

## Vorwort der Herausgeber

Unsere Verfassung proklamiert die Freiheitsrechte der Bürger und Bürgerinnen, legt einige ihrer Pflichten fest und regelt zugleich Aufgaben und Handlungskompetenzen der Staatsorgane. Dabei haben die Mütter und Väter des Grundgesetzes – eingedenk des schrecklichen Machtmissbrauchs vergangener Zeiten – versucht, Macht zu begrenzen. Das soll durch die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative geschehen, durch den Föderalismus und durch die Garantien der Grundrechte aller und ihr Recht auf rechtsstaatliche Verfahren. Der Grundrechte-Report hat sich die Aufgabe gestellt, diese Standards zu schützen und auf Missstände hinzuweisen. Wir wissen, dass überall einzelne Fehler vorkommen können. Deshalb achten wir weniger auf diese, vielmehr geht es uns um solche, die nicht nur als Einzelfälle von Bedeutung sind, sondern durch ihre Häufigkeit gefährliche Tendenzen aufzeigen. Demokratische Wachsamkeit ist der beste Schutz gegen das Aushöhlen der Verfassung.

Bei der Arbeit am Report dieses Jahres sind wir in einem unerwarteten Ausmaß auf Übergriffe von Legislative und Exekutive gestoßen, die selbst Entscheidungen der höchsten Gerichte nicht beachten. In Guantánamo und in deutschen Justizvollzugsanstalten, bei Polizeieinsätzen und in Ausländerbehörden, beim Kopftuchverbot für Lehrerinnen, in privatisierten Bereichen des öffentlichen Raums und selbst bei sozialen Verpflichtungen werden Menschenrechte unerwartet häufig auf die Seite geschoben und die korrigierenden Entscheidungen der Gerichte vorsätzlich missachtet. Dass darunter einerseits besonders ausländische Mitmenschen leiden, andererseits zunehmend Bespitzelung und Überwachung Grundrechte beeinträchtigen, wird auch in diesem Jahr deutlich. Wir werden nicht aufhören,

darauf hinzuweisen, bis auch der letzte Innenminister, Polizist oder Geheimdienstler sich darauf besinnt, dass alle staatliche Gewalt sich am Grundgesetz zu orientieren hat und sich notfalls von den Gerichten korrigieren lassen muss. In diesem Sinne ist dieser Report der Verfassungsschutzbericht – nämlich der von unten.

Ulrich Finckh

## »Werte« und Ängste gegen Grundrechte

Wenige Monate nach der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen hat 1948 der Parlamentarische Rat das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland beschlossen. In beiden Dokumenten bildet die Würde des Menschen die Grundlage der Menschenrechte. Sie eignet nach der Erklärung der Vereinten Nationen jedem einzelnen Menschen durch Geburt. Das Grundgesetz beschreibt sie als unantastbar. Das Bekenntnis zu unveräußerlichen individuellen Menschenrechten antwortet auf die Aufhebung aller Rechte in der NS-Diktatur und auf das Erschrecken über die in ihr begangenen Verbrechen. Während die Vereinten Nationen das ausdrücklich ansprechen, begnügt sich das Grundgesetz mit der Berufung auf Gott und dem erklärten Willen, dem Frieden der Welt zu dienen. In Artikel 1 Absatz 2 folgt in fast religiöser Sprache: »Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.«

Die aus der Menschenwürde abgeleiteten Grundrechte kann man zusammenfassen als Freiheitsrechte, Beteiligungsrechte und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, wobei letztere immer nachrangig behandelt wurden. Nach der NS-Diktatur wurden die Freiheitsrechte als Schutzrechte gegen staatlichen

Machtmissbrauch und die demokratischen Beteiligungsrechte besonders betont. Als zentrale Verfassungsprinzipien wurden freiheitliche Demokratie, Rechtsstaat, Bundesstaat, Sozialstaat und Verpflichtung zum Frieden herausgestellt. Eine Rechtsordnung, die von der Würde des Menschen ausgeht sowie Gemeinschaft, Frieden und Gerechtigkeit als Ziele benennt, ist auch eine Wertordnung. Im Grundgesetz wird diese Ordnung mit guten Gründen durch die Garantie von Rechten geregelt, nicht durch die Postulierung von Werten oder einer Leitkultur. Werte sind instrumentalisierbar. So ist in der NS-Diktatur mit der Betonung des angeblichen »Wertes« von Volk und Rasse und der Propagierung der Volksgemeinschaft die Weimarer Reichsverfassung angegriffen worden. Am Ende hieß es dann: »Du bist nichts, dein Volk ist alles«, und wer nicht zum rassistisch definierten Volk gehörte, war ganz rechtlos. In der DDR wurde der Wert einer sozialistischen Gesellschaft gegen die in der ersten Verfassung nach 1945 noch garantierten Menschenrechte angeführt. Die Garantie und praktische Durchsetzung von Grundrechten aller Einzelnen ist deshalb von größter Bedeutung. Erneut macht sich jedoch eine Tendenz breit, die Grundrechte unter Berufung auf besondere »Werte« einzuschränken. In gewisser Weise hat das Bundesverfassungsgericht dies mit der Betonung der Wertgebundenheit der freiheitlich demokratischen Grundordnung vorbereitet. In vielen Entscheidungen hat das Gericht jedoch in der Regel den Grundrechten den Vorrang vor »Werten« wie Ordnung, Sicherheit, Funktionsfähigkeit des Staates gegeben.

### **Staatliche Funktionsfähigkeit über alles?**

Grundrechte werden vor allem dann beschnitten, wenn es um die Funktionsfähigkeit des Staates und um staatliche Sicherheit geht. Das begann 1956 mit der einschneidenden Änderung des Grundgesetzes durch die Wehrverfassung und die Wehrgesetze. Für junge Männer wurden mit der Wehrpflicht viele Grundrechte eingeschränkt. Die Angst vor dem Warschauer Pakt und die Beschwörung der Sicherheit machten diesen Eingriff trotz aller Kritik möglich. Sicherheit ist nie vollständig zu garantieren. Sie

kann aber als »Wert« für immer neue Eingriffs- und Kontrollbefugnisse instrumentalisiert werden. Schritt für Schritt werden Grundrechte abgebaut. Von der Befugnis zum Abhören und Bespitzeln bei konkreter Gefahr ging es über zur Notwendigkeit des konkreten Verdachts, dann sollten erhebliche Hinweise auf mögliche Verbrechen reichen und schließlich stehen Vorsorge und Prävention ganz allgemein im Vordergrund. Polizei, Geheimdienste und Justiz, deren Trennung nach den Verbrechen der GESTAPO eine wichtige Forderung des Rechtsstaates war, haben seit 2006 gemeinsamen Zugriff auf umfassende Dateien. Wer jemals in Verdacht geraten ist, wird in den entsprechenden Dateien festgehalten und verliert in bestimmten Situationen seine Grundrechte. Seit Jahren machen diejenigen, die gegen die Art und Weise der kapitalistischen Globalisierung protestieren, die Erfahrung, dass ihre Bewegungs- und Redefreiheit in diesem Kontext aufgehoben wird. Im Jahr 2006 erging es Fußballfans so, die polizeilich aufgefallen waren, auch wenn sie nie verurteilt, geschweige denn mit gerichtlichen Auflagen sanktioniert worden waren. Auch wer nur Kontakte zu Verdächtigen hat, kann selbst in Verdacht geraten.

### **Immer neue Begründungen**

Die Gefährdung (staatlicher) Sicherheit wird immer neu begründet. Erst bildeten die Kommunisten eine solche Gefahr für die Freiheit, dass Bürgerrechte massiv missachtet wurden. Das KPD-Verbot und die Berufsverbote, deren Unrecht erst der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte feststellte, sind Schandflecke des Rechtsstaates. Ein Ende fanden die Berufsverbote trotzdem nicht. Regierungen fanden und konstruierten immer wieder Gründe, in Grundrechte einzugreifen. Da gab es die RAF und die roten Zellen. Dann die organisierte Kriminalität, oft mit ausländerfeindlichem Unterton. Dann die »Asylantenflut«. Schließlich den 11. September 2001, ein spektakuläres Verbrechen, das in Deutschland (und in anderen Staaten) den Regierenden zu lange gewünschten Eingriffsmöglichkeiten verhalf. Und immer wurden Kampfbegriffe gefunden, um ein Klima der Angst zu erzeugen und staatliche Eingriffe zu legi-

timieren. Begründet wurde dies mit dem »Wert« der Freiheit und der »freiheitlich demokratischen Grundordnung«. Denunziatorische Begriffe wurden erfunden: »5. Kolonne«, »rote Socken«, »Sympathisanten«, »Asylanten«, »Terroristen«, »Islamisten«. Wer dagegen nüchtern nach Bedrohungen unseres Lebens fragt, wird andere Zusammenhänge analysieren müssen. Krankheiten, Unfälle und Armut sind sozial ungleich verteilt. Selbst tausende Verkehrstote führen nicht zu generellen Geschwindigkeitsbegrenzungen, denn der Wert des freien Verkehrs erscheint wichtiger als die Garantie von Leben und körperlicher Unversehrtheit. Atomkraft bedroht unser aller Sicherheit. Sicherheit ist jedoch zum Manipulationsbegriff der Herrschenden geworden, die für ihr Handeln mehr Macht wollen. Individuelle Ängste vor Bedrohungen werden genutzt für populistische Vorschläge zu längeren und härteren Strafen (vor allem bei Jugendlichen und Sexualstraftätern. »Wegsperrern, und zwar für immer!«, Gerhard Schröder). Solche Vorgehensweisen sind nicht nur kontraproduktiv, sondern verletzen auch Menschenwürde und Menschenrechte der Straftäter.

### **Freie Fahrt und freier Markt wichtiger als Grundrechte?**

Neben der Sicherheit wird die Ordnung als »Wert« genutzt, der Eingriffe in Grundrechte begründen soll. Demonstrationen stören diese Ordnung – und sei es nur vordergründig den geordneten Straßenverkehr – und werden mit Verboten belegt. Regelmäßig missachten Polizisten das Demonstrationsrecht, kesseln ganze Gebiete ein, nehmen Unbeteiligte fest und können oder wollen hinterher nicht feststellen, wer für die Übergriffe verantwortlich war. Immer wieder müssen Gerichte angerufen werden, um Verbote aufzuheben oder Fehlverhalten wenigstens im Nachhinein zu überprüfen. Manchmal gehen die Verfahren bis zum Bundesverfassungsgericht, weil sogar Obergerichte das Demonstrationsrecht missachten.

Die großen Wirtschaftsunternehmen verteidigen den »Wert« der Freiheit des Marktes. Obwohl Deutschland seit Jahren Exportweltmeister ist und regelmäßig besonders viele Patente angemeldet werden, gab es heftige Kritik am Antidiskriminie-

runngesetz. Die Kritik war ein Angriff auf die in Artikel 3 GG garantierten Grundrechte, deren Ernstnehmen angeblich die Ordnung des Marktes, in diesem Fall die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, gefährdete. Dabei geht es bei der Gleichbehandlung um die Grundlagen des Sozialstaates und auch um die mit der Garantie des Eigentums verbundene Verpflichtung gegenüber der Allgemeinheit.

### **Konflikte mit christlichen Traditionen**

Ein anderer Wertbegriff, der herangezogen wird, um Schutzrechte auszuhebeln, ist die christlich verstandene Familie. Artikel 6 GG stellt Ehe und Familie unter den besonderen Schutz des Staates. Welche Konsequenzen hat das? Sind Ehe und Familie gleichzusetzen? Oder ist eine nichteheliche Partnerschaft, erst recht eine mit gemeinsamen Kindern, auch eine zu schützende Familie? Haben Alleinerziehende und ihre Kinder Anspruch auf besonderen Schutz wie traditionelle Familien? Darf zwischen Ehen ohne Kinder und Familien mit Kindern unterschieden werden? Was bedeuten die besonderen Hinweise auf den Schutz von Müttern und von nichtehelichen Kindern? Der übliche Verweis auf den Wert der traditionellen christlichen Familie ist problematisch in einer Gesellschaft, in der gut ein Drittel der Menschen keiner christlichen Kirche angehört. Er wird auch zweifelhaft, wenn das Ausländerrecht für Flüchtlinge den Schutz der Familie wenig achtet. Wenn manche Muslime eigene traditionalistische Vorstellungen vom Wert patriarchalischer Familie und Familienehre über das Grundgesetz stellen wollen, sind wir zu Recht empört. Aber wie achten wir die Verfassung? Ist es nicht an der Zeit, neu zu fragen, was eine Ehe ausmacht? Wenn es um Liebe, sexuelle Partnerschaft und Sorge füreinander geht – was bei Krankheit, Alter und Behinderung die staatlichen Institutionen entlastet und heutzutage auch in vielen kinderlosen Ehen das Kennzeichen von Ehe ist –, warum sind dann die registrierten schwulen und lesbischen Partnerschaften keine schützenswerten Ehen und sogar mit Kindern keine richtigen Familien?

Nochmals zum »Wert« der christlichen Tradition. Ein Streit-

punkt ist seit einiger Zeit trotz des Kruzifix-Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vor allem in Bayern das Aufhängen von Kruzifixen in Schulen. Die Kruzifixe sind für reformierte Protestanten ein Verstoß gegen das Bilderverbot der Bibel, für Juden, Muslime und Atheisten eine Provokation. Trotzdem wird immer wieder versucht, das Anbringen von Kruzifixen unter Berufung auf christliche »Werte« in Schulräumen und in anderen öffentlichen Räumen durchzusetzen. Die Religionsfreiheit garantiert aber auch die Freiheit, nicht von staatlicher Seite zwangsweise mit Glaubenssymbolen konfrontiert zu werden. Der »Wert« der christlichen Tradition wird ebenfalls beschworen, um muslimische Lehrerinnen aus Schulen fernzuhalten, wenn sie z. B. durch ein Kopftuch ihren Glauben zu erkennen geben. Dabei wird ihnen unterstellt, das Kopftuch symbolisiere Unterwürfigkeit, ja Rechtlosigkeit der Frauen, obwohl die Lehrerinnen mit Erfolg studiert haben. Mit den Frauen und ihren Gründen, ein Kopftuch zu tragen, wird sich nicht auseinandergesetzt. Es stellt sich die weitere Frage: Wieso dürfen katholische Geistliche oder Nonnen, die auch durch ihre Kleidung ein Bekenntnis zu ihrem Glauben kundtun, in Schulen unterrichten? Ist die katholische Praxis, Frauen vom Priesteramt und allen Stufen der Hierarchie fernzuhalten, keine Diskriminierung?

### **Entscheidend sind die Grundrechte**

Schwierig ist es, wenn das Grundgesetz Ansatzpunkte bietet, Eingriffe in Rechte zu rechtfertigen. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums in Artikel 33 Absatz 5 GG halfen in Verbindung mit der Funktionsfähigkeit des Staates, über die Gewissensbedenken Einzelner hinwegzugehen. Die Nachteile für Kriegsdienstverweigerer durch die Prüfungsverfahren und die längeren Dienstzeiten gegenüber den Grundwehrdienstleistenden hat das Bundesverfassungsgericht zu Gunsten der »funktionsfähigen militärischen Landesverteidigung«, abgeleitet aus Artikel 73 Ziffer 1 und Artikel 87a GG, ausdrücklich gebilligt. Aus dem Grundrecht war ein Antragsrecht geworden, das staatlich überprüft und genehmigt werden muss, und aus der

Gleichbehandlung lange Zeit eine erhebliche Ungleichbehandlung. Im Grunde geht es immer wieder um die Frage, ob der Staat um des einfacheren Funktionierens willen in die Grundrechte eingreifen darf. Das Grundgesetz stellt die Grund- und Menschenrechte an die erste Stelle, staatliches Handeln muss die Freiheits-, Beteiligungs- und sozialen Grundrechte achten. Sie sind unmittelbar geltendes Recht.

Letztlich entscheidet in der Regel das Bundesverfassungsgericht, welche Grundrechte wie zu achten sind. Es kann Gesetze für nichtig erklären oder dem Gesetzgeber Neuregelungen vorschreiben. Wenn es dabei »Werte« wie Funktionsfähigkeit, Gemeinschaftsbezogenheit oder gar den Bestand des Staates zum Maßstab macht, schafft es sich einen Spielraum, der es zum Herrn der Verfassung macht. Dass es sich jederzeit selbst korrigieren kann, ist ein schwacher Trost. Wichtig ist, dass es durch die Minderheitsvoten die Diskussion seiner Entscheidungen herausfordert. Die Entscheidungen der Mehrheit gelten, aber die Sondervoten eröffnen oft die kritische Diskussion, deren Ergebnis durchaus eine künftig geänderte Rechtsprechung sein kann. Auch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes sind an das Grundgesetz gebunden, und wir alle sind aufgerufen, darauf zu achten, dass diese Bindung ernst genommen wird. Die Entscheidungen ergehen im Namen des Volkes. Das Volk sind wir. Unsere Grundrechte sind unsere Schutzrechte und sind »Werten«, die gegen sie angeführt werden, allemal vorgeordnet. Es gefährdet die freiheitliche Ordnung, wenn Ängste überbetont werden oder »Werte« gegen die Grundrechte geltend gemacht werden. Deshalb sind die Grundrechte so wichtig. Wenn das nicht reicht, ist es manchmal ein Trost, dass nicht nur unsere Verfassung, sondern auch internationale Menschenrechtskonventionen Schutz gewähren und europäische Gerichte helfen können, wenn selbst das Bundesverfassungsgericht nicht hilft.