

„Tendenzwende" und Rechtspolitik

Anmerkungen zu den Bedingungen gewerkschaftlicher Strategien
in der Bundesrepublik

Prof. Dr. Hans-Hermann Hartwich, Jahrgang 1928, studierte — nach dem Lehrabschluß als Industriekaufmann — Politikwissenschaft, Volkswirtschaft und Jura in Berlin. 1970 bis 1973 in Berlin, seit 1973 an der Universität Hamburg ordentlicher Professor für Politische Wissenschaft. Prof. Hartwich hat zuletzt im Mai 1975 für die „Gewerkschaftlichen Monatshefte" geschrieben.

Der DGB-Vorsitzende *Heinz O. Vetter* hat kürzlich¹ in dieser Zeitschrift ausgeführt, ein neues "gewerkschaftliches Grundsatzprogramm müsse die großen Linien der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung auffangen. Seit dem Düsseldorfer Grundsatzprogramm hätten sich einige wichtige Entwicklungs-

1 „Gewerkschaftliche Monatshefte" 4/1976.

verläufe verändert. Wir hätten einige neue Erfahrungen machen müssen, vor allem in bezug auf die Probleme wirtschaftlichen Wachstums, die Qualität des Lebens und die Notwendigkeit gesellschaftlicher Reformen. Das künftige Grundgesetzprogramm der Gewerkschaften in der Bundesrepublik könne eng mit dem Grundgesetz, vor allem dem in seiner Entstehungsgeschichte liegenden fortschrittlichen Gedankengut, verbunden werden. Dies sei um so angebrachter als heute in Politik, Rechtsprechung und Rechtswissenschaft das Grundgesetz häufig restriktiv und zuweilen kraß gewerkschaftsfeindlich interpretiert werde.

Bei grundsätzlicher Zustimmung zu diesen Überlegungen soll im folgenden eine Problematisierung und Differenzierung vor allem unter Beachtung jener Erfahrungen vorgenommen werden, die häufig und nicht zu Unrecht in Schlagwörtern wie „Tendenzwende“, „konservative Renaissance“, „Restauration“ und „Repression“ zusammengefaßt werden. Dabei geht es nicht so sehr darum, eine solche Entwicklung seit etwa 1972 zu beweisen, als vielmehr darum, durch eine hier notwendigerweise kurzgefaßte Analyse ihrer Inhalte herauszufinden, unter welchen politischen und gesellschaftlichen Bedingungen Gewerkschaftspolitik in den kommenden Jahren stehen wird. Besondere Berücksichtigung soll hierbei der rechtspolitische Aspekt in seinen drei Ausprägungen der Rechtsetzung/Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verfassungsauslegung finden. Er kann jedoch, wie sich zeigen wird, nicht isoliert gesehen werden.

1. Zu Begriff und Inhalten des Schlagworts von einer „Tendenzwende“

Meßbarkeit des Begriffsinhalts suggeriert die Verwendung des Schlagworts bei Wahlanalysen. So vermutete die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 1974², daß die Landtagswahl in Niedersachsen am 9. 6. 1974 für die Anhänger der sozial-liberalen Koalition in Bonn eine „Tendenzwende“ signalisieren könnte; *Helmut Schmidt* war gerade Bundeskanzler geworden, die CDU hatte nur geringfügig gewonnen, die SPD nur geringfügig verloren, die FDP sogar um 2,6 % zugenommen. Mit „Tendenz“ ist also hier ein erkennbarer und meßbarer Trend im Wählerverhalten gemeint, der sich nur mittelfristig ändert. Bekanntlich bescherte der „Genosse Trend“ der SPD allmählich die Regierungsmitverantwortung in der Großen Koalition und am Ende den kleinen und großen Durchbruch (1969 und 1972) zur Regierungsübernahme zusammen mit der FDP. Seit 1972 allerdings scheint es eher einen „Herrn Trend“ zu geben, der in den Landtagswahlen — und die niedersächsische bildete da keinen Bruch, wie seinerzeit die FAZ annahm — eine Wählerpräferenz zugunsten von CDU und CSU beinhaltete.

Man sollte diese Diskussion um „Tendenzen“ oder „Trends“ im Wählerverhalten nicht als lustige Wortspielerei an dieser Stelle abtun. Denn eine an Reformen so eminent interessierte Massenorganisation wie der DGB muß sich schon Gedanken darüber machen, wie und weshalb Tendenzen in der Wählergunst um-

1 „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 11. 6. 1974, S. 10.

schlagen, obwohl doch die sozialliberale Koalition ihren *Reformwillen* nicht eingebüßt hat. Es kann nicht nur an der mangelhaften „Verdeutlichung“ der Erfolge liegen.

Es muß aber auch nicht gleich an Reformfeindlichkeit und Reaktion gedacht werden. Verfolgt man die innenpolitische Diskussion der letzten Jahre, so ist doch seit längerem schon deutlich, daß es durchaus wieder „in“ ist, konservativ zu sein. Auch darin wird eine „Tendenzwende“ deutlich, war doch dieser Begriff zu Zeiten des Regierungsprogramms von *Willy Brandt* 1969 und bei der Bundestagswahl von 1972 eher negativ belastet. *Wolfgang Hilligen* hat in einer Kurzanalyse der „konservativen Renaissance“ (*W. Rieger* in „Die Zeit“ Nr. 46/1971) herausgearbeitet, daß Konservatismus im Selbstverständnis der Konservativen eher eine bestimmte menschliche Grundhaltung, für liberale und linksliberale Kritiker dagegen eher eine politische Bewegung sei³. Sie zeichne sich vor allem aus durch die Abneigung gegen die Gleichheit, die mit natürlicher Ungleichheit begründet werde, durch das Eintreten für den „starken Staat“, durch die Versuchung einer konservativen Revolution, um die Ordnungsvorstellungen einer hierarchisch strukturierten Gesellschaft durchzusetzen oder wieder herzustellen sowie durch die Wendung zu einem „technokratischen Konservatismus“, der die „Sachzwänge“ und „Eigengesetzlichkeiten“ der Industriegesellschaft als neue Begründungen für die „alten konservativen Tugenden des Dienstes und der Unterordnung“ instrumentalisieren. „In der ‚Einheitlichkeit‘ der formierten Gesellschaft (R. Altmann) geht es nicht zuerst um die Frage nach Gerechtigkeit oder Demokratie, sondern darum, daß die Gesellschaft ‚optimal funktioniert‘.“ Diese Feststellungen sind hilfreich auch für unsere Überlegungen: Hier werden Inhalte einer neuen Tendenz gegen Reformversuche deutlich, die zu kennen wichtig ist. Sie sind auch Elemente jener Wende, die *Rolf-Richard Grauhan* in seiner „Zwischenbilanz zur Dialektik der Aufklärung“ diagnostizierte. „Tendenzwende“ wird hier zur Kennzeichnung „einer Umkehr der bisher vorherrschenden politischen Zielrichtung: Von dem ‚mehr-Demokratie-wagen‘ und dem Programm der ‚Inneren Reformen‘, mit dem die Regierungserklärung von 1969 den politischen Aufbruch seit der Mitte der sechziger Jahre aufnahm, jener Tendenz zur ‚Demokratisierung‘ im Zeichen gesellschaftlichen Fortschritts... hin zur Sicherheits- und ‚Stabilitäts‘politik. Statt der Hoffnung auf Veränderung nun, Mitte der siebziger Jahre, die Furcht vor ihr“⁴.

Grauhan fragte 1975, ob es sich hierbei um eine Konjunkturschwankung der Tagespolitik handele oder ob sich damit eine grundsätzliche Wende abzeichne. Keine „Wende“ liege vor, sondern die Widersprüchlichkeit des historischen Prozesses der „Rationalisierung“, die sich aus dem Schwanken zwischen den herr-

3 *Gegenwartskunde*, Heft 4/1974, S. 429.

4 *Rationalisierung — Bürokratisierung — Gesellschaftlicher Fortschritt? Zwischenbilanz zur »Dialektik der Aufklärung«*, Beilage zur Wochenzeitung „das Parlament“, B/75 vom 1. 1. 1975.

schaftlichen Elementen der Bürokratisierung und den fortschrittlichen Elementen der Demokratisierung ergebe, wobei die Chancen für eine Verstärkung der herrschaftlichen Elemente besser stünden.

Inhaltlich verbergen sich somit hinter dem Schlagwort der „Tendenzwende“ weniger Hinweise auf Erfolge der bundespolitischen Oppositionspartei CDU/CSU als vielmehr Grundprobleme unseres politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Systems. Diese schlagen sich dann nieder in Wählerverhalten, und sie werden zum Agitationsmaterial der Opposition. Das ist sozusagen logisch und legitim.

2. Zur Theorie der Gegenbewegung

Helmut Schelsky hat Anfang 1973 die Forderung von 1969, „Mehr Demokratie wagen“, das „Startwort“ und das „Programm der politischen Polarisierung“ in der Bundesrepublik genannt⁵. In dem damit beginnenden „Grundsatzkonflikt“ zwischen den tragenden politischen Kräften gehe es darum, daß jeweils einem der Prinzipien der modernen freiheitlich-demokratischen Grundordnungen westlicher Gesellschaften: dem Grundsatz der Demokratisierung oder dem Grundsatz der Gewaltenteilung, der Vorzug gegeben werde. Schelsky entwarf auch die Gegenformel zur „Demokratisierung“, nämlich „Mehr Freiheit“. Seine Konzeption scheint sich heute bei der CDU/CSU durchgesetzt zu haben. Sie bestritt den Landtagswahlkampf in Baden-Württemberg 1976 mit der Parole: „Freiheit gegen Sozialismus“ und die Bundestagswahl im Herbst 1976 wird von dieser Seite her unter der Formel „Freiheit statt Sozialismus“ geführt werden.

Gäbe es den von Schelsky konstruierten Grundkonflikt wirklich, die Wendung gegen die Demokratisierungsforderung — und damit gegen ein Grundanliegen der Gewerkschaftsbewegung — hätte ihre einleuchtende und wirksame theoretische Begründung gefunden. Konstruktionen bis hin zu einem legalen Widerstandsrecht im Namen der Sicherung der Freiheit, Basis unserer Rechtsordnung, wären denkbar.

Demokratie nicht nur im staatlichen Bereich, sondern auch in Bereichen und Institutionen von Wirtschaft und Gesellschaft als die Mitbestimmung der Betroffenen, bildet aber keinen Gegensatz zur Freiheit des einzelnen. Unter Verwendung der Formel Schelskys könnte man sagen: „Mehr Freiheit *durch* Demokratisierung.“ Damit ist das andere Grundproblem unserer Gesellschaftsordnung angesprochen, das bei Schelsky nicht vorkommt: Die Realität der Freiheit der Menschen im Arbeits- und Wirtschaftsprozess. Das Ziel der Demokratisierung ist die Herausnahme der Menschen aus ihrer „Objektsituation“ (*Carlo Schmid*). *Erst dadurch* gewinnen sie ein „Mehr an Freiheit“. Schelsky hat also keinen

⁵ „Mehr Demokratie oder mehr Freiheit?“ in: Schelsky, *Systemüberwindung, Demokratisierung, Gewaltenteilung. Grundsatzkonflikte der Bundesrepublik*, 3. Auflage, München 1973.

Grundkonflikt theoretisch herausgearbeitet. Er hat allenfalls auf Probleme hingewiesen, die sich aus den Geboten von „Rationalität“, Effektivität, Verantwortlichkeit u. ä. ergeben. Diese Probleme aber sollte man, ohne sie ganz leugnen zu wollen, dem Lernprozeß der Beteiligten überlassen. Sie sind keine echten Alternativen gegen ein Mehr an Mitbestimmung.

So liegt in der Notwendigkeit der Freiheitsbewahrung kein theoretisch begründbarer Ansatz für eine „Tendenzwende“ gegen die Demokratisierungsforderungen. Der Problemkomplex aber verdient die Aufmerksamkeit des neuen Grundsatzprogramms.

Eine Theorie der „Tendenzwenden“ in westlichen Systemen ließe sich schon eher aus der Analyse *Ralph Milibands* gewinnen⁶. Miliband, der den „Staat in der kapitalistischen Gesellschaft“ umfassend und differenziert, empirisch-historisch zudem, untersucht, sieht die Entwicklung unter zwei Vorzeichen verlaufen: Reform und Repression. Seine schon 1968 abgeschlossenen Untersuchungen erscheinen überaus aktuell, wie einige Zitate belegen mögen:

„Eine tiefe Malaise, ein alles umfassendes Gefühl unerfüllter, individueller und kollektiver Möglichkeiten durchdringt und zerstört das Klima jeder fortgeschrittenen kapitalistischen Gesellschaft. Trotz all des Geredes über Integration, Verbürgerlichung und ähnliches war dieses Gefühl nie stärker, als es heute ist, und nie in der Geschichte des fortgeschrittenen Kapitalismus gab es eine Zeit, zu der mehr Leute sich stärker der Notwendigkeit von Veränderung und Reform bewußt waren. Es gab auch nie eine Zeit, in der mehr Männer und Frauen, wenn auch keineswegs von revolutionären Intentionen bewegt, entschlossener waren, in der Verteidigung und der Ausweitung ihrer Interessen.“

Letztlich erwarteten sie vom Staat die Erfüllung ihrer Erwartungen. Die Inhaber der Macht reagierten auf zweierlei Weise. Einerseits mit eigenem Reformwillen, der auch ernst zu nehmen sei. Aber das Problem liege nicht in den Wünschen und Intentionen der Machthaber, sondern in der Tatsache, daß die Reformer „die Gefangenen und gewöhnlich die freiwilligen Gefangenen“ eines ökonomischen und sozialen Rahmens (private Eigentumsrechte, ungleiche ökonomische Macht usw.) seien. Reformen seien unter solchen Umständen natürlich möglich. „Aber außer in exceptionellen Fällen, wenn der allgemeine Druck ungewöhnlich stark ist, bleibt sie verkrüppelt, inadäquat, unfähig, die Probleme zu lösen und die Mißstände zu beseitigen, die den Druck zur Veränderung erst erzeugten.“ Immerhin aber würden durch diese Reformen „Funktionsstörungen“ gemildert.

„Dessenungeachtet bleibt Reform immer und notwendigerweise hinter dem Versprechen, das sie zu erfüllen beanspruchte, zurück: die Kreuzzüge, die ‚neue Grenzen‘ erreichen, die ‚große Gesellschaft‘ schaffen, die Armut beseitigen, den Klassenkampf abschaffen, Gerechtigkeit für alle sichern sollten usw., usw. — die Kreuzzüge kommen regelmäßig zum Stillstand, und der Staat gerät unter erneuten und verstärkten Druck.“

⁶ Ralph Miliband, *Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft. Eine Analyse des westlichen Macht-systems*, Frankfurt/Main 1972, S. 356 ff. Vgl. auch meinen Beitrag in „Gewerkschaftliche Monatshefte“ 4/1974.

Um dem zu begegnen, greife der Staat zu einer zweiten Möglichkeit, nämlich zur Repression. Reform und Repression seien nicht alternative, sondern komplementäre Möglichkeiten.

„Konfrontiert mit schwer zu handhabenden Problemen finden diejenigen, die die Mittel der Macht kontrollieren, es zunehmend notwendiger, die Bestandteile der ‚bürgerlichen Demokratie‘ zu unterhöhlen, durch die der Druck von unten ausgeübt wird. Die Macht der repräsentativen Einrichtungen muß weiter verringert und die Exekutive stärker gegen sie abgeschirmt werden. Die Unabhängigkeit der Gewerkschaften muß beschnitten, die Rechte der Gewerkschaften, besonders das Streikrecht, müssen mit neuen und stringenteren Hemmnissen umgeben werden ...“

Dieser Prozeß habe stark kumulative Tendenzen. Denn die Repression erreiche ihre Ziele nicht besser als die Reform. Im Gegenteil, je größer die Opposition aufgrund der Repression werde, desto größer müßten die Mächte sein, die angerufen werden. „Auf diesem Wege liegt der Übergang von bürgerlicher Demokratie‘ zu konservativem Autoritarismus.“ Und:

„Der graduelle Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus mag ein Mythos sein, aber der graduelle Übergang von der ‚bürgerlichen Demokratie‘ zu mehr oder weniger betonten Formen des Autoritarismus ist keiner.“

Nun ist es nicht die Absicht des Verfassers, die gegenwärtigen Entwicklungen in der Bundesrepublik oder auch jene Ereignisse und Folgen zu dramatisieren, die man als Elemente der „Tendenzwende“ kennzeichnen könnte. Hier geht es um den Versuch von Erklärungen. Und in dieser Hinsicht scheint die Analyse Milibands besonders ergiebig zu sein. Demnach wären also Erscheinungen von „Tendenzwenden“ Gewichtsverlagerungen im Rahmen staatlicher Versuche, unter den gegebenen sozialökonomischen Bedingungen, bei plural organisierter politischer Willensbildung und unter dem Legitimationszwang von Massenwahlrecht und Sozialstaatspostulat mit den Schwierigkeiten der Strukturplanung und Prozeßsteuerung (um nur zwei der großen Aufgaben zu nennen) fertig zu werden. Elemente der „Repression“ sind dabei nicht nur drastische Sparmaßnahmen der öffentlichen Hand mit Auswirkungen wie die Arbeitslosigkeit von Lehrern, die Neigung zu absurden Praktiken der Überprüfung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst, gesteigerte Wohlverhaltensansprüche an die gewerkschaftliche Tarifpolitik, sondern auch jene Erscheinungen, die Hilligen als Elemente konservativer Bewegungen registrierte, vor allem das Eintreten für den starken Staat und die Wendung zum „technokratischen Konservatismus“ mit seiner Sachzwangsideologie.

3. Rechtspolitik und „Tendenzwende“

Die Vorklärunen ermöglichen nun auch einige differenziertere Aussagen zur Rechtspolitik der letzten Jahre. Signifikant im allgemeinen Überblick über Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verfassungsinterpretation ist und bleibt Kontinuität. Die Bundestagsmehrheit der sozialliberalen Koalition bricht rein äußer-

lich betrachtet nicht mit ihrem ursprünglichen Vorhaben der Reformgesetzgebung auf den verschiedensten Gebieten des Rechts, der Wirtschaft und der Gesellschaft. Die Rechtsprechung, vereint mit der auf den einzelnen Gebieten „herrschenden Lehre“, bleibt bei ihrer Status quo verteidigenden Praxis, was nicht nur aus der beharrenden Funktion des Rechts folgt, sondern ein Strukturelement politischer Gesellschaftsgestaltung durch die Judikative in der Bundesrepublik genannt werden darf⁷. In dieser allgemeinen Perspektive kann also kaum von einer „Tendenzwende“ gesprochen werden.

Die Rechtsetzung durch die sozialliberale Koalition, zeigt bei näherer Betrachtung, die vor allem auf Elemente einer „Wende“ achtet, ein widersprüchliches Bild, in dem allerdings Elemente der „Repression“ in einem weiteren Sinne deutlich hervortreten. Am wenigsten noch gibt es veränderte Zielrichtungen oder verringerte- Intensität des Engagements dort, wo es um Liberalisierungen geht, die sozusagen nicht „finanzwirksam“ sind. Vor allem zeigt das Festhalten an Grundgedanken einer Liberalisierung des § 218 StGB trotz der massiven Einwirkung des Bundesverfassungsgerichts (s. u.) sowie der durch die katholische Kirche verstärkten parteipolitischen Opposition eine erstaunliche Courage. Ähnliches darf von der Neuregelung der Wehrdienstverweigerungsverfahren gesagt werden.

In eigentlich allen anderen Bereichen ist es dagegen zu Veränderungen gekommen, die vor allem auf drei Gründe zurückzuführen sind:

1. Die Vordringlichkeit einer Krisenbewältigung im weitesten Sinne. Ihre Grundprobleme und die zeitliche Abfolge sind mit Hinweisen auf die Auswirkungen der Energie-Ölkrise, die konjunkturelle Weltwirtschaftskrise, mit besonderen Auswirkungen auf Export und Beschäftigung, mit dem Verfall von EG und schwersten wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten in wichtigen Nachbarländern sowie schließlich mit der „Finanzkrise des Staates“ als einem konjunkturellen wie strukturellen Problem schnell, aber keineswegs erschöpfend gezeichnet. Personalisiert wurde das Aufkommen dieser neuen krisenhaften Strukturbedingungen für die staatliche Politik und natürlich auch für die Gesetzgebung durch die Berufung *Helmut Schmidts* zum Bundeskanzler. Schien er doch derjenige zu sein, der mit äußerst pragmatischer Grundorientierung noch am ehesten die komplexen Probleme der Steuerung unter diesen Bedingungen bewältigen konnte. Schon in seiner Regierungserklärung traten Reformvorhaben hinter aktuellen und akuten Gegenwartsproblemen der Bewältigung der bestehenden Schwierigkeiten zurück.

2. Als nächstes ist der Erfolg der CDU/CSU zu nennen, die aus konturenlosen Versuchen einer Oppositionsbildung nach 1969 und problematischen Versuchen des Regierungssturzes 1972 eine politische Form ihrer Oppositionspolitik

⁷ Ähnlich Richard Schmid, der die Justiz als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln genannt hat. „Richter und Politik“, in: Das Unbehagen an der Justiz, München 1975, S. 104.

gefunden hat, die den Spielraum der sozialliberalen Koalition stark einengt bzw. diese in eine inhaltliche Richtung ihrer Politik und Gesetzgebung nötigt, die sie „eigentlich“ gerade nicht gewollt hatte. Aus der schwachen Opposition als einer Minderheit im Bundestag ist gleichsam eine „große Opposition“ durch die parteipolitisch orientierte Ausrichtung der Bundesratspolitik geworden. Bundestagsminderheit und Bundesratsmehrheit ergeben — ungeachtet der damit zusammenhängenden Probleme in bezug auf die Legitimität solcher Verhaltensweisen — einen neuen starken Faktor im Bedingungsgefüge politischer Willensbildung. Ihn zu übersehen und gewissermaßen nicht zu Ende geführte Reformgesetzgebungen allein dem fehlenden Willen der Koalitionsparteien anzulasten, ist fahrlässig. Die CDU/CSU hat als Bundestagsopposition wohl dauerhaft neue Bedingungen politischer Willensbildung geschaffen, indem sie die parteipolitischen Bundesinteressen klar gegenüber zögerlichen Länderinteressen und -eigenarten zum Durchbruch brachte. Auf diese Art der Oppositionspolitik wird auch in Zukunft keine Bundestagsopposition mehr verzichten. Die inhaltliche Bedeutung dieser neuen Konstellation zeigte sich vor allem bei der Verabschiedung des Hochschulrahmengesetzes. Hier hatte die sozialliberale Koalition nur die Alternative, auf jede vereinheitlichende Reformgesetzgebung zu verzichten oder aber die „große Koalition“ zu suchen mit den entsprechenden Auswirkungen auf die eher Status quo bewahrenden Inhalte des neuen Hochschulrechts. Auch hier allerdings stand die Rechtsprechung in Gestalt des Bundesverfassungsgerichts Pate.

3. Die Entstehung des neuen Hochschulrahmenrechts, die endgültige Ausgestaltung des novellierten § 218 StGB sind markante Beispiele eines, dritten Faktors wohl dauerhaft jede Reformgesetzgebung einengenden Charakters. Das Bundesverfassungsgericht ist dieser Faktor, teils direkt in Form von Entscheidungen über die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen mit Gestaltungsaussagen, die den Charakter einer „Ersatzgesetzgebung“ haben, teils indirekt aufgrund seiner bloßen Existenz und der daraus folgenden Einbeziehung seiner *möglichen* Entscheidung in die Argumentation der streitenden politischen Parteien. Eine solche Wirkung darf mit Fug anlässlich der Mitbestimmungsgesetzgebung und auch neuerdings (Mai 1976) anlässlich der Auseinandersetzungen um die Novellierung des Bundesbaugesetzes behauptet werden. Der entscheidende Punkt dieser Novellierung, der sogenannte „Planungswertausgleich“, wurde zumindest im Bundesrat von Vertretern der CDU als „verfassungsrechtlich bedenklich“ in bezug auf die Eigentumsordnung bezeichnet⁸.

Alle drei Faktoren sollten nicht als eine „Tendenzwende“, sondern als neue und langfristige Strukturelemente politischer Willensbildung in der Bundesrepublik angesehen werden. Diese Erkenntnis ist vor allem auch für eine künftige Gewerkschaftsstrategie wichtig. Daneben gibt es jedoch noch einige Faktoren, die

⁸ Vgl. „das Parlament“, Nr. 17 v. 24. 4. 1976, S. 11.

möglicherweise als Auswirkungen dieser Strukturveränderungen eher den Charakter von „Tendenzwenden“ haben. Als Beispiel mag die Haltung der FDP genannt werden, die anlässlich der Mitbestimmungsgesetzgebung unbeirrt an ihrer Präferenz für die „Gruppe“ der leitenden Angestellten festhielt und damit insofern eine ideologische Position einnahm, als größere Sachgerechtigkeit dort suggeriert wurde, wo es schlicht um die Verhinderung einer echten Parität ging. Blickt man schärfer auf diese Partei und wird dabei jener Kriterien gedacht, die im ersten Teil dieses Beitrages als Elemente der „Tendenzwende“ diskutiert wurden, so wird erkennbar, daß die FDP in der Tat, bei allem Festhalten an der sozialliberalen Koalition, inhaltlich Position übernommen hat, die durch einen geraden Weg mit denen der CDU/CSU verbunden werden können. Gemeint ist damit die verstärkte und unreflektierte Betonung des individuellen Freiheitsbegriffs, mit der sich auch die FDP auf die Spuren Schelskys begibt und deshalb eine Abkehr vom ursprünglichen Demokratisierungskonzept vollzogen hat, weil sie nicht mehr auf die Verbindung beider, nämlich „Mehr Freiheit *durch* Demokratisierung“ abstellt. Zu nennen ist auch die Haltung des FDP-Bundeswirtschaftsministers in der Frage der Reform der beruflichen Bildung. Ähnlich wie die CDU/CSU versucht er die prinzipiell immer noch von der Koalition angestrebte „Entprivatisierung“ des Problems zu unterlaufen. Damit ist gemeint, daß die Reform trotz aller Einschränkungen und Zurücknahmen immer noch tendenziell auf eine Verstärkung des öffentlichen Charakters auch der praktischen Ausbildung zielt.

Zu den veränderten strukturellen Bedingungen der Reformgesetzgebung traten und treten somit auch Erscheinungen, die als Elemente einer „Tendenzwende“ einen Teil der sozialliberalen Koalition inhaltlich durchaus schon mit der Opposition verbindet. Schließlich ist aber auch die Veränderung der Bedingungsfaktoren nicht ohne Wirkung auf die Orientierung der SPD geblieben. Bei ihr scheint sich dies vor allem in einer Verschiebung der Prioritäten zu äußern, in der Praxis also so, wie es theoretisch von Miliband mit den Komplementärstrategien „Reform und Repression“ beschrieben wurde.

4. Verfassungsauslegung und „Tendenzwende“

Die Verfassungsauslegung in Form der verbindlichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der Literatur zur Interpretation des Grundgesetzes unterliegen nach Ansicht des Verfassers keiner „Tendenzwende“. Hier ist vielmehr ein kontinuierlicher Ausbau, allerdings auch verbunden mit einem Differenzierungsprozeß, der Status quo bezogenen Eigentums- und Dispositionsgarantien zu beobachten (BVerfG und BGH) sowie Eingrenzungsbemühungen in bezug auf das Arbeitskampfrecht (BAG). Das BVerfG ist mit einigen spektakulär wirkenden Entscheidungen in die politischen Auseinandersetzungen eingetreten und erschien zeitweise fast als Teil der oben erwähnten „großen Opposition“. Dies sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß hier sehr viel mehr

Kontinuität im Sinne der konsequenten Weiterführung einer bestimmten Interpretationsrichtung vorliegt als eine irgendwie geartete „Wende“.

Unabhängig von der Auslegungsfrage hat aber die Aufgabe der „weisen Selbstbeschränkung“ das Bundesverfassungsgericht über Gebühr und zusätzlich zum Faktor der politischen Auseinandersetzung um die Reformgesetzgebung gemacht. Die die Erosion politischer Willensbildung im parlamentarischen Regierungssystem fördernde Tendenz, politische Entscheidungen in die Hände des Verfassungsgerichts zu bringen, verstärkte sich logischerweise, wenn die im normalen politischen Prozeß unterlegene Partei mit einer ihr genehmen gesetzesvertretenden Entscheidung des Gerichts rechnen konnte und rechnen kann. Hinzu kamen die das Gericht parteipolitisch politisierenden Vorgänge der Richterwahl im Anschluß an die Große Koalition sowie auch öffentliche Äußerungen von Bundesverfassungsrichtern, die zuvor aktiv in der parteipolitischen Auseinandersetzung gestanden hatten. Unter diesen Umständen wirkte das Bundesverfassungsgericht mehr noch als durch seine Entscheidungen als durch die *Möglichkeit* seiner Entscheidungen im Sinne der parteipolitischen Opposition als Faktor im politischen Prozeß, wie es in diesem Sinne nach der Verfassung nicht vorgesehen war. Damit wurde auch den Neigungen Vorschub geleistet, die Aussagen dieses Gerichts und es selbst gleichsam zu „instrumentalisieren“, zugunsten der einen oder der anderen politischen Seite, mit dem durchsichtigen Ziel, eine scheinbar objektive Gewalt hinter sich zu haben.

Es scheint, als hätte die öffentliche Reaktion auf die Art der Entscheidungen zum § 218, zum Grundlagenvertrag mit der DDR sowie auch zum niedersächsischen Vorschaltgesetz der Hochschulreform positive Auswirkungen hervorgerufen, die zusammen mit den veröffentlichten Minderheitsvoten des Gerichts sowie den vom Bemühen um Rationalität und Sachlichkeit gekennzeichneten Richterwahlen des Sommers 1975 (6 der 16 Richter des BVerfG) eher eine Wende in Richtung auf größere politische Zurückhaltung anzeigen.

Davon unberührt aber bleibt die Auslegungsrichtung gerade in den die Gewerkschaften interessierenden Fragen: Eigentum und seine Sozialbindung, Art. 2 und die unternehmerische Dispositionsfreiheit, der Bewegungsspielraum der Koalition (Art. 9 Abs. 3), die Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Sozialstaatspostulats: Bei aller Status quo bewahrenden Ausgestaltung dieser Fragen verläuft gegenwärtig die wissenschaftliche Diskussion über die Verfassungsauslegung widersprüchlich. An ihr mitzuwirken sollte vordringlichstes Anliegen gerade auch der den Gewerkschaften nahestehenden Wissenschaftler sein. Aus der Fülle der Erwägungen in diesem anhaltenden Prozeß soll ein Aspekt herausgegriffen werden, weil er wegen des neuen Grundsatzprogramms wichtig ist, das — wie Vetter es sagte — an entscheidenden Aussagen im Grundgesetz ansetzen und es konkretisieren soll. *Helmut Ridder* hat einmal erwogen, ob der Art. 15 GG die Möglichkeiten umfassender Sozialisierungen, durch Nichtbenut-

zung „obsolet“ werden könnte⁹. Ihm ist zu Recht widersprochen worden, weil der „revolutionäre Ursprung“ dieser Verfassungsbestimmung schon bei der Entstehung des Grundgesetzes verblaßt war, somit diese Bestimmung eine neue Legitimation sui generis gewann. Aber wie steht es mit dem ungleich schwieriger erscheinenden Problem, daß z. B. *Peter Häberle* anläßlich der Besprechung meiner Sozialstaatsanalyse aufgeworfen hat¹⁰: Das Grundgesetz enthalte in der Tat entstehungsgeschichtlich betrachtet auch die bleibende Alternative (demokratischsozialistischer Art zum heutigen sozialkapitalistischen), sozialstaatlicher Ausgestaltung. „Hier stellen sich freilich schwierige Probleme: Eine so ‚offene‘ Norm wie die Sozialstaatsklausel wird in der Entwicklung als — interpretierte — Norm von dem, was auf einfacher Gesetzgebungsebene vor sich geht, gar nicht absehen können. An diesem Konkretisierungsmaterial als einem Stück öffentlicher Wirklichkeit der Verfassung orientiert sich die Auslegung, gerade als Theorie der Praxis, bewußt oder unbewußt. Dies um so mehr dann, wenn man Verfassungsgebung als dauernden Prozeß sieht, in der öffentlichen Meinung ebenso virulent wie in der Grundsatzarbeit des demokratischen Gesetzgebers.“ Dieser Aspekt ist ernst zu nehmen. Er stellt jedoch keinen Widerspruch zu den entstehungsgeschichtlich nachweisbaren gesellschaftsdemokratisierenden Möglichkeiten des Grundgesetzes dar. Er weist vielmehr mit erneuter Eindringlichkeit darauf hin, daß die Erzielung von Fortschritten keine Sache der Berufung auf das Grundgesetz allein ist, sondern eine Frage der Gewinnung von Mehrheiten und eine Frage des demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Er ist, so ergaben unsere Überlegungen, durch die Entwicklung der letzten Jahre in einem sicher für gewerkschaftliche Strategien restriktiven Sinne modifiziert worden. Hinzu kommt, und das ist eine Wiederholung der bereits vor einem Jahr an dieser Stelle herausgestellten Überzeugung¹¹, die Notwendigkeit, Rechtspolitik, Richterwahl, Gerichtswesen, Verfassungs- und Gesetzesausdeutung als Bestandteile des politischen Prozesses auszumachen und also auch hier Strukturreformen zu unterstützen, um Gesellschaftsreformen von morgen zu ermöglichen.

⁹ VVStRL 10, S. 147.

¹⁰ Archiv des öffentlichen Rechts, 100. Band, 2-1975, S. 335.

¹¹ „Gewerkschaftliche Monatshefte“ 5/1975.