

# Helmut D. Fangmann

## Staatliche Wirtschaftsplanung und Staatsrechtsideologie

»Denn in der Wirtschaftsplanung identifiziert sich der Staat gerade mit der Wirtschaft, indem er ihre Sache zu seiner eigenen macht.«<sup>1</sup>

1. Die sozial-ökonomische und politische Krise der Jahre 1966/67 markiert den Wendepunkt in der Bedeutung staatlicher Wirtschaftsplanung und der Planung in anderen Bereichen der Gesellschaft, wie zum Beispiel in der Wissenschafts- und Bildungsplanung.<sup>2</sup>

Mit der Rezession erwies sich stärker als je zuvor, in welchem Maße die sozio-ökonomische Entwicklung der BRD von regulierenden Interventionen des Staates in den Wirtschaftsprozess abhängig ist.<sup>3</sup> Wenngleich die Unzulänglichkeit der bis dahin praktizierten staatlichen Regulierungsformen schon vor der Wirtschaftskrise erkannt wurde,<sup>4</sup> trat doch die zunehmende Notwendigkeit, den kapitalistischen Staatsapparat auch langfristig zur Erhaltung und Verbesserung der Bedingungen privater Kapitalverwertung in Dienst zu nehmen, erst mit den wirtschaftlichen Expansionsschwierigkeiten am Ende der Restaurationsphase offen zu Tage.

Die entscheidenden Staatsfunktionen können nicht mehr darauf beschränkt werden, einerseits die kapitalistischen Eigentumsverhältnisse defensiv oder offensiv – je nach dem Stand der Klassenauseinandersetzungen – gegen die nicht-besitzende Klasse abzusichern und andererseits durch punktuellen und kurzfristigen Interventionismus in den Wirtschaftsablauf akute Krisenbeseitigungspolitik zu betreiben. Die traditionellen Instrumente staatlicher Währungs-, Finanz- und Konjunkturpolitik bedurften der Ergänzung durch neue Regulierungsformen, die vermittels gesamtgesellschaftlicher Strategien langfristig vorbeugendes Krisenmanagement ermöglichen sollen. Die seit 1966 praktizierte »globalgesteuerte Marktwirtschaft« ist dabei erst die Vorstufe der Entwicklung des Staatsapparates zu »einer sozio-ökonomischen Planungs- und Entwicklungsagentur«<sup>5</sup>.

Der quantitative und qualitative Funktionswandel des Staates erfaßt in steigendem Maße auch die herrschenden staats- und gesellschaftspolitischen Ideologien und zwingt sie zur Anpassung an die permanent sich verändernde Lage.

Mit der Krise erlangte das Thema »Planung« eine bis dahin nicht gekannte Relevanz; die politisch notwendige Abkehr vom »Planungstabu« schien ideologische Lücken und Widersprüche aufzureißen: Der antikommunistische Gegensatz – hier freie (soziale) Marktwirtschaft, dort dirigistische Plan- bzw.

<sup>1</sup> Ernst Forsthoff, in: Joseph H. Kaiser, Planung III, Baden-Baden 1968: Über Mittel und Methoden moderner Planung, S. 33.

<sup>2</sup> Vgl. etwa Joachim Hirsch, Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System, Frankfurt 1970.

<sup>3</sup> Zur polit-ökonomischen Relevanz staatlicher Eingriffe während der Weimarer Republik und des Faschismus, siehe: Autorenkollektiv, Der Imperialismus der BRD, Frankfurt 1971, S. 9–58.

<sup>4</sup> Vgl. Autorenkollektiv, Spätkapitalismus ohne Perspektive, Frankfurt 1970, S. 131 ff.

<sup>5</sup> Hirsch, a. a. O., S. 56.

Zentralverwaltungswirtschaft – ließ sich angesichts der realpolitischen Veränderungen nicht länger aufrecht erhalten, zumindest konnte er nicht mehr in der vorherrschenden Rigidität reproduziert werden. Überdies verschärften sich die Verschleierungsschwierigkeiten noch durch die spezifisch deutsche Variante neoliberaler Wirtschafts- und Staatsideologien, in denen jahrelang »Plan und Planung als per se verfassungswidrige Erscheinungen galten.«<sup>6</sup>

Die Tendenz zur »Planungskonjunktur« ergriff auch Teile der bürgerlichen Jurisprudenz. Namentlich »avantgardistische« Staats- und Verfassungsrechtler befassen sich seit der Rezession mit den sogenannten Rechtsfragen der Planung, wobei die der Wirtschaftsplanung im Vordergrund stehen. Ihre Auffassungen sind zum Teil nicht identisch mit den herrschenden Lehrmeinungen und haben bislang auch noch wenig Resonanz in der Verwaltungs- und Verfassungsjustiz gefunden. Das heißt jedoch nicht, daß die neuen bzw. neuformierten Ideologiemuster der Realität des staatlich regulierten Monopolkapitalismus vorauseilen.

Es schälen sich rechtsideologische Trends im Bereich des Staats- und Verfassungsrechts heraus, die den Anstrengungen zur »Totalrevision des Grundgesetzes«<sup>7</sup> insofern entsprechen, als sie die Verfassung an die »Verfassungswirklichkeit« anzupassen versuchen. Einerseits geht es der Staats- und Wirtschaftsrechtslehre darum, eine spezifische »Planungsideologie« zu entwickeln – Ehmke glaubt feststellen zu können, »die Bemühungen um ein ideologiefreies Planungsverständnis (hätten) einen langen Weg hinter sich«<sup>8</sup> – andererseits werden überkommene Rechtskategorien rechtsförmlich oder rechtsideologisch-interpretativ neu instrumentalisiert.

Da kein vollständiges Konzept des Rechts der staatlichen Wirtschaftsplanung und -lenkung existiert, beschränkt sich die Untersuchung auf einige wichtige Aspekte der neueren Staats- und Wirtschaftsrechtsdiskussion in der bürgerlichen Rechtswissenschaft. Diese ist zwar weitgefächert angelegt, man kümmert sich um Pläne aller Art (Grüner Plan, Bebauungsplan, Raumordnungsplan etc.), zentrales Interesse beansprucht aber nur die Wirtschaftsplanung. Entsprechend konzentriert sich die juristische Literatur auf Fragen wie: Wie ist das Verhältnis von Staat und Privatwirtschaft staatsrechtlich (neu) zu bestimmen? Wie kann die Wirtschaft bei optimaler Interessenrealisation des Kapitals reguliert werden? Welche rechtstechnische Reorganisation braucht die Staatsbürokratie? Wie müssen die Verschleierungsstrategien der global gesteuerten Wirtschaftsgesellschaft verfaßt sein?

### »Planung ohne Planwirtschaft«<sup>9</sup>

2. Kaum ein Staatsrechtler, der sich zum Planungskomplex äußert, versäumt es, darauf hinzuweisen, daß die staatliche Planung jeglicher Planungsideologie zu entraten habe. Den Ehmkeschen Optimismus, die Planung habe sich die Freiheit von der Ideologie schon erkämpft, teilen allerdings nur wenige. So

<sup>6</sup> Hans-Peter Ipsen, in: Planung I, Hrsg. Joseph H. Kaiser, Fragestellungen zu einem Recht der Wirtschaftsplanung, S. 36 ff.

<sup>7</sup> Siehe dazu Hans Dichgans, Vom Grundgesetz zur Verfassung, Überlegungen zu einer Gesamtrevision, Düsseldorf 1970, und die Kritik von Ernst Gottschling, Autoritäre Verfassungsprojekte in Bonn, in: Staat und Recht, Berlin 1969, S. 1520.

<sup>8</sup> Horst Ehmke, in: »Christ und Welt«, 12. 3. 1971, S. 1.

<sup>9</sup> Das war das Thema des Frankfurter Gesprächs der List Gesellschaft, an dem u. a. Hallstein und Müller-Armack teilnahmen, abgedruckt in: Alfred Pitzko (Herausgeber), Planung ohne Planwirtschaft, Tübingen 1964.

warnet z. B. Kaiser: »In der Theorie der Planung genügt heute noch eine Wendung um wenige Grade nach links, um daraus ein sozialistisches Manifest zu machen, eine Wendung um wenige Grade nach rechts, um daraus eine autoritär-dezisionistische Staatsideologie zu entwickeln. Konfusion und Absurdität kennzeichnen dieses ideologische Kreuzfeuer.«<sup>10</sup> Das solchermaßen postulierte Ideologiefreiheitstheorem<sup>11</sup> siedelt dem Schein nach in der »pragmatischen Mitte«; in der Realität bürgerlicher Planungsdiskussion ist allerdings kein einziger Ansatz zur Distanzierung von reaktionärer Wirtschafts- und Rechtsideologie zu vermerken. Ähnlich wie in der bürgerlich-empiristischen Sozialwissenschaft wird hier der Zweck verfolgt, politisch-ökonomische Herrschaftsinteressen als die »Natur der ökonomischen Sache« auszugeben. Überdies wärmt Kaiser noch einmal, im Jahre 1965, die ordo-liberale Einteilung der Wirtschaftsgesellschaften in Marktwirtschaften und Zentralverwaltungswirtschaften<sup>12</sup> auf. Als wesentliches Moment des Neo-Liberalismus nach dem 2. Weltkrieg hatte sie die Funktion, den damals weit verbreiteten Antifaschismus zu kanalisieren und die kapitalistische Restauration zu verschleiern, indem sie die faschistische Kriegswirtschaft und die sozialistische Planwirtschaft unter den gemeinsamen Begriff der »Zentralverwaltungswirtschaft« subsumierte<sup>13</sup> und so die Grundlage für die »Totalitarismustheorie« schuf.<sup>14</sup> Insoweit hat der Neo-Liberalismus spätestens seit Mitte der sechziger Jahre ausgedient; das spiegelt auch die juristische Planungstheorie wider. Geblieben ist u. a. die formal-ökonomische Typisierung prinzipiell verschiedener Wirtschaftssysteme, ohne auf die Inhalte einzugehen. Eine wesentliche Komponente juristischer Planungskonstruktionen besteht darin, die Unterschiede der »westlichen Einstellung zur Planung von der kommunistischen Welt«<sup>15</sup> herauszukehren und dabei die Grenzen kapitalistischer Wirtschaftsplanung auszuloten: »In der Gegenwart geht die zunächst okkasionelle Wirtschaftslenkung in eine umfassende Wirtschaftsplanung über, die sich von der Planwirtschaft nur noch dadurch unterscheidet, daß durch die Beibehaltung der Privatautonomie und des Privateigentums an Produktionsmitteln eine auf die Privatinitiative vertrauende Dezentralisierung des Wirtschaftsprozesses mit den lenkenden und planenden Funktionen des Staates verbunden ist.«<sup>16</sup> Badura wirft an anderer Stelle des Leitfadens der liberalen Staatsvorstellung vor, die planmäßige Lenkung und Gestaltung der Wirtschaftsordnung perhorresziert zu haben;<sup>17</sup> er ist jedoch ähnlicher Realitätsblindheit verhaftet, wenn er den »kritischen Punkt des Umschlagens von der Wirtschaftsplanung zur Planwirtschaft«<sup>18</sup> befürchtet. Badura gehört zwar nicht zu den Neo-Liberalen, gleichwohl offenbart er, daß auch seine wirtschaftspolitischen Einsichten im formalen Ordnungsdenken stecken bleiben: Die Planung im kapitalistischen

<sup>10</sup> Joseph H. Kaiser, *Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung*, in: *Planung I*, S. 17; ihm zustimmend Ernst Forsthoff, *Der Staat der Industriegesellschaft*, München 1971, S. 116/117.

<sup>11</sup> Vgl. Dieter Krause, *Noch einmal: Was ist Ideologie?*, in: *Das Argument* 66, 1971, S. 523-550.

<sup>12</sup> vgl. Walter Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 7. Aufl. Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959.

<sup>13</sup> Hermann Turley, *Neoliberale Monopoltheorie und »Antimonopolismus«*, Berlin 1961.

<sup>14</sup> Vgl. Reinhard Kühnl, *Formen bürgerlicher Herrschaft, Liberalismus-Faschismus*, Reinbeck bei Hamburg 1971, S. 72.

<sup>15</sup> Ulrich Scheuner, *Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung*, in: *Planung I*, S. 80.

<sup>16</sup> Peter Badura, *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, Ein exemplarischer Leitfaden*, Frankfurt 1971, S. 117.

<sup>17</sup> Ebenda, S. 61.

<sup>18</sup> Ebenda, S. 118; ähnlich S. 21.

Wirtschaftssystem entfaltet keine Eigendynamik, die von den Verwertungsinteressen der ökonomisch und politisch herrschenden Klasse abzulösen ist. Ein derartiger geschichtsloser qualitativer Sprung muß noch erfunden werden.

Da die offizielle Wirtschaftspolitik den Boden neo-liberaler Ideologie verlassen hat, ist es notwendig, den Realitätsverlust wieder einzudämmen. Man versucht daher unter Beibehaltung der formal-ökonomischen Betrachtungsweise, den Neo-Liberalismus umzufunktionieren, indem man ihm neue Inhalte unterschiebt oder verbal preisgibt. Zu diesem Zweck wird zum Beispiel das Dogma Ludwig Erhards, Planifikation und Marktwirtschaft seien unvereinbare Gegensätze, als Mißverständnis<sup>19</sup> interpretiert.

Der Glaube an die Selbstregulierung des Marktmechanismus ist auch für die Juristen entfallen. Die Marktwirtschaft ist für Forsthoff zwar noch das Normalmodell, aber tiefgreifend ergänzungsbedürftig, und das nicht nur durch markt-konforme Mittel.<sup>20</sup>

Eine andere Variante der Transformation gibt die Marktwirtschaft offen auf. Der Wirtschafts- und Verfassungsrechtler H. Wagner polemisierte 1969 auf der Staatsrechtslehrertagung und fand Zustimmung: »Große Teile des Schrifttums der 50er Jahre zur sozialen Marktwirtschaft erscheinen uns heute eher als sendungsbewußte Kreuzzugsliteratur denn als Wirtschaftswissenschaft.«<sup>21</sup>

Als Grundaxiom gilt heute der Satz: »Wirtschaftsplanung und Marktwirtschaft sind keine Gegensätze. Die Planung kann gerade der Freiheit des einzelnen dienen, sie erhalten oder erweitern.«<sup>22</sup>

Anders betrachtet, die Planlosigkeit im öffentlichen Bereich gilt als Gefahr für die wirtschaftliche Freiheit.<sup>23</sup>

Die These Huffschmids,<sup>24</sup> wirtschaftspolitische Rechtfertigungsmuster würden sich in der Weise verlagern, daß die Optimierung der wirtschaftlichen Prozesse nicht mehr von den einzelnen Unternehmern, sondern von der das »Allgemeininteresse« repräsentierenden wirtschaftspolitischen Instanz zu verantworten sei, findet in einigen Akzenten der juristischen Literatur ihre Bestätigung.

Ipsen entnimmt dem Grundgesetz den »Verfassungsauftrag der staatlichen Wachstumsvorsorge«<sup>25</sup> und verweist darauf, daß der »Staat des Grundgesetzes« die Verantwortung für das Funktionieren der Wirtschaft in ihrer Gesamtheit zu tragen habe, obgleich er nicht selbst wirtschaftet.<sup>26</sup>

Auch Benda<sup>27</sup> kommt im Prinzip zum gleichen Ergebnis. Für ihn ist der Staat aufgrund der Sozialstaatsklausel verpflichtet, »mit allen ihm überhaupt zur Verfügung stehenden Mitteln« den Gefahren »einer schweren wirtschaftlichen Krise«<sup>28</sup> zu begegnen.

Wagner<sup>29</sup> konstatiert, daß die Daseinsvorsorge um die gesamtwirtschaftliche Dimension erweitert sei, so daß die Theorie der grundrechtlichen Ausgrenzungen

<sup>19</sup> Gerd Rindk, Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München, S. 76.

<sup>20</sup> Forsthoff, Planung III, a. a. O., S. 32/33.

<sup>21</sup> Heinz Wagner, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVdStRL 27, S. 61.

<sup>22</sup> Rindk, a. a. O., S. 76.

<sup>23</sup> Kaiser, Der Plan als ein Institut des Rechtsstaats und der Marktwirtschaft, in: Planung II, Baden-Baden 1966, S. 13.

<sup>24</sup> Jörg Huffschmid, Die Politik des Kapitals, Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, Frankfurt 1969, S. 132-136.

<sup>25</sup> Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Planung II, S. 87.

<sup>26</sup> Ipsen, a. a. O.

<sup>27</sup> Ernst Benda, Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, in: NJW 1967, S. 849.

<sup>28</sup> Benda, a. a. O.

<sup>29</sup> Wagner, a. a. O., S. 81 Leitsatz.

gegenüber dem Staat nur noch beschränkte Gültigkeit besitze. An anderer Stelle heißt es bei ihm: »Die Situation der Wirtschaftssubjekte muß . . . heute zunehmend vom Staat gewährleistet werden.«<sup>30</sup>

Formaljuristisch gesehen können sich diese Stellungnahmen, soweit sie nicht schon das Sozialstaatsprinzip in Anspruch nehmen, auf den neugefaßten Art. 109 GG und dessen Konkretisierung in § 1 StabG stützen. Die dort verankerte Verpflichtung staatlicher Instanzen, die Haushaltswirtschaft konjunkturgerecht zu betreiben, ermöglicht es, den kapitalistischen Krisenzusammenhang in der Darstellung zu verkehren. Ursache und Folge erscheinen vertauscht: Nicht mehr der investierende Unternehmer, sondern der Staat ist der wirtschaftliche »Motor« und damit potentiell auch der Krisenverursacher, wenn es nicht gelingt, die Bedingungen des »magischen Vierecks« zu erfüllen. Die Widersprüche des kapitalistischen Wirtschaftssystems werden kaschiert als wirtschaftspolitische Fehlleistungen der politisch Herrschenden – gleichsam ein »gesamtwirtschaftlicher Haftungsausschluß« zugunsten des Kapitals.<sup>31</sup>

Die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung der fünfziger Jahre, ob das Grundgesetz die soziale Marktwirtschaft sanktioniert habe oder nicht, taucht in den Rechtsfragen staatlicher Wirtschaftsplanung zum Teil wieder auf.

Nur Benda<sup>32</sup> und Zuck<sup>33</sup> ziehen den Schluß, daß durch Art. 109 GG und das Stabilitätsgesetz die globalgesteuerte Marktwirtschaft als Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes zu gelten habe und damit die vom BVerfG<sup>34</sup> angenommene »wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes« ersetze.

Diese Problematik scheint ohne großen theoretischen Wert in der Verfassungsinterpretation zu sein, da die bürgerlichen Verfassungsjuristen ohnehin der Ansicht sind, daß die sozialistische Planwirtschaft verfassungswidrig sei. Das wird klar, schaut man sich die verfassungsrechtliche Abschrückung »der Wirtschaftsfreiheit des Unternehmers« gegen staatliche Wirtschaftsplanung an.

Art. 2 Abs. 1 GG, der als »Grundrecht auf wirtschaftliche Entfaltung«<sup>35</sup> oder als »Magna Charta gegen alle Wirtschaftssysteme des Staatssozialismus oder der staatlichen Kommandowirtschaft«<sup>36</sup> bezeichnet wird, spielt dabei die wichtigste Rolle. Der in diesem Kontext führende Interpret Ipsen hält die »hoheitliche Wirtschaftsplanung« für verfassungswidrig, »die die freie Disposition über Betriebsmittel entzieht oder quantitativ so einschränkt, daß der private Wirtschaftsträger an einer seiner Wirtschaftskraft entsprechenden üblichen Investitionsentfaltung gehindert wird.«<sup>37</sup>

Nach diesem Maßstab könne hinreichend differenziert festgestellt werden, »wo die Wesensgehaltsgrenze für große, mittlere und kleine Unternehmen«<sup>38</sup> liege.

Daneben werden Beschränkungen staatlicher Wirtschaftsplanung aus dem

<sup>30</sup> Wagner, a. a. O.

<sup>31</sup> Die fast täglich zu beobachtende Agitation in Publikationen der Unternehmensverbände gegen die Wirtschaftspolitik der Regierung hat die gleiche Funktion; die Tatsache, daß diese Politik objektiv den Interessen des Großkapitals entspricht, widerlegt das nicht. Vgl. auch die permanenten Behauptungen von der sog. »Lohn-Preis-Spirale«, die eine ähnliche Abwälzungsfunktion haben.

<sup>32</sup> Benda, a. a. O., S. 851.

<sup>33</sup> Rüdiger Zuck, Die globalgesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung, in: NJW 1967, S. 1301 ff.

<sup>34</sup> BVerfGE 4, 7 ff. – Investitionshilfe-Urteil vom 20. 7. 1954.

<sup>35</sup> Rindk, a. a. O., S. 76.

<sup>36</sup> Maunz-Dürig, GG, Randnr. 46 zu Art. 2 Abs. 1.

<sup>37</sup> Ipsen, a. a. O., S. 99 – ihm stimmen Rindk, a. a. O., S. 80 und Erhard Tiefenbacher, Planung in der Marktwirtschaft, in: BB 1967, S. 1 ff. zu.

<sup>38</sup> Ipsen, ebenda.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel hergeleitet. Der Staat müsse immer dasjenige Planungsmittel einsetzen, »das die Freiheit der Wirtschaft und die Freiheit der Unternehmer am wenigsten tangiert.«<sup>39</sup>

Diesen Abgrenzungsversuchen liegt nach Inhalt und Methode noch das tradierte Denkmodell des Dualismus von »Staat« und »Gesellschaft« zugrunde. Es wird der Eindruck erweckt, als stünden Unternehmer und Staatsapparat in einem durch Profit- bzw. Planungsinteresse bedingten Gegensatz zueinander. In Wirklichkeit sind Profitinteresse und »Allgemeininteresse« weitgehend identisch. Das folgt nicht nur aus der Verflechtung von Staats- und Kapitalbürokratie im spätkapitalistischen System, sondern vor allem aus dem Faktum, daß wirtschaftspolitische Entscheidungen immer zugunsten gesamtwirtschaftlicher Kapitalexpansion ausfallen müssen, solange die Profitmaximierung als Bedingung für die staatliche Umverteilung des Sozialprodukts angesehen wird. »Soziale Symmetrie« verlangt z. B. auch wirtschaftliche Prosperität.

Sofern die staatliche Wirtschaftssteuerung noch einseitig nach der Devise »Freiheit vom Staat« beurteilt wird, ist der verfassungsrechtliche Denkprozeß noch nicht über konkurrenz-kapitalistische Theoreme hinaus entwickelt. Die Formel »Freiheit durch den Staat« dagegen ist der gegenwärtigen Entwicklungsstufe des Kapitalismus adäquat.<sup>40</sup>

### *Zentralisation der Staatsgewalt*

3. Die faktische Entmachtung des Bonner Parlaments ist weitgehend vollzogen. Dieser Tatbestand findet zunehmende Erwähnung und Rechtfertigung im Zusammenhang von »Totalrevision des Grundgesetzes« und »Plangewalt« oder »Planungshoheit«. Die bürgerliche Verfassungsrechtslehre spricht eine klare Sprache, wenn sie die »Plangewalt« in das parlamentarische Regierungssystem einordnen will. Die seit März 1971 arbeitende Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages für Fragen der Verfassungsreform<sup>41</sup> kann auf intensive Vorarbeit zurückgreifen.

Über die Grundeinsicht, daß »eine langfristig und gesamtwirtschaftlich geplante Wirtschaftspolitik« nur erfolgreich durchgeführt werden könne, »wenn das Parlament auf einen Teil dieser Rechte und Kompetenzen«<sup>42</sup> verzichte, bestehen kaum Divergenzen unter den Planungstheoretikern. Die Begründung: »Mehrjährige gesamtwirtschaftliche Pläne lassen sich nur durch einen hochspezialisierten Beamtenstab aufstellen und gegebenenfalls den veränderten Bedingungen anpassen. Dem Parlament fehlt hierzu häufig die Sachkunde.«<sup>43</sup> Das vielbeschworene Demokratieprinzip des Grundgesetzes scheint schon außer Kraft gesetzt, wenn Stern zu Recht feststellt: »Jede staatliche Planung wird die Position der Verbände und Großunternehmen stärken.«<sup>44</sup> Der französische und italienischen Planung entnimmt er, »daß das Parlament sich zu rüsten hat, wenn es bei der Ausübung der Plangewalt nicht auf der Strecke bleiben will.«<sup>45</sup>

<sup>39</sup> Tiefenbacher, a. a. O., S. 1.

<sup>40</sup> Der Entwicklungsprozeß der Verfassungsinterpretation ist widersprüchlich. Die Diskussion um die Plangewährleistung (siehe unten) ist der global gesteuerten Wirtschaft angemessen.

<sup>41</sup> Vgl. den ersten Bericht, Wilhelm Kewenig, Verfassungsreform – ein Beruf unserer Zeit, in: DÖV 1971, S. 524–528.

<sup>42</sup> Harald Jürgensen und Erhard Kantzenbach, Ansatzmöglichkeiten gesamtwirtschaftlicher Planung, in: Planung II, S. 62.

<sup>43</sup> Jürgensen-Kantzenbach, a. a. O.

<sup>44</sup> Klaus Stern (Besprechung von Planung I), in: AöR 92, S. 145.

<sup>45</sup> Stern, ebenda.

Herzog behauptet, »im großen Spiel der Planung« müsse die Ministerialverwaltung federführend sein, denn: »sie ist es, die die Möglichkeit und die Notwendigkeit einer Planung erkennt, sie erteilt die ersten Forschungsaufträge, sie trägt Stück für Stück die einzelnen Daten und Voten zusammen und entwickelt aus ihnen das Gesamtgefüge des Plans.«<sup>46</sup>

Nur selten macht man sich noch die Mühe, diese »Erkenntnisse« mit der Formel zu verbrämen, daß es in Wahrheit nicht um Entmachtung, sondern um Stärkung des Parlaments ginge.<sup>47</sup>

Welche Funktionen das Parlament letzten Endes übernehmen soll, läßt sich schon antizipieren: Es wird »bloßes repräsentatives Kontrollorgan«, wobei die Kontrolle noch »durch eine Reihe von strukturellen und institutionellen Gegebenheiten wesentlich herabgesetzt«<sup>48</sup> sei. Es soll »zum Kontroll- und Ausspracheorgan zurückgebildet« werden, d. h. »die wesentlichen Entscheidungen fallen nicht mehr im Parlament«.<sup>49</sup> Die verfassungsrechtliche innere Staatsreform findet ihre Legitimation zuletzt im »Vertrauen der (dem Verfassungsrecht) Unterworfenen in die prinzipielle Richtigkeit und in den Bestand der in (ihm) getroffenen Entscheidungen.«<sup>50</sup>

Parallel zur Ausschaltung des Bundesgesetzgebers – darauf sei kurz hingewiesen – verläuft die rechtsideologische Aushöhlung des Föderalismus. Das Schlagwort vom »kooperativen Föderalismus« symbolisiert die letzte Station im Abbau der Ländereigenstaatlichkeit.

Es besteht kein Zweifel, das Modell autoritärer Staatsideologie perfektioniert sich. Unter den Etiketten von »gouvernementaler Sachlogik«, »Gesamtrevision« u. ä. erlebt die normative Kraft des Faktischen eine Neuauflage.

### *Vertragliche Wirtschaftsplanung*

4. Bei der Suche nach adäquaten Lenkungs- und Planungsformen findet der sogenannte Planungs-Vertrag immer mehr Zustimmung. Mit diesem Vertragstyp ist hauptsächlich der »subordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Vertrag«<sup>51</sup> gemeint. Die durch Gesetze,<sup>52</sup> Rechtsprechung<sup>53</sup> und Literatur fixierte Anerkennung der öffentlich-rechtlichen Verträge, besonders im Bau- und Wegerecht, erleichtert die Transformation dieser Rechtsform für die Zwecke staatlicher Wirtschaftsplanung.

Die Konstruktion des »subordinationsrechtlichen Vertrages« verträgt sich nicht mit dem Modell des hoheitlich intervenierenden Rechtsstaates. Aus diesem Widerspruch speiste sich bislang auch die Kritik an der Vereinbarkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages mit dem herkömmlichen System des öffentlichen Rechts, soweit es das Kontrahieren im Verhältnis Staat-Bürger betrifft.

Der Komplex »Planung durch Vertrag« entlarvt mit Prägnanz, worum es bei staatlicher Wirtschaftsplanung eigentlich geht und wie weit sich Kreise der Interessenjurisprudenz von den juristisch verfaßten Herrschaftsprinzipien des klassischen Rechtsstaats entfernt haben.

Ipsen skizziert die Widersprüchlichkeit folgendermaßen: »Daß der Vertrag

<sup>46</sup> Roman Herzog, Gesetzgeber und Verwaltung, VVdStRL 24, S. 202.

<sup>47</sup> Badura, ebenda, S. 64 und Kewenig, a. a. O., S. 528.

<sup>48</sup> Karl-Heinrich Friauf, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVdStRL 27, S. 28/31.

<sup>49</sup> Konrad Redeker, Staatliche Planung im Rechtsstaat, in: JZ 1968, S. 537 ff. (538).

<sup>50</sup> Kewenig, a. a. O., S. 528.

<sup>51</sup> Vgl. Hans-Julius Wolff, Verwaltungsrecht I, 6. Aufl., München und Berlin 1965, S. 249.

<sup>52</sup> Siehe z. B. § 123 Abs. 3 BBauG vom 23. 6. 1960, BGBl. I, S. 341 ff.

<sup>53</sup> BVerwGE 23, 213; BGHZ 43, 34.

(öffentlich- oder zivilrechtlich) zwischen Staat und Unternehmer oder Unternehmer-Gruppierungen nicht zum dogmatisch überlieferten und in dieser Anwendung vorgeformten Typ hoheitlicher Gestaltungsmittel zählt, das Paktieren mit Privaten als solches im Grunde staatlicher Hoheitsentfaltung zu widersprechen scheint, schließt m. E. gleichwohl nicht aus, die Figur eines pactum de plano probando in den Kreis der Planungsmittel einzubeziehen.«<sup>54</sup>

Zur Rechtfertigung beruft man sich zudem auf die guten Erfahrungen der französischen Planifikation<sup>55</sup> und der schweizerischen Wirtschaftslenkung<sup>56</sup> mit vertraglicher oder vertragsähnlicher Kooperation zwischen Kapital und Staatsbürokratie. Ausschlaggebend für die »Erfindung« des Planungsvertrages dürfte weniger gewesen sein, daß »Wirtschaftsplanung vertragsartiger Gestaltung typologisch denkbar im Bereich der Plan-Kontrakte höchster Ebene zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden wird«,<sup>57</sup> als vielmehr die Tatsache, daß wirtschaftsregulierende Abreden usw. in der westdeutschen Wirtschaft praktiziert werden. Eine Reihe von Autoren<sup>58</sup> verweist denn auch auf exemplarische Fälle wie Absprachen zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium und der Mineralölwirtschaft, deren zugesagte Selbstbeschränkung durch Verzicht auf die Anwendung von Importkontingentierungen abgegolten werden sollte, oder Expansionsbeschränkungsabreden zwischen dem Wirtschaftsminister und elf Kaufhauskonzernen u. ä.

In diesen häufig zitierten Beispielen scheint es noch so, als wolle man mittels dieser Pakte einerseits der Kohlewirtschaft, andererseits den nicht-monopolistischen Kaufhäusern<sup>59</sup> helfen, in Wahrheit sollte die innere Marktbeherrschung sanktioniert werden; in anderen Zitaten präzisiert sich allerdings, in wessen Unternehmer-Interesse der Plan-Pakt konzipiert wird.

»Außer dem geläufigen Instrumentarium von Steuervergünstigungen, Subventionen, Investitionsprämien usw., das der Plan verwendet, gestattet er, wie die Regierungspraxis zeigt, zur Durchführung komplexer Strukturvorhaben den sog. Quasikontrakt, durch den Staat und Unternehmer Verpflichtungen zur planmäßigen Durchführung eines Investitionsprogramms eingehen sollen.«<sup>60</sup> Daß die »Durchführung komplexer Strukturvorhaben« ebenso wie das »Zusammenwirken des Staates mit Wirtschaft im Stadium der Datenbeschaffung und Programmierung«<sup>61</sup> lediglich für das Großkapital von Interesse und nur von diesem zu leisten ist, versteht sich bei dem erreichten Grad der Konzentration und Zentralisation des Produktivkapitals (fast) von selbst.<sup>62</sup>

Autoren wie Kaiser,<sup>63</sup> Forsthoff,<sup>64</sup> Jürgensen-Kantzenbach,<sup>65</sup> Gygi,<sup>66</sup> Oldiges,<sup>67</sup> Redeker,<sup>68</sup> Rinck,<sup>69</sup> von Simson<sup>70</sup> folgen dem Konzept Ipsens, »Ver-

<sup>54</sup> Ipsen, in: Planung II, a. a. O., S. 91.

<sup>55</sup> Ipsen, a. a. O., S. 102, Fußnote 95.

<sup>56</sup> Fritz Gygi, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Planung II, S. 134.

<sup>57</sup> Ipsen, ebenda, S. 84.

<sup>58</sup> Vgl. Rinck, a. a. O., S. 81/82.

<sup>59</sup> In Städten mit mehr als 200 000 Einwohnern.

<sup>60</sup> Ipsen, a. a. O., S. 102.

<sup>61</sup> Ipsen, a. a. O., S. 103/104.

<sup>62</sup> Siehe Huffs Schmid, ebenda, S. 11-108.

<sup>63</sup> Kaiser, a. a. O., S. 22.

<sup>64</sup> Forsthoff, in: Planung III, a. a. O., S. 36/37.

<sup>65</sup> Jürgensen-Kantzenbach, a. a. O., S. 61 unten.

<sup>66</sup> Gygi, a. a. O., S. 134.

<sup>67</sup> Martin Oldiges, Grundlagen eines Plangewährleistungsrechts, Bad Homburg v. d. H., Berlin, Zürich 1970, S. 149/150.

<sup>68</sup> Redeker, a. a. O., S. 542.

<sup>69</sup> Rinck, a. a. O., S. 82.

<sup>70</sup> Werner von Simson, Planänderung als Rechtsproblem, in: Planung I, S. 405 ff.

ständigungen, Absprachen, vertragsartige Zusagen und Zusicherungen und ähnlich bezeichnete Vorgänge, die in der Regierungsstufe mit Gruppenorganisationen der Wirtschaft getroffen werden«<sup>71</sup>, unter das Modell des Planungsvertrages zu subsumieren.

Forsthoff geht noch weiter und versucht die konzertierte Aktion (§ 3 StabG) planungsrechtlich in den Bereich des Planungsvertrages hineinzuziehen, um u. a. die Gewerkschaften disziplinieren zu können.<sup>72</sup> »Die Annahme, daß Abreden und Zusagen im Rahmen einer Planung – auch einer gesetzlichen Planung – rechtlich relevant sind, wird durch den Begriff der konzertierten Aktion, den das Stabilitätsgesetz in die Rechtssprache eingeführt hat, wesentlich erleichtert. Es wäre der Realität nicht gemäß, die Erheblichkeit von Abreden und Zusagen davon abhängig zu machen, daß sie in die Form eines Vertrages gekleidet werden. Die Formen des bürgerlichen Rechtsverkehrs, auf die noch das Reichsgericht in dem Gefrierfleischimport-Fall verwiesen hatte, sind für die hier zu erörternden Vorgänge unbrauchbar.«<sup>73</sup>

Forsthoff geht mit Ipsen nicht nur insoweit konform, als für das Zustandekommen eines Planungsvertrages die »zivilistischen Krücken« entbehrlich seien, sondern er stellt sich auf den Standpunkt, daß »die gesetzgebende Gewalt durch Zusagen der Regierung« gebunden werden könne.<sup>74</sup> So schreibt er: »Es ist offenbar, daß dieses Argument (d. h. die Auffassung des Reichsgerichts in RGZ 139, S. 121, daß der Gesetzgeber in seiner Entscheidung frei sei, d. Verf.) die heutige Wirklichkeit nicht mehr trifft und daß wir diese Wirklichkeit aus dem Griff verlieren, wenn es uns nicht gelingt, den Abreden, welche mit der beteiligten Wirtschaft getroffen werden, um eine Planung auch effektiv werden zu lassen, eine dem Vorgang gemäß rechtliche Bedeutung zu geben.«<sup>75</sup>

Sodann zieht er die Schlußfolgerung: »Wenn aber der Gesetzgeber einen auf Abreden und Zusagen basierenden Gesetzentwurf berät und verabschiedet, handelt er nicht aus freier, gesetzgeberischer Vollmacht. Nimmt er ihn . . . an, so tritt er auf den Boden der vorbereiteten Regelung, deren wesentlicher Bestandteil auch die Abreden und Zusagen sind.«<sup>76</sup>

Mit dieser Argumentationskette gelingt es Forsthoff, kapitalistische Wirtschaftspakte in den Rang verfassungsrechtlicher Normen hochzustilisieren, m. a. W., er stellt die Demokratie auf den Kopf, folgt man allerdings den bundesrepublikanischen Realitäten, dann auf die Füße. Da heute praktisch kein wirtschaftspolitisch bedeutsames Gesetz ohne die Beteiligung des BDI, des BDA und ähnlicher »pressure groups« den Weg ins ohnmächtige Parlament findet, bleibt die Frage, warum dann der Parlamentarismus nicht auch offiziell abgeschafft werden soll. Diesen Schritt braucht und wird man nicht vollziehen. Es reicht hin, das Parlament zu entfunktionalisieren bzw. faktisch zu entmachten. Als demokratisches Verschleierungsinstrument ist es immer noch unentbehrlich.

Der öffentlich-rechtliche Planungsvertrag à la Forsthoff ist zur Beschneidung gesetzgeberischer Befugnisse vorzüglich geeignet. Desgleichen bestärkt er die These, daß der klassische Lobbyismus funktionslos geworden ist. Ipsen schlägt

<sup>71</sup> Ipsen, a. a. O., S. 101.

<sup>72</sup> Vgl. auch Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, S. 119 ff. »Verbände und konzertierte Aktion«.

<sup>73</sup> Forsthoff, a. a. O., S. 37. Vgl. auch die immanent kritischen Ansätze Hans Heinrich Rupp, Konzertierte Aktion und freiheitlich rechtsstaatliche Demokratie, in: Konzertierte Aktion, Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt 1971, S. 1–18.

<sup>74</sup> Forsthoff, a. a. O., S. 36/37.

<sup>75</sup> Forsthoff, a. a. O.

<sup>76</sup> Ebenda.

in die gleiche Kerbe und verlangt im Grunde keine weiteren Voraussetzungen für die Bindung des Gesetzgebers an die von der Regierung mit den Kapitalvertretern ausgehandelten Pakte, wenn er fragt, »ob auch normierte Wirtschaftsplanung (also durch Gesetz oder Verordnung) quasi-kontraktliche Rechtsbeziehungen mindestens dann auslöst, wenn der planbetroffene Unternehmer sich in spezifischer Weise ohne Planzwang vertrauensvoll auf die normierte Planung eingelassen und ihr folgend disponiert hatte.«<sup>77</sup>

Es dürfte kein Geheimnis sein, daß sich kein Kapitalist den Bewegungsgesetzen des Kapitalismus entziehen kann, indem er aufhört zu investieren. Er ist bei Strafe des Untergangs gezwungen zu expandieren. Überdies dürfte die Gruppe von Unternehmern, die Ipsen im Auge hat, sehr genau darauf achten, wie die staatliche Wirtschaftsprogrammierung betrieben wird, wenn sie nicht ohnehin direkt daran teilnimmt. Normierte Planung im Sinne Ipsens wären z. B. die mehrjährige Finanzplanung nach § 9 StabG oder die Bürgschaften, Garantien usw. in Höhe von mehr als 24 Milliarden DM, die § 12 des Bundeshaushaltsgesetzes<sup>78</sup> zur Förderung der Wirtschaft vorsieht.

Auch Redeker plädiert für die Abhängigkeit des »Normgebers« von Plan-Verträgen, wenn er postuliert, der rechtliche Verbund von Plangeber und Planadressat lasse solche, letztlich auf den Erlaß von Normen gerichteten Verträge (!) auch für die staatliche Wirtschaftsplanung zu.<sup>79</sup>

Dagegen hält der Wirtschaftsrechtler Rinck Planungs-Verträge, wie sie in praxi vorkommen, für »rechtlich dubios«.<sup>80</sup> Er erinnert an das Verfassungsprinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das auch in der sogenannten Leistungsverwaltung Geltung beanspruche. Dieses Argument hebt er tendenziell selbst dadurch auf, daß er wirtschaftspolitische Planungs-Verträge dann für bedenkenlos ansieht, wenn Regierung oder Verwaltung echte Ermessensfreiheit besäßen. Damit wird die Problematik in die Leerformel der verwaltungsrechtlichen Ermessensfreiheit verschoben, um sie dort scheinbar verfassungskonform lösen zu können. Der Phantasie reichum bürgerlicher Verfassungsinterpretation strapaziert sich dann nur noch beim Konstruieren der erforderlichen Dehnbarkeit des Begriffes »Ermessensfreiheit«. Je nach wirtschaftspolitischem Kalkül läßt sich die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Planungs-Verträgen »beweisen«. Der Komplex staatlicher Wirtschaftsprogrammierung ist juristisch kaum konturiert, so daß man wohl kaum in der Annahme fehl geht, die Maxime »Wirtschaftsplanung ist die Aufgabe der Exekutive« werde sich den erforderlichen gesetzess-freien Raum schaffen.<sup>81</sup>

Die zeitliche Koinzidenz der Schillerschen Globalsteuerung wie der Einführung entscheidender Elemente antizyklischer Haushalts- und Finanzpolitik mit dem Auftauchen des Planungsvertrages darf nicht überbewertet werden. Die ideologische Legalisierung des Planungsvertrages zeigt prinzipiell keine Verrechtlichung der Wirtschaftspolitik, sondern ist ein Musterbeispiel für den Abbau auch formeller Rationalität des Rechts, obwohl der erkennbare Versuch vorliegt, den »Graubereich« zwischen Verwaltungsexekutive und Wirtschaftsbürokratie juristisch zu qualifizieren. Da Staatsplanung im monopolistischen Stadium des

<sup>77</sup> Ipsen, a. a. O., S. 91/92.

<sup>78</sup> BGBl. I, 1971, S. 129 ff.

<sup>79</sup> Redeker, ebenda, S. 542.

<sup>80</sup> Rinck, a. a. O., S. 81.

<sup>81</sup> Die sogenannte Fondsverwaltung, die mit Hilfe von internen Verwaltungsvorschriften Milliardensummen, etwa für Subventionen, verteilt, ist ein ähnliches Beispiel »gesetzloser Verwaltung«.

Kapitalismus »Reaktion auf gesellschaftlich ungeplante, autonome Entscheidungen bleibt«,<sup>82</sup> wird dem Planungsvertrag – gestützt durch den anti-zivilrechtlichen Affekt öffentlich-rechtlicher Theoretiker – nur das Maß an juristischer Formalisierung zugesprochen, das notwendig ist, um ihn gegen das Parlament auszuspielen (siehe Forsthoff). Entsprechendes gilt für die juristische Disziplinierung der Gewerkschaften im Rahmen der konzertierten Aktion: es erweist sich zunehmend, daß die z. Zt. noch herrschende Rechtsauffassung, die Teilnahme an der konzertierten Aktion und die dort getroffenen Abreden seien rechtlich nicht verbindlich<sup>83</sup>, als insuffizient begriffen wird<sup>84</sup>. Die den Gewerkschaften verordnete Orientierung am gesamtwirtschaftlichen status quo bleibt ohne rechtliche Sanktion gefährdet; mit dem Kunstgriff des Planungs-Paktes wäre das adäquate Rechtsinstrument gefunden, um konzertiert abgesprochene Lohnzuwachs-raten u. a. festzuschreiben.<sup>85</sup> »Progressive« Juristen wie Kaiser – der sich im übrigen ausdrücklich für das Konzept der »formierten Gesellschaft« ausspricht – kennen die offene Flanke: »Der Anspruch der Gewerkschaften, nach wie vor unabhängig vom Plan, frei und gegebenenfalls mittels der Waffe des Streiks Lohnpolitik zu treiben, ist ein Störungsfaktor in diesem System, der nur ausgeräumt werden könnte, wenn es gelänge, den Plan auch auf die Entwicklung der individuellen Einkommen auszudehnen.«<sup>86</sup>

Die juristische Fixierung der Plan-Pakte ist auch für den Fall zyklischer Krisen verwendbar: Langfristig programmierte Abreden sind immer durch antizyklische Haushaltsmaßnahmen, die z. B. Milliardenbeträge einfrieren (Konjunkturausgleichsrücklage etc.), gefährdet. Selbst wenn krisenregulierende Eingriffe eindeutig im Interesse der Erhaltung und Restabilisierung der Gesamtwirtschaft getroffen werden, gerät das Profitinteresse des Einzelkapitalisten – nicht zuletzt angeregt durch langfristige Erwartungen aufgrund wirtschaftlicher Prognosen und entsprechend eingeleiteter Projekte – tendenziell in Konflikt mit dem wirtschaftlichen Gesamtinteresse. Daher ist es von Bedeutung, den Staat in der wirtschaftlichen Rezession durch reale oder mögliche Entschädigungsansprüche oder sonstige Garantien im Griff zu halten, sei es auch nur dadurch, beim Wiederaufschwung an den sog. Eventualhaushalten besonders zu partizipieren. Unter diesen Aspekten würde die völlige juristische Unverbindlichkeit des Planungsvertrages nutzlos sein.

Der zunehmenden polit-ökonomischen Verschmelzung der Staatsbürokratie mit den monopolistischen Machtzentren weniger Kapitalgesellschaften entspricht die Exklusivität des Vertrages, der konzeptionell nicht auf jeden Kapitalisten zugeschnitten ist, wie es noch der Tauschvertrag des Konkurrenzkapitalismus war.

Die »Rechtsfigur« des Vertrages spiegelt eine Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft vor, indem ein gleichrangiges Gegenübertreten staatlicher und ökonomisch-privater Macht und der Austrag prinzipiell gegensätzlicher Interessen

<sup>82</sup> Ulrich Mückenberger/Dieter Hart, Einleitung, in: KJ 1971, S. 244.

<sup>83</sup> Diese Auffassung teilt Kurt Biedenkopf, Rechtsfragen der Konzertierten Aktion, BB 1968, S. 1005 ff. in formell-juristischer Hinsicht. Politisch und materiell-rechtlich verwirft er sie: »Durch die Mitwirkung an der konzertierten Aktion kommt kein Vertrag mit der Regierung zustande, aus dem diese oder Dritte Rechte herleiten können. Damit ist jedoch nicht jegliche rechtliche Erheblichkeit der Mitwirkung verneint. Die Einrede eines »venire contra factum proprium« könnte sie immer noch begründen, vor allem dann, wenn die beteiligten Verbände in der konzertierten Aktion die Orientierungsdaten besprochen und ihnen ausdrücklich zugestimmt haben.«

<sup>84</sup> Vgl. etwa Badura a. a. O. S. 65/66.

<sup>85</sup> Daß sich die Gewerkschaften dagegen verwahren, steht auf einem anderen Blatt.

<sup>86</sup> Kaiser, a. a. O., Planung I, S. 26.

unterstellt werden. Die mit dem Begriff »subordinationsrechtlicher Vertrag« gemeinte Subordination des Privaten unter den Staat wird hier zur Subordination des Staates unter das Private. So betrachtet hat der Begriff sogar entschleiende Funktion.

Über die angedeuteten Intentionen hinaus, hat der Plan-Pakt noch die Aufgabe der »Plangewährleistung«. Warum der Vertrag in dieser Hinsicht ein optimales Lenkungsinstrument ist, kommt bei Ipsen klar zum Ausdruck: »Eine nahezu ideale Lösung der Antinomie (zwischen Planbestand und Planänderung, der Verf.) wäre denkbar, wenn die Planung des Staates mit der Wirtschaft kontrahiert würde in den erwogenen Formen der Vertragsplanung, da in solchen Pakten insbesondere auch Absprachen über die Risikoverteilung aus Planmängeln und Planänderungen stipuliert werden könnten.«<sup>87</sup>

Da die »Plangewährleistung«, abgesehen von wenigen Ausnahmen, bisher nicht in den Kontext zur Vertragsplanung gestellt wurde, vielmehr als Entschädigungsanspruch des Unternehmers interpretiert wird, kann das Folgende zum Teil auch für den Plan-Pakt gelten.

### *Plangewährleistung*

5. Nachdem Ipsen den Begriff »Plangewährleistungsanspruch« schon 1954 auf der Staatsrechtslehrertagung einführte, dieser aber praktisch bis etwa 1965 ohne juristischen Wert blieb, bemühen sich die Juristen, die vorwiegend im Bauplanungsrecht<sup>88</sup> entwickelten Ansätze für die Wirtschaftsplanung zu mobilisieren.

Die Rechtsprechung hat mit Ausnahme des Bundesverwaltungsgerichts<sup>89</sup> den Plangewährleistungsanspruch weder ausdrücklich anerkannt noch erwähnt. Das BVerwG stellte nur lapidar fest: »Ein allgemeiner, auf Plangewährleistung gerichteter Anspruch wird durch Bundesrecht nicht eingeräumt; vielmehr könnte ein solcher Anspruch seinerseits nur jeweils nach dem Inhalt des Plans bestimmt werden.«<sup>90</sup>

Die in diesem Zusammenhang häufig genannte Knäckebrotentscheidung des BGH<sup>91</sup> befaßte sich ebenfalls nicht explizit mit dem Problem der Plangewährleistung. Die Herabsetzung des Schutzzolls gegenüber Schweden im Rahmen des GATT rechtfertigte nach Auffassung des BGH keinen Entschädigungsanspruch für die westdeutschen Knäckebrothersteller nach Enteignungsgrundsätzen. Anders sei die Lage hingegen, wenn z. B. durch Zusagen und Hinweise der Regierung zusätzlich ein besonderer Vertrauenstatbestand gegeben sei.<sup>92</sup>

Mit diesem Zusatz »Zusagen und Hinweise u. ä.« ist das entscheidende Stichwort gefallen, denn dieses Moment spielt für den Plangewährleistungsanspruch eine nicht unerhebliche Rolle.

In der Vergangenheit konnte sich die Rechtsprechung des BGH, des BVerwG sowie des BVerfG<sup>93</sup> bei Entschädigungsansprüchen wegen wirtschaftspolitischer Interventionen in die sogenannte Unternehmerfreiheit betont zurückhalten.

<sup>87</sup> Ipsen, a. a. O., S. 108; ähnlich Redeker, a. a. O., S. 542.

<sup>88</sup> Siehe z. B. § 44 BBauG.

<sup>89</sup> BVerwG-Beschluß vom 12. 9. 1969, in: DVBl. 1970, S. 61.

<sup>90</sup> BVerwG, a. a. O.

<sup>91</sup> BGHZ 45, S. 83.

<sup>92</sup> Siehe auch Rindk, a. a. O., S. 84.

<sup>93</sup> Vgl. das Investitionshilfe-Urteil, BVerfG, a. a. O.

Darin ist beileibe kein antikapitalistischer Schachzug der westdeutschen Justiz enthalten. Die Gründe sind in der westdeutschen Wirtschaftsförderungspolitik der Nachkriegszeit zu suchen: Das breite Spektrum der Steuer-<sup>94</sup>, Subventions-, Eigentums- und Rüstungspolitik ließ nie einen Zweifel an der kapitalistischen Restauration und Expansion aufkommen. Erst mit der Institutionalisierung staatlicher Wirtschaftsplanung, d. h. im wesentlichen des planvollen Einsatzes öffentlicher Mittel in den Wirtschaftsprozess zwecks Konjunktur- und Wachstumssteuerung, begleitet durch Zielprojektionen für die gesamte Wirtschaft, konnte der Ruf nach Garantien für die Einhaltung von Wirtschaftsplänen entstehen. Dazu Forsthoff: »... die Entwicklung hat, vor allem seit dem Inkrafttreten des Stabilitätsgesetzes, einen Stand erreicht, der es nicht mehr erlaubt, die Frage nach der Abgeltungspflicht für Planungsschäden ohne eine fundierte Antwort zu lassen.«<sup>95</sup> Diese liegt in den Ansätzen auch schon vor. Im Anschluß an die Knäckebrotentscheidung des BGH sieht Forsthoff einen Plangewährleistungsanspruch für gegeben an, wenn »eine staatliche Planung die Bedingungen marktwirtschaftlichen Wirtschaftens zum Nachteil Betroffener verändert«<sup>96</sup> und wenn ein durch Abreden und Zusagen im Verhältnis Staat-Unternehmer konkretisierter »Vertrauensschutz«<sup>97</sup> auf Planfortbestand feststellbar sei. Der springende Punkt besteht für Forsthoff darin, daß der für die Enteignung notwendige Eingriff fehle: »Der Begriff des Eingriffs wurzelt in der dialektischen Zuordnung von Staat und Gesellschaft, die als wesentlich geschieden verstanden werden. Es ist offenbar, daß diese rechtsstaatlich gebotene, begriffliche Präzisierung für Planungsmaßnahmen nicht paßt.«<sup>98</sup> Schon an Hand des Kriteriums »Zusagen und Abreden« entpuppt sich der Plangewährleistungsanspruch als Instrument des Großkapitals. Nur dieses und seine Organisationen sind in der Lage, sich derartige Abreden zu verschaffen. Der Forsthoffsche Hinweis auf die konzentrierte Aktion und die daran beteiligten Verbände<sup>99</sup> bestätigen diese Annahme. Nicht einmal die noch vorhandene Gruppe von mittleren und kleinen Unternehmern könnte sich nach dieser Konstruktion mit Erfolg auf Plangewährleistung berufen. Forsthoff unterstreicht mit einem konkreten Beispiel für Plangewährleistung, welche Unternehmerinteressen für ihn zur Debatte stehen: »Als im Zuge der Anpassung an den gemeinsamen Zolltarif der EWG die Außenzölle für Rohöl und Erdölzeugnisse am 1. Januar 1964 entfielen, gewährte das Gesetz über Umstellung der Abgaben auf Mineralöl vom 20. Dezember 1963 bestimmten Mineralölfirmen Anpassungsbeihilfen, die in fünf Jahren nach einem gleitenden Tarif, der von 50 auf 20 DM je Tonne abfiel, gewährt werden sollte. In den Genuß dieser Beihilfe sollten diejenigen deutschen Mineralölfirmen kommen, welche die Aufsuchung und Aufschließung von Erdöllagerstätten betrieben. Im Finanzplanungsgesetz vom 23. Dezember 1966 (BGBl. I, S. 697) wurden die Beihilfen für die noch anstehenden Jahre 1967 und 1968 drastisch gekürzt. Damit wurde das Finanzierungsprogramm der betroffenen Firmen für die sehr aufwendigen Aufsuchungen und Aufschließungen zerstört.«<sup>100</sup>

<sup>94</sup> Hans-Hermann Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Köln und Opladen 1970, S. 223 ff.; vgl. auch die Kritik: Alexander v. Brünneck/Gerhard Haupt/Stephan Leibfried, in: KJ 1971, S. 124-130.

<sup>95</sup> Forsthoff, a. a. O., in: Planung III, S. 32.

<sup>96</sup> Ebenda, S. 34.

<sup>97</sup> Ebenda, S. 37.

<sup>98</sup> Ebenda, S. 33 – eine interessante Erkenntnis bei einem Verfechter des Dualismus von Staat und Gesellschaft, neuerdings wieder nachzulesen, in: Der Staat der Industriegesellschaft, a. a. O., S. 21 ff.

<sup>99</sup> Vgl. Huffschild, a. a. O., S. 169.

<sup>100</sup> Forsthoff, a. a. O., Planung III, S. 36/37.

Ähnlich wie Forsthoff akzeptieren dem Prinzip nach die Autoren Badura,<sup>101</sup> Ipsen,<sup>102</sup> Oldiges,<sup>103</sup> Rinck,<sup>104</sup> Redeker,<sup>105</sup> Scheuner,<sup>106</sup> von Simson,<sup>107</sup> Tiefenbacher,<sup>108</sup> Kriele,<sup>109</sup> u. a. den Plangewährleistungsanspruch, allerdings mit unterschiedlichen Begründungen, so auch in der Strenge der »Tatbestandsvoraussetzungen«. Die Begründungen reichen vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit über Amtspflichtverletzung bis zur Rechts- und Sozialstaatsklausel. Allen Autoren ist gemeinsam, daß der Konstruktion des Anspruchs gemäß nur ein »wirtschaftendes Subjekt« als Anspruchsberechtigter in Frage kommt. Selbst dort, wo lediglich »Vermögensdispositionen«<sup>110</sup> als eine der Voraussetzungen verlangt werden, scheint die Frage danach, ob beispielsweise die lohnabhängigen Massen, die in entscheidendem Maße unter Fehlplanungen von »hoher Hand« zu leiden haben, Plangewährleistungsansprüche stellen könnten, abwegig zu sein. Das Fehlen von disponiblem Vermögen macht die Lohnabhängigen »unabhängig« von derartigen Ansprüchen.

Bis auf wenige Ausnahmen stellen die Vertreter der Staatsrechtslehre das mit der notwendigen Klarheit fest.

Unterstellt man, daß die hier in Rede stehenden Wirtschaftspläne mit den interessierten Wirtschaftskreisen abgesprochen werden und objektiv in deren Interesse ergehen, dann scheint die wirtschafts- und rechtspolitische Funktion des Plangewährleistungsanspruchs wenig plausibel zu sein. Löst man sich von der naiven Vorstellung über die »Antinomie« zwischen Staat und Unternehmer, so bleibt zunächst offen, wo die für den Plangewährleistungsanspruch erforderliche Divergenz zwischen staatlichem Wirtschaftsplan und dem investierenden Unternehmer beschlossen liegt.

In der Rezession bzw. in der Krise wird es besonders deutlich, daß die Interessen des Einzelkapitalisten mit denen des Gesamtkapitals in Konflikt geraten. Um die Gesamtwirtschaft aus den Schwierigkeiten, die Überproduktion abzuschwächen, zu befreien, greift der Staat zu sog. Wirtschaftsdämpfungsmaßnahmen, die zwar im Systemerhaltungsinteresse liegen, aber auf der Ebene des Einzelkapitals – nur diesen Horizont hat der Unternehmer<sup>111</sup> – zur Drosselung der Produktion und Investition führen. Dieser Prozeß, sichtbar an Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit, Stau überproduzierter Güter u. ä., kollidiert mit der Erwartung des Kapitalisten, durch optimale Realisierung des Mehrprodukts seine Profite zu maximieren.

Wollte der Staat sich mit seinen wirtschaftslenkenden Maßnahmen ausschließlich an möglichst hohen Profitraten der Einzelkapitalisten orientieren, würde er die Krise selbst verschärfen und mithin seine Funktion als »ideeller Gesamtkapitalist« verfehlen.

In der Krise muß der Staat antizyklisch handeln, die ihm dafür zur Verfügung stehenden Mittel sind z. B. im Stabilitätsgesetz vorgezeichnet.<sup>112</sup>

<sup>101</sup> Badura, a. a. O., S. 109 ff.

<sup>102</sup> Ipsen, a. a. O., Planung II, S. 106 ff.

<sup>103</sup> Oldiges, ebenda.

<sup>104</sup> Rinck, a. a. O., S. 82 ff.

<sup>105</sup> Redeker, a. a. O., S. 140 ff.

<sup>106</sup> Scheuner, in: VVdStRL 11, S. 150.

<sup>107</sup> Von Simson, a. a. O., S. 405 ff.

<sup>108</sup> Tiefenbacher, a. a. O., S. 2.

<sup>109</sup> Martin Kriele, Plangewährleistungsansprüche?, in: DÖV 1967, S. 531.

<sup>110</sup> Kriele, a. a. O.

<sup>111</sup> Vgl. Huffschild u. a., Die Widersprüche des westdeutschen Kapitalismus und die Wirtschaftspolitik der SPD, Kursbuch 21, Berlin 1970, S. 37 ff. (63).

<sup>112</sup> Vgl. die Darstellung Otto Jacobis, Instrumente eines global-gesteuerten Wirtschaftsablaufs im staatlich regulierten Kapitalismus, in: KJ 1971, S. 310 ff.

Je vorausschauender und langfristiger der Staat die wirtschaftsregulierenden Eingriffe plant, um so größer wird die Wahrscheinlichkeit, daß sie den durch zyklische Krisen veränderten Bedingungen angepaßt bzw. tendenziell aufgegeben werden müssen. Nur im Rahmen einer langfristigen Strategie des Staates können Innovationen wissenschaftlich-technischer Art, Strukturpolitik, der Einsatz staatlicher Finanzmittel u. a. m. für den Kapitalverwertungsprozeß nutzbringend angesetzt werden. Andererseits sind die gesamtwirtschaftlichen Steuerungsmöglichkeiten von vornherein beschränkt, solange die Dispositionsfreiheit der Unternehmer unangetastet bleibt. Da nur die Organisationen des Großkapitals an der Aufstellung der Plangrößen auf staatlicher Ebene beteiligt werden (siehe konzertierte Aktion), fußt die »Makroplanung« notwendigerweise auf der Summe der großkapitalistischen Profitinteressen. Die offizielle Wirtschaftspolitik identifiziert sich damit, weil auch sie an wirtschaftlichem Wachstum interessiert ist. Verschlechtert sich die Wirtschaftslage aufgrund der Überproduktion, gerät der Staat in das Dilemma, einerseits gesamtcapitalistische Konjunktursteuerung zu betreiben, andererseits als Käufer nicht absetzbarer Produkte, als Bürge, Garant o. ä. auftreten zu müssen, um gesamtwirtschaftlich wichtigen Einzelkapitalisten ihre Verwertungsprobleme abzunehmen. Derartige Stützungsaktionen kann der Staat nur in dem Maße durchführen, wie sie die antizyklische Politik, die notwendig ist, um die Krise nicht in den Zusammenbruch ausarten zu lassen, nicht gefährden. Für das Problem der wirtschaftlichen Plangewährleistung heißt das, daß der Staat den individuellen Profitinteressen zuwider handeln muß.

Die Konstruktion des Plangewährleistungsanspruchs verfehlt allerdings die wirtschaftspolitische Realität, wenn sie meint, es sei notwendig, einen Entschädigungsanspruch zu verankern. Bestenfalls in Ausnahmefällen mag er für mittelständische Kapitalisten auf gesamtwirtschaftlich unbedeutenden Gebieten, etwa im Bereich der Stadtplanung, von Relevanz sein. Für das Großkapital ist der Plangewährleistungsanspruch anachronistisch. Der Dualismus von Staat und Unternehmer besteht nur noch auf der Ebene Gesamtkapital contra Einzelkapital im Falle der Krise. Die Plangarantie hat daher die Funktion, die krisenverhütenden und krisenbehebenden Staatsinterventionen so weit wie möglich an den Maximalprofit des Einzelkapitals heranzurücken. Dazu bedarf es nicht des klagbaren Anspruchs, denn dem Großkapital stehen andere Mittel zu Gebote, um seine Interessen durchzusetzen. Ipsen<sup>113</sup> und Redeker sind sich der Fehlkonstruktion schon bewußt: »Der Plangewährleistungsanspruch ist nur eine Notlösung, und dazu keine gute. Er wird vielfach zu langdauernden Prozessen führen, die dem Wesen dynamischer Planung widersprechen und sie hindern . . . Hier muß sich deshalb zunehmend der Ausweg anbieten, durch vertragliche Gestaltung der Gefahr solcher Ansprüche vorzubeugen oder aber sie in Einordnung in die Planziele vertraglich abzufangen.«<sup>114</sup>

Auch der Hinweis einiger Autoren, daß die Plangewährleistung zur konjunkturellen Überforderung des Staatsbudgets führen könne, indiziert, daß der Plangewährleistungsanspruch noch den kleinbürgerlichen Maßstäben des »besonderen« Verwaltungsrechts verhaftet ist.

Nur im Zusammenhang umfassender Abreden zwischen Staat und Großkapital über wirtschaftsplanende Maßnahmen hat die Plangewährleistung eine Funktion. Der sog. Plan-Pakt ist auch in dieser Hinsicht das den Interessen des Großkapitals angemessene juristische Instrument.

<sup>113</sup> Siehe FN 85.

<sup>114</sup> Redeker, a. a. O., S. 542.

# Helmut Ridder/Karl-Heinz Ladeur Zur Funktion eines Zusammenschlusses gesellschaftskritischer Juristen und von Juristen überhaupt

Replik zu Ulrich K. Preuß

Wir wünschten, es würde Tag, und der Preuß  
käme – nach Hause.

I.

Preuß' »Kommentar«<sup>1</sup> bedarf, was die ihm unterlaufenen Fehlverständnisse des inkriminierten Textes angeht, kaum einer richtigstellenden Entgegnung. So wird der leidlich aufmerksame Leser beider Texte z. B. selbst herausfinden können, daß von einer am vermeintlichen Tage Null in Deutschland vorhandenen und sodann unterdrückten »demokratischen Bewegung« in der »Rede« nicht die Rede war<sup>2</sup>. Der »Rede«, die zwar in Ansehung eines teils unerwartet zusammengesetzten Adressatenkreises teils ex improviso formuliert wurde und deswegen sicher nicht zum Besten und wohl auch nicht zum Klarsten aus *Ridder's Digest* gehört, ging es doch erkennbar zunächst darum, den noch nicht von Erfahrung und Geschichtsfracht übermäßig belasteten Gehirnen einiger jüngerer Teilnehmer den gerafften Kranz zwingender *Fakten* und *Daten* deutscher Staatswerdung und Verfassungsgenese nach dem 8. Mai 1945, die damalige Machtlage und die damals greifbar erscheinenden Alternativen ein wenig näher zu bringen. Wie notwendig, aber auch wie wenig erfolgreich leider oft solche Bemühungen sind, zeigt der »Kommentar« selbst: In Unkenntnis der konkret-historischen Machtlagen läßt sich ex post leicht und (allzu) billig dozieren, daß der »Demokratieverhinderung« am wirksamsten durch Abschaffung der »privaten Verfügung über den gesamtgesellschaftlichen Produktionsapparat« begegnet worden wäre. Wer hätte das dann bewerkstelligen wollen, sollen *und können*? Etwa die desolaten bewußt- und bewußtseinslos gemachten »Massen« der Deutschen, die sich des Faschismus nicht hatten entledigen können? Oder die dezimierte Arbeiterbewegung? Oder das Häuflein der heimkehrenden Emigranten? Doch wohl nur eine auf handfeste und sanktionsbewehrte »Weisung« hinauslaufende Entscheidung der den Machtapparat beherrschenden Besatzungsmächte, *die indes nicht erfolgte* (und selbst für die SBZ und nachmalige DDR aus hier nicht zu erörternden politischen Gründen und mit hier nicht zu erörternden spezifischen Folgen in einem langwierigen Prozeß implizit und schiebchenweise nachgeschoben worden ist)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ulrich K. Preuß: Zur Funktion eines Zusammenschlusses gesellschaftskritischer Juristen – Gegenthesen zu H. Ridder [Verfassungsreformen und gesellschaftliche Aufgaben des Juristen, KJ 71, 371 ff.], KJ 71, 378 ff.

<sup>2</sup> Hört Preuß' mehr auf seine eigene innere Stimme sensibilisiertes Ohr so etwas fälschlich heraus, so hält er selbst putzigerweise die »Massen« der Jahre 1945 ff., die sich – subjektiv teilweise bis zum Ekel, objektiv aber durchaus zu Unrecht – »politisiert« glaubten, offenbar für tatsächlich »politisiert«; sonst könnte er nicht von ihrer »Entpolitisierung« handeln (a. a. O. 381).

<sup>3</sup> Trotzdem verdient die tatsächlich erfolgte »Weisung« auf dem westdeutschen Geschichtskonto eine etwas höhere Punktwertung als bei unseren aufgeklärten Buchprüfern zur Zeit üblich,

Die Behauptung, demokratischer Kampf habe nach 1945 nur antikapitalistischer Kampf sein können, gerät in den Ruch der revolutionären Phrase, deren Wesen ja bekanntlich in der Ablösung politischer Forderungen von den Bedingungen ihrer Verwirklichung besteht. Was kann *Preuß'* falsche Retrospektive, die sich im Zuge seiner »Gegenthesen« in die Sphäre zeitloser Spekulation erhebt, anderes bewirken als eine fatale Verfestigung der Mentalitätsstruktur und des Aktions-schematismus von verbiesterten Kindern des establishment, die – Religion und Leibesübungen: sehr gut; Politik und Geschichte: mangelhaft – zwar analytisch einiges zugelernt haben, aber die von ihnen – mit renaissancehafter Verzerrung! – wiederentdeckte marxistische Anleitung zum Handeln nicht begreifen können und mit den entsprechenden Texten ihrer Wahlväter nicht verständiger umzu-gehen vermögen als die Zeugen Jehovas oder – bestenfalls – schönggeistige Scho-lastiker mit der Bibel? Und ist es nicht erhellend, daß *Preuß* ausgerechnet in der privatistisch durchsetzten (»Recht am eigenen Bauch« für abtreibende »emanzi-pierte« Sissys), die gesellschaftlichen Zusammenhänge vernachlässigenden Kam-pagne gegen § 218 StGB die *nächstliegenden* Ansätze demokratischer Bewegung erblickt?

## II.

*Preuß'* »Gegenthesen« gewähren einen tiefen exemplarischen Einblick in die Orientierungslosigkeit »linker Juristen«, die die in der anti-autoritären Phase der Studentenbewegung erlebten »Frustrationen« nicht verarbeitet haben, die ihre gegenwärtige oder (soweit noch in der Ausbildung befindlich) künftige Stel-lung im Gesamtprozeß der Produktion und Reproduktion des gesellschaftlichen Systems nur unzulänglich reflektiert und/oder sich nach einer glücklichen Wen-dung der individuellen Sozialisation wie weiland der Baron von Münchhausen vermittels des eigenen Schopfes (ein sehr materialistischer Ansatz!) in einem ideologiekritischen »salto vitale« aus dem Institutionensumpf auf den Stand-punkt der »Massenorganisationen der Unterdrückten« emporgehoben haben. Hier liegt der eigentliche Einsatzpunkt unserer Replik, der so vorrangig ist, daß alle sonstigen von *Preuß'* Schreibe aus *Ridders* Rede herausgehörten Türken vorerst passieren, grundsätzlichere Erwägungen zur Lage (die übrigens auch die Kehre der KJ tangieren) hingegen Raum gewinnen müssen.

So sei einmal die – sicherlich kleinbürgerliche – Frage gestattet, wovon denn jene »kritischen Juristen«, die nicht den »herrschenden Institutionen dienen«, sondern die Forderungen der politischen Massenorganisationen »formulieren« (!), ihren Lebensunterhalt bestreiten sollen?

Die Theorie kann bekanntlich ihren Mann – wenn auch eher schlecht als recht – ernähren, wenn sie in die Hülle der Warenform schlüpft und sich auf dem zu-ständigen Markt gegen Kapital und Revenue eintauscht. Auch an den Universi-täten werden sicher einige »antirevisionistische« Juristen – mit dem hehren Ziel »gruppen-« und neuerdings gar »klassendynamischer Selbstverwirklichung« im

haben doch die (natürlich nicht zufällig die zentralen Güter der »westdeutschen bürgerli-chen Klasse« wahren den westlichen Alliierten gegen vorzeitige deutsche Speerspitzenofferten gen Osten immerhin bis zur »bedingungslosen Kapitulation« des faschistischen Regimes durch-gehalten (oder durchhalten müssen) und danach immerhin aufgefrischten bürgerlich-rechtsstaat-lichen Parlamentarismus verordnet: Die »westdeutsche bürgerliche Klasse« dagegen bekam schon beim Fortschreiten von der Beseitigung der Hitler-Plätze zur Umtaufe der Hindenburg-Straßen kalte Füße und hätte – auf sich allein gestellt – ihr Optimum im »moralisch sauberen« autoritären Regime à la Dönitz-Schacht-Goerdeler gesehen und danach gehandelt.

Hinterkopf – gegen Ableistung von »emanzipatorischen«, ideologiekritischen Veranstaltungen einen kleinen Teil am gesellschaftlich produzierten Mehrwert verzehren können.

Doch die Aufnahmefähigkeit beider Märkte ist begrenzt. Da die diversen »kommunistischen« (Studenten-) Parteien wohl nicht (obwohl es ihnen bitter not täte) in der Lage sein werden, auch nur einen einzigen juristischen Stilisten zu ernähren, bleibt – von einigen weiteren singulären Möglichkeiten abgesehen – die Perspektive des Anwalts, der mithilfe von »handlichen Broschüren« (!)<sup>4</sup> verfassungsrechtliche »Argumentationsketten« knüpft, um damit partiell die Durchsetzung bürgerlich-kapitalistischen Interesses mit den seiner Rechtsform eigenen »formal-rationalen« Stolperfäden zu sabotieren und so – listig! listig! Das heißt man Dialektik! – Freiraum für den »Alltagskampf« der Arbeiterklasse zu gewinnen<sup>5</sup>. Wir lassen die Frage dahingestellt, was Sozialisten und Demokraten als Klienten von Anwälten mit besagten »handlichen Broschüren« unterm Arm zu erwarten haben. Jedenfalls dürfte diese Berufsperspektive auch auf die Masse der potentiellen Anwälte selbst (sprich: Studenten und Referendare) keinen sonderlichen ökonomischen Anreiz ausüben. Da an Juristen, die nur die politischen Forderungen der »sozialistischen Partei« (welcher, bitte schön?) der Arbeiterklasse »formulieren«, schlechthin kein gesellschaftlicher Bedarf besteht, bleibt für den großen Rest nur die »Massenlinie in die Arbeitslosigkeit und das Lumpenproletariat«<sup>6</sup> (dessen [schimpf-] wortreiche Sprachlosigkeit sich schon vor dem Einlaufen in diesen Hafen auszubreiten beginnt). Der Wechsel zu einem anderen sozialwissenschaftlichen Studienfach stellt demgegenüber sicher keine realistische Alternative dar, weil die »Marktlage« dort keine andere ist. Wahrscheinlich (und teilweise schon jetzt im vorhinein verwirklicht) ist hingegen, daß die Perspektivlosigkeit dieser »Linie« dazu beiträgt, ihre Adressaten in Scharen zu jenen bekannten anderen Produzenten »handlicher« – das herrschende Interesse in bewährter Weise ohne (rechten oder linken) theoretischen Klimbim auf die juristische Form von »Paragrafenketten« bringender – Broschüren zu treiben. (So unterscheiden sich denn auch weithin die von »kritischen« Studenten und Referendaren gefertigten Übungsarbeiten und Relationen in nichts von den Emanaten »unkritischer« Kollektoren von »Herrschaftswissen«). Es wäre schließlich nicht das erste Mal, daß die Protagonisten »anti-revisionistischer« Theorie und Praxis kräftig bei der Vollendung eben der Tatsachen mitwirken, durch die sie jene in der politischen Öffentlichkeit auszuweisen suchen.

### III.

Stellen wir uns, um nicht an den »Gegenthesen« vorbeizustoßen, bei der Behandlung des wichtigeren Problems der Juristenfunktion im allgemeinen noch inniger auf *Preuß*'<sup>7</sup> Apperzeptionshorizont, Argumentationsgerüst und theoretische Grundlegung ein (womit nicht behauptet werden soll, daß die Problematik sich dem Zugriff von anderen Ansätzen her entziehen müßte): Juristen, die sich die

<sup>4</sup> R. Geulen: Nachwort zu G. Stuby: Disziplinierung der Wissenschaft, Frankfurt/M. [1970], 216; vgl. auch den Bericht von K. Lenk: Revolutionäre Berufspraxis für Juristen?, KJ 69, 415 ff.

<sup>5</sup> Vgl. Rote Hilfe Westberlin: Beitrag zum teach-in vom 14. 5. 1971 in der TU, PL (»Zentralorgan der Proletarischen Linken«) Juni 1971, Nr. 5, 5.

<sup>6</sup> Vgl. dazu auch U. Garling, D. v. d. Lühe, W. Schuchardt, E. Witten: Die gesellschaftswissenschaftliche Intelligenz im System des staatsmonopolistischen Kapitalismus, SOPO 12 (:971), 85 ff., 91.

propagierte Linie nicht zu eigen machen, wird pauschal vorgeworfen, sie dienten den »herrschenden Institutionen«. Das ist im Rahmen materialistischer Theorie ebenso abwegig wie der entsprechend an die Arbeiterklasse gerichtete Vorwurf, sie produziere und reproduziere das Kapital als gesellschaftliches Verhältnis<sup>7</sup>. Eine materialistisch orientierte Klassentheorie kann auf die Kategorie der produktiven (bzw. unproduktiven) Arbeit nicht fundiert werden. Klassenunterschiede sind nicht primär begründet in Unterschieden individueller Funktion in Betrieb, Unternehmen und Staatsapparaten<sup>8</sup>. Das hieße, Klassenunterschiede mit Berufsunterschieden verwechseln.<sup>9</sup> »Aufgabe der Klassentheorie ist . . . das Begreifen der Entwicklung gesellschaftlicher Gesamtsysteme und ihrer inneren klassenmäßigen Gliederung.«<sup>10</sup> Auf die entsprechende Entwicklung auch nur von Ansätzen einer Theorie der Klassenlage der Beamten im allgemeinen wie der Juristen im Staatsapparat im besonderen muß im Rahmen unserer Kontroverse leider verzichtet werden. Festzuhalten bleibt aber, daß der nicht zuletzt wegen der hohen Ausbildungskosten partiell quasi-ehrenamtliche Charakter z. B. des Richteramts<sup>11</sup> in dem historisch beinahe wörtlich als »Ausschuß der herrschenden Klasse« verstandenen und zu verstehenden Staatsapparat sich infolge der fortschreitenden Schmälerung der sozialen Basis der herrschenden Machteliten völlig zu einer Lohnfunktion gewandelt hat und die sozialökonomische Lage der Richter sich nur noch graduell von der der Masse der Arbeiter und Angestellten unterscheidet. Wer das bestreitet, leugnet evidente Realitäten. Man darf sich über die besonderen Schwierigkeiten bei der Herausbildung eines ihrem objektiven Interesse entsprechenden demokratischen Bewußtseins von Juristen (wie auch von anderen Gruppen der Intelligenz) gewiß keine Illusionen machen. Andererseits besteht aber für die demokratischen Kräfte ebensowenig Anlaß, Justiz- und Verwaltungsjuristen etwa schon deshalb völlig abzuschreiben, weil ihnen die Durchsetzung des herrschenden gesellschaftlichen Interesses – wie übrigens bei fast allen sozialwissenschaftlich qualifizierten Tätigkeiten (anders als in naturwissenschaftlich-technischen Bereichen) – unmittelbar als Gegenstand ihrer Berufstätigkeit präformuliert ist (was tendenziell eine besonders penetrante ideologische Identifikation involviert). Eine materialistisch orientierte Theorie wäre sonst mit der Frage zu konfrontieren, wie denn überhaupt die – übrigens doch ersichtlich zunehmende – Herausbildung demokratischen Bewußtseins bei einem relevanten Teil der Juristen zu erklären sei. Etwa nur per Ideologiekritik? Das wäre doch wohl jene bereits erwähnte Methode des selbst legendären Lügenbarons.

#### IV.

Die »zwei möglichen Konzepte«, die *Preuß* der Intention und Aussage *Ridders* zuwider aus den Schlußfolgerungen der »Rede« glaubt ableiten zu können – a) das karitative Wanderpredigerprogramm nach dem Vorgang halbfrischer US-Importe und b) die juristische Mission im Dienste des Weltgeistes – sind natürlich gleichermaßen abwegig. Doch hier ein bloßes Mißverständnis des Antithetikers anzunehmen, griffe wohl zu kurz. Wir unterdrücken gern den psychologisierenden Verdacht, ad a) sei wieder einmal schnell eine der jüngeren Nichts-Nutzig-

<sup>7</sup> Vgl. U. Garling u. a., a. a. O. 94, für die gesellschaftswissenschaftliche Intelligenz.

<sup>8</sup> K. H. Tjaden: Zur Frage der Klassendefinition, in: Ökonomische Theorie, politische Strategie und Gewerkschaften, Beiträge einer Tagung des IMSF, Frankfurt/M. 1971, 150.

<sup>9</sup> W. I. Lenin, Werke (Dietz-Verlag) Bd. 5, 189 f.

<sup>10</sup> K. H. Tjaden, a. a. O. 151.

<sup>11</sup> Vgl. H. u. E. Hannover: Politische Justiz 1918–1933, Frankfurt/M. 1966, 25.

keiten aus amerikanischen Frustrationserlebnissen der deutschen Gemeinde zwecks gesteigerter Selbstquälerei dargeboten worden, und kommen auch hier sofort zum Grundsätzlichen: Der Kritik wie ihrem Gegenstand liegen divergierende Einschätzungen der Rolle des Rechts im allgemeinen und des Verfassungsrechts im besonderen zugrunde.

*Preuß* geht aus von bestimmten politischen Forderungen herrschender (oder unterdrückter) gesellschaftlicher Gruppen und Klassen, die Rechtsform annehmen, weil »die Form politischer Herrschaft unter den gegebenen gesellschaftlichen Verhältnissen die rechtliche Form ist«. Die Notwendigkeit von Rechtsforderungen ist damit jedenfalls für die unterdrückten Gruppen und Klassen sicherlich nicht zwingend herzuleiten. Warum sollen diese sich denn die »Form« ihrer Forderungen von den gegebenen Verhältnissen vorschreiben lassen, was für den Inhalt doch keineswegs gilt? Das von *Preuß* zuende geführte Zitat von *Engels* belegt diese These denn auch mitnichten; *Engels* geht nicht von den »gegebenen gesellschaftlichen Verhältnissen« aus, sondern von der für *jede* Klasse bestehenden Notwendigkeit, die politische Macht zu erobern und ihren Ansprüchen »allgemeine Geltung in Form von Gesetzen« zu verschaffen.

Die Dialektik von Form und Inhalt muß notwendig verkürzt werden, wenn man – wie *Preuß* – glaubt, Rechtsverhältnisse und Rechtsformen auf die bloße *Formulierung* von Gruppen- und Klasseninteressen reduzieren zu können, ohne diese mit dem Gesamtsystem der gesellschaftlichen Produktion und Reproduktion zu vermitteln. Die herrschenden Interessen können so der Form nach tendenziell einen widerspruchsfreien Charakter annehmen. Dies schlägt sich bei *Preuß* etwa in der Behauptung nieder, die restaurierten gesellschaftlichen Verhältnisse seien »dadurch ausdrücklich [sic!] in die neue politische Verfassung aufgenommen worden, daß die konstitutionalisierten negatorischen Grundrechte auf diese vorhandene »unpolitische« Wirtschafts- und Herrschaftsordnung verwiesen«. *Preuß* stempelt damit übrigens in unwillentlicher Übereinstimmung mit der Theorie und Praxis weithin beherrschenden Meinung diejenigen, die grundlegende gesellschaftliche Veränderungen in der BRD fordern, zu Verfassungsfeinden. Seinen unvermuteten Bundesgenossen, die dieser Konsequenz freilich wohl noch nicht gewahr worden sind, mag das keine unwillkommene Handreichung sein; denn sie sind ja – um das aktuellste Beispiel zu nennen – im Kampf gegen »Radikale im Öffentlichen Dienst« mit Eifer darauf aus, in der öffentlichen Meinung eben jene Identität der bestehenden gesellschaftlichen Verhältnisse mit der Verfassung herzustellen<sup>12</sup>.

Demokratisch orientierte rechtswissenschaftliche und praktische Auseinandersetzung mit dem geltenden Recht muß vor diesem theoretischen Hintergrund tendenziell einen willkürlichen, illegitimen Charakter annehmen, der nur im antizipierenden Vorgriff auf die Zukunft, auf das ganz Andere zu überwinden ist<sup>13</sup>. *Preuß*' jetzige wie seine frühere Formulierung der Juristenaufgabe (»formale Prozeduren zur Verfügung zu stellen, die es den beteiligten Gruppen erlauben, ihre Rechte und Interessen auch in einer für die Rechtsanwendung vollziehbaren Weise zum Ausdruck zu bringen«<sup>14</sup>) sind nur ein – jetzt mehr, früher weniger –

<sup>12</sup> Vgl. dazu H. K. John, *United States versus »New York Times«*, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 70, 932 ff. (937 ff.). – Auf welchem Planeten mag A. v. Brünneck sein Observatorium installiert haben, der angesichts der im wesentlichen auf KPD- und DKP-Klientel niedergehenden konzertierten Aktion gegen »Radikale im Öffentlichen Dienst« (schon nicht mehr ganz) geheime Sympathien der »sozialliberalen« Koalition für diese Parteien diagnostiziert (KJ 71, 439 ff.)?

<sup>13</sup> Daran krankt auch St. Leibfrieds Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 26. 9. 1969 (politisches Mandat der Studentenschaft) in RdJ 70, 180 ff.

<sup>14</sup> U. K. Preuß: *Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen*, Stuttgart 1969, 217.

antithetisch-kritischer Reflex eines harmonistisch-unkritischen Pluralismuskonzepts, dessen Aufhebung von ihm nicht in der Erkenntnis des *System*charakters des gesamtgesellschaftlichen Kontinuums auf den Begriff gebracht wird<sup>15</sup>. Der von ihm selbst in seiner hervorragenden Dissertation erwähnten »praktisch-theoretischen Aporie«<sup>16</sup> versucht er nun offenbar durch Reduktion des Kreises der für die »Entwicklung formaler Prozeduren« in Betracht kommenden Auftraggeber zu entgehen.

Demgegenüber ist jedoch – um es einmal unelegant, nämlich auf frankfurterisch zu formulieren<sup>17</sup> – auf der Grunderkenntnis zu »insistieren«, daß eine Verfassung weder ungebrochene Widerspiegelung vorfindlicher sozialökonomischer Gruppen- und Klasseninteressen, noch leere Form ist, die willkürlich mit politischem (»rechtem« oder »linkem«) Inhalt gefüllt werden kann. Bürgerlich-liberale Verfassungen *müssen* (!!) die kapitalistischen gesellschaftlichen Verhältnisse als die *allgemeinen* Interessen des gesamten Volkes ausgegeben und institutionalisieren<sup>18</sup> (und sich bei solchem Wort nehmen lassen!) und deshalb hochaggregierte politische Symbole wie Freiheit, Gleichheit usw. verwenden, die die von den »Linken« häufig vergessene – historisch vergängliche und vergangene – »zivilisatorische Mission des Kapitals« (*Karl Marx*) zu einer dem gesellschaftlichen Wandel enthobenen, ewigen, erklären. Die Grundrechte sind einerseits nicht bloße Institutionalisierung des bürgerlichen Kapitalismus, sondern – historisch – eine normative Garantie sozialökonomischer, politischer und kultureller *Entwicklungsbedingungen* im Prozeß des Fortschritts der von den Fesseln des Feudalismus befreiten Gesellschaft. Doch die Grundrechte konstitutionalisieren andererseits nicht nur gesellschaftlichen Fortschritt, sie erklären ihn zugleich für beendet; d. h. illegitime Schranken und Verletzungen der Freiheit, Gleichheit usw. sind der erreichten gesellschaftlichen Formation nicht immanent, sondern äußerlich und mit den ihr eigenen Abwehrkräften zu überwinden.

Die unhistorische Verkündigung ewiger Freiheit gerät aber in dem Maße, wie das Kapitalverhältnis zu einer Schranke der Entfaltung der Produktivkräfte wird, in einen sich ständig verschärfenden Widerspruch zu den durch Zentralisierungs- und Monopolisierungstendenzen von Staat und Gesellschaft verengten realen Entwicklungsbedingungen. Der Staatsapparat tendiert in ständig zunehmendem Umfang dazu, das parlamentarisch-demokratische »Regime der Unruhe«<sup>19</sup> im Arkanbereich der kurzschlüssigen Kooperation der Machteliten in

<sup>15</sup> Unter diesem Aspekt ist auch die Kritik E. W. Böckenfördes (Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, »Aus Politik und Zeitgeschehen« Nr. B 49/71, Beilage zur Zeitschrift »Das Parlament« v. 4. 12. 1971, 11 f.), die das die Carl-Schmitt-Schule gemeinhin kennzeichnende und allseitig feinsten Nachempfindung zu empfehlende Gespür für Machtverhältnisse beweist, einen Gedanken wert.

<sup>16</sup> U. K. Preuß: a. a. O. 218.

<sup>17</sup> Wer weiß, wielange wir des Nachschubs entraten müssen, nachdem die Stätte der Muse verwaist (vgl. den Abschiedsbrief nun auch eines rüstigen Vierzigers in: diskus 21, Nr. 3, 5)?

<sup>18</sup> »Sowie die neue Arbeitsteilung nötig wird, die Berufsjuristen schafft, ist wieder ein neues, selbständiges Gebiet eröffnet, das bei aller seiner allgemeinen Abhängigkeit von der Produktion und dem Handel doch auch eine besondere Reaktionsfähigkeit gegen diese Gebiete besitzt. In einem modernen Staat muß das Recht nicht nur der allgemeinen ökonomischen Lage entsprechen, ihr Ausdruck sein, sondern auch *ein in sich zusammenhängender Ausdruck* (im Orig. gesperrt), der sich nicht durch innere Widersprüche selbst ins Gesicht schlägt. Und um das fertigzubringen, geht die Treue der Abpiegelung der ökonomischen Verhältnisse mehr und mehr in die Brüche.« (F. Engels: Brief an C. Schmidt, v. 27. 10. 1890, Marx-Engels: Ausgewählte Briefe, Berlin 1953, 508.) Gesellschaftliche Entwicklung ist eben *auch* Rechtsentwicklung! Vgl. zu diesen Fragen allgemein F. Tomberg: Basis und Überbau. Sozialphilosophische Studien, Neuwied-Berlin 1969.

<sup>19</sup> K. Marx: Der 18. Brumaire des Louis Bonaparte, zit.nach Marx-Engels Studienausgabe Bd. IV, Hg. v. I. Fetscher, Frankfurt/M. 1966, 71.

Staatsbürokratie und Wirtschaft stillzulegen<sup>20</sup>. Den Beginn dieses Prozesses hat Marx im »18. Brumaire« analysiert: »Die Bourgeoisie hatte die richtige Einsicht, daß alle Waffen, die sie gegen den Feudalismus geschmiedet, ihre Spitze gegen sie selbst kehrten, daß alle Bildungsmittel, die sie erzeugt, gegen ihre eigene Zivilisation rebellierten, daß alle [!] Götter, die sie geschaffen, von ihr abgefallen waren. Sie begriff, daß alle sogenannten bürgerlichen Freiheiten und Fortschrittsorgane ihre Klassenherrschaft zugleich an der gesellschaftlichen Grundlage und an der politischen Spitze angriffen und bedrohten, also sozialistisch geworden waren.«<sup>21</sup> Die moderne Informationstheorie hat diese Erkenntnis auf höherer Abstraktionsebene bestätigt, wenn sie lehrt, »daß ein und dasselbe Signal Träger von ganz verschiedenen Bedeutungen sein kann, daß es nur im Kontext sinnvoll ist. Man kann nicht sagen, ein Signal sei Träger einer ganz bestimmten Bedeutung, sondern es ist Träger der einen Bedeutung für den einen Empfänger, Träger einer anderen für den andern.«<sup>22</sup>

In bornierter Form haben auch voranschreitende (nicht: fortschrittliche) Vertreter der herrschenden Grundrechtsdoktrin jene von Preuß a-historisch hypostasierte negatorische Funktion liberaler Grundrechte überwunden, wenn sie den »Staat als Helfer bei der Realisierung der Freiheit – z. B. der Forschung bei Großvorhaben« (!!)<sup>23</sup> anrufen. Es liegt auf der Hand, daß damit ein auch spezifisch *rechtliche* Widersprüche involvierender Versuch unternommen werden soll, die erwähnten Veränderungen im Kontinuum von Staat und Gesellschaft grundrechtsdogmatisch – und sicher nicht mit dem Ziel der Wiederbelebung demokratischer Bestände des Grundgesetzes (wenngleich unter integrationistisch-unverbindlicher Benutzung tradierten Demokratievokabulars) – zu bewältigen. Die von demokratischen Verfassungstheoretikern demgegenüber entwickelte Konzeption öffentlicher Teilhabe- und Teilnahmerechte – zu der auch Preuß Wesentliches beigetragen hat – sollte präziser als bisher auf ihre historischen und sozialökonomischen Konstitutionsbedingungen hin analysiert werden<sup>24</sup>. Die Analyse müßte insbesondere die Verkürzung der gesellschaftlichen Verhältnisse in gruppen-pluralistischen Interaktionszusammenhängen überwinden und das »Kommunikationsfeld« von Öffentlichkeit stärker in die Reflexion einbeziehen.<sup>25</sup>

Unter dem methodischen Aspekt ist bemerkenswert, daß ein Verfassungsrechtler mit einer traditionell intimen Beziehung zur bürgerlichen Staatlichkeit im Gegensatz zu vielen seiner linken Antipoden natürlich weiß, daß »die Ausformung wie die Auslegung der Grundrechte . . . von den gesellschaftlichen Verhältnissen« abhängig ist<sup>26</sup> und eine Reduktion auch der liberalen Grundrechte auf krude,

<sup>20</sup> Demgegenüber erwächst Autoren wie W. Müller/Chr. Neusüß: Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital, Probleme des Klassenkampfes, Sonderheft 1, 7 ff. (hier 66) im Kampf gegen den »Revisionismus« die Erkenntnis der abnehmenden (!) Rolle des Staats beim Kampf zwischen Lohnarbeit und Kapital!

<sup>21</sup> K. Marx, a. a. O. 71. Vgl. auch den Kopf der Dekrete der Pariser Kommune: »REPUBLIQUE FRANCAISE/LIBERTE – EGALITE – FRATERNITE« (s. den Abdruck in K. Marx, Der Bürgerkrieg in Frankreich, Berlin 1970, 80).

<sup>22</sup> G. Klaus: Sprache der Politik, Berlin 1971, 159.

<sup>23</sup> U. Scheuner: Die Funktion der Grundrechte im Sozialstaat – Die Grundrechte als Richtlinie und Rahmen der Staatstätigkeit, DÖV 71, 505 ff. (510).

<sup>24</sup> Hier hat F. Nascholds Kritik an der »Antiquiertheit« demokratischer Zielmodelle ihren berechtigten Kern (vgl. Demokratie und Komplexität, PVS 68, 494 ff., 502 f.).

<sup>25</sup> Vgl. dazu den materialreichen Literaturbericht von K. Th. Schuon: Wissenschaft und Politik in der spätkapitalistischen Klassengesellschaft, Das Argument 65 (1917), 232 ff. insbes. 371 ff.; vgl. auch H. Holzer, Gescheiterte Aufklärung? Politik, Ökonomie und Kommunikation in der Bundesrepublik Deutschland, München 1971; sowie *ders.*: Massenmedien oder Monopolmedien? Kürbiskern 4/70, 622 ff.

<sup>26</sup> U. Scheuner, a. a. O. 511.

ungebrochene Widerspiegelung der zur Zeit ihrer Normierung herrschenden sozialökonomischen Interessen verfehlt ist. Bei vielen »kritischen Juristen« zeitigt die *Lassalle'sche* Identifizierung der Verfassung mit den »Machtverhältnissen«<sup>27</sup>, die durch ihre antithetische Fixierung auf ein angeblich reines, über dem Sein der Macht schwebendes »Verfassungssollen« – ebenso übrigens wie *Paschukanis'* sog. Rechtsnihilismus – durchaus eine mindestens heuristische Funktion gehabt hat, verhängnisvolle Sperren gegen die Erkenntnis der normativen gesellschaftlichen Leitungs- und Organisationsfunktion von Rechtsnormen<sup>28</sup>, die relativ (!) selbständige spezifisch rechtliche Entwicklungen und Widersprüche involviert – eine Erkenntnis, die *Engels* noch geläufig war<sup>29</sup>.

## V.

Was vermöchte nach all dem die zu gründende Juristenvereinigung zu leisten? Sie könnte einen Beitrag zur Weiterentwicklung vorhandener Ansätze einer demokratischen Theorie des öffentlichen Rechts und zu ihrer Vermittlung mit politischer Praxis bieten. Sie könnte die Verteidigung formal-demokratischer Verfassungsnormen gegen den exekutiven Staatsapparat und die herrschenden Klassen als Gebot der Stunde aufweisen und damit *einen* Ansatz zu einem breiten Bündnis aller von den charakterisierten Monopolisierungsprozessen bedrohten Schichten und Klassen für die Erringung demokratischer gesellschaftlicher Veränderungen liefern, der die Grundrechte wieder »in Bewegung setzt«<sup>30</sup>. Die propagandistische Manipulation von politischen Symbolen – wie der Grundrechte –, die vornehmlich mit sozialpsychologischen Mechanismen der Rückkopplung arbeitet, kam die langfristig wirkende Rückkoppelung, die darin besteht, daß »das Wortgefüge und die entsprechenden Verhaltensweisen mit der ökonomischen und politischen Wirklichkeit verglichen werden«<sup>31</sup>, nicht unbegrenzt blockieren. Damit sind Ausgangspunkte für die Formulierung der Aufgabe der geplanten Vereinigung bestimmt; über die »Bescheidenheit« realistischer Erwartungen ist in der Rede, die zu der vorliegenden Kontroverse geführt hat, bereits gesprochen worden. Die revolutionäre Phrase hat auf dem »Teppich der Realitäten« zu verstummen, die pathologisch-aktionistische Überkompensation des Provinzialismus einer absinkenden »selbständigen politischen Einheit«, die ins Maßlose überhöhten Selbsteinschätzungen<sup>32</sup> und andere Träume aus der Dämmerung haben dem harten Licht des harten Tages zu weichen.

<sup>27</sup> F. Lassalle: Über Verfassungswesen, in: Gesammelte Reden und Schriften, hg. von E. Bernstein, Berlin 1919, Bd. 2, 59; darin liegt auch die Schwäche des theoretischen Ansatzes von J. Seifert: Der Kampf um Verfassungspositionen, nk 35 (1966), 4 ff.

<sup>28</sup> Vgl. dazu schon die Marx'sche Analyse der Fabrikgesetzgebung als »erste bewußte und planmäßige Rückwirkung der Gesellschaft auf die naturwüchsige Gestalt ihres Produktionsprozesses« (MEW Bd. 23, 504). Vgl. demgegenüber W. Rosenbaum, KJ 71, 164, für den die Verwendung der Rechtsform bei der Gestaltung der Produktionsverhältnisse in den sozialistischen Ländern Ausdruck des zurückgebliebenen *Bewußtseins* der Arbeitenden ist.

<sup>29</sup> Vgl. F. Engels: Brief an C. Schmidt, a. a. O. 508.

<sup>30</sup> Vgl. dazu allgemein auch W. Abendroth: Die Stellung der Sozialisten zu bürgerlicher Demokratie, autoritärem Staat und Faschismus, Marx. Blätter 1/70, 22 ff.

<sup>31</sup> Vgl. G. Klaus, a. a. O. 154, 156.

<sup>32</sup> Man wird mit Preuß über alles andere weiter streiten oder – besser – sich mit ihm einigen können: Daß die widerwärtige »zwangsweise Zurschaustellung einer vermeintlichen Delinquentin« (aus der sog. Baader-Meinhof-Bande, die der Apparat offenbar nicht in allen Tatbestandsrückden frei erfinden mußte) die »Bilder aus der Zeit des Nationalsozialismus . . . verblässen« ließe, mag jemanden, der solchen Bildern nicht konfrontiert gewesen ist, entfahren können. Aber über diese Peinlichkeit läßt sich auch nicht streiten. Sie sollte gelöscht werden.