzigartige Verhältnis der Deutschen zu ihrem Grundgesetz auf den Begriff zu bringen. Maier betonte als besondere Merkmale der

zweiten deutschen Republik die Verbindung des Staates mit dem Recht in der Tradition des süddeutschen Konstitutionalismus, die Ausgestaltung der Staatsordnung als (ihren Gegnern gegenüber) »wehrhafte Demokratie«, die insbesondere in der »Kanzlerdemokratie« zum Ausdruck kommende Stärke der Exekutive sowie das buntscheckige Gebilde des deutschen Föderalismus – das der französische Präsident de Gaulle einst mit der Frage kommentierte, ob ein Gemeinwesen mit derartigen Verästelungen überhaupt noch ein vollwertiger Staat sei?

Verfassung und Verfassungsgericht

Vor dem Hintergrund der meisterhaften Verknüpfung von Geschichte, Politik und Öffentlichem Recht in diesem Eröffnungsvortrag präsentierte Hans Jürgen Papier eine Rede, die die fundamentale Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts für Politik und Öffentlichkeit in Deutschland vor Augen führte. Ist es die Hauptaufgabe dieses Gerichts, die »Herrschaft des Rechts« in der Bundesrepublik (vor dem Hintergrund der »Herrschaft des Unrechts« im Dritten Reich) zu sichern, so nimmt es diese Aufgabe sowohl in Form der Bewahrung als auch der Weiterentwicklung wahr. Es übt den intellektuellen Spagat, sich an der in der Zeit stehenden Verfassung zu orientieren, ohne dabei bedenkenlos dem Zeitgeist zu verfallen. Obwohl dem Gericht eine »Teilhabe an der politischen Staatsleitung« zukommen könne, sei zweierlei zu beachten: Erstens darf es nur auf Antrag und in den vorgesehenen Formen entscheiden; das bedeutet im Umkehrschluss, dass es im Falle der Anrufung aber auch Stellung nehmen muss. Und zweitens hat das Gericht seinen Beurteilungsmaßstab ausschließlich in der geltenden Verfassung, also nicht in irgendwelchen politischen, ökonomischen oder sozialen Neigungen oder Interessen. Eine originäre politische Gestaltungskraft ist dem Gericht daher abzusprechen. Den offensichtlichen Einfluss des Gerichts veranschaulichte Papier unter Bezugnahme auf die Grundrechte, die spätestens seit dem so genannten Lüth-Urteil 1958 nicht mehr nur als Abwehrrechte verstanden werden, sondern wegen ihrer Ausstrahlungswirkung in den Bereich des Privatrechts auch als Ausdruck einer objektiven Wertordnung zum Tragen kommen. Am Beispiel der in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG genannten Rundfunkfreiheit und der darauf aufbauenden umfangreichen Rechtsprechung machte der Vortragende die fundamentale Bedeutung des judikativen Verfassungsorgans auch im Bereich der Politik deutlich.

Die wertgebundene Ordnung

Im Vergleich zu den beiden genannten Referaten nahmen die nachfolgenden Vorträge die aktuellen Herausforderungen der Bundesrepublik etwas stärker in den Blick. Christian Hillgruber machte hier den Anfang mit einer beeindruckenden Präsentation über »Die wertgebundene Ordnung«. Gegenstand war die Spannung zwischen der bereits erwähnten Wertgebundenheit der deutschen Verfassung und ihrer gleichzeitigen Verpflichtung zu weltanschaulicher Neutralität. So ist die in Art. 1 Abs. 1 GG verankerte

Menschenwürde als »Grund der Grundrechte« ebenso Ausfluss einer religiösen Überzeugung wie die staatliche Förderung von Schule und Familie auf werthafte Grundentscheidungen zurückzuführen ist. Der Wandel und die permanente öffentliche Erörterung dieser Werte offenbaren allerdings einen Grad der Erosion des ursprünglichen Konsenses, der ihre engagierte Verteidigung umso dringlicher mache.

Soziale Marktwirtschaft und soziale Sicherheit

Dieser Erörterung um die Grundwerte schloss sich Randolph Rodenstock, Präsident der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft gewissermaßen an, als er im nachfolgenden Vortrag »Die Wirtschaft« thematisch in Angriff nahm. Vor dem Hintergrund der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise verteidigte er die wirtschaftspolitische Grundentscheidung der frühen Bundesrepublik für die Soziale Marktwirtschaft. Nicht sie sei die Ursache für die gegenwärtigen Umbrüche, sondern politische und ökonomische Fehlentscheidungen: So gab die US-Regierung Anfang des Jahrzehnts den Auftrag, den Konsum anzukurbeln, und die amerikanische Notenbank praktizierte über Jahre hinweg eine höchst einseitige Zinspolitik. Ein strukturelles Defizit kommt hinzu: Während »Bankern« im Erfolgsfall satte Gewinnprämien in Aussicht gestellt werden, denen keine Verlustprämien gegenüberstehen, werden private Investoren für ihre Entscheidungen stets mit Gewinn belohnt bzw. mit Verlust bestraft. Rodenstock betonte die Notwendigkeit der langfristigen Wiederherstellung von Vertrauen in die Wirtschafts- und Finanzordnung, was allerdings Reformen des Marktes, der sozialen Sicherungssysteme und der Bildung erforderlich mache.

Manfred G. Schmidt setzte das Thema seines Vorredners mit einer leichten Akzentverschiebung fort, indem er über »Die soziale Sicherheit« in Deutschland sprach. Während das System der sozialen Sicherung zum einen den gesellschaftlichen Zusammenhalt durch die Unterstützung der Schwachen und die Eindämmung krasser sozialer Ungleichheit fördere, stelle es zum anderen eine deutliche Belastung für die aktiven Berufstätigen dar. Der Finanzaufwand für soziale Leistungen im Jahre 2007 in Höhe von 747 Mrd. Euro wird deutlich, wenn man seinen Anteil am Bruttoinlandsprodukt (28 %) mit dem der Bildung (4 %) oder der Verteidigung (1,5 %) vergleicht.

Die Bundesrepublik ist ein »Sozialversicherungsstaat«, von dessen breitem Leistungsspektrum in der einen oder anderen Weise nahezu alle Staatsbürger profitieren und von dem fast 40 % der Wähler in unterschiedlicher Weise abhängig sind. Gerade die hohe Zahl der von Sozialleistungen abhängigen Wähler mache das Netz der sozialen Sicherheit zu einem Machtfaktor allererster Güte! Obwohl aktuelle Umfragen den starken Rückhalt der Sozialpolitik in der Bevölkerung deutlich machen, müsse bedenklich stimmen, dass trotz sinkender realer Wirtschaftskraft seit den 1960-er Jahren die Sozialleistungsquote in der Geschichte der Bundesrepublik unaufhaltsam anstieg.

Das Gefüge der Institutionen

Dieser ernüchternden Politikfeldanalyse stellte Heinrich Oberreuter in seinem Vortrag über »Das Gefüge der Institutionen« eine eher strukturelle Diagnose gegenüber. Dabei wandte er sich insbesondere dem Föderalismus und den politischen Parteien zu. So zeige ein sorgfältiger Blick auf den Deutschen Bundestag dessen Marginalisierung, die zum einen von der zunehmenden Komplexität der zu regelnden Materien und folglich der Einsetzung professioneller Expertengremien herrühre, zum anderen in der Konstellation einer Koalitionsregierung begründet sei, die außerhalb des Bundestages Treffen auf verschiedenen Ebenen durchführe, um den nötigen minimalen Konsens für die Erledigung der Regierungsaufgaben herzustellen.

Auch der Bundesrat sei von einer Institution der Wahrnehmung vielfältiger Länderinteressen zu einer zweiten parteipolitischen Kammer mutiert. Im Anschluss an Gerhard Leibholz' markante These: »Die Parteien sind der Staat!« setzte sich Oberreuter kritisch mit ihren grundsätzlichen Aufgaben und aktuellen Erscheinungsformen auseinander. So befinde sich das aktuelle Fünf-Parteien-System in einem Zustand der Erosion von Parteibindungen und -loyalitäten. Der Wandel von Erwerbsstrukturen und Wertemustern habe eine Veränderung der Stammwählerschaft zur Folge, was die Mobilisierung neuer Wählerschichten erfordere. Auch der soziologisch konstatierbare Trend zur Individualisierung, der sich in individueller Nutzenmaximierung Ausdruck verschafft, führe weg von den alten Sozialstrukturen und hin zu neuen Lebensstilen. Dieser Faktor erschwert die Rekrutierung von politischem Führungspersonal. Dass Politikvermittlung im Zeitalter der Fernsehdemokratie zudem eine starke Visualisierung und Personalisierung erzwingt, legt ihre Weiterbildung zu professionalisierten Kommunikationsparteien nahe, die gekonnt »Images« vermitteln und dem »Showfaktor« Rechnung tragen – ohne die innerparteiliche Kompetenzausbildung zu vernachlässigen. Der parteipolitische Strukturwandel sei sicherlich eine Ursache für die reduzierte Integrationskraft der großen Parteien und die wachsende öffentliche Skepsis gegenüber der Leistungsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems.

Der Föderalismus

Vor dem Hintergrund der erst vor wenigen Jahren in Kraft getretenen Föderalismusreform hielt Hans-Peter Schneider schließlich einen Vortrag mit dem Titel »Der Föderalismus« und schloss damit die Reihe der Referate zu innenpolitischen Themen ab. Als Fachmann für Föderalismusfragen skizzierte er zunächst die sich über Jahrzehnte erstreckende Schwächung der ursprünglichen Länderdominanz und ging dann auf die Föderalismusreform I (»Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung«) sowie auf die Föderalismusreform II (»Die Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen«) ein. Die dabei den Ländern verordnete »Schuldenbremse« in Art. 109 II GG, die den Ländern ab 2020 eine Neuverschuldung vollständig untersagt, enge den Manövrierspielraum der Länder unverhältnismäßig ein und verhindere die eigenständige Finanzierung größerer kulturell bedeutsamer oder wirtschaftlich relevanter Projekte.

Europa- und Außenpolitik

Die Tagung wurde mit zwei Referaten zur Europa- und Außenpolitik der Bundesrepublik abgeschlossen. Dabei sprach Dietrich Murswiek zuerst über »Europäisierung – ein Legitimitätsverlust?« Als Verfasser des Rechtsgutachtens, mit dem der CSU-Bundestagsabgeordnete Peter Gauweiler gegen die Übertragung von Hoheitsrechten an die EU klagt, war seine Position von Anbeginn an klar. Anstelle eines durchgängig antieuropäischen Plädoyers präsentierte er eine differenzierte Argumentation, die die Europäisierung der Mitgliedstaaten nicht grundsätzlich mit Einbußen an demokratischer Legitimität gleichsetzte, sondern lediglich die konkrete Ausgestaltung als rechtswidrig verwarf. Er legte dar, dass und in welcher Weise die Legitimationskette zwischen dem deutschen Staatsvolk und der EU-Ebene unzureichend ist, und sprach dem EU-Parlament wegen des Verstoßes gegen das Prinzip der Stimmgleichheit eine eigenständige Legitimation ab. Da der Legitimitätsverlust Deutschlands mit dessen geltendem Recht unvereinbar sei, müsse der Vertrag von Lissabon zwingend abgelehnt werden.

Die Brücke von der Europapolitik zur »Deutsche(n) Außenpolitik im 21. Jahrhundert« schließlich schlug Carlo Masala. Nach der Darstellung der Folgen des Epochenwechsels von 1990 (Aufstieg neuer Großmächte, Schwächung multilateraler Koalitionen, Ende des politischen Westens und Rückkehr des zwischenstaatlichen Krieges nach Europa), ging er auf mögliche Szenarien deutscher Außenpolitik im 21. Jahrhundert ein. Während das erste Deutschland als Juniorpartner der USA sieht, besteht das zweite in der Annahme Deutschlands als europäischer Großmacht. Da das erste Szenario am mangelnden langfristigen Interesse der USA an Deutschland und Europa scheitern dürfte, würde das zweite sowohl bei der deutschen Bevölkerung als auch bei den europäischen Nachbarn auf Widerstand stoßen. Die Weiterentwicklung der EU mit Deutschland als Teil einer Pioniergruppe scheint daher die realistischste Version zu sein. Sie würde die EU zu einem handlungsfähigen und verlässlichen Partner der USA machen und zugleich die integrative Verflechtung Deutschlands in Europa fortsetzen. Trotz ihrer Überzeugungskraft dürfte sie aber an der traurigen Tatsache scheitern, dass politische Führungskräfte, die derartige Szenarien kennen und dann in der politischen Praxis entschlossen verwirklichen, in der Bundesrepublik (derzeit) nicht in Sicht sind.