

Heinrich Oberreuter

Verfassung als Grundordnung der Freiheit
Claus Arndt zum 80. Geburtstag
Anmerkungen zu seinen Ausgewählten Reden
und Schriften*

Es scheint zu einem Naturgesetz der Mediendemokratie zu werden: Je mehr ein Politiker der Rationalität verpflichtet ist, sich wissenschaftlicher Argumentation verbunden weiß, Rechts- und Amtsethos in die Mitte seines Denkens und Handelns rückt, um so weniger »erkennt« ihn die breite Öffentlichkeit. Umso mehr aber vermögen die Kundigen, deren Kreis in Verfassungs- und Parlamentarismusfragen allerdings nicht über die Maßen ausgedehnt ist, Persönlichkeit und Leistung einzuschätzen. Claus Arndt hat während seines politischen Lebens zweifelsohne nicht im Verborgenen geblüht. Populär wird man aber nicht als Fachmann für Recht und politische Kultur – eher wohl unentbehrlich, soweit sich Chancen eröffnen, politischen Einfluss auf die Entwicklung der liberalen Demokratie und ihre Politik zu nehmen. Für einen kenntnisreichen Entscheidungsträger im Abgeordnetenmandat gilt das allemal. Insofern vermochte Bundespräsident Johannes Rau zutreffend festzustellen, dass Claus Arndt Spuren hinterlassen habe, »teils feine, teils aber auch ganz markante«.

Das Publikum schaut immer ins Rampenlicht. Es vergisst dabei, wer die Libretti schreibt. Wer weiß schon, dass unter Claus Arndts bestimmender Mitwirkung noch als Senatsdirektor der Freien und Hansestadt Hamburg über den Bundesrat jene Fassung des Notstandsrechts erarbeitet worden ist, die dann nach langwierigem Entscheidungsprozess und in schwieriger, protest- und rebellionsgeneigter Zeit Eingang ins Grundgesetz gefunden hat? Diese Fassung – der Ernstfall ist ihr erspart geblieben – hatte Abstand gewonnen von der Tradition, dass es Demokratie und Grundrechte über Bord zu werfen gelte, um sie zu retten, und dass deswegen jede Verfassungsstruktur ein Stück Gegenstruktur in sich aufzunehmen habe. Nun galt, dass zu allen Zeiten die gleichen Grundsätze zu gelten hätten und auch die Stunde der Not die Stunde des Rechts und des Parlaments, nicht jedoch die der Exekutive zu bleiben habe.

Für das Denken des Politikers und Gelehrten Claus Arndt ist diese Bindung an das Recht, ja dessen Priorität vor politischer Gestaltungslust, typisch. Dieses Den-

* Claus Arndt, *Amt und Mandat. Ausgewählte Reden und Schriften*. Band 1, 1989. 368 S., Band 2, 1991. 214 S., Band 3, 1996. 265 S., Band 4, 2000. 206 S., Band 5, 2004. 133 S., Band 6 (Bibliographie, hrsg. v. Thomas Keidel), 2006. 72 S., Nomos Verlag, Baden-Baden.

ken ist völlig eingehüllt in die Philosophie und Wertordnung des Grundgesetzes, das eine epochale Antwort auf Versäumnisse und Entgleisungen jüngst vergangener deutscher Verfassungsgeschichte sein sollte.

Claus Arndts klare Positionen beruhen auf Erfahrungen mit dieser relativierenden und rechtsvergessenen Zeit. Wäre doch Heiligabend 1932 in der Familie fast ausgefallen, weil Vater Arndt als Richter der politischen Strafkammer beim Landgericht Berlin bis spät mit dem von Abgeordnetenimmunität geschützten Zeugen Dr. Goebbels zu ringen hatte, um eine Strafsache beenden zu können. Kurz darauf wurde er ein Opfer gewalttätiger nationalsozialistischer Diskriminierung: Adolf Arndt, später Kronjurist der SPD-Fraktion im Bundestag, brillanter Denker, begnadeter, auch polemischer Debattenredner, eine faszinierende Persönlichkeit. Ich erinnere mich an eine Begegnung mit ihm in der Bonner Parlamentarischen Gesellschaft, bei der ich ihn im Rahmen unseres Münchener Forschungsprojekts zum Selbstverständnis der Bundestagsabgeordneten Ende der 60er Jahre (als von Systemüberwindung viel die Rede war) interviewen durfte und deutliche Abrechnungen mit Fehlverständnissen des Parlamentarismus zu hören bekam, ja mit der Missachtung, welche die Deutschen ihm entgegenbringen (bis auf den heutigen Tag). Von Beginn an, so Adolf Arndt, pflegten die Kapitäne der Rheindampfer auf Höhe des Bundestagsgebäudes den Schlager »Wer soll das bezahlen, wer hat das bestellt« aufzulegen, und in den Medien sei in den fünfziger Jahren ernsthaft diskutiert worden, den Bundestag in Baracken an der Zonengrenze anzusiedeln, statt ihm jene – ohnehin himmelschreiende – Arbeitsbedingungen in Bonn zu gönnen. Und ein parlamentarisches Regierungssystem angemessen zu verstehen, fiele selbst den meisten Abgeordneten schwer – nicht zu reden von der Presse und der Öffentlichkeit.

Solche Väter können eine Last sein, aber auch Ansporn. Es fügte sich, dass Vater und Sohn Arndt eine gemeinsame Wahlperiode im Bundestag verbrachten. Von Familienzwist ist nichts bekannt. Claus Arndt hat jedenfalls die Herausforderung angenommen – und wurde selbst zum führenden Rechtsexperten seiner Partei und Fraktion, an Bedeutung Horst Ehmke und Hans-Jochen Vogel nicht nachstehend und im Übrigen in seinen eigenen wissenschaftlichen Publikationen wo es sich schickte auch die Beiträge Adolf Arndts zitierend. Dessen Fußstapfen waren ihm nicht zu groß. Z. B. ist ihm die rechtliche Absicherung der Ostverträge der Regierung Brandt als Berichterstatter des Rechtsausschusses des Bundestages auf eine Weise gelungen, die auch vor Karlsruhe standhielt.

Das Werk Claus Arndts ist umfassend und greift noch erheblich über die sechs Bände »Amt und Mandat« hinaus, die zu seinem 80. Geburtstag als Dokumente seiner Lebensleistung vorliegen. Sie weisen ihn als Verteidiger des liberalen wie des sozialen Rechtsstaats aus – mehr noch: als jemanden, der diesen Staat in neuen Herausforderungen aus seinen Grundsätzen immer neu zu begründen und in seiner Gestalt zu erhalten weiß. Säße er noch als Abgeordneter der zweiten Großen Koalition im Bundestag, es wäre reizvoll, in der Diskussion über Freiheit und Sicherheit des Jahres 2007 seine Einmischung zur Bewahrung der »Selbstachtung des Rechtsstaats« (Udo di Fabio) zu hören. Im Sinne Carl Schmitts von der Faszination des Ernstfalls her zu argumentieren, käme ihm gewiss nicht in den Sinn. Viel zu sensibel

und diffizil sind seine diversen Erörterungen über die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste, dass G10-Verfahren und all das, was sich mittlerweile mit dem Begriff Lauschangriff verbindet, ohne dass deswegen funktionale Notwendigkeiten unberücksichtigt blieben.

Arndts Ausgangspunkt als Staatsrechtler wie als Politiker ist die grundrechtlich gestützte Freiheit des Bürgers, der sich zugleich der gesellschaftlichen Dimension seiner Existenz und seiner Entfaltung bewusst ist. Diesem Ausgangspunkt entspricht die grundgesetzliche Beugung der Politik unter das Recht und die daraus folgende Verteidigung des Bundesverfassungsgerichts gegen Vorwürfe, in die Arbeit des Bundestages hineinzuregieren. Deutlich, und in der geistes- und rechtsgeschichtlichen Diskussion kenntnisreich bewandert, arbeitet Arndt als Abgeordneter bei seiner Jungfernrede im Bundestag heraus, dass das Recht dem Mehrheitswillen Schranken setzt und das Verfassungsgericht diese Hemmung der Mächte zu garantieren hat: Freiheitssicherung als richterliche Funktion, immanente Grenzen missverstandener Volkssouveränität. Klaus Stern hat diese Wertbindung als die vom Parlamentarischen Rat herbeigeführte kopernikanische Wende gegen positivistische und relativistische Traditionen bezeichnet – und gegen Willkürsysteme ohnehin.

Umgekehrt macht Arndt, diese Problematik mehrfach aufgreifend, im Kern aber auch keine Konzessionen an jene, die für oppositionelle Positionen im Staat des Grundgesetzes ein Widerstandsrecht gegen eben diesen ableiten, so sehr er sich in Anlehnung an John Rawls um Verständnis für zivilen Ungehorsam aus individuellen Gewissensgründen bemüht und Sympathien für Amnestieregelungen erkennen lässt, ohne im geringsten das Funktionieren der verfassungsmäßigen Gesamtordnung in Frage stellen lassen zu wollen. Die mit seinem Ansatz verbundenen Schwierigkeiten der Grenzziehung sind ihm nicht unbekannt. Vor allem aber dürfe im Bereich des Abstimmabaren die legitime und notwendige Mehrheitsentscheidung durch derlei Aktionen nicht aufgehoben werden. »Sonst werden mit der Gewissensfreiheit auch die politische Freiheit und die Demokratie in unserem Lande zerstört. Nicht von ungefähr geistert auch schon wieder die Betonung des Gegensatzes von der höheren Legitimität gegenüber der niederen Legalität durch die Lande«. Freilich wissen wir seit der berühmten Radbruchschen Formel auch, dass es evidentes Unrecht im Gewande des Rechts geben kann. Hier endet die Gehorsampflicht des Bürgers zweifellos. Radbruchs Formel ist aber nicht gegen die rechtsstaatliche Demokratie gefunden worden. Selten wird der Begriff »Grundordnung« so deutlich wie in diesem Spannungsbogen zwischen Rechts- und Unrechtsstaat und den daraus entstehenden Verhaltensoptionen und -verpflichtungen. Man sieht, wie sehr sich in ausgewählten Reden und Schriften, zwischen 1989 und 2006 in sechs zusammenfassenden Bänden erschienen, die zeitgenössische verfassungspolitische Diskussion widerspiegelt.

Der Staat, von dem hier gehandelt wird, hat als sozialer Rechtsstaat zusätzliche Qualitäten, die ihn gleichwohl von der »guten Policey«, also der Wohlfahrtspflege des aufgeklärten Absolutismus und des frühkapitalistischen Liberalismus unterscheiden. Eine eindeutige Definition des Sozialen und des Sozialstaatsgebots kann auch Claus Arndt nicht gelingen. Wie könnte man auch über Konrad Hesse hinaus

gehen, der hier im wesentlichen die Legitimität eines Politikfeldes begründet sieht und einen entsprechenden staatlichen Handlungsauftrag daraus ableitet. Immerhin sieht Arndt in der Selbstcharakterisierung des Grundgesetzes als »sozialer Rechtsstaat« den Grundcharakter der gesamten Verfassung bestimmt. Eine bloße Ergänzung des liberalen Rechtsstaats durch »einige soziale Gedanken« reiche nicht aus. Andererseits kann er aber der Etablierung sozialer Grundrechte nichts abgewinnen, da der Staat sie bekanntlich nicht garantieren kann, gute Politik jedoch ihrer Intention durchaus näher zu entsprechen vermag. Die soziale Gestaltungspflicht des Staates stellt aber den Bürger nicht zu einem individualistisch isolierten Selbstverständnis frei. Ihm wird vielmehr neben der politischen auch soziale und ökonomische Mitverantwortung zugeschrieben. »Er ist positiv-rechtlich zu sozialem Verhalten verpflichtet.« Auch hier wäre es reizvoll, Arndts Thesen für die Agenda- und die Reformdiskussion seit 2003 fruchtbar zu machen, speziell für Überlegungen, den aktiven Sozialstaat in einen aktivierenden umzubauen und der Selbstverantwortung der Bürger größeren Raum zu geben. Trotz des von der neuen Konkurrenz im Partiensystem ausgehenden Drucks gibt es in Arndts Partei bei aller Rückentwicklung zu traditionellen Ansätzen noch immer die Ansicht, die Bürger von Miterantwortung und Eigeninitiative nicht freizustellen. Diesem Thema wird die Republik trotz aller – und allseitigen – politischen Opportunitätserwägungen in Gegenwart und naher Zukunft nicht entkommen.

Ebensowenig wird sie normative Fragestellungen abschütteln können, die ihr der wissenschaftliche Fortschritt mit seinen Möglichkeiten, gestaltend und zerstörend in das Humanum einzugreifen, aufnötigt. Nicht nur Habermas ist auf der Suche nach zeitgemäßen moralischen Kategorien jenseits des kalten fortschrittsgläubigen Rationalismus. Die Gesellschaft ist es in wachsendem Umfang auch. Arndt schreibt es nicht so deutlich wie z. B. Isensee. Er könnte aber über weite Strecken, die hier partiell schon abgeschritten sind, nicht so argumentieren, wie er es tut, wenn ihm nicht bewusst wäre, dass das Grundgesetz absichtsvoll ethische Maximen inkorporiert. So ist eines seiner Themen der Schutz des werdenden Lebens. Platte Parolen hält er für verfehlt. Das werdende Leben sei ein eigenes Wesen. Daher seien dem Recht der Mutter, über sich selbst zu verfügen, Schranken gesetzt. Von zeitgeschichtlichem Interesse ist, wie er ein Zitat aus dem Sozialistischen Deutschen Studentenbund von 1956 in die Diskussion einführt, welches sich scharf gegen soziale Begründungen der Abtreibung und ihrer Straffreiheit richtet: Was für die Zeit proletarischer Vereelendung galt, könne unter den gewandelten Bedingungen nicht mehr gelten. Es sei gerade Aufgabe der Sozialisten, keimendes Leben zu schützen und dessen menschenwürdige Existenz von der Gesellschaft zu erzwingen. Dem sei nichts hinzuzufügen, sagt Arndt, außer eine differenziertere, der heutigen Problemstellung gerecht werdende Argumentation. Seine eigene leitete er erneut aus dem Gestaltungsanspruch der als Grundordnung verstandenen Verfassung ab. »Eine Verfassungsordnung, die nicht die primitivste Voraussetzung menschlichen Daseins, das Leben, schützte, wäre sinnlos und verlöre damit nicht nur ihre eigene sittliche Rechtfertigung, sondern schlechthin ihre Existenzberechtigung.« Wird das Prinzip

gebrochen, brechen auch die Dämme. Der Moralist Claus Arndt schreckt auch vor deutlichen Beispielen nicht zurück.

Gegenüber solchen Grundsatzfragen verblasst fast seine überragende Kompetenz, modernen Parlamentarismus, das Verhältnis von Parlament und Regierung und die komplexe Rolle des Abgeordneten zu erklären. Er besitzt die unter Bundestagsabgeordneten äußerst seltene Gabe, Brücken zwischen Praxis und Theorie zu schlagen. Das ist nicht nur seiner Ausbildung und Erfahrung zuzuschreiben – die hätten andere auch. Natürlich kann er Carl Schmitts irrealen Reflexionen über die geistesgeschichtlichen Grundlagen des Parlamentarismus nichts abgewinnen, die diesen notwendigerweise zum Scheitern bringen. Noch die 68er-Bewegung hat sich aus diesem Arsenal bedient. Es speist noch immer Vorurteile, ebenso wie die nicht umzubringenden Vorstellungen von einem Honoratiorenparlament der liberalen Einzelgänger, die Erinnerung an eine angeblich goldene Zeit ungebundener Mandatäre, die bis zum Schluss einer Debatte auf die wahrhaftige Eingebung für ihr Abstimmungsverhalten hoffen. Keine Entscheidungskörperschaft kann so funktionieren, keine hat je so funktioniert – nicht einmal die Paulskirche. Der Bundestag könnte sich als mitregierendes, also die Realität gestaltendes Parlament derartige spontane Verantwortungslosigkeit nicht leisten.

Arndt sieht das Fraktionenparlament funktional, ebenso die Freiheit des Abgeordneten, die auch die Freiheit einschließt, zwischen eigener Meinung und Fraktionsloyalität abzuwählen. Schließlich ist auch die Handlungsfähigkeit der Gesamtkörperschaft ein hohes Gut. Er sieht aber auch, dass im Verhältnis zwischen Fraktionsinteressen und freiem Mandat die Grenze zur Willkür nicht überschritten werden darf. Ebenso finden sich Reflexionen über interessengeleitete, ökonomisch motivierte Interventionen in die Unabhängigkeit des Abgeordneten. Das Grundproblem des freien Mandats ist ein politisches, weniger ein rechtliches. Auch das stimmführende Staatsrecht neigt mehr und mehr dieser Interpretation zu.

Arndt sorgt zu Recht das sich über die Jahrzehnte verschärfende Problem der Wettbewerbsfähigkeit des Parlaments mit der Ministerialbürokratie, den Sachverständigen und den Interessenvertretern, dem durch Spezialisierung und Arbeitsteilung im Rahmen der Fraktionen sowie durch Zuarbeit und Hilfsmittel nur begrenzt begegnet werden kann. An Gegentendenzen durch eine elitärere Kandidatenrekrutierung glaubt er nicht. Über jene Parlamentskollegen, die sich als »Wahlkreislöwen« durch Zeit- und Sachkundenot wenig herausfordert fühlen, breitet er den Mantel der Nächstenliebe. Gleichwohl legt er den Finger auf die Schwachstellen der Legitimität politischer Entscheidungsprozesse.

Weil er es auf der Grundlage zutreffender Maßstäbe tut, verdienten seine Einwände Resonanz, ebenso seine Reformvorschläge. Der weitreichendste: die Regierung zu spalten in einen kleinen politischen Kern und eine größere Anzahl von Fachministern, um politische Initiative und Leitung sowie Beherrschung der Verwaltung gleichermaßen sicherzustellen. Um verloren gegangenes Terrain von der Exekutive zurückzugewinnen, plädiert er frühzeitig auch für die Aufwertung der Parlamentarischen Staatssekretäre – einer der reflektiertesten Beiträge zu diesem Thema in der Literatur. Sorgen bereitet ihm die Transparenz des parlamentarischen

Verfahrens als Dauerthema der Reformdiskussion. Mit den so beliebten wie erfolglosen Versuchen, die Debatte im Plenum »zu verlebendigen«, hält er sich nicht auf. Gegenargumente abwägend und die spezielle verfassungspolitische Position des Bundestages bedenkend, münden seine Überlegungen in ein Plädoyer, endlich einen Großversuch mit genereller Ausschussöffentlichkeit zu wagen, das natürlich auf meine Sympathie stößt, weil ich es selbst vor Jahrzehnten vorgebracht hatte. Arndts Plädoyer ist, wie gesagt, nicht ohne Skepsis. Es geht aber an die Wurzel und wähgt Möglichkeiten der Optimierung des Verhältnisses von Effizienz und Transparenz ab. Aber anders ist Partizipation der Bürger am parlamentarischen Verfahren schwerlich zu gewinnen, und ohne diese auch nicht verstärkte Legitimität. Es wird Zeit; denn die demoskopischen Daten sprechen ein vernichtendes Urteil, ganz so als ob wir zu Stimmungen der frühen 50er Jahre des 20. Jahrhunderts zurückkehrten und nicht eine Respekt gebietende Erfolgsgeschichte des parlamentarischen Regierungssystems durchlaufen hätten.

Claus Arndt will dem Bundestag im politischen Machtspiel jene Position gewinnen, »die ihm als einzigm gewählten obersten Verfassungsorgan im demokratischen Verfassungsstaat zukommen muss«. Das Parlament hat leider viele Chancen verpasst, sich an seinen Vorschlägen aufzurichten.

Aktuelle Neuerscheinung



European Union – The Second Founding: The Changing Rationale of European Integration

Von Prof. Dr. Ludger Kühnhardt

2008, ca. 550 S., geb., ca. 98,- €,

ISBN 978-3-8329-3502-3

(Schriften des Zentrum für Europäische
Integrationsforschung (ZEI), Bd. 67)

Erscheint Juli 2008

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder
bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43 |
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



Nomos