
Zugriff verbessern – Zugriff abwehren

Bürgerrechte im 21. Jahrhundert

Von Christian Rath, Freiburg*

Dieser Beitrag befasst sich mit der Zukunft, konkret mit den Bürgerrechten im 21. Jahrhundert. Sie können im folgenden also keine realpolitischen Ausführungen erwarten. Andererseits will ich aber auch keine rein spekulativen Szenarien zugrunde legen. Es geht mir vielmehr um Vorschläge für rechtspolitische Grundprobleme, die heute schon bestehen oder erkennbar sind.

Ansatzpunkt sollen dabei in zweierlei Hinsicht die Bürgerrechte sein. Zum einen geht es um Bürgerrechte als Teilhaberechte: das heißt die Bürger haben das Recht, ihre Gesellschaft selbst zu gestalten. Zum anderen geht es um Bürgerrechte als Schutzrechte: das heißt die Gesellschaft muss immer die Freiheit, Autonomie und Würde des Einzelnen wahren.

Der Beitrag soll also zwei Fragen behandeln: Wie können Bürger im 21. Jahrhundert wieder mehr Zugriff auf ihre Gesellschaft bekommen? Und wie kann der Einzelne im 21. Jahrhundert vor übermäßigem Zugriff der Gesellschaft und des Staates geschützt werden?

I. Zugriff auf die Gesellschaft

Am Anfang steht der Befund: Unsere Gesellschaft wird immer komplexer. Das ist zum einen gut; sie wird leistungsfähiger, sie wird differenzierter und sie wird teilweise auch gerechter.

Aber diese Komplexität hat natürlich eine Kehrseite. Denn es wird immer schwieriger, dass Bürger verantwortlich über die Gestaltung ihrer Gesellschaft mitreden können. Denken wir nur an die Energieversorgung, das Gesundheitssystem oder die Befugnisse der Sicherheitsbehörden.

Demokratietheoretisch wäre es deshalb wünschenswert, solche Komplexität zu reduzieren. Tatsächlich kann das aber kaum gelingen. Es wäre zwar schön, eine einfache Energieversorgung und

ein einfaches Gesundheitssystem zu haben. Realistisch ist dies freilich nicht.

Ansetzen sollten wir dagegen an den Verfahren und Strukturen, in denen wir über komplexe Fragen entscheiden. Denn eine übersichtlichere und verständlichere Demokratie ist eine bessere Demokratie.

1. Keine Renationalisierung

Ein naheliegender Impuls könnte hier eine Renationalisierung der Politik sein. Und es ist wohl kein Zufall, dass derzeit in vielen EU-Staaten europakritische Parteien Zulauf haben. An diesem Ansatz ist richtig, dass der Nationalstaat derzeit der Haupttraum der Diskurse ist, und es ist für eine Demokratie immer gut, wenn die Entscheidungen auf der gleichen Ebene getroffen werden, auf der die Gesellschaft auch ihre Diskurse führt. Denn eine zivilgesellschaftlich rückgekoppelte Demokratie ist verständlicher, integriert besser und produziert in der Regel auch bessere Ergebnisse.

Dennoch kann eine Renationalisierung der Politik nicht die Lösung sein. Denn die europäischen Nationalstaaten – einschließlich Deutschland – sind schlicht zu klein und irrelevant, um wirklich noch Prozesse in einer globalisierten Wirtschaft und Gesellschaft steuern zu können. Ein Deutschland ohne EU müsste sich letztlich an die Vorgaben größerer Player anpassen, so wie heute die Schweiz die Vorgaben der EU übernimmt – ohne dabei mitreden zu können. Renationalisierung führt also auch nicht Diskurs- und Entscheidungsebene zusammen. Es wäre vielmehr ein Diskurs der Ohnmächtigen.

Die EU bleibt also auch in Zukunft die Lösung und ist nicht das Problem. Eine relevante Größe ist erforderlich, damit Politik überhaupt noch Gestaltungsmacht ausüben kann. Zum europäischen

Binnenmarkt, zum gemeinsamen Rechtsraum und auch zu einer gemeinsamen Außenpolitik sehe ich deshalb demokratiepolitisch keine Alternative.

2. Eine gemeinsame europäische Sprache

Wenn es nicht mehr möglich ist, die Entscheidungsebene auf den idealen Diskursraum (das heißt derzeit den Nationalstaat) herunterzuzonen, dann muss über das Gegenteil nachgedacht werden: über eine Hochzonung der Diskursebene, das heißt eine Europäisierung der politischen Debatten.

Mit vielen Projekten und Maßnahmen wird hier auch heute schon viel versucht, und kann noch viel versucht werden. Wenn wir aber über einen großen Hebel nachdenken wollen, dann ist es die Sprache.

Mein Vorschlag also lautet: Europa braucht eine gemeinsame Sprache. Keine Sprache, die die bisherigen Nationalsprachen ersetzt, aber doch eine überall präsente Zweitsprache. Eine Zweitsprache, die schon im Kindergarten gelernt wird, die in der Schule teilweise Unterrichtssprache ist und die überall im öffentlichen Leben präsent ist, bis zur zweisprachigen Beschilderung der Straßen und Gebäude. Heute wird zwar unendlich viel übersetzt, aber das ist etwas anderes als eine gemeinsame Sprache zu sprechen.

Eine gemeinsame Sprache wäre wirklich ein Jahrhundertprojekt. Denn dann könnten sich im ganzen EU-Raum alle mit allen verständigen. Jeder könnte unmittelbar an gemeinsamen europäischen Debatten teilnehmen. Jede europäische Debatte wäre unmittelbar für jeden nachvollziehbar, nicht erst über Vermittler und Übersetzer.

Neben der Vereinfachung europäischer Diskurse könnte das auch einen ungeheuren Integrations Schub auslösen: Mehr Identifikation mit Europa, mehr Zusammengehörigkeitsgefühl der EU-Bürger, mehr Empathie und Solidarität bei Interessenskonflikten.

Und was wäre dann die gemeinsame europäische Sprache, die neue *lingua franca*? Nach derzeitigem Stand kann die gemeinsame Sekundärsprache eigentlich nur Englisch sein. Dafür spricht

nicht nur ihre Verbreitung in Europa, sondern auch in der gesamten Welt. Dass Großbritannien in der EU derzeit keine Hegemonialmacht ist, dürfte eine derartige Entwicklung sogar erleichtern.

3. Neuordnung des Föderalismus

Derzeit haben wir in Deutschland einen doppelten Föderalismus. Einerseits ist Deutschland in sechzehn Bundesländer gegliedert. Andererseits ist die Bundesrepublik Mitglied in dem Fast-Bundesstaat EU, der de facto auch föderalistisch organisiert ist.

Politikwissenschaftler nennen diese Verflechtung von Bundesländern, Nationalstaat und EU ein Mehr-Ebenen-System. Was aber für Politikwissenschaftler Grund zur Begeisterung ist, weil es so schön kompliziert ist und so anspruchsvoll zu analysieren, das ist demokratiepolitisch unnötig umständlich. Ein doppelter Föderalismus ist ein Föderalismus zuviel.

Föderalismus ist gut als Struktur der Machtbalance, um gewachsene und lebendige Strukturen zu bewahren und zu beteiligen. Der alte deutsche Föderalismus ist aber überholt. Bei den Bundesländern handelt es sich oft um Kunstgebilde mit Bindestrich-Identitäten. Die Landespolitik ist die Ebene, für die sich die Bevölkerung am wenigsten interessiert. In der Bevölkerung besteht auch wenig Interesse an regional differenzierten Regelungen. Vielmehr müssen sich die Länder in Strukturen wie der Kultusministerkonferenz mühsam wieder zusammen-kordinieren.

Die Rechtszersplitterung kann sogar politische Debatten erschweren oder verhindern, weil neue Entwicklungen im Polizei- und Versammlungsrecht in der kaum wahrgenommenen landespolitischen Nische stattfinden. Die Bundesländer sind auf dem Papier zwar bürgernäher als der Nationalstaat. Weil dieser aber der Haupt-Diskursraum ist, ist er aus Sicht der Bürger als Staat viel sichtbarer und damit auch transparenter als die Länder.

Wenn bürgernahe Politik gefragt ist, dann sollten eher die Kommunen gestärkt werden, eventuell auch gewachsene Regionen (die auf Bundesländer- und Nationalgrenzen keine Rücksicht nehmen müssen).

Die Schwäche des Föderalismus ist allgemein bekannt, immer wieder gibt es Föderalismus-Kommissionen, die versuchen, die Länder in ihrer Staatlichkeit zu stärken. Damit werden aber nur überholte Strukturen künstlich am Leben gehalten. Der deutsche Föderalismus muss nicht reformiert werden, sondern abgeschafft.

Die Zukunft des Föderalismus für Deutschland ist der europäische Föderalismus. Die EU-Mitgliedsstaaten sind lebendige gewachsene Einheiten. Sie müssen eine wichtige Rolle im kommenden europäischen Bundesstaat spielen, schon weil sie der politische Hauptdiskursraum sind. Die Machtbalance zwischen europäischer und nationaler Ebene ist gelebte Gewaltenteilung. Der europäische Föderalismus ist echt und notwendig.

Ich habe nichts gegen Mehr-Ebenen-Systeme – wenn sie notwendig sind, um gewachsene und notwendige Strukturen sinnvoll zu verschränken. Europa ist ein notwendiges Zwei-Ebenen-System. Der deutsche Föderalismus als dritte staatliche Ebene ist nicht (mehr) notwendig. Die unnötige Bund-Länder-Komplexität mit ihrer Vielzahl an Landtagswahlen, Landesregierungen und Bund-Länder-Verflechtungen versperrt den Blick auf die heute eigentlich relevante Politik-Verflechtung auf EU-Ebene.

Mit dem Grundgesetz in derzeitiger Form ist eine derartige Föderalismus-Reform zwar nicht zu machen. Schließlich steht der nationale Föderalismus in der Ewigkeitsklausel des Art. 79 III GG unter besonderem Schutz; selbst eine entsprechende Verfassungsänderung wäre also unzulässig. Doch ausgerechnet das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag, das ich wegen seiner souveränistischen Radikalität eigentlich nicht mag, bietet hier eine Chance. Wenn Karlsruhe sagt, der Beitritt zu einem europäischen Bundesstaat sei mit dem derzeitigen Grundgesetz nicht möglich, dann heißt das umgekehrt, dass beim Beitritt zu einem europäischen Bundesstaat, der in diesem Jahrhundert vermutlich anstehen wird, eine Neukonzeption des Grundgesetzes als nationaler Verfassung ansteht. Bei dieser Gelegenheit könnte und müsste gleichzeitig auch über eine neue Ewigkeitsklausel diskutiert und entschieden werden. Es liegt nahe,

dann den nationalen Föderalismus durch den europäischen Föderalismus zu ersetzen.

4. Direkte Demokratie als Schule der Gesellschaft

Im Vergleich zur vorgeschlagenen Föderalismus-Reform mag der folgende Vorschlag vergleichsweise banal wirken. Direkte Demokratie auf nationaler und europäischer Ebene wird es wohl nicht erst in fünfzig Jahren geben.

Bisher gibt es ja schon Bürger-Entscheidungen auf kommunaler Ebene (die gut funktionieren) und Volksentscheide auf Länder-Ebene (die nur selten zustande kommen).

Ausgerechnet auf Bundesebene gibt es jedoch keine Volksentscheide – und das obwohl die Bundesebene unser vorrangiger Diskursraum ist. Es ist geradezu absurd, gerade hier keine direkte Demokratie vorzusehen.

Es mag zwar widersprüchlich wirken, eingangs die hohe Komplexität der Systeme zu betonen, die für die Bürger immer schwieriger zu durchschauen sind, und dann die Bürger über die Ausgestaltung der komplexen Systeme entscheiden zu lassen. Aber man kann es auch umgekehrt sehen: Gerade weil die Systeme – vom Gesundheitssystem bis zur Energieversorgung – so komplex geworden sind, müssen die Bürger mehr mitentscheiden. Die Möglichkeit zur Mitentscheidung ist der Anreiz, sich sachkundig zu machen.

Demokratie kann die Schule der Gesellschaft sein. Direkte Demokratie zeigt den Menschen, dass es sich lohnt, sich mit der Gesellschaft und ihren Problemen vertraut zu machen, weil es auf ihre Entscheidung ankommt, weil die Bürger nicht nur verwaltet werden, sondern selbst gestalten.

Natürlich ist dies auch ein Einfallstor für populistische Vorstöße – aber das gehört dazu. Als Herausforderung zwingen Populisten die verantwortungsbewussten Teile der Gesellschaft zur entschlossenen Gegenreaktion. Nur wenn die Bürger erkennen, dass populistische Positionen auf Tuschenspielertricks beruhen, meist unsolidarisch und daher konflikterzeugend sind, also meist nur gut klingen, aber praktisch fatal wären, nur dann wird direkte Demokratie zu guten Lösungen füh-

ren. Man muss den Populismus also wie eine Art Impfstoff verstehen, – er ist giftig, aber er stärkt die Abwehrkräfte und in gewissen Maßen nutzt er damit sogar der Gesellschaft.

Am meisten könnte aber die europäische Ebene von direkter Demokratie profitieren. So wären europaweite Volksentscheide ein hervorragender Anlass, miteinander ins Gespräch zu kommen und sich kennen zu lernen. Erfolg könnte hier nur haben, wer viele mitnimmt, wer unterschiedliche Kulturen und Interessen mitbedenkt. Nationalistische Parolen und Verteilungskämpfe auf Kosten von anderen haben es naturgemäß schwerer, wenn es um europäische Mehrheiten geht. Auch die Zukunft der direkten Demokratie ist also europäisch.

II. Weniger Zugriff auf die Bürger

Nun geht es nicht mehr um den Zugriff der Bürger auf die Gesellschaft, sondern um die gegenläufigen Fragen: Wie kann der Bürger als selbstbewusstes Subjekt erhalten bleiben. Wie kann der totale Zugriff des Staates und der Gesellschaft verhindert werden. Es geht hier also vor allem um Abwehr-Rechte.

1. *Recht auf Anonymität*

Das Problem ist bekannt: es gibt heute kaum noch etwas, das wir tun, ohne Datenspuren zu hinterlassen. Wir kaufen online ein, unterhalten und informieren uns im Netz, und wir kommunizieren dort. Alles erzeugt Datenschatten. Die Digitalisierung fast aller Lebensbereiche ermöglicht viele neue Konsum-, Informations- und Kommunikations-Möglichkeiten, sie vergrößert dabei die Freiheit und schränkt sie zugleich ein.

Nehmen wir als Beispiel den Kauf von Sex-Spielzeug. In der Anfangszeit des Internets empfand man es als Befreiung, dass man im Netz solche Produkte bestellen konnte, ohne sich physisch in einen entsprechenden Sex-Shop zu begeben, wo man vielleicht gesehen werden konnte, was einem möglicherweise unangenehm war.

Heute ist von diesem Gefühl von Freiheit nicht mehr viel übrig, es hat sich schon fast ins Gegenteil verkehrt. Ist es nicht viel anonym, in einen Sex-Shop zu gehen, wo man mit Bargeld bezahlt, die Ware gleich mitnimmt, keinen Namen, keine Adresse, keine Kontonummer angeben muss und auch sonst keine Datenspuren hinterlässt? In nur zehn Jahren hat sich also das Gefühl der großen Freiheit zur Angst vor der totalen Kontrolliertheit gewandelt, ein ziemlich rasanter Paradigmen-Wechsel.

Und wer kein Sex-Spielzeug kauft, hat sicher andere sexuelle Laster, von denen niemand wissen soll - oder jedenfalls nicht bestimmte Menschen. Und natürlich geht es nicht nur um Sex, sondern auch um Religion und Spiritismus, um Politik und Extremismus, um absurde Ernährungsgewohnheiten, einfach alles, wofür man sich schämen könnte, wenn es die falschen Menschen erfahren.

Ziel muss also sein, die neue Freiheit der digitalen Welt nutzen zu können, ohne Angst haben zu müssen, dass die Datenspuren einen jederzeit bloßstellen können. Denn wer weiß schon, wer letztlich Zugriff zu diesen Daten hat, legal oder illegal.

Die Freiheit anonym handeln zu können, ist dabei in vielerlei Hinsicht wichtig, nicht nur für den einzelnen, der sich unbefangener seinen Bedürfnissen widmen kann. Auch in demokratischer Hinsicht ist eine Gesellschaft freier, wenn Menschen, die sich exponieren, nicht Angst haben müssen, erpressbar zu sein, weil ihr schambesetztes Verhalten jederzeit herauskommen und ihre öffentliche Position in Frage stellen könnte.

Natürlich wird es immer Grenzen der Anonymität geben müssen, so wie es bei fast jedem anderen Grundrecht auch staatliche Eingriffs-Rechte gibt. Aber zunächst muss eine Gesellschaft den Wert der Anonymität anerkennen und kodifizieren.

2. *Recht auf Bargeld*

Dabei wird das Recht auf Anonymität verschiedene Unterfälle haben. Einen will ich exemplarisch besonders hervorheben: das Recht auf Bar-

geld. Natürlich will jeder mehr Bargeld haben, aber darum geht es hier nicht.

Vielmehr finde ich es sehr beunruhigend, dass in Finanzkreisen diskutiert wird, das Bargeld abzuschaffen. Mittelfristig könnte dann nur noch digital bezahlt werden, online oder mit Karte. Jede kommerzielle Transaktion wäre dann nachvollziehbar.

Kriminalpolitisch kann man das als Verheißung empfinden. Ohne Bargeld wären viele Straftaten leichter aufzuklären, weil alle Zahlungsströme nachverfolgt werden können.

Aber wir müssen aufpassen: immer wenn es heißt, kein Verbrecher kann mehr unbeobachtet handeln, bedeutet das zugleich: auch kein anderer Mensch kann mehr unbeobachtet und unbefangen handeln.

Das Recht auf Anonymität erfordert also, dass es grundsätzlich immer möglich sein muss, mit Bargeld oder anderen anonymen Zahlungsmitteln zu bezahlen, dass die Abschaffung anonymer Zahlungsmittel ein verfassungswidriges Ziel wäre.

3. Recht auf Differenz

Während das Recht auf Anonymität hilft, schambesetztes Verhalten diskret und halbwegs unbefangen auszuleben, setzt das Recht auf Differenz auf der anderen Seite an.

Das Recht auf Differenz soll garantieren, dass es möglichst keine Strafen und Sanktionen für Verhalten gibt, das vom sexuellen, religiösen, politischen und sonstigen Mainstream abweicht. Es soll das Selbstbewusstsein der Bürger stärken. Sie sollen zumindest keine Angst vor rechtlichen Nachteilen haben.

Ansatzweise ist eine derartige Garantie natürlich schon in vielen Grundrechten enthalten. Ein ausdrückliches Recht auf Differenz würde aber verdeutlichen, dass Grundrechte vor allem Rechte von Minderheiten sind, Rechte der Andersdenkenden, der Verhassten und der Ausgegrenzten.

Auch materiell müsste ein Recht auf Differenz über den bisherigen Grundrechtsstandard hinausgehen, indem es die Schwelle für Eingriffe gegen abweichendes Verhalten deutlich anhebt. Hierfür

sollten keine abstrakten Gefährdungen mehr als Rechtfertigung gelten können, auch kein Schutz vor Selbstgefährdungen und ähnlich windige Konstruktionen.

Nicht mehr möglich wäre dann zum Beispiel ein Verbot religiöser Kopftücher im öffentlichen Dienst¹ oder die Strafbarkeit von Cannabiskonsum oder die Anprangerung von so genannten Extremisten in so genannten Verfassungsschutzberichten. All dies sind zutiefst illiberale Maßnahmen, die unter dem geltenden Verfassungsrecht aber offenbar akzeptabel erscheinen, weil sie angeblich vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt sind. Hier besteht also offensichtlich Nachbesserungsbedarf.

Es besteht eine wichtige Wechselwirkung: Je mehr wir durch die Digitalisierung in allen Lebenseregungen totalerfasst werden und je weniger wir durch ein Recht auf anonymes Leben geschützt werden, desto liberaler muss eine Verfassung sein - um nur den derzeitigen Grad an Freiheit zu bewahren. Kurz: Je mehr Verdattung und Überwachung wir haben, desto liberaler muss der Staat sein. Ein Überwachungsstaat ist nur mit einer ultraliberalen Verfassung halbwegs erträglich.

Um es an einem Beispiel deutlich zu machen, der umfassende Einsatz von Videokameras wird in einer sehr liberalen Metropole wie London als viel weniger belastend wahrgenommen als in einer Diktatur oder einer schwäbischen Kleinstadt.

4. Recht auf Differenz II

Das Recht auf Differenz ist aber nicht nur als Freiheitsgarant bei zunehmender Verdattung wichtig, es ist auch erforderlich um in einer zunehmend heterogenen Gesellschaft überhaupt vernünftig zusammenzuleben.

Deutschland als Einwanderungsgesellschaft wird immer mehr zum Patchwork-Staat. Es kommen Menschen, denen unser Freiheitsverständnis fremd ist, denen wir aber abverlangen, es zu akzeptieren. Zugleich lösen die Menschen, die kommen, mit ihrer Andersartigkeit Ängste und Aversionen in der Mehrheitsgesellschaft aus, auf die der Staat wiederum mit Reglementierungen reagiert.

Das führt zu paradoxen Entwicklungen. So wird von Muslimen erwartet, dass sie Mohammed-Karikaturen akzeptieren, weil wir ein liberales Land sind. Gleichzeitig wird von muslimischen Lehrerinnen verlangt, dass sie auf ihr Kopftuch verzichten². Nun stellen also wir Kleidungsregeln auf, wie man sie sonst im Islam kritisiert.

Das kann man alles irgendwie erklären, aber man kann nicht erwarten, dass Zuwanderer das wirklich verstehen oder als fair empfinden. Wer also von überwiegend konservativen Zuwanderern erwartet, dass sie unsere liberalen Werte akzeptieren und vielleicht sogar übernehmen, hat nur dann eine Chance, wenn wir die Zuwanderer betont li-

beral behandeln. Unsere Werte können nur dann überzeugen, wenn sie konsequent gelebt werden.

Das Recht auf Differenz ist der verfassungsrechtliche Schlüssel hierzu.

Anmerkungen

* Leicht überarbeitete Fassung eines Vortrags, der im Rahmen der FES-Veranstaltung „Rechtspolitik gestern – heute – morgen“ aus Anlass des 50. Jubiläums von „Recht und Politik“, am 5. März 2015 in Berlin, gehalten wurde.

1 Die Kopftuch-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde erst eine Woche nach dem Vortrag bekannt gemacht.

2 S.o. FN 1.