

***Osnabrücker Jahrbuch
Frieden und Wissenschaft***

IV/1997

DIE OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 1996

MUSICA PRO PACE 1996

***BEITRÄGE ZUM SCHWERPUNKTTHEMA:
KRIEGSDIENSTVERWEIGERUNG UND DESERTION***

MATERIALIEN UND DOKUMENTE

**herausgegeben vom
Oberbürgermeister der Stadt Osnabrück und dem
Präsidenten der Universität Osnabrück**

Universitätsverlag Rasch Osnabrück



Verfassungsanspruch und Verfassungswirklichkeit im deutschen Vereinigungsprozeß

Vortrag zum »Osnabrücker Friedenstag«, dem Jahrestag des Westfälischen Friedensschlusses im Jahr 1648, am 24. Oktober 1996 in der Marienkirche

1. *Der weltpolitische Epochenwechsel* – Der Zusammenbruch der kommunistischen Regime in den Jahren 1989/90 ist von uns als Sieg des demokratischen Verfassungssystems gefeiert worden. Seitdem beobachten wir einen weltweiten Siegeszug der Demokratie, die zur vorherrschenden politischen Lebensform geworden ist. Gleichwohl wird nur wenige Jahre nach diesem historisch beispiellosen Triumph mit zunehmendem Nachdruck die Frage gestellt, ob die Demokratie das Jahr 2000 überleben wird.¹ Angesichts der fast alle westlichen Industriegesellschaften plagenden Rezession steht die Leistungsfähigkeit der freiheitlichen und sozialstaatlichen Demokratien auf dem Prüfstand. Wir beobachten eine bis dahin unbekannte Weltläufigkeit des Kapitals, das sich leichtfüßig dem Zugriff der nationalen Regierungen entziehen kann. Multinational organisierte Unternehmen können von einem beliebigen Ort der Welt aus dirigiert und je nach Rücksichten wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit landflüchtig werden. Die Politik steht damit vor Aufgaben, die immer häufiger die nationale Dimension überschreiten.² Dramatisch verflüchtigt sich das Vertrauen in die politischen Institutionen. Unter den Bürgerinnen und Bürgern machen sich immer häufiger eine beunruhigende Unsicherheit und Demokratieverdrossenheit breit. Nicht zu schweigen von einer Zukunftsangst, die sich in Kriminalitätsfurcht sowie in der Sorge um den Arbeitsplatz und die Altersrente äußert.

»Schneller als viele von ihrem Sieg noch umnebelte Westverwandte«, so meint Daniela Dahn,³ hätten die Ostdeutschen begriffen, »daß das bis zur Wende zu Recht als überlegene Zivilisation favorisierte Gesellschaftsmodell in seiner jetzigen Form just am Ende« sei. Im Osten keime »bei vielen der Verdacht, daß ihnen zum Preis von *Haute Couture* ein Auslaufmodell untergejubelt« worden sei. Jenseits dieser Ironie ist nüchtern zu konstatieren, daß wir eine tiefe Krise der Arbeitsgesellschaft und eine die Demokratie gefährdende Globalisierung der Kapitalmärkte erleben.

2. *Verfassungspolitik angesichts des Epochenwechsels* – Als sich uns die Aufgabe der Wiedervereinigung stellte, waren wir noch derart von dem weltpolitischen Epochenwechsel fasziniert, daß uns kein Selbstzweifel am demokratischen Regierungssystem plagte. Ganz gezielt ist daher in Deutschland der Systemwechsel nach den Vorgaben des Gesellschafts- und Staatssystems der Bundesrepublik vollzogen worden. Ergebnis dieses mit den Mitteln des Rechts gesteuerten sozialen Wandlungsprozesses ist die erweiterte Bundesrepublik und nicht ein neuer Staat auf neuer Verfassungsgrundlage. War das in Anbetracht des bewußt von der Volkskammer gewählten Beitritts der DDR zur Bundesrepublik Deutschland nicht eine Selbstverständlichkeit?

Staatsrechtlich läßt sich diese Frage nur bejahen: Denn mit dem Wirksamwerden des Beitrittsbeschlusses der Volkskammer sind die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen am 3. Oktober 1990 zu Ländern der Bundesrepublik Deutschland und Ost-Berlin zu einem Teil des Landes Berlin geworden. Damit ist das Grundgesetz auch dort in Kraft gesetzt und zur gesamtdeutschen Verfassung geworden.⁴

Gleichwohl war der große Wendepunkt der jüngsten deutschen Geschichte auch nach der Ankunft der Ostdeutschen in der Bundesrepublik ein geeigneter Anlaß, über Verfassungsfragen gemeinsam nachzudenken. Nicht obgleich, sondern gerade weil sich die – übrigens auch an das deutsche Volk adressierte – Aufgabe des Grundgesetzes erfüllt hat, die Einheit und Freiheit Deutschlands wiederherzustellen. Wer wollte bestreiten, daß sich das Grundgesetz im Ost-West-Konflikt als die überlegene Verfassung erwiesen hat? Gleichwohl ist Anfang der neunziger Jahre der Ruf nach einer gesamtdeutschen Verfassung laut geworden. Bei allem Lob für das Grundgesetz war sich eine nicht unbeträchtliche – wenn auch schließlich nicht die verfassungsändernde Mehrheit erreichende – Zahl von Politikerinnen und Politikern darin einig, daß das als vorläufige Verfassung gedachte Grundgesetz noch steigerungsfähig sei. Besonders die Bürgerrechtler hatten die friedens- und gemeinschaftsstiftende Wirkung einer gemeinsam erarbeiteten Verfassung, ja die sozialtherapeutische Wirkung eines Verfassungsdiskurses für die ehemalige DDR-Bevölkerung, betont.

Erinnern wir uns an die Geburt der Bundesrepublik unter der Bürde des in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts Geschehenen: Auch das Formulieren des Katalogs der Grundrechte im Parlamentarischen Rat in den Jahren 1948/49 war von der Absicht beherrscht, Lehren aus einer kritikwürdigen Vergangenheit zu ziehen. Darum kann es nicht verwundern, daß auch einige der Neu-Bundesbürger von dem Wunsch umgetrieben wurden, das Grundgesetz im humanistischen und sozialstaatlichen Sinne fortzuschreiben.

Zwar hatte der Einigungsvertrag den gesetzgebenden Körperschaften die Staatszielbestimmungen als Merkposten mit auf den Weg gegeben. Innerhalb zweier Jahre sollten sich Bundestag und Bundesrat in jener Frage schlüssig werden. In der aus beiden Kammern gebildeten Gemeinsamen Verfassungskommission hatten allerdings nur wenige Staatsziele, wie etwa die des Umweltschutzes, sowie der Gleichstellungsauftrag zu Gunsten der Frauen die verfassungsändernde Mehrheit gefunden. Die sogenannten sozialen Staatsziele waren dagegen auf der Verlustliste der Verfassungsreform zu verbuchen. Zwar hatte eine Mehrheit, aber eben nur eine *relative* Mehrheit der Kommissionsmitglieder, für die Aufnahme der Staatsziele Arbeit, Wohnen und soziale Sicherheit in das Grundgesetz gestimmt.

Damit ist aber die Diskussion über soziale Staatsziele nicht verstummt. Diese haben nicht nur Aufnahme in die Verfassungen der neuen Länder gefunden. Die sozialen Grundrechte erleben darüber hinaus eine Renaissance in der gegenwärtigen Debatte um eine Verfassung für die Europäische Union.

Das Grundgesetz kennt soziale Grundrechte – wie etwa das Recht auf Arbeit – nicht. Wir finden solche Artikel wohl in einigen Verfassungen der alten Länder der Bundesrepublik, etwa in der Berliner und der bayerischen. Die DDR zählte die sozialen Grundrechte zu ihren Errungenschaften, die der »Runde Tisch« in seinem Verfassungsentwurf zu bewahren trachtete. (Der Runde Tisch war auf Einladung der Evangelischen und der Katholischen Kirche im Dezember 1989 gebildet worden. An ihm hatten sich neben dem Reformflügel der Sozialistischen Einheitspartei auch die bisherigen Blockparteien und

die Gruppen der Bürgerbewegung beteiligt. Der Runde Tisch war dann auch an der Regierung der erneuerten DDR beteiligt.)⁵

Uns eint die Einsicht, daß soziale Grundrechte nur unter den Bedingungen einer zentralen Planwirtschaft und des sozialistischen Eigentums zu garantieren waren. Und das heißt schlicht: zum Preis der Freiheit. Wir wissen, daß weder das Recht auf Arbeit noch das auf angemessenen Wohnraum als *einklagbares subjektives Recht* in der Verfassung verankert werden können. Zwar liegt der Beweggrund für eine solche Verfassungsnorm auf der Hand: Denn die Möglichkeit, durch Arbeit den Lebensunterhalt zu sichern und in einer Wohnung dauernd Obdach zu finden, betrifft existentielle Bedürfnisse des Menschen. Die zum Teil wechselvolle Geschichte des Arbeits- und Mietrechts liefert Zeugnisse dieser Einsicht.

Doch was verspricht man sich davon, diese nicht einklagbaren Rechte in den Rang von Verfassungsnormen zu heben? Wird nicht der Wert der Verfassung gemindert, wenn in ihrem Text Normen Aufnahme finden, die nicht halten, was sie versprechen? Wie etwa der Satz: »Das Recht auf Arbeit wird verbürgt.« oder »Jeder Bewohner Bayerns hat Anspruch auf eine angemessene Wohnung.« (Art. 106 I der Bayerischen Verfassung).

Trotz ihrer vielfach irreführenden Wortgestalt im Sinne eines einklagbaren Rechts sind die sozialen Grundrechte als Staatsaufgaben gemeint.⁶ Heute sprechen wir mit Bezug auf solche Normen von Staatsziel-Bestimmungen und betonen ihre nur objektivrechtliche Wirksamkeit. Das heißt, es handelt sich nicht um einklagbare Ansprüche des Bürgers, sondern um Verhaltensregeln für die staatliche Gewalt.⁷ Diese Eigenart wird an der Formulierung der Sächsischen Verfassung aus dem Jahre 1992 sehr schön deutlich. Dort heißt es in Art. 7:

»Das Land *erkennt das Recht* eines jeden Menschen auf ein menschenwürdiges Dasein, insbesondere auf Arbeit, auf angemessenen Wohnraum, auf angemessenen Lebensunterhalt, auf soziale Sicherung und auf Bildung, *als Staatsziel an.*« [Hervorhebungen der Autorin].

Eine solche, die praktischen Ziele auf den Begriff bringende Norm suggeriert keine unerfüllbaren Ansprüche. Sie läßt sich auch nicht als unzeitgemäßes Wunschdenken in einer Zeit zunehmender Arbeitslosigkeit denunzieren. Sie macht – vereint mit anderen Staatszielen – deutlich, welche fundamentalen Staatszwecke und Aufgaben für unser politisches Gemeinwesen als verpflichtend gelten. Soziale Staatsziele, wie alle neuen Landesverfassungen sie kennen, machen vor allem auf die gewandelte Rolle des Staates aufmerksam. Er ist nicht mehr in erster Linie als Bedroher von Bürgerrechten, sondern als Agent der Daseinsvorsorge zu sehen. Er wird daher »auch und vor allem als Leistungs- und Verteilungssubjekt gesehen, auf das sich die Hoffnungen der schutzlosen und bedürftigen Individuen« richten.⁸

3. *Die Rechtspolitik – unvorbereitet vor neuen Aufgaben?* – Für die Rechtspolitik gilt in gleicher Weise wie für die Verfassungspolitik, daß mit dem Einigungsvertrag und seinen Begleit-Gesetzen weitgehend das altbundesrepublikanische Modell institutioneller und rechtlicher Ordnung übernommen bzw. übertragen worden ist. Dieser Rechtstransfer und die prompte Übernahme des marktwirtschaftlichen Systems haben nicht die vorausgesagte Dynamik und Blüte ausgelöst. Die Schwierigkeiten und Lasten der Einigung und des Aufbaus sind damals, so das Urteil eines Politikwissenschaftlers, »sträflich unterschätzt worden«.⁹ Zwar sind in den Jahren 1991 bis 1996 rund 900 Milliarden staatliche Gelder nach Ostdeutschland geflossen. Gleichwohl hat der ungewöhnlich drastische Strukturwandel die Industrie in den neuen Ländern »zum großen Verlierer gemacht«. –

Wir alle erinnern uns an das drohende »Aus« für das angeschlagene Thälmann-Werk (SKET) in Magdeburg. – Nach der Zwischenbilanz eines Politikwissenschaftlers sind in Ostdeutschland fast ausschließlich Zweigbetriebe westdeutscher und ausländischer Unternehmen entstanden, deren *headquarters* sich außerhalb der neuen Bundesländer befinden. Die Hektik der Verkaufsaktivitäten in der Treuhandbehörde habe kriminelle Mißbräuche erleichtert, wie der eklatante Fall der Bremer Vulkan-Werft offenkundig gemacht hat. Gewiß darf nicht vergessen werden, in welchem maroden Zustand sich die ostdeutsche Wirtschaft befunden hat und wie nahe die DDR 1989 vor dem wirtschaftlichen Bankrott gestanden hat. Auch ist die wirtschaftliche Stagnation weitgehend dem Wegbrechen der Märkte Osteuropas geschuldet. – Gleichwohl sind die Schwierigkeiten auch auf den abrupten Wechsel des Wirtschaftssystems und die Übernahme der komplizierten Regelungen der Marktwirtschaft zurückzuführen, die – so heißt es in der erwähnten Zwischenbilanz – »in spezifisch deutscher Ausprägung oft überperfektioniert sind«. ¹⁰

Viele Menschen in den neuen Ländern haben die freie Marktwirtschaft zunächst in der Gestalt steigender Preise, Mieten und Arbeitsplatzunsicherheit erfahren. Gegenwärtig sind über eine Million, d.h. 15 Prozent aller ostdeutschen Erwerbspersonen, arbeitslos. Nach einem Bericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung waren die größten Umbrüche von den berufstätigen Ehepaaren zu bewältigen. Der Anteil der beiderseits berufstätigen Partnerschaften ist drastisch von 83 auf jetzt 59 Prozent gesunken. In acht Prozent aller Paarhaushalte ist nur die Frau erwerbstätig, während in weiteren acht Prozent aller Paarhaushalte beide Partner arbeitslos sind. Dabei ist zu bedenken, daß in der besonderen Lage Ostdeutschlands das Einkommen der Partnerin meist unverzichtbar ist. Hierbei geht es nicht nur um den Zuverdienst – um nur einige der Probleme unserer östlichen Mitbürgerinnen und Mitbürger anzudeuten. ¹¹

Das Ausbleiben des Wirtschaftswunders hat auch eine dingliche Seite, an der die Juristen nicht ganz unschuldig sind. Im Mittelpunkt stand – und steht wahrscheinlich nach wie vor – die Eigentumsfrage. Eine ›Ossi-Wessi-Frust‹-Lehrstunde aus der Wochenzeitung *Freitag* ¹² mag eines der Probleme schlaglichtartig beleuchten: Die Aufmerksamkeit gilt Woltersdorf, einer Gemeinde in der Nähe Berlins. Sie zählt rund 2.300 Grundstücke. 2.000, also 90 %, dieser Grundstücke waren mit Rückübertragungsansprüchen von Alteigentümern belegt. Mit ihrer Hände Arbeit hatten viele der Nutzer der Grundstücke als Feierabendhandwerker ein Haus gebaut. An diesem Gebäude haben sie zumeist nach dem Recht der DDR Eigentum erworben. Die Alteigentümer wännen Profiteure eines Unrechtsregimes auf ihrem Grundstück oder sehen sich als Opfer eines Diebstahls. Die Nutzer hingegen sehen in den Alteigentümern Vereinigungsgewinnler am Werke, die sich jetzt – nach jahrzehntelangem Desinteresse – über die unverhoffte Geldquelle im Speckgürtel der Bundeshauptstadt freuen.

Die juristische Seite der Wild-Ost-Story ist mit dem Grundsatz »Rückgabe vor Entschädigung« und der Stichtagsregelung für den redlichen Erwerb schnell auf den Begriff gebracht. Die verzwickte Konkurrenz von Grundstücks- und Gebäudeeigentümern versucht das Sachenrechtsbereinigungsgesetz mit einem Ankaufsrecht zu lösen. Werden aber Rentner, Arbeitslose oder Arbeiter angesichts der im Umfeld von Berlin ansteigenden Grundstückspreise von diesem Recht Gebrauch machen können?

Wir sehen, daß auch ein gesteuerter sozialer Wandel nicht frei von Verwerfungen ist. Heute würden wir die eine oder andere Frage einfach deshalb anders oder doch differenzierter als im Jahre 1990 regeln, weil wir inzwischen über ein gediegeneres Wissen verfügen als zur Zeit der turbulenten Umbruchsituation des Jahres 1990. Es fehlte seinerzeit

an situationsgerechten Wirklichkeitsbildern. Sachentsprechende Lösungen, so belehrt uns die Politikwissenschaft, setzen vor allem verlässliche Informationen voraus. Der Zusammenbruch der staatssozialistischen Systeme ist selbst von Experten nicht vorausgesehen worden. Die Politik sah sich unvorbereitet vor neuartigen Aufgaben. Sie stand überdies angesichts der welt- und innenpolitischen Lage unter einem enormen Entscheidungsdruck. Die einzige Konstante im Jahr 1990 war die Hektik! Es fehlte die Zeit für eine umfassende Problemanalyse. Die Politik sah sich zu prompten Maßnahmen gedrängt, ohne die Chance, deren Voraussetzungen und Folgen analytisch ausloten zu können.¹³

In dieser Situation ist die Politik mehr oder minder unbewußt nach der Devise von »Versuch und Irrtum« verfahren. Sie hat mit den herkömmlichen Instrumenten und Konzepten auf gänzlich neuartige Sachverhalte reagiert. Das gilt nicht nur für den Bereich der Wirtschaft und das seinerzeit ungebrochene Vertrauen auf marktwirtschaftliche Mechanismen. Das gilt auch für den Bereich der Rechtspolitik. Hier ist die alte rechtssoziologische Einsicht vernachlässigt worden, daß ich etwas von dem in einer Gesellschaft gelebten Recht begriffen haben muß, wenn ich neue Regeln einführen will.

Offensichtlich hat es an sozialer Phantasie, an sozialer Kompetenz gefehlt, die – so belehrt uns die Politikwissenschaft – in Situationen des Umbruchs von größerer Wichtigkeit ist als das Fachwissen. Hinzu kommt, daß unter großem Problemdruck die Bereitschaft gelähmt zu sein scheint, kreativ zu sein. Die politischen Akteure ziehen sich auf die altvertrauten Handlungs- und Denkweisen zurück, wenn sie von einer Situation überfordert werden.¹⁴ Kein Wunder, daß nicht nur die betroffene Bevölkerung, sondern auch die Politiker von den Folgen ihrer Maßnahmen mitunter enttäuscht worden sind.

In den ersten vier Jahren nach der Vereinigung sind wiederholt frühere Fehleinschätzungen und Versäumnisse korrigiert worden. Die mehrfach geänderten Gesetze im Bereich der offenen Vermögensfragen belegen nicht nur die Herrschaft des Prinzips von Versuch und Irrtum, sondern ergänzen dieses um den dritten Akt: die Reparatur. Am Beispiel des Investitionsvorranggesetzes läßt sich ein Lernschritt verdeutlichen, nämlich der, daß es bei dem Streit um das Eigentum nicht nur um einen Konflikt zwischen Privatpersonen, sondern vor allem um den Aufbau Ost geht. Auch das Bundesverfassungsgericht hat Pannendienste leisten müssen. Es wird auch in Zukunft über Rechtsprobleme und Regelwerke der deutschen Einheit zu Gericht sitzen.

4. Aufräumarbeiten – Dazu gehört auch die Hinterlassenschaft des 40jährigen DDR-Regimes, die die Kriminologie als die »Kriminalität der Mächtigen« auf den Begriff bringt. Diese beschäftigt mich im Bundesverfassungsgericht nicht; denn der für diesen Fragenkreis verantwortliche Zweite Senat hat meine Selbstablehnung für begründet erklärt. Ich hatte vor meinem Amtsantritt als Richterin mehrfach öffentlich zum Ausdruck gebracht, daß die Gewaltakte an der Mauer strafwürdiges Unrecht seien und deren Ahndung für die Rechtskultur unseres Volkes bedeutsam sei. Meine dieser Auffassung entsprechende Amtsführung als Justizsenatorin habe, so der Zweite Senat, in hohem Maße mein Bild in der politisch interessierten Öffentlichkeit geprägt. Hinzu komme, daß ich mit besonderem Nachdruck als Befürworterin der verfassungsrechtlichen These hervorgetreten sei, daß das Grundgesetz der Strafverfolgung der Regierungskriminalität der DDR nicht entgegenstehe. Da gerade über diese These von dem Gericht zu befinden ist, hat dieses Verständnis für die Besorgnis der Beschwerdeführer gezeigt, daß ich in diesen Fragen nicht mehr offen und unbefangen urteilen könne. Dieser Beschluß gestattet mir daher ein freimütiges Wort zu diesem Thema.

Das Bemühen, das Wirken der zweiten Diktatur in Deutschland aufzuhellen und auch strafrechtliche Konsequenzen zu ziehen, war von Anfang an einem ständigen Meinungswechsel ausgesetzt. Das Meinungsklima ist nach wie vor erfüllt von Zwiespältigkeit. Auf der einen Seite beobachten wir eine zunehmende Abwehr gegenüber staatlichen Versuchen, die Vergangenheit aufzuarbeiten – sei es mit den Mitteln des Strafrechts oder der Personalpolitik. Immer lauter wird der Wunsch geäußert, endlich Ruhe zu haben und einen Schlußstrich zu ziehen. Auf der anderen Seite erfahren wir die Enttäuschung der Opfer darüber, daß Gerechtigkeit im Rechtsstaat so klein buchstabiert wird. So müssen die Dissidenten erfahren, daß sich die zuvor unnachsichtigen Verfolger politisch Andersdenkender nunmehr selbst in der Rolle des Opfers gefallen. Denn sie sehen sich gegenwärtig in der Position des besiegten Oppositionellen, der mit Hilfe der Strafjustiz aus dem politischen Wettbewerb ausgegrenzt werden soll.

Die Opfer müssen das als eine schwer erträgliche Heuchelei erfahren. Und geradezu widersinnig muß es ihnen erscheinen, daß ihre Schutzlosigkeit zu Zeiten der Diktatur im Rechtsstaat als Entlastungsargument der Täter taugen soll. Denn die Ohnmacht des Strafrechts und die Untätigkeit der Gerichte speist das Argument, daß das, was gestern Recht war, heute nicht Unrecht sein kann. Da die Machthaber, Funktionäre und Mauerschützen während der Existenz der DDR straffrei blieben, so wird argumentiert, könne man sie auch nicht nachträglich vor Gericht stellen; es sei denn, man setzte sich über den Verfassungsgrundsatz hinweg, daß eine Tat nur bestraft werden kann, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde.

Die bis in den Rechtsstaat nachwirkende Ohnmacht gegenüber staatlicher Kriminalität scheint auch darauf zurückzuführen sein, daß in einer Diktatur nur *Ohn-Mächtige* den Herrschaftsapparat zu bedienen und am Laufen zu halten scheinen. Die einen wollen nur – jederzeit auswechselbare – Rädchen im Getriebe, die anderen nur Vollstrecker fremder Macht oder Opfer des weltpolitischen Kräfteverhältnisses gewesen sein. So als hätten sie in ihrem jeweiligen Tätigkeitsfeld »nur als gleichsam mechanisches Glied« in einem totalitären Herrschaftsapparat oder Staatenblock fungiert. Hannah Arendt hat diese Herrschaft des Niemand klassisch dargestellt.

Doch ein Gewaltsystem wirkt weder selbsttätig, noch ist es eine *one man-show*. Treffend hat Henryk M. Broder gesagt, daß ein System, dem sich die Mitläufer versagen, zusammenbricht, wie sehr sich auch die politische Elite darum bemüht, an der Macht zu bleiben. »Wie bei der Pyramidennummer im Zirkus kommt es auf die Leute ganz unten, an der Basis, an.«

Gewiß darf nicht unbedacht bleiben, daß es im Wesen des totalitären Herrschaftsapparates liegt, aus Menschen Funktionäre, bloße Rädchen im Getriebe zu machen und sie zu entmenschlichen. Unfreiheit, Angst und vorauseilender Gehorsam sind die legitimen Kinder einer Diktatur. Unter deren Sozialisations- und Lebensbedingungen kann eine innere Abwehrkraft gegenüber kriminellen Ansinnen des eigenen Staatsapparates nur schwer gedeihen. Wohl sind diese Faktoren wie auch die unterschiedliche Handlungsautonomie der Machthaber und ihrer Handlanger als Umstände der Tat von den Gerichten im konkreten Fall – etwa bei der Höhe der Strafe – zu berücksichtigen. Sie schaffen jedoch – wie Hannah Arendt treffend bemerkt hat – nicht das strafwürdige Unrecht aus der Welt und machen nicht die Täter zu Opfern.

Die Urteile über die Gewaltakte an der innerdeutschen Grenze haben gezeigt, daß die Richterinnen und Richter die unterschiedliche Handlungsmacht und ideologische Verstrickung der »Kleinen und Großen« durchaus in Rechnung stellen. Das belegen nicht nur die Urteilsgründe, sondern vor allem das unterschiedliche Strafmaß. Fast ausnahms-

los haben die Gerichte bei der Frage der Strafhöhe die Einsicht des Landgerichts Stuttgart aus dem Jahre 1963 bedacht, daß die Grenzsoldaten »letztlich (selbst) ein Opfer der unseligen Spaltung Deutschlands geworden« sind.

Das ist in einem übertragenen Sinne gewiß richtig. Wie es überhaupt für die Menschen der DDR richtig ist, daß sie wegen der Ungnade ihres Geburtsortes in besonderem Maße Leidtragende der deutschen Teilung geworden sind. Dennoch sollte das Wort Opfer nicht inflationär gebraucht und sein Sinngehalt nicht verwässert werden. Anderenfalls machte man die Grenze zwischen den Handlangern des Systems und jenen unscharf, die auf die unterschiedlichste Weise ausgegrenzt worden sind, weil sie politisch anders dachten oder dem DDR-Regime den Rücken kehren wollten.

Auf der anderen Seite ist bis zum heutigen Tag immer wieder deutlich gemacht worden, daß die Strafjustiz das Politische nur begrenzt mit Rechtsbegriffen einfangen kann. Die politische Verantwortlichkeit für ein 40jähriges Unrechtsregime zu konstatieren, ist eine Sache, die strafrechtliche Schuld in einer rechtsstaatlichen Erfordernissen genügenden Weise im einzelnen darzulegen, eine andere. Nicht um der Geschichte willen werden Strafprozesse geführt. Mögen Gerichtsverfahren auch bei dem Nachweis vorwerfbarer Verhaltens Elemente totalitärer Herrschaft beispielhaft deutlich machen. Der staatlichen Strafjustiz geht es um die rechtswidrig-schuldhaftige Einzeltat und nicht um das Versagen einer Epoche. Der Schuldvorwurf richtet sich gegen die Menschen, gegen individuelle Machthaber, Funktionäre und Handlanger. Nicht ein Staat steht vor Gericht. Das einen Schuldvorwurf gegen Menschen prüfende Strafrecht ist weder dazu gemacht, noch taugt es dazu, mit einem verbrecherischen Regime abzurechnen.

Die bohrende Frage nach der individuellen Schuld ist so wichtig, weil sie das angebliche Rädchen im Getriebe in einen Menschen zurückverwandelt. Sie verdeutlicht, daß staatlicher Gewaltmißbrauch in Zeiten der Diktatur nicht einfach eine Naturkatastrophe ist. Sie ist Menschenwerk, nämlich ein Mosaik aus konkreten Einzeltaten verantwortlicher Individuen.¹⁵

5. *Deutsche Verantwortlichkeiten* – Die Ansicht, daß man dem Menschen sein Tun und Lassen sittlich zurechnen kann, eint den christlichen und jüdischen Glauben. Auch das auf diesem Gedankengut aufbauende Grundgesetz geht von der sittlichen Verantwortungsfähigkeit des Menschen aus. Diese Einsicht ist nicht nur für die rückschauende Frage nach der Schuld für den Mißbrauch staatlicher Gewalt wichtig. Wesentlich ist vor allem ihre in die Zukunft weisende Bedeutung. Insoweit hat Johannes Gross eine treffende Bemerkung mit Bezug auf das Wortungetüm »Vergangenheitsbewältigung« gemacht: Diese wichtige Staatsvokabel der Bonner Republik – so meint er – verdränge den Gedanken, daß die Vergangenheit nicht bewältigt werden kann, außer durch die Gegenwart.¹⁶

Ich denke, hier gilt ganz allgemein, was Richard von Weizsäcker hinsichtlich der unvergleichlichen Schuld der Judenvernichtung gesagt hat: Wir und die kommenden Generationen sind verantwortlich dafür, was in der Geschichte daraus wird.¹⁷ Verantwortung fordert immer auch zu aktivem Tun heraus. Und das gilt nicht nur gegenüber unseren deutschen Mitbürgerinnen und Mitbürgern, denen wir – ohne Dank einzufordern – bei dem Aufbau der Wirtschaft und der staatlichen Institutionen zu helfen haben. Denn zuallererst wir haben Anlaß, aus vielerlei Gründen dankbar zu sein: nicht nur dafür, daß wir das Glück hatten, unter der Ägide des Grundgesetzes zu leben, sondern auch für den alliierten Beistand am Anfang der Republik und das Ende der zweiten Diktatur auf deutschem Boden.

Der Bundesrepublik Deutschland kommt über die eigenen Staatsgrenzen hinweg Verantwortung zu. Auf Grund der Schreckensherrschaft der Jahre 1933 bis 1945 wird das wiedervereinte Deutschland mit besonderer Aufmerksamkeit, teilweise mit nicht geringer Sorge beobachtet. Das wissenschaftliche Interesse in unsere totalitäre und jüngere demokratische Vergangenheit ist neu erwacht.¹⁸ Angesichts der wiedergewonnenen Einheit und der gegenwärtigen Wirtschaftskrise fragen nicht nur unsere Nachbarn, wie stabil die Bundesrepublik, oder genauer: wie stabil die Demokratie in der Bundesrepublik, ist. Das schließt auch die Frage ein, ob uns in den Jahren seit 1945 der Übergang von der Untertanen- zur Staatsbürgerkultur geglückt ist. In den kommenden Jahren wird sich erweisen, ob wir gelernt haben, Krisen im Geiste produktiver Unruhe zu meistern, die unser System nicht erschüttert, sondern fortbildet. Zugleich wird sich zeigen, ob die Institutionen unseres politischen Gemeinwesens jene »Vertrauenspuffer« ausgebildet haben, die in Zeiten der Krise helfen.

Uns ist Fatalismus in Sachen der freiheitlichen und sozialstaatlichen Demokratie nicht gestattet. Vor allem deshalb nicht, weil wir weiter mit unseren Nachbarn in Frieden leben wollen. Die Demokratie mag keine in sich vollendete Staatsform sein. Sie ist – wie Kurt Lenk das so treffend gesagt hat – ein zukunfts-offenes und riskantes Projekt.¹⁹ Doch die historische Erfahrung zeigt, daß Demokratien äußerst selten Krieg gegeneinander führen. Darum wird es zu Recht als vornehmste Aufgabe der Außenpolitik betrachtet, die Demokratisierung ehemals oder noch autoritärer Staaten zu fördern.²⁰

Wir Deutschen sind in der Pflicht, nicht nur, weil Deutschland ein reiches Land ist. Vielmehr vor allem deshalb, weil wir aufgrund unserer Vergangenheit eine besondere Verantwortung dafür tragen, daß wir mit allen Menschen in Deutschland und in allen anderen Staaten friedlich zusammenleben und -wirken. Welchen Erfolg wir damit haben werden, die Demokratie gewissermaßen zu einem Exportschlager zu machen, wird nicht nur davon abhängen, wie stabil sich die Demokratie in Deutschland erweist. Aber vornean wird es unser Vorbild sein, das Überzeugungskraft für die Demokratie schafft. Die Staaten des ehemaligen Ostblocks werden aufmerksam verfolgen, wie uns der Systemwechsel und das Zusammenwachsen gelingen, ob wir im Innern Solidarität zu üben und zu teilen wissen. Und nicht zuletzt, ob wir die Kraft haben werden, die demokratisch-politische Zivilisation, die wir im politischen Alltag der Bonner Republik – mitunter mühevoll – herausgebildet haben, auch in der Berliner Republik zu bewahren wissen.

Anmerkungen

- ¹ So u.a. Jean-Marie Guéhenno in seinem herausfordernden Buch: *Das Ende der Demokratie*. Düsseldorf: Artemis 1994, S. 9.
- ² Ebd., S. 20, 26.
- ³ Vgl. Daniela Dahn: *Der Osten muß nicht dankbar sein*. In: *die tageszeitung (taz)* vom 21./22. September 1996, S. 12.
- ⁴ Vgl. zur verfassungsrechtlichen Darstellung und Würdigung der Ereignisse der Wiedervereinigung: Konrad Hesse: *Die Vereinigung Deutschlands und die gesamtdeutsche Verfassung* (1991). In: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge*, Band 44 (1996), S. 1-16.
- ⁵ Ebd., S. 5.
- ⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz (Hg.): *Bericht der Sachverständigenkommission »Staatszielbestimmungen / Gesetzgebungsaufträge«*. [Bonn] 1983, S. 19.
- ⁷ Siehe dazu Johannes Gross: *Begründung der Berliner Republik*. Stuttgart: DVA, 2. Aufl. 1995, S. 8, der im Gegensatz dazu hinsichtlich der Grundrechte hervorhebt, daß diese nicht nur Verhaltensregeln für die staatliche Gewalt, sondern als einklagbare Ansprüche der Bürger konzipiert sind.
- ⁸ So Erhard Denninger: *Stenographischer Bericht der 2. Öffentlichen Anhörung »Staatsziele und Grundrechte« der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat vom 16. Juni 1992*. Ms., S. 5 und 20.
- ⁹ Manfred Wegner: *Die deutsche Einigung oder das Ausbleiben des Wunders*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung »Das Parlament«*, B 40/96 (1996), S. 13.
- ¹⁰ Ebd., S. 14 und S. 19.
- ¹¹ Vgl. Inter/Esse. *Wirtschaft und Politik in Daten und Zusammenhängen*. Hg. vom Bundesverband Deutscher Banken (Köln), 10/96, S. 1.
- ¹² Freitag. *Die Ost-West-Wochenzeitung*. 23. September 1994, S. 4.
- ¹³ Roland Czada: *Schleichweg in die »Dritte Republik«*. *Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland*. In: *Politische Vierteljahresschrift* (1994), S. 245 ff., 261.
- ¹⁴ Ebd.
- ¹⁵ Hannah Arendt: *Eichmann in Jerusalem. Ein Bericht von der Banalität des Bösen*. Leipzig: Reclam 1990, S. 59; Herbert Jäger: *Strafrecht und nationalsozialistische Gewaltverbrechen*. In: *Redaktion Kritische Justiz* (Hg.): *Der Unrechts-Staat. Recht und Justiz im Nationalsozialismus*. Baden-Baden: Nomos 1979, S. 143-157, hier S. 145.
- ¹⁶ Johannes Gross (s. Anm. 7), S. 175.
- ¹⁷ Vgl. Richard von Weizsäcker: *Von Deutschland aus*. München: dtv 1987, S. 34.
- ¹⁸ Das gilt auch für das Verfassungsrecht, vgl. etwa: David P. Currie: *The Constitution of the Federal Republic of Germany*. Chicago: Univ. of Chicago Press 1994, S. XI.
- ¹⁹ Kurt Lenk: *Probleme der Demokratie*. In: Hans Joachim Lieber (Hg.): *Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart*. München: Olzog 1991, S. 933 ff.
- ²⁰ Reinhard Wolf: *Demokratisierungspolitik als Instrument deutscher Sicherheitsvorsorge*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung »Das Parlament«*, B 26-27/94 (1994), S. 22-30.