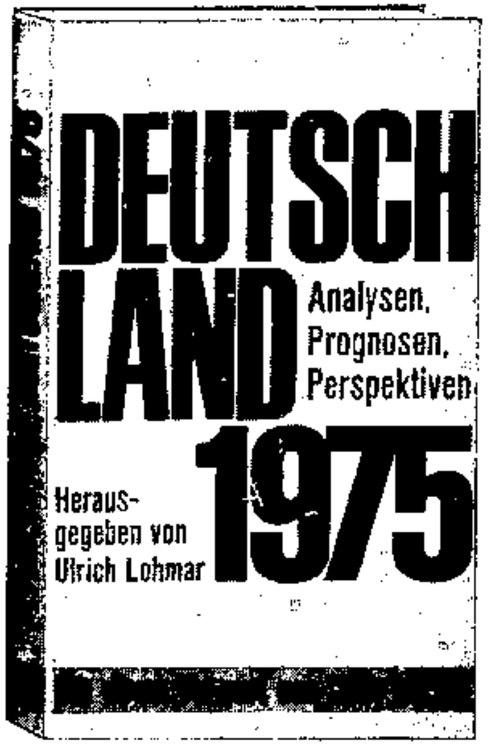
Dr. Adolf Arndt, MdB
Dr. Dr. Gustav W. Heinemann, MdB
Gerhard Jahn, MdB

Bürger und das Recht

CL
19389

Vorträge, gehalten auf dem rechtspolitischen Kongreß der SPD
„Der Bürger und das Recht" am 26. und 27. März 1965 in Heidelberg



Wollen Sie beim kommenden Wahlkampf mitsprechen können?

17 bedeutende politische Publizisten Deutschlands haben sich mit allen Gebieten des öffentlichen Lebens auseinandergesetzt. Sie sind zu Ergebnissen gekommen, die jeder kennen sollte, der sich für die politische und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung Deutschlands im kommenden Jahrzehnt interessiert. Die Thesen dieser hochaktuellen Studie werden im kommenden Wahlkampf eine bedeutende Rolle spielen. Deshalb sollte jeder politisch Interessierte dieses Buch kennen.

248 Seiten
Ganzleinen DM 16,80; sfr 19,50
Studienausgabe (Paperback)
DM 11,80; sfr 13,90

Verlangen Sie bei Ihrem Buchhändler den ausführlichen Sonderprospekt!

verlegt bei Kindler

Dr. Adolf Arndt, MdB
Dr. Dr. Gustav W. Heinemann, MdB
Gerhard Jahn, MdB

Der Bürger und das Recht

C C 93
A 19389
N 7416

Friedrich-Ebert-Stiftung
Bibliothek

Drei Vorträge, gehalten auf dem rechtspolitischen Kongreß der SPD „Der Bürger und das Recht" am 26. und 27. März 1965 in Heidelberg

Sozialdemokratische Partei
Deutschlands
Parteivorstand
Bibliothek

Herausgeber: Vorstand der SPD, 53 Bonn, Erich-Ollenhauer-Haus,
Friedrich-Ebert-Allee 170
Satz und Druck: Vereinsdruckerei Heilbronn eGmbH
5-65 - A 1 – 2250

Inhalt

Vorwort 5

Dr. Adolf Arndt, MdB: „Der Jurist in unserer Zeit“ 7

Dr. Dr. Gustav W. Heinemann, MdB: „Der Rechtsstaat als theologisches Problem“ 23

Gerhard Jahn, MdB: „Rechtspolitik als Dienst am Bürger“ 35

Vorwort

Am 26. und 27. März 1965 veranstaltete die Sozialdemokratische Partei Deutschlands unter Mitwirkung der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen in Heidelberg einen Rechtspolitischen Kongreß. Der Leitgedanke dieser Veranstaltung kam unter dem Thema „Der Bürger und das Recht" zum Ausdruck.

Der Kongreß war ein Versuch. Zum ersten Mal hatte eine politische Partei zur öffentlichen Diskussion rechtspolitischer Fragen eingeladen. Damit sollte nicht nur die Verantwortung der SPD auch für die Rechtspolitik bekundet werden, sondern durch die Auswahl der Themen auch das Bekenntnis Ausdruck finden, daß der Rechtsstaat im Sinne des Grundgesetzes dem Bürger dienen muß.

Das lebhafte Echo, das dieser Rechtspolitische Kongreß fand, rechtfertigt den Versuch. Eingeladen waren nicht nur Mitglieder der SPD, sondern alle zum Gespräch mit uns bereite Juristen der Bundesrepublik. Wir sind dankbar dafür, daß in großer Zahl Rechtslehrer unserer Universitäten, Richter, Staatsanwälte, Verwaltungsjuristen, Referendare und Studenten mit uns auf diesem Kongreß über alle dort angeschnittenen Themen diskutiert haben.

Die auf dem Kongreß gehaltenen Referate sollen ein Beitrag zur rechtspolitischen Diskussion in unserer Zeit sein. Drei dieser Referate, die sich mit dem Leitthema „Der Bürger und das Recht" vom Grundsätzlichen her auseinandersetzten, sind in dieser Broschüre zusammengefaßt.

Rechtsanwalt Gerhard Jahn, MdB

Der Jurist in unserer Zeit

Rechtsanwalt Dr. Adolf Arndt, MdB

Meine sehr verehrten Damen und meine Herren!

Die Frage nach dem Juristen in unserer Zeit, eine Frage, angesichts derer Sie bitte von mir nicht mehr erwarten dürfen, als daß ich mich unterfange, sie in den gröbsten Umrissen zu zeichnen, diese Frage nach dem Juristen in unserer Zeit ist geeignet, drei verschiedenartige Antworten herauszufordern. Die eine Antwort sucht danach, wie sollte der Jurist sein? Eine zweite Antwort prüft, wie kann er sein? Und eine dritte Antwort müht sich um die Aussage, wie *ist* der Jurist und was kennzeichnet ihn jetzt und in welcher Lage und mit welcher Fähigkeit und Leistung finden wir ihn unter uns in der Wirklichkeit vor.

Die Unterschiedlichkeit der drei Arten zu antworten, gründet sich auf den Wechsel der zeitlichen Sicht, weil die Frage nach unserer Zeit für den Juristen, also die Frage nach dem Gegenwärtigen, auf etwas zielt, was sich nicht festlegen läßt, sondern sich in der Dialektik von Vergangenheit und Zukunft bewegt.

So wird denn deutlich, daß der erste Antwortversuch, wie sollte der Jurist sein, sich ins Künftige wendet und allzu leicht dazu verleiten könnte, ein Wunschbild zu entwerfen. Die Phantasie hält dafür alle Farben bereit. Wenn wir aber außer Acht lassen, daß wir dabei eine Scheintür ins Imaginäre öffnen, werden wir kein Bild, sondern nur eine Einbildung bekommen und am Ende uns fälschlich etwas darauf einbilden, Juristen zu sein.

Die Suche, wie ein Jurist sein sollte, setzt die Mühsal voraus, zu prüfen, was er sein kann, unter welchen ihm vorgegebenen Bedingungen und Verhältnissen sich seine Arbeit vollzieht.

Diese Wirklichkeit aber, die zu erklären und zu verändern der Jurist mithelfen soll, ist von der Vergangenheit geprägt, und zwar nicht nur von seiner eigenen Vergangenheit, sondern von der Gesamtheit unserer Geschichte,

in die auch der Jurist eingefügt ist und die nicht danach fragt, ob sie uns gefällt oder nicht.

Also nicht, weil es uns vom Historismus als akademischer Brauch überkommen ist, die Gelehrsamkeit durch eine geschichtliche Einleitung zu beweisen, ist die Vergangenheit einzubeziehen, sondern es geht um das Geschichtliche als gegenwärtige Wirkung.

Dafür werde ich mich auch auf keine wissenschaftliche Abhandlung berufen, sondern auf einen der im allgemeinen bei uns wenig angesehenen Literaten, dessen Vorstellung vom Juristen sich in dem an das Ölige, Salbaderische anklingenden Namen Ölmann verdichtete.

„Der Pöbel hätte mich fast gesteinigt, wie er hörte, ich sei ein Jurist", sagt dieser Ölmann, und er sagt, „Sie halten den Juristen so arg als einen Verwirrer des Staats."

Dies ist das Selbstbildnis eines Juristen, das man heutzutage nicht als positiven Beitrag gelten ließe, sondern als zersetzende Kritik bezeichnen würde. Denn natürlich kann nur ein Narr der staatsgefährdenden Meinung sein, daß bei einer näheren Bekanntschaft mit den Herren Juristen der Nimbus von Ehrwürdigkeit und Heiligkeit wegschwindet, den uns eine neblige Ferne um sie herumlügt.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, diese Zitate sind der Gruß, den in seinem „Götz" der auch als Jurist angelernte Johann Wolfgang Goethe den Juristen entbot. Goethe nennt seinen – wie er selber aus Frankfurt stammenden – Ölmann nicht bei seinem richtigen Namen, sondern, wie wir heute mit Brecht sagen würden, er verfremdet ihn zu einem Olearius und unterstreicht auch das ihm eigentlich zukommende Ansehen, indem er den von weither in Bologna akademisch auf lateinisch ausgebildeten Olearius von den Doktoren prahlen läßt: *„Der Kaiser wird glücklich sein, die ersten Stellen damit zu besetzen."*

In einer einzigen kleinen Szene vor dem Hintergrund des beginnenden Bauernkrieges hat Goethe alles verdichtet, was als Erbe auf dem deutschen Juristen lastet: die jahrhundertelange Fremdsprachigkeit des als ein Mittel obrigkeitlicher Herrschaft instrumentierten Rechts sowie die Unbeliebtheit und Staatsverbundenheit des Juristen.

Wilhelm Wengler ist in einem Vortrag der Frage nachgegangen, woraus sich in Deutschland diese Frustration dem Juristen gegenüber erkläre, wobei mit

dem soziologischen Modewort der Frustration das Ganze der Kontaktarmut dem juristischen Denken gegenüber umfaßt wird, dieser Kontaktarmut, die wir tagtäglich auch in der parlamentarischen Arbeit zu spüren bekommen, weil das Rechtliche als etwas nur Formales, als etwas Spitzfindiges, der blutvollen Wirklichkeit gegenüber bläßlich Fremdes empfunden wird, das vermutlich doch von den Juristen nur manipuliert werde, da sonst keiner da hindurchsieht.

Warum, so haben Wengler und hier in Heidelberg in einem ähnlichen Vortrage auch Forsthoff gefragt, warum zählte in Deutschland der Jurist niemals zu den Honoratioren oder Notablen wie der ehrfürchtig geachtete Richter in England, der von bürgerlicher Familientradition geprägte Notar in Frankreich oder der um seiner Redekunst willen als ein Star bewunderte Maître in den romanischen Ländern?

So interessant die Gründe sind, die Wengler dafür aufgespürt hat, glaube ich doch nicht, daß sich darin die primären Ursachen finden; denn die Methodik des juristischen Denkens unterscheidet sich bei den romanischen Völkern des europäischen Kontinents kaum prinzipiell von unserer deutschen.

Aber Wenglers Bemerkung, gegenüber einem preußischen Offizier habe der Jurist sich nicht als Jurist, sondern allenfalls in seiner politischen Funktion als Landrat gesellschaftlich konkurrenzfähig gezeigt, diese Bemerkung Wenglers, eine Beobachtung, die Forsthoff als staatsorientiertes Amtsbewußtsein kennzeichnet, sollte zu denken geben. Das erinnert mich an eine wahre Anekdote, die sich gegen Ende des ersten Weltkrieges abspielte, als Walter Schücking in Marburg Ordinarius für Staatsrecht war. Schücking prüfte in Kassel im Referendarexamen einen sehr schwachen, adligen Kandidaten, der bereits einmal durchgefallen und in der Gefahr war, das zweite Mal durchzufallen. Schücking fragte ihn: „Sagen Sie doch einmal, Herr von Soundso, wenn Sie jetzt das zweite Mal durch die erste Staatsprüfung fallen, können Sie dann preußischer Landrat werden?" Der Kandidat wußte wieder keine Antwort. Darauf Schücking: „Dann *werden* Sie preußischer Landrat." Das hat damals Walter Schücking ein Disziplinarverfahren eingetragen.

Aber in diesem „staatsorientierten Amtsbewußtsein", wie Ernst Forsthoff formuliert hat, spiegelt sich jene Staatsverbundenheit des Juristen in Deutschland, die Goethe karikiert, wenn er seinen Ölmann-Olearius prahlen läßt, der Kaiser werde glücklich sein, wenn er mit den in Bologna frischgebackenen Doktoren die ersten Stellen besetzen könne.

Gewiß ist der aus den alten Volksrechten gespeiste deutschrechtliche Strom nie versiegt, aber er wurde oft und lange in einen unterirdischen Lauf verdrängt, weil die auctoritas des aus der Überzeugung lebenden und sich ständig erneuernden Rechts überlagert und überkrustet wurde von der Starre einer potestas, die vom Staat ausging, jenem Staat, von dem noch Savigny in seiner Methodenlehre sagt, er könne kein Gegenstand der Rechtswissenschaft sein.

Wieviel Geröll uns von der Versteinerung des Staats über dem Recht noch verblieben ist, das zeigt sich in einer Reihe verkalkter Begriffe. Auch in der Demokratie redet man heute immer noch von Hoheitsrechten und Hoheitsverwaltung, von Gewaltverhältnissen, von Rechtsunterworfenheit, und die von den Franzosen bespöttelte Imperativ-Theorie, welche das Recht als Befehle deuten will, ist noch immer im Schwange. Wann endlich werden wir an die Entrümpelung unserer Rechtssprache gehen?

Im staatsorientierten Amtsbewußtsein wurde deutlich, daß es dem Juristen selber an Sozialprestige fehlte und er sich – auch unterstützt von der lutherischen Ämterlehre – sein Prestige von einem staatlichen Amt her borgen mußte.

Im juristischen Denken hatte dieses Amtsbewußtsein ein Versteifen auf das Systematische und Kodifizierte zur Folge. Goethe läßt seinen Olmann-Olearius dazu bramarbasieren, das Corpus juris sei das Buch aller Bücher, „bei jedem Fall der Urteilsspruch bereit; und was ja noch abgängig oder dunkel wäre, ersetzen die Glossen, womit die gelehrtesten Männer das vortreffliche Werk geschmückt haben . . . Das alles bestimmen die Gesetze; und die Gesetze sind unveränderlich".

An dieser Struktur änderte sich auch nichts Entscheidendes im scheinbar goldenen Jahrhundert der deutschen Juristen, im 19. Jahrhundert, immerhin dem Jahrhundert der Amtsrichterfronde in den deutschen Parlamenten, des Aufblühens der Advokatur und einer hohen Geistigkeit einer Begriffe formulierenden Jurisprudenz.

Denn auch in diesem 19. Jahrhundert gelang es den Juristen nicht, ihr eigenes Prinzip zu finden, nämlich für die Wirklichkeit offen zu sein und auf die Fragen des Lebens rechtsschöpferische Antworten zu geben, um die Welt zu verändern, sondern die Juristen bedeuteten nur etwas als Gebildete, weil sie sich im Kielwasser der großen, durch Wilhelm von Humboldt inaugurierten

Bildungsbewegung hielten und im Zuge des deutschen Idealismus auf eine Teilnahme an der Geistesgeschichte beschränkten.

Ja, die Überlagerung des Rechts durch den Staat erreichte als Gedanke ihre letzte, äußerste Perfektion durch Hegels Philosophie.

Die stolze Reihe glanzvoller Namen, die im 19. Jahrhundert den Juristen in so helles Licht stellen, darf uns nicht darüber täuschen, daß es ein Clair-obscure war; denn sie blendete nur darüber hinweg, daß die Spannung zwischen Recht und Wirklichkeit ihre kritische Grenze überschritt und sich nicht anders mehr als in Katastrophen entladen konnte.

Wie blind man für diesen Zwiespalt war, gehört zu den abgründigen Unheimlichkeiten unserer Geschichte; diese Ahnungslosigkeit, vor einem ungeheuren Wandel zu stehen, der durch die Technik zur Industrialisierung der Gesellschaft führte, dieses selige Unverständnis der Aufgabe, daß es etwas von Grund auf Neues bedeuten müsse, in dieser anderen Gesellschaft des heraufdämmernden 20. Jahrhunderts ein Bürger zu sein und Recht zu haben.

Aus dem Kreise der Gebildeten unter den Juristen, denen ein Bewußtsein für die Zeitwende verschlossen blieb, ragt in tragischer Einsamkeit der Jurist Theodor Mommsen heraus, der als Geschichtsforscher Weltruhm erlangte und von dem man sagt, wenn Mommsen in der Vatikanischen Bibliothek arbeitete, habe sogar der Papst persönlich sich um Stille für ihn bemüht. Theodor Mommsen hinterließ uns ein erschütterndes Testament „ich wollte ein Bürger sein" als das Bekenntnis, daß ihm, dem kaum einer an geistiger Bildung gleichkam, das Unmittelbare und Ursprüngliche versagt blieb, die Wirklichkeit seiner Zeit als einer ihrer Bürger mitzugestalten.

In jenen Jahren um die Jahrhundertwende hatte sich die Frustration den Juristen gegenüber zur lebensgefährlichen Frustration dem Recht gegenüber ausgewachsen; denn die Geschichte der Juristen ist in ihrer Tiefe eine Geschichte des Rechts.

Ein Recht mag als wissenschaftlich gelehrtes Zeugnis des Denkens von noch so hoher Geistigkeit sein, geschliffen in seinen Begriffen, subtil in seinen Methoden, perfekt in seiner Systematik, – wenn es die Wirklichkeit seiner Zeit aus den Augen verliert, wenn es sich nicht mehr darauf besinnt, daß die Idee der Gerechtigkeit kein Abendschein über dem Gestern und auch kein unerreichbarer Stern über dem Morgen, sondern heute das Brot leibhaft gegenwärtiger Menschen ist, wenn das Recht seinen ursprünglichen Dienst versäumt, den

Menschen heute die Möglichkeit des Lebens durch gesittete Gemeinschaft zu erschließen und ihnen in ihrer Zeit und nach der Notdurft ihrer Tage Recht zu geben, daß sie Recht haben, – ein solches glasperlenspielhaftes Recht wird kraftlos wie der Riese Antaeus, der jämmerlich schwach wurde, wenn man ihn durch In-die-Luft-heben von der Erde trennte.

Natürlich läßt sich der Zeiteinschnitt, wo die Ablehnung der Juristen auf dem Olymp ihrer Geistigkeit zur Auflehnung wider das Recht überhaupt und zur Forderung nach dem Absterben des Staates und zum Ruf nach dem Gegenstaat führte, nicht mit der Uhr in der Hand feststellen. Auch soll kein unbedingtes Anathema ausgesprochen werden; denn die Rechtswissenschaft entwickelte Heilkräfte auch aus sich selbst durch Rudolf von Iherings Interessenjurisprudenz, die wieder dem Zweck im Recht seinen Platz einräumte, durch Gierkes Genossenschaftslehre und durch Ansätze zu einem Neuverständnis des Politischen im Recht. Der furchtbarste Anstoß kam von dem unerhörten Postulat, das Karl Marx, um die Wirklichkeit wieder zu Gehör zu bringen und um sie zu verändern, durch sein Todesurteil über den Staat Hegels Staatstheologie entgegenstellte.

Denn wie auch immer man sich zu diesem deutschen Philosophen Karl Marx als einem Menschen mit seinem Widerspruch stellen mag, von der unwiderruflichen Stunde an, da einer es wagte, das Absterben des Staates zu verlangen, auf daß die Menschen wieder menschlich miteinander leben könnten, von dieser Stunde an war die Frage nach dem Verhältnis zwischen Staat und Recht sowie die Frage nach Recht und Wirklichkeit neu aufgegeben, anfangs im Wetterleuchten einer Theorie, dann in den historischen Wetterstürzen, die durch totale Kriege und durch das Wüten totalitärer Regime die Welt erschütterten.

Das Aufkommen der nationalsozialistischen Staatsstürmer war auch ein Akt der Rechtsnot, weil Millionen von Menschen, die keine Aussicht auf Arbeit haben, auf die Dauer nicht glauben können, daß ein Zustand rechtlich geordnet sei, dessen Wirklichkeit sie nicht als gerechtfertigt hinnehmen können. Auch ist es kein Zufall, daß die Frustration gegenüber den Juristen sich bei Hitler bis zum letzten Haß steigerte.

Das Seltsamste übrigens an der Perversion des Rechts durch die nationalsozialistische Gewaltherrschaft ist, daß ihr in einem negativen und mörderischen Sinne jene einst von den Mystikern erträumte coincidentia oppositorum gelang, weil sie im Extrem auf tiefster Stufe ein sozialdarwinistisches

Naturrecht mit einem absoluten Positivismus verschmolz. Es war das äffische, diabolische Zerrbild sowohl des Positivismus als auch des Naturrechts, die Teufelsfratze beider Geistesrichtungen auf ihrer letzten, untersten Stufe, sozusagen in der Gosse, womit uns nun ja auch aufgegeben ist, jetzt neu zu finden, wie Positivismus und Naturrecht sich wirklich zueinander verhalten.

Wenn man sich vor Augen hält, wie maßgeblich vor 1918 das Sozialprestige des Juristen von seinem staatsorientierten Amtsbewußtsein abhing, dann wird auch der objektive Grund dafür einsehbar, mit welcher Abneigung ein meinungsbestimmender und einflußreicher Teil der beamteten Juristen dem Weimarer Versuch einer Demokratie gegenüberstand – um nicht zu sagen: entgegentrat – und warum trotz aller Juristenfeindschaft des Diktators es gerade Juristen waren, die ihm über die Schulter guckten.

Verdirbt die Diskrepanz zwischen Bewußtsein und Wirklichkeit das Bewußtsein, so bietet sich ein falsches Bewußtsein als Lebenslüge an.

Niemals ist dröhnender mit Worten wie Recht und Gerechtigkeit und Sühne und Angemessenheit der Sühne gedonnert worden als in den exzessiven Todesurteilen, obgleich doch für ihre im Nichts rasenden Urheber die Sache der Justiz verbrannte Erde war. Nach 1945 sehen wir uns dem beunruhigenden Paradox gegenüber, daß ein mächtig aufgestauter und durchbrechender Impuls die Kontaktarmut zum Recht zu überwinden trachtet und namentlich in den neuen deutschen Verfassungen der Länder und des Bundes das Heilsame des Rechts beschworen wird, aber die Frustration den Juristen gegenüber, ihr Unbeliebtsein, das Mißtrauen gegen sie als Verwirrer des Staats und als Manipulierer der Gesetze weitgehend doch noch verblieben ist.

Symptome des Horrors vor den Juristen sind das sofort nach 1945 wieder aufkommende Schlagwort von dem zu bekämpfenden Juristenmonopol in der öffentlichen Verwaltung und der bei allen Parteien und in allen deutschen Parlamenten zu beobachtende Juristen-Engpaß, d. h., daß weit weniger Juristen in die Parlamente gewählt werden, als dort für die Arbeit benötigt sind, und zwar obgleich in den Reihen der Juristen, besonders der Anwälte, immer noch der Aberglaube grassiert, sie seien sozusagen geborene Parlamentarier.

Das Juristenmonopol in der öffentlichen Verwaltung ist statistisch nachweisbar eine Legende.

Die Konferenz der Innenminister beschloß 1961, eine Kommission zu bilden, die in einem Gutachten Vorschläge für die Juristenausbildung unter besonderer Berücksichtigung der Verwaltungsinteressen unterbreiten soll. Für diese Kommission sollte das Statistische Bundesamt einen Gesamtüberblick über das zahlenmäßige Gewicht der Juristen innerhalb des öffentlichen Dienstes sowie in den einzelnen öffentlichen Aufgabenbereichen ermitteln.

Nach dem Stande vom Oktober 1962 gab es damals rund 30 000 Juristen im öffentlichen Dienst, und zwar im höheren Dienst, davon aber allein fast 14 000, also knapp die Hälfte, als Richter und Staatsanwälte bei der Justiz.

Am höheren Dienst in der Verwaltung waren die Juristen mit nur 16,7 % beteiligt.

Auch diese Quote gibt aber noch kein richtiges Bild, wenn man nicht berücksichtigt, daß der Anteil der Juristen an der Bundesverwaltung, weil sie sozusagen ja eine Kopfstelle mit besonderen Qualitätsansprüchen ist, im höheren Dienst über 32 % beträgt; der Anteil an den anderen öffentlichen Verwaltungen also entsprechend sinkt, bei den Gemeinden bis herab auf weniger als 7 % Juristen im höheren Dienst.

Bemerkenswert ist, daß die absolut größte Zahl der Juristen sich mit 3266 in der Finanzverwaltung findet, weil dem Fiskus daran liegt, daß auch praecise noch das Letzte herausgeholt wird, und daß die meisten Verwaltungsjuristen im Aufgabenbereich Rechtssicherheit tätig sind. Ernst Forsthoff hat dieses Dezernat treffend als juristische Unfallstation bezeichnet, weil die dort wirkenden Sanitäter auf alle die Haftungsgefahren aufpassen müssen, die von den vielen Fallstricken der Regreßpflichten drohen, mit denen die Landschaft der industriellen Gesellschaft wie nie zuvor durchzogen ist.

Der Jurist als Gesetzesingenieur, der als Haftungsfachmann alarmiert wird, ist eine von Grund auf andere Figur als es einst der Jurist war, der die Kunst der Administration beherrschte, und muß deshalb als ein Symptom für viel tiefer und weitergreifende Wandlungen angesehen werden, deren beunruhigender Aspekt nicht hindern darf, zunächst die Wirklichkeit, und wenn es in ihrer Brutalität ist, zu erkennen und zu beschreiben.

Der Jurist als Haftungsfachmann kann sich kaum der Gefahr erwehren, bürokratisierter Jurist zu werden, d. h. dem Sicherheitsbedürfnis der Exekutive den Vorrang vor den Rechtsinteressen des Bürgers im Einzelfall zu geben. Er wird in zwei Versuchungen geführt. Die eine Versuchung ist, zuerst

die Vorschrift zu suchen und zu finden, warum etwas *nicht* geht; denn darin liegt der vermeintlich stärkste Schutz vor allen Weiterungen. Die zweite noch bedenklichere Versuchung ist es – und dieser Versuchung zu erliegen, wird doch tatsächlich hier und da als Gipfel der Verwaltungsartistik angesehen, – die Begründung eines Bescheides so glatt und so abstrakt zu formulieren, daß eines unter keinen Umständen sichtbar wird, der wenig glatte, aber sehr konkrete Grund, welcher der wahre für die Ablehnung ist.

Ich bitte, beileibe mich nicht so mißzuverstehen, als ob ich die Verwaltung im allgemeinen so charakterisieren wollte. Aber es ist notwendig, zu beobachten, daß einem aus vielen Quellen gespeisten Bedürfnis nach Rechtsschutz, das noch nie so groß und noch niemals mit so vielen Haftungsansprüchen und Klagemöglichkeiten ausgerüstet war, unvermeidlich ein Verwaltungsbedürfnis nach Schutz vor dem Recht antwortet.

An dieser Stelle will ich erstmals ein politisches Postulat einflechten.

Ich habe mich zuweilen gefragt, worin eigentlich sich eine von Sozialdemokraten ausgeübte oder geleitete Verwaltung von anderen Verwaltungen unterscheiden könnte oder sollte.

Ich meine, sie muß eine dem Sozialen unseres Gemeinwesens verpflichtete Verwaltung sein, die ihre Aufgabe im Dienst am Bürger sieht und dem Bürger in seiner Lebenswirklichkeit seines Einzelfalles und in dem unübersehbaren Gebäude der Gesetze zu helfen sucht, soweit es nach der Rechtslage nur irgend geht.

Eine Verwaltung, die ich als sozialdemokratische charakterisieren könnte, hätte dem Grundsatz zu folgen, daß Ordnung nicht um ihrer selbst willen da ist, sondern sinnvoll nur ist zu dem Ziel, den praktischen Bedürfnissen des wirklichen Lebens angemessen gerecht zu werden.

Ich darf das an einem ganz trivialen Fall klarzumachen versuchen.

Da war ein Bürger, für den war 1932 im Geburtsregister der Name Hans eingetragen, doch wurde alsbald mit Ermächtigung des Amtsgerichts beigeschrieben, daß er sich Johannes nennen müsse. Trotzdem nannte er sich Hans, und alle nannten ihn Hans, auch die Behörden, auch auf ihren amtlichen Ausweisen, die sie ihm ausstellten. Dreißig Jahre lang nannten sie ihn Hans, bis eines Tages bei Ausstellung des neuen Personalausweises ihm der Name Hans verweigert wurde.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich gebe zu, daß ein gewisses, aber doch ein recht schmales Ordnungsinteresse auch daran bestehen kann, daß der rechtserhebliche Name nicht mir nichts dir nichts geändert werden kann, auch wenn es die geringste Schwäche eines bekannten Parteivorsitzenden ist, daß er sich Franz Josef nennt, obgleich er im Geburtsregister nur mit Franz steht.

Aber jener Bürger, den alle, auch die amtlichen Urkunden, dreißig Jahre lang Hans genannt hatten, der ursprünglich sogar im Geburtsregister als Hans eingetragen war, der mußte, um aus einem behördlichen Johannes ein behördlicher Hans zu werden, zwei Gerichtsinstanzen gegen den Oberstadtdirektor bemühen, bis ihm das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster am 11. August 1964 Recht gab; nachzulesen im 4. Heft des Deutschen Verwaltungsblattes von diesem Jahr.

Das ist ein klinischer Fall, wo der Gesetzesingenieur in der juristischen Unfallstation der Stadtverwaltung falsch geschaltet hat und einen Unfall verursachte. Die daran beteiligten Juristen haben zur Beliebtheit ihrer Berufskollegen bestimmt nicht gerade beigetragen.

Dieser triviale Fall ist auch deshalb bemerkenswert, weil an seinem Beispiel sichtbar wird, daß die richterliche Rechtskontrolle keineswegs dazu führen muß – wie so oft geklagt wird, – das Verwaltungsermessen einzuschnüren, sondern daß diese Kontrolle auch (wie hier) die Verwaltung anregen kann, sich mutiger und lebensnäher zu verhalten.

Denn eine Grundfrage unserer Zeit – und damit weitet sich von diesem trivialen Fall aus der Horizont auf die ganze Fülle der Wirklichkeit – eine Grundfrage unserer Zeit ist der rechtliche Ausgleich zwischen dem Unpersönlichen der industriellen Gesellschaft und dem Persönlichen, ohne das menschliche Existenz nicht möglich ist.

Die Entpersönlichung unserer Umwelt hat im technischen Zeitalter Dimensionen angenommen, die potenziert sind gegenüber der Verdinglichung des Menschen durch die Proletarität, um die einst Karl Marx sich Sorgen machte, und zwar vollzieht sich diese Entpersönlichung so lautlos, so raffiniert, so wie mit unsichtbaren Röntgenstrahlen durchdringend, wie vergleichsweise die Pressefreiheit heute nicht mehr von einem pickelhaubenbewehrten Schutzmann wilhelminischer Prägung durch primitive Beschlagnahme bedroht ist, sondern mittels feinster Methoden der Pression und der Unterwanderung.

Der Jurist unserer Zeit steht im Horizont einer Wirklichkeit, die in all ihren Erscheinungsweisen unvergleichlich anders ist als je zuvor, weil die industriellen Voraussetzungen unserer standardisierten Existenz zu neuartigen Machtballungen und anonymem Gruppenwerk führen und dazu, was man die Verrechtlichung unseres gesamten Lebens genannt hat, ich würde lieber und, glaube ich, richtiger sagen: Vergesetzlichung.

An den Hochschulen tritt nicht nur an die Stelle des Lehrstuhls das Institut, sondern die Kernforschung als der gegenwärtige Vorreiter der Entwicklung hat auch das Institut als ein Ganzes schon hinter sich gelassen und erzielt ihre atemlosen Fortschritte durch eine Spezialisierung in anonyme Arbeitsgruppen, deren Mitarbeiterzahl in die Hunderte, zuweilen in die Tausende geht, deren Experimente den Kostenaufwand in Höhe eines städtischen Haushalts erfordern können und mit kaum überschbaren Risiken verbunden sind, so daß die Arbeit ohne eine Mathematisierung und ohne die Hilfe von programmierten Robotern in Gestalt elektronischer Rechenmaschinen nicht mehr geleistet werden kann.

Wenn ich das einmal bildlich ausdrücken darf: Im Nachbarzimmer eines Gierke arbeitet nicht mehr ebenso einsam ein Röntgen, der nicht einmal seinen Assistenten zu seinen Experimenten zuließ. Wer aber darf sich dann noch der Illusion hingeben, daß unter diesen Umständen die Studierstube des Rechtsgelehrten wie in den Tagen des Biedermeier bleiben könnte, wenn die Arbeit das Wirkliche einbeziehen soll, daß sie unberührt bleiben könnte von Mathematisierung, Informationstheorie und Kybernetik?

Die industrialisierte Umwelt ist zur Zeit allein noch von einer Expertokratie im Griff zu halten. Ob uns das gefällt oder nicht, sie ist eine Welt geworden, deren wir nur noch durch Fachleute Herr werden können.

Inmitten einer solchen Welt hat der Jurist von einst nicht mehr den Platz wie einst, als eine im Schritt gehende Zeit mit wenig und für den Einzelnen überschaubarer Staatlichkeit damals noch von Honoratioren administriert werden konnte.

In der scheinbar goldenen Zeit des Juristen im 19. Jahrhundert war das Juristische nicht mehr als eine Denkschulung und ein Sichauskennen in der Methodik und in der Systematik. Der Jurist konnte seinen Platz ausfüllen weniger als ein Jurist, denn einfach als Gebildeter durch sein Persönliches. Und selbst die Justiz wurde nur als eine Art Administration mit anderen

Mitteln aufgefaßt, so daß man zwischen Beamten und Richtern noch nicht grundsätzlich unterschied.

Der in der Renaissance entstandene akademische Jurist hatte geistig eine entsprechende Perspektive, wie sie damals in der Malerei entdeckt wurde. Er stand auf einem imaginären archimedischen Punkt außerhalb des Bildes und konnte als Gebildeter mit dem Anschein der Allwissenheit das Ganze mit Hilfe seiner Perspektive übersehen.

In der nur noch fachmännisch lenkbaren, in entscheidenden Bereichen ohne Mathematisierung nicht mehr beherrschbaren Welt wird der Jurist, ob er es will oder nicht, als Fachmann verlangt und ist tatsächlich auf vielen Gebieten außerstande, sie zu administrieren, wenn er sich nicht stofflich ein Fachwissen aneignet, um den Teilbereich seiner Arbeit in seiner Wirklichkeit und Sachgesetzlichkeit zu kennen. Entsprechend hat das Rechtsschutzverlangen im Sozialstaat der Gegenwart dazu geführt, immer mehr Lebensbezirke und immer mehr in ihrer besonderen Eigenart mit Gesetzen zu ordnen, zu durchdringen und mit Fachverwaltungen zu überbauen, die wiederum ihrerseits nach Gesetzesingenieuren als Spezialisten verlangen. Das ist diese nahezu vollkommene Vergesetzlichung unseres Lebens, wobei wir uns aber klar sein müssen, daß diese Vergesetzlichung zunächst nichts anderes anbieten kann als Prothesen.

Es kann heute keinen Juristen mehr geben, der das Ganze auch nur des Rechtlichen, geschweige denn das Gesamte der Wirklichkeit überblickt.

Auch ist kein rechtliches System mehr vorstellbar, erst recht kein kodifizierbares System mehr, aus dem heraus vorgegebene Lösungen der Probleme auffindbar wären, sondern in einer bemerkenswerten Angleichung an angelsächsisches Rechtsdenken befinden wir uns, wie namentlich Esser und Viehweg gezeigt haben, in einem Wandel vom Denken aus dem System zum Denken aus dem Problem, aus seiner Sachstruktur, wie Welzel es nennt, und zwar aus dem Bewußtsein, daß es sich nicht mehr nur um Erkenntnis des Rechts, sondern um sein ursprüngliches Neugestalten handelt.

Unvermeidlich kommt damit in alles Recht, auch in die Rechtsprechung, in starkem Maße ein volitives Element.

Was heute den Juristen unbeliebt macht, ist, daß er in einer sich mathematisierenden Welt keine mathematischen Lösungen der Rechtsfragen anbieten kann und, ich füge hinzu, nicht anbieten darf; denn es wäre der Totalverlust

des Menschlichen im Recht, wenn wir es einem gut programmierten Komputor überlassen könnten, ausrechenbare Rechtsmeinungen zu produzieren.

Was allerdings auch den Juristen unbeliebt macht, ist, daß er – wie Karl Engisch in seiner Schrift „Vom Weltbild des Juristen" gezeigt hat – oft seine Grenzen nicht sieht und nicht beachtet, daß er mit einem bestimmten engen Kausalitätsbegriff, einem bestimmten Zeitbegriff und mit anderen bestimmten Axiomen arbeitet und zu arbeiten gezwungen ist, die keineswegs das Ganze der Wirklichkeit einfangen können, in der das Rechtliche zwar etwas Unentbehrliches und Wesentliches, aber doch nur *eine* Sicht des Lebens ist und eine Sicht in aller menschlichen Unzulänglichkeit.

Sollen wir nun gegenüber der Frage, was der Jurist in unserer Zeit sein kann, kapitulieren mit dem Zugeständnis, er könne bloß *auch* ein Fachmann sein, durch dessen Mitwirkung man sich gegen Haftungsgefahren und vor lästigen Streitereien und Widrigkeiten versichert – wir brauchen ja heute bald alle auch einen Juristen, um nicht wegen Landesverrats belangt zu werden – er müsse der Rechtsmathematiker werden, der das, was Gesetz ist, berechenbar macht?

Die mögliche Voraussehbarkeit der Rechtsfolgen ist gewiß eine Komponente des Rechts, die auch vom Bundesverfassungsgericht und vom Bundesgerichtshof betont, meiner Meinung nach allerdings überbetont ist.

Wenn Recht uns zustieße bloß als Schicksal, dann allerdings verlöre es jede Glaubwürdigkeit.

Ebenso haben wir Widerstand dagegen zu leisten, daß in einer durchrationalisierten Welt, die meint, alles berechenbar machen zu können, alles! – mit einer einzigen Ausnahme, ob und wann die Welt wegen menschlichen Versagens oder auch aus allzumenschlicher Bosheit in die Luft fliegt, das ist nicht vorausberechenbar, – Widerstand dagegen zu leisten, daß eine Rechtsgläubigkeit oder eine Gesetzesgläubigkeit den Götzenplatz einnimmt, den zuvor die Vernunftgläubigkeit und dann die Wissenschaftsgläubigkeit sich angemaßt hatten. Ohne Recht zu *haben*, um mich einer Wendung des Naturrechtlers Auer zu bedienen, Recht in einem weiten Sinne, in dem Verstande, daß ihm ein notwendiges Maß an weltlicher Gerechtigkeit für seine Lebens-Chancen zuteil wird, – ohne Recht zu *haben*, kann ein Mensch nicht existieren. Aber das Recht ist keine Totalversicherung gegen alle Risiken des Daseins, wie es heutzutage manche sich einbilden.

Recht ist in Wahrheit stets das Maßvolle, das Gemäßigte, das sich seiner Brüchigkeit und seines Stückwerks bewußt bleibt; oder präziser gesagt, bei dem wir uns dessen, was wir im menschlichen Leben an Recht leisten können, der Brüchigkeit und des Stückwerks bewußt zu bleiben haben.

Aber das Unberechenbare im Recht ist nicht nur eine Gefahr, es ist auch eine Hoffnung. Denn wenn wir kein System mehr anbieten können wie einst Goethes Olearius, dann heißt das auch, daß wir offen bleiben für den Menschen in seiner Einmaligkeit und für die sich unaufhörlich wandelnde Wirklichkeit, offen auch dafür, daß Recht seinen Sinn verliert, wenn es nicht dem menschlichen Leben dient.

Ich darf es noch einmal betonen, zumal es Juristen-Schulen gibt wie die von Ernst Forsthoff, die so sehr warnen vor der Gefahr, daß da etwas nicht mehr Berechenbares sei; dort wird geradezu der Rechtsstaat mit dem Berechenbaren identifiziert. Ich sage ganz im Gegenteil dazu, das Unberechenbare ist nicht nur eine Gefahr; das Unberechenbare ist auch eine Hoffnung.

Denn dieser Mangel an Berechenbarkeit ist der ausgesparte Raum, wo das Persönliche hilfreich werden kann, allerdings nicht nach Willkür, sondern aus dem Verständnis, das die AGRAPHOI NOMOI von uns fordern, die Gesetze, die ungeschrieben bleiben müssen, weil sie nicht aufschreibbar sind, für die wir aber Richtpunkte, Leitsterne haben in den Grundrechtsnormen unserer Verfassung.

Der Jurist unserer Zeit kann sich nicht der Aufgabe entziehen, Fachmann zu sein. Und ich sage zu diesem Fachmann-Sein ein ganz klares Ja, aber er darf es dann sein und nur dann sein, ohne sich zu entpersönlichen, ohne dem Dienst an Wahrheit und Recht untreu zu werden, wenn er über allem Fachlichem und Technischem nicht diese Weisungen, für die wir die Anleitungen in den Grundrechten haben, aus den Augen läßt.

Hier sind wir auf die Probe gestellt durch das Wagnis, daß diese Grundrechte klagbar wurden, besonders durch die Verfassungsbeschwerde.

Wir haben noch einen weiten mühseligen Weg vor uns, die Rechtsfremdheit unseres Volkes zu überwinden; das wäre das Thema eines weiteren Vortrages. Aber für das Problem ‚Der Bürger und sein Recht' sehe ich den entscheidenden und epochalen Anstoß darin, daß jeder Bürger, der sich in einem ihm zustehenden Grundrecht verletzt meint, an das Bundesverfassungsgericht gehen kann, und zwar selber dorthin gehen kann.

Anders als in der Weimarer Zeit kann dadurch zum ersten Male ein Verfassungsbewußtsein wachsen, dessen Ansätze schon sichtbar werden.

Denn die Verfassung ist kein Bündel von Befehlen, wie es auch sonst verfehlt ist, Gesetze als Befehle zu deuten. Die Verfassung ist ein Bündnis des Volkes mit sich selbst, ein Anruf, ein Aufruf zu freiem Mitwirken und eine Verheißung.

Leben gewinnt sie daher allein, wenn der Bürger in sie seine Hoffnung setzt und sich ihr verbündet weiß als einer unverbrüchlichen Grundlage seiner weltlichen Existenz. Ich muß deshalb doch heftig beklagen, daß es auch immer noch Kräfte gibt, manchmal aus guter Absicht, die bestrebt sind, die Grundrechte zu minimalisieren, statt um ihren besten Wirkungsgrad bemüht zu sein, und ebenso beklagen, daß augenblicklich die Verfassungsbeschwerde durch ihre gesetzlichen Einschränkungen Not leidet, weil Kurzsichtigkeit dem Bundesverfassungsgericht nicht die Zahl der Verfassungsrichter zubilligt, die es braucht.

Wenn ich zum Thema „Der Bürger und das Recht" hier eine Einleitung geben soll in der Frage, was ich als Sozialdemokrat hier für das Vordringlichste halte, so sage ich:

Das Bundesverfassungsgericht schützen gegen alle Versuche, es auf schmale Kost zu setzen.

Die Verfassungsbeschwerde wieder zum Herzstück der Verfassungsgerichtsbarkeit machen und sie im Grundgesetz selber verfassungskräftig verbürgen.

Meine sehr verehrten Damen und meine Herren, Bürger und Recht gehören so zusammen, daß es keinen Bürger gibt, wenn der Mensch entrechtet wird, und kein lebendes Recht, wenn es dem Bürger nicht in Fleisch und Blut übergeht. Das ist eine Wechselwirkung: Recht schafft Gemeinschaft, aber Recht wächst auch nur durch Gemeinschaft. Das sehen wir in den Generalklauseln und an dem unfruchtbaren Streit, ob das Gesetz „perfektionistisch" sein soll oder ob es durch Generalklauseln arbeiten müsse. Daraufhin hat uns der unter uns anwesende Chefpräsident Fritz Werner aufmerksam gemacht. Eine Generalklausel, hinter der nicht eine ganze Tradition, ein ganzes Gemeinschaftsbewußtsein steht, die ist leeres Gerede. Denn darauf kommt es an, daß Gemeinschaft gebildet wird durch das Recht und daß umgekehrt auch Gemeinschaft dadurch ihrerseits Recht bildet. Das gilt es herauszufordern, nicht dadurch, daß namentlich der Richter den anderen seine private Meinung auf-

zwingt, sondern daß der Jurist über das Fachmännische hinaus etwas wissen sollte, nämlich vom Geheimnis des Menschen, daß er mit allem Rechtlichen immer zugleich anrührt an die Hölle – und an den Himmel. Nur wenn er das weiß, kann er helfen, Rechts*bewußt ein* zu bilden.

Darum wiederhole ich noch einmal, daß Recht und Bürger so zusammengehören, daß es keinen Bürger gibt, wenn der Mensch entrechtet wird, und kein Recht, wenn es dem Bürger nicht in Fleisch und Blut übergeht. Denn aus der Diskussion sollte endlich die falsche Alternative verschwinden, als ob es in der Not eine Wahl zwischen entweder dem Leben oder dem Recht geben könne.

Anders als in seinem Recht bleibt kein Volk am Leben.

Der Rechtsstaat als theologisches Problem

Dr. Dr. Gustav W. Heinemann, MdB,
Mitglied des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland

I.

Auf einem Kongreß einer politischen Partei mit dem Thema „Der Bürger und das Recht" über theologische Probleme sprechen zu wollen, erscheint als ein abwegiges Unternehmen. An einigem Kopfschütteln hat es nicht gefehlt.

Mit den abschließenden Vorträgen sind wir im Begriff, seine Arbeit auf einige grundsätzliche Aspekte auszuweiten. Ich möchte dabei für meinen Teil über den Umkreis des Juristischen hinausgreifen und die Theologen mit der Frage anreden, ob sie sich im Hinblick auf unseren freiheitlichen Rechtsstaat zu einem Engagement gerufen wissen?

Diese Frage hat ihren geschichtlichen Grund. Unser Volk ist jahrhundertelang in einem obrigkeitlichen Geist erzogen worden, wobei die offizielle Theologie eine hervorragende Rolle gespielt hat. Bis 1918 war die Ausübung staatlicher Gewalt durch Monarchie, ständische Privilegien und unterschiedliche Wahlrechte auf einen verhältnismäßig kleinen Personenkreis beschränkt. So sehr der Reformator Luther vieles in Bewegung gebracht hatte, so sehr war er hinsichtlich des Staates bei überkommener Auslegung der berühmten Stelle des Briefes von Paulus an die Römer – „Seid untertan der Obrigkeit, die Gewalt über euch hat" – stehen geblieben, die in dieser lutherischen Übersetzung von bürgerlicher Mitverantwortung für den Staat nichts verspüren läßt. Luther dachte den Staat vom Fürsten her. Die Autorität des Fürsten, dessen Machtbefugnisse, freilich auch dessen Auftrag zur Fürsorge für die Untertanen waren Kernstücke seines Staatsverständnisses. Das Entsprechende galt für die Magistrate der reichsfreien Städte und die geistlichen Fürstentümer. Wesentlich ist m. a. W. überall das Gegenüber von Obrigkeit und Untertan. Von demokratischen Impulsen konnte nicht nur keine Rede sein, sondern alle demokratischen Tendenzen waren suspekt und verwerflich.

Die jahrhundertelange personale Verbindung von weltlicher und kirchlicher Gewalt verlieh solcher Theologie eine zusätzliche prägende Kraft. Soweit

es sich um geistliche Fürstentümer katholischer Oberhirten handelte, lag die weltliche Gewalt bekanntlich bis in die napoleonische Zeit in der Hand ihrer geistlichen Herren. Umgekehrt blieb in protestantischen Gebieten sogar bis 1918 der Landesherr zugleich der Landesbischof. Solche Koppelungen von Thron und Altar haben zu jeder Zeit dazu geführt, daß treues Dienen in dem von Gott verordneten, d. h. in der Regel jeweils vom leiblichen Vater überkommenen Berufsstand, sowie der Gehorsam gegenüber der Obrigkeit besondere Akzente in der Unterweisung durch Schule und Kirche annahmen.

Mit dem Umbruch von 1918 traten wir zum ersten Mal in unserer Geschichte in eine Demokratie ein. Der Fehlschlag der Weimarer Republik hat eine Reihe sehr verschiedener Ursachen, denen vollständig nachzugehen hier nicht geboten ist. In diesem Rahmen sind nur zwei dieser Ursachen zu kennzeichnen, nämlich die unzulängliche Konstruktion der Weimarer Verfassung und die Rückbezogenheit von Kirche und Theologie auf die Vergangenheit.

Die Weimarer Verfassung denkt bürgerlich-liberal; sie denkt vom Gesetzgeber her. Ihre Konstruktion geht auf das Gegenüber des Bürgertums zum absoluten Fürsten zurück, dem es – zumal seit der französischen Revolution – die gesetzgebende Gewalt zugunsten der Volksvertretung zu entwinden galt. Indem die Weimarer Verfassung diese gesetzgebende Gewalt nunmehr vollständig und uneingeschränkt in die Hand des Parlamentes legt, also das durch die Volksvertretung beschlossene Gesetz zum absoluten Herrscher an Stelle des Fürsten macht, und im übrigen an der klassischen Gewaltenteilung sowie an richterlicher Kontrolle der Verwaltung nach Maßgabe der Gesetze festhält, glaubten ihre Verfasser, die Demokratie oder den demokratischen Rechtsstaat etabliert zu haben.

Zwei kardinale Schwächen sind den Vätern der Weimarer Verfassung unterlaufen.

Die Weimarer Verfassung nennt Grundrechte der Bürger. Indem sie aber diese Grundrechte als Gewährungen von Seiten des Staates versteht, also nicht als aller staatlichen Gewalt vorauf- und vorgehende Rechte, läßt sie die Grundrechte zur Disposition des mit soviel Hochachtung respektierten Gesetzgebers. Die Weimarer Grundrechte waren m. a. W. nicht Schranke sondern Objekt des Gesetzgebers. Deshalb konnte das Reichsgericht (RGZ 118, 327) sagen: „Der Gesetzgeber ist selbstherrlich und an keine anderen Schranken gebunden als diejenigen, die er sich selbst in der Verfassung oder

anderen Gesetzen gezogen hat", wobei lediglich hinzuzufügen bleibt, daß auch die Verfassung nicht anders als jedes sonstige Gesetz nur solange eine Schranke abzugeben vermochte, bis der selbstherrliche Gesetzgeber sich selbst von dieser Schranke befreite.

Die andere Schwäche der Weimarer Verfassung liegt in ihrer Neutralität gegenüber jeder politischen Zielsetzung ihrer Bürger. Was immer ein Bürger auf dem Wege demokratischer Mehrheitsbildung anstrebte, war legal, auch wenn es auf die Aufhebung der Weimarer Verfassung selbst abzielte. Rudolf Smend verglich deshalb die Weimarer Ordnung mit einer Art Omnibus, „in den man einsteigt zu einer Fahrt ins Blaue unbegrenzter subjektiver und objektiver Möglichkeiten". Kommunisten und Nationalsozialisten haben bekanntlich von dieser legalen Verfügungsfreiheit über den Weimarer Staat gründlich Gebrauch gemacht. Zur Legalisierung der nationalsozialistischen Bewegung genügte Hitlers Eid im Ulmer Reichswehrprozeß vor dem Reichsgericht, daß er und seine Trabanten die Macht nur auf demokratischem Wege anstrebten. Dann aber galt das Andere, das Goebbels so ausgedrückt hatte: „Legal bis zur letzten Sprosse, aber gehängt wird doch."

Angesichts dieser Schwächen der Weimarer Verfassung befanden sich die auf ihre Erhaltung bedachten Parteien von vornherein in einer gefährdeten Position. Umso mehr wäre es entscheidend auf eine Unterstützung und Stärkung dieser Parteien und vor allem des demokratischen Bewußtseins der Bürger angekommen. Dergleichen ist ganz gewiß nicht eine wesensmäßige Aufgabe von Kirche und Theologie. Ihr Auftrag liegt an einem anderen Ort. Es ist aber u. U. von erheblicher politischer Auswirkung, wie Kirche und Theologie ihren eigentlichen Auftrag versehen und die für ihre Äußerungen zugänglichen Menschen, d. h. die Glieder der christlichen Gemeinde, beeinflussen. Von daher ist sehr wohl der Rolle zu gedenken, welche die kirchlichen Kreise, zumal die protestantischen, während der Weimarer Republik insbesondere in und durch die Deutschnationale Volkspartei mit ihrem schwarz-weiß-roten monarchistischen Programm gespielt haben.

Der Durchbruch zur Demokratie im Jahre 1918 hatte sich nicht nur ohne christliche Beteiligung vollzogen, sondern geradezu gegen den Willen vor allem der evangelischen Kirchen.

Das hätte grundsätzlich auch anders sein können, wie die angelsächsische Geschichte eindrucksvoll beweist (hierzu Heinemann, Demokratie – Diktatur – Kirche, in „Die Neue Gesellschaft" 1961/2). Hier aber, in Deutschland,

blieben Kirche und Theologie aufs Ganze gesehen auch dann noch rückbezogen auf den Patriarchalismus und auf staatskirchliche Privilegien, als mit der Weimarer Republik eine neue Zeit anbrach. Man fand kein positives Verhältnis zur Demokratie, begegnete ihr vielmehr mit Reserviertheit, ja sogar mit Abscheu. Alles was sich über ihre Gefahren sagen ließ, wurde gründlicher ausgebreitet, als was über ihre Bedeutung in der Gegenwart, zumal für den Rechtsstaat, zu sagen gewesen wäre. Wenn der Göttinger Theologe Trillhaas noch 1956 schreiben konnte, daß die Demokratie das eigentlich unbewältigte Thema der lutherischen Theologie sei (Beiträge zur lutherischen Staatslehre der Gegenwart, herausgegeben von Dombois und Wilkens, 1956, Seite 26), so galt das erst recht für die Weimarer Zeit.

Ich trete hier bewußt in keine Einzeldarstellung der Vorbehalte ein, welche aus dem Bereich der evangelischen Kirchen gegenüber dem Weimarer Staat geltend gemacht worden sind (hierzu E. Wolf, Zur Selbstkritik des Luthertums, in Evangel. Selbstprüfung, herausgegeben von Schempp 1947). Es genügt hier, daran zu erinnern, daß man aufs Ganze gesehen das Angebot eines freiheitlichen Rechtsstaates nicht wahrnahm, das in der Weimarer Verfassung trotz ihrer Schwächen gemacht war, daß man den Sprung in eine neue Zeit nicht fertig brachte, und daß man darum die Verteidiger der Demokratie gegen ihre Feinde weithin im Stiche ließ oder aus traditioneller Neigung zu autoritären Staatsauffassungen sogar mit dem Nationalsozialismus sympathisierte. Als Hitler die Macht ergriff, fehlte es bekanntlich nicht an überschwenglichen Hymnen und Segenswünschen aus dem Munde evangelischer wie katholischer Kirchenmänner. Die Gabe der Unterscheidung der Geister (1. Kor. 12,10) war diesen Kirchenmännern offensichtlich nicht gegeben.

II.

Mit dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sind wir 1949 zum zweiten Mal in eine Demokratie eingetreten. Dieses Grundgesetz mehr als nur in einer Skizze zu schildern, erübrigt sich hier.

Sein Ansatz ist nicht die Obrigkeit, nicht der Gesetzgeber, sondern der Bürger. Oberster Wert unserer Gemeinschaft ist die Würde des Menschen.

Darum bekennen wir uns im Grundgesetz zu den in den Grundrechten dargestellten unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten, die dem Staat eine unübersteigbare und unaufhebbare Grenze seiner Gewalt setzen. Darum bekennen wir uns zum sozialen Rechtsstaat als verpflichtendem Kompaß für das staatliche Handeln. Über ihren Abwehrcharakter gegen staatliche Eingriffe hinaus schreiben die Grundrechte als Prinzipien des Rechtsstaates und das Prinzip des Sozialstaates allen staatlichen Gewalten zugleich vor, in welcher Richtung sie der Würde des Menschen sachlich zu dienen haben. Kein Gesetz, kein Akt der Verwaltung, kein Urteil eines Gerichtes darf sich in Widerspruch zu diesem Wertsystem setzen. Wo ein Widerspruch aufkommt, ist die Verfassung verletzt und das Bundesverfassungsgericht zur Korrektur berufen.

Damit ist der parlamentarische Gesetzgeber, auf den die Weimarer Republik abstellte, entthront. Er ist selber um des Menschen willen einem höheren Menschenrecht unterworfen. Damit ist alle Obrigkeit – sofern dieser Ausdruck noch brauchbar ist – aus der herrschenden in die dienende Funktion versetzt.

Dieser Gebundenheit der Bundesrepublik Deutschland an Grundrechte und dieser Überordnung des Rechtes über die positive Gesetzgebung entspricht es, daß sie auch durch noch so große Mehrheitsentscheidungen ihrer Bürger oder ihrer verfassungsmäßigen Organe rechtens weder zerstört noch gar aufgehoben werden können. Im Gegensatz zur Weimarer Republik gibt es in der Bundesrepublik keine politische Freiheit für die Feinde der Freiheit. Verfassungsfeindliche Parteien oder Vereinigungen unterliegen der Auflösung. Bürger, die ein Grundrecht zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbrauchen, können dieses Grundrecht verwirken.

Diese Ordnung nimmt uns als Juristen in Pflicht, weil sie das positive Recht ist, dem wir zu dienen haben. Sie redet aber auch in besonderer Weise die christlichen und weltanschaulichen Gemeinschaften unseres Volkes und damit jeden von uns noch einmal persönlich je nach seiner glaubensmäßigen oder weltanschaulichen Überzeugung an. Wenn ich mich hier darauf beschränke, im folgenden nur die Verbindungslinien zu zeigen, die sich vom christlichen Standort zu dem Wertgehalt des Grundgesetzes anbieten, so geschieht es mit der Versicherung, mir sehr wohl bewußt zu sein, daß sich von anderen Standorten aus, z. B. von einem humanistischen, ebenfalls positive Aspekte ergeben. Nichts liegt mir also ferner, als etwa ein christliches Monopol für die Interpretation des Grundgesetzes in Anspruch zu nehmen. Ich muß es aber hier anderen überlassen, das Entsprechende für andere Interpretationen zu entfalten. Wesentlich bleibt, daß sich für alle Interpretationen in den Aussagen des Grundgesetzes das Minimum an Übereinstimmungen ergibt, dessen eine pluralistische Gesellschaft bedarf.

An einer Darlegung, daß der Wert- und Sinngehalt unserer freiheitlichen rechtsstaatlichen Ordnung sehr wohl von einem christlichen Standort aus aufgenommen und bejaht werden kann, ist deshalb gelegen, weil es nicht bei einer Rückbezogenheit sonderlich des Protestantismus auf überholte Staatsauffassungen bleiben darf, wie sie die Weimarer Republik beschwert haben. Darüber hinaus sollte es für sozialdemokratische Juristen nicht ohne Wert sein, ebenfalls ins Visier zu bekommen, daß das biblische Evangelium andere Inhalte hat, als ihnen in der Vergangenheit so oft leidvoll oder enttäuschend begegnet ist.

III.

Als 1946 die Juristische Fakultät der Heidelberger Universität neu eröffnet wurde, hielt der frühere Reichsjustizminister Prof. Dr. Gustav Radbruch als Dekan eine Ansprache über die „Erneuerung des Rechts" (Radbruch, Der Mensch im Recht, 2. Aufl. 1961, Seite 108), in der er sagte: „Wir haben in den vergangenen zwölf Jahren erlebt, wie alle anderen geistigen Mächte, die Universitäten und die Wissenschaft, die Gerichte und die Rechtspflege, die politischen Weltanschauungen und die Parteien, vor der Tyrannei zusammenbrachen und nur eine unter ihnen allen sich behauptete: Christentum und Kirche. Dieses Erlebnis ist nicht ohne Eindruck auf das deutsche Volk geblieben ... Auch das Recht wird davon nicht unberührt bleiben: es wird als Teil der Schöpfungsordnung Gottes aufgefaßt werden, und die Heiligkeit des Rechts und der Verträge wird wieder mehr sein als eine bloße Redensart". Als ein Beteiligter am Kampf der Bekennenden Kirche im Dritten Reich und insbesondere an ihrer Barmer Synode im Mai 1934 nehme ich dieses Zeugnis von Radbruch nur in dem Bewußtsein der großen Unzulänglichkeit dessen an, was die Kirche im Dritten Reich getan hat, und noch mehr im Bewußtsein, was sie versäumt hat. Als Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland haben wir das im Oktober 1945 anläßlich der ersten Begegnung mit ausländischen Kirchenführern nach dem Kriege in der Stuttgarter Erklärung insgesamt ausgesprochen.

Aufzunehmen ist aus Radbruchs Zeugnis, daß der Protestantismus im Dritten Reich, wenn wir von den Religionskriegen früherer Jahrhunderte absehen, zum ersten Mal in den Gewissenskonflikt mit der eigenen Obrigkeit geführt worden ist und das Gebot praktizieren mußte, daß Gott mehr zu gehorchen ist als den Menschen. Für den katholischen Volksteil war diese Situation bereits unter dem Kulturkampf der 1870er Jahre entstanden. Die

Barmer Synode der Bekennenden Kirche im Mai 1934 antwortete in dieser für den evangelischen Volksteil neuen Situation mit einer Erklärung, die den Staat an seine Grenzen erinnert und gegenüber seinen Gesetzen den Maßstab eines höheren Rechtes in Anspruch nahm. Das waren im Vergleich zu dem alten patriarchalischen Staatsverständnis und angesichts des Weimarer Gesetzespositivismus bemerkenswerte neue Erkenntnisse, die wir im heutigen Grundgesetz sanktioniert finden.

Das Grundgesetz statuiert nicht, was es unter dem höheren Recht versteht, welches neben und über dem Gesetz einhergeht. Klar ist, daß es nicht bei bloßer Legalität stehen bleibt, vielmehr auch die Gesetzgebung an übergeordnete Prinzipien der Gerechtigkeit bindet. Ihre Maßstäbe sind vor allem, aber nicht nur, in den Grundrechten niedergelegt.

Als überpositives Recht wird vielfach das Naturrecht angesehen. Ich zitiere noch einmal Radbruch (a.a.O.): „Wir müssen uns wieder besinnen auf die Menschenrechte, die über allen Gesetzen stehen, auf das Naturrecht, das gerechtigkeitsfeindlichen Gesetzen die Geltung versagt". In der Tat kann man seit 1945 von einer Wiedergeburt des Naturrechtes sprechen. Zahlreiche Entscheidungen unserer höchsten Gerichte haben nach 1945 das Naturrecht in Anspruch genommen (vgl. Zusammenstellung bei H. Simon, Katholisierung des Rechtes? 1962, S. 15 f.).

Mit dem Stichwort „Naturrecht" geraten wir insofern in ein unruhiges Fahrwasser, als es nicht nur als klerikale Intention sondern auch interkonfessionell umstritten ist. Auf jeden Fall ist mit der Frage nach dem übergeordneten Recht ein theologisches Problem verbunden.

Für katholisches Verständnis trägt der Mensch seiner Natur nach die Norm der göttlichen Ordnung in sich, weil er das Ebenbild Gottes ist. Seine Vernunft befähigt ihn nach katholischer Lehre, die von Gott gesetzte Ordnung zu erkennen und aus freiem Willen zu befolgen. Da dieses so verstandene Naturrecht für alle Menschen, auch für Nichtchristen, verbindlich wäre, und da die katholische Kirche für sich in Anspruch nimmt, es in eben dieser für alle Menschen geltenden Weise verbindlich auszulegen, stößt es auf das Unbehagen eines klerikalen Machtanspruches.

Für evangelisches Verständnis hat sich Gott nicht in zeitlose Ordnungsnormen oder Wesensbestimmungen gefangen gegeben. Er ist vielmehr der stets von neuem handelnde Herr aller Geschehnisse. Daher kann Gottes Gebot nicht zeit- und raumlos fixiert werden. Wirklicher Gehorsam geschieht

vielmehr im stets neuen Wagnis der rechten Antwort auf die Frage, was Gott in der gegenwärtigen Situation von uns will. Damit ist zugleich gesagt, daß Gottes Gebote, so sehr sie den Christen verpflichten, nicht einfach allen Menschen als solche auferlegt sind. Das hat z. B. für den Umfang dessen, was ein Staat straffrei lassen sollte, seine Bedeutung.

Von einem gemeinsamen Verständnis eines Naturrechtes kann somit keine Rede sein. L. Raiser (Christen und Nichtchristen im Recht, in Festgabe für R. Smend, 1962, S. 249) sagt deshalb: „Die Suche nach einer für Christen und Nichtchristen gleichermaßen verbindlichen, über die Positivität hinausgreifenden Grundlage des Rechtes hat sich uns, jedenfalls außerhalb einer Theologie der Schöpfungsordnungen, als vergeblich herausgestellt".

Bei dieser Sachlage muß die Frage nach dem übergeordneten Recht sehr nüchtern angegangen werden. Gemeinsam ist allen Bürgern auch in einer pluralistischen Gesellschaft die Einsicht in die Notwendigkeit einer Rechtsordnung. Es darf angenommen werden, daß auch die Einsicht in die Unzulänglichkeit eines bloßen Gesetzespositivismus nahezu allgemein ist. Dafür waren die Erlebnisse mit dem hitlerischen Unrechtsstaat und mit der Hilflosigkeit seiner „Rechtswahrer" gegenüber verbrecherischen Gesetzen zu eindrucksvoll, als daß neuer Gesetzespositivismus noch Widerhall finden könnte. Der Inhalt des übergeordneten Rechtes wird sich in praktischer Zusammenarbeit aller Kräfte unserer pluralistischen Gesellschaft auf der Grundlage der im Grundgesetz dargestellten Werte herausbilden müssen. Der Läuterungsprozeß öffentlicher Diskussion einschließlich der Kritik an Urteilen der Gerichte wird Einseitigkeiten abzuschleifen haben, bis sich eine gemeinsame Auffassung herausbildet (vgl. z. B. die Kritik von E. Stein – „Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Rechtsfortbildung durch die Rechtsprechung", in NJW 1964, 1745 – an der Umformung individualethischer Wertungen in Rechtsnormen).

Die Grundrechte, deren Wahrung dem Bundesverfassungsgericht obliegt, sind aber nicht nur Bauelemente des überpositiven Rechtes, sondern auch als solche, d. h. als Begrenzungen der Staatsmacht von theologischem Interesse. Ihr weithin geläufiges Verständnis als Magna Charta menschlicher Autonomie, wie es dem Liberalismus entsprechen mag, hat sie vom christlichen Standort aus verdächtig gemacht, zumal da Begriff und Sache der Menschenrechte der Bibel völlig unbekannt sind. Und doch läßt sich sehr wohl ein christliches Verständnis für sie aufschließen. Der Berliner Theologe Heinrich Vogel hat 1951 die theologische Problematik der Grundrechte behandelt

(in „In memoriam Ernst Lohmeyer") und daran erinnert, daß die biblische Geschichte in eminentem Sinne eine Rechtsgeschichte ist, und zwar der Aufrichtung des Gottesrechtes und der Herbeiführung seines Reiches. Gott gegenüber hat der Mensch durch seinen Ungehorsam jedes Recht verwirkt. Gott richtet aber nicht uns, sondern an unserer Stelle seinen eingeborenen Sohn. Er setzt diesen gerichteten Sohn in sein Recht, in dem er ihn von den Toten auferweckt und ihm alle Gewalt im Himmel und auf Erden übergibt. Alles Daseins- und Lebensrecht des Menschen versteht sich darum christlicherweise von der Güte Gottes aus. Nur dadurch, daß dem Menschen dieses so geartete Recht zugesprochen ist, besitzt er es wirklich. Von dieser Würdigung des Menschen von Gott her eignet dem Menschen wirkliche Würde, die jede Erniedrigung durch den Menschen oder für menschliche Zwecke ausschließt. So verstanden sind die Grundrechte nicht eine Magna Charta menschlicher Autonomie, sondern Dämme gegen die Sturzfluten, mit denen der Mensch Seinesgleichen zu entwürdigen oder auszubeuten immer wieder versucht ist. An der Verteidigung und Festigung dieser Dämme gegen Unrecht und Chaos haben sich gerade auch die Christen zu beteiligen. Es wird gerade auch vom christlichen Standort aus darauf ankommen, unter Bezug auf die Achtungspflicht des Staates gegenüber der Menschenwürde alle Ansätze dazu abzufangen, daß der Mensch zum Objekt staatlicher Macht gemacht wird.

Freilich vermissen wir noch oft eine prompte christliche oder kirchliche Reaktion auf Freiheitsverletzungen, weil die Überzeugung von dem Wertcharakter der Grundrechte und ihrer Unantastbarkeit um des Menschseins des Menschen willen noch nicht allgemein durchgedrungen ist. Jedenfalls ist es an der Zeit, daß das christliche Mißverständnis der Grundrechte, als seien sie lediglich im Lichte der französischen Revolution zu sehen, überwunden wird.

Ist aber erst einmal für den Begriff und die Sache der Grundrechte im Ganzen ein christliches Verständnis gewonnen, so können auch einzelne Grundrechte in neue theologische Aspekte rücken. Ich erwähne jetzt nur das Grundrecht der Gleichheit. Wenn der Wesensgehalt dieses Grundrechtes von der Würde des Menschen her, d. h. von der Würdigung des Menschen durch Gott her, angegangen wird, so wird das in der Theologie anzutreffende traditionelle Ungleichheitsdenken nicht bestehen können. Die Darstellung schöpfungsmäßiger Ungleichheiten unter den Menschen nach Rasse, Geschlecht, Gesundheit, Begabung hat manchen Widerstand gegen ungleiche Behandlung abgestumpft und die Gleichheit zu einer Gleichheit nur unter

an sich Gleichen werden lassen. Die Würdigung aller Menschen durch Gott in Christus statuiert aber eine Gleichheit quer durch alle irdischen Ungleichheiten hindurch. Das hat z. B. für das Recht der Frau oder des unehelichen Kindes oder des sogenannten lebensunwerten Lebens praktische Bedeutung.

Zuletzt noch ein Wort zu dem Verhältnis zwischen Rechtsstaat und Demokratie. Vom Rechtsstaat wurde auch in Deutschland schon geraume Zeit vor 1918 gesprochen. Insbesondere Gewaltenteilung, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und richterliche Kontrolle der Verwaltung wurden auch im 19. Jahrhundert schon, also unabhängig von Demokratie, gefordert und praktiziert.

Der Rechtsstaat kann aber als ein bloßes System formaler Rechtstechnik nicht bestehen. Er bedarf der Ergänzung durch Eingrenzungen der Staatsmacht und vor allem durch politische Freiheit und Mitbestimmung der Bürger, d. h. durch Demokratie. Damit stehen wir noch einmal vor den Widerständen gegen die Demokratie aus dem patriarchalischen Staatsverständnis, die unsere Geschichte so lange belastet haben. Solange der Staat in dem Sinne als Stiftung Gottes verstanden wird, daß sie zu Händen der monarchischen oder ständischen Obrigkeit mit der Maßgabe erfolgt, daß dieser Obrigkeit Autorität und Macht zukomme und Gehorsam geschuldet werde, gibt es keinen Ansatz für Demokratie. Die Barmer Synode der Bekennenden Kirche hat dem 1934 entgegengesetzt, daß es eine Verantwortung im Staat sowohl der Regierenden als auch der Regierten gibt. Ein passives Untertansein gegenüber der Obrigkeit, wie es aus Römer 13 mißverstanden worden ist, entspricht nicht der allen Menschen zugeeigneten Würde. Es geht vielmehr um eine aktive Einordnung der Bürger in die Gemeinschaft eines freiheitlichen Rechtsstaates, der in allen seinen Stücken nur dann bestehen kann, wenn staatsbürgerliche Mitverantwortung lebendig ist. Mag auch unser demokratischer Rechtsstaat ohne christliche Initiative, vielmehr aus den liberal-säkularen Anstößen des 19. Jahrhunderts und im besonderen aus dem Erleben des hitlerischen Unrechtsstaates erwachsen sein, so braucht er darum doch nicht christlich irrelevant zu sein. Er läßt sich vielmehr sehr wohl nicht nur in seinen Grundrechten sondern auch im Ganzen als die Bemühung um ein gutes Verhältnis zwischen Macht und Recht, d. h. um die Mäßigung der Macht durch das Recht und durch staatsbürgerliche Mitverantwortung zugunsten der Würde des Menschen christlich interpretieren. Anläufe in dieser Richtung bestehen durchaus, so insbesondere in der Schrift „Der Rechtsstaat als Angebot und Aufgabe" mit den Beiträgen von U. Scheuner, E. Wolf und H. Simon (Theologische Existenz heute, Band 119, 1964).

Ich wiederhole hier abschließend meine eingangs gestellte Frage an die Theologen, ob sie sich im Hinblick auf unseren freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat zu einem Engagement gerufen wissen, und möchte es ihnen – wie uns allen – mit dem Wort des New Yorker Theologen R. Niebuhr nahelegen: „Die Fähigkeit des Menschen zum Recht macht Demokratie möglich. Die Neigung des Menschen zum Unrecht macht Demokratie nötig".

Rechtspolitik als Dienst am Bürger

Rechtsanwalt Gerhard Jahn, MdB

Die Sozialdemokratische Partei hat mit diesem Kongreß ein Wagnis unternommen. Soll eine politische Partei die Juristen der Bundesrepublik einladen, in der Gemeinschaft von Wissenschaftlern, Praktikern und Politikern Fragen der Gestaltung und Weiterentwicklung unserer Rechtsordnung zu diskutieren, ohne vorgefertigte Ergebnisse, ohne die Absicht, ihnen ein fertiges Programm zu überreichen? Die Antwort lautet: Ja! Der Versuch mußte einmal gemacht werden, wenn wir nicht resignieren wollen vor der Tatsache, daß die Rechtspolitik nicht gerade zu den Vorzugskindern der Politik gehört.

Obwohl das Justizressort zu den klassischen Ministerien gehört, kann niemand im Ernst behaupten, daß es gemeinhin zu den politisch gewichtigen gezählt wird. Dafür gibt es äußere Anzeichen. In keinem Bonner Ministerium hat der Hausherr so häufig gewechselt wie in der „Rosenburg". Das war kaum der Ausdruck heftiger Kämpfe um die Position – gleich aus welchen Gründen der Minister wechselte –, vielmehr lag in der Art der Behandlung dieser politischen Position immer ein Stück Geringschätzung, gleichgültig ob man sich für provisorische Lösungen entschied, das Amt des Justizministers als Altenteil für schon in anderen Ressorts verbrauchte Politiker benutzte, die deshalb keine schlechten Justizminister sein mußten, oder es leichten Herzens dem kleinsten Koalitionspartner überließ. Ich zweifle auch daran, daß es Zufall ist, wenn die Mehrzahl der Landesjustizminister aus den Reihen der kleinsten Partei kommt, gleich wie die Koalition sich jeweils zusammensetzt. Es kann nicht geleugnet werden, der Einfluß dieser kleinsten Partei auf die Rechtspolitik in der Bundesrepublik steht im umgekehrten Verhältnis zu ihrem politischen Gewicht. Für die großen Parteien ist das kein Grund, stolz zu sein.

So kann es denn nicht Wunder nehmen, daß es heute keine umfassende rechtspolitische Konzeption gibt. Weder die politischen Parteien noch die Regierungen haben bisher über die Stellungnahme zu aktuellen Problemen

hinaus den Willen erkennen lassen, der Entwicklung unserer Rechtsordnung den Rang einer Aufgabe von politischem Gewicht einzuräumen.

Diese Feststellung mag ungerecht scheinen. Ist nicht nach 1945, insbesondere seit 1949 Außerordentliches geleistet worden? Mußten und haben wir nicht in einer einmaligen Situation die Grundlagen unseres Rechtsstaates weitgehend neu formen müssen? Ja, das ist geschehen und wir schulden all denen Dank, die – ob in der Legislative, in der Rechtsprechung oder in der Verwaltung – daran gearbeitet haben.

Deshalb waren die ersten Jahre auch nicht die Zeit, rechtspolitische Konzeptionen zu entwerfen und zu verwirklichen.

Aber mittlerweile sind wir aus dieser Notsituation heraus und müssen uns fragen, wie es weitergehen soll. Dürfen wir die Entscheidung darüber, wann und welche Gesetzgebungsarbeiten aufgenommen werden, den jeweiligen Neigungen der eben amtierenden Fachminister überlassen, oder gar davon bestimmen lassen, ob gerade diese oder jene Abteilung der Verwaltung so gut ausgestattet ist, daß sie mit ihren Vorarbeiten zu Ergebnissen kommt und dem Gesetzgeber wieder einen großen Brocken vorsetzen kann? Kann es befriedigen, wenn andererseits die berechtigte Forderung nach Neuregelung wichtiger Gebiete mit der ausweichenden Feststellung beantwortet wird, dafür sei die Zeit noch nicht reif?

Die Frage nach dem Berufe unserer Zeit zur Gesetzgebung ist theoretisch. Uns ist aufgegeben, alle Anstrengungen zu machen, die demokratische Ordnung unseres Gemeinwesens so zu gestalten, daß sich der Bürger in ihr heimisch fühlt und die Möglichkeit findet und wahrnimmt, in ihr und an ihr mitzuwirken.

Adolf Arndt hat gestern gesagt: „Recht und Bürger gehören zusammen". Darum geht es.

Aber Recht und Bürger sind sich fremd. Das ist eine Feststellung, die in vielfältiger Form immer wieder angeklungen ist in den Referaten und Diskussionen dieses Kongresses. Deshalb ist es eine Forderung an uns alle, mitzuhelfen, daß Recht und Bürger zueinander kommen können.

Von daher muß sich die rechtspolitische Konzeption bestimmen, um die wir uns bemühen.

Sie zu finden, sie zu verwirklichen, kann aber nicht nur Sache der Fachjuristen sein. Sie müssen ihren Rat, ihr Wissen, ihre Erfahrungen einbringen in

diese Diskussion. Ihre Partner aber müssen die Politiker sein, die wie die Juristen dazu da sind, dem Bürger zu dienen. Das Gespräch zwischen beiden soll die Wege aufzeigen, auf denen beide sich mühen müssen. Das ist der Sinn dieses Versuches unseres rechtspolitischen Kongresses.

Soll unsere Rechtsordnung in den Stand versetzt werden, dem Bürger zu dienen, dann bedarf sie dazu des Vertrauens. Vertrauen aber hat zur Voraussetzung Verstehen. Der Bürger muß verstehen können, nach welchen Regeln sich seine Stellung in der Gesellschaft bestimmt. Er muß sein Recht übersehen und durchschauen können.

Die entscheidende Erwartung richtet sich dabei zwangsläufig an den Gesetzgeber. Er trägt die Hauptlast der Verantwortung. Hat er es doch in der Hand zu entscheiden, welche Gebiete geregelt werden, wann sie geregelt werden und wie sie geregelt werden.

Dabei werden wir nicht darauf verzichten können, uns um neue Maßstäbe zu bemühen. Gewiß zwingt die Vielfalt und die Schwierigkeit der Lebensverhältnisse in der modernen Gesellschaft zu einer Vielzahl von Gesetzesentscheidungen. Doch werde ich das Gefühl nicht los, daß wir zu wenig fragen und prüfen, ob in jedem Falle ein wirkliches Bedürfnis für eine Gesetzesentscheidung besteht. Eines der Worte, das mir auf diesem Kongreß am besten gefallen hat, war die Erklärung eines der Herren des Bundesjustizministeriums in der gestrigen Diskussion, als er sagte: „Wir sind froh über jedes Gesetz, das wir nicht entwerfen müssen."

Nur mit einer strengen Auslese der Gebiete, auf denen eine für die gesamte Gesellschaft notwendige Frage entschieden werden muß, kann ein Beitrag dazu geleistet werden, unsere Rechtsordnung übersichtlicher zu gestalten.

Wirklich durchsichtig kann unsere Rechtsordnung aber erst werden, wenn wir die Kraft finden, die Frage nach der Notwendigkeit einer Rechtsbereinigung zu stellen. Zwar gibt es eine formale Rechtsbereinigung, die im Teil III des Bundesgesetzblattes ihren Niederschlag gefunden hat. Das kann auf die Dauer aber nur ein Behelf sein. Wichtiger ist eine materielle Bereinigung des Rechtes. Die Erörterung dieser Frage zwingt zur Prüfung der Möglichkeiten der Kodifikation in unserer Zeit. Auf zahlreichen Gebieten ist eine Fülle von Einzelfragen in einer Fülle von einzelnen Gesetzen geregelt worden. In den letzten Jahren und Jahrzehnten gewachsene Rechtsgebiete bieten deshalb oft ein geradezu verwirrendes Bild. Ein typisches Beispiel ist die völlige Zersplitterung des Arbeitsrechtes. Welcher Arbeitnehmer oder Arbeitgeber ver-

möchte heute noch ohne die Hilfe von Juristen, die ihrerseits wieder in besonderem Maße über Spezialkenntnisse verfügen müssen, sich schnell und klar Überblick über die Rechte und Pflichten in diesem so wichtigen Lebensgebiet zu verschaffen? Es ist unmöglich und Gleiches gilt beispielsweise für das Gebiet des Sozialrechtes oder auch des Kriegsfolgenrechtes. Mit Recht hat die Arbeitsgemeinschaft A die Bedeutung und Notwendigkeit einer Neugestaltung und Vereinheitlichung unseres gesamten Verfahrensrechtes betont. Unübersichtlichkeit der Rechtswege wie die häufig allzulange Dauer der Verfahren kommen oft einer Rechtsverweigerung gleich. Wir haben deshalb auch zu prüfen, ob nicht weniger Rechtszüge, dafür aber schnellere Bewältigung der Verfahren nicht doch eher zu einer Stärkung des Vertrauens führen können. Auch die Frage nach einer sinnvollen Besetzung der Gerichte muß dabei bedacht werden. An dieser Stelle mache ich mir nochmals ausdrücklich die Forderung Adolf Arndts zu eigen, daß vor übereilten und unbedachten Entscheidungen nicht ernst genug gewarnt werden kann. Die aus dogmatischem Starrsinn durchgesetzte Herabminderung der Zahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts und die damit verbundene Einschränkung der Verfassungsbeschwerde waren schlechte und rechtspolitisch gefährliche Beschlüsse, die das Vertrauen der Bürger belasten müssen.

Man mag füglich daran zweifeln, ob es in unserer Zeit möglich ist, so große und umfassende Gesetzgebungsvorhaben in Angriff zu nehmen und zu verwirklichen. Wieacker hat in seiner „Privat-Rechtsgeschichte der Neuzeit" mit Recht darauf hingewiesen, daß die großen Kodifikationen der Vergangenheit immer dann gelungen seien, wenn eine Übereinstimmung zwischen dem Rechtsbild der Wissenschaft und dem Sozialbild der jeweiligen Gesellschaft bestand. Eine solche Übereinstimmung kann in unserer so sehr im Wandel befindlichen Zeit kaum verzeichnet werden. Und doch müssen wir den Mut aufbringen, an die Aufgabe heranzugehen, uns darum bemühen, das Bild unserer Gesellschaft rechtlich einzufangen und festzuhalten und neue Formen in unserer Rechtsordnung zu suchen.

Dabei werden wir nicht umhin können, eine Rangordnung aufzustellen dessen, was uns möglich ist und der Gebiete, die am vordringlichsten sind. Hier muß ich hinweisen auf einen ernsten Mangel unseres Gesetzgebungsverfahrens, der mir typisch erscheint für das Fehlen einer rechtspolitischen Konzeption. Die Regierung, bei der heute die weitaus meisten Gesetzentwürfe entstehen, erschwert durch ihr Verhalten eine geordnete Gesetzgebungsarbeit oft erheblich. Unermüdlich arbeitet die Verwaltungsmaschinerie und spuckt am

laufenden Band Entwürfe aus, die sie dann wahllos dem Parlament zuleitet, so wie sie eben fertig werden. Ohne Rücksicht auf die Möglichkeiten des Parlaments kommen Vorlagen häufig noch zu einem Zeitpunkt, da sicher ist, daß sie nicht mehr verabschiedet werden können. Hier wird nicht nur das Parlament in die unwürdige Rolle eines Notars der Regierungsvorlagen gestoßen, nicht nur der Anschein der gutwilligen Exekutive und des faulen Parlaments leichtfertig erweckt, sondern auch das Vertrauen des Bürgers, der die Zusammenhänge nicht durchschauen kann, in die Funktionsfähigkeit der rechtsstaatlichen Institutionen geschwächt. Dieses Verfahren macht eine Schwäche des Grundgesetzes sichtbar. Es hat das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament nach den Vorstellungen des konstitutionellen Staates bestimmt, in dem tatsächlich eine Wechselbeziehung zwischen beiden bestand. Unsere Verfassungswirklichkeit ist eine andere. Heute ist die Regierungsexekutive politische Führungsspitze der parlamentarischen Mehrheit. Ihr steht nicht mehr das ganze Parlament, sondern allein die Opposition gegenüber. Von diesem Tatbestand nimmt die Regierung bei uns möglichst nicht Kenntnis. Sie nimmt nicht nur ein unbegrenztes Rederecht im Parlament neben allen Fraktionen für sich in Anspruch, sie verhält sich auch sonst so, als stehe sie, fern von den politischen Mehrheitsverhältnissen, politisch unabhängig dem Parlament gegenüber. Dabei ist es doch ihr Auftrag, im Zusammenwirken mit ihrer Mehrheit ihren politischen Willen zu verwirklichen. Gerade in diesem Zusammenwirken aber fehlt es und muß es immer da fehlen, wo es keine eindeutige rechtspolitische Konzeption gibt, sondern von der Hand in den Mund gelebt wird.

Gerade große und schwierige Gesetzgebungsvorhaben können nur dann sinnvoll verwirklicht werden, wenn sie Ergebnis einer klaren rechtspolitischen Konzeption sind.

Ohne eine solche, natürlich nur Schritt für Schritt verwirklichende systematische Überarbeitung unserer ganzen Rechtsordnung wird es uns nicht gelingen, das Maß an Klarheit und Durchsichtigkeit zu erreichen, mit dem wir ein neues Verhältnis zwischen Bürger und Rechtsordnung werden erreichen können.

Wenn wir es wagen, dem Gesetzgeber so umfassende Aufgaben zu stellen, dann verbindet sich damit allerdings auch eine notwendige weitere Erwartung an den Gesetzgeber selbst. Er muß seine eigene Arbeitsmethode den Bedingungen unserer Zeit anpassen und wieder lernen, sich auf das Wesent-

liche zu beschränken. Das Parlament muß wieder Instrument der politischen Willensbildung und der eigentlichen politischen Entscheidungen werden und sich lösen von dem Ehrgeiz, jede Spezial- und Detailfrage selber entscheiden zu wollen. In zunehmendem Maße machen wir die Erfahrung, daß große Gesetzesvorhaben im Gesetzgebungsverfahren steckenbleiben. Das ist zwangsläufig die Folge jenes falschen Ehrgeizes, der nicht nur zu einer häufig gewiß bedeutsamen Diskussion zwischen den Spezialisten der Verwaltung und den Spezialisten im Parlament führt, sondern auch noch die Verantwortung für jedes Komma und jeden Punkt übernehmen will. Der Gesetzgeber wird wieder lernen müssen, sich auf seine eigentliche Aufgabe zu besinnen, die darin besteht, die politischen Entscheidungen zu treffen. Die Formulierung seiner Entscheidungen im Einzelnen muß er dann Hilfsorganen überlassen, die sein Vertrauen genießen. Ohne daß hier den wichtigen Einzelfragen dieses Problems nachgegangen werden kann, muß die Forderung nach einer Erneuerung der parlamentarischen Arbeitsmethode erhoben werden. Nur so wird sich der Gesetzgeber aus dem Anschein lösen können, er sei Teilhaber einer Verschwörung der Wissenden gegen die Unwissenden. Auch der Gesetzgeber muß seinen Beitrag leisten, damit das Vertrauen des Bürgers in das Recht sich stärkt.

Der so gewonnene Abstand gibt dem Gesetzgeber Freiheit für seine politischen erheblichen Entscheidungen. Das wird ihm auch helfen, seinen Willen so einsichtig formulieren zu können, daß er leichter noch wieder zu einer einfachen, auch dem Bürger verständlichen Gesetzessprache findet. Wenn der Gesetzgeber sich nämlich mehr dem eigentlichen Auftrag zuwendet, wird es auch weniger darauf ankommen, daß er allzusehr den Spezialisten in den eigenen Reihen ausgeliefert ist, die selber in der ständigen Gefahr stehen, die Gesetze in der Geheimsprache der Spezialisten abzufassen, statt in der Sprache des Bürgers zu sprechen. Auch diese geheime Gesetzessprache der Spezialisten ist mitverantwortlich für jenes unselige, aber immer wieder zu hörende Wort von „denen da oben, die doch machen, was sie wollen". Darin kommt ein schlimmes Stück Ohnmacht des Bürgers gegenüber dem zum Ausdruck, was der Gesetzgeber ihm vorsetzt.

Eine klare Gesetzessprache, eine übersichtliche Gesetzgebung und eine durchschaubare Rechtsordnung werden aber auch den anderen Bereichen, in denen der Bürger dem Recht begegnet, ihre Aufgabe entscheidend erleichtern. Rechtsprechung und Verwaltung werden zunehmend gezwungen sein, mit einfachen Gesetzen sich selber um eine einfache Denk- und Ausdrucksweise zu bemühen.

In den Diskussionen der Arbeitsgemeinschaften ist mit Recht immer wieder darauf hingewiesen worden, daß eine maßgebliche Voraussetzung für die Heranbildung eines Vertrauensverhältnisses zwischen dem Recht und dem Bürger die Art und Weise ist, wie der Bürger die Anwendung des Rechtes erfährt. So wie die Juristen, gleich ob in der Rechtsprechung oder in der Verwaltung, dem Bürger gegenübertreten, so wertet der Bürger unwillkürlich auch die Rechtsordnung selbst. Soll der Jurist dem Bürger dienen, dann muß er nicht nur seine Entscheidungen verständlich, glaubwürdig und überzeugend auszudrücken in der Lage sein, sondern auch die Autorität der Gemeinschaft repräsentieren.

Es gehört deshalb zu den unerläßlichen Voraussetzungen einer Rechtspolitik, die das Verhältnis zwischen Recht und Bürger neugestalten will, die Fragen der Ausbildung wie der Weiterbildung der Juristen ebenso ernstzunehmen wie die Frage ihrer Stellung in der Gesellschaft. Der Jurist, der mehr sein will als der Vollstrecker des Willens der Obrigkeit, der Jurist, der in unserer freiheitlichen Ordnung der Demokratie Partner jenes Vertrages der Bürger mit sich selbst sein soll, von dem Adolf Arndt gestern sprach, muß mehr sein als ein guter Handwerker in seinem Beruf. Das ist das Schöne aber auch das Schwere an unseren juristischen Berufen, daß wir es, gleich in welcher Form, mittelbar oder unmittelbar, immer mit dem Menschen und seiner Beziehung zur Gemeinschaft zu tun haben.

Deshalb ist es so wichtig, daß der junge Jurist auf dem Weg in seinem Beruf lernt und begreift, daß er verantwortlich wirken kann nur dann, wenn er Einsicht und Verständnis gewinnt für die Vielfalt der sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhänge, die die Gesellschaft bilden, und deren Zusammenwirken sich nur in der demokratischen Lebensordnung verwirklichen können.

Jeder Beruf läuft Gefahr, betriebsblind zu werden. In unserer vielgestaltigen Gesellschaft ist die Gefahr, daß der Einzelne kapituliert und sich mit seinem scheinbar unmittelbaren beruflichen Auftrag begnügt, ebenso groß wie verständlich. Deshalb sollte der Gedanke einer Richterakademie, die den Justizjuristen Gelegenheit geben soll, wieder den Blick in größere Zusammenhänge zu finden und sich von Zeit zu Zeit neu zu orientieren, ausgebaut und in geeigneter Form auch für die anderen juristischen Berufe weiter entwickelt werden.

Die umfassenden Aufgaben einer Rechtspolitik, die sich darum bemüht, unserer Zeit gerecht zu werden, geben allein Arbeit auf lange Zeit. Und doch

kann sich damit die Frage nach den Aufgaben der Rechtspolitik nicht erschöpfen. Auch die Rechtspolitik muß sich die Erkenntnis zu eigen machen, daß sich unsere Welt in einem immer schnelleren, ja bisweilen atemberaubenden Tempo weiter entwickelt und wandelt. Der technische Fortschritt verändert das Bild unserer Gesellschaft in immer kürzeren Zeitabständen. Aber im gleichen Maße wie die stürmischen Fortschritte auf dem Gebiete der Chemie, der Atomphysik und der Automation, um nur einige Beispiele zu nennen, unser Dasein beeinflussen, im gleichen Maße werfen sie neue Probleme auf. Städtebau, Raumordnung, Verkehr und Schutz der Gesundheit, um wiederum einige Beispiele zu nennen, stellen Aufgaben auch an die Rechtsordnung und an ihre Weiterentwicklung. Neben die Aufgaben der Stabilisierung tritt in zunehmendem Maße die aktuelle Aufgabe der Weiterentwicklung des Rechtes.

Ein Beispiel für die starke Veränderung der überkommenen Ordnung ist die Feststellung, daß sich die Position des Menschen in der Wirtschaft von Grund auf gewandelt hat. Noch das Bürgerliche Gesetzbuch konnte in seinem Schuldrecht die Rechtsbeziehungen der Bürger in der Wirtschaft zu einander befriedigend und erschöpfend auf die einfachen Grundsätze des Kauf- und Mietrechtes zurückführen. Die moderne Wirtschaft mit ihrem ständig steigenden Angebot von Waren der vielfältigsten Art, vom einfachen Grundnahrungsmittel bis hin zu technisch vollendeten Haushaltmaschine, überfordert den Bürger und macht ihn, wie in der Arbeitsgemeinschaft C mit Recht festgestellt worden ist, vom gleichberechtigten Wirtschaftspartner zum schwachen und des Schutzes bedürftigen Verbraucher. Die Umgestaltung der Lebensverhältnisse dank des Fortschrittes überholt überkommene, in Jahrhunderte gefestigte Rechtspositionen so sehr, daß sich plötzlich gänzlich neue Rechtsprobleme ergeben. Für die Rechtsordnung und den Juristen ergeben sich daraus weithin ungewohnte und der überlieferten Stellung des Juristen fremde Aufgaben. Stärker als je zuvor sieht der Jurist sich der Schwierigkeit gegenüber, nicht auf überlieferte und gefestigte Rechtstraditionen zurückgreifen zu können, sondern neue Tatbestände mit neuen Methoden und neuen Regeln zu bewältigen. Diese Entwicklung wird sich in der Zukunft noch verstärken. Wie in allen Lebensbereichen, so wird auch die Rechtspolitik in immer stärkerem Umfange darum bemüht sein müssen, vorauszuschauen. Rechtspolitik bedeutet heute auch für den Juristen, die Entwicklung der Gesellschaft für die Zukunft abzuschätzen und rechtzeitig zu bedenken, wie er daran mitwirken kann, die Stellung des Bürgers so zu gestalten, daß seine

vom Grundgesetz umrissene Position auch unter neuen und veränderten Lebensbedingungen gewahrt bleibt.

Das wird nicht von den praktizierenden Juristen und den Politikern allein bewältigt werden können. Hier ergeht im besonderen Maße der Ruf um Hilfe an die Wissenschaft in all ihren Bereichen. Sie könnte mehr tun als bisher. Ihre Erkenntnismöglichkeiten sollten noch mehr bezogen werden auf die Frage, wie sich das Leben in der Welt von morgen entwickeln wird und wie wir es meistern können.

In der Arbeitsgemeinschaft „Der straffällige Bürger" sind ausgezeichnete Vorschläge für die Neugestaltung von Strafrecht und Strafvollzug erarbeitet worden. Aber – und auch hier fragen wir die Wissenschaft – wann werden wir anfangen, ebenso nachhaltig wie über die Heilung des Straffälligen darüber nachzudenken, was denn vorbeugend geschehen kann, um Kriminalität zu verhindern. Seit 1961, um ein Beispiel anzuführen, sinkt die Zahl der Kraftfahrzeugdiebstähle, weil die verstärkten Sicherheitsvorkehrungen solche Straftaten erschweren. Ein neues Abzahlungsgesetz wird die Verleitung zum Betrug erheblich erschweren können, wenn der Abschluß solcher Verträge an stärkere Sicherheitsvorschriften zu Gunsten des Bürgers gebunden wird.

Solche Überlegungen müssen weitergeführt werden.

Wenn es Aufgabe der Rechtspolitik ist, die Freiheit des Bürgers in der Gemeinschaft zu sichern und zu ermöglichen, also zu bewahren, was die verantwortliche Mitwirkung am Leben der Gemeinschaft ermöglicht, dann bedeutet das: Das Bewahren des Freiheitsauftrages des Grundgesetzes ist nur möglich, wenn es sich verbindet mit dem Willen zur Weiterentwicklung und immer wieder neuen Anpassung an die veränderten Bedingungen der Umwelt.

Heute läßt sich das Mißverständnis weniger denn je aufrechterhalten, der Rechtsstaat sei Ordnungsstaat. Nein. Der Rechtsstaat des Grundgesetzes ist zugleich der sozialverpflichtete und demokratische Staat, der dem Bürger durch Sicherung seiner Freiheit hilft, seinen Vertrag mit der Gemeinschaft zu erfüllen. Das ist Rechtspolitik im Dienste des Bürgers.

Politik ohne Vernunft oder Die Folgen sind absehbar

10 streitbare Thesen. Vorwort Walter Jens
Hg. Gert Schäfer und Carl Nedelmann

10 Junge Wissenschaftler informieren in diesen Bestandsaufnahmen mit umfangreichem Statistik- und Tatsachenmaterial über die neuralgischen Punkte in der Politik der Bundesregierung.

Plädoyer für eine neue Regierung oder Keine Alternative

Herausgegeben von
Hans Werner Richter

25 Schriftsteller plädieren in diesem rororo aktuell für eine neue Regierung, da es nach vier Jahren einer verbrauchten Politik keine andere Alternative mehr gibt.

rororo aktuell **Jeder Band DM 2.20** rororo aktuell