

# Die zögerliche Annäherung des Bürgers an den Citoyen

Von Götz Frank

Der deutsche Bürger war bis in die Zeit der Bundesrepublik hinein von Vorstellungen bestimmt, die sich grundsätzlich von denen des französischen *Citoyen* unterschieden. Prägend waren staatsdualistische und konstitutionelle Elemente, die auch noch in der Zeit nach Abschaffung der Monarchie in veränderter Form fortlebten. Die Annäherung an den französischen *Citoyen* lässt sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts paradigmatisch beobachten, in der dem deutschen Bürger immer mehr das Recht auf politische Teilhabe zugestanden wird. Seitdem findet ein deutlicher Rückzug aus den Refugien der Privatheit statt, wenngleich aus dem Staatsdualismus stammende Charakteristika des deutschen Staatsrechts wie der Rechtsstaatsgedanke in veränderter Form fortleben.

Until the foundation of the Federal Republic of Germany, the German citizen was defined by ideas which differed completely from those defining the French *citoyen*. This definition was based on a dualistic view of the state and constitutional elements that existed in a different form even after abolition of the monarchy. The approach to the French *citoyen* can be traced exemplarily in the decisions of the German Federal Constitutional Court, in which the German citizen is given more and more rights to take part in the political process. Since that began, a significant retreat has occurred the refuge of privacy. However, the characteristics of the German public law resulting from state dualism (e.g. the constitutional state thought) live on in changed form.

Der Begriff des Bürgers lässt sich in Deutschland in seinen Ursprüngen bis in das 9. Jahrhundert zurückverfolgen. Dies war die Zeit, in der aus dem Osten kriegerische Völker in den europäischen Raum eindrangten. Da in dem jungen deutschen Kaiserreich die Grenzen schlecht geschützt waren, wurde die Verteidigung dezentral an befestigten Orten organisiert, den Burgen und später den Städten. Die Verteidiger dieser Orte ebenso wie die Dienstmannen der Burgen hießen Bürger oder *Burgenses*. Das Bürgerrecht dieser Zeit hob sich schon wegen seiner geänderten Funktion deutlich von der Antike ab: Die *Civitas*, das Bürgerrecht, war in Rom nicht nur die Voraussetzung für die volle Rechtsfähigkeit, sondern sicherte auch eine verfassungsmäßige Teilhabe an den Staatsgeschäften. Das war bei den frühen Bürgern oder *Burgenses* in der deutschen Geschichte nicht der Fall.

Aus diesem sehr frühen Bürgerbegriff entwickelte sich im Hochmittelalter das freie städtische Bürgertum, das über einen Bürgereid der städtischen Schwurgemeinschaft verbunden war und ihr insofern Treue und Gehorsam schuldete. Der städtische Bürger erwarb aber vor allem mit dem Bürgerrecht einen gegenüber dem Unfreienrecht unabhängigen Status mit einer ganzen Reihe von Privilegien. Dazu gehörte das Recht zum städtischen Handel oder zum Betreiben eines Gewerbes, das Erbrecht, und die Teilhabe am politischen und sozialen Leben der Stadt, jedoch nicht über die Stadtgrenze hinaus. Der Bürgerbegriff weitete sich in der absolutistischen Zeit zu einem territorialen Bürgerstand hinaus, wurde aber auch da noch immer ständisch interpretiert, d.h., auf bestimmte soziale Bevölkerungsschichten

bezogen. Entdas 19. Jahrhundert nomische gerrechte. zwischen Betät blieb

scheidend war bis in hundert hinein der öko-Hintergrund der Bürger. Der Zusammenhang Hausbesitz, gewerblicher Tätigkeit und Bürgerrecht bis 1869 erhalten. Erst in diesem Jahr wurde im Norddeutschen Bund durch die Gewerbeordnung eine Gewerbezulassung geschaffen, die vom Bürgerrechtserwerb gelöst war.



Mit Flinte und Trikolore zur Bürgerfreiheit: Delacroix's „Freiheit“.

Der deutsche Bürger war demnach über eine lange Phase in der Geschichte vom Besitzbürgertum her bestimmt. Als Besitzbürger erlangte er seine Privilegien und hob sich ab von den unfreien Ständen. Seit dem 19. Jahrhundert sah sich das Bürgertum als einen Stand an, dessen soziale Position nicht durch geburtliche Vorrechte wie beim Adel und auch nicht durch berufsständische Einordnungen wie beim Handwerker, sondern durch die eigene Leistung bestimmt war. Es hob sich nach den Revolutionen von 1848 einerseits gegenüber der spätfudalen Machtelite, andererseits gegenüber dem absinkenden Kleinbürgertum oder den Arbeitern, dem so genannten Proletariat, ab. Zentral für diese Entwicklung war die bürgerliche Familie und die Kultivierung ihrer Privatsphäre.

Bürgerlichkeit bedeutete auch einen bewussten Verzicht auf Teilhabe am Staatlichen. Man zog sich auf seine bürgerliche Kultur als Lebensstil zurück und wollte Ruhe vor dem Staat haben. Des Bürgers intelligenter Egoismus wird von dieser Ruhe schon von selbst den nützlichsten Gebrauch machen. Umgekehrt erwartete das Bürgertum vom Staat, dass er sich auf seine Nachwächterfunktion beschränkte, also in seine Sphäre nur insoweit eingriff, als Gesichtspunkte der polizeilichen Ruhe und Ordnung es geboten erscheinen ließen.

Der französische *Citoyen* kennt diese Enthaltensamkeit gegenüber dem staatlichen Sektor nicht. Der *Citoyen*, ursprünglich ist dies der stimm- und wahlberechtigte Bürger der Cité, ist seit der Französischen Revolution jeder französische Staatsbürger. „*Citoyen*“ war während der französischen Revolutionszeit und nochmals nach der Februarrevolution von 1848, da allerdings nur für kurze Dauer, die offizielle Anrede der Franzosen untereinander. Im Begriff *Citoyen* kommt der Stolz zum Ausdruck, dass man in den bürgerlichen Revolutionen den dritten Stand zum universellen Stand erhoben hatte, der Träger der erkämpften, aber nach dem französischen Verfassungsverständnis von Natur aus gegebenen Freiheitsrechte war. Diese emphatische Verbindung mit der Freiheit fehlt dem deutschen Bürger, der sich damit begnügt, eine Klasse von Privatleuten zu sein.

Die deutsche Staatstheorie kennt eine Konstante, an die sie auch im 19. Jahrhundert anknüpft, nämlich das Denken in einem bipolaren Verhältnis zwischen Herrscher und Volk. Keine der beiden Größen darf in diesem Verhältnis überhöht werden. Deswegen war die Frontstellung gegen den monarchischen Absolutismus in Deutschland stärker ausgeprägt als in Frankreich, ebenso aber auch die

Der Bürger und sein Monarch im Spannungsfeld zwischen Volkssouveränität und Gottesgnadentum (unten Werner Peters in dem Staudte-Film „Der Untertan“, re. Wilhelm II.).



gegen den radikalen Schritt hin zur Volkssouveränität. Man suchte die Position der Mitte zwischen Königtum und Volksfreiheit. Das Bürgertum war in Deutschland in seiner sozialen und politischen Bedeutung zudem zu schwach, um beherrschendes Subjekt der Entwicklung zu werden. Der Ersatz für eine Revolution wurde die Reform von oben, die die Eroberung des Staates durch die Gesellschaft entbehrlieh machen sollte. Das Bürgertum war dabei auf Ausgleich und Verbindung mit der überkommenen Monarchie aus.

### Der Bürger blieb Untertan

Deutschland ging deswegen den Weg des Konstitutionalismus. Vorbild war die französische „Charte Constitutionelle“ der in den Jahren 1814 und 1815 wiedererrichteten Monarchie. Sie galt in Deutschland auf lange Sicht als Garant für eine Vereinbarkeit

von starker Staatsgewalt und der Gewährleistung liberaler Grundrechte. Während aber die Wiederherstellung des legitimistischen monarchischen Prinzips in Frankreich in Zeiten der Restauration auf Dauer die gesellschafts- und rechtspolitischen Errungenschaften der Revolution nicht rückgängig zu machen vermochte, wurde die weitere deutsche Entwicklung ganz entscheidend von diesem Vorbild geprägt. Die Bundesakte des Deutschen Bundes, der mit dem Wiener Kongress von 1815 gegründet wurde, verpflichtete in Artikel 18 die Fürsten und freien Städte, den Untertanen Rechte zuzusichern. Der Bürger blieb Untertan und musste sich mit den von oben gewährten Rechten begnügen.

Da die Verfassungen nicht auf Druck von unten zustande kamen, konnten die in ihnen enthaltenen Anerkennungen von Volksvertretung und den Rechten der Untertanen dosiert werden. Die Macht brauchte nicht

gleichberechtigt geteilt zu werden. Die deutsche Verfassungsentwicklung ließ eine volle Volkssouveränität nicht zu, sondern stellte den voraufklärerischen Gedanken des Gottesgnadentums des Monarchen als unverzichtbar in den Mittelpunkt. Die Unverletzlichkeit des Monarchen war der verfassungsrechtliche Fixpunkt des damaligen Staatsrechts.

Die Beschränkung der fürstlichen Macht in einem dualistischen System war zudem meist ihrerseits wieder dadurch eingeschränkt, dass man sich für ein parlamentarisches Zweikammersystem entschied, in dem das Bürgertum seine Repräsentanz in der Zweiten Kammer wiederfand, allerdings häufig neben den adeligen Grundbesitzern und Geistlichen beider Konfessionen. In der Ersten Kammer war, wenn auch nicht ausschließlich so doch eindeutig dominierend, der Hochadel vertreten. Der deutsche Dualismus war deswegen ein „hinkender“ Dualismus.

Beispielhaft für die Dominanz des monarchischen Prinzips im deutschen Staatsdualismus ist der hannoversche Verfassungskonflikt von 1837. Als im Juni 1837 Ernst August seinen Einzug in Hannover hielt, verweigerte er dem Landtag gegenüber ein Verfassungsgelöbnis. Im Juli 1837 stellte er dann förmlich fest, dass er sich weder formell noch materiell an die Verfassung gebunden fühle. Dies führte zu der berühmten Protestaktion der so genannten „Göttinger Sieben“ vom 18. November 1837. Sieben Göttinger Professoren, darunter die weltweit berühmten Gebrüder Jacob und Wilhelm Grimm, wiesen in ihrem Protest auf die Gültigkeit des Staatsgrundgesetzes hin und brachten zum Ausdruck, dass sie es nicht stillschweigend geschehen ließen, dass dieses alleine auf dem Wege der Macht zu Grunde ginge. Ihre Erklärung wurde vom Universitätskuratorium an den Minister weitergeleitet und die Professoren daraufhin ohne Durchführung der bundesgesetzlich vorgeschriebenen Anhörung am 11. Dezember 1837 aus ihrem Amt entlassen.

### „Reif aus Dreck“

Auch das Scheitern der Paulskirchenverfassung von 1848 ist zum großen Teil damit zu erklären, dass eine Überbetonung der Seite des Volks im deutschen Staatsdualismus noch lange nicht akzeptiert wurde. In ihr wurden die Rechte des Kaisers der Deutschen allein durch die Verfassung begründet. Erstmals sollte also die Volkssouveränität und nicht mehr das Gottesgnadentum entscheidend werden. Als am 3. April 1848



Versammlungsfreiheit kontra Staatsmacht: Die Auseinandersetzungen um den Bau des Atomkraftwerks Brokdorf sind mit dem „Brokdorf-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts in die Rechtsgeschichte eingegangen.

eine Deputation der Nationalversammlung in Berlin auf der Basis dieser Verfassung dem preußischen König die Kaiserwürde feierlich antrug, lehnte er sie in einer schriftlich vorbereiteten Antwort sofort ab; inoffiziell soll er von dieser Kaiserkrone als einem „Reif aus Dreck und Letten (= Schlamm)“ gesprochen haben.

Nach 1848 hielt sich die Dominanz des monarchischen Prinzips bis zum Ende der Monarchie in Deutschland, also bis zum Ende des 1. Weltkrieges. Beispielhaft wird diese Dominanz noch einmal im preußischen Verfassungskonflikt von 1862 bis 1866 deutlich, einem Konflikt, in dem der spätere Reichskanzler Bismarck als preußischer Ministerpräsident die Machtfrage auf der Basis des monarchischen Prinzips zu Gunsten der Krone löste. Aufgrund der so genannten „Wilhelminischen Heeresreform“ sollte die Truppenstärke von 150.000 auf 220.000 Mann erhöht und gleichzeitig verhindert werden, dass die dreijährige Dienstzeit um ein Jahr verkürzt wurde. Das bedurfte der Zustimmung des Parlaments. In der Zweiten Kammer stellten sich die Liberaldemokraten, die über eine Mehrheit verfügten, gegen die beabsichtigten Reformen. Als Wilhelm 1862 mit der Auflösung des Abgeordnetenhauses reagierte, wuchs in der anschließenden Wahl die Mehrheit der liberalen Kräfte im Parlament auf über 80 Prozent an. In dieser Situation entschloss sich Bismarck, zum budgetlosen Regiment überzugehen. Der militärische Sieg über Österreich in der Schlacht bei Königgrätz am

3. Juli 1866 führte zur Aussöhnung mit den Nationalliberalen, die sich der Unterstützung der Politik Bismarcks zu diesem Zeitpunkt nicht mehr entziehen wollten.

Die Bürger suchten eine Begrenzung der monarchischen Dominanz im dualistischen System über das Rechtsstaatsprinzip zu erreichen. Dieses bildete sich im 19. Jahrhundert mehr und mehr zu einem Spezifikum der deutschen Verfassungsentwicklung heraus. Die drei Forderungen des Bürgertums zum Rechtsstaat liefen auf die Ersetzung der Ständevertretung durch ein Parlament, die Bindung der gesamten Staatsverwaltung an die Beschlüsse des Parlaments, und die Überwachung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung durch unabhängige Gerichte hinaus. Da das Parlament in der Zweiten Kammer vom Bürgertum beherrscht wurde, konnte über die Bindung der Staatsgewalt an die Gesetze der Weg gesucht werden, die Staatsgewalt zur Durchsetzung der Interessen des Bürgertums zu bewegen. In der Zeit des Konstitutionalismus war dies besonders wichtig, weil die Exekutive in aller Regel vom Monarchen berufen wurde.

Dass sich die Verwaltung tatsächlich auch nach den Parlamentsbeschlüssen richtete, hatten dann die Gerichte zu kontrollieren, die von der Verwaltung unabhängig und nur den Gesetzen unterworfen sein sollten. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden mehr und mehr unabhängige Verwaltungsgerichte eingerichtet, was dann später in den Artikel 107 der Weimarer Reichsverfassung mündete, der die Einrichtung einer



umfassenden Verwaltungsgerichtsbarkeit in Aussicht stellte.

Mit der Abdankung des Kaisers im November 1918 und der Ersetzung der Monarchie in Deutschland durch die neue Ordnung der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 waren im Grunde Bedingungen geschaffen worden, unter denen sich auch der deutsche Bürger in eine Richtung hätte entwickeln können, die dem des französischen *Citoyen* vergleichbar war. Der Staatsdualismus der konstitutionellen Monarchie war Geschichte geworden. Gleichwohl lebte er im Dualismus zweier Staatsorgane in der Weimarer Zeit fort. Damit ist die beherrschende Stellung des Reichspräsidenten gemeint, vor allem mit seinem Notverordnungsrecht nach Art. 48 Abs. 3 Weimarer Reichsverfassung, seinem Oberbefehl über die Wehrmacht und seinen Möglichkeiten nach Art. 25 Abs. 1 Weimarer Reichsverfassung, eine Parlamentsauflösung wie in vordemokratischen Zeiten zu betreiben, d.h. ohne nachprüfbar Grund als Kampfmittel zur Durchsetzung eigener politischer Ziele. Der Reichspräsident war mit seiner Machtfülle in vielerlei Hinsicht dem Monarchen nachgebildet, er war eine Art Ersatzkaiser.

## Annäherung nach 1949

Noch wichtiger war aber, dass die Weimarer Demokratie von den Deutschen nicht wirklich angenommen wurde. Es herrschte vor allem in den führenden Kreisen, in der höheren Beamtschaft, in der Justiz oder aber auch in den Offizierskreisen eine antidemokratische Haltung, also gerade in Kreisen, die man zu den Repräsentanten des Bürgertums zählen konnte.

Erst die Zeit der Bundesrepublik nach 1949 brachte eine Annäherung zwischen dem deutschen Bürger und dem französischen *Citoyen*. Das deutsche Grundgesetz ist in vielerlei Hinsicht das Ergebnis eines Lernprozesses aus der fehlgeschlagenen Weimarer Demokratie und den Schrecken des deutschen Faschismus. Mögen die Anfangsjahre der Bundesrepublik auch noch mehr von den Sorgen um den Wiederaufbau bestimmt gewesen sein als dem Interesse an einem Beleben der Demokratie, so belegt doch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass der Bürger das Refugium seiner Privatheit verlassen hat und zum aktiven Mitbürger geworden ist, der das politische Leben mitgestaltet.

So werden etwa in dieser Rechtsprechung die Massenmedien als Mittler im Kommunikationsprozess zwischen der politischen Willensbildung im staatsbürgerlichen Bereich und

der staatlichen Willensbildung unter den politischen Verantwortungsträgern verstanden. Deswegen müssen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten so organisiert sein, dass alle Gruppierungen der Gesellschaft in ihren Organen Einfluss haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen. Ferner müssen in den Rundfunkgesetzen Leitgrundsätze für den Programminhalt verankert sein, die ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten. Die Mittlerfunktion, auf die das Bundesverfassungsgericht hier abhebt, trägt der Erkenntnis Rechnung, dass politische und administrative Vorgänge nicht alleine über den alle vier Jahre stattfindenden Wahlakt verarbeitet werden können. Sie setzen ein kontinuierlich arbeitendes Informationssystem voraus, das unbeeinflusst von staatlicher Seite den politisch-bürgerlichen Raum in den staatlich administrativen Raum vermittelt. Das Vertrauen der Informierten in die Unabhängigkeit des Informationssystems wird dabei vorausgesetzt.

Eine Parallele finden wir in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Versammlungsrecht. Lange Zeit nach Gründung der Bundesrepublik bestand kein Anlass, sich mit der Funktion des Versammlungsrechts neu auseinander zu setzen. Demonstrationen der frühen 50er Jahre konnte man noch ohne weiteres mit herkömmlichen polizeilichen Mitteln begegnen. Das änderte sich Mitte der 60er Jahre mit der außerparlamentarischen Opposition. Mehr und mehr kam es zu Großdemonstrationen, in denen die unterschiedlichsten Gruppen vertreten waren, Demonstrationen, die etwa im Gegensatz zu den gewerkschaftlich orientierten Demonstrationen der 50er Jahre viel schwerer zu steuern waren. Die Zäsur zu einem neuen Verständnis der Versammlungsfreiheit bildet das Brokdorf-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Ähnlich wie für die Medien sagt das Bundesverfassungsgericht für die Versammlungsfreiheit, auch sie gehöre zu den grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. In ihr finde ein demokratischer Willensbildungsprozess in einem Prozess des „Trial and Error“ statt, der durch ständige geistige Auseinandersetzungen, gegenseitige Kontrolle und Kritik gekennzeichnet sei.

Die Interpretationslinien des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit und zur Versammlungsfreiheit machen deutlich, dass sich in der Ära der Bundesrepublik die Rolle des Bürgers deutlich verändert hat. Er ist der Bürger geworden, der politische Teil-

habe beansprucht, und der dafür die ihm von der Verfassung gewährten politischen Freiheitsrechte ausschöpft. Es ist nicht mehr der in seine Privatheit zurückgezogene Bürger, der die gegenüber der Staatsmacht gebotene Distanz wahrt. Vielmehr kennzeichnet ihn ein Misstrauen gegenüber der staatlichen Willensbildung, das er jederzeit bereit ist zum Ausdruck zu bringen.

Die Annäherungen zwischen dem deutschen Bürger und dem französischen *Citoyen* in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts haben nicht dazu geführt, dass Spezifika der deutschen Verfassungsentwicklung im aktuellen deutschen Verfassungsrecht in den Hintergrund geraten sind. Hier ist an den Rechtsstaatsgedanken zu erinnern, der in einen engen Zusammenhang zum deutschen Bürger des 19. Jahrhunderts gestellt werden kann. Der Rechtsstaatsgedanke lebt fort, obgleich der deutsche Bürger ein anderer geworden ist und den Staatsdualismus hinter sich gelassen hat. Der Kontext zu dieser Rechtsstaatlichkeit ist freilich ein anderer geworden: Auch der politisch aktive Bürger sucht den Schutz seiner individuellen Rechte gegenüber der staatlichen Gewalt mittels gerichtlicher Kontrolle. Seine Beziehungen zum Staat erschöpfen sich aber nicht darin.

## Der Autor



Prof. Dr. jur. Dr. h.c. Götz Frank ist seit 1989 Hochschullehrer für Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Oldenburg. Nach seinem rechts- und sozialwissenschaftlichen Studium an den Universitäten Frankfurt/M. und Kiel folgte 1972 die Promotion zum Dr. jur. in Konstanz und 1979 die Habilitation mit der Erteilung der *venia legendi* für Staats- und Verwaltungsrecht in Hannover. Er ist seit 1984 Mitautor des Alternativkommentars zum Grundgesetz, der inzwischen in der dritten Auflage erschienen ist. Er hat sich dort vor allem dem Thema der Wehrverfassung des Grundgesetzes gewidmet. Seit einigen Jahren ist er Mitautor des von Ekkehart Stein begründeten Lehrbuchs des Staatsrechts. Frank nahm Gastprofessuren an den Universitäten Rouen, Brest und Le Havre sowie La Coruña, Hanoi und an der Tsinghua Universität in Peking wahr. Auf seine Initiative hin kam es zur Einführung des Deutsch-Französischen Doppeldiploms Betriebswirtschaftslehre in Kooperation mit den Universitäten Le Havre und Brest.