

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Winfried Steffani

Dreißig Jahre Deutscher Bundestag

Hermann Meyn

Der Deutsche Presserat —
überflüssig?

Möglichkeiten und Grenzen
seines Wirkens

Anke Martiny

Die Diskriminierung von Frauen
in der Werbung

Rolf Seeland

Gleichberechtigung am Arbeitsplatz

ISSN 0479-611 X

B 32-33/79

11. August 1979

Winfried Steffani, Dipl.-Pol., Dr. phil., Professor für Politologie an der Universität Hamburg, geb. 1927 in Znin (Polen); 1952—1958 Studium der Politologie, Geschichte und des öffentlichen Rechts in Berlin; 1956 Diplom, 1958 Promotion, 1967 Habilitation; 1962—1964 Studienaufenthalt in den USA; 1967 Berufung an die Universität Hamburg als ord. Professor für Politologie; 1972—1974 Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft; Mitbegründer und seit 1970 stellvertretender Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen und Beauftragter des Vorstandes für die Zeitschrift für Parlamentsfragen.

Veröffentlichungen u. a.: Die Untersuchungsausschüsse des Preußischen Landtages zur Zeit der Weimarer Republik, Düsseldorf 1960; (Hrsg.) Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1973; Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Opladen 1979; Pluralistische Demokratie, Opladen 1979.

Hermann Meyn, Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. am 6. Oktober 1934 in Bremervörde; 1964—1969 Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Publizistik der Freien Universität Berlin; 1969—1972 Redakteur beim „Spiegel“; 1972 bis Mai 1979 Chefredakteur der Zeitschrift „journalist“ (offizielles Organ des Deutschen Journalisten-Verbandes); seit Mai 1979 Sprecher des Senats und Leiter des Presse- und Informationsamtes in Berlin (West); Mitglied des Deutschen Presserates von 1974 bis 1979.

Veröffentlichungen u. a.: Die Deutsche Partei, Düsseldorf 1965; Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland, völlig überarbeitete Neuauflage Berlin 1979; Aufsätze in „Politische Vierteljahresschrift“, „Publizistik“, „Rundfunk und Fernsehen“, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ und „Die Neue Gesellschaft“.

Anke Martiny, Dr. phil., geboren 1939; Journalistin, seit 1972 Mitglied des Deutschen Bundestages, Mitglied des Wirtschaftsausschusses, Verbraucherpolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion; Studium der Musikwissenschaft, Germanistik und Soziologie in Berlin, Wien und Göttingen, daneben Redaktionsvolontariat und Arbeit als Musikkritikerin.

Veröffentlichungen: Marktrecht und Manipulation (zusammen mit Otfried Klein), Frankfurt/Köln 1977; Privater Konsum als öffentliche Aufgabe. Das Theoriedefizit der Verbraucherpolitik und seine praktisch-politischen Folgen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/78.

Rolf Seeland, Dr. jur., Dipl. Pol., geb. 1938; seit 1978 Lehrbeauftragter für Arbeitsrecht, Baurecht und Wirtschaftsrecht an der Technischen Fachhochschule Berlin.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Dreißig Jahre Deutscher Bundestag

I. Der Deutsche Bundestag im Schnittpunkt von vier Systemen

In einer Hinsicht sind sich die Parlamente der westlichen Demokratien im Verlauf der letzten hundert Jahre nahezu gleich geblieben: in der Anzahl ihrer Abgeordneten und deren prinzipieller Rechtsgleichheit¹⁾. Sonst haben sich die Bedingungen ihrer Existenz weitgehend, in einigen Bereichen sogar radikal verändert. Heute müssen alle Parlamente der westlichen Demokratien den Forderungen eines Sozialstaates in hochentwickelten Industriegesellschaften mit seinen komplexen internationalen Verflechtungen und Abhängigkeiten gerecht werden. Ein unterschiedliches Gewicht dieser allgemeinen Herausforderung in den einzelnen Staaten wird nicht zuletzt in der unterschiedlichen Größe und geopolitischen Lage des jeweiligen Landes begründet sein.

Neben diesen grundsätzlichen Gemeinsamkeiten aller modernen Parlamente stehen jedoch nationale Besonderheiten. Zu den Besonderheiten des Deutschen Bundestages gehört vor allem seine Stellung und Wirksamkeit innerhalb eines komplizierten Vier-Systeme-Geflechts. Die hier gemeinten, für die Tätigkeit und das Selbstverständnis des Bundestages bedeutsamen vier Systeme lassen sich folgendermaßen skizzieren:

Da ist zunächst 1. die Tatsache, daß der Deutsche Bundestag im *Gewaltenteilungssystem* des Grundgesetzes als Staatsorgan verfassungsrechtlich in betonter Eigenständigkeit dem Staatsorgan Bundesregierung gegenübersteht. Andererseits begründet das Grundgesetz 2. ein *parlamentarisches Regierungssystem* mit der Konsequenz, daß die verfassungsrechtliche Gewaltenteilung zwischen den Staatsorganen Parlament und Regierung durch die verfassungspolitische Gewaltenteilung zwischen den Institutionen Regierungsmehrheit

und Opposition überlagert wird. Hinzu tritt 3. das *föderative System* der parlamentarischen Bundesrepublik, was sowohl für die Kompetenzen des Bundestages gegenüber denen der Länderparlamente als auch für die des Bundestages gegenüber dem Bundesrat, dem anderen Gesetzgebungsorgan auf Bundesebene, von Bedeutung ist. Schließlich bildet 4. das *Verfassungssystem* insofern eine weitere Systemebene, als das Grundgesetz die Einrichtung eines unabhängigen Bundesverfassungsgerichts vorsieht, welches darüber zu wachen hat, daß kein Staatsorgan auf Kosten eines anderen die Grenzen der Verfassung mißachten darf — auch das Parlament nicht.

Im Rahmen dieser vier Systeme erscheint der Bundestag demnach einmal als Kontrahent der Regierung, einmal als Austragungsort der Kontroversen zwischen Regierungsmehrheit und Opposition, einmal als Partner oder Konkurrent des Bundesrates und einmal als ein Staatsorgan, das sich dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu beugen hat. Der Bundestag ist in seiner Arbeit stets durch die Wirkungsweise aller vier Teilsysteme geprägt. Er kann sich keiner der genannten Systemebenen entziehen. Es wäre daher auch verfehlt, den Bundestag einer „eindimensionalen“ Analyse zu unterziehen. Vielmehr kann eine Untersuchung des Wandels des Bundestages im politischen System der Bundesrepublik nur dann sinnvoll vorgenommen werden, wenn zumindest diese vier Teilsysteme bzw. Systemebenen in ihrem Zusammenwirken beachtet bleiben.

Da jedes dieser Teilsysteme im Laufe der Zeit mehr oder weniger bedeutsamen Änderungsprozessen unterliegt, die keineswegs auf allen Ebenen der gleichen Grundtendenz folgen müssen, war der Bundestag in unterschiedlichen Zeitabschnitten auch in recht verschiedenartige Systemkombinationen einbezogen. Tatsächlich lassen sich bei einem Rückblick auf die ersten dreißig Jahre Deutscher Bundestag drei signifikante, jeweils durch eine Reihe besonderer Merkmale gekennzeichnete Systemkombinationen unterscheiden: 1. Die Phase der CDU/CSU-Regie-

¹⁾ Dieser Aufsatz ist die erweiterte deutsche Fassung eines Beitrages, den der Verfasser auf einer amerikanisch-britisch-deutschen Konferenz zum Thema „The Role of the Legislature in Western Democracies“, die vom 8. bis 10. Juni 1979 im Selsdon Park Hotel in Surrey (Südengland) stattfand, vorgetragen hat.

rungen bei SPD-Opposition von 1949 bis 1966, 2. die Phase der Großen Koalition von 1966 bis 1969 und schließlich 3. die Phase der sozialliberalen Koalition von 1969 bis zur Gegenwart.

II. 108 Jahre deutscher Parlamentsgeschichte

Der Bundestag ist beides zugleich: Neubeginn und Fortsetzung deutscher Parlamentsgeschichte²⁾. Kontinuität und Wandel der deutschen Parlamentsgeschichte auf Reichs-, nationaler oder Bundesebene sind — wenn man von der Paulskirchenversammlung 1848/49 und der Entwicklung auf der Länderebene absieht — vornehmlich durch drei Daten gekennzeichnet: Die Jahre 1867, 1919 und 1949. Im Jahre 1867 trat das erste deutsche nationale Parlament unter dem Namen „Reichstag“ in der späteren Reichshauptstadt Berlin zusammen. 1919 setzte der Reichstag als das Parlament der ersten demokratischen Republik unter völlig veränderten Bedingungen seine Arbeit dort. Im September 1949 konnte die Geschichte des nationalen Parlaments nach der totalen Niederlage, dem Zerfall des Deutschen Reiches im Mai 1945, und der parlamentslosen Frühphase der Besatzungszeit in der provisorischen Hauptstadt Bonn unter der Bezeichnung „Deutscher Bundestag“ wieder fortgeführt werden. Diese im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien relativ kurze Parlamentsgeschichte — 78 Jahre Reichstag und 30 Jahre Bundestag — hat dennoch in der Arbeitsweise des Bundestages und im Verhältnis von Parlament und Regierung bemerkenswerte Spuren hinterlassen.

In den ersten fünfzig Jahren der nun hundertacht Jahre währenden Parlamentsgeschichte war der Deutsche Reichstag ein Parlament in einer konstitutionellen Monarchie. Der Reichstag wirkte zwar als zweite Kammer gleichberechtigt neben dem Bundesrat an der Gesetzgebung mit, er konnte jedoch die Reichsregierung (den Reichskanzler) weder einsetzen noch aus politischen Gründen abberufen.

²⁾ Einen Überblick bietet Gerhard Loewenberg, *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen 1969, Kapitel II: Tradition und Wandel, S. 25—65. Siehe auch die Beiträge von Walter Tormin in dem Monumentalwerk von Max Schwarz: *MdR — Biographisches Handbuch der deutschen Reichstage*, Hannover 1965.

Bevor diese drei Phasen näher beschrieben werden, ist es angebracht, zunächst die genannten vier Systemebenen darzustellen. Dieser Darstellung sei wiederum ein knapper historischer Rückblick vorgeschaltet.

Da Demokratie und Monarchie nur im Rahmen eines parlamentarischen Regierungssystems miteinander vereinbar sind, bedeutete das demokratische Wahlrecht zum Reichstag, das sowohl seit 1867 im Norddeutschen Bund wie nach 1871 im Kaiserreich galt, nur einen ersten Schritt auf dem Wege zur Demokratisierung des politischen Systems. Von einer Demokratie konnte daher erst nach vollzogener Parlamentarisierung die Rede sein. Als diese Parlamentarisierung in den letzten Kriegstagen am 28. Oktober 1918 auf Empfehlung der deutschen Heeresleitung eingeführt wurde, befand sich das Kaiserreich bereits im Zustand der Agonie.

Nachdem am 9. November 1918 in Berlin die Republik ausgerufen worden war, war damit grundsätzlich der Weg sowohl für eine parlamentarische als auch für eine präsidentielle Demokratie geebnet. Die Nationalversammlung entschied sich für das parlamentarische System. Während der Bundesrat abgeschafft und ihm im Reichsrat lediglich ein schwacher Nachfolger gegeben wurde³⁾, stellte die Weimarer Verfassung nun den Reichstag neben den Reichspräsidenten in das institutionelle Zentrum des Verfassungssystems.

Für die Parteien bedeutete das eine bisher unbekannte Herausforderung. Im Parlament des Kaiserreichs war es nicht die vornehmlichste Aufgabe der Parteien, eine Reichsregierung im Amt zu halten. Der Reichskanzler bedurfte für seine Amtsführung des Vertrauens des Kaisers, nicht des Reichstages. Soweit die Fraktionen des Reichstages Disziplin übten, war sie weltanschaulich bedingt und beruhte nicht auf einem Erfordernis des Verfassungssystems. Mit der Einführung der parlamentarischen Republik änderten sich die Rahmenbedingungen fundamental. Nun muß-

³⁾ Dazu Theodor Eschenburg, *Bundesrat — Reichsrat — Bundesrat: Verfassungsvorstellungen und Verfassungswirklichkeit*, in: *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, vom Bundesrat herausgegeben zu seinem 25jährigen Bestehen, Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 35—62.

ten die Parteien im Parlament die politische Leistung vollbringen, eine Regierung politisch zu tragen und möglichst lange im Amt zu halten. Fraktionsdisziplin wurde zum systembedingten Erfordernis. Die Parteien mußten sich als hinreichend koalitions- und mehrheitsfähig erweisen, wenn der Reichstag seinen Einfluß auf die Regierungsbildung und die Amtsdauer der Kabinette verfassungspolitisch sichern wollte. Einer derart systemnotwendigen Mehrheits- und Koalitionsdisziplin konnte eine im wesentlichen weltanschaulich motivierte Fraktionsdisziplin nur abträglich sein. Der Übergang von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Republik hatte für den Reichstag somit einen Rollenwandel zur Folge, dem die Parteien funktional jedoch nicht zu entsprechen vermochten. Zehn Jahre nach Beginn der parlamentarischen Republik gerieten die demokratischen Parteien in existentielle Bedrängnis. Im Reichstag gab es zu den Parteien der Weima-

rer Koalition keine demokratische Alternative, nur eine systemfeindliche Opposition, an ihrer Spitze Nationalsozialisten und Kommunisten.

Kurz nach der Machtergreifung Hitlers im Januar 1933 wurde der Reichstag durch das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933, mit dem eine verfassungsändernde Mehrheit des Parlaments der Reichsregierung die Gesetzgebungsbefugnis zugestand, endgültig in den Ruhestand versetzt. In den letzten zwölf Jahren seiner formalen Weiterexistenz blieb der Reichstag bis zum Ende des Hitlerreichs nur noch als Auditorium für Führerreden bestehen.

Dem Zusammenbruch im Jahre 1945 folgte auf nationaler Ebene bis 1949 das Interregnum der parlamentslosen Zeit. Mit dem ersten Zusammentritt am 7. September 1949 beginnt die Geschichte des Deutschen Bundestages.

III. Gewaltenteilung zwischen Bundestag und Bundesregierung

Über die Staatsgewalt heißt es in Art. 20 Absatz 2 Satz 2 GG: „Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ Die Formel von den „besonderen Organen“ verweist auf „klassische“ Vorstellungen von Gewaltenteilung, wie der organ-schaftlichen Trennung von Parlament und Regierung und deren jeweiliger relativer Eigenständigkeit. Fand diese strikte Trennung im Kaiserreich noch in der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Inkompatibilität von Reichstagsmandat und Regierungsamt ihren Ausdruck, so wurde diese Bestimmung im parlamentarischen System der Weimarer Republik zwar aufgehoben, aber immer noch häufig praktiziert. In der Bundesrepublik besteht demgegenüber insoweit faktisch eine enge Integration zwischen Parlament und Regierung, als seit Bestehen der Bundesrepublik fast alle Regierungsmitglieder zugleich Mitglieder des Bundestages waren bzw. sind⁴⁾. Das ist ein *politisch* bedeutsamer Tatbestand.

Er überlagert den *rechtlich* bedeutsamen Sachverhalt, daß Parlament und Regierung eigenständige Organe sind. Welchem Prinzip sollte optisch Ausdruck verliehen werden, dem politischen oder dem rechtlichen?

Das britische Unterhaus bevorzugte mit den bekanntesten Konsequenzen das politische Prinzip: Durch die Sitzordnung und bei der Ausschubarbeit wird die Trennung von Regierungsmehrheit und Opposition betont, nicht die zwischen Parlament und Regierung. Den umgekehrten Weg beschritt der Deutsche Bundestag. Er folgte darin der Reichstagstradition: Die Regierungsbank ist sichtbar vom Restparlament abgehoben, die Trennung in Regierungsmehrheit und Opposition ohne weiteres nicht erkennbar. In den ersten Wahlperioden des Bundestages schwebte die Regierungsbank noch in erheblichen Höhen über den Abgeordnetensitzen. Es galt als eine Art Vergangenheitsbewältigung und Reformleistung, als unter Bundestagspräsident Gerstenmaier eines Tages die Sesselreihen der Minister um ein paar Dezimeter gesenkt wurden und damit die Distanz zwischen Parlament und Regierung nicht mehr gar so gewaltig erschien.

Die verfassungsrechtliche Organtrennung ist aber keineswegs nur von optischer Bedeutung. Sie hat für die Arbeitsweise des Bundestages weitreichende Konsequenzen. So

⁴⁾ Siehe hierzu die Analysen und tabellarischen Übersichten von Edzard Schmidt-Jortzig, Die Parlamentszugehörigkeit der Weimarer Reichsminister, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 1972, Heft 3, S. 343—346, und: Die Bundestagszugehörigkeit der Bonner Minister, in: ZParl, 1974, Heft 3, S. 313—315.

bleiben Bundestagsabgeordnete, die ein Ministeramt übernehmen, bei der Sitzverteilung in den Ausschüssen des Bundestages prinzipiell unberücksichtigt. Gleiches gilt für Abgeordnete, die das Amt eines parlamentarischen Staatssekretärs übernehmen. Sie müssen zwar Bundestagsabgeordnete sein und bleiben, um ihr Amt ausüben zu können; es galt jedoch als ein erheblicher Stilbruch, als zu Beginn der sozialliberalen Koalition wegen der knappen Mehrheitsverhältnisse einige parlamentarische Staatssekretäre stellvertretende Ausschußmitglieder wurden.

Ein zum Minister avancierter Abgeordneter verliert somit seinen Status als ordentliches Ausschußmitglied, er gewinnt jedoch zugleich bedeutsame Privilegien im parlamentarischen Arbeitsprozeß. Gemäß Art. 43 Abs. 2 GG dürfen die Mitglieder der Bundesregierung und deren Beauftragte im Plenum wie in den Ausschüssen das Wort ergreifen. Sie müssen jederzeit gehört werden. Das Parlament darf ihnen auch durch Mehrheitsbeschluß das Wort nicht entziehen.

Anfänglich wurde die Redezeit der Regierungsmitglieder bei der Verteilung der parlamentarischen Redezeit auf die einzelnen Fraktionen überhaupt nicht berücksichtigt. Dadurch geriet die Opposition in einen erheblichen Nachteil. Es wurde so getan, als ob die Regierung einem eigenständigen Parlament gegenüberträte, in dem die Sprecher der einzelnen Fraktionen zu der Haltung und Politik der Regierung unabhängig Stellung beziehen. Daß tatsächlich die Regierung und die Parlamentsmehrheit eine politische Aktionseinheit darstellen, der die Opposition gegenübersteht, wurde auf Kosten der Gleichheitschance der Opposition in den Debatten unberücksichtigt gelassen. Hier hat sich erst im letzten Jahrzehnt ein deutlicher Wandel zugunsten der Opposition durchgesetzt, obgleich auch heute noch keineswegs eine Chancengleichheit zwischen Regierungsmehrheit und Opposition gegeben ist ⁵⁾.

⁵⁾ Hinweise bei Peter Schindler, Zum Streit um die gerechte Redezeitverteilung, in: ZParl, 1971, Heft 33, S. 253—258. — Der Verfasser hatte bereits vor mehr als einem Jahr beim Bundestagspräsidenten angeregt, in gleicher Weise wie bei den Protokollen des Britischen Unterhauses in den wörtlichen Protokollen des Bundestages die jeweilige Uhrzeit des Beginns und Endes einer Rede im Plenum zu vermerken. So würden sich für jeden Bürger klare Übersichten über die tatsächliche Zeitverteilung im Parlament ergeben. Die Frage wird offenkundig immer noch überprüft. Zwischenzeitlich werden die Zeiten weiterhin nichtöf-

Daß sich nach geltendem Rechtsverständnis die Verfassungsorgane Parlament und Regierung und nicht die politischen Verfassungsinstitutionen Regierungsmehrheit und Opposition gegenüberstehen, wird vor allem in der Geschäftsordnung deutlich. Die erste, in ihren Grundzügen immer noch geltende Geschäftsordnung war im Reichstag des Kaiserreiches konzipiert und mit relativ geringfügigen Änderungen vom Reichstag der Weimarer Republik und schließlich im Jahre 1951 vom Bundestag übernommen worden. Diese Geschäftsordnung kennt Minderheitsrechte, keine Oppositionsrechte. Minderheitsrechte können auch von einer Minderheit in der Regierungskoalition bzw. Regierungsmehrheit wahrgenommen werden ⁶⁾. Spezielle Oppositionsrechte, die ein Ausdruck dafür wären, daß die Opposition als fundamental bedeutsame Verfassungsinstitution anerkannt wird, sind im deutschen Verfassungs- und Geschäftsordnungsrecht bis heute unberücksichtigt geblieben. Wohl hat das Bundesverfassungsgericht bei seiner Interpretation der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ des Grundgesetzes festgestellt, daß zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung „die Chancengleichheit für alle politische Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition“ gehören ⁷⁾. Ungeachtet dessen konnte der ehemalige Direktor beim Deutschen Bundestag, Hans Trossmann, Ende der sechziger Jahre einen grundlegenden Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages schreiben, in dem das Stichwort „Opposition“ ebensowenig vorkommt wie in seinem neuesten Geschäftsordnungskommentar ⁸⁾. Im deutschen Parlamentsrecht fällt die Opposition immer noch unter die allgemeine Kategorie „Minderheit“.

fentlich festgehalten und nicht publiziert. Geheimsache des Parlaments?

⁶⁾ Einen erschöpfenden Überblick über die sogenannten „absoluten Minderheitenrechte“ im Bundestag (Stand 1975) gibt Hans-Josef Vonderbeck, Die Minderheitenrechte im Deutschen Bundestag, in: ZParl, 1975, Heft 2, S. 150—153.

⁷⁾ SRP-Urteil vom 23. Oktober 1952, BVerfGE, Bd. 2, S. 12 f.

⁸⁾ Siehe hierzu die Arbeiten von Hans Trossmann, Parlamentsrechte und Praxis des Deutschen Bundestages — Kommentar in alphabetischer Ordnung ..., Bonn 1967; ders., Der Deutsche Bundestag — Vorgeschichte und Leistungen, Organisation und Arbeitsweise, Darmstadt 1971; ders., Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages — Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter Berücksichtigung des Verfassungsrechts, München 1977.

IV. Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition

Das Grundgesetz hat den Bundestag und die Bundesregierung nicht nur als „besondere Organe“ geschaffen, sondern auch deren Rechtsbeziehungen näher geregelt. So muß — sehr im Gegensatz zur Weimarer Verfassung — der Regierungschef („Bundeskanzler“) vom Bundestag gewählt werden (Art. 63 GG). Der Bundeskanzler bestimmt zwar selbst die Richtlinien der Politik (Art. 65 Satz 1 GG), er ist jedoch in seiner Amtsführung vom Vertrauen des Parlaments, das ihn aus politischen Gründen jederzeit abberufen kann, abhängig (Art. 67 GG). Damit sind die Grundlagen eines parlamentarischen Systems gegeben⁹⁾.

Während in der Weimarer Republik jedes Regierungsmitglied vom Parlament abberufen werden konnte, kann der Bundestag nur dem Bundeskanzler sein Mißtrauen aussprechen, indem er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen neuen Bundeskanzler wählt. Das „konstruktive“ Mißtrauensvotum verlangt, daß das negative Votum der Abberufung mit dem positiven Votum der Neuwahl zusammenfallen muß. Dennoch ist der Bundestag gerade in seinem Rechtsverhältnis gegenüber der Regierung das machtvollste Parlament der deutschen Geschichte. Der Bundestag ist das erste deutsche Parlament, das allein entscheidet, wer Bundeskanzler wird, und das nur unter äußerst schwierigen Bedingungen aufgelöst werden kann.

Was als rechtliche Stärkung des Bundestages gegenüber der Regierung gedacht war, hat politisch das Gegenteil bewirkt: die starke Stellung des Kanzlers und der Regierung. Die Gründe hierfür sind vor allem in der Wirksamkeit und Entwicklung des Wahl- und Parteiensystems zu finden. Dabei ist die Gründung der CDU/CSU als massenmobilisierende demokratische Volkspartei — parteiengeschichtlich ein Ereignis von außerordentlicher Bedeutung — an erster Stelle zu nennen¹⁰⁾. Für das Wechselverhältnis von Re-

gierungsmehrheit und Opposition nicht minder bedeutsam war die programmatische Neuorientierung der SPD durch Annahme des Godesberger Programms (1959)¹¹⁾.

In den Anfangsjahren schien es, als würde sich in der Bundesrepublik das aufgesplitterte Vielparteiensystem der Weimarer Republik fortsetzen. So gab es zu Beginn des ersten Bundestages neun Fraktionen und vier fraktionslose Abgeordnete. Bald setzte jedoch eine bemerkenswerte Reduktion der Anzahl der Fraktionen ein. Gab es im zweiten Bundestag (1953—1957) noch sechs Fraktionen und im dritten (1957—1961) vier, so sind es seit Beginn des vierten Bundestages (1961 bis 1965) bis zur Gegenwart nur noch drei (siehe Tabelle).

eine (CDU) aus elf Landesverbänden besteht (unter ihnen setzt sich der Gebietsverband Niedersachsen aus den drei Landesverbänden Hannover, Braunschweig und Oldenburg zusammen, so daß insgesamt 13 Landesverbände bestehen), die eine erhebliche Eigenständigkeit gegenüber der Bundesleitung besitzen und bedeutsame Koordinationsprobleme aufwerfen, während die andere Partei (CSU) mit einem Landesverband bzw. Bundesland zusammenfällt, bei den Wahlen von dieser landmannschaftlich-freistaatlichen Beschränkung kräftig profitiert und das auf diese Weise gewonnene Gewicht auf Bundesebene gegenüber der „Schwesterpartei“ maximal zur Geltung zu bringen versucht — und dies auch recht gut versteht. Während die Regionalparteien CDU und CSU auf Bundesebene lediglich in einer gemeinsamen Fraktion im Bundestag eine Bundesorganisation bilden, werden auf Parteiebene von der CSU (Mitgliederzahl Dezember 1978: 166 000) gegenüber der CDU (Mitgliederzahl Dezember 1978: 675 286) halbpäritätische Kooperationsansprüche erhoben. Auf diese Weise werden von der CSU die Vorteile einer eigenständigen Partei und einer Landesgruppe je nach Lage abwechselnd und einander im Resultat potenzierend eingefordert: „Halbpärität“ und „Anspruch als gleichberechtigte Landesgruppe auf den gemeinsamen Kanzlerkandidaten“ sind die Stichworte für diese Doppelstrategie. Die Union muß mit diesen Problemen unter Beachtung der demokratischen Grundsätze, die auch bei der innerparteilichen Aufstellung eines Kanzlerkandidaten nicht völlig außer Acht gelassen werden dürfen, fertig werden, denn ein Zerfall dieses Unionsgebildes muß für die Entwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik unkalkulierbare Folgen haben.

¹¹⁾ Zum Wandel der Wähler- und Mitgliedsstruktur der beiden „Großparteien“ siehe jetzt die aufschlußreiche Studie von Peter Gluchowski und Hans-Joachim Veen, Nivellierungstendenzen in den Wähler- und Mitgliedschaften von CDU/CSU und SPD von 1959 bis zum Ende der 70er Jahre, in: ZParl, 1979, Heft 3.

⁹⁾ Näheres hierzu und zum folgenden bei Winfried Steffani, Parlamentarische und präsidentielle Demokratie — Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen 1979, bes. S. 37 ff. und 87 ff.

¹⁰⁾ Die in jüngster Zeit besonders heftig aufgebrochene Kontroverse um die Nominierung eines Kanzlerkandidaten — die die CDU/CSU seit ihrer Oppositionszeit kontinuierlich plagt — zeigt, wie „empfindsam“ und anfällig dieses wundersame Parteiengebilde CDU/CSU immer noch ist: eine Union aus zwei Regionalparteien, von denen die

Tabelle: Stärke der Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949—1976

(zu Beginn der Wahlperiode, ohne Berliner Abgeordnete)

Wahlperiode	CDU/ CSU	SPD	FDP	DP	BP	KPD	WAV	Z	DRP	BHE	fraktions- los
1. 1949—1953	139	131	52	17	17	15	12	10	5	—	4
2. 1953—1957	244	151	48	15	—	—	—	2	—	27	—
3. 1957—1961	270	169	41	17	—	—	—	—	—	—	—
4. 1961—1965	242	190	67	—	—	—	—	—	—	—	—
5. 1965—1969	245	202	49	—	—	—	—	—	—	—	—
6. 1969—1972	242	224	30	—	—	—	—	—	—	—	—
7. 1972—1976	225	230	41	—	—	—	—	—	—	—	—
8. 1976—1978	243	214	39	—	—	—	—	—	—	—	—

Quelle: Peter Schindler, Parlamentsstatistik für die 1. bis 7. Wahlperiode, in: ZParl, 1977, Heft 2, S. 153. Die Anzahl faktischer Fraktionen stimmt nicht mit der Anzahl der gemäß Geschäftsordnung offiziell anerkannten Fraktionen überein. Am 16. Januar 1952 wurde die Mindeststärke einer Fraktion vom Bundestag auf 15 Mitglieder festgesetzt; seit 1969 müssen es — entsprechend der Fünf-Prozent-Klausel des Wahlgesetzes — 5 Prozent der Mitglieder des Bundestages, d. h. heute mindestens 26 Mitglieder sein.

Indem sich das Parteiensystem neu formierte und im Bundestag zum Dreifraktionen-System führte, erhielt die dem parlamentarischen System immanente Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit (als der Einheit von Regierung und Parlamentsmehrheit) und Opposition erst ihre systemprägende politische Potenz. Erstmals gab es in einem deutschen Parlament eine gewichtige Opposition, die sich als demokratische Alternative zur Regierung verstand. Alle im Bundestag vertretenen Parteien bekundeten sich gegenseitig ihre prinzipielle Koalitionsfähigkeit. Jede der drei Fraktionen hat auch bereits im Laufe der Jahre mit einer der beiden anderen eine Regierungskoalition gebildet. Bei der Bundestagswahl von 1969 konnten bei einer Wahlbeteiligung von 86,7 Prozent die im Bundestag vertretenen Parteien 94,4 Prozent der abgegebenen Stimmen auf sich vereinen. 1972 betrug die Zustimmung bei einer Wahlbeteiligung von 91,1 Prozent sogar 99,1 Prozent. Das gleiche Ergebnis brachten die Wahlen von 1976 bei einer Wahlbeteiligung von ebenfalls mehr als 90 Prozent.

Alle bisherigen Bundesregierungen waren Koalitionsregierungen, selbst dann, wenn — wie im Jahre 1957 die CDU/CSU — eine Fraktion die absolute Mehrheit der Abgeordneten stellte. Das führte dazu, daß seit dem zweiten Bundestag die Opposition stets nur von einer Fraktion repräsentiert wurde. Ihr Vorsitzender galt als der Oppositionsführer.

Auf Regierungsseite bedeutete die Wahl des Kanzlers nicht dessen schlichte Unterwerfung unter den Willen der Parlamentsmehrheit. Vielmehr bezeugte die Parlamentsmehrheit mit der Wahl ihr Vertrauen in die Führungsqualität des Kanzlerkandidaten, der entweder bereits bei den vorangegangenen Wahlen den Wählern als gemeinsamer Kandidat vorgestellt worden war oder — wie im Falle des ersten Kabinetts Erhard, bei der Wahl Kiesingers oder beim ersten Kabinett Schmidt — vom Bundestag nach Rücktritt eines Kanzlers ohne mitwirkende Wählerentscheidung in sein Amt gewählt wurde.¹²⁾

Da die Wahlchancen einer Regierungsmehrheit von dem politischen Erfolg und der Reputation der Regierung und insbesondere ihres Regierungschefs abhängen, wird eine Parlamentsmehrheit den Kanzler, den sie wählte, auch entsprechend unterstützen. Hierdurch kann faktisch eine Lage entstehen, derzufolge sich das Parlament als Wahlorgan versteht, dem nach der Wahl des Kanzlers die Aufgabe zufällt, die Regierung mehr oder weniger bedingungslos gegen Kritik zu schützen. Nicht das Parlament kontrolliert dann die Regierung, vielmehr die Regierung das Parlament. Der Kanzler wird zum politischen Füh-

¹²⁾ Siehe hierzu Uwe Thaysen, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland. Daten — Fakten — Urteile im Grundriß, Opfaden 1976², S. 17—22.

rer der Parlamentsmehrheit, der die Opposition als politische Alternative in kritischer Haltung gegenüber steht. Allerdings wird oppositionelle Kritik, sobald sie in der Öffentlichkeit zu einer Resonanz führt, die für die nächsten Wahlen bedeutsam werden könnte, auch die Mehrheit veranlassen, auf die Regierung kontrollierend Einfluß auszuüben. Das dürfte aber nur äußerst selten auf offener Bühne stattfinden¹³⁾.

Eine selbstbewußte Opposition wird die Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition betonen und unter Berufung auf das Postulat eines freiheitlich-demokratischen Entwicklungsprozesses nach möglichst weitreichender Chancengleichheit streben. Eine Regierungsmehrheit müßte demgegenüber eher dazu geneigt sein, die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung zumindest soweit herauszustreichen, wie dies dem eigenen Lager Vorteile erbringt.

In der Bundesrepublik ist in jüngerer Zeit die Tendenz zu beobachten, der politischen Gewaltenteilung gegenüber der rechtlichen deutlicher Geltung zu verschaffen. Diese Tendenz fand auch in der „kleinen Parlamentsreform“ vom Jahre 1969 ihren Niederschlag, die im wesentlichen eine Geschäftsordnungsreform darstellt. Die Parlamentsreform, die sowohl die Plenararbeit wie die Parlamentsausschüsse betraf, hatte insgesamt eine Stärkung der Opposition in ihrer Minderheitsrolle zur Folge. Fazit: Auch in der Bundesrepublik wird zunehmend, wenngleich recht zö-

gernd, das parlamentarische System in seinen Funktions- und Strukturfordernissen akzeptiert und praktiziert.

Das geschlossene Auftreten von Regierungsmehrheit und Opposition wird in einem parlamentarischen System üblicherweise durch Fraktions- und Koalitionsdisziplin bewirkt. Diese Disziplin wird herausgefordert, wenn die parlamentarischen Ausschüsse über einen wesentlichen Entscheidungs- und Mitwirkungsspielraum verfügen. Im Bundestag sind in besonderem Maße Macht und Arbeit aus dem Plenum in die Ausschüsse verlagert. Um der Dezentralisierungstendenz, die durch machtvolle Ausschüsse gefördert wird¹⁴⁾, im Interesse einer einheitlichen Fraktionslinie entgegenzusteuern, haben die Fraktionen im Laufe der Jahre ein recht differenziertes fraktionsinternes Macht-, Koordinierungs- und Lenkungssystem entwickelt. Dieses System besteht aus einer Reihe von Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen, mit denen einerseits die Arbeit der Fraktionen in den Parlamentsausschüssen vorbereitet wird und die zum anderen der Koordinierung der Ausschubarbeit zu einer einheitlichen Fraktionslinie dienen¹⁵⁾. Die Fraktionen der Regierungsmehrheit und Opposition sind es, die heute den innerparlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß bestimmen. Der Bundestag hat sich de facto zu einem Parteien-Parlament entwickelt, in dem die Fraktionen über die Wirkungsmöglichkeiten des einzelnen Abgeordneten entscheiden.

V. Bundestag und Bundesrat

Im Gegensatz zu Großbritannien begründet das Grundgesetz kein „reines“, sondern ein „föderativ relativiertes“ parlamentarisches Regierungssystem. Das findet u. a. darin seinen Ausdruck, daß es auf Bundesebene zwei „Organe der Gesetzgebung“ gibt: den Bundestag und den Bundesrat. Alle Gesetze müssen vom Bundestag beschlossen werden. Dem Bundesrat — einer Konstruktion, die es in dieser Form nur in Deutschland gibt — steht dem Wortlaut der Verfassung nach lediglich ein „Mitwirkungsrecht“ zu (Art. 50 GG). De facto besagt das jedoch, daß bei Verfassungsänderungen und bei zustimmungspflichtigen

Gesetzen — heute etwa 50 Prozent aller Gesetzesvorlagen — beide Gesetzgebungsorgane zustimmen müssen, damit ein Gesetz verab-

¹⁴⁾ Vgl. den aufschlußreichen Beitrag des Leiters des Sekretariats des Innenausschusses des Bundestages, Carl Ludwig Sträter, Arbeitsgruppen des Innenausschusses des Deutschen Bundestages — Ein Beitrag zur parlamentarischen Praxis, in: ZParl, 1977, Heft 1, S. 27—36.

¹⁵⁾ Dazu die Berichte von Hans Apel (SPD), Die Willensbildung in den Bundestagsfraktionen — Die Rolle der Arbeitsgruppen und Arbeitskreise, sowie von Wolfgang F. Dexheimer und Max Hartmann, Zur Geschichte und Struktur der Arbeitskreise und -gruppen in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, beide in: ZParl, 1970, Heft 2, S. 223—229 und 232—236, sowie Wolfgang F. Dexheimer, Die CSU-Landesgruppe. Ihre organisatorische Stellung in der CDU/CSU-Fraktion, in: ZParl, 1972, Heft 3, S. 307—313.

¹³⁾ Zur Rolle der Opposition in einer parlamentarischen Demokratie und insbesondere der Bundesrepublik siehe Steffani, a. a. O., S. 207—262.

schiedet werden kann. Bei derartigen Entscheidungen besteht in der Bundesrepublik tatsächlich ein Zweikammersystem. Lediglich bei einfachen Gesetzen kann der Einspruch des Bundesrates mit einer entsprechenden Mehrheit vom Bundestag überstimmt werden. Daraus folgt, daß bei Verfassungsänderungen und in weiten Gesetzgebungsbereichen eine gesetzgebende Mehrheit nur dann zustande kommt, wenn eine Bundestags- und eine Bundesratsmehrheit übereinstimmen.

Der Wähler kann im Parlamentarischen System der Bundesrepublik bei einer Bundestagswahl zwar ein entscheidendes Wort bei der Bestimmung des Kanzlers und der Regierungsmehrheit sprechen, er vermag jedoch nicht mit gleichem Gewicht zur Bildung einer gesetzgebenden Mehrheit beizutragen. Denn an der Bestellung der Bundesratsmehrheit ist der Bundestagswähler nur indirekt über die Wahl der Länderparlamente beteiligt. Es genügt daher nicht, die Mehrheit im Bundestag zu erringen. Eine Partei oder Parteienkoalition kann im parlamentarischen System der Bundesrepublik erst dann ihr Wahl- und Regierungsprogramm durchsetzen, wenn sie auch im Bundesrat eine zustimmende Mehrheit zu mobilisieren vermag. Die Bundesrepublik kennt insoweit das Problem der doppelten Mehrheit: eine direkt-demokratisch legitimierte Gesetzgebungsmehrheit im Bundestag und eine indirekt-demokratisch legitimierte im Bundesrat. Erst beider Zusammenwirken erbringt die verfassungsgemäß erforderliche Gesetzgebungsmehrheit auf Bundesebene.

In dieser föderativen Gewaltenteilungs-Konstruktion steckt ein erhebliches politisches Konfliktpotential. Es beginnt bei der Zusammensetzung und der Mandatsqualität beider Gesetzgebungsorgane. Der *Bundestag* wird nach der Regel „one man one vote“ von allen wahlberechtigten Bürgern direkt gewählt. Die Abgeordneten erwerben ein nur ihrer Person zustehendes freies Mandat. Sie können sich nicht vertreten lassen und sind für ihre Entscheidungen persönlich politisch verantwortlich. Im *Bundesrat* verfügen die elf Länder der Bundesrepublik je nach Bevölkerungszahl über drei bis fünf Stimmen. Das bevorzugt die „kleinen“ Länder gegenüber den „großen“. Jedes Land kann seine Stimmen nur einheitlich abgeben (Art. 51 Abs. 3 GG). Die Mitglieder des Bundesrates müssen Mitglieder der jeweiligen Landesregierung sein. Sie werden von dieser bestellt und abberufen, können sich vertreten lassen und sind grundsätzlich an die Weisungen ihrer

Regierungen gebunden. Es handelt sich demnach im Bundestag und im Bundesrat um zwei sehr unterschiedlich strukturierte „demokratische Mehrheiten“.

Der Konflikt gipfelt somit in der Frage, ob eine Bundesratsmehrheit überhaupt parteipolitischen Gesichtspunkten folgen dürfe. Während die einen im Bundesrat ein Organ jener Verwaltungsbehörden sehen, die auf Länderebene die Bundesgesetze auszuführen haben und nur unter dieser Perspektive ihr Fachwissen und die besondere Betroffenheit ihrer Länder bei den Abstimmungen einbringen dürften, begreifen die anderen auch den Bundesrat als ein Staatsorgan, daß unter dem Demokratiegebot steht. Nach dieser zweiten Auffassung bedient sich das Volk der Parteien, um durch ihre Vermittlung die staatlichen Entscheidungen bestimmen zu können. Demokratie und Parteien gehören in einem parlamentarischen System unlösbar zusammen. Der demokratische Parteienstaat könne nicht vor dem Bundesrat haltmachen.

Die Parteien, die im Bundestag die Mehrheit stellen und mit der Bundesratsmehrheit nicht übereinstimmen, werden dazu neigen, die erstgenannte Funktionsinterpretation als die einzig gebotene hervorzuheben. Bei umgekehrter Interessenlage wird dem anderen Argument größeres Gewicht beigemessen werden. Die seit nahezu dreißig Jahren geführten Diskussionen um die angemessene Rolle des Bundesrates spiegeln diesen Argumentationsverlauf wider.

Ogleich in den ersten zwanzig Jahren die Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat von den gleichen Parteikoalitionen getragen wurden, gab es doch von Anbeginn zwischen beiden Organen Kontroversen, die nicht nur aus der Hervorkehrung besonderer Länderinteressen resultierten. Um einer guten Kooperation willen zeigte sich die Regierungsmehrheit bis 1969 bei der Auslegung der Mitwirkungskompetenzen des Bundesrates relativ großzügig. Da es zudem in mehreren Fällen geboten schien, den Bund auf Kosten der Länder mit vermehrten Kompetenzen auszustatten, dies jedoch nur im Wege der Verfassungsreform bei gleichzeitiger Ausweitung der Zustimmungskompetenz des Bundesrates zu erreichen war, gewann der Bundesrat zunehmend an Bedeutung. So war der Bundesrat innerhalb zweier Jahrzehnte zu einem Staatsorgan „herangereift“, ohne dessen Zustimmung in weiten Gesetzgebungsbereichen nichts zu bewirken war.

Das angestaute Konfliktpotential zeigte Wirkung, als im Jahre 1969 mit Antritt der sozialliberalen Koalition im Bundestag und Bundesrat unterschiedliche Mehrheiten den Weg des Kompromisses beschreiten mußten¹⁶⁾. Diese Kompromißfindung mußte den Parteien schwerfallen. Bundeskanzler Willy Brandt hatte in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 die herausfordernde Parole „Wir wollen mehr Demokratie wagen“ mit der Ankündigung eines großzügigen Reformprogramms verbunden — und das bei einer recht dünnen und, wie sich später zeigen sollte, äußerst brüchigen Mehrheitsdecke. Die CDU/CSU war, obgleich aus den Wahlen als stärkste Partei hervorgegangen, erstmals auf die Oppositionsbank verwiesen. Machtgewohnt und ohne einen Wählerauftrag zur Oppositionsbildung erkennen zu können, war sie nicht bereit, die Oppositionsrolle ohne Drohgebärden anzunehmen. Der Hinweis darauf, man habe im Bundesrat eine Mehrheit, die man notfalls gegen die Regierungsmehrheit mobilisieren könne, steckte die kommende Kampfarena ab¹⁷⁾.

Das Dilemma für die Regierungsmehrheit war klar: Wollte sie die Zustimmung der Bundesratsmehrheit gewinnen, mußte sie mehr oder weniger erhebliche Abstriche an ihren Reformvorlagen hinnehmen. Andernfalls konnte sie Kompromisse verweigern und dem Bundesrat die Schuld am Scheitern eines Reformvorhabens anlasten. Dies bedeutete allerdings zugleich ein Eingeständnis eigener Machtlosigkeit. Die sozialliberale Koalition hat beide Wege beschritten: den der kompromißbereiten Anpassung und den offener Konfrontation. Letztere Aktionen wurden mit dem Vorwurf begleitet, die CDU/CSU mißbrauche den Bundesrat für parteipolitische Zwecke und schade damit der Demokratie.

Seit 1969 gilt: Will die sozialliberale Regierungsmehrheit im Bereich zustimmungspflichtiger Gesetzgebung erfolgreich sein, ist sie an die Zustimmung der CDU/CSU-regierten Länder gebunden. Insofern besteht seit dem Ende der Großen Koalition faktisch eine Art Allparteien-Kooperation.

VI. Bundestag und Bundesverfassungsgericht

Der Bundestag ist kein souveränes Organ. Er ist an die Verfassung gebunden. Das gilt sowohl für seine Kompetenzen als auch für die Verfahren, mit denen er seine Kompetenzen wahrzunehmen hat. Bei der Gesetzgebung gibt es dabei für den Bundestag drei mögliche Konfliktzonen: 1. Kompetenzkonflikte zwischen dem Bundestag und den Länderparlamenten, 2. Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundestag und Bundesrat (einfache oder zustimmungspflichtige Gesetzgebung), 3. Kompetenzkonflikte zwischen Bundestagsmehrheit und Opposition (einfache und zustimmungspflichtige Gesetzgebung oder verfassungsändernde Gesetzgebung). Kommt es bei Streitigkeiten dieser Art zu keiner Verständigung, steht den streitenden Parteien der Rechtsweg über das Verfassungsgericht offen.

Da im Falle einer abstrakten Normenkontrolle auch ein Drittel der Mitglieder des Bun-

destages über das Recht verfügt, das Verfassungsgericht anzurufen, kann eine entsprechend starke Opposition im Bundestag die Mehrheit daran hindern, sich zum unkontrollierbaren Verfassungsinterpreten aufzuschwingen. Bei den von der Opposition gegen die Parlamentsmehrheit eingeleiteten Verfahren geht es im wesentlichen um die Feststellung, ob eine Sachentscheidung auf dem Wege der Gesetzgebung oder nur auf dem der Verfassungsänderung getroffen werden kann. Weil im letztgenannten Fall im Bundestag und im Bundesrat mit einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder entschieden werden muß, heißt das im Grunde, ob eine Entscheidung ohne oder nur mit Zustimmung der Opposition gefällt werden darf. Das Normenkontrollrecht macht somit die Opposition gegenüber der Regierungsmehrheit auf bedeutsame Weise konfliktfähig.

Bei einem so gearteten Konflikt wird das Verfassungsgericht zum Schiedsrichter zwischen den Rechtsauffassungen der Mehrheit und der Opposition. Das Urteil des Verfassungsgerichts wird zur letztinstanzlichen Entscheidung, wenn die Verfassung — wie in den USA — nur unter äußerst erschwerten

¹⁶⁾ Eingehend hierzu Friedrich Karl Fromme, Gesetzgebung im Widerstreit — Wer beherrscht den Bundesrat? Die Kontroverse 1969—1976, Bonn, Dezember 1976.

¹⁷⁾ Vgl. Steffani, a. a. O., S. 250 ff.

Bedingungen geändert werden kann. Das ist in der Bundesrepublik nicht der Fall. Hier kann ein Votum des Verfassungsgerichts auf dem Wege der Verfassungsänderung überwunden oder, bei rechtzeitiger Änderung bzw. Ergänzung der Verfassung, vermieden werden.

Das Grundgesetz ist in seiner dreißigjährigen Geschichte bereits 34mal geändert worden. Die bisher letzte Änderung erfolgte im August 1976. Während der CDU/CSU-Regierungen von 1949 bis 1966 gab es 14 Änderungen, seit Beginn der sozialliberalen Koalition im Jahre 1969 bis heute 8. Die meisten und wichtigsten Verfassungsänderungen erfolgten zur Zeit der Großen Koalition, die nur drei Jahre dauerte, jedoch die hohe Zahl von 12 Änderungsgesetzen produzierte. In diesen Zeitraum fallen so bedeutsame Änderungen wie das 17. Ergänzungsgesetz vom 24. Juni 1968 („Notstandsverfassung“), durch das 20 Verfassungsartikel betroffen wurden, und das Finanzreformgesetz vom 12. Mai 1969.

Eine Opposition, die über die Sperrminorität verfügt, wird darüber wachen, daß eine einfa-

che Parlamentsmehrheit nicht etwas beschließt, was nach Auffassung der Opposition einer verfassungsändernden Mehrheit bedarf. Entsprechende Verfassungsklagen haben sowohl die SPD-Opposition bis 1966 als auch die CDU/CSU-Opposition seit 1969 eingebracht. Daß die CDU/CSU-Opposition dabei teilweise spektakuläre Erfolge gegenüber der Regierungsmehrheit erlangte, lag daran, daß diese mit ihrem Reformprogramm Verfassungsinterpretationen verband, denen sich im Gericht gelegentlich zwar Minderheiten, jedoch keine Mehrheit anschloß.

Auch in der Bundesrepublik konnte die Erfahrung gemacht werden, daß das Verfassungsgericht eine Balancefunktion wahrnimmt. In Zeiten einer stärker konservativ geprägten Politik neigt das Gericht dazu, seine Funktion als „Motor der Veränderung“ zu betonen. Gibt sich die Regierungsmehrheit hingegen besonders reformfreudig, kann dem Verfassungsgericht die Funktion zufallen, die Grenzen der bestehenden Verfassung aufzuzeigen.

VII. Drei signifikante Systemkombinationen

Die Bundesrepublik Deutschland bestand am 23. Mai 1979 dreißig Jahre. Sie hatte damit das Alter eines Menschengeschlechts erreicht. Geschichte und Wandel des Bundestages in der parlamentarischen Bundesrepublik Deutschland während dieser dreißig Jahre können unter zwei Gesichtspunkten analysiert werden: Einmal unter Beachtung allgemeiner Entwicklungslinien, die den gesamten Zeitraum als Einheit betreffen. Zum anderen durch Darstellung typischer, bestimmter Entwicklungsphasen prägender Systemkonstellationen bzw. signifikanter Systemkombinationen. Folgt man dem letztgenannten Weg, können — wie einleitend bemerkt — bei einem Rückblick auf die bisherige Bundestagsgeschichte drei Phasen unterschieden werden, die jeweils eine signifikante Systemkombination im Rahmen des Grundgesetzes erkennen lassen.

Die *erste Phase* reicht von 1949 bis 1966. Es ist die Aufbauphase, in der die Bundesrepublik mit der sozialen Marktwirtschaft die Grundlagen für das „Wirtschaftswunder“ legt, Millionen von Heimatvertriebenen und Flüchtlingen in das politische System inte-

griert, das Sozialnetz zu knüpfen beginnt, mit der Schaffung einer Wehrverfassung und einer demokratischen Bundeswehr den Schritt in die staatliche Unabhängigkeit unternimmt und mit der Westintegration die Einbindung in die westliche Staatengemeinschaft vollzieht.

Die *zweite Phase* von 1966 bis 1969 muß sich mit den Folgen einer Wirtschaftskrise und den „kulturrevolutionären“ Demokratieforderungen wesentlicher Teile der im Nachkriegsdeutschland herangewachsenen Studentengeneration auseinandersetzen. Hinzu treten der weitere Ausbau des Sozialstaates und seine verfassungsrechtliche Absicherung, die Durchsetzung einer tiefgreifenden Finanzreform und einer Notstandsverfassung sowie die Vorbereitung einer neuen Ostpolitik.

Die *dritte Phase* seit 1969 steht innenpolitisch unter der sozialliberalen Ankündigung von „mehr Demokratie“ im politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereich, den Herausforderungen der Energiekrise sowie der Umweltproblematik, und außenpolitisch unter neuen Akzentsetzungen in der Ostpolitik, die

als Entspannungspolitik zu vertraglichen Regelungen mit Polen, der UdSSR und den vier Besatzungsmächten über den Status Berlins führen. Innenpolitisch fällt mit der Entspannungspolitik zugleich die faktische Duldung der 1956 vom Verfassungsgericht verbotenen Kommunistischen Partei — die sich nun als

DKP neu konstituiert — zusammen, was insbesondere bei der Diskussion um die Frage der Einstellung von akademischen Bewerbern in den öffentlichen Dienst prinzipielle Differenzen über das demokratische Selbstverständnis der Republik ins öffentliche Bewußtsein bringt¹⁵⁾.

VIII. Kanzlerdemokratie (1949—1966)

Als Konrad Adenauer im September 1949 zum ersten Kanzler der Bundesrepublik gewählt wurde, war er bereits 73 Jahre alt. Niemand ahnte, in welchem Ausmaß er in diesem Amt während eines Zeitraumes, der der Lebensdauer der Weimarer Republik entspricht, nicht nur die Politik, sondern auch den Regierungsstil der neuen Republik prägen würde. Bald fand das Stichwort von der „Kanzlerdemokratie“ für die „Ära Adenauer“ als treffende Charakterisierung Anerkennung. 1963 trat Adenauer als Kanzler zurück; ihm folgte bis 1966 Ludwig Erhard (CDU). Obgleich Mitte der sechziger Jahre bei einem Vergleich des Regierungsstils von Adenauer und Erhard ein Presseorgan die Schlagzeile formulierte, der Übergang von Adenauer zu Erhard bedeute den Übergang „von der Kanzlerdemokratie zur Interviewanarchie“, kann die gesamte erste Phase wegen gemeinsamer Grundmerkmale doch unter dem Schlagwort „Kanzlerdemokratie“ zusammengefaßt werden.

Die Spezifika dieser Phase lassen sich folgendermaßen skizzieren: Der Bundeskanzler und seine Regierung können sich im Bundestag auf relativ stabile Mehrheiten verlassen, deren Disziplin durch die kritische Herausforderung einer großen, sich als Regierungsalternative begreifenden Oppositionsfraktion verstärkt wird. Die Wahlerfolge verhältnismäßig schwach organisierter und über geringe Mitgliederzahlen verfügender Parteien, die die Regierungskoalition bilden und den Kanzler stellen, sind wesentlich durch die Entscheidungsfähigkeit und Popularität des Regierungschefs bestimmt. Der vom Bundestag gewählte Kanzler gewinnt dadurch eine starke Führungsstellung gegenüber der Mehrheit des Bundestages. Der Bundeskanzler, die Bundesregierung und die Koalitionsfraktionen der Bundestagsmehrheit bilden eine hochgradig geschlossene politische Aktionseinheit. Zusammen bilden sie die Regierungsmehrheit. Damit wird im Bundestag die Konfrontation

von Regierungsmehrheit und Opposition betont.

Dem müßte eine Chancengleichheit der Opposition im Diskussionsprozeß, der die parlamentarische Arbeit begleitet, entsprechen. Das ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr wird die rechtliche Gewaltenteilung von Parlament und Regierung mit allen Konsequenzen voll ausgeschöpft. Formell findet das seinen Ausdruck u. a. darin, daß im Bundestag nach einer Regierungsstellungnahme zunächst ein Sprecher der stärksten Fraktion das Wort ergreift, also ein Vertreter der den Kanzler stellenden Partei. Die Opposition wird zwar als legitime politische Kraft anerkannt, aber doch vornehmlich als eine im Wahlkampf unterlegene Minderheit des Parlaments, als Neinsagergruppe behandelt und abqualifiziert.

Die dominante Stellung des Kanzlers innerhalb der Regierungsmehrheit und damit im parlamentarischen System wird durch das föderative System kaum ernsthaft relativiert. Die im Bundestag miteinander koalierenden Parteien stellen auch im Bundesrat die Mehrheit. Demnach werden die auf Bundesebene für einfache und zustimmungspflichtige Gesetze entscheidungsrelevanten Mehrheiten von der gleichen Parteienkoalition gebildet. Kontroversen zwischen der Bundestags- und Bundesratsmehrheit resultieren daher weniger aus programmatischen, als vielmehr aus unterschiedlichen Landesinteressen.

Im Bundestag steht zudem einer mehr konservativ-liberalen Mehrheit eine betont reformerische Opposition gegenüber, nach deren Verständnis Gesetzesvorhaben der Regierungs-

¹⁵⁾ Zu dieser Problematik bietet unter der Überschrift „Freiheitliche Bekämpfung von Extremisten“ einen sehr guten Überblick Uwe Thaysen in seiner materialreichen Abhandlung „Grenzlinien der Regierbarkeit 1974—1979. Fragen zum 30jährigen Bestehen der Bundesrepublik Deutschland“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/79, S. 25 bis 52, bes. 44 ff.

mehrheit unter reformerischen Gesichtspunkten eher zu kurz als zu weit greifen. Bei einer derartigen politischen Konstellation ist die Versuchung für die Mehrheit, in reformerischem Eifer die Verfassungsgrenzen zu überziehen und die Opposition aus diesen Gründen auf den Weg zum Verfassungsgericht zu verweisen, relativ gering.

Die *Phase der Kanzlerdemokratie* bezeichnet demnach eine signifikante Systemkombination, derzufolge

— der Bundeskanzler mit seinem Kabinett im Rahmen der Regierungsmehrheit nicht nur normativ, sondern auch faktisch die Richtlinien der Politik bestimmt;

— die Regierung im Bundestag über eine sichere Mehrheit verfügt, die durch eine relativ starke Opposition herausgefordert wird;

— die Regierung gegenüber der Opposition im parlamentarischen Arbeits- und Diskussionsprozeß die Vorteile der rechtlichen Gewaltenteilung voll ausschöpft;

— die Mehrheit im Bundesrat mit den Fraktionen der Regierungskoalition politisch-programmatisch übereinstimmt;

— die Regierungsmehrheit der Opposition kaum Anlaß bietet, das Bundesverfassungsgericht zur Begrenzung eines mehrheitlichen Reformeifers, der sich mit einem Auftrag der Wähler zu rechtfertigen versucht, anzurufen.

IX. Große Koalition (1966–1969)

Die Große Koalition wurde nicht unmittelbar nach einer Bundestagswahl gebildet¹⁹⁾. Sie kam nach dem Scheitern des zweiten Kabinetts Erhard (CDU) zustande, als die FDP aus der Regierungskoalition ausschied. Der Bundestag wählte den baden-württembergischen Ministerpräsidenten Kurt Georg Kiesinger (CDU) zum neuen Bundeskanzler. Der neuen Regierungskoalition, bestehend aus CDU/CSU und SPD, gehörten 468 Abgeordnete an. Die FDP stellte mit 50 Abgeordneten die Opposition. Faktisch war damit die politische Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition aufgehoben. Der überwältigenden Mehrheit stand eine Opposition gegenüber, die nicht in der Lage war, ein hinreichend starkes politisches Gegengewicht zu bilden. Die Spielregeln eines parlamentarischen Regierungssystems treten zugunsten einer stärkeren Betonung der rechtlichen Gewaltenteilung zwischen Bundestag und Bundesregierung zurück.

Die Bildung der Großen Opposition stellte eine das parlamentarische System belastende

Herausforderung dar²⁰⁾. Sie wurde mit krisenhaften Problemstellungen legitimiert, die auf andere Weise keiner angemessenen Lösung zuzuführen seien. So galt es zunächst vor allem jene Verfassungsänderungen durchzuführen, die nur von den Großparteien CDU/CSU und SPD gemeinsam politisch beantwortet werden könnten. Dazu zählten insbesondere die Notstandsverfassung und die Finanzreform. Die hierzu und für die allgemeine Gesetzgebung erforderlichen Kompromißlinien wurden weniger vom Bundeskanzler und in der Bundesregierung, als vielmehr im Bundestag von den Fraktionen der CDU/CSU unter Vorsitz von Rainer Barzel und der SPD unter Vorsitz von Helmut Schmidt bei enger Kooperation der beiden Fraktionsvorsitzenden erarbeitet und in den Grundlinien beschlossen. Aufgrund der überwältigenden Parlamentsmehrheit konnte bei der einfachen Gesetzgebung hingenommen werden, daß in Fragen der Fraktionsdisziplin großzügig verfahren wurde.

¹⁹⁾ Über die Regierungsbildung unmittelbar nach Bundestagswahlen in den sechziger Jahren informiert Wolfgang F. Dexheimer, *Koalitionsverhandlungen in Bonn 1961 — 1965 — 1969*, Bonn 1973. Zur Bildung der Großen Koalition siehe Heribert Knorr, *Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der Großen Koalition 1966 bis 1969*, Meisenheim am Glan 1975, bes. S. 49 ff. Zum ganzen auch Klaus Günther, *Der Kanzlerwechsel in der Bundesrepublik, Adenauer — Erhard — Kiesinger*, Hannover 1970.

²⁰⁾ Aus der reichhaltigen Literatur zur Großen Koalition seien hier drei engagierte zeitgenössische Schriften genannt, von denen die erste für die Bildung der Großen Koalition plädiert, die zweite in der Wahlreform einen Ausweg aus dem „Elend der Großen Koalition“ sieht und die dritte zu einer nüchternen Analyse des „Trauma der Jahre“, das zur „Tragödie des Jahrhunderts“ für die SPD zu werden drohe, aufruft: Günter Gaus, *Bonn ohne Regierung? Kanzlerregiment und Opposition*, München 1965; Wilhelm Hennis, *Große Koalition ohne Ende? Die Zukunft des parlamentarischen Regierungssystems und die Hinauszögerung der Wahlrechtsreform*, München 1968; Franz Schneider, *Die Große Koalition — Zum Erfolg verurteilt?*, Mainz 1968.

Im Bewußtsein der Tatsache, daß angesichts der gegebenen Parteienkonstellation eine Große Koalition grundsätzlich nur als Not- und Übergangslösung akzeptiert werden kann, galt es für die Zukunft vorzusorgen. Da es ungewiß blieb, welche Partei nach der nächsten Bundestagswahl die Oppositionsrolle übernehmen würde, wuchs die Bereitschaft zu einer umfassenderen Geschäftsordnungsreform, mit der auch die Position der Opposition gestärkt werden sollte. Das Ergebnis bildete die „kleine Parlamentsreform“ vom Sommer 1969, die eine Reihe bedeutsamer Änderungen herbeiführte²¹⁾. Neben einer Vielzahl von Verfahrensverbesserungen zielte die Reform vor allem in vier Richtungen: 1. Straffung und Verlebendigung der Debatten im Plenum mit der Aussicht, einen dialogischen Stil zwischen Regierungsmehrheit und Opposition zu fördern. 2. Erweiterung und Neuregelung der Kompetenzen und Arbeitsweisen der Ausschüsse, die nun u. a. ein Selbstbefassungsrecht für Fragen aus ihrem Geschäftsbereich und damit eine erhöhte Kontrollbefugnis erhalten. Gleichzeitig kann der Bundestag hinfort Enquete-Kommissionen einsetzen, die aus Mitgliedern des Bundestages und hinzugewählten Experten bestehen und der Entscheidungshilfe bei der Erarbeitung „umfangreicher und bedeutsamer Sachkomplexe“ dienen sollen. 3. Genereller Ausbau der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit, angefangen von dem Recht, öffentliche Ausschusssitzungen abzuhalten, dem weiteren Ausbau öffentlicher Informationssitzungen im Rahmen der Ausschubarbeit (Hearings), bis hin zur Errichtung eines finanziell gut ausgestatteten „Presse- und Informationszentrums des Deutschen Bundestages“. 4. Eine sehr erhebliche Erweiterung des verwaltungsmäßigen und wissenschaftlichen Hilfsdienstes des Bundestages, der Ausschüsse, der Fraktionen und für jeden einzelnen Abgeordneten.

All diese Parlamentsreformen sind mit einer Verstärkung der parlamentarischen Minderheitsrechte verbunden. Sie sind das Produkt einer zu Verfahrensreformen bereiten Großen Koalition. Sie sollte allerdings erst in der nächsten Legislaturperiode voll zum Tragen kommen.

Der breiten Regierungskoalition im Bundestag entsprach die parteipolitische Übereinstimmung im Bundesrat. Die erforderlichen Kompromisse mußten im Rahmen der Parteien der Regierungskoalition gefunden werden. Die Opposition spielte hierbei keine relevanten Rolle. Sie war darüber hinaus nicht einmal stark genug, das Bundesverfassungsgericht anzurufen.

Die Phase der Großen Koalition ist demnach durch eine signifikante Systemkombination gekennzeichnet, derzufolge

- der Bundeskanzler und sein Kabinett mit einem relativ eigenständigen Bundestag kooperieren müssen, in dem die Fraktionsvorsitzenden der beiden Koalitionspartner den Kompromißrahmen abstecken, den der Kanzler zu berücksichtigen hat;
- der Regierungsmehrheit, die über ein verfassungsänderndes Quorum verfügt, eine äußerst schwache Opposition gegenübersteht;
- eine entsprechend breite Mehrheit im Bundesrat sich in grundsätzlicher Übereinstimmung mit der Politik der Regierungsmehrheit befindet, da beide Mehrheiten von den gleichen Parteien getragen werden;
- die Opposition nicht das erforderliche Quorum aufweist, um das Verfassungsgericht anrufen zu können;
- oppositionelle Kräfte, die sich weder über den Bundestag noch den Bundesrat oder das Bundesverfassungsgericht Gehör und Beachtung verschaffen können, den Weg außerparlamentarischer Opposition beschreiten.

X. Konträre Mehrheiten (1969 bis zur Gegenwart)

Ogleich die CDU/CSU nach den Wahlen vom Jahre 1969 erneut die stärkste Fraktion im Bundestag stellte, gingen die SPD und die FDP unter der Kanzlerschaft von Willy

Brandt eine Koalition ein²²⁾. Die parlamentarische Mehrheit der ersten Koalitionsregierung mit einem sozialdemokratischen Bundes-

²¹⁾ Das Standardwerk zu diesem Komplex: Uwe Thaysen, Parlamentsreform in Theorie und Praxis — Eine empirische Analyse der Parlamentsreform im 5. Deutschen Bundestag, Opladen 1972.

²²⁾ Zur Bildung der ersten sozialliberalen Koalition siehe den interessanten Beitrag von Klaus Bohnsack, Bildung von Regierungskoalitionen, dargestellt am Beispiel der Koalitionsentscheidung der F.D.P. von 1969, in: ZParl, 1976, Heft 3, S. 400—425.

kanzler war äußerst gering. Sie legte sich das Etikett „sozialliberale Koalition“ zu. Mit der Kanzlerschaft eines Sozialdemokraten war der erste grundlegende Regierungswechsel in der Geschichte der Bundesrepublik vollzogen²³⁾.

Auf Grund der knappen Mehrheitskonstellation und des nach Meinung der CDU/CSU die Bildung einer sozialliberalen Koalition keineswegs eindeutig legitimierenden Wahlergebnisses war die christdemokratische Fraktion nicht ohne weiteres bereit, die Rolle der Opposition zu übernehmen. Sie ging davon aus, daß die neue Koalition bald in derartige Schwierigkeiten geraten würde, daß mit einem baldigen Regierungswechsel gerechnet werden könne. Entsprechend war der oppositionelle Konfrontationskurs.

Tatsächlich zeigte sich die Regierung nach dem Fraktionswechsel einiger Mitglieder der sozialliberalen Koalition²⁴⁾ so sehr angeschlagen, daß der Fraktionsvorsitzende und designierte Kanzlerkandidat der CDU/CSU, Rainer Barzel, das Risiko einging, den Versuch zu unternehmen, die Regierung durch ein konstruktives Mißtrauensvotum zu stürzen²⁵⁾. Der Versuch scheiterte und führte zur Arbeitsunfähigkeit des Bundestages.

Am 28. April 1972 stellte der Bundeskanzler die Vertrauensfrage mit dem Ziel der (Selbst)auflösung des Bundestages — die auch prompt erfolgte, indem die Mitglieder der Regierungsparteien bei der Abstimmung im Bundestag Stimmenthaltung übten, dem Bundeskanzler das Vertrauen damit nicht erteilt wurde und der Bundespräsident anschließend gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG den Bundestag auflöste²⁶⁾. Willy Brandt rechnete damit, beim kommenden Wahlgang eine klare

Mehrheit für die sozialliberale Koalition zu gewinnen. Das gelang auch. Bei der Neuwahl am 19. November 1972 wurde die SPD erstmals die stärkste Fraktion im Bundestag — eine Position, die sie allerdings bei den nächsten Bundestagswahlen im Jahre 1976 wieder verlor.

Die Parteien der sozialliberalen Koalition hatten zwar im Bundestag, nicht jedoch im Bundesrat eine Mehrheit gewonnen. Die CDU und die CSU konnten in den kommenden Landtagswahlen²⁷⁾ ihre Mehrheit und das Gewicht ihrer Stimmen im Bundesrat sogar noch ausbauen. Damit war erstmals die Konstellation „konträrer Mehrheiten“, d. h. unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat gegeben. Die im Bundestag die Opposition bildenden Parteien machten der sozialliberalen Koalition deutlich, daß die Bundestagsmehrheit nur auf dem Wege erheblicher Kompromißbereitschaft mit einer kooperativen Mehrheit im Bundesrat rechnen könne und daß im Falle einer allzu großzügigen Interpretation der Verfassung die Klage vor dem Verfassungsgericht von der Opposition nicht gescheut würde.

Die ersten zehn Jahre sozialliberaler Koalition fallen demnach mit einer signifikanten Systemkombination zusammen, deren primäres Merkmal die Konstellation konträrer Mehrheiten ist — was mehr oder weniger enge Formen der Kooperation im Gesetzgebungsprozeß keineswegs ausschließt, ja geradezu erforderlich macht. Im Gegensatz zu den Systemkombinationen „Kanzlerdemokratie“ und „Große Koalition“ kann die seit 1969 gegebene folglich mit dem Stichwort „konträre Mehrheiten“ bezeichnet werden.

Der Handlungsspielraum der sozialliberalen Regierungsmehrheit war durch diese Konstellation der konträren Mehrheiten in mehrfacher Hinsicht besonders eingeengt. Obgleich die Regierungsmehrheit ebenso wie ihre Vorgänger bestrebt war, zu ihren Gunsten die Vorteile der rechtlichen Gewaltenteilung auszuschöpfen, kamen der neuen Opposition nun die Ergebnisse der „kleinen Parlamentsreform“ zugute. Die politische Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition konnte damit deutlicher als bisher zur Geltung gebracht werden. Die sozialliberale

²³⁾ Dazu Klaus Günther, Regierungswechsel auf Raten — Zum Problem des partiellen Regierungswechsels und seiner Kontrollwirkungen, in: Winfried Steffani (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1973², S. 105—123.

²⁴⁾ Zu den Fraktionswechseln im 6. Bundestag eingehend Martin Müller, Fraktionswechsel im Parteienstaat — Parlamentsreform und politische Kultur in der BRD, Opladen 1974.

²⁵⁾ Dazu Martin Müller, Das konstruktive Mißtrauensvotum. Chronik und Anmerkungen zum ersten Anwendungsfall nach Art. 67 GG, in: ZParl, 1972, Heft 3, S. 275—291.

²⁶⁾ Vgl. hierzu die minutiöse Dokumentation von Rolf Lange und Gerhard Richter, Erste vorzeitige Auflösung des Bundestages. Stationen vom konstruktiven Mißtrauensvotum bis zur Vereidigung der zweiten Regierung Brandt/Scheel, in: ZParl, 1973, Heft 1, S. 38—75.

²⁷⁾ Zu den Landtagswahlen und ihren Ergebnissen siehe die Dokumentationen und Analysen zum Thema „Zwischen den Bundestagswahlen 1972 und 1976“, in: ZParl, 1975, Heft 4, S. 391—526.

Koalition verfügte nur bei der einfachen Gesetzgebung über eine zureichende Mehrheit, nicht hingegen bei zustimmungspflichtigen Gesetzen, von verfassungsändernden Mehrheiten ganz zu schweigen. Die neue Regierungsmehrheit war demzufolge zu weitreichenden Kompromissen genötigt. War sie hierzu nicht bereit, geriet sie in Schwierigkeiten, oft genug auch bei Oppositionsklagen vor dem Bundesverfassungsgericht²⁸⁾. Das besondere Dilemma der Regierungsmehrheit lag zusätzlich darin, daß ausgerechnet eine Koalition, die vor den Wähler mit besonders weitreichenden Reformversprechungen getreten war, wegen der Mehrheitskonstellationen extreme Kompromißbereitschaft praktizieren mußte. Das mobilisierte nicht nur im Lande in Form von Bürgerinitiativen alternative Handlungsstrategien, sondern auch den Widerstand innerfraktioneller Gruppen, die den Versuch unternahmen, die Kompromisse in Fragen, die ihrer Meinung nach von essentieller Bedeutung sind, auf ein Minimum zu reduzieren.

Die Phase der sozialliberalen Koalition von 1969 bis 1979 fällt demnach mit einer signifikanten Systemkombination zusammen, die mit der Bezeichnung „konträre Mehrheiten“ versehen werden kann. Als deren Charakteristika sind zu nennen:

— eine im allgemeinen arbeitsfähige Regierungsmehrheit, der eine starke, den Konfrontationskurs nicht vermeidende Opposition gegenübersteht;

— ein Bundeskanzler, der im Rahmen der politischen Gewaltenteilung eindeutig die Führung der Regierungsmehrheit in der Auseinandersetzung mit der Opposition wahrnimmt;

— eine Regierungsmehrheit, die sich im Bundesrat mit einer konträren Mehrheit auseinandersetzen muß, welche in politisch-programmatischen Fragen weit eher mit der parlamentarischen Opposition als mit der Bundestagsmehrheit konform geht;

— eine Opposition, die notfalls auch bereit ist, ihre Interessen durch Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht wahrzunehmen;

— ein Bundesverfassungsgericht, das bereit ist, den Reformeifer der Regierungsmehrheit durch den Verweis auf Grenzen der Verfassung, die ohne ausdrückliche Änderung der Verfassung nicht überschritten werden dürfen, zu bremsen;

— eine außerparlamentarische Opposition in Form von Bürgerinitiativen und eine innerfraktionelle Opposition im Regierungslager in den Fällen, in denen von ihr eine Kompromißbereitschaft aus prinzipiellen Gründen verweigert wird.

XI. Zusammenfassung

Für die ersten drei Jahrzehnte Deutscher Bundestag kann zusammenfassend festgestellt werden: In der bisherigen Geschichte des Bundestages können drei Phasen unterschieden werden, die jeweils durch eine signifikante Kombination der vier Systeme: rechtliche Gewaltenteilungssystem, parlamentarisches System, föderatives System und Verfassungssystem charakterisiert sind. Die Stellung und Wirksamkeit des Bundestages, insbesondere die Handlungsfähigkeit der in ihm tätigen und durch ihn Einfluß ausübenden politischen Gruppierungen — Mehrheit und Opposition — werden entscheidend durch die je spezifische Konstellation dieser Systemkombination bestimmt. Jede der drei genannten Systemkombinationen — für die die Bezeichnungen Kanzlerdemokratie, Große Koalition

und konträre Mehrheiten gewählt wurden — bildet sowohl in verfassungsrechtlicher als auch verfassungspolitischer Hinsicht zulässige Möglichkeiten innerhalb der Rahmenbedingungen, die das Grundgesetz vorsieht. Sie sind zugleich Ausdruck einer erheblichen Systemflexibilität. Neben einer Wiederholung sind neue und weitere Systemkombinationen möglich.

Der Bundestag und die in ihm tätigen Personen und Fraktionen haben sich den Bedingungen der drei genannten Entwicklungsphasen jeweils angepaßt. Das hatte zugleich Konsequenzen für die interne Organisation und die Arbeitsweise des Parlaments und seiner Fraktionen. Insgesamt hat sich der Bundestag dabei als eine flexible Großorganisation erwiesen, was allerdings relativ wenig über seine künftige Arbeits- und Funktionsfähigkeit aussagt²⁹⁾.

²⁸⁾ Dazu Steffani, a. a. O., S. 252 ff. und 298 ff.

Innerhalb des Bundestages sind in entscheidendem Maße Macht und Arbeit des Parlaments vom Plenum in die Ausschüsse verlegt worden. Das führte u. a. zu einem erheblichen Ausbau des Ausschußdienstes und zu einer Erweiterung der Ausschußkompetenzen. Trotz der Ausdifferenzierung des Bundestages in ein komplexes Ausschußsystem und den damit verbundenen erheblichen Kooperationsproblemen haben die Fraktionen unter Beweis gestellt, im parlamentarischen Arbeitsprozeß eine koordinierte Lenkungsfunktion auszuüben. Zwei Entwicklungslinien sind hierfür kennzeichnend: zum einen die für die deutsche Parlamentsgeschichte einmalige, in ihrer Bedeutung kaum zu überschätzende Reduktion der Fraktionen auf zwei Großfraktionen und nur eine kleinere, sowie zum anderen in allen Fraktionen der Ausbau eines komplexen innerfraktionellen Arbeitsgruppen-, Gremien-, Kommunikations-, Informations- und Kontrollsystems, mit dem die Verbindung zwischen der Fraktionsführung, der Fraktionsmehrheit und den parlamentarischen Fachausschüssen sichergestellt wird.

In einem parlamentarischen System müssen die Parteien und Fraktionen zu kollektiver Verantwortlichkeit fähig sein. Dem dient die Partei- und Fraktionsdisziplin. Der einzelne Abgeordnete hat zu entscheiden, wann und unter welchen Bedingungen seine individuelle Verantwortlichkeit als Abgeordneter mit

der kollektiven Verantwortlichkeit seiner Partei und vor allem seiner Fraktion in Widerspruch gerät³⁰⁾. Im Bundestag haben die Abgeordneten bei aller innerfraktionellen Pluralität in der Regel ein so hohes Maß an Fraktionsdisziplin gezeigt, daß der Bundestag heute als ein Fraktionen-Parlament charakterisiert werden kann³¹⁾. Bei den Parteien und Fraktionen liegt die Verantwortung dafür, daß der Bundestag als demokratisch legitimiertes staatliches Zentralorgan stets in enger Verbindung und Kontaktnahme mit den Bürgern bleibt. Die unbefriedigende Wahrnehmung seiner Öffentlichkeitsfunktion macht allerdings auch nach dreißig Jahren weiterhin das größte Leistungsdefizit des Bundestages aus³¹⁾.

³⁰⁾ Einige der hiermit angesprochenen Aspekte behandelt der Sammelband von Bernd Guggenberger u. a. (Hrsg.), *Parteienstaat und Abgeordnetenfreiheit — Zur Diskussion um das freie Mandat*, München 1976.

³¹⁾ Zur Rolle der Fraktionen und zum „Fraktionen-Parlament“ siehe Uwe Thaysen, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1976, S. 69—81: „Der Bundestag — ein Fraktionenparlament?“ Siehe auch Manfred Konukiewitz und Hellmut Wollmann, *Fraktion*, in: Kurt Sontheimer und Hans H. Röhling (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, München 1977, S. 202—210 (mit Literaturhinweisen), sowie zu neueren Problemen des Fraktionsstatus und der Wahlgleichheit die Beiträge von Hans F. Liskan und Heinrich Rühle in: *ZParl*, 1978, Heft 3, S. 320 f. und 405 ff., mit weiteren Literaturhinweisen.

³²⁾ Dazu Steffani, a. a. O., S. 175 ff. Zum ganzen: Leo Kibler, *Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages. Theorie — Empirie — Reform*, Berlin 1976, und Heinrich Oberreuter, *Kann der Parlamentarismus überleben?*, Zürich 1977, dort bes. die Abschnitte „Legitimation durch Kommunikation: Die Aufgabe des Parlaments“, S. 44 ff., und „Gefährdete Kommunikation“, S. 67 ff.

²⁹⁾ Zahlreiche und verschiedenartige Daten zur Entwicklung und zum Ausmaß der parlamentarischen Arbeit des Bundestages enthält die Dokumentation und Kurzanalyse von Peter Schindler, *Parlamentsstatistik für die 1. bis 7. Wahlperiode (1949—1976)*, in: *ZParl*, 1977, Heft 2, S. 143—158.

Der Deutsche Presserat – überflüssig?

Möglichkeiten und Grenzen seines Wirkens

In ihrer Ausgabe vom 23. Februar dieses Jahres meldete die „Süddeutsche Zeitung, CSU-Generalsekretär Edmung Stoiber habe es als „einen Skandal“ bezeichnet, daß dem „stern“ eine „Amtliche Auskunft“ des Bundeskanzleramts für das Oberlandesgericht Köln über den Bundestagspräsidenten Carstens und dessen Kenntnisse von illegalen Waffengeschäften des BND in die Hände gefallen sei. „Den Presserat forderte Stoiber auf“, so berichtete die „Süddeutsche Zeitung“ weiter, „sich sofort mit der Affäre zu beschäftigen und endlich klare Grenzen zwischen Pressefreiheit und Schmierentheater zu ziehen“. Wenige Monate zuvor hatte der SPD-Fraktionsvorsitzende Herbert Wehner den Presserat wegen der Berichterstattung der „Bild am Sonntag“ und anderer Blätter über den angeblichen Spionagefall Holtz/Broudé-Gröger angerufen. In einem andern Fall — er liegt gut anderthalb Jahre zurück — wandte sich der CDU-Vorsitzende Kohl an den Presserat, weil der „stern“ während der Entführung des Präsidenten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Schleyer, das Ergebnis eines Gesprächs zwischen dem Bundeskanzler und dem Oppositionsführer veröffentlicht hatte.

Die drei Beispiele mögen genügen, um einige Thesen zu wagen: Führende Politiker in der Bundesrepublik nutzen das zur Zeit aus elf Verlegern und elf Journalisten bestehende freiwillige Selbstkontrollgremium, wenn es um Presseveröffentlichungen mit politischer Brisanz geht, durchaus als Appellationsinstanz. Die Kritik richtet sich dabei stets gegen Publikationen, die mit der eigenen Anschauung nicht konform gehen. Wichtiger als die viel später vorliegende Entscheidung erscheint den Politikern, wie sie hinter vorgehaltener Hand durchaus zugeben, die Nachricht, daß die Selbstkontrollinstanz bemüht werden soll. Allein ihre Einschaltung könnte — so offensichtlich die Spekulation der Beschwerdeführer — in der Öffentlichkeit den

aus parteipolitischer Sicht höchst willkommenen Eindruck erwecken, die ungeliebte Zeitung oder Zeitschrift habe sich publizistisch-moralisch ins Abseits begeben. Ob der Deutsche Presserat dies nun wahrhaben will oder nicht — wenn es um politisch interessante Konflikte geht, sozusagen um die Wurst, steht er selbst mitten in der Auseinandersetzung; er wird, je nach Opportunität, als Waffe im politischen Kampf verwendet oder gemieden — eine Entwicklung, die wohl schwerlich vorauszusehen war, als 1956 fünf Verleger und fünf Journalisten den Deutschen Presserat gründeten. Eines der auslösenden Momente für diese Initiative war der Entwurf eines Pressegesetzes der Bundesregierung im März 1952, der die Einrichtung von Landespresseausschüssen vorsah. Durch derlei staatliche Aktivitäten und Vorhaben alarmiert, verständigten sich der Deutsche Journalisten-Verband (DJV) und der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger auf die Bildung einer Selbstkontrollenrichtung. Sie benannten je fünf Mitglieder, nämlich die Journalisten Dr. Helmut Cron, Professor Dr. Emil Dovifat, Dr. Alfred Frankenfeld, Dr. Rupert Gießler und Dr. Ernst Müller-Meinigen sowie die Verleger Dr. Wilhelm Batz, Emil Groß, Dr. Walter Jänecke, Franz K. Maier und Dr. Hugo Stenzel. Die Gründungsmitglieder stellten sich vier grundsätzliche Aufgaben, nämlich

- die Pressefreiheit zu schützen, den unbehinderten Zugang zu den Nachrichtenquellen zu sichern;
- Mißstände im Pressewesen festzustellen und zu beseitigen;
- die strukturelle Entwicklung der deutschen Presse zu beobachten und freiheitsgefährdende Konzern- und Monopolbildungen abzuwehren;
- die deutsche Presse gegenüber Regierung, Parlament und Öffentlichkeit zu vertreten, besonders bei Gesetzesvorlagen, die Leben und Aufgaben der Presse angehen.

Als sich der Presserat fast genau zwanzig Jahre nach seiner Gründung als Verein eintragen ließ und eine neue Satzung gab, for-

Der Verfasser legt Wert auf die Feststellung, daß er dieses Manuskript im April 1979 abgeschlossen hat, also vor seiner Berufung zum Senatssprecher in Berlin (West).

mulierte er noch einmal seine Aufgaben. Sie lauteten nun:

- a) Mißstände im Pressewesen festzustellen und auf deren Beseitigung hinzuwirken;
- b) Beschwerden über einzelne Zeitungen, Zeitschriften oder Pressedienste zu prüfen und in begründeten Fällen Rügen auszusprechen;
- c) Empfehlungen und Richtlinien für die publizistische Arbeit zu geben;
- d) für den unbehinderten Zugang zu den Nachrichtenmedien einzutreten;
- e) Strukturveränderungen in der Presse aufzuzeigen und Entwicklungen entgegenzutreten, die die freie Information und Meinungsbildung des Bürgers gefährden könnten;
- f) in Pressefragen gegenüber Gesetzgeber, Regierung und Öffentlichkeit Vorschläge zu machen und Stellung zu nehmen, wo es der Presserat für erforderlich hält."

Vergleicht man die beiden Aufgabenkataloge miteinander, fällt auf, daß zwar grundsätzlich im Selbstverständnis kaum Wandlungen, sehr wohl aber Akzentverlagerungen eingetreten sind. Dies läßt sich vor allem aus der neu formulierten Aufgabe, Beschwerden über einzelne Zeitungen und Zeitschriften zu prüfen und in begründeten Fällen Rügen auszusprechen, ablesen.

Bei einem Rückblick auf die Tätigkeit des Selbstkontrollgremiums in den letzten 23 Jahren läßt sich — vereinfachend — feststellen: In den ersten zehn Jahren hat sich der Rat vorrangig mit gesetzgeberischen Vorhaben der Regierung, vorübergehend besonders mit der Pressekonzentration und in den letzten zehn Jahren vor allem mit Verstößen gegen die publizistische Moral auseinandergesetzt. In den folgenden Abschnitten wird zu untersuchen sein, wie der Rat seine Aufgaben erfüllt hat.

Der Deutsche Presserat

Aufgaben — Organisation — Mitglieder

Der Deutsche Presserat ist ein Zusammenschluß gleichberechtigter, unabhängiger und an Weisungen nicht gebundener Persönlichkeiten der Presse in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West). Er hat sich die Aufgabe gestellt, die Pressefreiheit zu schützen und das Ansehen der deutschen Presse zu wahren. Das Selbstkontrollorgan verfügt über keine Sanktionsmittel, übt keine Zensur aus und kann keine Berufsverbote aussprechen. Es ist also auf die freiwillige Anerkennung durch die Presse angewiesen. Seine Mitglieder — zur Zeit 22 — werden vom Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger, dem Verband Deutscher Zeitschriftenverleger, dem Deutschen Journalisten-Verband und der Industriegewerkschaft Druck und Papier (Deutsche Journalisten-Union) gewählt bzw. berufen. Der normalerweise vier- bis fünfmal im Jahr tagende Presserat und sein doppelt so häufig beratender Beschwerdeausschuß werden aus Mitteln der oben erwähnten Trägerverbände und dem Haushalt des Deutschen Bundestages bezahlt. Beschwerden über Verstöße gegen die „Publizistischen Grundsätze“ können von jedermann bei der Geschäftsstelle des Deutschen Presserates, Wurzerstraße 43, 5300 Bonn 2, vorgebracht werden. Nach dem Stand vom 31. 1. 1979 gehören dem Presserat folgende Mitglieder an:

Verleger Otto Wolfgang Bechtle, „Eßlinger Zeitung“, Eßlingen; Verlagsdirektor Hans Detlev Becker, „Spiegel“-Verlag, Hamburg; Verlagsdirektor Ulrich Fortmann, Jahreszeiten-Verlag, Hamburg; Prof. Dr. Hauß, Vizepräsident des Bundesgerichtshofes a. D. (als unabhängiger Vorsitzender des Beschwerdeausschusses kooptiert); Redakteur Dr. Detlev Hensche, „die feder“, „druck und papier“, Stuttgart; Chefredakteur Werner Hill, „Speyerer Tagespost“, Speyer; Verleger Dr. Werner Hippe, Asgard Verlag, St. Augustin; Redakteur Wolfgang Lintl, Radio Bremen; Helmut Lölhöfel, „Süddeutsche Zeitung“, Büro Ost-Berlin; Verleger Gustav Lübbe, Bastei Verlag, Gustav-Lübbe-Verlag, Bergisch-Gladbach; Redakteurin Dr. Erika Martens, „Die Zeit“, Hamburg; Chefredakteur Eberhard Maseberg, „Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt“, Hamburg; Chefredakteur Dr. Hermann Meyn, „journalist“, Bonn; Chefredakteur Friedrich F. Sackenheim, Hessischer Rundfunk, Frankfurt; Verlagsdirektor Wilhelm Schmitz, Einhard Verlag, Aachen; Geschäftsführender Redakteur Georg Schwinghammer, „Wetzlarer Neue Zeitung“, Wetzlar; Chefredakteur Helmut Sethe, „Husumer Nachrichten“, Husum; Eckart Spoo, „Frankfurter Rundschau“, Büro Hannover; Direktor Adam Vollhardt, Axel Springer Verlag AG, Hamburg; Verleger Jürgen Wessel, „Lübecker Nachrichten“, Lübeck; Velegerin Dr. Brigitte Weyl, „Südkurier“, Konstanz; Verleger Hans Wilhelm, „Gießener Anzeiger“, Gießen; Chefredakteur und Mit-herausgeber Hans-Dieter Wolfinger, „Evangelische Kirchenzeitung für Baden: Aufbruch“, Karlsruhe.

I. Äußere Pressefreiheit

Der anfangs aus zehn, später unter Beteiligung des Vereins Deutscher Zeitschriftenverleger und der Deutschen Journalisten-Union in der Industriegewerkschaft Druck und Papier aus 20 „unabhängigen und an Weisungen nicht gebundenen Persönlichkeiten der deutschen Presse“¹⁾ bestehende Rat hatte zunächst alle Hände voll zu tun, um Bedrohungen der Pressefreiheit durch staatliche Initiativen abzuwehren. Er machte 1956 Front gegen die in Bayern zum Nachteil der Presse beabsichtigte Änderung der Beschlagnahme, zu der nicht mehr der Richter allein, sondern auch die Polizei berechtigt sein sollte. 1957 kritisierte der Rat den Ausschluß der Pressefotografen aus dem Bundestag vor der Bundestagswahl und die Beschlagnahme einer Reihe von Zeitungen wegen der Veröffentlichung eines Wahlinserats. 1958/1959 richtete sich der Hauptstoß gegen Bestrebungen, den Ehrenschutz für ausländische Staatsoberhäupter zu verstärken („lex Soraya“). Ein entsprechender Entwurf der Bundesregierung war nach Meinung des Presserates „gekennzeichnet durch die Bestimmung, daß eine Beweiserhebung über die Wahrheit einer ‚herabwürdigenden Behauptung‘ unzulässig sein soll, die das Privat- oder Familienleben eines ausländischen Staatsoberhauptes oder eines seiner Angehörigen betrifft“²⁾. Mit dieser Bestimmung werde, so urteilte der Rat, „ein in der demokratischen Rechtsgeschichte Deutschlands beispielloser Einbruch in das Grundrecht der freien Meinungsäußerung versucht, dessen Folgen für die Freiheit der Presse unabsehbar wären“³⁾. Das Thema „lex Soraya“ brachten die Presseratsmitglieder auch in einem Gespräch mit Bundeskanzler Adenauer am 15. Juli 1958 zur Sprache, der sein Vorhaben verteidigte und die Kritiker mit der Erklärung zu beschwichtigen suchte: „Aber, meine Herren, wo denken Sie hin? Nichts liegt uns ferner, als der politischen Meinungsfreiheit Zügel anzulegen. Sie ist nötig, und sie bleibt absolut gesichert.“⁴⁾

Schon kurze Zeit später, nämlich im Oktober 1958, kamen dem Rat erneut Zweifel daran,

ob das Verständnis der Regierung von der Freiheit der Presse mit seinen Vorstellungen vereinbar sei. Als „Haupteinwand“ gegen einen Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des zivilrechtlichen Persönlichkeits- und Ehrenschutzes bezeichnete der Rat am 7. Oktober 1978 die Tatsache, „daß das Grundrecht der Pressefreiheit gegenüber dem an sich durchaus anerkennenswerten Persönlichkeitsrecht teilweise kein, teilweise eine höchst unbefriedigende Berücksichtigung gefunden hat“⁵⁾. Weiter hieß es in der Stellungnahme: „Der Entwurf übersieht völlig die öffentliche Aufgabe der Presse im Sinne der öffentlichen Kontrolle. Würde der Entwurf in der vorgeschlagenen Fassung Gesetz, so würde dies eine schwere Beeinträchtigung der Pressefreiheit bedeuten, ja, die Frage der Verfassungswidrigkeit aufwerfen.“⁶⁾

Markige Worte, fürwahr, die jedoch auch belegen, mit welcher Vehemenz und Geschlossenheit der Rat die Pläne der Bundesregierung ablehnte. Die sich in solchen Vorhaben decouvrierende Einstellung zur Pressefreiheit beschränkte sich zu jener Zeit nach Meinung des Presserates jedoch nicht allein auf die Regierenden. Kritisch merkte der Sprecher des Presserates, Franz Karl Maier, im Tätigkeitsbericht 1960 an: „Über die Rangordnung der Pressefreiheit, über das funktionelle Wesen einer freien Presse im demokratischen Staat, über die konkrete Bedeutung des Grundrechts der Pressefreiheit, wie es unsere Verfassung normiert, stößt man häufig genug auf unklare oder seltsame Vorstellungen, die der Historiker vermutlich als Überreste obrigkeitstaatlichen Denkens diagnostizieren würde. Der Druck der Presse auf die Parlamentarier, so hört man ebenso führende wie pressefreundliche Politiker mit echter Besorgnis klagen, sei oft unerträglich. Die Freiheit der Presse sei gut und schön; aber wo bleibe die Freiheit des Abgeordneten von der Furcht vor der Presse? Die eindrucksvolle Frage verkennt die Funktion der Presse als eines Kondensators in jenem vielfältigen Kräftefeld, das der Begriff ‚öffentliche Meinung‘ umschließt. Es gehört zum Wesen der parlamentarischen Demokratie, daß der Abgeordnete nach seiner Wahl durch das Volk unter der Kontrolle der öffentlichen Meinung bleibt. Sein politisches Wollen und Handeln

¹⁾ Geschäftsordnung des Deutschen Presserates vom 1. 1. 1959, veröffentlicht in: Deutscher Presserat. Tätigkeitsbericht 1956-1959, Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag (ZV+ZV), Bad Godesberg o. J., S. 25.

²⁾ Ebd., S. 35.

³⁾ Ebd., S. 35.

⁴⁾ Ebd., S. 39.

⁵⁾ Ebd., S. 41.

⁶⁾ Ebd., S. 41.

im Parlament muß dem Fegefeuer, als das er die Erörterungen darüber in der Presse empfinden mag, standhalten können. Tut es das nicht, so zeugt das gegen die vom Abgeordneten vertretene Sache oder gegen ihn selbst, aber nicht gegen die Presse.“⁷⁾

Wie in den Vorjahren lag auch 1960 das Schwergewicht der Arbeit in der Verteidigung des Freiheitsspielraums der Presse, den staatlichen Aktivitäten beschneiden wollten. Dies gilt vor allem für die Regierungsvorlage eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes (Notstandsgesetz), dessen § 1 Abs. 4 die Bundesregierung für die Dauer des Ausnahmezustandes ermächtigen sollte, gesetzesvertretende Verordnungen zu erlassen und darin für die Dauer des Ausnahmezustandes auch das Grundrecht aus Artikel 5 des Grundgesetzes einzuschränken. Einstimmig beschloß der Rat dazu: „Der Deutsche Presserat hält die Aufhebung oder Beschränkung der in Artikel 5 des Grundgesetzes verbürgten Pressefreiheit bei einem Notstand weder für zulässig noch für notwendig oder zweckmäßig. Er ist der Auffassung, daß das Grundrecht der Pressefreiheit in seinem Wesensgehalt nicht angetastet werden darf. Der Gesetzesentwurf läßt eine Unterscheidung zwischen innerem und äußerem Notstand vermissen. Für die Überwindung eines inneren Notstandes ist gerade die Wirkung der freien Presse unentbehrlich.“⁸⁾

Das Thema Notstandsgesetzgebung beschäftigte die Selbstkontrollinstanz in der Folgezeit noch häufiger. So wurde im Dezember 1962 aus den vorgeschlagenen Bestimmungen für die Notstandsverfassung für den Rat „ersichtlich, daß man die Presse primär als lästige, gefährliche und des Vertrauens nicht würdige Einrichtung betrachtet, gegen die im Falle der äußeren und inneren Gefahr, ja sogar schon im Katastrophenzustand, weitestgehende gesetzgeberische und verwaltungsmä-

ßige Beschränkungsmöglichkeiten geschaffen werden sollen. Der Entwurf setzt sich darüber hinweg, daß die freie Presse ein wesentlicher Bestandteil eben jener demokratischen Grundordnung ist, die es in Notzeiten zu verteidigen gilt.“⁹⁾

In der Auseinandersetzung über die Notstandsgesetzgebung beschränkte sich der Presserat nicht auf Veto-Positionen; er legte auch von sich aus „Leitsätze für die Neufassung des Entwurfs eines Gesetzes über die Errichtung von Pressekommissionen für den Zustand der äußeren Gefahr“¹⁰⁾ vor. Im zehnten Jahr seines Wirkens, also 1966, konnte der Rat schließlich mit „Genugtuung“ zur Kenntnis nehmen, „daß in dem neuen Entwurf einer Notstandsverfassung, wie er gegenwärtig im Bundestag vorliegt, keinerlei Einschränkung der Grundrechte aus Artikel 5 GG vorgesehen und damit der Gesetzesentwurf über die Errichtung einer Bundespressekommission im Falle der äußeren Gefahr hinfällig geworden ist“¹¹⁾.

Ob es dem Wirken des Presserates zu verdanken ist, daß die Bundesregierung zurückstecken mußte, bleibt selbstverständlich unbeweisbar. Festzuhalten ist jedoch, daß die Mitglieder des Gremiums nicht nur in der Frage der Pressefreiheitsbeschränkungen im Zusammenhang mit der Notstandsgesetzgebung, sondern auch in allen anderen Fällen, in denen das Grundrecht des Artikels 5 zugunsten anderer Rechte durch Maßnahmen der Legislative und Exekutive beschnitten werden sollte, an einem Strang zogen und ihre Ablehnung in zahlreichen Resolutionen kompromißlos zum Ausdruck brachten. Dies geschah auch — abgesehen von den bereits erwähnten Fällen — in der Kritik an der Aktion gegen den „Spiegel“ in der Nacht vom 26. zum 27. Oktober 1962 und mit der Forderung nach einer Reform des Zeugnisverweigerungsrechts.

II. Die Pressekonzentration

Ende der sechziger Jahre rückte, nicht zuletzt dank des stürmischen Protests der Außerparla-

mentarischen Opposition gegen den Springer-Verlag, das Problem der Pressekonzentration in den Mittelpunkt der medienpolitischen

⁷⁾ Deutscher Presserat. Tätigkeitsbericht 1960, Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag, Bad Godesberg o. J., S. 4.

⁸⁾ A. a. O., S. 50.

⁹⁾ Deutscher Presserat. Tätigkeitsbericht 1964, Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag, Bad Godesberg o. J., S. 52.

¹⁰⁾ Veröffentlicht in: Deutscher Presserat. Tätigkeitsbericht 1965, Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag, Bad Godesberg o. J., S. 30 ff.

¹¹⁾ Deutscher Presserat. Tätigkeitsbericht 1966, Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag, Bad Godesberg o. J., S. 7.

Diskussion — ein Thema, das der Presserat gleich zu Beginn seiner Arbeit als Aufgabe erkannte und in seiner Satzung festschrieb, ausführlich aber erst 1965 erörterte. Vorgänge im Bereich der Tagespresse und Zusammenschlüsse großer Publikumszeitschriften veranlaßten die Selbstkontrolleure am 27. September 1965 zu einer EntschlieÙung: „Der Deutsche Presserat beobachtet Konzentrationserscheinungen in der deutschen Presse, die zu einer Gefährdung der Pressefreiheit in der Bundesrepublik führen können. Das Grundrecht der Pressefreiheit wird durch eine vielgestaltige und umfassende Information der Allgemeinheit und durch eine Vielfalt unabhängiger Publikationsmittel gewahrt. Die Öffentlichkeit und der Gesetzgeber haben die Aufgabe, den Gefahren entgegenzuwirken, die durch eine Konzentration im Pressewesen für die Informations- und Meinungsfreiheit entstehen können. Dabei ist zwischen den Grundrechten der Gewerbefreiheit und der freien Berufswahl einerseits und der Pressefreiheit andererseits sorgfältig abzuwägen. Der Deutsche Presserat wird sich in der nächsten Zukunft mit diesem Problem eingehend beschäftigen und hat hierfür eine besondere Kommission eingesetzt.“¹²⁾

Anders als in den oben geschilderten Fällen staatlicher Bedrohung der Pressefreiheit hielt sich der Presserat mit dieser Resolution bei der Beurteilung der Pressekonzentration zunächst also nobel zurück. Im Tätigkeitsbericht für 1965 begründete Ratssprecher Focko Lüpsen, warum keine konkrete aktuelle Meinung zu konkreten aktuellen Vorkommnissen möglich war: „Eine schnelle Stellungnahme zu diesen vielschichtigen Fragen, wie sie vielleicht von manchem erwartet worden ist, wäre der Arbeitsweise des Presserats nicht angemessen. Frei von Emotionen und der Suggestion gewisser Schlagworte wird die von ihm gebildete Kommission das zur Urteilsbildung notwendige Material zusammentragen... Erst nach Sammlung und Auswertung dieses Materials sieht sich der Presserat in der Lage, eine grundsätzliche Stellungnahme zur Konzentrationsbewegung im deutschen Pressewesen abzugeben.“¹³⁾

Daß die Problematik der Pressekonzentration vielschichtig ist, hat sich in der Tat inzwischen herumgesprochen: Es gibt Pressekon-

zentration aus politischen und wirtschaftlichen Gründen, es gibt Not- und Lustfusionen, es gibt die Beteiligung pressefremden Kapitals, und es gibt schließlich handfeste Rationalisierungsgründe — nicht nur in der Herstellung, sondern auch beim Vertrieb. Der Rat war also gut beraten, die komplexe Konzentrationsfrage gründlich untersuchen zu lassen.

Im Dezember 1967 lagen die Ergebnisse der Erhebung über die Struktur der Tagespresse in der Bundesrepublik einschließlich West-Berlins vor. Kurze Zeit später, im Februar 1968, äußerte sich das Selbstkontrollgremium dann, ausgehend von der Bestandsaufnahme, zu den Konzentrationsvorgängen und zum Wettbewerb in der deutschen Presse. Einleitend heißt es, der Rat beobachte „mit Sorge, daß die Konzentration im deutschen Pressewesen fortschreitet, die Zahl der Vollredaktionen sich verringert und die Zahl der Stadt- und Landkreise, in denen nur noch eine Zeitung erscheint, zunimmt“¹⁴⁾. In dem Vorschlag, den Auflagenanteil von Großverlagen an der Gesamtauflage der Tagespresse zu begrenzen, sah die Mehrheit des Presserats „kein adäquates Mittel, die Pressefreiheit und die Informationsfreiheit des Bürgers zu sichern“¹⁵⁾. Gleichzeitig sprach sich das Gremium für eine Neufassung des geltenden Kartellrechts und die Offenlegung der Besitzverhältnisse in der Presse aus und empfahl „zu prüfen, ob und in welcher Form eine Genehmigungspflicht für Zusammenschlüsse und Verkäufe in Erwägung zu ziehen ist“¹⁶⁾.

Damit blieb die Mehrheit des Presserates hinter den Vorschlägen zurück, die eine von der Bundesregierung einberufene Pressekommission, die sogenannte Günther-Kommission, gemacht hatte. Immerhin erklärte wenigstens eine Minderheit von fünf der 14 anwesenden Presseratsmitglieder im September 1968 bei der Stellungnahme zum Schlußbericht der Pressekommission, sie halte den Vorschlag, Marktanteilsbegrenzungen einzuführen, „nicht für eine ideale Lösung, betrachte diesen Vorschlag jedoch im Hinblick auf die bedrohliche Entwicklung als eine diskutabile Verhandlungsgrundlage“. Diese Minderheit würde es, wie sie betonte, „bedauern, wenn

¹⁴⁾ Deutscher Presserat. Tätigkeitsbericht 1967, Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag, Bad Godesberg o. J., S. 44.

¹⁵⁾ Ebd., S. 45.

¹⁶⁾ Ebd., S. 46.

¹²⁾ Deutscher Presserat. Tätigkeitsbericht 1965, a. a. O., S. 41.

¹³⁾ Ebd., S. 13.

der Gesetzgeber gegenüber der Entwicklung in Passivität verharren würde" 17).

Wie bekannt, hat sich der Gesetzgeber — abgesehen von einigen Reförmchen wie dem Pressestatistikgesetz und der Pressefusionskontrolle — auf dem Sektor Pressekonzentration nicht gerade durch einen besonderen Aktivismus ausgezeichnet. Er verharrte mehr oder weniger, was eine Presseratsminderheit schon vor zehn Jahren vorausschauend bedauerte, in Passivität. Dies zu erwähnen erscheint angebracht, wenn man die Position des Presserats kritisch analysiert. In der Tat war von einem Gremium, das zur Hälfte aus Verlegern besteht, in Sachen Pressekonzentration bis auf Kosmetik nichts Durchgreifendes zu erwarten. Wie sollten sich beispielsweise der Präsident des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger, Dr. Johannes Binkowski, als Presseratsmitglied — und wenn er auch noch so viel auf die in der Satzung verankerte Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit seiner Persönlichkeit verwiesen hätte — für Marktanteilsbegrenzungen aussprechen, nachdem der von Großverlagen in seiner Politik maßgeblich gesteuerte Verband solche Pläne vehement bekämpft hatte! Und als Verbandsmitglieder handelten in diesem Falle wohl auch andere Presseratsmitglieder aus dem Verleger-Lager solidarisch mit Dr. Binkowski — ob aus Einsicht, Eigennutz oder Verbandsdruck mag dahingestellt bleiben; aber eine These bietet sich bereits an dieser Stelle an: Wenn es um handfeste ökonomische Interessen geht, ist nicht zu erwarten, daß die Verleger im Presserat ihren Interessenstandpunkt vor der Sitzungstür an der Garderobe abgeben. Die Journalisten-Bank hat dies, so scheint es jedenfalls, längere Zeit nicht so klar erkannt. Erst in den siebziger Jahren gestanden sich Verleger und Journalisten der Selbstkontrollinstanz ein, daß die Ansichten zur Pressekonzentration, sofern sie über allgemeine Beileidsbekundungen hinausgehen und zu konkreten Maßnahmen vorstoßen sollten, nicht auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen waren 18). Die Folge: Eine ursprünglich vom Rat eigens geschaffene Kom-

mission für Fragen der Konzentration im deutschen Pressewesen stellte ihre Tätigkeit praktisch sang- und klanglos ein.

Als ein Mittel, Pressekonzentration wenigsten erträglich zu machen, gilt nun seit langem die redaktionelle Mitbestimmung. Sie könnte, so wird argumentiert, den Freiraum garantieren, der durch Ballung publizistischer Macht in der Hand weniger weiter eingeschnürt zu werden droht. Der Presserat hat diesen Zusammenhang durchaus gesehen und sich in den Debatten über die Pressekonzentration auch zur Regelung des Verhältnisses zwischen Verlag und Redaktion geäußert, aus naheliegenden Gründen allerdings stets wachsam, ohne je erkennen zu lassen, daß bestimmte Rechte von der Verleger- auf die Journalisten-Seite transportiert werden müßten, wenn eine Regelung überhaupt Sinn und Verstand haben sollte. So heißt es beispielsweise in der Resolution vom 19./20. September 1968 ausweichend, die vorliegenden Entwürfe der Berufsverbände der Zeitungsverleger und der Journalisten zur Frage der beiderseitigen Funktionen, „die eine weitgehende Übereinstimmung erkennen lassen, entsprechen in ihrer Grundtendenz den Vorstellungen des Deutschen Presserates. Danach hat der Redakteur im Rahmen der vom Verleger festgelegten Richtlinien für die grundsätzliche Haltung der Zeitung und im Rahmen der Redaktionsordnung Freiheit bei der Gestaltung des redaktionellen Teils im einzelnen. Der Redakteur darf nicht veranlaßt werden, gegen seine Überzeugung zu handeln. Der Presserat spricht die Erwartung aus, daß zwischen den Berufsverbänden der Journalisten und der Verleger alsbald eine Einigung in diesem Sinne zustande kommt.“ 19)

Geeinigt haben sich beide bekanntlich bis heute nicht, und der Gesetzgeber wird sich hüten, vor Wahlen mit einem Entwurf zur Sicherung der inneren Pressefreiheit herauszukommen; aber wann sind in der Bundesrepublik keine Wahlen? So gesehen wäre es unfair, es ausgerechnet dem Presserat anzulasten, daß er in dieser Frage keine klare Position bezogen hat. Das tun schließlich auch andere nicht, und dies trotz recht eindeutig lautender Parteitagebeschlüsse. Dennoch bleibt festzuhalten, daß der Presserat in seiner Erklärung nur Selbstverständlichkeiten

17) Deutscher Presserat. Tätigkeitsbericht 1968, Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag, Bad Godesberg o. J., S. 31.

18) Dies gilt auch für die „Entschließung zur Informationsvielfalt in Zeitungen mit Alleinstellung vom 5./6. Juli 1973“, die sich auf die Empfehlung beschränkte, Zeitungen ohne Konkurrenz sollten auch über Auffassungen berichten, die sie selbst nicht teilen.“

19) Deutscher Presserat. Tätigkeitsbericht 1968, a. a. O., S. 36.

und ohnehin Unstrittiges verkündet hat. Mehr-ist von einer Instanz, der Verleger und Journalisten angehören, realistischerweise nicht zu erwarten. Zu fragen ist allerdings, warum sich der Presserat angesichts der durchaus bekannten Interessen- und Machtkonstellation überhaupt einem Thema zuwandte, das in seiner Kernsubstanz von Verlegern anders gesehen wird als von Journalisten. Erst Mitte der siebziger Jahre wuchs die Einsicht, daß sich der Rat aus medienpolitischen Kontroversen seiner Trägerverbände, also des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger

und des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger auf der einen und des Deutschen Journalisten-Verbandes sowie der Deutschen Journalisten-Union in der Industriegewerkschaft Druck und Papier auf der anderen Seite, tunlichst heraushalten sollte. Seither übt der Rat in medienpolitischen Fragen weiterhin Abstinenz und konzentriert sich auf jene Probleme, die ihn zwar von Anfang an beschäftigt haben, gelegentlich jedoch in den Hintergrund gedrängt wurden: auf die Probleme der publizistischen Moral der deutschen Presse.

III. Verstöße gegen die publizistische Moral

Fragt man vorab pauschal, ob es der Selbstkontrollinstitution der deutschen Presse gelungen ist, schlechte Sitten und Gebräuche in den Redaktionen zu verbessern, gerät man bei einer konkreten Antwort selbstverständlich gewaltig ins Schwimmen. Wissenschaftlich exakt meßbar ist derlei sicherlich nicht. Seit einigen Jahren steht schwarz auf weiß im sogenannten Pressekodex geschrieben, was unter publizistischer Moral zu verstehen ist. Der Kodex wurde vom Deutschen Presserat in Zusammenarbeit mit den Presseverbänden beschlossen, dem damaligen Bundespräsidenten Gustav Heinemann am 12. Dezember 1973 überreicht und zur Richtschnur für die Arbeit des Rates. Die „Publizistischen Grundsätze“ und die sie ergänzenden „Richtlinien für die redaktionelle Arbeit“ sind sozusagen das Grundgesetz des Deutschen Presserates; sie dienen, wie sie ausdrücklich von sich selbst behaupten, „der Wahrung der Berufsethik“, wiewohl sie natürlich keine rechtlichen Haftungsgründe darstellen. Sie sollten jedoch, was freilich der Praxis kraß widerspricht, jedem Journalisten in Fleisch und Blut übergegangen, jedem Volontär als erstes Papier nach dem Ausbildungsvertrag ausgehändigt worden sein.

Der Pressekodex umfaßt 15 Punkte. Der erste betrifft die „Achtung vor der Wahrheit“ und die „wahrhaftige Unterrichtung der Öffentlichkeit“, die als „oberstes Gebot der Presse“ bezeichnet wird. Konkreter heißt es in Punkt 2: „Zur Veröffentlichung bestimmte Nachrichten und Informationen in Wort und Bild sind mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf ihren Wahrheitsgehalt zu prüfen. Ihr Sinn darf durch Bearbeitung, Überschrift oder

Bildbeschriftung weder entstellt noch verfälscht werden.“ Konsequenz ausgelegt sind wohl gerade bei der Boulevardpresse fast täglich Verstöße gegen diesen Grundsatz zu beobachten. „Bild“ und andere Blätter, die sich durch Schlagzeilen verkäuflich machen, hat der Presserat in der Tat wegen ihrer verfälschenden Überschriften schon häufiger gerügt. Kann man im Ernst darauf hoffen, daß diese Kritik die Macher beeindruckt und sie davon abhält, in der reißerischen Verkündung mehr zu versprechen, als der Text hergibt? Man mag dies bedauern, ändern wird man es nicht. Vor die Wahl gestellt, Punkt 2 des Pressekodexes strikt einzuhalten oder mit einer auf den Nervenkitzel von Millionen richtig spekulierenden Balkenüberschrift haarscharf an der Wahrheit vorbeizuformulieren, wird sich der Boulevardjournalismus aus Gründen der besseren Verkäuflichkeit seiner Produkte fast immer für das letztere entscheiden.

Der dritte Punkt der „Publizistischen Grundsätze“ lautet: „Veröffentlichte Nachrichten oder Behauptungen, die sich nachträglich als falsch erweisen, hat das Publikationsorgan, das sie gebracht hat, unverzüglich von sich aus in angemessener Weise richtigzustellen.“ Jeder, der einmal versucht hat, eine Gegendarstellung in einer Zeitung oder Zeitschrift unterzubringen, weiß ein Lied davon zu singen, wie gern die Redaktionen in solchen Fällen auf den Leserbrief-Teil verweisen. Gewöhnlich kommt nur der zum Ziel, der hartnäckig bleibt oder Profi ist, und er muß sich dann normalerweise auch noch vor der Gegendarstellung den Hinweis der Redaktion gefallen lassen, sie sei ohne Rücksicht auf

den Wahrheitsgehalt nach dem Landespressgesetz zum Abdruck verpflichtet. Und um ja zu beweisen, wie recht man trotz Gegendarstellung hat, neigt dann so manche Redaktion auch noch dazu, in einem redaktionellen Zusatz ihre Position zu dokumentieren. Wer — wie der Deutsche Presserat in seinem Pressekodex — angesichts solcher Praktiken verlangt, daß falsche Nachrichten von Publikationsorganen „von sich aus“ richtiggestellt werden, hat sich in der Tat ein ganz schönes Stück von der Realität entfernt, was natürlich nicht heißen kann, daß das hohe Ziel nicht auch weiterhin angestrebt werden sollte. Nur: Würde der Presserat konsequent darauf bestehen, daß die im Punkt drei niedergelegten Grundsätze auch tatsächlich eingehalten werden, müßte er eigentlich Tag für Tag tätig werden.

Dies gilt mit Sicherheit nicht für den vierten Punkt des Pressekodex, der da lautet: „Bei der Beschaffung von Nachrichten, Informationsmaterial und Bildern dürfen keine unlauteren Methoden angewandt werden.“ Verstöße gegen diesen Grundsatz kommen selten vor, haben den Presserat auch nur in zwei Fällen beschäftigt. Einmal war im Zusammenhang mit dem Bundestagsabgeordneten Julius Steiner, der 1972 beim Mißtrauensvotum gegen den damaligen Bundeskanzler Willy Brandt eine wichtige Rolle gespielt haben will, die Illustrierte „Quick“ betroffen, deren Informationsbeschaffung in einer Resolution des Rates so kommentiert wurde: „Exklusivverträge und abschirmende Maßnahmen dürfen nicht dazu führen, daß durch ein angestrebtes Informationsmonopol die Unterrichtung der Öffentlichkeit über Vorgänge oder Ereignisse, die nach Bedeutung, Gewicht und Tragweite von allgemeinem Interesse und für die politische Meinungs- und Willensbildung wesentlich sind, eingeschränkt oder verhindert und die übrige Presse von der Beschaffung von Nachrichten dieser Bedeutung ausgeschlossen sind.“²⁰⁾ Ein zweiter Fall beschäftigte 1979 die Selbstkontrollinstitution, als Mitarbeiter der „Bild“-Redaktion Frankfurt in die verschlossene Wohnung eines Frankfurters eingedrungen waren, der unter dem Verdacht des Drogenmißbrauchs vorübergehend festgenommen worden war. Der Rat stellte in einer Entschließung fest: „Der Einbruch in die verschlossene Wohnung des Festgenom-

menen zum Zweck der Beschaffung von Bildern und Informationen stellt einen eindeutigen Verstoß gegen die Ziffern 4 und 8 (Es widerspricht journalistischem Anstand, unbegründete Beschuldigungen, insbesondere ehrverletzender Natur, zu veröffentlichen, die Red.) des Pressekodex dar. Solche Arbeitsmethoden schädigen das Ansehen der gesamten Presse.“²¹⁾

Punkt 5 der „Publizistischen Grundsätze“ spricht eine Frage an, die in Journalistenkreisen eigentlich keiner weiteren Erwähnung bedarf: „Jede in der Presse tätige Person“, so heißt es da, „wahrt das Berufsehrgeheimnis, macht vom Zeugnisverweigerungsrecht Gebrauch und gibt Informanten ohne deren ausdrückliche Zustimmung nicht preis.“ Der Appell an die in der Presse Tätigen ist, wenn man sich die journalistische Praxis ansieht, wohl kaum nötig gewesen. Fälle, in denen Journalisten ihre Informanten preisgegeben haben, sind jedenfalls nicht bekannt geworden. Andererseits hat der Gesetzgeber häufiger Anläufe gemacht, das Zeugnisverweigerungsrecht einzuschränken — Versuche, die beim Presserat stets und einmütig bei den Journalisten und Verlegern auf Ablehnung gestoßen sind. Dies ist übrigens nicht weiter verwunderlich, denn schließlich liegt beiden daran, daß durch das Zeugnisverweigerungsrecht alle Informationsquellen verdeckt und neue erschlossen werden können. Mit der gegenwärtig geltenden bundesrechtlichen Regelung dieser Materie vom Juli 1975 ist der Rat allerdings nicht zufrieden. Er sieht darin gegenüber den früheren landespresserechtlichen Normierungen, die das Bundesverfassungsgericht nicht für verfassungskonform gehalten hat, da den Ländern nach Ansicht des Gerichts die Kompetenz zur Gesetzgebung dieses Problemkreises fehlte, einen Rückschritt. In einer umfassenden Stellungnahme hat der Rat im Dezember 1978 verlangt, das Gesetz über das Zeugnisverweigerungsrecht der Mitarbeiter von Presse und Rundfunk vom 25. Juli 1975 zu novellieren. Nach der jetzigen Fassung des § 97 der Strafprozeßordnung gelten beispielsweise die Beschränkungen der Beschlagnahme nicht, „wenn die zur Verweigerung des Zeugnisses Berechtigten einer Teilnahme oder eine Begünstigung, Strafvereitelung oder Hehlerei verdächtigt sind, oder wenn es sich um Gegenstände handelt, die durch eine

²⁰⁾ Deutscher Presserat, Tätigkeitsbericht 1973, Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag, Bad Godesberg o. J., S. 24.

²¹⁾ Veröffentlicht in: „journalist“, Heft 3/1979, S. 25.

Straftat hervorgebracht oder zur Begehung einer Straftat gebraucht oder bestimmt sind oder die aus einer Straftat herrühren". Dazu hat der Presserat kritisch angemerkt, daß der Schutz der Informationsquellen allzu leicht umgangen werden könnte, wenn die Strafverfolgungsbehörden das Recht hätten, die Person des Informanten im Wege der Beschlagnahme oder der Durchsuchung von Redaktionsräumen, von Verlagshäusern und Rundfunkanstalten festzustellen. Diese ergänzende Sicherung, so betonte der Rat, sei vom Bundesgesetzgeber durch die Einführung der sogenannten Strafverstrickung eingeschränkt worden. Gerade Journalisten seien aber, insbesondere bei Veröffentlichungen strafbaren Inhalts, zwangsläufig dem Verdacht der Mitäterschaft oder der Begünstigung ausgesetzt. In solchen Fällen ist die Durchsuchung und Beschlagnahme bei Presse und Rundfunk zulässig — eine Regelung, die nach Meinung des Presserats dem „Sinn und Zweck des Zeugnisverweigerungsrechts widerspricht“²²⁾.

Bedenken meldete die Selbstkontrollinstanz auch hinsichtlich der Beschränkung des Zeugnisverweigerungsrechts und der Ausweitung des Beschlagnahmerechts an. Die Möglichkeit der Beschlagnahme von selbsterarbeitetem Material, insbesondere von Pressefotos, mache die Journalisten in den Augen der Öffentlichkeit, speziell bei Demonstrationen, zu Hilfsorganen der Strafverfolgungsbehörden. Aus den genannten kritischen Einwänden läßt sich folgern: Im Konflikt zwischen den Interessen der Strafverfolgungsbehörden und der Presse steht der Rat ganz eindeutig auf der Seite der Presse.

Längst nicht so eindeutig ist freilich seine Position, wenn es um die Umsetzung von Punkt 6 der „Publizistischen Grundsätze“ in die Praxis geht; zwar spricht der Pressekodex davon, daß es die Verantwortung der Presse gegenüber der Öffentlichkeit gebiete, „daß redaktionelle Veröffentlichungen nicht durch private oder geschäftliche Interessen Dritter beeinflusst werden“, und er stellt auch kategorisch fest, daß Verleger und Redakteur derartige Versuche abwehrten und „auf eine klare Trennung zwischen redaktionellem Text und Veröffentlichungen zu werblichen Zwecken“ achteten. Die Wirklichkeit sieht jedoch, wie jedermann weiß, anders aus. Auf

²²⁾ Antrag des Deutschen Presserates auf Novellierung des „Gesetzes über das Zeugnisverweigerungsrecht der Mitarbeiter von Presse und Rundfunk“ vom 25. 7. 1975.

den Auto-und-Motor-, den Reise-und-Mode- und den Haus-und-Garten-Seiten, um nur einige zu nennen, sind der redaktionelle und der Anzeigenteil längst eine innige Verbindung eingegangen. Anders gesagt: Der redaktionelle Teil hat die Funktion übernommen, die Anzeigenplantagen ein wenig aufzulockern; da kann von einer klaren Trennung weiß Gott nicht die Rede sein. Der Rat hat sich nur in wenigen Fällen mit diesem Problem befaßt; es scheint so, als ob er diesen Teil seines Kodexes selber nicht ganz ernst nimmt.

Bei Punkt 7 der „Publizistischen Grundsätze“ geht es um das Privatleben und die Intimsphäre des Menschen: „Berührt das private Verhalten eines Menschen öffentliche Interessen, so kann es auch in der Presse erörtert werden. Dabei ist zu prüfen, ob durch eine Veröffentlichung Persönlichkeitsrechte Unbeteiligter verletzt werden.“ Nähere Ausführungen hierzu enthält eine Resolution des Rates vom 2./3. Dezember 1975, in der beispielsweise empfohlen wird, „bei der Berichterstattung über den Freitod Zurückhaltung zu wahren. Dies gilt insbesondere für die Nennung von Namen und die Schilderung näherer Begleitumstände. Eine Ausnahme ist dann zu rechtfertigen, wenn es sich um einen Vorfall der Zeitgeschichte handelt und ein öffentliches Interesse an einer Berichterstattung besteht.“²³⁾ Freilich enthält auch diese, die „Publizistischen Grundsätze“ am Beispiel der Freitod-Berichterstattung konkretisierende Erklärung viele allgemeine Wendungen, die es dem einzelnen Journalisten im konkreten Fall nicht leicht machen, sich für oder gegen eine Veröffentlichung zu entscheiden und dabei mit den Vorstellungen des Presserates konform zu gehen. Abwägungen, ob es sich um einen Vorfall der Zeitgeschichte handelt und ein öffentliches Interesse an der Berichterstattung besteht oder nicht“, kann der Presserat, ähnlich wie die Gerichte, nicht dem einzelnen Journalisten abnehmen. Es kommt auf den Einzelfall an, und jeder Fall liegt normalerweise ein wenig anders.

Der Presserat ist, was an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich unterstrichen werden soll, keine gerichtliche Instanz. Er fällt keine Urteile darüber, ob etwas recht- oder unrechtmäßig geschehen ist. Auch wenn sein Ver-

²³⁾ Deutscher Presserat. Tätigkeitsbericht 1975/76, Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag, Bonn-Bad Godesberg o. J., S. 85.

fahren, beispielsweise die Einvernahme der Angeschuldigten, gelegentlich an ein Gericht erinnert — der Rat befindet nur darüber, ob gegen den Pressekodex verstoßen wurde oder nicht.

Diesem Kodex zufolge widerspricht es, wie es in Punkt 8 heißt, „journalistischem Anstand, unbegründete Beschuldigungen, insbesondere ehrverletzender Natur, zu veröffentlichen“. Damit sind vor allem Verdächtigungen gemeint (Überschriften mit Fragezeichen), zu denen gerne dann Zuflucht genommen wird, wenn sich etwas nicht beweisen läßt. Natürlich hat der Betroffene die Möglichkeit, gegen falsche Tatsachenbehauptungen vorzugehen und eine Gegendarstellung zu erwirken. Der Pressekodex möchte jedoch die Journalisten dazu anhalten, noch vor der juristischen Grenzlinie haltzumachen und mit Beschuldigungen vorsichtig umzugehen, denn Gegendarstellungen hin, Gegendarstellungen her, Fragezeichen hin, Fragezeichen her — wer etwa verdächtigt wird, ein Spion zu sein, wird lange Zeit mit einem Makel behaftet sein.

Fragen des Anstands sind jenseits des Justitiablem naturgemäß häufig Geschmacksfragen; dieser Komplex wird mit Bezug auf das sittliche und religiöse Empfinden von Personengruppen in Punkt 9 des Pressekodexes angesprochen: „Veröffentlichungen in Wort und Bild, die das sittliche und religiöse Empfinden einer Personengruppe nach Form und Inhalt wesentlich verletzen können, sind mit der Verantwortung der Presse nicht zu vereinbaren.“ Eine solche Unvereinbarkeit stellte der Rat 1977 fest. Das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ veröffentlichte damals als Titelbild eine Nacktfotografie der Tochter einer französischen Bildjournalistin. „Im Interesse der Jugend mißbilligte es der Beschwerdeausschuß, daß ein Kind in derart plakativer Form als Sexualobjekt abgebildet wurde.“²⁴⁾

Auch die „unangemessen sensationelle Darstellung von Gewalt und Brutalität“, die der zehnte Punkt der „Publizistischen Grundsätze“ behandelt, beschäftigte wiederholt den Presserat. Daß es dabei mehr als einmal um „Bild“ ging, wird niemanden verwundern. Blätter, die auf den Verkauf am Kiosk getrimmt und entsprechend sensationell in der Aufmachung sind, ecken naturgemäß an dieser Stelle des Pressekodexes besonders

schnell an. Freilich hat auch die Debatte über „Gewalt im Fernsehen“ gezeigt, auf wie schwankendem wissenschaftlichem Boden die Aussagen über die Wirkungen brutaler Darstellungen auf die Konsumenten stehen.

Lange Zeit fiel es dem Presserat wesentlich leichter, dem elften Punkt des Pressekodexes zur Geltung zu verhelfen, der ursprünglich bestimmte, daß niemand wegen seiner Zugehörigkeit zu einer rassischen, religiösen oder nationalen Gruppe diskriminiert werden darf. 1978 fühlten sich viele Frauen durch „stern“-Titelfotos so diskriminiert, daß sie den Presserat anriefen. Der appellierte in einer allgemeinen Resolution an die Presse, dem heutigen Selbstverständnis der Frau in der Gesellschaft deutlicher Rechnung zu tragen und ergänzte seine „Grundsätze“ durch den Zusatz, daß auch niemand „wegen seines Geschlechts“ diskriminiert werden dürfe.

Besonders umstritten und deshalb auch häufig vom Presserat zu behandeln ist hingegen der Punkt 12 der „Publizistischen Grundsätze“, der verlangt: „Die Berichterstattung über schwebende Ermittlungs- und Gerichtsverfahren muß frei von Vorurteilen erfolgen. Die Presse vermeidet deshalb vor Beginn und während der Dauer eines solchen Verfahrens in Darstellung und Überschrift jede einseitige oder präjudizierende Stellungnahme. Ein Verdächtiger darf vor einem gerichtlichen Urteil nicht als Schuldiger hingestellt werden.“ Ein Blick in die Tagespresse zeigt: Vorverurteilungen sind sozusagen an der Tagesordnung, nicht nur bei Spionen und Terroristen, auch bei Mördern und Gangstern.

Punkt 13 des Pressekodex geht auf die Berichte über medizinische Themen ein, die unbegründete Befürchtungen oder Hoffnungen beim Leser wecken könnten, und Punkt 14 auf die Annahme und Gewährung von Vorteilen, die geeignet sind, die Entscheidungsfreiheit von Verlag und Redaktion zu beeinträchtigen — zwei Themen, die zur Zeit nicht sonderlich aktuell sind. Dagegen führt der letzte Punkt der „Grundsätze“ zur Kernfrage, zur Frage nach der Beachtung und Wirkung des Presserates. „Es entspricht fairer Berichterstattung“, so lautet Punkt 15, „vom Deutschen Presserat öffentlich ausgesprochene Rügen abzudrucken, insbesondere in den betroffenen Publikationsorganen“. Um gleich beim zuletzt Erwähnten zu beginnen: Die Betroffenen verschweigen so gut wie immer, daß der Presserat in einer öffentlichen Erklärung ihr Verhalten getadelt und den Verstoß gegen die

²⁴⁾ Deutscher Presserat. Jahrbuch 1978, Bad Godesberg o. J., S. 34.

„Publizistischen Grundsätze“ öffentlich gerügt hat. Und wenn schon einmal eine Rüge publiziert wird, dann in der Regel möglichst klein und verschämt, so gut wie nie jeden-

falls in einer typographischen Aufmachung, die mit der Meldung oder dem Bericht gleichzusetzen wäre, die Anlaß für eine Rüge waren.

IV. Die Wirksamkeit des Presserates

Das Echo, das gerade die Rügen des Presserates in der Öffentlichkeit finden, kann durchaus als Maßstab für seine Wirksamkeit auf dem publizistisch-moralischen Sektor gelten. Daß die Gerügten selbst ihre Fauxpas der Leserschaft vorenthalten, mag noch verständlich sein, signalisiert jedoch ein Selbstverständnis, das zu denken gibt: Ausgerechnet jene, die laut Verfassungs- und Gesetzauftrag berufen sind, Kritik zu üben, sind selbst offensichtlich überaus kritikempfindlich und nicht bereit, ihr eigenes Verhalten im eigenen Blatt anprangern zu lassen.

Über Verfahren, dies zu ändern, ist schon häufiger inner- und außerhalb des Selbstkontrollgremiums nachgedacht worden. 1974 verpflichteten sich die Vorsitzenden bzw. Präsidenten der Presseorganisationen, „darauf hinzuwirken, daß öffentliche Rügen des Deutschen Presserates oder seines Beschwerde-Ausschusses in den betroffenen Publikationen abgedruckt werden. Darüber hinaus empfehlen die Verbände allen Tageszeitungen, die öffentlichen Rügen des Presserates abzudrucken. Die Verbände verpflichten sich zum Abdruck in ihren Verbandsorganen ‚ZV+ZV‘, ‚der Journalist‘, ‚die feder‘²⁵⁾“.

Die Verpflichtung wird eingehalten, soweit sie sich auf die Verbandszeitschriften bezieht, aber deren Inhalt wird, wenn überhaupt, nur von einer zahlenmäßig recht kleinen Leserschaft zur Kenntnis genommen. Die breite Öffentlichkeit erfährt nach wie vor nur in Ausnahmefällen etwas von den Rügen des Rates. Der Tip, dann solle doch der Presserat dies in Pressekonferenzen gebührend herausstellen, liegt zwar nahe, ist aber nicht gut, denn was soll man von einem Gremium halten, das nur immerfort seine Macht- und Hilflosigkeit bejammert? Ob es einen Ausweg gibt, wird später noch zu erörtern sein. Bemerkenswert aber erscheint, daß der Rat selbst seine Position gar nicht so

bedauernswert findet. Im ersten Tätigkeitsbericht, der 1959 erschien, konnte der Rat Kritikern gegenüber in der Tat noch überzeugend argumentieren: „Wenn manchen Beobachtern die unmittelbare Wirkung der Arbeit des Deutschen Presserates zunächst noch nicht genügend sichtbar erscheint, so mögen sie bedenken, daß drei Jahre Tätigkeit eine kurze Zeit ist für eine freiwillige, ohne staatliche Mit Hilfe und Vollmachten arbeitende Institution, die von keiner anderen Autorität gestützt ist als von der durch die eigene Arbeit erworbenen. Es ist schon viel, daß es gelang, in diesen drei Jahren sich bei der Presse und im öffentlichen Bewußtsein zu legitimieren als ein notwendiges und nützlich Organ der Eigenverantwortung der Presse, das der Wahrung und Verteidigung der Pressefreiheit und ebenso der Abwehr von Mißständen oder Mißbräuchen der Freiheit in der Presse selbst dient. Die Arbeit des Presserates ist — von aktuellen Einzelfällen, die rasche Entscheidungen fordern, abgesehen — eine Arbeit auf weite Sicht... Es bedarf der Geduld, bis die Wirkung des Deutschen Presserates sich ganz erweisen kann und dauerhafte Erfolge zu erkennen sind.“²⁶⁾ Ganz so geduldig wie der erste Sprecher des Rates, Dr. Rupert Gießler, von dem dieses Zitat stammt, war sein Nachfolger Franz Karl Maier offenbar nicht. Betrübt stellte er 1960 im Tätigkeitsbericht fest: „Wendet sich der Presserat gegen einen gesetzgeberischen Plan, gegen eine Haltung der Exekutive, so ist ihm genügend Publizität sicher. Enthält aber eine Entschließung Kritik an Erscheinungen in der Presse, dann herrscht weithin Schweigen im Blätterwald. Eine natürliche Scheu, eigene Mängel nicht an die große Glocke zu hängen? Es ist eher falsch verstandene Solidarität, die zu einer Minderung der Wirksamkeit des Deutschen Presserates auch dort führt, wo es um

²⁵⁾ Deutscher Presserat. Tätigkeitsbericht 1974, Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag, Bonn-Bad Godesberg o. J., S. 5.

²⁶⁾ Rupert Gießler, Drei Jahre Deutscher Presserat, in: Deutscher Presserat. Tätigkeitsbericht 1956—1959, Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag, Bonn-Bad Godesberg o. J., S. 3/4.

die Abwehr von Angriffen auf die Pressefreiheit geht." 27)

Ab 1962 aber ging's, schenkt man den Vorworten der jeweiligen Sprecher des Rates in den Tätigkeitsberichten Glauben, unablässig bergan. Sprecher Focko Lüpsen sprach 1962 vom „stetigen Wachstum einer auf Freiwilligkeit gegründeten Institution“, die „an Resonanz gewonnen und ihre Autorität gefestigt hat“ 28). Im folgenden Jahr ist von der „Anerkennung“ die Rede, die sich der Rat verschafft hat 29). 1964 heißt es, in der Presse setze sich „mehr und mehr... ein Verständnis für die wohlabgewogenen Urteile des Presserats durch“ 30). Und viele Jahre später, nämlich im Jahrbuch 1978, bescheinigte sich der Rat erneut: „Mehr denn je wurden Entscheidungen und Stellungnahmen in der öffentlichen Wertung reflektiert.“ 31) Einschränkend fügte jedoch der damalige Presseratssprecher Werner Hill hinzu, man sei „weit davon entfernt, daß... Rügen von den Gerügten in aller Öffentlichkeit veröffentlicht werden“ 32). Optimistisch fragte Hill sodann: „Aber warum sollte dies nicht verpflichtende Übung werden können? Wo wir uns doch heute schon daran gewöhnt haben, der pluralistischen Gesellschaft und einer wachsenden Mündigkeit des informierten Bürgers Rechnung tragend, auch Leserbriefe mit sehr kritischem Inhalt zur eigenen Zeitung, Richtigstellungen und Gendarstellungen, und dies oft ohne richterlichen Zwang, unserem Lesepublikum voraussetzen.“ 33) Nach den bisherigen Erfahrungen scheint eher Skepsis am Platze. Ein Mittel, den Rügen tatsächlich zu

Wirksamkeit zu verhelfen, wäre eigentlich nur die Aufnahme einer gesetzlich fixierten Verpflichtung zum Abdruck. Seit Jahr und Tag werden gegen diesen Vorschlag verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht. Solche Bedenkenträger sitzen bekanntlich zu Dutzenden in allen Ministerien und — das hehre Schild der Pressefreiheit vor sich her tragend — finden sich auch immer dann in den Reihen der Verleger, wenn es ihnen gerade in den Kram paßt. Über derlei Einwände sollten sich politisch Progressive einmal mutig hinwegsetzen — Karlsruhe wird schon bremsen, falls die Verfassung Schaden nimmt. Denn es ist eine seltsame Logik, daß ein Blatt zwar eine Gendarstellung bringen muß, wenn es eine falsche Tatsachenbehauptung aufgestellt hat, aber nicht zur Berichterstattung verpflichtet ist, wenn das Selbstkontrollgremium der bundesdeutschen Presse kritisiert, daß die Reporter des Blattes sich Informationen durch Einbruch beschaffen. Danach gefragt, ob sie eine Rügenabdruckverpflichtung für richtig hielten, haben übrigens 1973 drei Viertel der Verleger und Journalisten erklärt, dies sei ein guter Vorschlag 34).

Man kann die Wirksamkeit des Presserates sicherlich nicht losgelöst von seiner Bekanntheit sehen. In einer Sendung des ZDF hat ein eingefleischter Gegner der Selbstkontrollinstanz, „stern“-Chefredakteur Henri Nannen, gesagt, der einzige Vorteil des Presserates sei, „daß er nicht sehr bekannt ist“ 35). Was Nannen als Vorteil sieht, betrachte ich als Nachteil — ansonsten aber hat er völlig recht. Eine Repräsentativbefragung würde mit Sicherheit ergeben, daß weniger als fünf Prozent der Bevölkerung mit dem Wort „Presserat“ etwas anzufangen wissen. Selbst in Journalistenkreisen stößt man immer wieder im Zusammenhang mit dieser Institution auf blanke Unkenntnis. Mit anderen Worten: Es ist eine kleine Schar von Profis in den Medien, den Parteispitzen und den gesellschaftlich relevanten Großorganisationen, die sich unter „Presserat“ etwas vorstellen können und ihn zuweilen auch als Instrument für ihre Ziele einzusetzen versuchen.

27) Franz Karl Maier, Das vierte Jahr des Deutschen Presserates, in: Deutscher Presserat. Tätigkeitsbericht 1960, Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag, Bonn-Bad Godesberg o. J., S. 3/4.

28) Focko Lüpsen, Das sechste Jahr des Deutschen Presserates, in: Deutscher Presserat. Tätigkeitsbericht 1962, Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag, Bonn-Bad Godesberg o. J., S. 3.

29) Helmut Cron, Das siebente Jahr des Deutschen Presserates, in: Deutscher Presserat. Tätigkeitsbericht 1963, Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag, Bonn-Bad Godesberg o. J., S. 3.

30) Dietrich Oppenberg, Das achte Jahr des Deutschen Presserates, in: Deutscher Presserat. Tätigkeitsbericht 1964, a. a. O., S. 5.

31) Werner Hill, Urteilen ohne zu verurteilen, in: Deutscher Presserat. Jahrbuch 1978, a. a. O., S. 21.

32) Ebd., S. 28.

33) Ebd.

34) Vgl.: Presse — Enquête des Instituts für Demoskopie, Allensbach 1973.

35) Zitiert bei Werner Hill, a. a. O., S. 22.

V. Lösungsvorschläge

Um eine bürgerferne Einrichtung zu einer bürgernahen zu machen, die tatsächlich von jedermann in Anspruch genommen wird, käme es zunächst einmal darauf an, den Presserat, seine Wirkungsgrenzen und Chancen, einer breiten Öffentlichkeit vorzustellen. Denn wenn sich jedermann über Verstöße gegen die „Publizistischen Grundsätze“ beschweren können soll, muß er vor allem diese Grundsätze kennen. Es bedarf einer groß angelegten und länger währenden Aufklärungskampagne. Vielleicht würden dann aus einigen Hundert Beschwerden im Jahr mehrere Tausend im Monat — eine Entwicklung, die durchaus wünschenswert wäre, denn bei den jetzt eingehenden Beschwerden drängt sich immer wieder der Eindruck auf, daß es sich um Zufallsprodukte handelt. An die Stelle der unsystematischen müßte eine systematische Beobachtung der Presse durch die Leser treten. Das Ziel sollte eine aufgeklärte bundesdeutsche Leserschaft sein, die für Verstöße der Redaktionen gegen die „Publizistischen Grundsätze“ sensibilisiert ist. Dies hat, um Einwänden oder bösen Mißverständnissen gleich vorzubeugen, nichts mit einem engmaschigen Kontrollnetz zu tun, sehr wohl aber mit dem Bestreben, die publizistische Moral der Presse zu verbessern.

Die neue, dann vielleicht zu erwartende Beschwerdeflut würde natürlich den Presserat in seiner augenblicklichen Struktur gründlich verändern, und dies wäre auch gar nicht schlimm. Statt eines Presserates und eines Beschwerdeausschusses sollte es elf Presseräte und elf Beschwerdeausschüsse geben, also für jedes Land einen. Diese Regionalisierung drängt sich nicht nur aus arbeitsökonomischen Gründen auf. Zu bedenken ist auch, daß die regionalen Räte vor Ort sehr viel besser über die regionalen Probleme informiert sind. Sie könnten zudem schneller zusammenkommen; ihre Entscheidungen wären mithin aktueller als die des Deutschen Presserates. Die Berufung der Mitglieder dieser Gremien könnte übrigens analog der gegenwärtigen Prozedur erfolgen: An die Stelle der Bundesorganisationen der Presseverbände würden dann die Landesorganisationen als Wahl- und Berufungsinstanzen treten.

Bleibt als Fazit: Der Deutsche Presserat hat sich in den ersten Jahren seiner Existenz be-

währt als eine Institution zur Abwehr von staatlichen Versuchen zur Einschränkung der Pressefreiheit³⁶⁾. Er ist auf Grund seiner Struktur unfähig, zur Lösung medienpolitischer Probleme beizutragen, und sollte dieses Feld ganz zugunsten seiner Trägerverbände räumen. Notwendig ist er als eine Instanz, die über die Beachtung der „Publizistischen Grundsätze“ wacht. Sie bedürfen allerdings einer gründlichen Durchforstung, weil sie viele Maximen enthalten, die nicht mehr wirklichkeitsnah genug sind. Der reformierte und gestraffte Pressekodex aber sollte Gemeingut aller Bürger werden. Dies setzt großzügige Öffentlichkeitsarbeit voraus, die möglicherweise zur Folge hätte, daß der Presserat mit Beschwerden überschwemmt würde — eine Entwicklung, die mit einer Regionalisierung des Rates beantwortet werden sollte.

Wer soll, so wird mit Recht gefragt, das alles bezahlen? Zur Zeit wird der Beschwerdeausschuß aus Etatmitteln des Bundestages finanziert, der Presserat selbst durch Beiträge der Trägerverbände. Diese Finanzierung ließe sich durchaus auf Länderbasis umstellen. In Novellen zu den Landespressegesetzen könnte dann sowohl die Subventionierung regionaler Räte wie die Verpflichtung zum Abdruck von Rügen geregelt werden.

Staatliche Mittel müssen nicht zur Abhängigkeit von politischen Mehrheiten und Instanzen führen; daß dies auf juristisch saubere Weise gesichert werden kann, beweist das 1976 von allen Fraktionen des Deutschen Bundestages beschlossene Gesetz zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des vom Deutschen Presserat eingesetzten Beschwerdeausschusses³⁷⁾, das allein dem Bundesrechnungshof ein Recht zur Prüfung der Verwendung der Zuschüsse (1976: 80 000 DM) einräumt.

³⁶⁾ Auch Fischer, Breuer und Wolter betonen in ihrer Untersuchung der Presseräte der Welt, daß der Deutsche Presserat zunächst „weniger Instanz oder Organ der Selbstkontrolle der Presse als vielmehr Interessenvertreter von Verlegern und Journalisten war“, in: Heinz-Dietrich Fischer, Klaus Detlef R. Breuer und Hans-Wolfgang Wolter, Die Presseräte der Welt. Struktur, Finanzbasis und Spruchpraxis von Medien-Selbstkontrolleinrichtungen im internationalen Vergleich, Zeitungsverlag und Zeitschriften-Verlag, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 140.

Die Diskriminierung von Frauen in der Werbung

An der Werbung scheiden sich in den westlichen Industrienationen, besonders seit der Studentenrevolte Ende der 60er Jahre, die Geister. Die einen verteidigen sie als Grundrecht im Range unseres Artikels 5 Grundgesetz, die anderen verdammen sie als verlängerten Arm der Wirtschaft, an deren Absatzstrategien sie kein gutes Haar lassen. Unbestritten und unbestreitbar ist Werbung Kommunikation und Information, aber die Begriffe sind schillernd: Bei der Kommunikation können die Interessen der beiden miteinander kommunizierenden Partner höchst unterschiedliches Gewicht haben, und auch die Information findet sich halt mal mehr, mal weniger. Ohne allen Zweifel kann Werbung eine Kommunikation sein, die die Interessen beider Partner berücksichtigt und in einen gerechten Ausgleich bringt, und sie kann auch über wichtige technische Entwicklungen, über Produkteigenschaften, über Marktzusammenhänge und sogar über vom Wirtschaftlichen weit entfernte Inhalte objektiv informieren; sie kann aber auch das genaue Gegenteil tun.

In jedem Fall bricht die Werbung nicht über uns herein wie Gottes Segen oder ein Gewitter, sondern sie wird von Menschen gemacht und ist in Zeit und Gesellschaft verwurzelt. Insofern stellt sich nie nur die Frage nach dem, was die Werbung *kann*, sondern immer auch die Frage nach dem, was denn die Werbung *soll*.

In unserer Gesellschaft spielt sich die Wirtschaftswerbung nicht nur im verfassungsmäßig geschützten Raum des Artikels 5 Absatz 1 ab, sondern eine Reihe von Einzelgesetzen legt fest, welche Grenzen in speziellen Fällen zu beachten sind. So darf bei uns an Straßen und Autobahnen nicht geworben werden, und über den Rundfunk ist das Ausstrahlen jenes allbekannten Tatü-ta-ta zu Werbezwecken verboten, weil durch beides die Verkehrssicherheit gefährdet werden könnte. Gesundheitsbezogene Werbung für Lebensmittel ist nicht erlaubt, ebensowenig eine Alkoholwerbung, die speziell auf Jugendliche abgestellt ist. Für Tabakerzeugnisse darf in den elektronischen Medien nicht geworben werden, und verschiedene Generalklauseln im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb legen den Rahmen für die nicht erlaubte täuschende

oder irreführende Werbung fest. Man wird also keineswegs sagen können, daß die Werbung sich voll im Schutze des Artikels 5 Absatz 1 in unserer Gesellschaft abspielt. Die Konfliktbereiche sind deutlich abgegrenzt. Gesundheit, Sicherheit, Schutz vor Täuschung haben Vorrang vor dem Recht auf freie Meinungsäußerung. Dies wird auch von der Werbewirtschaft selbst nicht bestritten.

Nun gibt es gesellschaftliche Bereiche, in denen der Staat und seine Träger sich auf vielfältige Weise bemühen, Verhaltensweisen in der Gesellschaft zu ändern und Vorurteile abzubauen. Ich nenne das unkritische, häufig unvernünftige Konsumverhalten von Kindern, alten Menschen und sozial benachteiligten Gruppen in der Gesellschaft. Hier werden in vielfältiger Weise staatliche Mittel aufgewandt, um mehr Information und mehr Schutz für diese gesellschaftlichen Gruppen gegenüber den Verkaufsstrategien der anbietenden Wirtschaft zu erreichen. Zu den staatlichen Bemühungen steht das Bestreben der Werbung im Widerspruch, gerade Kinder, alte Menschen, durch Schulbildung und Berufsstatus wenig begünstigte Gruppen unserer Gesellschaft gezielt anzusprechen und zu Konsumentscheidungen am Markt zu veranlassen, die vor allen Dingen dem Anbieter nützen. — Dieser Zusammenhang hat in der Vergangenheit zu harten Kontroversen geführt: Wer darf denn nun eigentlich von sich behaupten, die „eentlichen Bedürfnisse der Menschen“ zu kennen — die Werbewirtschaft oder die Verbraucherpolitik? So interessant diese Frage sein mag, sie soll hier nicht weiterverfolgt werden.

Ein anderer Komplex verdient unser gezieltes Interesse. In der Gesellschaft werden seit den 50er Jahren neue Entwicklungen festgestellt; mehr als ein Drittel aller Arbeitnehmer ist weiblich, von diesen der größte Teil verheiratet, und viele haben Kinder. Neue Gesetzesformulierungen stellen sich auf die veränderte gesellschaftliche Wirklichkeit ein. Ich nenne nur das Ehe- und Familienrecht und den § 1356 BGB. Die Bemühungen des Gesetzgebers zielen auf einen Abbau der Geschlechterrollen-Stereotype und auf das Einüben partnerschaftlicher Verhaltensweisen ab. Soweit staatliche Verantwortlichkeit gegeben ist, wird viel

Mühe und Geld aufgewandt, um Schluß zu machen mit der unseligen „Doppelbelastung der Frau“, d. h. man will mit allen Kräften den Frauen und Mädchen einerseits eine attraktive Berufstätigkeit ermöglichen und ihnen andererseits ihre Familienpflichten erleichtern.

Setzt man zu diesen Anstrengungen, an denen Frauenverbände, Parteien, Gewerkschaften, Kirchen, Medien ihren Anteil haben, das Bild der Frau in der Werbung in Beziehung, so ist zu erkennen, daß sich an letzterem kaum etwas geändert hat: Die Frau in der Werbung wird weiterhin auf die gängigen Stereotype — Kinder, Küche, Gattenbetreuung — festgelegt, die die übrige Gesellschaft durch ihre vielfältigen Anstrengungen überwinden will. In mancher Weise wirkt die Werbung diskriminierend, weil sie herausstellt, daß Männer und Frauen nicht denselben Wert haben oder nicht dieselben Rechte genießen. Diesem Zusammenhang lohnt es genauer nachzugehen.

Geschlechterdiskriminierung und Menschenwürde

Über das, was die Geschlechter diskriminiert in der Werbung, gehen die Meinungen weit auseinander; mancher vertritt sogar die Ansicht, dergleichen gäbe es gar nicht. Als Mehrheitsmeinung wird man aber wohl festhalten können, daß man unter Geschlechterdiskriminierung vor allem die diskriminierende Darstellung von Frauen in der Werbung versteht; denn Diskriminierungen des männlichen Geschlechtes kommen kaum vor. Diesen Zusammenhang bestätigen jedenfalls Erfahrungen, die der schwedische Konsumenten-Ombudsman seit 1971 gesammelt hat. Er hat seit dieser Zeit viele Beschwerden über Werbemaßnahmen erhalten, die an der Diskriminierung von Rassen, von Menschen fremdländischer Herkunft oder auch eine Diskriminierung der Geschlechter zum Inhalt hatten. Die meisten Klagen kamen von Frauen. Der Ombudsman hat deshalb 1974 eine Konferenz aller großen Frauenorganisationen einberufen und als Ergebnis dieser Konferenz eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die in ihrem Bericht 1975 dargestellt hat, wie es mit der Geschlechterdiskriminierung in Schwedens Werbung bestellt ist ¹⁾.

¹⁾ Die schwedische Regierung ernannte 1972 eine Kommission, die sich um die Gleichberechtigung der Frauen kümmern sollte. 1974 legte sie dem

Die Darstellung von Frauen in der Werbung muß sich messen lassen an drei Grundgesetzartikeln: Artikel 1, der besagt, „Die Würde des Menschen ist unantastbar“, Artikel 5 Absatz 2, der das Recht auf freie Meinungsäußerung beschränkt durch die „Vorschriften der allgemeinen Gesetze“, die „gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend“ und das „Recht der persönlichen Ehre“; dazu kommt Artikel 3, der die Gleichberechtigung der Geschlechter festlegt. Die einschlägigen Werbegesetze stellen zwar eindeutige Zusammenhänge zu diesen drei Grundgesetzartikeln nicht ausdrücklich her, und auch die Rechtsprechung ist in dieser Hinsicht noch nicht sehr weit entwickelt, aber es steht gewiß außer Frage, daß das Recht auf freie Berufsausübung in der Werbung einen niedrigeren Rang einnimmt als Menschenwürde und Gleichberechtigung in den entsprechenden Verfassungsartikeln.

Die Schweden gründeten ihre Kritik an der Darstellung von Frauen in der Werbung vor allem darauf, daß die Mehrzahl der Werbemaßnahmen den Anstrengungen der Regierung und der Gesellschaft, die auf eine Verhaltensänderung zwischen den Geschlechtern abzielen, zuwiderläuft. Diesen Zusammenhang haben jedenfalls auch wissenschaftliche Untersuchungen, die in Schweden gemacht wurden, bestätigt.

Zieht man an dieser Stelle eine Parallele zur Situation in der Bundesrepublik, so ist gewiß die diffuse Kritik an der Art und Weise, wie Frauen zu Werbezwecken eingesetzt werden, in der Bundesrepublik nicht schwächer als in Schweden. Es fehlt aber bisher der „Kanal“, in den diese Kritik einmünden könnte, um vielleicht zu konstruktiven Lösungen aus dem oftmals beklagten Dilemma zu finden.

Ganz offenkundig ist die Empfindlichkeit gegenüber der Geschlechterdiskriminierung in

Reichstag ihren Bericht vor. 1976 wurde von der schwedischen Regierung ein Parlamentsausschuß ernannt, der sich über die Wünschbarkeit und die mögliche Einführung einer speziellen Gesetzgebung gegen Geschlechterdiskriminierung äußern sollte; das Ergebnis wurde 1977 veröffentlicht.

der Werbung je nach Geschlecht des Wahrnehmenden höchst unterschiedlich. Männer empfinden Blickfangwerbung durch Frauen Darstellungen selten als diskriminierend oder verletzend im Hinblick auf die Menschenwürde. Sie halten die Darbietung hübscher Frauen zu Werbezwecken gewissermaßen für „naturgegeben“ und denken sich nichts dabei; die Unkritischen unter den Frauen folgen den Männern übrigens in dieser Betrachtungsweise. Klagen gegen Geschlechterdiskriminierung sind gleichwohl in Schweden meist von Frauen ausgegangen, und das Thema der Sex-Diskriminierung wurde auch von seiten der schwedischen Frauenorganisationen und innerhalb der Vereinten Nationen ebenso durch Frauen aufgegriffen. Bei uns würde sich dies sicher nicht anders abspielen.

Wie steht es nun mit der Menschenwürde, was die Darstellung von Frauen in Anzeigen angeht? Hierzu einige Beispiele:

1. Beispiel:

Im Hintergrund steht ein Computer, davor eine oben völlig nackte, unten herum mit einem schuppenartigen, aber durchsichtigen Umhang bekleidete Frau; ihr Kopf ist exotisch umhüllt, die Arme sind maniert gespreizt. Slogan: „Im Vordergrund steht die Software“ — die Anzeige wirbt für Datenverarbeitungsgeräte.

2. Beispiel:

Schräg von links hinten nach rechts vorn im Bild eine braune Badewanne, auf der rechten hinteren Ecke eine Farbige im blauen Bademantel, Busen und Unterleib äußerst knapp verhüllt. Slogan: „Männer lieben den Reiz der farbigen Note“ — das Ganze ist eine Anzeige für Badewannen.

3. Beispiel:

Die gesamte Zeitschriftenreihe wird von einer Badewanne eingenommen, in der sich männlich im blauen Wasser eine nackte Frau räkelt, eine Brustwarze schaut kokett heraus. Kleine Plastiksegelschiffchen schwimmen in der Wanne, „Mast- und Schotbruch“ lautet der fettgedruckte Slogan. — Die Anzeige erscheint im Auftrag des „Arbeitskreises Pressemarktanzeige im Verband deutscher Zeitschriftenverleger e. V.“ in einer Werbefachzeitschrift und soll „allen Produktionern und deren Auftraggebern“ nahelegen, keine übertriebenen Korrekturanforderungen an den farbigen Zeitschriftentiefdruck zu stellen.

4. Beispiel:

Die rechte Bildhälfte wird von einem von hinten gesehenen Porsche ausgefüllt. Seine linke Tür ist geöffnet, in ihr steht eine hellgekleidete rassige Frau, deren Busen und Po sich in üppigen Rundungen abzeichnen. „Jede Kurve ein Genuß ...“ Ansonsten nur noch die Unterschrift „Porsche“.

5. Beispiel:

Die oberen drei Viertel der Zeitschriftenseite werden von einer nackten Frau in der Gischt einer Welle eingenommen. Der Busen schaut heraus, das rechte Knie gleichfalls, der Kopf ist verzückt nach oben gereckt, der Mund leicht geöffnet, die Augen sind geschlossen. Über Bauch und Schoß schäumt die Gischt. Bildunterschrift: „Seife Atlantik ... natürlich stimulierend wie eine Meerwasser-Massage.“

6. Beispiel:

Das Deckblatt einer Werbebroschüre namens „Weißblech aktuell“ zeigt einen bunten Haufen von Blechdosen verschiedenster Größe und mit den unterschiedlichsten farbigen Aufdrucken der Hersteller. Ein niedliches Bunny im kirschfarbenen Satin-Badeanzug ist auf die appetitlichste Weise anwesend. Bildunterschrift: „Know-how — gewußt wie. Weißblech weiß es.“

Etwa ein bis zwei Beispiele pro Zeitschriftennummer lassen sich für diese und ähnliche Werbetechniken finden. Frauenbilder — vor allem der nackte, halbnackte oder besonders „sexy“ umhüllte Frauenkörper — werden werbend eingesetzt, und zwar überwiegend nicht für Gegenstände, die (wie Seife, Parfum, Deodorants o. ä.) besonders von Frauen verwandt werden, sondern um Fernseher, Feuerzeuge, Autos, Waschbecken, Toilettenpapier, Urlaubsreisen, Autoreifen, und vieles andere mehr anzupreisen. Es handelt sich um reine Blickfangwerbung, die vor allem an Personen männlichen Geschlechtes gerichtet ist und mit weiblichen Personen wirbt.

Diese Art von Werbung ist in Schweden, wie man lesen kann, Gegenstand kritischer Diskussionen in der Öffentlichkeit; wir sollten diese Diskussion auch bei uns führen. Daß die Würde des weiblichen Geschlechtes durch solche Werbung beeinträchtigt sein konnte, wurde erstmals durch den Prozeß mehrerer Frauen gegen den „stern“ in die öffentliche Diskussion eingeführt. Ich halte den Inhalt der Klage für berechtigt, auch wenn unsere Ge-

setze auf dergleichen Vorwürfe noch nicht eingerichtet sind.

Der Zusammenhang wird dann besonders klar, wenn man sich anstelle der auf die geschilderte Weise „benutzten“ Frauen Männer vorstellt. Dann geht nämlich der diskriminierende und mitunter entwürdigende, geschmacklose Tenor der Darstellungen deutlicher aus der Beschreibung hervor. Ein mit Feuerzeugen behängter nackter männlicher Oberkörper zur Werbung mit Bic-Feuerzeugen, ein aus einer Fernsehmatte grinsender nackter Mann zur Werbung von Sony-Fernsehapparaten, ein auf einen Sportwagenkühler hingestreckter nackter Mann zur Werbung von Pirelli-Autoreifen — undenkbar! Wieso eigentlich empören sich nur so wenige Menschen, wenn diese Art Werbung mit Frauen nach wie vor betrieben wird?

Der Deutsche Werberat, ein Selbsthilfegremium der Werbewirtschaft, findet an derlei Blickfangwerbung nichts Anstößiges. Er weist meine Beschwerde gegen die Anzeige im Beispiel 2 als unbegründet zurück. Zwei Argumente werden angeführt: erstens verbiete die Werbegesetzgebung dergleichen nicht, die Frau sei ja auch nicht nackt, und im übrigen könne der Werberat sich nicht auf Geschmacksurteile einlassen; zweitens wende die Bundesregierung selbst ähnliche Werbetechniken an, und deshalb müsse man sie doch wohl billigen.

Hier ist ein Hinweis angebracht. Immer wieder behauptet die Werbewirtschaft, Anzeigen, die Mißvergnügen hervorrufen, wären letztlich erfolglos und mithin für das Produkt schädlich; dies führe auf die Dauer zu einer Selbstreinigung der Werbung. Das mag zwar im Einzelfall zutreffen, generell aber werden Anzeigen dieser Art dadurch nicht verhindert. Außerdem hebt Erfolglosigkeit die diskriminierende Tendenz ja nicht auf; deshalb verfängt dieses Argument nicht. Es kann auch außer Betracht bleiben, ob etwa staatliche Organisationen oder Parteien sich ähnlicher Ver-

stöße schuldig machen wie die private Werbewirtschaft. Dies ist ohne Zweifel der Fall, ändert aber nichts am Prinzip: Jede Blickfangwerbung — ganz gleich, wer sie einsetzt — muß daran gemessen werden, ob sie mit dem Gebot, die Menschenwürde nicht zu verletzen, übereinstimmt. Ich selbst sehe es durchaus kritisch, wenn auch die Verbraucherzeitschrift „Test“ sich den gängigen Klischees nicht entzieht und einen im übrigen sachlich gehaltenen Bericht über FKK in Rhodos mit nackten Pin-Up-Mädchen zielt, oder wenn nun mehr und mehr kesse Blondinen von den Plakatwänden herunter lächeln und uns zu überzeugen versuchen, daß man doch die Partei XY sympathisch finden möge.

Nun lassen sich gewiß gegenüber zehn Frauen, die sich durch solche Werbung diskriminiert fühlen, hundert finden, die sie überhaupt nicht stört. Auch dieses Argument möchte ich nicht gelten lassen: Das ist ja gerade das Schlimme, daß wir Frauen so erzo-gen werden, als ob wir uns Tag und Nacht einem grenzenlosen Schönheitswettbewerb unterziehen müßten. Diese Art von Erziehung muß sich ändern, und die Werbung muß dazu ihren Beitrag leisten.

Man wird möglicherweise auch gegenüber hundert Männern, die solche Art Werbung als nicht weiter störend empfinden und sie nicht ernst nehmen, möglicherweise gleichfalls nur zehn finden, die weibliche Empfindlichkeiten an diesem Punkt für schonenswert und schutzbedürftig halten. Aber diese möglichen Zahlenverhältnisse können nicht als Argument gelten. Die Menschenwürde zu achten und zu schützen, ist gerade dann ein Gebot, wenn Minoritäten betroffen sind. Zwar sind Frauen in unserer Gesellschaft die Mehrheit und nicht die Minderheit. Aber da sie an der gesellschaftlichen Macht nur minoritär beteiligt sind, ist der Struktur nach die Diskriminierung von Frauen in unserer Gesellschaft ein Minoritätenproblem — mit allen pervertierenden Folgen für die Selbst- und Fremdeinschätzung, die damit einhergehen.

Geschlechterdiskriminierung und Gleichberechtigung

Außer gegen Artikel 1 und 5 des Grundgesetzes, zu denen sich die Werbung unter dem Aspekt der Menschenwürde häufig in Widerspruch befindet, wird häufig gegen Artikel 3 des Grundgesetzes, der besagt, daß Männer und Frauen gleichberechtigt sind, in zahl-

reichen Anzeigen, aber auch in Rundfunk- und Fernsehspots verstoßen. Nach wie vor gibt es zahlreiche Benachteiligungen von Frauen in der Gesellschaft; seien es ihre beruflichen Entfaltungsmöglichkeiten oder ihre besonderen Belastungen durch Hausfrauen- oder Erzieher-

tätigkeit, wenn sie als berufstätige Frauen eine Familie haben. Der Gesetzgeber ist bemüht, solche Benachteiligungen abzubauen. Auch über die Bundesanstalt für Arbeit, über die Tarifpartner und über zahllose Verbände werden Programme ins Leben gerufen, die die berufliche und familiäre Situation der Frauen verbessern sollen. Alle Anstrengungen laufen in dieselbe Richtung.

Zur Stabilisierung von Rollenbildern, die der faktischen gesellschaftlichen Gleichberechtigung von Frauen entgegenstehen, trägt aber immer wieder die Werbung bei, und gerade für sie gibt es keine gesetzlichen Beschränkungen in dem angesprochenen Sinn. Um die Diskrepanz zwischen dem Anspruch, den die Verfassung stellt, und jenen Tendenzen, die diesem Anspruch der Werbung zuwiderlaufen, deutlich zu machen, seien einige Beispiele angefügt:

1. Beispiel:

Ein Faltprospekt der Firma „Esquire“ bringt Lederwaren dieser Firma ausschließlich in Beziehung zu Männern. Selbst der Aktenkoffer und die etwas geräumigere Tasche, die neben Arbeitsunterlagen auch Wäsche zum Wechseln und das Nachtzeug aufnimmt, sind augenscheinlich nur für Männer gedacht. Als ob es Frauen in Positionen, wo man dergleichen braucht, überhaupt nicht gäbe! „Man hat's“, wird im Text betont; „Frau kriegt's nicht“, könnte man hinzufügen.

Ähnlich argumentiert eine Anzeige für Luxusfeuerzeuge: „Für Männer, die gewohnt sind, aufs Knöpfchen zu drücken“. Vergleichbar auch eine Anzeige des „Kuratoriums gutes Sehen“, die doppelseitig die verschiedensten „Macher“ im attraktiven mittleren Alter an Konferenztischen und in Flugzeugkabinen darstellt, erfolgsgewohnt, emporgekommen. Die einzige Frau, schön trotz Brille, nimmt am kerzen- und blumengeschmückten Diner offenbar nach Abschluß der Geschäfte zur Zierde auch teil.

So ist sie halt, die Rollenverteilung in den „oberen Etagen“. Die, die dazu gehören, finden sich in der Werbung wieder, und die anderen in den „unteren Etagen“ wissen jedenfalls, wonach sie zu streben zu haben.

2. Beispiel:

„Eines ist Gewißheit — es ist Platin“, so lautet der stereotyp wiederkehrende Slogan der Platin-Gilde in ihren Anzeigen. Diese ähneln

sich in einem entscheidenden Punkt: Sie schildern eine überspannte Luxus-Jet-Welt, in der die Frauen als Luxusweibchen dekorativ mit Schmuck ausgestattet werden und dadurch selbst zum Schmuckstück zu werden scheinen. Ähnliches gibt es auch für Diamanten: „Mein Mann sagt, ich sei der angenehmste Teil seiner Karriere, und dieses Dankeschön hätte ich verdient.“ Das Dankeschön ist dann ein Solitär. „Meine Karriere ist unsere Karriere“, sagt er, der Großzügige, aus ihrem Mund in einer anderen Anzeige dieses Juwelier-Vereins. Und schön lächelt das Schmuckstück Frau dazu in die Kamera.

3. Beispiel:

In einer Werbefachzeitschrift findet sich eine Werbeanzeige mit folgendem Text: „Die Insel der Frauen. Auf diese Insel flüchten sich Woche für Woche Millionen Frauen: Neue Post und das Neue Blatt. Männer brauchen anderes. Frauen brauchen das, um wieder ins innere Gleichgewicht zu kommen ...“ Eine andere Anzeige desselben Auftraggebers in demselben Medium lautet in Auszügen: „Einmal keine Nachrichten ... Einen Tag lang dem Trommelfeuer der Medien entronnen ... Männer werden's nie verstehen. Heile Welt? — Ist das nicht genau das richtige Umfeld für Ihre Werbung? ... Die Welt, in der die Frauen sich wohl fühlen!“ — Noch ein 3. Zitat aus dieser Reihe: „Freiheit für Frauen? Das ganze Gerede der Emanzen um die ‚Befreiung der Frau‘ kann ihr nicht helfen: Sie ist glücklich in einem anstrengenden Leben, das aus ausgefüllten langen Tagen besteht. Sie braucht nur dann und wann eine ruhige Stunde ganz für sich, eine Stunde, in der sie den Alltag vergessen kann. Dann liest sie eben Neue Post und das Neue Blatt. Das erfrischt sie; beruhigt erkennt sie, Fürsten oder Stars — keine hat es soo leicht im Leben ... Heile Welt. Na und? Ist Werbung nicht auch ‚heile Welt?‘“

Diesen Zitaten ist wenig hinzuzufügen. So also werden Frauen eingeschätzt: Man serviere die heile Welt des schönen Scheins, garniere mit Klatsch und Tratsch, sprühe den Lack verführerischer Werbung darüber, fertig ist „die glückliche Welt für Millionen Frauen“. Männer werden's nie verstehen. Warum sollten sie auch?

4. Beispiel:

„Auf meiner Terrasse sieht jeder gleich, ob die Fenster schön glänzen ... Meine Fenster glänzen doch wirklich wie ein Spiegel!“ In

einer anderen Anzeige der Firma heißt es: „Dieser seidige Glanz macht mir als Hausfrau alle Ehre ...“ In diesen Texten wird der Haushalt gewissermaßen als Besitztum der Hausfrau betrachtet — und als die Sphäre, aus der sie ihr Selbstbewußtsein zieht: *Mein Haushalt!* Dabei handelt es sich in Wahrheit um den Lebensraum einer ganzen Familie, wie beschaffen sie immer sei, und die Gestaltung dieses Lebensraumes ist allen Familienmitgliedern als Aufgabe gestellt; so jedenfalls sieht es das Bürgerliche Gesetzbuch inzwischen vor. Wenn es nach den Werbesprüchen geht, dann ist Hausarbeit außerdem das Leichteste von der Welt. Ältere Hausfrauen, denen das Sich-Bücken oder das Tragen schwerer Wäschekörbe Mühe macht, kommen ohnehin nicht vor, und es scheint — jedenfalls wenn man der Werbung folgt — für das Selbstgefühl vieler Hausfrauen entscheidend zu sein, daß es wirklich überall blitzt und blinkt; sonst zählen die Frauen offenbar nicht auf dieser Erde.

Ich erinnere mich immer wieder an ein Seminar, das ich vor Jahren mit älteren Gewerkschaftlerinnen aus Niederbayern durchführte. Ich hatte eine Anzahl von Waschmittelreklamen mitgebracht und wollte die Frauen in Gruppenarbeit dazu anleiten, die Texte und die bildliche Darstellung dieser Anzeigen zu ihrer Situation als Hausfrau in Beziehung zu bringen. Als Ergebnis ihres Nachdenkens sollten sie selbst einen Reklametext für Waschpulver formulieren. Das mißlang gründlich. Den Frauen fehlte jegliches Bewußtsein dafür, wie sich ihre eigene schwierige Situation — nicht mehr jung, Arbeiterin, geringer Verdienst, keine Unterstützung bei den Hausarbeiten von ihren Ehemännern oder Söhnen, starke körperliche Beanspruchung durch die Hausarbeit — von den dargestellten Bildern und Reklametexten unterschied.

Von den mitgebrachten Bildern lächelten nämlich nur hübsche Dreißigjährige, denen offenbar nichts *mehr* Spaß machte, als das Waschen mit XY: Heile Welt, so perfekt, daß die Realität auch im Bewußtsein der Betroffenen vollkommen dahinter verschwand. Schafft dies vielleicht das Bedürfnis nach einer „Insel der Frauen“?

Die vielen geschilderten Anzeigenkomplexe machen deutlich, wie zahlreich die Darstellungen auf dem deutschen Markt sind, die

gegen die Gleichwertigkeit der Geschlechter in sozialer, ökonomischer und kultureller Hinsicht verstoßen. Wenn man in die Betrachtung die Rundfunk- und Fernseh-Spots mit einbeziehen würde, ließen sich die Beispiele häufen. Diskriminiert werden hier übrigens nicht nur Frauen gegenüber Männern, sondern es werden auch ältere, kranke, häßliche Frauen gegenüber den jungen herabgewürdigt.

Das traditionelle Rollengefälle zwischen Männern und Frauen wird durch die Werbung festgeschrieben; denn Werbung erkennt Frauen und Männern bestimmte Eigenschaften und Verhaltensweisen zu, und daraus ergibt sich zwangsläufig in vielen Fällen jenes Klischee, das es den Frauen so erschwert, gleichrangig mit den Männern ihren Platz in der Gesellschaft einzunehmen.

Geradezu zynisch mutet unter diesem Aspekt eine Seite aus der Zeitschrift „Brigitte“ an, wo auf der rechten Seite unter der Rubrik „Gleichberechtigung“ Leserinnen Beiträge zum Thema Frauendiskriminierung in der Gesellschaft veröffentlichten; auf der linken Zeitschriftenseite steht eine Anzeige für „Baby-Bruder-Schmuserle, die Badepuppe von Mattel, Liebling aller Puppenmuttis“. Von Mattel stammt auch die Barbie-Supersize, 45 cm lang und pin-up-mäßig entwickelt, mit einer Filmschauspielerinnen-Garderobe und viel talmaftigem Schmuck, den auch die Puppenmuttis tragen können. Damit sich auch in den nächsten Generationen nichts ändert...

Um mich nicht Mißverständnissen auszusetzen: Ganz gewiß wollen nicht alle Frauen in berufliche Positionen rücken, die traditionell von Männern eingenommen werden und in denen man Modellbrillen und Diplomatenkofferchen trägt. Aber nicht nur für diejenigen, die dies möchten, sondern auch für die, die auf halbem Wege stehenbleiben oder überhaupt nicht außerhalb des eigenen Haushaltes berufstätig sind, ist eine Darstellung von weiblichen Eigenschaften, wie sie aus der Werbeanzeige für Neue Post und das Neue Blatt spricht, eine deutliche Diskriminierung. Gleiches trifft auf alle „Luxusweibchen-Anzeigen“ zu.

Zwei Beobachtungen sind in diesem Zusammenhang noch besonders interessant. Wenn man sich die Werbung in Werbefachzeitschriften anschaut, also jene Werbung, die

sich an professionelle Werber — d. h. überwiegend Männer — wendet, hat man den Eindruck, daß hier mit diskriminierenden Aussagen wesentlich unbedenklicher umgegangen wird als in den Publikumszeitschriften. Liegen die Gründe darin, daß in den Fachzeitschriften die überwiegend männliche Werbewelt angesprochen wird, oder darin, daß sich diese Werbung gewissermaßen „unter Ausschluß der Öffentlichkeit“ abspielt? Die zweite Beobachtung: Auch unter dem Aspekt Gleichberechtigung unterliegt die Zeitschrift „Test“ denselben Klischees wie Publikumszeitschriften: Den Infrarot-Grill stellt eine Hausfrau mit Schürze vor, vor dem Puppenherd hocken zwei kleine Mädchen, die Kosmetikpräparate werden durch hübsche junge Frauen „garniert“, den Heimwerker aber präsentiert ein Mann.

Im November 1974 fand, veranstaltet von der Werbewirtschaft, ein Seminar über „die Frau in der Werbung“ statt, bei dem der Vertreter einer Werbeagentur ausführte: „Mit der Anfertigung von ‚besserer Werbung‘, das Problem der Frau in der Gesellschaft lösen zu wollen, scheint mir deshalb genauso unrealistisch wie mit der Anfertigung von engeren Hosen das Problem der Dickleibigkeit anzugehen. Werbung kann ihrer ganzen Anlage nach keine Trends setzen. Werbung kann nur reflektieren, und zwar nicht nur die sogenannte Wirklichkeit, sondern auch die Wirklichkeit der Wünsche. Und hier wiederum nicht so sehr die Wirklichkeit der Wünsche, so wie sie nach bestimmten Idealvorstellungen eine Frau heute haben sollte und müßte, sondern ausschließlich so, wie sie in den Vorstellungen der Umworbenen nun tatsächlich existieren. Zugegeben, die Wunschwelt des Verbrauchers stimmt häufig genug nicht mit der Wunschwelt, die sie nach Ansicht und Berechnung einiger Reformer haben müßte, überein. Aber das ist nicht die Schuld der Werbung.“

Diese Ansicht ist aus der Perspektive der Werbewirtschaft völlig richtig und legitim. Allerdings ergibt sich daraus zwangsläufig, daß Werbung — obgleich sie von angeblich progressiven Kreativen gemacht wird — kein

progressives, sondern ein restauratives Element unserer Gesellschaft ist. Sie gerät in Konflikt mit den übergeordneten gesellschaftlichen Normen, wie sie die zitierten Grundgesetzartikel angeben, vor allem deshalb, weil sie, anstelle über Waren und Dienstleistungen sachgerecht zu informieren, immer wieder versucht, die „Wirklichkeit der Wünsche“, „wie sie in den Vorstellungen der Umworbenen nun tatsächlich existieren“, wachzuhalten und werbend einzusetzen, während andere gesellschaftliche Kräfte diese Wunschwelt zugunsten einer in der Realität verbesserten Welt zurückdrängen wollen.

Unbestreitbar hat sich unsere Gesellschaft unter dem Anspruch der zitierten Grundgesetzartikel gewandelt. Diese Wandlung wurde durch wirtschaftlichen Wohlstand und eine erheblich verbesserte Bildungspolitik stark begünstigt. So haben Menschenwürde und Gleichberechtigung heute einen anderen konkreten Bezugsrahmen als vor 50 oder 100 Jahren. Ich nenne in diesem Zusammenhang den veränderten § 1356 des Bürgerlichen Gesetzbuches oder das Ehescheidungsrecht; ich könnte auch den Anteil von Mädchen unter den Abiturientenzahlen oder die Zahl der Frauen in technischen Berufen heranziehen oder die Folgen, die sich durch den Gebrauch der Pille für das sexuelle Verhalten von Männern und Frauen ergeben haben. Obgleich es als Ausfüllung der zitierten Grundgesetzartikel unter dem Gesichtspunkt Geschlechterdiskriminierung keine ausdrücklichen gesetzlichen Vorschriften gibt, muß sich doch die Werbung innerhalb des gesellschaftlichen Bezugsrahmens, wie er durch andere Bezugsgrößen — beispielsweise den Frauenanteil unter den Beschäftigten, unter den Studenten, oder durch die Scheidungsquote — abgesteckt ist, bewegen. Sie kann — wenn sie sich selbst ernst nimmt — nicht ein Menschenbild weiterpflegen, das nach heutigem Verständnis in vielfältiger Weise die Menschenwürde verletzt. Und sie darf nicht Rollenbilder konservieren, von denen die Gesellschaft sich gelöst hat oder von denen sie sich durch eine Fortentwicklung überkommener Gesetzesnormen doch allmählich zu lösen beginnt.

Was ist zu tun?

Unveränderliche und allgemein gültige Kriterien dafür festzulegen, wann in der Werbung Geschlechterdiskriminierung waltet und wann nicht, dürfte ein schwieriges Unterfangen sein. Jede Form einer gesetzlichen Fixierung zur Auflösung des Konfliktes zwischen Werbeaussage und Verfassungsnorm kann sehr rasch an die Grenze des ebenfalls vom Grundgesetz garantierten Rechtes auf freie Meinungsäußerung geraten, und es ist auch nicht von der Hand zu weisen, daß sich auch Überschneidungsprobleme mit der vom Gesetz her erlaubten Pornographie ergeben. Außerdem haben Gesetze noch nie begünstigend auf die Kreativität gewirkt — ausgenommen vielleicht bei jenen Menschen, die unverzüglich nach Umgehungsmöglichkeiten suchen, d. h., man muß vielleicht befürchten, daß mit einer gesetzlichen Fixierung eine Abschnürung kreativer Ideen in der Werbung Hand in Hand geht, und daß sich bestimmte mißliebige Zustände trotzdem nicht ändern. Wir haben bei den einschränkenden Bestimmungen für die Kosmetikwerbung, bei der Lebensmittel- und Zigarettenwerbung nicht nur gute Erfahrungen gemacht. Deshalb sollte, ehe man zu Gesetzesnovellen schreitet, einer nichtgesetzlichen Regelung der Vorrang eingeräumt werden. Die Werbewirtschaft sollte selbst unter Beteiligung anderer relevanter Kräfte der Gesellschaft Verhaltensregeln entwickeln und diese auch selbst kontrollieren, um die Diskriminierung von Frauen in der Werbung zu verhindern. Eine aktive Mitgestaltung durch jene beim Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit neu geschaffene Stelle, die die Gleichstellung von Frauen in unserer Gesellschaft zum Ziel hat, sollte dabei angestrebt werden.

Eine Vereinbarung über Blickfanganzeigen erscheint als vorrangig. Es müßte Übereinkunft erzielt werden darüber, daß Werbung immer dann diskriminierend und deshalb abzulehnen ist, wenn sie mit Personen des einen Geschlechtes wirbt, sich aber vor allem an Personen des anderen Geschlechtes richtet, und in der Menschen wie Sachen oder Zustände behandelt, also „instrumentalisiert“ werden.

Als diskriminierend sollten ferner Darstellungen gelten, in denen die Gleichwertigkeit der Geschlechter in sozialer, ökonomischer und kultureller Hinsicht mißachtet und in der das traditionelle Rollengefüge zwischen Mann und Frau fortgeschrieben wird.

Schließlich sollten Darstellungen als diskriminierend angesehen werden, die das weibliche Geschlecht mit Eigenschaften belegen, die den Frauen durch die gesellschaftlichen Verhältnisse in den vergangenen Jahrhunderten zugewiesen wurden, die also mit Vorurteilen über die Geschlechter arbeiten; diese Art von Werbung wirkt nämlich mehr noch als die anderen beiden Kategorien den gesellschaftlichen Anstrengungen zur Gleichbehandlung der Geschlechter, wie sie beispielsweise der Gesetzgeber unternimmt, permanent entgegen.

Im Zusammenhang mit dieser anzustrebenden Verhaltensmaßregel der Werbewirtschaft sollte eine Beschwerdestelle geschaffen werden. Diese darf allerdings nicht so bestellt sein, wie der derzeitige Deutsche Werberat, der bei jeder Beschwerde über eine Werbemaßnahme, die zwar den gesetzlichen Bestimmungen entspricht, gleichwohl aber „anstößig“ ist, entgegnet, was man denn wolle, der Gesetzesrahmen sei doch nicht verletzt. Nein, diese Beschwerdestelle müßte das gesellschaftliche Spannungsverhältnis zwischen der zugrunde liegenden Verfassungsnorm und der tagtäglichen werblichen Praxis weit extensiver zugunsten der Verfassungsnorm auslegen. Außerdem müßten dieser Beschwerdestelle Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, um unliebsame Werbemaßnahmen umgehend abzustellen und vielleicht auch mit einer Buße zu belegen.

Derzeit gibt es für den von Werbung Betroffenen nur auf der Grundlage des Gesetzes zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs die Möglichkeit, seine Beschwerden durch den Verbraucherschutzverein in Berlin verfolgen zu lassen. Alle übrigen Maßnahmen gegen Werbung, durch die er seine Gesundheit oder Sicherheit gefährdet sieht oder die ihn etwa in seiner Menschenwürde verletzt, muß er selbst vor Gericht durchfechten. Die Rechtssituation ist in diesem Zusammenhang für das Verbraucherindividuum höchst unbefriedigend.

Die Schweden und die Norweger helfen sich mit ihrem „Ombudsman“. Auch wir müßten natürlich überlegen, ob sich langfristig eine Verbesserung erzielen läßt. Klagen ähnlich derjenigen gegen das Magazin „Stern“ oder Boykottaufrufe, deren Berechtigung dann allerdings auch juristisch überprüft werden müßte, könnten gewiß einiges dazu beitragen, die Defizite in der Rechtssprechung und in der rechtlichen Grundlage aufzudecken.

Dabei sei eines zum Schluß noch einmal klar herausgestellt: Es kann nicht darum gehen, die Benachteiligung von Frauen in der Gesellschaft, die unbestritten ist, allein dadurch überwinden zu wollen, daß man die Geschlechterdiskriminierung in der Werbung abschafft. Die Werbung ist hinsichtlich der Benachteiligung von Frauen in der Gesellschaft nur einer unter vielen Punkten. Ohne Frage aber ist sie ein Kernpunkt — wegen ihrer weiten Verbreitung, ihrer eindringlichen Wirkung (besonders in den elektronischen Medien) und ihrer besonders restaurativen Tendenz. Wenn also der Gesetzgeber an vielen anderen Punkten, wenn die Bildungsinhalte der Schulen und wenn die Arbeitsverwaltung oder die Arbeitgeberverbände in die Pflicht genommen werden, um die Benachteiligung von Frauen in unserer Gesellschaft abzubauen, dann darf die Werbung nicht ausgespart bleiben. Sollte die Werbewirtschaft sich zu freiwilligen Vereinbarungen in absehbarer Zeit nicht bereit-

finden, so darf sie sich nicht wundern, wenn ein weiteres Mal der Gesetzgeber tätig wird, um einen Anspruch der Verfassung einzulösen und dafür zu sorgen, daß die Artikel 1, 5 Absatz 2 und Artikel 3 unseres Grundgesetzes auch von der Werbewirtschaft zum Maßstab ihres Handelns genommen werden müssen. Die Diskriminierung von Frauen in der Gesellschaft ist kein Naturgesetz, Menschenwürde und Gleichbehandlung von Frauen rangieren vor den konsumfördernden Einfällen der Herren Werber.

Benutzte Literatur:

- 1) die Zeitschriften „Stern“, „Brigitte“, „Spiegel“, „Test“.
- 2) Die Fachzeitschriften „Werben und Verkaufen“, „Werbeforum“ und „ZAW-Service“.
- 3) Thomas Utterström, Sex-Discrimination in Advertising, Zeitschrift für Verbraucherpolitik I, 1977/4.
- 4) Anke Martini, Was heißt „Geschlechterdiskriminierung“? zu Utterströms Beitrag.

Gleichberechtigung am Arbeitsplatz

Einleitung

Unter dem Stichwort „Antidiskriminierungsgesetz“ ist die Frage nach dem besten Mittel zur Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz in jüngster Zeit wiederholt gestellt worden.

Es heißt im Grundgesetz: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“ Im Arbeitsleben sind die Frauen jedoch nach wie vor erheblich benachteiligt: Sie sind überwiegend in die unteren Lohngruppen eingestuft; je anspruchsvoller die Positionen, desto geringer der Anteil der Frauen; die Gefahr der Arbeitslosigkeit ist für sie größer als für Männer; überdies verzichten Frauen häufig darauf, ihre Rechte dem Arbeitgeber gegenüber wahrzunehmen; sie befürchten, daß ein Kampf um ihr Recht aussichtslos ist, daß sie ihre Lage nur noch weiter verschlechtern können; vor allem fürchten sie den Verlust des Arbeitsplatzes¹⁾.

Bei der Gleichberechtigung der Frauen am Arbeitsplatz geht es also um zwei Bereiche: den rechtlichen und den tatsächlichen.

Im rechtlichen Bereich handelt es sich um die Frage, ob ein Gleichberechtigungsgesetz überhaupt nötig ist, weil eventuell bereits nach bestehender Rechtslage die Frauen mit den Männern gleichgestellt sind.

Im tatsächlichen Bereich geht es — über die grundsätzliche Rechtslage hinaus — darum, ob die Durchsetzung der auch den Frauen zustehenden Rechte besondere Zwangsmittel erfordert.

Beide Bereiche sind Gegenstand einer Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften. Sie verpflichtet die Mitgliedsstaaten, in dieser Angelegenheit gesetzgeberisch tätig zu werden. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat daraufhin den Entwurf eines Gesetzes vorgelegt; darin wird vom Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz ausge-

gangen, um die Gleichbehandlung auch in der Praxis durchzusetzen.

In der Auseinandersetzung über die Durchsetzung der Gleichberechtigung am Arbeitsplatz orientiert man sich häufig an Maßnahmen, die in ähnlich gelagerten Fällen in anderen Ländern, vor allem in den USA, ergriffen werden. Deshalb soll auch die Situation in den USA kurz angeschnitten werden.

Es wird gelegentlich behauptet, ein Antidiskriminierungsgesetz, das die rechtliche

INHALT

Einleitung

I. Von Weimar nach Bonn

II. Der Gleichberechtigungssatz

Stellung im Rechtssystem

Ansichten der 50er Jahre

Wirkungsbereich

Konkurrenz von Freiheit und Gleichheit

III. Der Gleichbehandlungsgrundsatz

Rechtsgrundlagen

Inhalt und Auswirkungen

IV. Gleichberechtigung am Arbeitsplatz

morgen

Ausgangspunkt: EG

Benachteiligungsverbot

Umgekehrte Beweislast

Schadensersatzanspruch

Gleicher Lohn für gleiche Arbeit

Ergebnis

Gleichstellung von Mann und Frau im Arbeitsleben behandelt, sei in der Bundesrepublik überflüssig, weil es an der geltenden Rechtslage zugunsten der Frau nichts ändern könne. Der Artikel 3 des Grundgesetzes stelle die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau bereits her. Wenn ein an sich wünschenswertes zahlenmäßiges Verhältnis zwischen Frauen und Männern in den einzelnen Arbeitsbereichen nicht vorhanden sei, so handele es sich hier nicht um ein rechtliches, sondern um ein politisches Problem. Gesell-

¹⁾ Vgl. Annemarie Renger, *Gleiche Chancen für Frauen?*, Heidelberg 1977.

schaftliche Kräfte seien aufgefordert, sich verstärkt für die Frauen einzusetzen. Rechtliche Diskriminierungen seien gar nicht mehr vorhanden, so daß ein weiteres Gesetz auch

nicht in der Lage sein könne, diese aufzuheben.

Ob das tatsächlich der Fall ist, soll hier untersucht werden.

I. Von Weimar nach Bonn

Bereits in der Verfassung der Weimarer Republik war in deren Grundrechtsteil ein Gleichheitssatz aufgenommen. Er bezog sich auf die Gleichheit aller Deutschen vor dem Gesetz.

Bis zum Ende der Weimarer Republik bestand aber Streit darüber, ob der Gleichheitssatz nur im Hinblick auf die Verwaltung und die Rechtsprechung gelte oder ob sich auch der Gesetzgeber daran zu halten habe. Es ging um die Frage, ob es den Gerichten gestattet sei, die vom Reichstag erlassenen Gesetze daraufhin zu überprüfen, ob ihr Inhalt gegen die Verfassung verstoße. Denn das Parlament sei Repräsentant des souveränen Volkswillens und ihm komme daher eine größere Bedeutung zu als im konkreten Falle der Rechtsprechung²⁾. Hinzu kommt, daß die Verfassungssätze von Weimar von durchaus unterschiedlicher rechtlicher Qualität waren. So unterschied man zwischen Grundrechtssätzen, die bloße Programme oder unerzwingbare Zielsetzungen für den Gesetzgeber aufstellten, und anderen Grundrechtssätzen, die unmittelbar anwendbares Recht waren.

Den Streit um die Auslegung der Grundrechtssätze und der damit verbundenen Unsicherheit gibt es in dieser Form in der Bundesrepublik nicht mehr.

Denn nach Art. 1 Abs. 3 GG werden alle nachfolgenden Grundrechte, also auch der Gleichheitssatz, der Gleichberechtigungssatz und das Benachteiligungsverbot des Art. 3 GG, zu unmittelbar geltenden Rechtsnormen erklärt³⁾. Sie sind also nicht ausschließlich Programmsätze, politische Begriffe oder Leerformeln, sondern echte Rechtsnormen, die für die Lösung konkreter Streitigkeiten verwend-

bar sind⁴⁾. Dies aber ist zumindest ein Anhaltspunkt dafür, daß ein neues Gleichstellungsgesetz tatsächlich nur wiederholenden Charakter haben könnte und damit dann wohl überflüssig wäre.

Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) besagt, daß alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind.

Spezialfälle des Gleichheitssatzes sind in den Absätzen 2 und 3 geregelt. Besondere Bedeutung kommt ihrer Anwendung auf das rechtliche Verhältnis von Mann und Frau zu.

Nach Art. 3 Abs. 2 GG sind Männer und Frauen gleichberechtigt (Gleichberechtigungssatz). Nach Art. 3 Abs. 3 GG darf niemand wegen seines Geschlechts ... benachteiligt oder bevorzugt werden (Benachteiligungsverbot).

Offen bleibt die Frage, welche Überlegungen den Grundgesetzgeber veranlaßt haben könnten, die in Absatz 2 und 3 enthaltenen Spezialvorschriften zum allgemeinen Gleichheitssatz überhaupt in das Grundgesetz aufzunehmen. Wenn der Gleichberechtigungssatz und das Benachteiligungsverbot ohnehin im allgemeinen Gleichheitssatz enthalten sind, dann — überträgt man einmal die Gedanken zur Notwendigkeit eines neuen Gleichstellungsgesetzes — wären eigentlich auch sie überflüssig.

Nun wäre es sicherlich verfehlt, wenn man gerade im Zusammenhang mit der Verfassung allein formaljuristisch argumentieren würde. Die Verfassung ist eine politische Grundentscheidung. Politische Zielsetzungen waren die entscheidenden Gesichtspunkte der Väter des Grundgesetzes. Sie wollten kein kurzlebiges Gesetz zur Regelung akuter Probleme schaffen, sondern die Basis für eine langfristige politische Entwicklung auf der Grundlage demokratischer Prinzipien schaffen; dazu gehört auch die rechtliche Gleichstellung von Mann und Frau.

²⁾ Vgl. Schmidt-Bleibtreu-Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1977, Art. 3, Ziff. 7.

³⁾ Vgl. v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Berlin 1966, Bd. I, Art. 3 Rdnr. 3; Ingo v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, München 1975, Art. 3, Rdnr. 72.

⁴⁾ BVerfGE 3/225.

⁵⁾ BVerfGE 3/243.

Mit dem Gleichberechtigungssatz für das Verhältnis von Männern und Frauen sollte nicht nur in der Arbeitswelt, sondern auch in der Familie und im gesellschaftlichen Leben ein Schlußpunkt unter eine geschichtliche Entwicklung gesetzt werden, die von jahrhundertelangen Diskriminierungen der Frau, aber auch von ihrem Kampf um rechtliche und tatsächliche Gleichstellung mit dem Mann zeugt⁶⁾. Vor der Verabschiedung des Grundgesetzes gab es zahlreiche Rechtsvorschriften, die die Männer anders behandelten als die Frauen. In der Regel waren es Vorschriften, die der Frau eine eindeutig schlechtere Rechtsposition gaben als dem Mann.

Die Aufnahme des Gleichberechtigungssatzes in das Grundgesetz hätte an sich am Tage seines Inkrafttretens alle die Frau diskriminierenden Rechtsvorschriften ungültig werden lassen müssen, weil sie gegen die Verfassung verstießen. Bei der nahezu unüberschaubaren Zahl derartiger Vorschriften hätte das jedoch zu einer heillosen Verwirrung und damit zu einer ganz erheblichen Rechtsunsicherheit geführt⁷⁾. Um dies zu vermeiden, gewährte der Grundgesetzgeber dem Bundestag eine Übergangszeit bis zum 31. März 1953; in dieser Zeit sollte dem Gleichberechtigungssatz entgegenstehendes Recht in verfassungsmäßiger Form abgeändert werden.

Offensichtlich war diese Frist — rd. vier Jahre — zu kurz angesetzt. Auf dem wichtigen Gebiet des Ehe- und Familienrechts kam der Gesetzgeber seinem Auftrag erst mit dem Gleichberechtigungsgesetz vom 18. Juni 1957 — wenn auch nur in durchaus unvollständiger Form⁸⁾ — nach⁹⁾. Hieran zeigt sich, daß die Materie schwierig ist. Die Schwierigkeit ist aber wohl weniger im juristischen als im soziologischen und im psychologischen Bereich zu sehen.

Jahrhundertlang war der Großteil der Bevölkerung davon überzeugt, daß Rechtsvorschriften, die die Frau benachteiligten, in eine harmonisch gefügte Ordnung hineinpaßten und dem Wesen der Frauen entsprächen.

Solche Einstellungen konnten nicht mit einem Schlage durch ein Gesetz beseitigt werden. Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß von den Parlamentariern der jungen Bundesrepublik die Frau diskriminierende Vorschriften als solche gar nicht erkannt oder aus Gründen der Praktikabilität einfach für notwendig befunden wurden.

Kurz, es zeigt sich, daß das Grundgesetz von Anfang an auch eine besondere erzieherische Funktion hatte, mit dessen Hilfe die Vorstellungen von der Gleichberechtigung von Mann und Frau in eine zeitgemäße Form gelenkt werden sollten. Nicht zuletzt hieraus ist zu erklären, daß der Grundgesetzgeber meinte, den allgemeinen Gleichheitssatz durch den Gleichberechtigungssatz und das Benachteiligungsverbot erläutern zu müssen.

Mit der Hervorhebung dieser beiden Ausformungen ist die zugrunde liegende Materie natürlich nicht in ihren Einzelheiten geregelt; eine Vielzahl von Fragen ist offengeblieben, die entweder im Laufe der Zeit beantwortet wurden oder auch heute noch auf eine Regelung durch den Gesetzgeber warten. So kann dieser u. a. dazu beitragen, das Problem der Gleichberechtigung von Mann und Frau einer breiten Öffentlichkeit durch präzise Rechtsvorschriften bewußtzumachen und damit zur Rechtssicherheit beizutragen. Darüber hinaus kann er an der Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung der Frau mitwirken.

Dies scheint auch deshalb von besonderer Bedeutung zu sein, weil sich gerade das Prinzip der Gleichheit in der Entwicklung befindet und dabei in seiner Bedeutung zugenommen hat. Bezog es sich ursprünglich allein auf die Gleichheit vor dem Gesetz, so gilt es heute auch für die politische Mitbestimmung, wie sie sich im Wahlrecht zu den politischen Körperschaften darstellt oder als sozialstaatliche Gleichheit im Sinne einer Gerechtigkeit für alle.

Natürlich muß dieser Sachverhalt von den politischen Entscheidungsgremien erst einmal erkannt werden. Ist dies aber der Fall, dann muß — und dies ist der entscheidende Punkt — der politische Wille nicht nur dieser Gremien, sondern auch der gesellschaftlichen Kräfte wie etwa der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände darauf gerichtet sein, Gleichberechtigung zu verwirklichen. Man kann indessen nicht ohne weiteres davon ausgehen, daß ein in dieser Richtung

⁶⁾ Vgl. v. Mangoldt-Klein, a. a. O., Art. 3, Rdnr. 5.

⁷⁾ Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Hamburg 1978, Art. 3, 2 a, b.

⁸⁾ Der Stichtscheid des Vaters wurde vom Gesetzgeber bis zu der entgegenstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts noch für verfassungskonform gehalten.

⁹⁾ BGBl. 1957 I, S. 609.

zielender Wille tatsächlich allenthalben vorhanden ist. Anzunehmen ist vielmehr, daß gerade in Zeiten einer nachlassenden Wirtschaftskonjunktur die stärkere Teilnahme der Frauen am Arbeitsleben den verschärften Wettbewerb mit den dominierenden Männern bedeutet. Im Kampf um einen Arbeitsplatz aber ist von einem Mann kaum soviel Ein-

sicht zu erwarten, daß er einer Frau den Vortritt läßt. Aber auch bei den Interessenvertretungen der Arbeitnehmer ist von dem Willen Gleichberechtigung zu praktizieren, nur wenig festzustellen; denn über die „Konzeptions“-frau hinaus sind auch in den Vorstandsetagen der Gewerkschaften i. d. R. nur Männer anzutreffen.

II. Gleichberechtigungssatz

Stellung im Rechtssystem

Wenn der Gleichberechtigungssatz ausreicht und damit jedes Gesetz, das dazu beitragen soll, die Gleichberechtigung der Geschlechter im Arbeitsleben zu verwirklichen, überflüssig macht, muß der Gehalt des Art. 3 Abs. 2 GG und seine Auswirkungen für jedermann deutlich werden. Art. 3 Abs. 2 GG ist zunächst einmal ein Spezialfall, eine konkrete Ausformung des allgemeinen Gleichheitssatzes in Art. 3 Abs. 1 GG. Der Gleichheitssatz ist ein umfassendes Gebot, Gleiches gleich, Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln und die Gesetze ohne Ansehen der Person anzuwenden¹⁰⁾. Er ist verletzt, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender, sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Ungleichbehandlung nicht finden läßt, wenn also die Bestimmung als willkürlich bezeichnet werden muß.

Der Gleichberechtigungssatz nach Art. 3 Abs. 2 GG sagt, daß Differenzierungen auf Grund des Geschlechts nicht zulässig sind¹¹⁾. Der dem Gesetzgeber verbleibende Spielraum ist wesentlich enger als der des in Art. 3 Abs. 1 geregelten allgemeinen Willkürverbots¹²⁾. Ihm ist grundsätzlich untersagt, unterschiedliche Regelungen für Männer und Frauen unter Berufung auf das verschiedene Geschlecht einzuführen. Es wird hier trotz der vorhandenen Ausnahmen von einem „absoluten Differenzierungsverbot“¹³⁾ gesprochen. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sie sich mittelbar oder unmittelbar aus der biologischen Verschiedenheit von Mann und Frau ergeben. So spielt der Gleichberechtigungssatz

im Mutterschutzrecht keine Rolle¹⁴⁾. Andererseits wird der Gleichberechtigungssatz auch durch andere Grundrechte eingeschränkt, wie etwa durch Art. 12 Abs. 1 GG (Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer) oder Art. 12 Abs. 4 GG (Ausschluß der Frauen von Dienstleistungen mit der Waffe). Auch wenn hier nicht die Einführung der Wehrpflicht für Frauen befürwortet werden soll, so ist doch festzuhalten, daß diese Einschränkungen des Gleichberechtigungssatzes auf Herkommen und Sitte beruhen und damit Relikte einer traditionellen Vorstellung von den „frauengemäßen“ Aufgaben des weiblichen Geschlechts sind. Zwar handelt es sich hier nicht um eine Benachteiligung der Frauen, sondern eher um eine Bevorzugung, aber schließlich sollen durch den Gleichberechtigungssatz nicht nur die Frauen, sondern auch die Männer geschützt werden.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, sind die Frauen „auf den (rechtlichen) Status der Männer“ angehoben worden¹⁵⁾. Ob dies jedoch eine vom Verfassungsgeber nicht beabsichtigte „Umschichtung der Gesellschaftsordnung“ auf die Dauer ausschließt, bleibt offen. Schließlich ist es absurd zu meinen, man könne einerseits rd. 50 Prozent der Bevölkerung, die rechtlich benachteiligt sind, die gleichen Rechte zuerkennen wie der anderen Hälfte der Bevölkerung und sich auch um die Durchsetzung dieser Rechte bemühen, andererseits aber davon ausgehen, daß das soziale Verhältnis in einem Zustand der Gleichberechtigung das gleiche sei wie in einem Zustand der Über- und Unterordnung.

Ansichten der fünfziger Jahre

Heute erscheint uns das Differenzierungsverbot zwischen Mann und Frau als etwas Selbstverständliches. Aber noch bis zur Mitte

¹⁰⁾ BVerfGE 1/107.

¹¹⁾ BVerfGE 2/225 (240); 15/337 (343).

¹²⁾ Vgl. H. Wiedemann/H. J. Willemsen, Anm. zum Ur. des BAG v. 20. 4. 1977, AP Art. 3 GG Nr. 111.

¹³⁾ Ingo v. Münch, a. a. O., Art. 3, Rdnr. 72.

¹⁴⁾ BVerfGE 3/225 (242), BAGE 1/51 (54).

¹⁵⁾ BAG JZ 1954, S. 568 ff.

der fünfziger Jahre vertraten herausragende Rechtslehrer Auffassungen, die heute anti-
quiert anmuten. So wurden generelle Lohn-
und Gehaltsabschlagsklauseln in Tarifverträgen zu Lasten weiblicher Arbeitnehmer für zulässig gehalten, weil sie auf Grund der „typischen andersartigen sozialen Stellung der Frau gegenüber dem Mann“ sowie auf Grund des „typisch geringeren wirtschaftlichen Wertes der Frauenarbeit“¹⁶⁾ vereinbart wurden. Niedrigere Frauenlöhne seien i. d. R. auch nicht sittenwidrig. Es komme vielmehr darauf an, ob ein Wirtschaftszweig die Anhebung der Frauenlöhne auf das Niveau der Männerlöhne wirtschaftlich tragen könne. Letzten Endes müsse man befürchten, daß die Erhöhung der Frauenlöhne zu Lasten der Männer erfolge¹⁷⁾. Überhaupt würde man den Frauen mit der Lohngleichheit einen „Bärendienst“ erweisen, weil im Eventualfall dann gerade die Frauen entlassen würden¹⁸⁾.

Wirkungsbereich

Obwohl der Gleichberechtigungssatz unmittelbar geltendes Recht ist, muß man doch fragen, für wen die Rechtsnorm des Art. 3 Abs. 2 GG bindend ist. An wen richtet sie sich?

Zunächst einmal wendet sie sich an den Staat und bindet dessen Gesetzgebungsorgane, die Rechtsprechung und die Verwaltung. Denn Grundrechte sind ihrer Natur nach in erster Linie Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat¹⁹⁾. Aber auch für die Tarifparteien — Arbeitgeber und Arbeitnehmer — ist Art. 3 Abs. 2 GG bindend und setzt ihnen Grenzen²⁰⁾. Die Tarifautonomie ist von vornherein als grundrechtlich beschränkte Befugnis gegeben. So konnte das Bundesarbeitsgericht auch Tarifvertragsbestimmungen mit der Begründung aufheben, sie verstießen gegen den Satz von der Gleichberechtigung der Geschlechter²¹⁾.

¹⁶⁾ Vgl. Friedrich Klein, Rechtsgutachten über verfassungsrechtliche Fragen des Urteils des BAG v. 2. 3. 1955, betreffend die Lohngleichheit von Mann und Frau, Düsseldorf 1955.

¹⁷⁾ Vgl. Alfred Hueck, Die Bedeutung des Art. 3 GG für die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Frauen, Köln 1951.

¹⁸⁾ Vgl. Jellinek, BB 1950, S. 426.

¹⁹⁾ Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz (Kommentar), München 1978, Art. 3 I, Anm. 518.

²⁰⁾ Seit BAG AP Art. 3 Nr. 87 (Urt. v. 15. 1. 1964); vgl. Wiedemann/Willemsen, a. a. O., a. A. Klein a. a. O.

²¹⁾ BAG AP Art. 3 Nr. 87, 111.

Dagegen ist die Lehre von der unmittelbaren Geltung der Grundrechte unter Privaten, also etwa zwischen dem einzelnen Arbeitgeber und dem einzelnen Arbeitnehmer, insbesondere bei der Begründung eines Arbeitsverhältnisses, durchaus umstritten. Die sog. Drittwirkung der Grundrechte wird vom Bundesarbeitsgericht — allerdings ohne abschließende Stellungnahme²²⁾ — für die Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer unter praktischen Gesichtspunkten, aber ohne einheitliche theoretische Fundierung, weitgehend vertreten²³⁾. Sie findet beim Bundesverfassungsgericht nur vorsichtige Anwendung²⁴⁾ und wird in der theoretischen Auseinandersetzung angegriffen, z. T. uneingeschränkt abgelehnt²⁵⁾. Die unmittelbare Drittwirkung des Art. 3 GG wird vor allem deshalb angezweifelt, weil damit die Privatautonomie, das allgemein gültige Prinzip der Vertragsfreiheit, zerstört werde. Daher müsse das Grundrecht der Freiheit das Grundrecht der Gleichheit einschränken. Die Bemühungen des Bundesarbeitsgerichts, durch unmittelbare Anwendung des Art. 3 GG Unbilligkeiten im Arbeitsleben auszugleichen, werden schlicht als „verkorkst“²⁶⁾ bezeichnet.

In der Tat hat das Bundesarbeitsgericht Schwierigkeiten, wenn es einerseits Art. 3 GG direkt anwendet, auf der anderen Seite aber auch die Privatautonomie als verbürgtes Grundrecht anerkennen muß.

Konkurrenz von Freiheit und Gleichheit

Es ist, folgt man dieser etwas zwiespältigen Haltung des Bundesarbeitsgerichts, offenkundig, daß beide Grundrechtsprinzipien — Gleichheit und Freiheit — miteinander in einem Konkurrenzverhältnis stehen. Wem soll Schutz gewährt werden: dem, der sich auf das Grundrecht der Freiheit, oder dem, der sich auf das Grundrecht der Gleichheit beruft? Diese Situation ruft ein Gefühl der Unsicherheit hervor — ein Gefühl der Rechtsunsicherheit!

Natürlich soll die Freiheit der Vertragsgestaltung soweit wie möglich erhalten bleiben.

²²⁾ BAG AP § 134 BGB Nr. 2 (Urt. v. 28. 2. 1972).

²³⁾ BAG AP § 1 KSchG Nr. 26; BAG NJW 1973, S. 77 f.

²⁴⁾ BVerfGE 7/207.

²⁵⁾ Vgl. Ingo v. Münch, a. a. O., Art. 3, Anm. 68; Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 3, Anm. 505.

²⁶⁾ Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 3, Anm. 508.

Andererseits kann dieses Prinzip dem wirtschaftlich Mächtigen dem wirtschaftlich Schwachen gegenüber eine derart beherrschende Stellung einräumen, daß aus praktischen und ethischen Notwendigkeiten heraus wenigstens mittelbar der Rechtsgedanke des Art. 3 GG auf das einzelne Arbeitsverhältnis wirken muß.

Dies ist eine Situation, die nicht erst seit heute für das Arbeitsrecht gesetzliche Regelungen erforderlich macht. Der Gesetzgeber aber hat es der Rechtsprechung, insbesondere

dem Bundesarbeitsgericht, überlassen, allgemeine Rechtsgrundlagen im einzelnen fortzuentwickeln. Mit anderen Worten: Die Rechtsprechung hat teilweise die Funktion des Gesetzgebers übernommen, nicht etwa, weil sie sich danach gedrängt hätte, sondern weil ihr der Gesetzgeber keine ausreichenden gesetzlichen Grundlagen an die Hand gegeben hat. So mußte das Bundesarbeitsgericht auf der Grundlage einzelner Fälle versuchen, *allgemein gültige Prinzipien zu entwickeln. Eines dieser Prinzipien ist der Gleichbehandlungsgrundsatz.

III. Gleichbehandlungsgrundsatz

Rechtsgrundlagen

Der Gleichbehandlungsgrundsatz gehört zu den bedeutendsten Prinzipien des Arbeitsrechts. Er wurde schon vom Reichsarbeitsgericht entwickelt, und zwar im Zusammenhang mit der Gewährung sozialer Leistungen²⁷⁾. Nach dem Kriege wurde er von den Arbeitsgerichten übernommen und insbesondere vom Bundesarbeitsgericht ausgebaut²⁸⁾. Heute ist der Gleichbehandlungsgrundsatz zwar allseitig anerkannt, es gibt jedoch keine allgemein anerkannte Rechtsgrundlage, auf die er sich stützen könnte.

Das Reichsarbeitsgericht hat ihn aus der „konkreten Ordnung des Betriebes“²⁹⁾ hergeleitet. Das Bundesarbeitsgericht meint u. a., der allgemeine Grundsatz von Treu und Glauben rechtfertigte ihn³⁰⁾. Es hat aber auch, in Übereinstimmung mit einem großen Teil der Rechtslehre, die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers als Basis des Gleichbehandlungsgrundsatzes angesehen³¹⁾. Andererseits soll er ein Ausfluß der Grundsatznorm des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG sein³²⁾ und hierdurch seine inhaltliche Prägung erhalten³³⁾. Auch Billigkeits-erwägungen³⁴⁾ oder sonstige allgemeine

Rechtsgedanken³⁵⁾ werden zur juristischen Fundierung herangezogen.

Die möglichen Rechtsgrundlagen des Gleichbehandlungsgrundsatzes sind also vielfältig und recht allgemein. Konkretisiert werden sie erst im Rechtsstreit, wenn sie das Gericht zur Urteilsfindung heranzieht. Entscheidend ist letztlich das Gerechtigkeitsgefühl der Richter. Ein tragender Grundsatz des Arbeitsrechts steht also auf rechtlich nicht ausreichend gesichertem Fundament.

Damit erheben sich aber auch Zweifel daran, ob es tatsächlich sinnvoll ist, daß das Arbeitsrecht in diesem Punkte vom Bundesarbeitsgericht, das in seinen Begründungen variiert, weiterentwickelt wird. Eher erscheint es angemessen, daß der Gesetzgeber in einem Arbeitsgesetzbuch, das bereits lange auf sich warten läßt, oder in einem speziellen Gesetz die Grundlagen des Gleichbehandlungsgrundsatzes konkretisiert.

Inhalt und Auswirkungen

Im einzelnen sagt der Gleichbehandlungsgrundsatz, daß Gleiches gleich und Ungleiches nach seiner Eigenart zu behandeln ist³⁶⁾. Er verbietet die willkürliche, d. h. sachfremde Schlechterstellung einzelner Arbeitnehmer, ohne aber Begünstigungen im Einzelfall völlig auszuschließen³⁷⁾.

²⁷⁾ Seit RAG ARS 33/172 ff. (Urt. v. 19. 1. 1938) und dann fortlaufend.

²⁸⁾ U. a. BAG AP Art. 3 Nr. 78 (Urt. v. 21. 12. 1961).

²⁹⁾ RAG ARS 33/172 (177).

³⁰⁾ BAG AP § 242 BGB Nr. 15, 36.

³¹⁾ BAG AP § 242 BGB Nr. 3; Staudinger-Nipperdey-Mohnen, a. a. O., § 617 Vorbem. 13.

³²⁾ Vgl. Gerd Federlin, Art. 3 GG und der Grundsatz der gleichmäßigen Behandlung im Arbeitsrecht, Frankfurt 1965, S. 4.

³³⁾ BAG AP § 242 BGB Nr. 39 (Urt. v. 11. 9. 1974).

³⁴⁾ BAG AP § 611 BGB Nr. 1, 2.

³⁵⁾ Vgl. Günter Schaub, Arbeitsrechtshandbuch München 1977, § 112 I 6.

³⁶⁾ BAG AP Art. 3 Nr. 78 (Urt. v. 21. 12. 1961).

³⁷⁾ BGH AP § 242 BGB Nr. 35; BAG AP § 242 BGB Nr. 5.

Voraussetzung für die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ist eine besondere Beziehung der betroffenen Arbeitnehmer zueinander. Dies ist bei Arbeitnehmern desselben Betriebes der Fall oder bei Arbeitnehmergruppen innerhalb eines Betriebes, die nach objektiven Kriterien zusammengefaßt werden können. Eine Pflicht des Arbeitgebers zur Gleichbehandlung besteht aber nicht, wenn die Arbeitnehmer verschiedenen Betrieben desselben Unternehmens angehören. Es fehlt dann an der erforderlichen Gruppenbildung.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz ist nur anwendbar, wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer in einem arbeitsvertraglichen Verhältnis miteinander verbunden sind. Bei der Begründung eines Arbeitsverhältnisses gilt er jedoch nicht. Der Arbeitgeber kann nicht gezwungen werden, einen bestimmten Arbeitnehmer einzustellen, weil er vergleichbare Arbeitnehmer bereits eingestellt hat. Bei mehreren Bewerbern kann der Arbeitgeber nach den Kriterien entscheiden, die für ihn wichtig sind. Das gleiche gilt im Prinzip auch für die Wiedereinstellung. Ein Saisonbetrieb etwa braucht rechtswirksam entlassene Arbeitnehmer nicht zu berücksichtigen, wenn sie sich erneut, zusammen mit bisher betriebsfremden Arbeitnehmern, bewerben. Der Gleichbehandlungsgrundsatz findet auch keine Anwendung auf die Arbeitsvergütung der Arbeitnehmer, die nicht Mitglied in der Gewerkschaft sind; diese können nach anderen Kriterien entlohnt werden als Gewerkschaftsmitglieder³⁸⁾.

Ob auch der Verzicht des einzelnen Arbeitnehmers oder der einzelnen Arbeitnehmerin auf gleiche Behandlung, insbesondere im Hinblick auf die Höhe des Lohns, wirksam vereinbart werden kann, ist umstritten.

Nach der vor allem vom Bundesarbeitsgericht vertretenen Ansicht ist der Grundsatz der Lohngleichheit i.d.R. unabdingbar. Ein einzelvertraglicher Verzicht darauf ist dann unwirksam.

Nach vorherrschender Ansicht aber kann ein Verzicht des einzelnen Arbeitnehmers auf gleiche Behandlung im Arbeitsvertrag rechtswirksam vereinbart werden. In diesem Falle kann der Arbeitgeber, vorausgesetzt, daß tarifvertragliche Bestimmungen nicht verletzt

werden, einen Arbeitnehmer für die gleiche Arbeit geringer entlohnen als andere, die bereits bei ihm beschäftigt sind: Der Grundsatz der Vertragsfreiheit hat den Vorrang vor dem Grundsatz der Gleichbehandlung³⁹⁾.

Ungültig ist der Verzicht auf gleichmäßige Behandlung nur dann, wenn er durch unzulässigen Druck herbeigeführt wurde. Der Gleichbehandlungsgrundsatz ist auch verletzt, wenn bei bereits bestehenden Arbeitsverhältnissen Frauen und Männer bei gleicher Arbeit nach sachfremden Kriterien in unterschiedliche Lohngruppen eingegliedert werden. Das gleiche gilt bei der Gewährung von Lohnzulagen⁴⁰⁾. Die Gleichbehandlung von Männern und Frauen darf allerdings nicht zur „Gleichmacherei“ führen. Sachliche Unterscheidungen nach physischen und psychischen Eigenheiten der Geschlechter sind möglich, woraus sich, wie das Bundesarbeitsgericht sagt, das Frauenarbeitsschutzrecht rechtfertigt⁴¹⁾.

Bereits diese längst nicht erschöpfende Darstellung des Themas zeigt, daß der Gleichbehandlungsgrundsatz nur in sehr genereller Form gesetzlich verankert ist. Sein Geltungsbereich ist umstritten. Die Rechtslage für die betroffenen Arbeitnehmer ist unsicher. Die Gerichte, vor allem das Bundesarbeitsgericht, sind anhand der anfallenden Rechtsstreitigkeiten bemüht, diesen Bereich zu konkretisieren. Dies geschieht naturgemäß unsystematisch, darüber hinaus ohne gefestigte Rechtsgrundlagen; häufig genug wird vom Ergebnis her argumentiert⁴²⁾.

Diese Rechtsgrundlagen zu schaffen, ist aber Aufgabe des Gesetzgebers. Zwar besteht auch auf anderen Gebieten der Wunsch, eine Form der Gleichberechtigung in der Praxis zu erreichen und zu kodifizieren, so daß in der Tat die Sorge nicht von der Hand zu weisen ist, daß ein neues, stark differenziertes und kaum noch zu überblickendes Rechtsgebiet mit neuen Lücken auf uns zukommt. Andererseits hilft es auch wenig, die Gleichberechtigung der Geschlechter für eine „Selbstverständlichkeit“⁴³⁾ zu halten und die unbefriedigende Rechtslage in Kauf zu nehmen.

³⁸⁾ Vgl. Bürger, Oehmann, Stübing, Handwörterbuch des Arbeitsrechts, Stuttgart 1977, „Gleichbehandlung“, S. 2; BAG AP § 242 BGB Nr. 30; BAG AP §§ 22, 23 BAT Nr. 2.

⁴⁰⁾ BAG AP § 242 BGB Nr. 39.

⁴¹⁾ BAG AP Art. 3 GG Nr. 1.

⁴²⁾ Vgl. Ingo v. Münch, a. a. O., Art. 3 Rdnr. 95.

⁴³⁾ Ebd., Rdnr. 66.

Die Durchsetzung der rechtlichen Gleichstellung von Mann und Frau im Arbeitsleben ist hier bisher nur am Rande erwähnt worden. Die Möglichkeiten des Gesetzgebers, gerade in diesem Punkte den Frauen Hilfestellung zu leisten, sind in der allgemeinen Diskussion noch nicht ausgeschöpft. Andererseits sind Regelungen, die in der Bundesrepublik kaum bekannt, geschweige denn praktiziert werden, in anderen Ländern, vor allem in den USA, bereits in die Tat umgesetzt worden.

So wurden dort neben einer Reihe von Gleichberechtigungsgesetzen staatliche Kontrollorgane geschaffen, die die Verwirklichung der Gesetze von Amts wegen zu überwachen haben. Sie können beispielsweise aus eigenem Recht Klage gegen einen Unternehmer erheben, der den Grundsatz der Lohngleichheit zu Lasten von Frauen oder Männern verletzt. Die benachteiligten Arbeitnehmer werden nur insoweit betroffen, als ihnen der zu Unrecht einbehaltene Lohn nachgezahlt wird. In dem Rechtsstreit selbst sind sie nicht Partei. Ein benachteiligter Arbeitnehmer in der Bundesrepublik muß hingegen in jedem Einzelfall selbst Klage vor dem Ar-

beitsgericht erheben. Darüber hinaus werden in den USA Unternehmen, bei denen ein Unproportionalität der Geschlechter festgestellt wird, zu *affirmative-action-Programmen* verpflichtet. Diese sollen, etwa auf dem Wege über eine Zusatzausbildung, bewirken, daß sich die Chancen der Frauen, eine bessere Arbeitsstelle zu erhalten, steigern. Insbesondere sollen jedoch Frauen vermehrt in der Lage sein, Führungspositionen zu übernehmen. Auch durch Regierungsprogramme werden den Frauen gezielt gefördert.

Ziel dieser Aktionen ist die Herstellung eines bestimmten zahlenmäßigen Verhältnisses zwischen den Geschlechtern auf allen Ebenen des Arbeitslebens. Zwar wird in der Regel kein Quotensystem propagiert, allgemeine Zielvorstellungen orientieren sich aber sehr wohl daran ⁴⁴⁾.

Es wird nun zu prüfen sein, inwieweit das für die Bundesrepublik geplante Gesetz zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz in der Lage sein wird, die rechtliche und tatsächliche Situation der Frauen im Arbeitsleben zu verbessern.

IV. Gleichberechtigung am Arbeitsplatz morgen

Ausgangspunkt: EG

Mit dem jetzt als Referentenentwurf vorliegenden Gesetz über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz in der Bundesrepublik Deutschland wird beabsichtigt, das deutsche Arbeitsrecht an eine Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft anzupassen ⁴⁵⁾.

Richtlinien sind Gesetze der EG, die für die Mitgliedsstaaten unmittelbar bindend sind. Sie bestimmen das Ergebnis einer gewünschten Regelung, überlassen aber die Maßnahmen zur Anpassung des innerstaatlichen Rechts den nationalen Gesetzgebern.

Die Richtlinie „zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen“ vom 9. Februar 1976 setzte als Frist für die Anpassung des innerstaatlichen Rechts den 14. August 1978 ⁴⁶⁾. Der diese Forderung recht spät berücksichtigende Referentenentwurf konkretisiert und erweitert den vor allem vom Bundesarbeitsgericht entwickelten Gleichbehandlungsgrundsatz im Arbeitsrecht in mehreren Punkten und stellt ihn — wenn auch nicht unter jedem denkbaren Aspekt — auf eine im wesentlichen eindeutige Rechtsgrundlage.

Benachteiligungsverbot

Zunächst einmal wird dem Arbeitgeber verboten, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin wegen des Geschlechts zu benachteiligen. Das Benachteiligungsverbot be-

⁴⁴⁾ Andererseits besteht in den USA im Vergleich zur Bundesrepublik ein verfassungsrechtliches Defizit. Eine dem Art. 3 GG entsprechende Norm gibt es in der Verfassung der USA noch nicht.

⁴⁵⁾ Darüber hinaus behandelt der Gesetzentwurf das Problem der Erhaltung von Ansprüchen bei Betriebsübergang. Auch hierbei handelt es sich um die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften an eine Richtlinie der EG (Amtsblatt der EG Nr. L 61 v. 5. 3. 1977, S. 26). Die Anpassungsfrist lief hier am 5. März 1979 aus.

⁴⁶⁾ Vgl. Fußnote 1.

zieht sich auf das gesamte Arbeitsverhältnis. Um sicherzustellen, daß jede Form der Diskriminierung wegen des Geschlechts von dem Gesetz umfaßt wird, verbietet es generell diskriminierende „Vereinbarungen oder Maßnahmen“. Hieraus wird deutlich, daß nicht nur die unmittelbare oder offene Benachteiligung unzulässig ist, sondern auch die mittelbare oder versteckte. Das Weisungsrecht des Arbeitgebers findet dort seine Grenzen, wo es diskriminierend wirkt. Kündigungen sind rechtswidrig, wenn sie nach geschlechtsspezifischen Kriterien erfolgen.

Hinzu kommt ein allgemeines Maßregelungsverbot. Hiernach darf ein Arbeitgeber einen Arbeitnehmer bei einer Vereinbarung oder einer Maßnahme nicht benachteiligen, weil der Arbeitnehmer in zulässiger Weise seine Rechte ausübt. Beispielsweise darf der Arbeitgeber einem Arbeitnehmer nicht die Werkwohnungen kündigen, weil dieser an einem legalen Streik teilgenommen hat. Das Maßregelungsverbot ist ein besonderer Fall des Benachteiligungsverbot. Es wurde aber wegen seiner erheblichen praktischen Bedeutung gesondert in den Referentenentwurf aufgenommen. Gerade Frauen sind Maßregelungen besonders ausgesetzt; i.d.R. sind sie auch viel seltener als Männer bereit, sich dagegen zu wehren.

Das Maßregelungsverbot ergibt sich bereits jetzt aus dem Kündigungsschutzgesetz, das aber nicht für Kleinbetriebe gilt, sowie für „Beschwerden“ aus § 84 Abs. 3 des Betriebsverfassungsgesetzes. Diese Rechtslage soll durch das neue Gesetz verdeutlicht und zugleich auf alle Arbeitnehmer ausgedehnt werden, die von der bisherigen Regelung noch nicht erfaßt wurden.

Besonders ist hervorzuheben, daß das Benachteiligungsverbot in Zukunft bereits bei der Begründung eines Arbeitsverhältnisses gelten soll. Es wird dem Arbeitgeber verboten, Frauen (oder Männer) deshalb nicht einzustellen, weil sie Frauen (oder Männer) sind. Eine Benachteiligung wegen des Geschlechts liegt nach dem Entwurf nicht vor, wenn andere, *sachliche Gründe* eine Ungleichbehandlung rechtfertigen. Zwar ergibt sich dies aus dem Verbot der Benachteiligung wegen des Geschlechts ohnehin. Dennoch haben die Verfasser des Entwurfs gemeint, einen entsprechenden Satz in das Gesetz aufnehmen zu müssen.

Im Grunde zeigt dies nur die erhebliche Unsicherheit, mit dem das Thema Gleichbehand-

lung noch behaftet ist. Ein eigentlich überflüssiger Satz soll Gesetz werden, weil er zur Erläuterung der Materie, zur Abgrenzung der Fallgruppen, notwendig erscheint.

Umgekehrte Beweislast

Bemerkenswert ist die Verteilung der Beweislast in dem Entwurf. Im Regelfall muß in einem Rechtsstreit derjenige, der Tatsachen behauptet, diese auch beweisen. Fühlte sich im konkreten Falle eine Arbeitnehmerin auf Grund ihres Geschlechts benachteiligt, mußte sie auch beweisen, daß der Arbeitgeber entsprechend vorgegangen ist. Beweisschwierigkeiten wären sicher nicht selten, wenn nicht überhaupt die Regel. Hier schafft der Gesetzesentwurf Abhilfe. Er kehrt die Beweislast um. Weist die Arbeitnehmerin in einem Rechtsstreit eine Ungleichbehandlung nach und macht sie geltend, daß diese allein wegen des Geschlechts erfolgt ist, muß der Arbeitgeber die sachlichen Gründe darlegen, die ihn zu der angegriffenen Entscheidung veranlaßt haben. Diese — umgekehrte — Beweislastregelung gilt für alle arbeitsrechtlichen Streitfälle, in denen es um eine Benachteiligung wegen des Geschlechts geht.

Schadensersatzanspruch

Ein Verbot ist letzten Endes nur wirksam, wenn seine Übertretung geahndet wird.

Wenn eine Benachteiligung wegen des Geschlechts während eines bereits bestehenden Arbeitsverhältnisses erfolgt, dann ist der Arbeitgeber verpflichtet, den gegebenenfalls zurückbehaltenen Lohnanteil nachzuzahlen.

Liegt aber ein Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot bei der Vergabe einer Arbeitsstelle vor, dann hat das zunächst einmal nicht zur Folge, daß die benachteiligte Arbeitnehmerin einen Anspruch auf Abschluß eines Arbeitsvertrages hätte. Der Arbeitgeber kann nicht gezwungen werden, sie einzustellen. Andererseits wird der Arbeitsvertrag des Arbeitnehmers, der eingestellt worden ist, nicht deshalb unwirksam, weil dieser als Folge der Diskriminierung der Arbeitnehmerin zustande gekommen ist.

Der Gesetzesentwurf sieht bei einem Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot bei der Arbeitsplatzvergabe die Leistung eines Schadensersatzes vor. Dieser steht der Arbeitnehmerin (oder dem Arbeitnehmer) dann zu, wenn sie (er) sich um eine Arbeitsstelle be-

worben hat und ein Arbeitsvertrag allein wegen der Geschlechtszugehörigkeit des Bewerbers nicht geschlossen wurde.

In der Regel gibt es jedoch eine ganze Reihe von Gründen, die für oder gegen die Einstellung eines Arbeitnehmers sprechen können. Wenn ein Arbeitgeber aber eine Bewerberin allein wegen ihres Geschlechts nicht eingestellt hat, wird es ihm dennoch nicht schwerfallen, andere, „sachliche“ Gründe vorzuschieben, die zum Abschluß eines Arbeitsvertrages mit einem männlichen Bewerber geführt haben. Diese Gründe können durchaus plausibel klingen; die Bewertung von Kriterien wie „persönliche Ausstrahlung, Auftreten, Flexibilität“, um nur einige zu nennen, ist objektiv nicht nachprüfbar. Allerdings muß der Arbeitgeber es künftig unterlassen, öffentlich zu erklären, das Geschlecht des Bewerbers habe seine Entscheidung beeinflußt.

Gelingt es dem Arbeitgeber nicht, deutlich zu machen, daß geschlechtsspezifische Vorstellungen bei seiner Entscheidung keine Rolle gespielt haben, kann man von einer bewiesenen Ungleichbehandlung wegen des Geschlechts ausgehen. Die benachteiligte Arbeitnehmerin besitzt dann einen Schadenersatzanspruch unter der Voraussetzung, daß sie einen Schaden nachweisen kann. Dieser muß dadurch entstanden sein, daß sie darauf vertraut hat, ihre Bewerbung werde nicht an geschlechtlicher Diskriminierung scheitern.

Es geht dabei nur um den Ersatz des sog. Vertrauensschadens (insbesondere verauslagte Unkosten, wie etwa Reisekosten zur Vorstellung), nicht aber um den weitergehenden Anspruch, der sich auf den möglicherweise entgangenen Gewinn oder direkt auf den Abschluß eines Arbeitsvertrages erstreckt. Ein Schadenersatzanspruch besteht nur dann, wenn es ohne diskriminierende Handlung tatsächlich zu einer Einstellung gekommen wäre. Bei mehreren Bewerbern kann deshalb höchstens eine einzige abgewiesene Arbeitnehmerin einen Schadenersatzanspruch haben.

Gleicher Lohn für gleiche Arbeit

Ein weiterer Punkt des Referentenentwurfs erfaßt die Festschreibung des bereits vom Bundesarbeitsgericht entwickelten Grundsatzes von der Gleichheit des Lohns für Männer und Frauen für gleiche oder gleichwertige Arbeit. Ausdrücklich wird hinzugefügt, daß

⁴⁷⁾ Veröffentlicht im Amtsblatt der EG Nr. L 39 v. 14. Februar 1976, S. 40.

die wegen des Geschlechts des Arbeitnehmers eingeführten Schutzvorschriften (es handelt sich hier vor allem um die Mutterschutzvorschriften), eine geringere Vergütung nicht rechtfertigen.

Die Bestimmungen über die Gleichbehandlung sind zwingend. Arbeitgeber und Arbeitnehmer können sie in einem Arbeitsvertrag also nicht außer Kraft setzen. Zulässig ist es aber, vom Gesetz dann abzuweichen, wenn dies für den Arbeitnehmer Vorteile hat. Bei einem Verstoß gegen das Gesetz kann sich der Arbeitgeber weder auf die Vertragsfreiheit berufen noch darauf, daß der Arbeitnehmer der Benachteiligung nicht widersprochen hat. Eine Benachteiligung wegen des Geschlechts ist in keinem Fall zulässig. Andere Kriterien können aber auch in Zukunft durchaus für eine unterschiedliche Behandlung, insbesondere im Hinblick auf die Vergütung, herangezogen werden.

Ergebnis

Der Referentenentwurf ist ein deutlicher Schritt auf dem Wege zur Gleichbehandlung von Mann und Frau am Arbeitsplatz.

Der von der Rechtsprechung kasuistisch entwickelte Gleichbehandlungsgrundsatz im Arbeitsrecht wird auf eine im wesentlichen eindeutige Rechtsgrundlage gestellt. Das Maßregelungsverbot ist eine begrüßenswerte Konkretisierung. Auch der Satz von der Lohngleichheit von Mann und Frau für gleiche oder gleichwertige Arbeit ist in der Rechtsprechung bereits anerkannt. Die gesetzliche Festschreibung dient aber der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit. Neu ist die Beweislastregelung zugunsten des Arbeitnehmers.

Sämtliche Vorschriften dürfen zu Lasten der Arbeitnehmer durch Vertrag nicht abgeändert werden und stellen infolgedessen eine Einschränkung der Vertragsfreiheit dar. Die Ausdehnung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf die Begründung des Arbeitsverhältnisses bedeutet eine notwendige Ergänzung der Rechtsprechung. Fragwürdig wird sie aber, wenn man feststellen muß, daß ein Verstoß dagegen nur in seltenen Fällen Folgen für den Arbeitgeber haben wird. Wenn dies aber einmal doch der Fall sein sollte, werden sie kaum schwerwiegend sein.

Das Gesetz wird die Gleichbehandlung von Mann und Frau am Arbeitsplatz fördern, ganz sicher aber nicht „perfektionieren“ können.

Diesem Schritt in die Richtung der Gleichbehandlung müßten weitere folgen. Denken könnte man dabei etwa an erweiterte Schadensersatzregelungen oder auch an affirmative-action-Programme entsprechend den in den USA praktizierten. Modellversuche, wie sie heute bereits in einigen Fällen durchgeführt werden, könnten für eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Vorschriften hilfreich sein.

Darüber hinaus wäre zu überlegen, ob die Einrichtung einer Kontrollorganisation sinnvoll ist, die die Gleichbehandlung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz von sich aus überprüft. Sie könnte vor allem benachteiligten Arbeitnehmerinnen helfen, die sich scheuen, ihre Rechte selbst geltend zu machen, weil sie fürchten, daß ihnen dadurch zusätzliche Nachteile entstehen.

Denkbar wäre die Umwandlung des § 15 Abs. 2 BetrVG, nach dem die Geschlechter entsprechend ihrem zahlenmäßigen Verhältnis im Betriebsrat vertreten sein sollen, in eine Muß-

vorschrift. Dies würde in einem begrenzten Bereich die Einführung eines Quotensystems bedeuten.

Ein kombiniertes System von zeitlichen Zielen und Quoten erscheint sinnvoll, wenn man tendenziell den Anteil der Frauen in bestimmten, bislang männerdominierten Berufsgruppen vergrößern will. In der Berufsausbildung kann die Orientierung z. B. an dem zahlenmäßigen Verhältnis von Jungen und Mädchen in einem Jahrgang erfolgen.

Wenn man die Gleichberechtigung in der Praxis tatsächlich verwirklichen will, dann wird ein wie auch immer geartetes Quotensystem nur dann überflüssig sein, wenn sich der Anteil der Frauen auch in Berufen mit Aufstiegschancen und vor allem in gehobenen Positionen nach und nach verstärkt. Ohne eine derartige Tendenz aber ist mit verstärkten Forderungen nach Einführung eines Quotensystems, das schließlich in politischen Gremien unter dem Stichwort „Proporz“ seit langem ein gebräuchliches Prinzip ist, zu rechnen.

Winfried Steffani: Dreißig Jahre Deutscher Bundestag

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32—33/79, S. 3—18

In der dreißigjährigen Geschichte des Deutschen Bundestages, der am 7. September 1949 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammentrat, können drei Phasen unterschieden werden, die durch bestimmte Grundmerkmale ausgezeichnet sind. Es handelt sich dabei um jeweils bestimmte Kombinationen von folgenden vier Systemen, in die der Bundestag einbezogen ist: das rechtliche Gewaltenteilungssystem, das parlamentarische Regierungssystem, das bundesstaatliche System und das Verfassungssystem mit dem Bundesverfassungsgericht als dem „Hüter der Verfassung“. Die Stellung und Wirksamkeit des Bundestages, insbesondere die Handlungsfähigkeit der in ihm tätigen und über ihn Einfluß ausübenden politischen Gruppierungen — Regierungsmehrheit und Opposition — werden entscheidend durch die je spezifischen Konstellationen dieser Systemkombinationen bestimmt.

Jede der drei genannten Systemkombinationen — für die die Bezeichnungen Kanzlerdemokratie (1949—1966), Große Koalition (1966—1969) und konträre Mehrheiten (1969 bis 1979) gewählt wurden — bildet sowohl in verfassungsrechtlicher als auch verfassungspolitischer Hinsicht zulässige Möglichkeiten innerhalb der Rahmenbedingungen, die das Grundgesetz vorsieht. Sie sind zugleich Ausdruck einer erheblichen Flexibilität des politischen Systems der Bundesrepublik. Der Deutsche Bundestag hat sich in seiner Entwicklung den Bedingungen der drei Phasen angepaßt. Das hatte bemerkenswerte Konsequenzen für die interne Organisation und die Arbeitsweise des Parlaments, seiner Ausschüsse und Fraktionen.

Innerhalb des Deutschen Bundestages sind in bedeutsamem Ausmaße Macht und Arbeit des Parlaments vom Plenum in die Ausschüsse verlagert worden. Die Folge war ein erheblicher Ausbau des Ausschußdienstes und eine Erweiterung der Ausschußkompetenzen. Trotz dieser Ausdifferenzierung des Bundestages in ein komplexes Ausschußsystem haben sich die Fraktionen als fähig erwiesen, im parlamentarischen Arbeitsprozeß eine koordinierende Lenkungsfunktion auszuüben. Diese Fähigkeit spiegelt sich in der praktizierten Fraktionsdisziplin der Abgeordneten wieder. Der Bundestag kann somit als ein Parteien- bzw. Fraktionen-Parlament charakterisiert werden.

Hermann Meyn: Der Deutsche Presserat — überflüssig? Möglichkeiten und Grenzen seines Wirkens

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32—33/79, S. 19—31

Der Deutsche Presserat, die 1956 gegründete Selbstkontrollinstitution der bundesdeutschen Presse, hat sich nach Ansicht des Autors, der diesem Gremium seit 1974 angehört, bewährt in der Abwehr staatlicher Eingriffsversuche in die Pressefreiheit. Der Rat ist nach Meinung des Verfassers jedoch nicht zur Lösung medienpolitischer Probleme geeignet. Er sollte sich mehr als bisher darauf konzentrieren, daß der Pressekodex von den Presseorganen in der Bundesrepublik beachtet wird. Um die Wirksamkeit dieser Institution zu erhöhen, wird vorgeschlagen, den Abdruck von Rügen per Gesetz zu erzwingen und den Deutschen Presserat zu regionalisieren.

Anke Martiny: Die Diskriminierung von Frauen in der Werbung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32—33/79, S. 32—41

An der Werbung scheiden sich in den westlichen Industrienationen die Geister. Die einen verteidigen sie als Grundrecht im Rahmen des Artikels 5 Grundgesetz, die anderen verdammen sie als verlängerten Arm der Wirtschaft, an deren Absatzstrategien sie kein gutes Haar lassen. Werbung ist Kommunikation und Information; aber wie diese Begriffe ausgefüllt werden, fordert häufig scharfe Diskussionen heraus.

Von manchen Gruppen in der Gesellschaft wird die Darstellung von Frauen in der Werbung besonders kritisch bemerkt. Sie muß sich messen lassen an drei Grundgesetzartikeln: Artikel 1, Artikel 5 Abs. 2 und Artikel 3. Die die Werbung betreffenden Gesetze stellen eindeutige Zusammenhänge zu diesen drei Grundgesetzartikeln nicht ausdrücklich her, und auch die Rechtsprechung ist in dieser Hinsicht noch nicht sehr weit entwickelt; um so mehr lohnt es sich, der Frage nachzugehen, ob die werbliche Darstellung von Frauen den Ansprüchen der Verfassung gerecht wird.

Darstellungen von Frauen in der Werbung sind nicht nur aus dem Blickwinkel der Verletzung der Menschenwürde kritisch zu sehen, sondern auch unter dem Gleichberechtigungsgesichtspunkt. Der Gesetzgeber ist auf vielfältige Weise bemüht, und maßgebende gesellschaftliche Gruppierungen unterstützen ihn dabei, die Benachteiligungen von Frauen und Mädchen in der Gesellschaft zu beseitigen. Zur Stabilisierung von Rollenbildern, die der faktischen gesellschaftlichen Gleichberechtigung von Frauen entgegenstehen, trägt jedoch immer wieder die Werbung bei.

Unveränderliche und allgemeingültige Kriterien dafür festzulegen, wann in der Werbung Geschlechterdiskriminierung waltet und wann nicht, ist schwierig. Kosmetikwerbung, Lebensmittel- und Zigarettenwerbung, für die bestimmte einschränkende gesetzliche Bestimmungen formuliert wurden, zeigen außerdem, daß an den Randzonen gesetzlicher Bestimmungen die unerfreulichen Werbetexte sich nur um so üppiger ausbreiten. Deshalb wäre einer nichtgesetzlichen Regelung der Vorrang einzuräumen. Die Werbewirtschaft sollte selbst — unter Beteiligung anderer Kräfte der Gesellschaft — Verhaltensregeln entwickeln und diese auch kontrollieren, um die Diskriminierung von Frauen in der Werbung zu verhindern. Eine aktive Mitgestaltung durch jene beim Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit neugeschaffene Stelle, die die Gleichstellung von Frauen in unserer Gesellschaft zum Ziel hat, wäre dabei wünschenswert. Im Zusammenhang mit den anzustrebenden Verhaltensregeln der Werbewirtschaft sollte auch eine Beschwerdestelle geschaffen werden.

Rolf Seeland: Gleichberechtigung am Arbeitsplatz

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32—33/79, S. 43—53

Unter dem Stichwort „Antidiskriminierungsgesetz“ wird in der Öffentlichkeit verstärkt die Frage nach den geeigneten Mitteln zur Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung der Frauen, vor allem im Arbeitsleben, gestellt.

Die sich hieraus ergebende Diskussion ist durch eine Richtlinie der Europäischen Gemeinschaften intensiviert worden. Die Richtlinie verpflichtete die Mitglieder der EG, also auch die Bundesrepublik, bis zum 14. August 1978 durch gesetzgeberische Maßnahmen die Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben zu verwirklichen. Erst nach Ablauf dieser Frist hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung einen Referentenentwurf für ein entsprechendes Gesetz vorgestellt. Die EG-Kommission hat die Bundesrepublik wegen dieser Verspätung gerügt.

Das geplante Gesetz wird den geltenden Grundsatz der Gleichbehandlung verdeutlichen und erweitern. Die neue Regelung soll aber vor allem der tatsächlichen Benachteiligung der Frauen im Arbeitsleben entgegenwirken. Ob dies gelingen wird, bleibt indes zweifelhaft, da das geplante Gesetz in wesentlichen Bereichen relativ leicht umgangen werden kann: So sind die Sanktionen gegen einen Verstoß kaum schwerwiegend; Maßnahmen, die den beruflichen Aufstieg der Frauen erleichtern und damit auch ein adäquateres zahlenmäßiges Verhältnis von Männern und Frauen auf allen Ebenen des Arbeitslebens herstellen könnten, sind nicht vorgesehen.