

ähnlicher Maßnahmen zuläßt.<sup>51</sup> Die Sozialstaatsklausel der Art. 20/28 GG wird, mit gleichem Ziel, in ihrer Bedeutung für die verfassungsrechtliche Legitimation sozialstruktureller Eingriffe herabgemindert. Benda spricht von der »Gefahr«, mit der »Sozialstaatsklausel möglichst umfassende und natürlich ‚fortschrittliche‘ sozial- und wirtschaftspolitische Forderungen« zu verknüpfen<sup>52</sup>.

Die Gleichsetzung von Marktwirtschaft und Verfassungsordnung führt zu dem Ergebnis, daß nicht nur die sozialdemokratischen Repräsentanten des Parlamentarischen Rats, die seinerzeit die verfassungsrechtliche Garantie für die Möglichkeit einer legalen Aufhebung der bürgerlichen Eigentumsordnung schaffen wollten, gleichsam nachträglich ins Lager der Verfassungsfeinde expediert werden, sondern daß auch diejenigen Teile der CDU, die noch 1950 den Sozialisierungsartikel 27 Abs. 1 in der Verfassung von Nordrhein-Westfalen mitverankerten, das gleiche Schicksal erleiden müßten.

Wächst der konservativen Umdeutung des Grundgesetzes in ein pures Verfassungsgesetz des Kapitalismus, der das Bundesverfassungsgericht und ihm folgend auch Untergerichte bisher eine klare Absage erteilt haben<sup>53</sup>, die Interpretationsherrschaft zu, so wäre jede über den sozialökonomischen Status quo im Kern hinausgehende Vorstellungsreihe und politische Bewegung aus dem legalen politischen Kräftefeld verdrängt. Das Gefährliche an diesem Unternehmen besteht darin, daß es rechtlich sanktioniert werden soll. Die juristische Absicherung der politischen Interessenposition des Bürgertums als unüberschreitbare Grenze – das ist das verfassungsstrategische Ziel von CDU und CSU: »Je mehr [...] der Bestand an gemeinsamen sozialen Wertvorstellungen schwindet, um so mehr wächst dem Recht die Funktion zu, allgemeingültige Verhaltenssteuerungen und soziale Orientierungen zu leisten.<sup>54</sup> Indem das Recht sich scheinbar über den politischen Klassenkonflikt erhebt, der sich genau im Schwinden »gemeinsamer sozialer Wertvorstellungen« ausdrückt, und sich unmittelbar mit dem konservativ definierten Allgemeininteresse gleichsetzt, wird es vom Kräftefeld der Demokratie abgekoppelt: der autoritären Klassenstaat wäre etabliert.

Joachim Perels

## Zur rechtspolitischen Strategie der SPD

### DER RECHTPOLITISCHE KONGRESS DER SPD 1975

Unter dem Leitthema »Freiheit in der sozialen Demokratie« hatte die Sozialdemokratische Partei vom 6. bis 8. Juni 1975 zu ihrem 4. rechtspolitischen Kongreß nach Düsseldorf eingeladen. Vorausgegangen waren die Kongresse in Heidelberg 1965 (»Der Bürger und das Recht«), Mainz 1969 (»Reform der Rechtspflege« und »Recht des Bürgers auf Information«) sowie Braunschweig 1972 (»Gerechtigkeit in der Industriegesellschaft«).

Welche Bedeutung die SPD dem jüngsten Düsseldorfer Kongreß, zu dem rund 500 Teilnehmer erschienen waren, beimaß, wird ersichtlich aus den einleitenden Rede-

<sup>51</sup> R. Herzog (Staatssekretär der Rheinland-Pfälzischen Regierung und Professor in Speyer), Thesen zum Thema: Rechtliche und ökonomische Bedingungen der Freiheit, S. 1.

<sup>52</sup> E. Benda, a. a. O., S. 33.

<sup>53</sup> BVerfGE 4, S. 17 f., Urteil des Landgerichts Flensburg KJ 71, S. 431 f., OVG-Berlin, DVBl. 1972, S. 742.

<sup>54</sup> H. Kohl a. a. O., S. 7.

beiträgen von Bundeskanzler Helmut Schmidt sowie sämtlicher Bundesjustizminister, die die Sozialdemokratische Partei bisher gestellt hat: Gustav Heinemann (Schlußansprache), Gerhard Jahn und Hans-Jochen Vogel. Diese Beiträge, die inzwischen in einer von Diether Posser (als Vorsitzendem des Rechtspolitischen Ausschusses beim Parteivorstand der SPD) und Rudolf Wassermann (als Bundesvorsitzendem der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristen) herausgegebenen Dokumentation – zusammen mit den Berichten und Referaten der vier Arbeitsgemeinschaften – publiziert worden sind<sup>1</sup>, weisen nach Anspruch und Inhalt weit über traditionell farblose Begrüßungsansprachen hinaus, indem sie programmatisch die rechts- und staatstheoretischen Grundlagen sozialdemokratischer Rechtspolitik zu skizzieren versuchen. Im Kern ist dabei das sozialdemokratische Politikverständnis insgesamt angesprochen, dessen Vorstellung und Begriff von sozialem Wandel von einer ausschließlichen Fixierung auf den Staat als Träger und Subjekt evolutionär-reformerischer Gesellschaftsveränderung geprägt ist. So geht es in diesen Einleitungsreferaten, die sich ausschließlich auf die reformistische Theorietradition der deutschen Arbeiterbewegung und der SPD beziehen (Lassalle, Bernstein, Cunow, Schumacher, Heller, Radbruch, C. Schmid, A. Arndt, F. Erler), primär um die Propagierung eines entsprechenden Staatsverständnisses: Es geht um die Entfaltung einer positiven, »nicht nur instrumentalen Staatsauffassung«<sup>2</sup>, die dem Staat »erst zu seinem wirklichen »keimhaft bereits in ihm angelegten – sittlichen Dasein (verhilft)«<sup>3</sup> indem sie ihm einen eigenen, »nicht von Individuum und seinen Zwecken abgeleiteten universalen – oder wie es bei Heller heißt: transpersonalen – Wert zuerkennt«<sup>4</sup>. Dieser in seiner Substanz als »Wert an sich« apostrophierte Staat – nämlich als objektive Voraussetzung für die fortschreitende Entwicklung einer humanen Kultur und Zivilisation – wird in der Entwicklungsgeschichte der bürgerlichen Gesellschaft auch in seiner konkreten Erscheinungsform fortschreitend mit seinem (idealistischen) Begriff identisch: »Durch Verschmelzung des demokratischen mit dem sozialen und dem Rechtsgedanken soll der Staat zum Kulturstaat werden.«<sup>5</sup>

Dieses, dem objektiven Idealismus der Hegelschen Philosophie entlehnte Staatsverständnis erfüllt in der politischen Auseinandersetzung eine doppelte Funktion: Einerseits vermag sich die SPD als staatstregende und staatserhaltende Partei zu qualifizieren: Dem Nachweis der historischen Kontinuität dieser »konsequent staatsbejahende(n) und reformistische(n) Linie«<sup>6</sup>, die den »Gegensatz zwischen Programm und Praxis aufgehoben« hat, die »dem Staat und der in ihm verkörperten Macht mit Unbefangenheit (begegnete)« und die »auch kein theoretisch schlechtes Gewissen (hatte), wenn sie den konkreten Staat fortentwickelte, stabilisierte, ja geradezu verteidigte«,<sup>7</sup> dient im wesentlichen der Beitrag von Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel. Daß dabei nicht nur das Marxsche Staats- und Rechtsverständnis Federn lassen muß und gleichsam nur aus dem Zerrspiegel des KBW-Programms rezipiert erscheint<sup>8</sup>, daß die Zustimmung der SPD zu den Kriegskrediten 1914

<sup>1</sup> C. F. Müller Verlag, Karlsruhe 1975, 28,- DM, 338 S. Dieser Text liegt den nachfolgenden Anmerkungen zugrunde.

<sup>2</sup> H.-J. Vogel, Die Reform des Rechts als sozialer Auftrag, a. a. O. S. 39 ff., 44.

<sup>3</sup> Dgl., a. a. O. S. 41.

<sup>4</sup> Dgl., a. a. O. S. 44.

<sup>5</sup> Dgl., a. a. O. S. 46; bei der angeführten Formulierung handelt es sich um ein Zitat aus dem Godesberger Programm der SPD von 1959.

<sup>6</sup> Dgl., a. a. O. S. 43.

<sup>7</sup> Dgl., a. a. O. S. 44 f.

<sup>8</sup> Vogel faßt die marxistische Staats- und Rechtstheorie wie folgt zusammen: »Die Bourgeoisie hat die Staatsmacht zum Schutz ihrer Eigentumsverhältnisse organisiert; Staat und Recht sind Werkzeuge der

nachträgliche Legitimation erhält<sup>9</sup> und die Exponenten der sozialistischen Revolution von 1918 nach dem Strickmuster des »Rechts- gleich Linksradikalismus« posthum zu Staatsfeinden erklärt werden<sup>10</sup>, das sind die beängstigenden theoretischen und politischen Früchte dieses Staats- und Geschichtsverständnisses, welches den Faschismus wohlweislich mit keinem Wort erwähnt.

Aktueller Anlaß, die prinzipiell staatserhaltende Praxis der SPD in den Vordergrund zu rücken, ist das Problem des Terrorismus. Hier geht es nach H. Schmidt darum, die »staatliche Existenz«<sup>11</sup> zu verteidigen, »die staatliche Autorität zu stärken«<sup>12</sup> und »dem Recht Respekt zu verschaffen«<sup>13</sup>. Die Mittel hierzu sind: Stärkung des Bundeskriminalamts und des Bundesamts für Verfassungsschutz, die Neuregelungen »auf dem Gebiet des Straf- und Strafprozeßrechts, Verfassungsrechts, der Bundesrechtsanwaltsordnung«<sup>14</sup> sowie die »volle und konsequente Ausschöpfung dessen . . . , was an rechtsstaatlicher Abwehr möglich ist«<sup>15</sup>, »bis an die rechtsstaatlichen Grenzen«<sup>16</sup>. Die Dialektik der gerade auch von Sozialdemokraten getragenen Repression, die den Ausbau staatlicher Machtinstrumente forciert und ein sozial-psychologisches Klima der Radikalenfeindlichkeit befördert, welches jeder konsequenten Reformpolitik in Richtung auf einen »demokratischen Sozialismus« das Wasser abgräbt, sowie der Tendenz zur Wende der selbstgeschmiedeten Waffen gegen potentiell alle Sozialisten, Demokraten, ja selbst Liberale den Boden bereitet, diese Dialektik wird zwar pauschal beschworen, wenn H. Schmidt betont: »Zum anderen müssen wir ebenso ernst aufpassen, daß niemand den Kampf gegen den Terrorismus mißbraucht, um die Farce eines inhumanen Autoritätsstaats wiederherzustellen.«<sup>17</sup> Wie wenig geschärft allerdings das Bewußtsein von diesem Mechanismus ist, es sich vielmehr auf der Grundlage des zur Schau gestellten staatsautoritären Gestus<sup>18</sup> selbst abstumpft, offenbart der gleiche Redner kurz darauf, wenn er ausführt: » . . . es gibt (in der Bundesrepublik) keine politisch begründeten sogenannten ›Berufsverbote‹ und seinen Parteigenossen einschärft, »daß sie solche gegen den Rechtsstaat gerichteten extremistischen Kampfbegriffe nicht nur selbst nicht gebrauchen, sondern auch andere bitten müssen, die Herkunft dieser Semantik zu erkennen«<sup>19</sup>. Lediglich G. Heinemann blieb es vorbehalten, Kritik an den »eilig vorgeschlagene(n) und teilweise fragwürdige(n) Gesetzesänderungen«<sup>20</sup> zur Bekämpfung des Terrorismus zu üben, vor einem Verwischen des Unterschieds zwischen Terroristen und radikalen Bestrebungen zur Änderung der Gesellschaft zu

Klassenherrschaft. Emanzipieren kann sich das Proletariat nur, indem es den Staat der Bourgeoisie mit Gewalt zerschlägt, und zunächst an seine Stelle die Diktatur des Proletariats setzt.« A. a. O. S. 40.

<sup>9</sup> »In der Praxis folgte die Partei anderen Maximen, Maximen, die viel eher dem Staats- und Rechtsverständnis Lassalles entsprachen. Ich denke hier dabei nicht nur an die Haltung der Partei im August 1914. Die war auch von einer nationalen Emotion bestimmt, von deren Stärke wir uns heute kaum mehr eine zutreffende Vorstellung machen können.« A. a. O. S. 43.

<sup>10</sup> »Friedrich Ebert rettete die Republik vor dem Ansturm ihrer inneren Feinde von rechts und links«. A. a. O. S. 43.

<sup>11</sup> H. Schmidt, Sozialdemokratie und sozialer Rechtsstaat, a. a. O. S. 13 ff., 14, 16.

<sup>12</sup> Dgl., a. a. O. S. 16.

<sup>13</sup> Dgl., a. a. O. S. 16.

<sup>14</sup> Dgl., a. a. O. S. 17.

<sup>15</sup> Dgl., a. a. O. S. 17.

<sup>16</sup> Dgl., a. a. O. S. 16.

<sup>17</sup> H.-J. Vogel, a. a. O. S. 51.

<sup>18</sup> H. Schmidt, a. a. O. S. 16.

<sup>19</sup> Dieser autoritäre Habitus – staatsmännisches ‚Imponiergehabe‘ (J. Seifert), – läßt sich an zahlreichen Passagen der Rede von H. Schmidt nachweisen. So müssen Sozialdemokraten Sozialstaat und Rechtsstaat nicht als Gegensätze, sondern als Synthese begreifen: »Ich lasse nicht das eine gegen das andere ausspielen«, a. a. O. S. 14; vgl. auch S. 17.

<sup>20</sup> Dgl., a. a. O. S. 18.

<sup>21</sup> G. W. Heinemann, Was heißt Reformpolitik?, a. a. O. S. 57 ff., 61.

warnen und die Sozialdemokraten dazu aufzufordern, »deutlich für die Freiheit der Andersdenkenden ein(zu)treten«<sup>22</sup>.

Andererseits – und darin liegt die zweite Funktion des sozialdemokratischen Staatsidealismus – kann neben der gewissermaßen geschichtslosen Staatsbejahung als »Wert an sich« überall aus der Differenz zwischen seinem idealen Wesen und seiner bescheidenen realen Existenz jenes Spannungsverhältnis herausgezogen werden, dessen behutsamer Auf- bzw. Einlösung sich die praktische Politik zur Perspektive machen kann. Mehr noch: Die staatstheoretische Trias von Rechtsstaat, Demokratie und Sozialstaat verweist angeblich notwendig auf die Orientierung »an den Werten des demokratischen Sozialismus«, nämlich »unablässig für die Verwirklichung von mehr Freiheit, von mehr Gerechtigkeit und mehr Solidarität einzutreten, aber auch das erreichte Maß an Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität zu bewahren.«<sup>23</sup> In diesem Sinn versteht sich daher sozialdemokratische Politik nicht mehr als parteiliche Interessenpolitik,<sup>24</sup> sondern als ausschließlich staatliche Politik, die ihre Legitimationsgrundlage ebenso aus den staatlichen Werten bezieht wie sie umgekehrt notwendig ist, um »dem Rechtsstaat die Solidarität und die Selbstidentifikation seiner Bürger« zu sichern: »Der Staat kann aber diese Solidarität dann verlieren, wenn er seinen Bürgern nicht genug Schutz gäbe, wenn er ihnen nicht genug soziale Gerechtigkeit verschaffte, wenn er gerechte Verteilung der Lasten nicht garantieren könnte oder gar dies nicht wollte.«<sup>25</sup> Folgerichtig ist Rechtspolitik »heute allein sozialdemokratische Rechtspolitik«,<sup>26</sup> weil sie allein versucht, das fehlende Gleichgewicht von Freiheit, Gleichheit und Solidarität herzustellen<sup>27</sup>. Tatsächlich lassen sich die sozialpolitischen Reformen der sozialliberalen Koalition (Sexualstrafrecht, Strafrecht, Ehescheidung, Sozialversicherung, Mietrecht, Mitbestimmung, Betriebsverfassungsgesetz, § 218 StGB), worauf sämtliche der zu Wort gekommenen sozialdemokratischen Politiker hingewiesen haben, mühelos als jeweils erforderliche Konkretisierung eines der drei »Grundwerte der Politik freiheitlicher Sozialdemokraten«<sup>28</sup> darstellen. Warum freilich die »soziale Wirklichkeit . . . auch heute noch mit dieser Idee« einer allgemeinen und gleichen Freiheit der Individuen kontrastiert<sup>29</sup>, darüber erfährt man nichts. So sehr einerseits die Frage nach den sozialökonomischen Ursachen und Mechanismen der sich beständig reproduzierenden sozialen Ungleichheit ausgeklammert wird, so sehr muß andererseits zur Begründung der Notwendigkeit sozialdemokratischer Reformpolitik auf »Ungerechtigkeiten unserer Wirtschafts- und Sozialordnung«<sup>30</sup> und den erforderlichen Schutz vor »ökonomischer oder gesellschaftlicher Macht«<sup>31</sup> hingewiesen werden.

Den in der Differenz zwischen dem Insistieren auf sozialen Ungerechtigkeiten bei gleichzeitig fehlender sozialanalytischer Reflexion enthaltenen Widerspruch in dem Sinne progressiv zur Entfaltung zu bringen, daß sozialdemokratische Politik die strategische Orientierung einer sozialistischen Transformation zurückgewinnt, darauf mögen viele linke Sozialdemokraten ihre Hoffnung setzen. Abgesehen von dem

<sup>22</sup> Dgl., a. a. O. S. 61.

<sup>23</sup> H.-J. Vogel, a. a. O. S. 47.

<sup>24</sup> H. Schmidt: »Es kann daher auch nicht in Betracht kommen, daß Regierung und Verwaltung parteiliche Aufgaben wahrnehmen, etwa dergestalt, daß recht sei, was als progressiv gedacht oder bezeichnet wird«, a. a. O. S. 21.

<sup>25</sup> Dgl., a. a. O. S. 19.

<sup>26</sup> G. Jahn, Freiheit in der sozialen Demokratie, a. a. O. S. 25 ff., 28.

<sup>27</sup> Dgl., a. a. O. S. 25–28.

<sup>28</sup> Dgl., a. a. O. S. 25.

<sup>29</sup> H. Schmidt, a. a. O. S. 22.

<sup>30</sup> Dgl., a. a. O. S. 23 f.

<sup>31</sup> Dgl., a. a. O. S. 23.

Beitrag von G. Heinemann, der immerhin Reformwiderstände und das Scheitern von Reformvorhaben thematisiert und die ‚Tendenzwende‘ als Auftrag für »eine weniger oberflächliche und insoferne radikalere Form des Fortschritts«<sup>32</sup> versteht, eröffnen die Beiträge der sozialdemokratischen Prominenz auf diesem Kongreß wenig Aussichten auf eine derartige Perspektive: Gerade der praktisch vollständige Verzicht auf eine theoriegeleitete sozialkritische Analyse ermöglicht es, daß jede beliebige Maßnahme als Reform auf dem Weg zu mehr Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität propagiert werden kann. Dadurch wird ein ungewöhnlich hohes Maß an politischer Flexibilität gesichert, welche es erlaubt, selbst traditionell konservative Politik<sup>33</sup> und die Sistierung der Reformpolitik als Schritte in Richtung auf einen »demokratischen Sozialismus« auszugeben: »Gerade weil wir unsere Politik der Reformen fortführen wollen, müssen wir die Fundamente sichern. Und Krisen, wirtschaftliche und innere Unsicherheiten, lockern in diesem Land nicht den Boden für Reformen; sie sind vielmehr nach all unseren gesellschaftlichen Erfahrungen Vorboten des Rucks nach rechts.«<sup>34</sup> Die Krise, weit davon entfernt die Frage aufzuwerfen, warum es »keinen volkswirtschaftlichen Mechanismus (gibt), der soziale Gerechtigkeit garantiert«<sup>35</sup> (sondern, so ist zu ergänzen, das Gegenteil), legitimiert so noch die zumindest vorübergehende offizielle Absage sozialdemokratischer Reformpolitik. Eindrucksvoller kann dem Bernühen, Hilflosigkeit in Stärke und Theorielosigkeit in Prinzipienfestigkeit umzudeuten, kaum Ausdruck verliehen werden; kein Wunder, daß der schwersten Wirtschaftskrise seit Bestehen der Bundesrepublik nur an dieser Stelle gedacht wurde, wo sie als Argument für die eindeutige Verschiebung der innerparteilichen Kräfteverhältnisse in der SPD nach rechts dient. Wird allerdings die Frage nach den gesellschaftlichen Ursachen der Krise ebenso verdrängt wie die nach den spezifisch bundesrepublikanischen Bedingungen, unter denen Krisenerfahrungen entpolitisierende oder gar autoritär politisierende Wirkung auf große Teile der Bevölkerung ausübt, so bleibt einer nach Geschichte und Programmatik progressiven Partei wie der SPD nur der schlichte Weg fatalistischer – oder gar aktiver – Anpassung an diese Mechanismen und die Hoffnung auf einen baldigen Wirtschaftsaufschwung: Sozialdemokratische Politik gerät hier vollends in die Gefahr, nur mehr die Unfähigkeit und Unmöglichkeit der intendierten Reformpolitik zu legitimieren.<sup>36</sup>

Der relativ breite Raum, der hier den einleitenden Referaten der »Prominenz« gegeben wird, rechtfertigt sich weniger durch den Nutzen, den man aus der Kenntnis dieser rechtstheoretischen Position eines an durchweg bürgerlichen Werten orientierten idealistischen Pragmatismus ziehen mag, als aus den dargestellten politischen Positionen und Aussagen. Es sei daher noch kurz der Frage nachgegangen, warum die Sozialdemokratische Partei diesem Kongreß eine offenbar derart große Bedeutung beigemessen hat, daß sich gleich eine Reihe ihrer führenden Politiker mit ausführlichen und grundsätzlichen Beiträgen zum Problem sozialdemokratischer Rechtspolitik zu Wort meldeten. Den Beiträgen läßt sich ein derart aktueller Bezug nicht direkt, allenfalls »zwischen den Zeilen« entnehmen. Sozialde-

<sup>32</sup> G. Heinemann, a. a. O. S. 67; bei dem Zitat handelt es sich um eine Formulierung von Carl-Friedrich von Weizsäcker, die Heinemann nach dem Buch von Erhard Eppler, »Ende oder Wende« zitiert.

<sup>33</sup> So etwa, wenn H. Schmidt in seiner Rede das Problem der Wirtschaftskriminalität anspricht, um sogleich aber den Vorrang der Verfolgung der »gewöhnlichen« Kriminalität zu betonen: »Den einzelnen Bürger trifft in Wahrheit der, der ein Kind mißhandelt, der Trickbetrüger, der gewöhnliche Dieb trifft ihn in Wahrheit in vielen, sehr viel häufigeren Fällen«, a. a. O. S. 18.

<sup>34</sup> H.-J. Vogel, a. a. O. S. 51.

<sup>35</sup> G. Jahn, a. a. O., S. 32.

<sup>36</sup> Vgl. zu den daraus resultierenden politischen Folgeproblemen: C. Offe, Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Ffm 1975, insbes. S. 302 ff.

mokratische Politik war als Rechtspolitik in den letzten Jahren zunehmend mit zwei Problemen konfrontiert: Einmal mit dem Krebsgang sozialpolitischer Reforminitiativen, ein Prozeß, der die Legitimationsbasis dieser Partei als Regierungspartei insofern bedroht, als sie ihre politische Strategie primär auf Veränderungen des institutionell-rechtlichen Gefüges ausrichtet und in sozialen Basisinitiativen sowie den zahlreichen sich hier abspielenden Auseinandersetzungsprozessen nur wenig verankert ist oder diesen sogar feindlich gegenübersteht. Hand in Hand mit diesem Vorgang, nämlich dem bedrohlichen Verlust an reformpolitischen Handlungsalternativen, gewinnt der euphemistisch als »Ausbau rechtsstaatlicher Sicherungen« titulierte Ausbau der Instrumentarien des Staats- und Verfassungsschutzes vorrangige Bedeutung. Sozialdemokratische Rechtspolitik wird insoweit sowohl aus der Sicht der bundesrepublikanischen – und nicht nur dieser – Linken als auch aus der Perspektive ihrer eigenen Basis, die meist als die »sozial Schwachen« umschrieben wird, zum Problem. Zum anderen aber wurde die Reformpolitik, auch und gerade wo sie zunächst parlamentarisch erfolgreich war, in den letzten Jahren in entscheidenden Punkten von der CDU über das Bundesverfassungsgericht mit verfassungsrechtlichen Argumenten torpediert, sah sich also in gesellschaftlich ungleich bedeutsamerer und effektiver Weise aus dem konservativen bzw. reaktionären Lager angegriffen. Beide Aspekte, so mag man vermuten, dürften die Aktualität dieses rechtspolitischen Kongresses sowie die Bedeutung, die ihm offenbar zugemessen wurde, kennzeichnen.

Läßt man die Beiträge von Schmidt, Jahn, Vogel und Heinemann vor diesem Hintergrund, so findet sich zunächst wiederum wenig konkretes. Von der Bedrohung durch den Terrorismus ist zwar viel die Rede, aber das geht grundsätzlich an dem Problem vorbei, welches die sozialistische Linke und einige Liberale angesichts der Aufkündigung politischer und verfahrensmäßiger Sicherungen im Gefolge der staatlichen Repressionsverschärfung artikulieren. Ebenso wenig ist – sieht man von einigen vorsichtigen Bemerkungen von Heinemann ab – das objektive Dilemma einer reformerischen Politik thematisch, so daß das Problem enttäuschter Erwartungen der sozialdemokratischen Wählerklientel unberücksichtigt bleibt. Auf der anderen Seite bleibt auch die rechtspolitische Allianz von CDU/CSU und Bundesverfassungsgericht vollständig unerwähnt, die Steine, die der sozialdemokratischen Politik mit dem Büttel des Rechts in den Weg gelegt wurden, werden sorgsam umgangen. Also: Mit Ausnahme des Terroristenproblems (das macht stark!) Konfliktscheu nach allen Seiten, staatsmännisches Übergehen aller »Herausforderungen«? Kaum. Die eigene politisch-strategische und rechtstheoretisch begründete Position, die es statt dessen durchzuhalten gelte, bleibt zu blaß, zu schattenhaft. Eher eine Strategie der schleichenden Anpassung nach rechts, des Versuchs, Angriffe abzuwehren durch die Haltung des Igels im Wettkampf mit dem Hasen: »Ich bin schon da!« (Der kluge Igel blieb allerdings auch auf der angeblich verlassenen Position noch vertreten). Deutlich wird dies nicht nur an Vogels, jeder konkret-historischen Bestimmung des bürgerlichen Staates entratenden Bekenntnis zum Staat, sondern ebenso an des Kanzlers Verdikt gegenüber dem Begriff »Berufsverbote«, beides Positionen, die direkt den Erkenntnissen des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 22. 5. 1975<sup>36</sup> in Sachen Radikale im Öffentlichen Dienst nachgebildet

<sup>36</sup> Auszugswweise abgedruckt in NJW 75, S. 561: »Die politische Treuepflicht fordert mehr als nur eine formal korrekte, im übrigen uninteressierte, kühle, innerlich distanzierte Haltung gegenüber Staat und Verfassung . . . Vom Beamten wird erwartet, daß er diesen Staat und seine Verfassung als einen hohen positiven Wert erkennt und anerkennt, für den einzutreten sich lohnt« (z. a. O. S. 561) und S. 569: »Das politische Schlag- und Reizwort vom ‚Berufsverbot‘ für Radikale ist völlig fehl am Platz und soll offensichtlich nur politische Emotionen wecken.«

erscheinen. Von daher findet auch die Beachtung, die dem Problem des Terrorismus geschenkt wird, seine Erklärung und nicht zuletzt die – wohl nur an die Adresse der Konservativen gerichtete – Bemerkung von Schmidt, die SPD sei »geborenerweise eine der Verfassungsparteien«<sup>37</sup> und: »Sozialdemokraten haben in ihrer Geschichte niemals, in der deutschen Geschichte niemals den Rechtsstaat verraten.«<sup>38</sup>

Kommen wir nun zu den »Verhandlungen« des rechtspolitischen Kongresses selbst. Bereits die Themenstellung »Freiheit in der sozialen Demokratie« erscheint als Reflex der nachlassenden Reformkonjunktur, in der der in eigentümlichem Kontrast zu den für viele Arbeitnehmer existenzbedrohenden »Reprivatisierungen des Beschäftigungsrisikos« Begriffe aus dem Arsenal des Liberalismus ungewöhnlichen Zulauf erhalten. Dieser, durch das Generalthema provozierte erste Eindruck einer sozialliberalen Fragestellung findet sich weitgehend bestätigt durch die Referate und Berichte der Arbeitsgemeinschaften I und II, der zivilrechtlichen und der verfassungsrechtlichen.

Gegenstand der privatrechtlichen Arbeitsgemeinschaft bildete das Problem der »Freiheitssicherung gegenüber gesellschaftlicher Macht«, rechtspolitische Ansatzpunkte hierfür wurden unter folgenden Fragestellungen gesucht: »Grundrechtsgarantie gegenüber Trägern gesellschaftlicher Macht?« (Ernst-Wolfgang Böckenförde), »Begrenzung der privatautonomen Gestaltungsfreiheit« (Konrad Duden, Peter Landau), »Innere Demokratie in den Verbänden« (Horst Föhr, Alfred Rinken) und »Gleicher Rechtsschutz für alle« (Rudolf Wassermann). Die in diesen Einzelreferaten konkret ausgeführten Vorschläge zur Beschränkung gesellschaftlicher Macht bleiben auf spezifische Aspekte der juristischen Diskussion isoliert und reichen von verbessertem Konsumentenschutz (Problem der AGB's), einer Äquivalenzkontrolle zur Gewährleistung von »Vertragsgerechtigkeit«, über die Forderung nach einer verbindlichen Neugestaltung des Unternehmensorganisationsrechts und die Demokratisierung des Vereinsrechts bis hin zur Reform des Armen- und Kostenrechts zugunsten der »sozial Schwachen« in »sozial wichtigen Prozeßarten«. Abgesehen von dem Beitrag von Rinken steht bei allen Autoren die Vorstellung im Mittelpunkt, daß der Einzelne in seiner individuellen Freiheit vor den – an keiner Stelle näher unterschiedenen – sozialen Machtgruppen und Organisationen geschützt werden müsse. Die »einleitende Problemkizze« sowie das an die Spalte der Beiträge gestellte Referat des Verhandlungsleiters dieser Arbeitsgemeinschaft, Ernst-Wolfgang Böckenförde, unternehmen es, diesen Entwurf eines zeitgemäßen liberalen Sozialmodells theoretisch zu fundieren: Weil die individuelle Freiheit – wie dies auf der Basis einer vom bürgerlichen Privatrecht her konzipierten Gesellschaftstheorie zwangsläufig ist – notwendig und allein aus den Formen der auf Privatautonomie begründeten Partizipation am gesellschaftlichen Reichtum resultiert, wird der Kapitalismus zur sozialen Basis und Substanz individueller Freiheit verkürzt: »Wirklich und konkret, reale Entfaltungsmöglichkeit wird sie (die Freiheit, T. B.) in dem Maße, als die einzelnen über die notwendigen sozialen Voraussetzungen zur Realisierung dieser Freiheit verfügen. Die sozialen Voraussetzungen vermittelt der Besitz (im weiteren Sinne) und die Möglichkeit, durch Erwerb zum Besitz zu gelangen.«<sup>39</sup> Daß Eigentum ein gesellschaftliches Verhältnis darstellt, welches in seiner Form als Kapital, d. h. als Eigentum an Produktionsmitteln nicht nur die individuelle Freiheit (nämlich als Abwesenheit des Zwangs zur Lohnarbeit) sichert, sondern zugleich einen Titel auf die Aneignung der Resultate abhängig geleisteter Arbeit, von

<sup>37</sup> H. Schmidt, a. a. O. S. 14.

<sup>38</sup> Dgl., a. a. O. S. 21.

<sup>39</sup> E.-W. Böckenförde, Freiheitssicherung gegenüber gesellschaftlicher Macht, a. a. O. S. 69 ff., 70.

Mehrarbeit, darstellt, muß um der Freiheitsidylle willen geflissentlich geleugnet werden: Wächst doch den einzelnen »der Ertrag ihrer Arbeit, als Ergebnis ebenso wie als Grundlage ihrer Freiheitsbetätigung, in der Form gesicherten Eigentums zu«<sup>40</sup>. Diese, Lohnarbeit und Kapital in gleicher Weise geheimnisvoll-universell umspannende »Form gesicherten Eigentums« als »Freiheitsbasis der modernen Gesellschaft«<sup>41</sup> vorausgesetzt, kann sich das Problem der Freiheitssicherung gegenüber gesellschaftlicher Macht nur mehr in zweifacher Hinsicht stellen: Als Schaffung und Erhaltung von Chancengleichheit (»im Sinne einer aktiven sozialstaatlichen Politik auf sozialen Ausgleich und soziale Förderung und Sicherung der sozial Schwachen bedacht«<sup>42</sup>) und als Machtkanalisierung und -begrenzung durch »ständige Relativierung der sozialen Ungleichheit«<sup>43</sup>, die auf nicht minder geheimnisvolle Weise immer wieder »aus der Betätigung der Freiheit«<sup>44</sup> resultiert. Garant dieser individuellen Freiheitssicherung wird daher die staatliche Macht, die infolge der »rechtsstaatlichen Durchforstung und Begrenzung staatlichen Machtgebrauchs . . . ihren Schrecken und ihr Bedrohlichkeit für den Bürger grundsätzlich verloren« hat<sup>45</sup>. Anmerkung: Dies Verhältnis ist durchaus wechselseitig. Nicht nur der Staat hat in dieser Theorie seinen Schrecken verloren, sondern auch diese Variante des Liberalismus ihren Schrecken für Staat und Gesellschaft: Es ist ein Liberalismus, der die etatistisch-konservative Wende zum Ordoliberalismus Eucken- und Böhm'scher Prägung mitvollzieht und nur gelinde »sozialstaatlich« anreichert. In dieser sozialdemokratischen Privatrechtsgesellschaftstheorie sind die Unterschiede zur christdemokratischen Freiheitsformel à la Biedenkopf »Gleichheit des Ausgangspunktes – Ungleichheit der Resultate«<sup>46</sup> allenfalls graduelle, wenn und soweit nämlich letztere »ein bestimmtes Maß« überschreiten<sup>47</sup>. Aber auch darüber ließe sich mit Biedenkopf sicherlich streiten. Der etatistische Charakter dieser Position wird daran deutlich, daß sie ausschließlich das Problem der individuellen Freiheit betont, die von gesellschaftlichen Machtagenturen bedroht erscheint und Hilfestellung allein vom Staat erhofft, in betontem Gegensatz zur – eher pluralistischen – »Förderung der Entstehung von organisierter Gegenmacht«, der allerdings nach Böckenförde »in unserer Rechtsordnung hinreichend Rechnung getragen«<sup>48</sup> ist. Dem entspricht das Votum der Mehrheit der Diskussionsteilnehmer dieser Arbeitsgemeinschaft für die Anerkennung der negativen Koalitionsfreiheit, die »als Organisationsprinzip einer freiheitlichen Gesellschaft unverzichtbar«<sup>49</sup> sei.

Das Thema der Arbeitsgruppe II, die unter Leitung des Bundesverfassungsrichters H. Simon stand, ergibt sich aus dem eigentumsfixierten Freiheitsbegriff: »Soziale Sicherung als neue Form freiheitsverbürgenden Eigentums«? Auch hier bewegten sich die vorgelegten Thesen und Referate überwiegend auf juristisch-dogmatischer Ebene, inwieweit es nämlich möglich bzw. vertretbar sei, Ansprüche aus der Sozialversicherung, auf soziale Entschädigung als Ausgleich für besondere unfreiwillige Opfer (z. B. Kriegsopfer, Vertreibung etc.) oder auf Sozialhilfe als durch Art. 14 GG geschützte Eigentumsrechte anzusehen oder ob als »sedes matetiae« nicht vielmehr die sozialstaatliche »Staatszielbestimmung« der Art. 20, 28 GG

<sup>40</sup> Dgl., a. a. O. S. 73.

<sup>41</sup> Dgl., a. a. O. S. 73.

<sup>42</sup> Dgl., a. a. O. S. 71.

<sup>43</sup> Dgl., a. a. O., S. 74.

<sup>44</sup> Dgl., a. a. O. S. 74.

<sup>45</sup> Dgl., a. a. O. S. 69.

<sup>46</sup> Dgl., a. a. O. S. 74, zit. nach H. Biedenkopf, Die freiheitliche Alternative zum Sozialismus: Süddeutsche Zeitung Nr. 288 v. 13. 12. 73, S. 18.

<sup>47</sup> Dgl., a. a. O. S. 74.

<sup>48</sup> Dgl., a. a. O. S. 76.

<sup>49</sup> E. W. Böckenförde, Bericht über die Verhandlungen der Arbeitsgemeinschaft I, a. a. O. S. 153 ff., 156.

gelten müsse.<sup>50</sup> Die verfassungstheoretische Begründung für diesen Versuch, die in den Instrumentarien der »sozialen Sicherung« durchgesetzten Vergesellschaftungen der Risiken der Lohnarbeiterexistenz als Eigentumsrechte nach Art. 14 GG zu qualifizieren, blieben die Referate schuldig. Daß es nämlich nicht darum gehen könne, den erreichten Stand sozialrechtlicher Absicherungen – im positiven wie im negativen Sinne – durch die Einbeziehung in die Garantie des Art. 14 GG für alle Zeiten zu zementieren, darin war man sich angesichts der – freilich nur in Nebenbemerkungen gestreiften – aktuellen Krisenerfahrung einig. Denn: »Künftig könnte sich . . . bei Wachstumsrückgang, bei Veränderungen der Rentnerquote oder bei Umgestaltung des herkömmlichen Systems – z. B. im Zusammenhang mit der sozialen Sicherung der Frau oder mit dem Abbau kumulativer Leistungen – die Notwendigkeit ergeben, in vorhandene Besitzstände einzugreifen und Umverteilungen vorzunehmen«.<sup>51</sup> Die Vermutung liegt daher nahe, daß mit diesem grundrechtsdogmatischen Etikettierungsversuch einer konservativen Verfassungspropaganda auf den Leim gegangen wird, die darauf abzielt, unter dem Deckmantel eines jeder sozialökonomischen Bestimmtheit entleerten, Lohnarbeit und Kapital umfassenden Eigentumsbegriffs das in der Verfassung offengehaltene Spannungsverhältnis zwischen privater (Art. 14 GG) und vergesellschafteter Produktion (Art. 15, 20, 28 GG) begrifflich zum Verschwinden zu bringen. Ansatzweise ist diese Gefahr von den Referenten K. H. Wigginghaus<sup>52</sup> und von R.-P. Calliess<sup>53</sup> erkannt worden; wenn allerdings Calliess vor »einer Erstarrung politischer Verhältnisse in einem ‚Sozialversicherungsstaat‘«<sup>53a</sup> warnt (an welche Adresse geht diese Warnung eigentlich?) und die Forderung erhebt, »in der politischen Darstellung geht es darum, zu zeigen, daß eine dem Funktionswandel des Sacheigentums entsprechende Rechtspolitik nicht eine prinzipiell eigentumsfeindliche, nur auf ‚Sozialisierung‘ zielende Politik ist«<sup>53b</sup>, dann wird deutlich, wie sehr die von Böckenförde theoretisch, von H. Schmidt politisch postulierte Gleichsetzung von Eigentum und Freiheit sozialdemokratische Rechtspolitik in die Defensive treibt. Aus dieser Position eine Politik sozialpolitischer Offensive zu entwickeln, dazu bedarf es mehr als eines begrifflichen Etikettenschwindels: »Allgemein läßt sich wohl sagen, daß der Kongreß wieder einmal das gängige Vorurteil widerlegt hat, als sei die Sozialdemokratische Partei nach Programm und Geschichte eigentumsfeindlich. Verdrüß erweckt eine Eigentumsgarantie, die zum Privilegienschutz weniger verkümmert. Nimmt man hingegen das Eigentum ernst in seiner klassischen Funktion, die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung zu sichern, dann weist Art. 14 GG auf Strukturen hin, die zum Freiheitsgewinn vieler beitragen und die das vielbeklagte Funktionsdefizit des Eigentumsgedankens ausgleichen könnten.«<sup>54</sup>

Weithin konträr zu diesen in der zivil- und verfassungsrechtlichen Arbeitsgemeinschaft vorherrschenden sozial-liberalen Ideologien erscheinen demgegenüber die

<sup>50</sup> Hiermit setzen sich neben der Einleitung von H. Simon die folgenden Beiträge auseinander: A. Gagel, *Die Verschiedenheit der Rechte zur sozialen Sicherung und ihr verfassungsrechtlicher Schutz*, a. a. O. S. 173 ff.; M. Dietlein, *Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Eigentums und ihre Bedeutung für die soziale Sicherung*, a. a. O. S. 181 ff.; H. Rohwer-Kahlmann, *Soziale Sicherung – neue Formen freiheitsverbürgenden Eigentums?*, a. a. O. S. 193 ff.; K. H. Wigginghaus, *Soziale Sicherung als neue Form freiheitsverbürgenden Eigentums – Auftrag zur Konkretisierung der Sozialstaatlichkeit*, a. a. O. S. 205 ff.

<sup>51</sup> H. Simon, *Bericht über die Verhandlungen der Arbeitsgemeinschaft II*, a. a. O. S. 213 ff., 214.

<sup>52</sup> Vgl. Fn. 50.

<sup>53</sup> Rechtssoziologische Erwägungen zur Funktion des Eigentums, a. a. O. S. 167 ff.

<sup>53a</sup> R. P. Calliess, a. a. O. S. 171.

<sup>53b</sup> Dgl., a. a. O. S. 168.

<sup>54</sup> H. Simon, *Bericht* . . . , a. a. O. S. 218.

Verhandlungen der Arbeitsgemeinschaft III (Arbeitsrecht), deren thematische Fragestellung »Freie Entfaltung der Arbeitnehmerpersönlichkeit im Betrieb« W. Däubler einleitend skizziert: Als Problem – auch rechtlich – unterdrückter Subjektivität der abhängig Arbeitenden im System der kapitalistischen Reproduktion, deren Korrektur »von den politischen und sozialen Kräfteverhältnissen zwischen Kapital und Arbeit ab(hängt)«<sup>55</sup>. Auch in den einzelnen Referaten zum rechtlichen Charakter des Arbeitsverhältnisses<sup>56</sup>, zur Verbesserung des Kündigungsschutzes<sup>57</sup>, zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz<sup>58</sup> und zur freien politischen und gewerkschaftlichen Betätigung im Betrieb<sup>59</sup> bilden die fehlende Legitimität der sozialen Macht der Unternehmer den gemeinsamen Ausgangspunkt, die Suche nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Lage der Lohnabhängigen das gemeinsame Interesse.

Zwar sind die hier gemachten Vorschläge keineswegs besonders radikal – dies Prädikat verdient am ehesten die Forderung nach einer prinzipiellen Beschäftigungspflicht des Arbeitgebers gegenüber dem gekündigten Arbeitnehmer »bis die Rechtmäßigkeit der Kündigung eine rechtskräftige gerichtliche Klärung erfahren hat«<sup>60</sup>. Gelegentlich scheint den Forderungen sogar ihre Spitze umgebogen, wenn etwa T. Ramm in der Einführung der paritätischen Mitbestimmung eine Annäherung des Arbeitsverhältnisses an das Gesellschaftsverhältnis sieht und eine partielle »Mithaftung« der Arbeitnehmer in Gestalt von Lohneinbußen infolge »unternehmerischer Fehlentscheidungen« erwägt<sup>61</sup>, ein Vorschlag, der allerdings in der Diskussion, wie Däubler resumiert, »keinerlei Zustimmung« fand<sup>62</sup>. Bemerkenswert ist ferner, daß sich die Forderungen durchweg an die Adresse des Gesetzgebers richten, ihre Einbeziehung in den Kontext gewerkschaftlicher Strategiebildung ebensowenig erfolgt wie in den einer explizit gemachten sozialistischen Veränderungsperspektive. Dies erklärt sich sicherlich unter anderem daraus, daß keiner der referierenden Arbeitsrechtspraktiker (N. Notter, B. Weller, H. G. Joachim) in einer näheren organisatorischen Verbindung zu den Gewerkschaften steht, sondern alle als Arbeitsrichter tätig sind – was freilich erstaunt angesichts der engen politischen und personellen Verbindung zwischen Sozialdemokratie und Gewerkschaften.

Wenn trotz dieser Einschränkungen die Diskussion der arbeitsrechtlichen Arbeitsgemeinschaft in ihrem rechtspolitischen Selbstverständnis als gegensätzlich zu den Arbeitsgemeinschaften I und II erscheint, so auf Grund der spezifischen Interessenbewußtheit, die offensichtlich dem sozialen Gegenstandsbereich des Arbeitsrechts deutlicher aufgeprägt ist als dem anderer Rechtsgebiete. Die implizite Parteilichkeit angeblich sozialpolitisch »neutraler«, liberaler Theorien – ebenso wie diffuser Gemeinwohlideen – liegt hier klar zu Tage. Sozialdemokratische Rechtspolitik ist sich daher, wie sehr es auch immer an der strategischen Orientierung an den Inhalten sozialistischer Politik mangelt, im Arbeitsrecht noch des Adressaten und des Ziels ihrer Politik bewußt: Schutz und Emanzipation der Lohnabhängigen.

Wiederum auf einer anderen Ebene angesiedelt liegt die politische Stoßrichtung der verwaltungsrechtlichen Arbeitsgemeinschaft. Bereits die Thematik »Benachteiligu-

<sup>55</sup> W. Däubler, Freie Entfaltung der Arbeitnehmerpersönlichkeit im Betrieb, a. a. O. S. 219 ff., 222.

<sup>56</sup> T. Ramm, Bestandsaufnahme und Neugestaltung des Arbeitsverhältnisses – Thesen, a. a. O. S. 225 ff.

<sup>57</sup> N. Notter, Überlegungen zur Neugestaltung des Kündigungsschutzrechts bei Arbeitsverhältnissen, a. a. O. S. 235 ff.

<sup>58</sup> B. Weller, Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz – Thesen, a. a. O. S. 241 ff.

<sup>59</sup> H. G. Joachim, Freie politische und gewerkschaftliche Betätigung im Betrieb und am Arbeitsplatz – Thesen, a. a. O. S. 255 ff.

<sup>60</sup> So die Formulierung von W. Däubler, Bericht über die Verhandlungen der Arbeitsgemeinschaft III, a. a. O. S. 265 entsprechend dem Vorschlag von N. Notter, a. a. O.

<sup>61</sup> T. Ramm, a. a. O. S. 232 f.

<sup>62</sup> W. Däubler, Bericht . . ., a. a. O. S. 266.

gen des Bürgers an Verwaltungsentscheidungen, insbesondere an der Planung« steht quer zu der ansonsten auf die Freiheitssphäre des Individuums bezogenen Orientierung der Fragestellungen des Kongresses; denn hier geht es um die rechtsnormativ verbindliche Anerkennung neuer Formen demokratischer Partizipation, die nicht individuell, sondern nur als kollektiver Prozeß verwirklicht werden können: um die Einbeziehung der Betroffenen in den Planungs- und/oder Entscheidungsprozeß der öffentlichen Verwaltung.

Die Aktualität dieses Problems resultiert vor allem aus der Betriebsamkeit der in den letzten Jahren sprunghaft angewachsenen Bürgerinitiativen und aus dem durch sie zum Ausdruck gebrachten zunehmenden Legitimationsverlust der öffentlichen Verwaltung. Die Ursachen dieses Legitimationsdefizits werden überwiegend<sup>63</sup> in folgender Entwicklung gesehen: Der Funktionswandel der Verwaltung, der in der Übernahme immer weiterer sozialgestaltend-planerischer Aufgaben liegt, forciert die Verselbständigung der Verwaltung von Parlament und Regierung und führt zu ihrer »weitgehenden Selbstprogrammierung«<sup>64</sup>. Die in jeder Planungsentscheidung der Verwaltung liegende Transformation von Partikularinteressen in öffentliche Interessen und damit ihre Anerkennung als dem »Gemeinwohl« dienende Allgemeininteressen erfolgt zwar durch einen demokratisch hierzu legitimierten Entscheidungsträger (die Verwaltung), jedoch fehlt es auf dieser Ebene an der Ausbildung demokratisch legitimierter Organe, in denen sich die um Anerkennung ringenden Einzelinteressen adäquat und gleichberechtigt repräsentieren können. Die politischen Parteien und die sozialen Interessenverbände können diese Funktion der Interessenrepräsentanz aller Betroffenen nicht wahrnehmen, sei es weil sie systematisch einen Großteil der vorhandenen Interessen »ausfiltern«, sei es weil sie programmatisch festgelegt sind oder auf politisch-globale – und nicht räumlich, zeitlich und sachlich punktuelle – Interessendurchsetzung ausgerichtet sind.

So unbestreitbar zutreffend diese Analyse des Funktionswandels der Verwaltung ist, so sehr bleibt sie für die Erforschung der Ursachen des Legitimationsdefizits einseitig auf die Veränderung der Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen der Exekutive fixiert und formuliert das Legitimationsproblem allein aus der Sicht der staatlichen Verwaltungsträger. Das Problem strukturell privilegierter und deshalb regelmäßig durchsetzungsfähiger Interessen, die sich allgemein als Sachgesetzlichkeiten des Kapitalverwertungsprozesses apostrophieren lassen, wird nicht thematisiert, so daß die Friktionen zwischen der Ausübung hoheitlicher Gewalt und den Interessen der »Bürger« allein als Resultat ungenügend ausgebildeter Informations- und Kommunikationsstrukturen erscheint. Folgerichtig gehen auch die rechtspolitischen Vorschläge der Mehrzahl der Referenten (J. Jekewitz, W. Schmidt, E. Franssen, A. v. Heyl) dahin, Informations- und Kommunikationsrechte

<sup>63</sup> So explizit J. Jekewitz, Beteiligungen des Bürgers an Verwaltungsentscheidungen, insbesondere an der Planung, a. a. O. S. 271 ff.; ähnlich W. Schmidt, verfahrensrechtlich gesicherte Beteiligung an der Entscheidungsvorbereitung, a. a. O. S. 291 ff., E. Franssen, Bürgerschaftliche Beteiligung an der Planung als demokratischer Prozeß, a. a. O. S. 297; A. v. Heyl, Bürgerbeteiligung und Entwicklungsplanung; zu Recht hat demgegenüber K. Hahnherzog, Effektivität von Bürgerbeteiligung, a. a. O. S. 309 ff. darauf hingewiesen, daß die Ursachen des Legitimationsverlusts der öffentlichen Verwaltung nicht allein aus dem im Text wiedergegebenen Funktionswandel der Verwaltung erklärt werden können: »Die Erfahrungen der Praxis zeigen weiterhin, daß die Ansicht, der Wunsch nach Bürgerbeteiligung röhre vor allem vom Wandel von der bloßen Eingriffs- zur mehr vorsorgenden und planenden Verwaltung, nur zum Teil berechtigt ist. Die durch Eingriffe zu schützenden Belange der Allgemeinheit, sind sehr häufig diejenigen, die von den Bürgern heftig reklamiert werden« (es folgen Beispiele der Ablehnung einer Zweckentfremdungsgenehmigung von Wohnraum sowie die Einführung von Geschwindigkeitsbegrenzungen im Straßenverkehr), a. a. O. S. 314; wesentlich differenzierter auch – bezogen auf den gesellschaftlichen »Nährboden für Bürgerinitiativen« T. Rasehorn, Bürgerinitiativen und Gemeinwohl, a. a. O. S. 317 ff., 321.

<sup>64</sup> J. Jekewitz, a. a. O. S. 281.

im Stadium der Entscheidungsvorbereitung verfahrensrechtlich abzusichern, um so die Möglichkeit zu schaffen, »eine den eigenen Lebenskreis bzw. die eigene Umwelt verändernde Entscheidung von ihrem Entstehungsvorgang her als sinnvoll mitzuerleben«<sup>65</sup>.

Wenn auch diese Form bürgerschaftlicher Partizipation explizit darauf abzielt, mögliches Konfliktpotential präventiv zu absorbieren, d. h. »integrativ« und nicht »emanzipativ«<sup>66</sup> zu wirken, so bleibt der zur Ausschöpfung der Legitimationsreserven initiierte Prozeß einer politischen Aktivierung der Betroffenen gleichwohl notwendig ambivalent. Er treibt tendenziell über die mit ihm intendierten systemintegrativen Zielsetzungen – nämlich die Erhöhung der »Abnahmefähigkeit« der Betroffenen gegenüber hoheitlichen Entscheidungen, auf deren Inhalt sie im Ergebnis keinen Einfluß haben sollen – hinaus. Am deutlichsten haben dies Dilemma die beiden Verwaltungspraktiker A. v. Heyl<sup>67</sup> – aus systemtheoretisch angeleiteter technokratischer Perspektive – und K. Hahnherzog<sup>68</sup> – unter sozialpolitisch weiterreibenden Aspekten – formuliert. Während für ersteren weite Teile der Entwicklungsplanung strukturell »beteiligungsfern«<sup>69</sup> sind, »die vollständige Aufhebung des Arkanbereichs (der Verwaltung, T. B.) . . . statt Transparenz vermutlich nur Unterschleife sowie eine weitere Hierarchisierung der Verwaltung (ergäbe)«<sup>70</sup> und »der Abbau von Komplexität durch Entscheidungen . . . aus guten Gründen häufig bürgerfern (erfolgt)«<sup>71</sup>, kann für letzteren Bürgerbeteiligung nur dann effektiv werden, wenn zugleich durch grundlegende Reformen die Voraussetzungen für eine auch im Ergebnis wirksame Interessenwahrnehmung geschaffen werden: »Unmittelbare Mitwirkung an Entscheidungen . . . , bürgernahe Kommunalverfassung . . . , Erweiterung des kommunalen Spielraumes sowie zügige Reformen zum Schutz vernachlässigter Bürgerinteressen. . . . Das ist . . . notwendig, damit nicht aus Enttäuschung eine weitere Distanzierung vom alle angehenden politischen Geschehen eintritt. Wenn Bürgerbeteiligung in erster Linie die Einsicht in den beschränkten, den Bürgerinteressen nicht gerecht werdenden Spielraum vermitteln würde, wäre wenig erreicht.«<sup>72</sup> Hier wird ansatzweise deutlich, daß der beobachtete Legitimationsverlust der öffentlichen Verwaltung nur der subjektive Reflex auf das zunehmend sichtbar werdende Funktionsdefizit der Verwaltung ist. Und es ist zu erwarten, daß auch eine noch so systemintegrativ gemeinte Einräumung von Scheinpartizipation durch Informations- und Kommunikationsrechte zugleich die objektiven Voraussetzungen für weiterreibende Politisierungsprozesse bildet, indem sie um so klarer die gesellschaftlichen Schranken hervortreten läßt, die den Handlungsspielraum einer an den Interessen der großen Mehrheit der Bevölkerung orientierten Politik begrenzen.<sup>73</sup> Insofern bewegten sich die Verhandlungen der verwaltungsrechtlichen Arbeitsgemeinschaft nicht nur in den theoretischen Reflexionen, sondern auch in den politischen Positionen durchaus »auf der Höhe der Zeit«, als sie dem im Funktionswandel der Verwaltung zum Ausdruck kommenden Vergesellschaftungsgrad des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses ein entsprechendes rechtliches Gewand anzulegen versuchte.

<sup>65</sup> E. Franssen, a. a. O. S. 300.

<sup>66</sup> J. Jekewitz, a. a. O. S. 284.

<sup>67</sup> A. a. O., vgl. Fn 63, v. Heyl ist Justiziar des Stadtplanungsamtes Stuttgart.

<sup>68</sup> A. a. O., vgl. Fn. 63, K. Hahnherzog ist Kreisverwaltungsreferent der Stadt München.

<sup>69</sup> Dies gilt insbesondere für die Finanzplanung und Teile der Fachplanung, a. a. O. S. 305 f.

<sup>70</sup> Dgl., a. a. O. S. 308.

<sup>71</sup> Dgl., a. a. O. S. 307.

<sup>72</sup> K. Hahnherzog, a. a. O. S. 315.

<sup>73</sup> Vgl. hierzu C. Offe, Bürgerinitiativen und Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus, in: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Ffm 1972, S. 153 ff. und dgl., Demokratische Legitimation der Planung, a. a. O. S. 123.

Überblickt man die Beiträge und Diskussionen des 4. rechtspolitischen Kongresses der SPD, so springen die Unterschiede in der rechtstheoretischen und rechtspolitischen Orientierung zwischen den verschiedenen Arbeitsgemeinschaften ins Auge, Ergebnis – so ist zu vermuten – eines spezialisierten Reformressorpragmatismus, der sich jeweils fachspezifischer Legitimationstheorien bedient. Resultat hiervon ist der fast durchgängige Verzicht auf kritische gesamtgesellschaftliche Theoriebildung, Analyse und Strategie. Kategoriale Restbestände der Marxschen Theorie werden allenfalls noch im Arbeitsrecht verwaltet. Dieser hochgradig arbeitsteilige Prozeß macht es unmöglich, pauschale Zurechnungen nach dem Muster progressiv/konservativ vorzunehmen. Wenn es nämlich richtig ist, daß die dargelegten theoretischen Positionen primär der Legitimation der bestehenden spezialisierten Rechts-Reformpraxis und ihrer mittelfristigen Fortschreibung dienen, dann wäre es eine Überschätzung ihrer Bedeutung, sie zum entscheidenden Maßstab einer politischen Einschätzung zu erheben. Angesichts des in der Sozialdemokratie längst zur Tugend erhobenen Primats der unmittelbaren politischen Alltagspraxis vor der theoretischen Reflexion ist jene auch der legitime Bezugspunkt kritischer Auseinandersetzung.

Thomas Blanke

## Was schützt das »Gesetz zum Schutz des Gemeinschaftsfriedens«?\*

Was ist das für ein Gesetz, zu dem ein erster Entwurf im November 1974 von CDU/CSU-Faktion und Bundesrat kam; dessen von der Bundesregierung eilig nachgeschobene eigene Fassung nach späten, trotz weitgehender Geheimhaltung aufgekommenen Protesten wegen starker rechtsstaatlicher Bedenken »entschärft« wurde; das in seiner endgültigen Form erst wenige Tage vor seiner zweiten und dritten Lesung ausgedruckt wurde; das eine große Anzahl von SPD-Abgeordneten grundsätzlich für überflüssig hält; dem ungefähr 15 SPD-Abgeordnete auch in der »entschärften« Fassung keinesfalls ihre Zustimmung geben wollten; das die CDU/CSU-Abgeordneten geschlossen ablehnen wollten, weil es ihnen »zu lasch« ist – und das dann am 16. Januar 1976 vom Bundestag *einstimmig* angenommen wurde?

Hat sich hier das gleiche abgespielt wie zu Zeiten der Einführung der Notstandsgebiete: die CDU/CSU unternimmt einen Vorstoß, die SPD geht von einer Position der Ablehnung zu einer des Kompromisses über, in der kasuistische Klärungen dessen gefordert werden, was die CDU/CSU in offener, grobschlächtiger Form verlangt hat, und am Ende kommt ein Gesetz heraus, das formal den Einfluß der SPD (SPD/FDP), inhaltlich den der CDU/CSU zeigt? Hat auch jetzt wieder die SPD Positionen, die in ihrem eigenen Interesse liegen, aufgegeben, um solche einzunehmen, die gerade noch gut genug sind, zu einer Verschleierung der weiter-schleichenden Durchbrechung des Grundgesetzes zu dienen, – eine Verschleierung, zu der die CDU/CSU in einer solchen Form weder geneigt noch fähig ist? Sucht auch hier wieder die CDU/CSU Angst für die Rechte zu schüren oder zu erzeugen, während die SPD die Befürchtungen von Demokraten zu zerstreuen sucht?

\* Dieser Artikel ist die überarbeitete Fassung eines Beitrages in den »Frankfurter Heften« 3/1976.