

## Werner Maihofer. Ein biographisches Porträt<sup>1</sup>

Ein persönliches Wort sei vorweg erlaubt. In den stürmischen Jahren 1967/68 war ich Student an der Universität des Saarlandes in Saarbrücken, einer von 7.600, mehr umfasste die Alma Mater damals noch nicht. Werner Maihofer amtierte in dieser Zeit als Rektor, angetan mit schwerer Amtskette aus Saarstahl und Feingold. Er brachte viel Verständnis für die rebellierenden Studenten auf, zog aber auch klare Grenzen. Vor allem widersetzte er sich jedem gewaltsamen Akt. Als einmal eine Rektoratsbesetzung drohte, ließ er Fenster und Türen verbarrikadieren und stellte sich mit seiner wuchtigen Gestalt am Eingang quer in den Weg. Glücklicherweise blieb es bei einer verbalen Konfrontation.

Seine Amtsführung als Rektor imponierte mir sehr. Deshalb ist mein Interesse am Werk und Wirken Werner Maihofers seither stets wach geblieben. Seinen politischen Weg habe ich zunächst als Zeitungsleser verfolgt, später auch als Historiker, der sich mit der Geschichte des Sozialstaats befasst. Zu Maihofers großen Themen zählte ja die sozialpolitische Unterstützung der liberalen Demokratie. Gern sagte ich also zu, als ich vor einigen Jahren gebeten wurde, einen Beitrag für einen zeithistorischen Sammelband zu schreiben, in dem „Gesichter der Demokratie“ vorgestellt werden.<sup>2</sup> Ich fand, Werner Maihofer gehört in die Ehrengalerie der Gesichter der deutschen Demokratie.<sup>3</sup>

Im Folgenden greife ich eine Grundfrage des damals verfassten Beitrags auf: Warum und mit welchen Folgen hat Werner Maihofer den Grundwert

- 1 Bei diesem Essay handelt es sich um eine überarbeitete, mit Nachweisen versehene Fassung meines Vortrags auf einer Veranstaltung anlässlich des 100. Geburtstags von Werner Maihofer im Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld am 15.2.2019. Der Vortragsduktus wurde weitgehend beibehalten.
- 2 Hans Günter Hockerts: Vom Ethos und Pathos der Freiheit – Werner Maihofer (1918-2009). In: Bastian Hein/Manfred Kittel/Horst Möller (Hrsg.): *Gesichter der Demokratie. Porträts zur deutschen Zeitgeschichte*. München 2012, S. 245-268.
- 3 Die bisher eindringlichste Würdigung seines Denkens: Stephan Kirste/Gerhard Sprenger (Hrsg.): *Menschliche Existenz und Würde im Rechtsstaat. Ergebnisse eines Kolloquiums für und mit Werner Maihofer aus Anlass seines 90. Geburtstages*. Berlin 2008. Die biographische Forschung ist bislang spärlich. Daran ändert die schmale Monographie von Frauke Nicola Schulz: „Im Zweifel für die Freiheit“. Aufstieg und Fall des Seiteneinsteigers Werner Maihofer in der FDP. Stuttgart 2011, nur wenig. Vgl. die kritische Rezension von Hans-Heinrich Jansen: <https://www.recensio.net/rezensionen/zeitschriften/jahrbuch-zur-liberalismus-forschung/2012/1/ReviewMonograph80705392> (Zugriff 17.4.2020)

der Freiheit zu seinem Leitgedanken erhoben? Die Antwort möchte ich in einen Überblick über Phasen und Zäsuren seines Lebens einbetten, weil so-mit einzelne Entwicklungsschritte und Kontexte besser erkennbar werden.

## I.

Zunächst ein Blick auf die Jugendjahre. Welche Impulse hat Werner Maihofer, geboren 1918, im Konstanzer Elternhaus empfangen? Da ist zunächst das Stichwort „Hochleistungssport“ hervorzuheben. Denn wie er im Rückblick selbst betonte, hat er als Hochleistungssportler eine wichtige Fähigkeit erworben, nämlich diszipliniert zu arbeiten, alle Anstrengungen auf ein Ziel zu richten und das Leben zu „konzipieren“. Der junge Maihofer war Rennjacht-Segler mit Kapitänspatent, stach aber vor allem im Eiskunstlauf hervor. Anfangs von der Mutter trainiert, gewann er Meisterschaften im Einzel- und Paarlauf und wurde sogar in die Vorbereitungsmannschaft für die Olympischen Spiele 1936 aufgenommen. Zwei Winter lang war er für das Training von der Schule beurlaubt. In die Endauswahl kamen dann allerdings nur Kandidaten, die deutlich älter waren.

Neben dem Sport spielte die Musik eine große Rolle. Er erhielt Geigenunterricht und musizierte sein Leben lang gern als Bratschist im Quartett. Goethe hat einmal von „den mannigfaltigen Richtungen meines Wesens“ gesprochen,<sup>4</sup> und wenn man diese etwas altertümliche Sprache nicht scheut, kann man sagen, dass die sportliche und die musische Seite zu den „mannigfaltigen Richtungen“ in Maihofers Wesen zählen.

Aber wie verhielt es sich mit der politischen Sozialisation? Das Elternhaus (der Vater war Finanzbeamter der Stadt Konstanz) vermittelte humanitäre Werte, aber auch den Geist eines Nationalpatriotismus und einer Staatsgläubigkeit, der den Aufbau einer Abwehrhaltung gegen den allgegenwärtigen Sog des NS-Regimes schwer machte. Seit seinem 14. Lebensjahr war er der hämmernden Propaganda der Hitler-Diktatur ausgesetzt. Und nach dem Abitur, das der 18-Jährige 1937 ablegte, wurde er acht Jahre lang die Uniform nicht mehr los: Arbeitsdienst, Militärdienst, Kriegsdienst. Im Rückblick auf die Jugendjahre hat Maihofer von einer Zeit der „geistigen Hilflosigkeit“ gesprochen.<sup>5</sup> So hilflos, dass nationalsozialistische Parolen anfangs wohl auch in sein Denken eindrangen. Allein auf sich gestellt, ohne Rückhalt in einer oppositionellen Gruppe, gelang ihm jedoch eine innere Ablö-

4 In einem Brief an Friedrich Heinrich Jacobi, 6.1.1813, zit. nach Heinz Nicolai: Goethe und Jacobi. Studien zur Geschichte ihrer Freundschaft. Stuttgart 1965, S. 267.

5 „Wie völlig hilflos wir geistig waren“: Als Werner Maihofer im hohen Alter Sebastian Haffners Erinnerungen las, unterstrich er diesen Satz mit dickem Stift.

sung, die in den Kriegsjahren – im Erschrecken über die ungeheure Brutalität des NS-Regimes – zum radikalen Bruch führte.

Das Gefühl, um seine Jugend betrogen worden zu sein, einer verratenen Generation anzugehören, teilte Maihofer bei Kriegsende mit vielen Altersgenossen. Aber in der Radikalität der intellektuellen Umkehr und in der Entschlossenheit, Konsequenzen zu ziehen, ging er entschieden weiter als die meisten anderen. Dass „alles neu, alles anders werden“ müsse, stand für ihn außer Frage.<sup>6</sup> Und ebenso, dass der Gegenentwurf zu Diktatur und Krieg ein freiheitlicher und humaner Entwurf sein müsse. Zudem war er davon überzeugt, dass es beim Neuaufbau auf ihn und seinesgleichen ankommen werde. Das empfand er als gewaltige Herausforderung, aber auch als starke Motivation.

Umso heftiger regte sich nun der Bildungshunger, die Wissbegier, die ihn schon in den Kriegsjahren umgetrieben hatte. Der beantragte Studienurlaub war ihm damals versagt geblieben. Jetzt holte er das Studium so bald wie möglich nach. Er wählte Jura, weil er darin eine Basis für das Reflektieren und Handeln in öffentlichen Angelegenheiten sah.

## II.

Als Erstsemester an der Universität Freiburg war er bereits 28 Jahre alt, verheiratet und Vater zweier Töchter. Doch nun gelang ihm, salopp gesagt, ein rasanter Neustart. Das lag an seinem Talent, aber auch an akademischen Lehrern, die das Talent erkannten und nach Kräften förderten. Zu nennen sind vor allem der Strafrechtler Adolf Schönke, der seine Dissertation über den „Handlungsbegriff im Verbrechenssystem“ betreute, und der Rechtsphilosoph Erik Wolf, der die Habilitation förderte. Erik Wolf war es auch, der ihn zur Aufnahme in die 1948 gegründete Studienstiftung des deutschen Volkes vorschlug. Maihofer war einer der ersten Stipendiaten dieser Stiftung für Hochbegabte, die besondere Leistungen im Dienste der Allgemeinheit erwarten lassen. Dieses Stipendium betrachtete er damals als „die größte Lebenshilfe überhaupt“, weil er nun „nicht mehr Nebenverdiensten nachrennen musste“.<sup>7</sup> Er blieb der Studienstiftung stets verbunden und amtierte von 1980 bis 1982 als ihr Präsident.

Mit Hilfe welcher Geistesströmung begann Maihofer, sein Denken von Grund auf neu zu ordnen? Dies war der Existentialismus, und das heißt auch,

6 Werner Maihofer [autobiographischer Bericht]. In: Eric Hilgendorf (Hrsg.): Die deutschsprachige Strafrechtswissenschaft in Selbstdarstellungen. Berlin 2010, S. 391-410, hier S. 392.

7 Vgl. 90 Jahre, 90 Köpfe. Eine Porträtserie zum 90-jährigen Bestehen der Studienstiftung des deutschen Volkes. Bonn 2018, S. 123 f.

dass er im Bann des Denkens und der Begriffe Martin Heideggers stand. Dafür ist die 1953 abgeschlossene und bald darauf publizierte Habilitationschrift „Recht und Sein“ das Schlüsseldokument.<sup>8</sup> Hier unternahm er den kühnen Versuch – Wagemut gehört auch zu den „mannigfaltigen Richtungen“ in Maihofers Wesen –, Heideggers Existenzphilosophie für die Rechtsphilosophie fruchtbar zu machen. Nun muss ich gestehen, dass Heideggers Fundamentalontologie mitsamt seiner höchst eigenwilligen Sprache mir immer sehr fremd geblieben ist. Daher möchte ich die Frage aufwerfen, was den Habilitanden gerade zu diesem Denker hingezogen hat.

Drei Motive sind erkennbar. Attraktiv war erstens der existentialistische Grundgedanke, dass der Mensch ins Dasein „geworfen“ sei, herausgefallen aus aller vermeintlichen Geborgenheit. Das entsprach so ganz dem Lebensgefühl dieses desillusionierten Angehörigen der Kriegsgeneration. Zweitens präsentierte Heidegger eine Seinsphilosophie, die ohne traditionelle Wesens-Metaphysik auskam – die fand Maihofer nicht mehr glaubwürdig – und ohne Rückgriff auf religiöse oder theologische Deutungen. Auch das zog ihn an. Denn anders als sein Lehrer Erik Wolf lehnte Maihofer eine religiöse Grundlegung des Rechtsdenkens ab. Hier machte sich wohl auch die freidenkerische Erziehung bemerkbar, die er im Elternhaus erhalten hatte. Er folgte einem strikt anthropozentrischen Weltbild – in dem Sinne, dass die Menschen ganz und gar in eigener Regie entscheiden müssen, wie sie „in der Welt ihr Wesen treiben“, ohne sich auf eine Letztinstanz außerhalb oder oberhalb der Gesellschaft verlassen zu können. Denn „eine schon von Anfang vorgegebene“ oder „eine am Ende feststehende Bestimmung des Menschen“ gebe es nicht.<sup>9</sup> Dieses Axiom öffnete einen sehr weit gefassten Freiheitsraum, über dessen Normierungsbedarf Maihofer unablässig nachdachte.

Drittens reizte es ihn wohl, dem berühmten Meisterphilosophen auf die Finger zu klopfen. Denn Heidegger hatte im Grunde nur den Einzelnen, den vereinzelten Menschen im Blick. Das soziale Miteinander und die Sphäre des Rechts kamen da fast gar nicht vor. Genau diesen Mangel wollte Maihofer nun wettmachen. Also erweiterte er Heideggers Kategoriensystem, entfaltete eine „Existenzialdialektik“ zwischen Individual- und Sozialperson und begründete die Dimension des Rechts im Raum „dazwischen“: als Relationierung des Aufeinander-Angewiesenseins.

Am Anfang war also die Existenzphilosophie. Aber dabei blieb Maihofer nicht stehen. In den 1950er und 60er Jahren entwickelte er sein Rechtsdenken mehr und mehr in einem anderen Horizont: in der Tradition der westeuropäischen Aufklärung und der großen Klassiker des Liberalismus. Damit

8 Werner Maihofer: Recht und Sein. Prolegomena zu einer Rechtsontologie. Frankfurt am Main 1954.

9 Die Zitate aus Werner Maihofer: Naturrecht als Existenzrecht. Frankfurt am Main 1963.

löste er sich auch von der eigenwilligen Terminologie Heideggers und übersetzte das, worauf es ihm ankam, in die Sprache der Menschenrechte mit den Leitbegriffen „Freiheit“ und „menschliche Würde“.

### III.

Zeitlich gesehen befinden wir uns damit schon in Maihofers Saarbrücker Professorenjahren (1955 bis 1970). In dieser Zeit gewann er als akademischer Wortführer eines wertesetzenden Rechtsdenkens hohes Ansehen, auch als „public intellectual“ mit Präsenz in der Medienöffentlichkeit. So trat er zum Beispiel in der Spiegel-Affäre 1962/63 als Anwalt der Pressefreiheit hervor, um vor „Tendenzen einer restaurativen autoritären Entwicklung unserer Republik“ zu warnen.<sup>10</sup> Im Mai 1965 wirkte er am Bonner Kongress gegen die Notstandsgesetze mit, einer Wegmarke der Protestbewegung.<sup>11</sup> Ebenso beteiligte er sich als Redner an Demonstrationen, als der Bundestag die Notstandsgesetze im Mai 1968 verabschiedete.

Viel Aufsehen erregte sein öffentlicher Dialog mit Ernst Bloch, dem 1961 aus der DDR in die Bundesrepublik übergesiedelten marxistischen Philosophen. Maihofer war nie Marxist, er respektierte jedoch den humanistischen Grundton im Marxismus, wie ihn der philosophische Querkopf Bloch verkörperte. So fiel ihm auch die Rolle des Laudators zu, als Bloch 1967 den Friedenspreis des deutschen Buchhandels erhielt. Im Fernsehen konnte man verfolgen, wie der Laudator die „Unbefangenheit und Unerschrockenheit dieses freien und großen Geistes“ lobte und zugleich vor dem „im Dogmatismus erstarrten, von Diktatur bedrohten Sozialismus“ warnte.<sup>12</sup> Offenkundig zielte diese Kritik nicht zuletzt auf die Verhältnisse in der DDR. An dieser Stelle sei eingefügt, dass Maihofer seit 1966 fachlichen Austausch mit dem Ost-Berliner Rechtswissenschaftler Hermann Klenner pflegte. Daraus entwickelte sich eine freundschaftliche Verbindung, die Maihofer auch in seinen Ministerjahren beibehielt – nicht ahnend, dass Klenner ab 1972 als IM „Klee“ auf ihn angesetzt war. Von seinem Führungssoffizier erhielt Klenner

10 Vgl. z. B. Werner Maihofer: Wer weiß, was geheim ist? Pressefreiheit und Landesverrat. In: Der Spiegel 50/1963, S. 38.

11 Vgl. Demokratie vor dem Notstand. Protokoll des Bonner Kongresses gegen die Notstandsgesetze am 30. Mai 1965 (Neue Kritik - Zeitschrift für sozialistische Theorie und Politik, Sonderheft), Frankfurt am Main 1965.

12 Vgl. Ernst Bloch: Vier Ansprachen anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels. Frankfurt am Main 1967, S. 25-44.

„konkrete Anweisungen, wie er den Kontakt zum Bundesinnenminister ausbauen und vertiefen sollte“.<sup>13</sup>

An den vorhin genannten Beispielen zeichnet sich bereits der Übergang vom Katheder zum politischen Engagement ab. Dass es ihn bald noch weiter in die Arena der aktiven Politik zog, hing mit zwei Erfahrungen zusammen. Die eine lag in dem starken Erfolgserlebnis bei der Strafrechtsreform. Denn es gelang einer Gruppe von „Alternativ-Professoren“ – Maihofer mittendrin – einen ziemlich reaktionären Regierungsentwurf in wesentlichen Punkten zu kippen. Es gelang ihnen, das Strafgesetzbuch im Zeichen von Liberalisierung und Resozialisierung zu verändern. Maihofer hat diese Reformarbeit als „irre Strapaze“ erlebt, aber auch als „unglaublichen Triumph“: Er merkte, dass ein Professor etwas bewirken kann, wenn er aus dem Elfenbeinturm ausbricht.<sup>14</sup>

Der andere Vorgang, der ihn in die aktive Politik zog, war die 68er Bewegung oder – wie er es formulierte – „die Revolte der Jugend für die Evolution der Gesellschaft in Ost und West“.<sup>15</sup> Maihofer, der im Februar 1968 auch einen persönlichen Disput mit Rudi Dutschke führte, sympathisierte mit dem antiautoritären Impuls der Protestbewegung.<sup>16</sup> Darin spiegelte sich ja seine eigene Grundhaltung. Außerdem erkannte er, dass die Revolte mit einem tiefgreifenden Umbruch soziokultureller Art zusammenhing. Eben darin sah er die Chance für einen kräftigen Schub liberaler und sozialer Reformpolitik. Aber er nannte auch die Gefahrenseite der Rebellion beim Namen, darunter einen Hang zum „utopischen Irrealismus“ und zur „repressiven Intoleranz“. Deshalb schlug er der revoltierenden Jugend eine Art Generationenvertrag vor: Sie möge sich mit der demokratisierten Kriegsgeneration verbünden, damit man in „wechselseitiger Berichtigung und Ergänzung“ vorankomme. Und er rief die unruhigen Jungakademiker dazu auf, ihren Protest nicht außerhalb, sondern innerhalb der Parteien zu artikulieren.<sup>17</sup> Diesen Schritt tat er dann auch selbst, als er 1969 in die FDP eintrat, die gerade dabei war, den Koordinatenraum des Parteiensystems von rechts nach links zu durchqueren.

13 Vgl. André Gursky: Geheimdienstakte „Klee“. Wie der Staatssicherheitsdienst der DDR die Rechtsphilosophie und Rechtspolitik in Ost und West beeinflusste. In: Zeitschrift des Forschungsverbundes SED-Staat 27 (2010), S. 60-70, hier S. 64.

14 Vgl. seine Anmerkungen zum Strafrecht in: Kirste/Sprenger (Hrsg.): Menschliche Existenz (wie Anm. 3), S. 133-136.

15 Werner Maihofer: Die Revolte der Jugend für die Evolution der Gesellschaft in Ost und West. In: Club Voltaire. Jahrbuch für kritische Aufklärung IV. Reinbek 1970, S. 94-111.

16 Zur Podiumsdiskussion mit Dutschke in der Evangelischen Akademie Bad Boll am 11.2.1968, an der neben Ernst Bloch auch Maihofer beteiligt war, vgl. den Bericht von Gerhard Mauz in: Der Spiegel 8/1965, S. 30-33.

17 Maihofer: Revolte (wie Anm. 15).

#### IV.

Wieder gelang ein rasanter Aufstieg: Ein Jahr später war Maihofer bereits Mitglied im Präsidium der Partei und Vorsitzender der Programmkommission. So wurde er einer der intellektuellen Hauptakteure auf dem Weg zu den „Freiburger Thesen“, dem inzwischen legendären gesellschaftspolitischen Programm, das die FDP 1971 in Freiburg verabschiedete. Maihofers Freiburger Grundsatzrede ist ein Schlüsseldokument seines politischen Denkens, so dass es sich lohnt, hier einen Moment zu verweilen.<sup>18</sup>

Er griff weit zurück in die Geschichte der Aufklärung und der demokratischen Revolutionen seit dem späten 18. Jahrhundert. Vermutlich gibt es in der westdeutschen Geschichte keine andere Parteitagsrede, in der so oft und so ausgiebig Jean-Jacques Rousseau und John Stuart Mill, Kant und Hegel und andere Vordenker der Verknüpfung von Freiheit und Vernunft zitiert wurden wie damals in Freiburg von Maihofer. Ein solches Philosophie-Kolleg würde heute wohl auf jedem Parteitag (gleich welcher Partei) in Unruhe und Gemurmel untergehen. Aber damals, im „langen Sommer der Theorie“ (wie der Berliner Kulturwissenschaftler Philipp Felsch die Achtundsechziger-Zeit genannt hat) ließ eine solche Rede eher aufhorchen. Sie wurde auch in einem Rowohlt-Taschenbuch mit hoher Auflage verbreitet.

Aus dem Erbe der großen Klassiker leitete Maihofer die oberste Norm liberaler Gesellschaftspolitik ab, nämlich: „Freiheit zur Selbstbestimmung“. Er sprach vom „Ethos und Pathos“ dieser Freiheitsidee – als Unterpfand der Menschenwürde und Leitstern einer humanen und offenen Gesellschaft. Aber dann transformierte er den klassischen Liberalismus und machte aus den Freiburger Thesen eine Magna Charta des Sozial-Liberalismus. Grob gesagt ging es dabei um drei Erweiterungen. Zum einen: Stand früher allein das autonome Individuum im Zentrum, so nun auch dessen „Sozialität“. Hier konnte Maihofer an der Zuordnung von Individual- und Sozialperson anknüpfen, auf die er in seiner Habilitationsschrift so großen Wert gelegt hatte. Sodann: Ging es früher um liberale Abwehrrechte, so jetzt auch um soziale Teilhabe- und Mitbestimmungsrechte. Schließlich: Stand früher die Rechts-gleichheit ganz im Vordergrund, so jetzt auch das Postulat der Chancengleichheit in der Realität der Gesellschaft.

Im Kern ging es also um eine Neujustierung im Spannungsverhältnis von Freiheit und Gleichheit. Der klassische Liberalismus hatte, wie Maihofer betonte, das Prinzip der Freiheit auf dem Wege einer Reduktion der Gleichheit verwirklichen wollen. Das habe jedoch „die Freiheit der großen Zahl gegenüber der Freiheit kleiner Gruppen unerträglich eingeschränkt“. Also gab er

18 Abgedruckt in: Karl-Hermann Flach/Werner Maihofer/Walter Scheel (Hrsg.): Die Freiburger Thesen der Liberalen. Reinbek 1972, S. 25-54. Daraus die folgenden Zitate.

dem Gleichheitsprinzip nun einen Rangschub nach oben – im Sinne einer Bedingung der Möglichkeit für die Freiheit der großen Zahl.

Eine Pointe liegt nun darin, dass er aus den theoretischen Erörterungen auch praktische Konsequenzen zog: Seine Rede begründete ein konkretes Reformprogramm, das gleich den mächtigsten Treiber sozialökonomischer Ungleichheit ins Visier nahm: den Kapitalismus. Nicht, um ihn abzuschaffen, denn bisher, so hob Maihofer hervor, sei auf keinem anderen Wege eine auch nur annähernd so große Leistungsfähigkeit erreicht worden. Vielmehr lag ihm daran, den Kapitalismus zu bändigen und ihn dort einzuhegen, wo der „freie Selbstlauf“ zu „zerstörerischen Tendenzen“ führt. Ohne die Programmpunkte hier im Einzelnen darlegen zu können: Sie richteten sich gegen die Konzentration des Kapitalvermögens (Stichwort heute: Vermögensungleichheit) und gegen die Spekulation mit Grund und Boden (Stichwort heute: Baulandpreise, erschwingliche Wohnungen), ebenso gegen „Übernutzung und Zerstörung der Naturgrundlagen“ (Stichwort heute: Umweltschutz); außerdem weiteten sie die Mitbestimmungsrechte im Betrieb und in Unternehmen deutlich aus.

Die Vorlage der Programmkommission feierte in Freiburg einen großen Erfolg. Neben Karl-Hermann Flach, der in Freiburg zum Generalsekretär gewählt wurde (und schon 1973 starb), war Maihofer der intellektuelle Star des Parteitags, zumal Ralf Dahrendorf, der andere professorale Senkrechtstarter in der FDP, bereits nach Brüssel entchwunden war.

Die Freiburger Thesen hatten nicht zuletzt auch einen koalitionspolitischen Zweck: Sie holten etwas nach, was die FDP beim Eintritt in die Koalition mit der SPD 1969 noch gar nicht vorzuweisen hatte, nämlich ein koalitionstaugliches Programm der Gesellschaftspolitik. Maihofer galt geradezu als Symbolfigur für die programmatiche Annäherung der FDP an Willy Brandts SPD. Dafür prägte er die Formel vom „historischen Bündnis“. Gemeint war ein geschichtsträchtiger Fortschrittspakt zwischen Liberalismus und Sozialdemokratie weit über eine Legislaturperiode hinaus.

## V.

Als Minister ohne Geschäftsbereich im zweiten Kabinett Brandt, also ohne ein Ressort im Rücken, konnte Maihofer allerdings nicht viel Einfluss auf den Gang der Regierungspolitik gewinnen. Immerhin: Er wurde Vorsitzender eines „Kabinettsausschusses für Vermögensbildung“. Und da gelang etwas, was ihn geradezu euphorisch beschwingte: die Einigung auf ein Konzept zur überbetrieblichen Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer. Das Konzept tastete zwar nicht die bestehenden Vermögensverhältnisse an, sah aber vor, die künftigen Zuwächse des Produktivvermögens über Gewinnabgaben und Be-

teiligungsfonds auf breitere Schichten umzuverteilen. Die Einigung im Kabinettsausschuss war ein veritabler Durchbruch auf dem damals heftig umstrittenen Feld der Vermögenspolitik – mit dem erklärten Ziel einer Reduktion der sozialen Ungleichheit.<sup>19</sup>

Auch mit dem Entwurf eines neuen Mitbestimmungsgesetzes ging es voran. Hier wirkte Maihofer mit dem sozialdemokratischen Arbeitsminister Walter Arendt eng zusammen. Und auch hier gelang die Einigung auf einen kabinettsreifen Entwurf. Kurzum: Im Reformklima der Regierung Brandt/Scheel schien manches von dem, was Maihofer anstrebte, greifbar nahe zu sein. Umso größer dann die Enttäuschung, als nach dem Regierungswechsel 1974 die Vermögenspolitik völlig versandete und die Reform der Mitbestimmung – wie Maihofer befand – auf „halbem Wege“ stecken blieb.<sup>20</sup>

Vielleicht liegt ein Hauch von Tragik darin, dass er just in dem Moment an die Spitze eines großen, klassischen Ressorts gelangte, als die politische Großwetterlage sich drehte und für seine eigentlichen Reformziele kaum noch Spielraum bot. Ich meine seine Zeit als Bundesinnenminister im Kabinett Schmidt von 1974 bis 1978. Auch in seiner eigenen Partei drehte sich die Stimmung. Das konnte man beispielsweise bei einer Kampfabstimmung über das Amt des stellvertretenden Parteivorsitzenden erkennen: Da unterlag er 1974 dem Kandidaten des wirtschaftsliberalen Flügels, Hans Friderichs.<sup>21</sup>

In diesem Zusammenhang ist das Schicksal einer vom damaligen Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel betriebenen Novelle zum Bundesauge-setz bezeichnend, die das Ziel hatte, private Gewinninteressen zugunsten des Gemeinwohls zurückzudrängen. Maihofer unterstützte diese Novelle, indem er sich auf eine einschlägige Passage der Freiburger Thesen berief, während Hans Friderichs als Bundeswirtschaftsminister hinhaltenden Widerstand leistete.<sup>22</sup> Dies trug dazu bei, dass das schließlich verabschiedete Gesetz kaum noch etwas mit dem ursprünglichen Reformansatz zu tun hatte.

Maihofer stand nun also an der Spitze eines Mammutressorts mit den vielfältigsten Aufgaben, darunter Kultur- und Sportpolitik, Umweltschutz, Reaktorsicherheit, Katastrophenschutz, Tarifpolitik, Dienstrechtsreform und Datenschutz – und mit Zehntausenden von Bediensteten in nachgeordneten

- 19 Vgl. Yorck Dietrich: Vermögensbildung. In: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 5: Bundesrepublik Deutschland 1966-1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs, hrsg. von Hans Günter Hockerts. Baden-Baden 2006, S. 889-907, hier S. 902 f. Zu Maihofers großem Engagement vgl. auch Klaus Harpprecht: Im Kanzleramt. Tagebuch der Jahre mit Willy Brandt. Reinbek 2000, S. 464.
- 20 So rückblickend Werner Maihofer: Abschließende Äußerungen. In: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Berlin/New York 1983, S. 1381-1416, hier S. 1404.
- 21 Zur Bedeutung dieser Wahl vgl. Peter Lösche/Franz Walter: Die FDP. Richtungsstreit und Zukunftszweifel. Darmstadt 1996, S. 97.
- 22 Vgl. Hans-Jochen Vogel: Nachsichten. Meine Bonner und Berliner Jahre. München 1996, S. 34 f.

Behörden. Für jemanden ohne große administrative Vorerfahrung war das eine gewaltige Herausforderung. Mancher Journalist schrieb damals, dass der Minister den Apparat nicht oder nur zum Teil in den Griff bekomme.<sup>23</sup> Doch sollte man mit einem Urteil vorsichtig sein, denn bisher hat noch niemand seine Amtsführung umfassend anhand der Primärquellen untersucht.

Bei genauerem Hinsehen kann man ihn durchaus als geschickten und erfolgreichen Akteur entdecken, zum Beispiel bei Tarifverhandlungen mit dem gefürchteten ÖTV-Boss Heinz Kluncker und in der Kultur- und Sportförderung. Dass Maihofer sich besonders stark als Sportminister engagierte, hat etwas mit seiner eigenen Biographie zu tun. Musisch interessiert und literarisch hochgebildet, war er auch für Kulturfragen besonders aufgeschlossen. Zufällig fand ich kürzlich in ganz anderen Zusammenhängen heraus, dass er dem Deutschen Studienzentrum in Venedig – 1972 als Ort der Begegnung zwischen italienischer und deutscher Kultur und Wissenschaft eröffnet – in seiner Ministerzeit aus einer Existenzkrise heraushalf; ebenso wirkte er bei der Gründung der Richard-Wagner-Stiftung entscheidend mit. Dies nur als Beispiele dafür, was man entdecken kann, wenn man sich auf die Suche begibt.

Bemerkenswert ist auch eine sprachpolitische Entscheidung, die Maihofer zu Beginn seiner Amtszeit als Innenminister traf: Er ließ im Verfassungsschutzbericht den Begriff „Radikalismus“ durch „Extremismus“ ersetzen. Den Wechsel begründete er damit, „dass politische Aktivitäten oder Organisationen nicht schon deshalb verfassungsfeindlich sind, weil sie eine bestimmte nach allgemeinem Sprachgebrauch ‚radikale‘, das heißt eine bis an die Wurzel einer Fragestellung gehende Zielsetzung haben“.<sup>24</sup>

## VI.

Im historischen Gedächtnis ist seine Innenminister-Zeit vor allem mit der Herausforderung durch den Terrorismus und der Formierung des Politikfelds „Innere Sicherheit“ verbunden. Dabei ging es nicht mehr so sehr um das Spannungsfeld von Freiheit und Gleichheit (wie noch bei den Freiburger Thesen), sondern um die Spannung zwischen Freiheit und Sicherheit. Und da zeigt sich nun, dass Maihofer in der Abwehr des Terrorismus den Wert der Sicherheit sehr stark betonte. So trug er insbesondere die Antiterrorgesetze mit, die das Strafrecht und das Strafprozessrecht von 1974 bis 1977 deut-

23 Maihofer sei als „Vorsteher eines so großen und komplizierten Ministeriums“ von Anfang an „denkbar ungeeignet“ gewesen, schrieb z. B. Hans Mundorf: Die Abschussrampe. In: Handelsblatt, 8.6.1978.

24 Vgl. sein Vorwort in: Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): Verfassungsschutzbericht 1974. Bonn 1975.

lich verschärften. Er selbst sah darin durchaus keinen Widerspruch zu seiner Maxime „Im Zweifel für die Freiheit“. Denn er definierte den Terrorismus als „Verbrechen gegen Menschen, ihr Leben, ihre Gesundheit, ihre Freiheit“. Somit bleibe dem freiheitlichen Rechtsstaat „keine andere Wahl als die, sich mit seinen äußersten Mitteln gegen eine solche Herausforderung zur Wehr zu setzen“.<sup>25</sup>

Als Sicherheitsminister geriet er mehrfach in Grenzsituationen, in denen die Frage brennend aktuell wurde, ob der Staat zu „äußersten Mitteln“ greifen müsse und wenn ja, zu welchen. 1975 entführten Terroristen den Berliner CDU-Politiker Peter Lorenz, um inhaftierte Gesinnungsfreunde freizupressen. Im Krisenstab des Bundeskanzlers Helmut Schmidt, der parteiübergreifend zusammengesetzt war, schloss sich Maihofer der am Ende obsiegenden Meinung an, dass man den Forderungen der Terroristen nachgeben solle, um das Leben des Entführten zu retten.<sup>26</sup> Anders verlief die Entscheidung, als 1977 Hanns Martin Schleyer entführt wurde, abermals um die Freilassung von RAF-Häftlingen zu erzwingen. Denn die im Fall Lorenz Freigepressten hatten unterdessen vier Menschen ermordet und einen weiteren Mordversuch unternommen. Mit dieser Erfahrung setzte sich Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel im Krisenstab der Bundesregierung für die harte Linie des „nicht nachgeben“ ein. Die große Krisenrunde entschied in diesem Sinne, wobei Maihofer, Vogels Erinnerungen zufolge, „am längsten mit seinen Zweifeln“ kämpfte.<sup>27</sup> Ein Element des Zweifelns und Zögerns gehörte eben auch zu den „mannigfaltigen Richtungen“ seines Wesens.

Seine vielleicht riskanteste Entscheidung traf Maihofer nach der Entführung der Lufthansa-Maschine Landshut, mit der nahezu 100 Passagiere und Besatzungsmitglieder in die Hand von Terroristen gerieten. Der Minister wies die GSG 9 an, der entführten Maschine hinterher zu fliegen und wo auch immer sie lande, den Angriff vorzubereiten. Darin lag ein wesentlicher Beitrag zur glücklichen Befreiung der Geiseln in Mogadischu. Die Sache hätte aber auch, dessen war er sich sehr bewusst, in einem Desaster enden können.<sup>28</sup>

Ins Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik geriet Maihofer durch die Abhörafäre Traube, die einen Hauptgrund für seinen Rücktritt im Juni 1978 bildete. Es handelt sich da um eine sehr verwickelte Geschichte, die man kaum in wenigen Sätzen zusammenfassen kann. Im Kern ging es um einen sogenann-

25 Werner Maihofer: Politische Kriminalität. In: Meyers Enzyklopädisches Lexikon, Bd. 14. Mannheim 1975, S. 365-369.

26 Vgl. Matthias Dahlke: „Nur eingeschränkte Krisenbereitschaft“. Die staatliche Reaktion auf die Entführung des CDU-Politikers Peter Lorenz 1975. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 55 (2007), S. 641-678.

27 Vgl. Vogel: Nachsichten (wie Anm. 21). S. 70.

28 Maihofers Anmerkungen zu seinem politischen Weg in: Kirste/Sprenger (Hrsg.): Menschliche Existenz (wie Anm. 3), S. 91-93.

ten Lauschangriff des Verfassungsschutzes auf die Privatsphäre des Atomwissenschaftlers Klaus Traube. Der Minister billigte diese Aktion, weil er befürchtete, dass in diesem Fall der Zugang zu Atomanlagen sowie enge Beziehungen zur internationalen Terroristenszene zusammentreffen könnten. Die Aktion verlief aber so hart an der Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen, dass ein Sturm der Entrüstung losbrach, als der „Spiegel“ die Vorgänge mit drei Titelgeschichten publik machte. Es kam hinzu, dass sich die Unschuld Traubes herausstellte, wie Maihofer im Bundestag schließlich auch selbst darlegte. „Ein Idol ist zerstört“, so resümierte ein Beobachter die Zeichen des Reputationsverlusts, fügte freilich hinzu, „daß viele Kritiker des Ministers den Mund nicht nur aus Sorge um den Rechtsstaat so voll nehmen. Bei Verbrennungen bedeutender Politiker stellt sich immer ein Heer von politischen Opportunisten ein, die sich am Scheiterhaufen die Füße wärmen.“<sup>29</sup>

Ob die Gratwanderung zwischen Gefahrenabwehr und Freiheitsverbürgung im Fall Traube überzeugend gelungen war, darüber kann man streiten. Maihofer selbst hat immer daran festgehalten, dass seine Entscheidung beim Informationsstand zu dem Zeitpunkt, als er sie fällte, notwendig gewesen sei, um eine „äußerste Gefährdungslage“ abzuwehren. Aber er empfand die Verantwortung in solchen Grenzfällen auch als ungeheuer drückende Last. Dabei beunruhigte ihn, wie er in einem Brief an eine Verfassungsrechtlerin schrieb, vor allem diese Frage: An welchem Punkt schlägt die liberale Handlungsmaxime „in dubio pro libertate“, die in aller Regel den obersten Leitwert bilden solle, in die Devise um: „Fiat liberalitas pereat mundus“? Es geschehe Liberalität, auch wenn die Welt zugrunde geht.<sup>30</sup>

Diese Frage stellte Maihofer sich wohlgemerkt nur in Grenzfällen. Doch wusste er, dass die Menschen und die Welt so gebaut sind, dass es immer wieder zu Grenzfällen kommt. In dieser somit unausweichlichen Frage spiegelt sich sehr genau Max Webers bekannte Unterscheidung zwischen Gesinnungs- und Verantwortungsethik: Der Gesinnungsethiker folgt einer Überzeugung, ohne sich von möglichen Folgen seines Tuns einengen zu lassen. Für den Verantwortungsethiker begrenzt hingegen die Abwägung der möglichen Konsequenzen den Handlungsspielraum. Es kann kein Zweifel bestehen, wo Werner Maihofer in dieser Typologie einzuordnen ist: Er beharrte geradezu leidenschaftlich auf dem Ethos und Pathos der Freiheit – aber in den Grenzen und mit dem Gewicht der Verantwortungsethik.

29 Rolf Zundel: Maihofer – ein Idol ist zerstört. Nur die Koalitions-Solidarität rettet ihn. In: Die Zeit, 18.3.1977.

30 Werner Maihofer an Ilse Staff, 10.6.1978 (Kopie im Besitz des Vf.).

## VII.

Maihofer hatte 1970 einen Ruf auf den Lehrstuhl für Strafrecht und Strafprozessrecht, Rechtsphilosophie und Rechtssoziologie an der Universität Bielefeld angenommen und dort am Aufbau des Zentrums für interdisziplinäre Forschung mitgewirkt. Nach den Ministerjahren kehrte er im Herbst 1978 nach Bielefeld zurück – als „wiedererstandener Professor“, wie er sich nun heiter und gelöst bezeichnete. Vier Jahre später wechselte er nach Florenz, wo er die Präsidentschaft des Europäischen Hochschulinstituts übernahm (1982-1988). In Bielefeld und Florenz beschäftigte er sich besonders mit dieser Frage: Wie kann die Parteidemokratie zur „künftigen Bürgerdemokratie“ weiterentwickelt werden? Darunter verstand er die Ergänzung repräsentativer Formen durch partizipative Muster. Solche Erwägungen bezog er in das „Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland“ ein, das er mit Ernst Benda und Hans-Jochen Vogel 1983 herausgab. Aus seiner Feder stammen die voluminösen Abschnitte „Prinzipien freiheitlicher Demokratie“ und „Kulturelle Aufgaben des modernen Staates“ sowie eine kritische Gesamtbetrachtung aller Beiträge des Bandes. Damit legte er gleichsam die Summe seines staats- und verfassungsrechtlichen Denkens vor, auch seiner praktischen Erfahrungen. Wenn man sein programmatisches Vermächtnis sucht – hier findet man es.<sup>31</sup>

31 Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts (wie Anm. 20), 2. erweiterte Aufl. 1994.

