

Dem Gemeinwesen Professionalität geben

Recht und Politik im modernen Staat

Bei der Eröffnung des 27. Deutschen Juristentags Ende September in Mainz hielt der frühere bayerische Kultusminister und jetzige Inhaber des „Guardini-Lehrstuhls“ in München, Hans Maier, den Festvortrag zum Thema „Recht und Politik“. Wir veröffentlichen den Text dieses Vortrags in einer leicht gekürzten Fassung. Die Zwischenüberschriften sind von der Redaktion.

„Juristen – böse Christen.“ „Ein garstig Lied! Pfu! Ein politisch Lied!“ – so unfreundlich schallt es seit Luthers und Goethes Tagen hinter Juristen und Politikern her. Und es gibt noch schrillere Töne. Zwistspinner, Zwi-trachtwirker, falsche Gesellen oder schlichte Narren – so erscheinen die Politiker seit der frühen Neuzeit im Sprichwort und in der Literatur. Aber auch die Juristen kommen nicht viel besser weg: „Jurgisten“, „Eselisten“, Wortklauber, Rechtsverdreher – die Liste unfreundlicher Kennzeichnungen ließe sich verlängern. Logau vergleicht die Juristen mit den Schustern: wie diese das Leder, dehnen jene die Rechte. Und auf die Frage: „Was heißt politisch sein?“ gibt er die ungalante Antwort: „... verdeckt im Strauche liegen, fein zierlich führen um und höflich dann betriegen.“ (Deutsches Wörterbuch von Jacob und Wilhelm Grimm, Neuausgabe München 1984, Art. Jurist, Politiker). Kein Zweifel: *politisch*, das heißt über lange Strecken unserer Geschichte so viel wie listig, verschlagen, unehrlich, ja betrügerisch – und ist es für viele wohl auch heute noch. Und *juristisch*, das läßt die meisten an unerfreuliche Dinge denken, an Kniffe, Winkelzüge, Rechthaberei, an Rabulistik und Volksferne.

Die Institutionalisierung von Recht und Politik

Ich führe hier Juristen und Politiker als Objekte öffentlicher Kritik bewußt gemeinsam vor (wie es auch der Volksmund und die Literatur tun), um gleich zu Anfang einen bequemen Ausweg zu versperren: daß sich nämlich die einen auf Kosten der anderen herausreden, entlasten oder profilieren. Das ist zwar angesichts gemeinsamer Anfechtungen eine verständliche und verzeihliche Reaktion: von altersher haben Juristen den Politikern Macht-sucht oder Schwäche, Übermut oder Wankelmüt vorgehalten – und ebenso haben sich die Politiker immer wieder gegen juristische „Zwirnsfäden“, starre Gesetzesauslegung, übermäßige Rechtskontrollen gewehrt. Genutzt haben diese Schattenkämpfe und Schuldzuweisungen freilich weder den einen noch den anderen. Der Volksmund läßt sich nun einmal von vorgefaßten Meinungen nur schwer abbringen. Er hält an gewohnten Bildern fest, auch wenn es Zerrbilder sind. So ist das öffentliche Image von Politikern wie Juristen bis heute prekär, und beide müssen damit leben ...

Das mag nun vielen Betroffenen als Einseitigkeit und verletzender Undank erscheinen. Aber es ist doch historisch-psychologisch leicht erklärlich. Mit dem Juristen, mit dem Politiker, allgemeiner gesprochen: mit Recht und Politik als Beruf beginnt der moderne Staat. Dieser löst sich vom Herkommen, er tritt heraus aus den alten Gewohnheiten, aus der nur mäßig bewegten Welt des gemeinen Rechts. Er wird zur Institution – objektiv, unpersönlich, abgehoben vom Früheren. Überliefertes wird jetzt in Frage gestellt, die Ordnung des Gemeinwesens ist nicht mehr vorgegeben, sie herzustellen wird Auftrag und Aufgabe spezifischer Berufsstände, die dafür besonders gerüstet und ausgestattet sind – eben der Juristen und Politiker. Es ist ein Vorgang der Objektivierung und Professionalisierung, der Loslösung vom Erlebbar-Unmittelbaren, der Hinwendung zu Sachstrukturen – und wie revolutionär er war, sehen wir heute, da der größte Teil der Welt ihn mühselig und oft glücklos zu wiederholen versucht. Nicht nur in den Entwicklungsländern, auch in den klassischen Ländern des modernen Staates ist der Prozeß bis heute keineswegs ans Ende gelangt, ja es scheint, daß sich hier in jüngster Zeit neue unerwartete Entwicklungen abzeichnen. Darauf deuten nicht nur die westlichen Debatten über Gewaltmonopol und Friedensordnung, Partizipation und Widerstand hin, sondern auch die östlichen über Transparenz und Umbau. Bei sehr verschiedenen Ausgangspunkten geht es doch um ähnliche Probleme: um die Vermittlung von Institutionellem und Persönlichem, um den Ausgleich von Sachstruktur und Subjektivität, letztlich um das Verhältnis von Staat und Bürger.

Jedenfalls: Die Institutionalisierung und Professionalisierung von Politik und Recht hat nicht nur eine gewaltige Dynamik mit unabsehbaren Entwicklungen, Fortschritten, Sprüngen nach vorn geschaffen. Sie hat auch ein Krisenpotential entstehen lassen. Nicht nur die Leistungen steigern sich im modernen Staat, es wachsen auch die Entfremdungssymptome. Heute rückt diese andere Seite des Fortschritts deutlicher in den Blick – deutlicher als zu der Zeit, in welcher der staatliche Rechts- und Friedensraum ein allseits akzeptierter Ordnungsrahmen für die neuzeitliche Individualität und Selbstentfaltung war. Juristen und Politiker erleben heute stellvertretend das Dilemma, das Professionalität in der modernen Welt bedeutet: einerseits Zugang zu haben zu den Schalthebeln, Sachstrukturen, machthabenden Allgemeinheiten – andererseits die Kritik derer auf sich zu ziehen, die sich ausgeschlossen fühlen. Und deren Zahl wächst rasch: Wer fühlt sich nicht irgendwo, irgendwann ausgeschlossen, übergangen in einer Welt der universellen „Betroffenheit“! Wer hat noch den Überblick angesichts unendlicher Informationsfluten, angesichts der Beklemmungen durch die „neue Unübersichtlichkeit“! So verbreitet sich heute ein Ruf nach Unmittelbarkeit, Selbstvergewisserung, Bei-sich-Sein – ein ultra-

konkreter Realismus entwickelt sich mit spontanen Reaktionen, mit der Neigung zu Nah-Sicht, Gier und Ungeduld. Kein Zweifel, viele Zeitgenossen lieben das Vermittelte, Abgeleitete nicht, das zum neuzeitlichen Leben gehört – nicht die repräsentative Demokratie mit ihren Umständlichkeiten und Übersetzungen, nicht das komplizierte Recht mit seiner Verfahrens-Mühsal und seiner Loseblatt-Flut. Sie wollen alles unmittelbarer, näher, direkter – und sie wollen es vor allem in eigener Vollmacht und Selbstbestimmung. Sie reagieren allergisch, wenn andere für sie handeln. Das empfinden sie schlicht als Zumutung. Schwierige Zeiten also für Juristen und Politiker, für die ja solches ‚Handeln für andere‘ ein berufstypisches Signum ist. Wen wundert es, daß beide heute vielen lästig sind?

Die Bundesrepublik als Justizstaat

Nun könnte man denken, der staatliche Neubeginn nach 1945 habe bei uns zu einer stärkeren Präsenz von Recht und Politik im Alltag geführt, Recht und Politik seien lebensnäher, erfahrebarer, wirkungskräftiger geworden. Der Rechtsstaat throne nicht mehr in der entrückten Sphäre einer fernen Geltung – er sei in unserer Verfassung gewissermaßen zum Hausgenossen geworden, konkret zuhanden, verfügbar, eine Sache „zum Anfassen“. Von daher müßten wir sowohl gegen die neue Unübersichtlichkeit wie gegen die neue Unmittelbarkeit gewappnet sein. Sind wir es wirklich?

In der Tat: es beeindruckt den Betrachter noch heute, mit welcher Entschiedenheit damals, nach NS-Zeit und Krieg, der Mensch und das Recht in den Mittelpunkt aller Bemühungen um einen politischen Neuanfang gestellt wurden. Vermenschlichung des Staates, nicht Verstaatlichung des Menschen, so lautete die Parole. Das hatte nach dem schaurigen Mißbrauch staatlicher Macht im Dritten Reich etwas unmittelbar Einleuchtendes. Es entsprach auch dem – im Vergleich zu 1919 – erheblich kleiner gewordenen Radius, dem geringeren Spielraum deutscher Politik. Die machtstaatlichen Traditionen unserer Geschichte schienen für lange Zeiten diskreditiert. Politik in einem größeren, gar internationalen Rahmen war auf Jahre, ja Jahrzehnte unmöglich geworden. Unter der Kuratel der Besatzungsmächte war man zurückgeworfen auf häusliche und regionale Übungsfelder, auf städtische und landschaftliche Traditionen – auf eine Art politischer Lokalvernunft. Ohnehin stand die Sorge ums Leben und Überleben, um Nahrung, Wohnung, Kleidung, um das Schicksal der Heimkehrer, der Flüchtlinge und Heimatvertriebenen, der Ausgebombten ganz im Vordergrund der Politik. Politik war vor allem Krisenbewältigung, Lastenverteilung, Verwaltung der Kriegsfolgen. Was lag näher, als daß man in dieser Lage auf gemeindliche, städtische, regionale Überlieferungen zurückgriff! Das Wort von einer Deutschen Eidgenossenschaft ging um, und keineswegs nur im Süden und Südwesten. Reformtraditionen wurden beschworen. Der Freiherr vom Stein war

gegenwärtiger als Maria Theresia, Friedrich der Große oder Bismarck. Es war nicht falsch, daß einer aus der großen Reihe deutscher Bürgermeister, Konrad Adenauer, 1949 an die Spitze der Regierung trat.

Dies war die zeitgeschichtliche Umgebung, in welcher der Gedanke Form gewann, Staat und Recht aufs engste zu verbinden, den Staat selbst auf das Recht zu gründen, so wie es der süddeutsche Konstitutionalismus – Rotteck – mehr als hundert Jahre zuvor in programmatischer Radikalität gefordert hatte. Der Staat sollte zum Treuhänder seiner Bürger werden – zu ihrem Rechtsbeistand, ihrem „Rechtsanwalt“. Das bedeutete nicht nur, daß die Grundrechte in der Verfassung neue Bedeutung und konkrete Geltung erhielten und daß die rechtsprechende Gewalt auf allen Ebenen gestärkt wurde – es bedeutete vor allem, daß der Rechtsschutz im öffentlichen Recht erweitert wurde wie nie zuvor in der deutschen Verfassungsgeschichte. Keine Rede mehr von Arkansphären des Staates, gerichtsfreien Hoheitsakten, politischen Fragen – ganz und ungeteilt wurde mit Art. 19 Abs. 4 GG der Rechtsweg gegenüber Staatseingriffen eröffnet. Das hieß nichts anderes, als daß nunmehr – mit deutscher Grundsätzlichkeit – staatliche Gewalt sich rechtlich vor den Bürgern auszuweisen hatte. Die Bundesrepublik Deutschland wurde somit nicht einfach nur Rechtsstaat im überlieferten Sinn, sie wurde mit innerer Konsequenz Justizstaat, Rechtswegestaat. Dies war ein Vorgang von beträchtlicher Tragweite. In einem Moratorium der Staatsgeschichte war das Recht selbst zur politischen Substanz des Gemeinwesens geworden.

Eine beeindruckende Bilanz

Es ist von heute her gesehen nicht erstaunlich, daß dieses kühne Programm nicht bis zum letzten Rest verwirklicht werden konnte, daß manches davon später abgedämpft, begradigt, zurückgeholt werden mußte. Erstaunlich ist vielmehr, wieviel sich bewährt und gehalten hat, wieviel inzwischen ganz selbstverständlich in den politischen Konsens eingegangen ist. Dies gilt vor allem für die Ausgestaltung der Grundrechte. Hier hat man mit Recht von einer kopernikanischen Wende gegenüber der Zeit des Rechtspositivismus gesprochen. Fragte früher der Jurist zuerst nach den Grenzen der Grundrechte, so fragte er nun nach ihrem Inhalt; die Grundrechte begannen das Grundgesetz zu regieren, sein Verständnis zu steuern – nicht umgekehrt. Theorie und Rechtsprechung dehnten die faktische Geltung der Grundrechte in die Breite und Tiefe so aus, wie es unter den Bedingungen unserer enger zusammenrückenden Gesellschaft überhaupt nur denkbar und möglich war. Die formalen Sicherungen der Freiheit wurden verstärkt. Um der Freiheit willen wurde der Freiheitsspielraum des einzelnen bewußt weit gezogen, was bedeutete, daß man auch die Möglichkeit des Mißbrauchs in Kauf nahm. Vor allem die Rechtsprechung der obersten Bundesgerichte über Menschenwürde, Persönlichkeitsentfaltung, Meinungsfreiheit und Eigentum war

bemüht, den Bürgern einen unantastbaren Bereich menschlicher Freiheit zu sichern, welcher der Einwirkung des Staates entzogen war.

Ähnlich bedeutsam war die Eröffnung des Rechtsweges gegen Akte der öffentlichen Gewalt. Hier wurde der neue Rang des Rechts gegenüber der Politik ganz augenfällig. Die psychologische Wirkung war abzusehen. In einem Staat zu leben, mit dem man sich auseinandersetzen, den man notfalls verklagen konnte – das war eine andere Geschäftsgrundlage für den Bürger als die alte Haltung des leidenden Gehorsams, des „Dulde und liquidiere!“ im Obrigkeitsstaat. In Verbindung mit der nach 1945 eingeführten Generalklausel für die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat diese Bestimmung das Verhältnis des einzelnen zur staatlichen Gewalt nachhaltig verändert. Der Rechtsschutz ist in den vergangenen Jahrzehnten rasch in die letzten „Inseln“ der klassischen Verwaltung, langsamer freilich in die Sphären neuer wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Machtbildung vorgedrungen.

Endlich die Verfassungsgerichtsbarkeit! Sie ist geradezu zum Paradebeispiel geworden für den beeindruckenden und fast beängstigenden Erfolg des Rechts im System der Bundesrepublik. Nicht nur, daß das Bundesverfassungsgericht den Vorrang des Grundgesetzes in der Rechtsordnung befestigt, die Bedeutung der Grundrechte für die Gesetzgebung herausgearbeitet, streitige politische Grundsatzfragen einer Lösung zugeführt und so die Verfassung weiterentwickelt hat – es hat auch bewiesen, daß ein Instrument der Justiz, ohne seine politische Herkunft und seine Legitimation durch den Gesetzgeber zu verleugnen, sich gegenüber dem Gesetzgeber Respekt verschaffen kann. Schiedsrichterlich den politischen Prozeß begleitend, bringt das Bundesverfassungsgericht schon durch seine Existenz die Souveränität des Rechts gegenüber der Politik zum Ausdruck. Dies freilich nicht aus eigener Machtvollkommenheit, sondern weil die Verfassung es so verfügt hat; denn vergessen wir nicht: das Recht kann die Politik nur kontrollieren, wenn die Politik bereit ist, sich kontrollieren zu lassen.

Verrechtlichung als Kehrseite

Soweit die positive Bilanz. Sie ist beeindruckend und läßt die Rede vom „restaurativen Charakter“ der Zweiten Republik als kümmerliche Fabel erscheinen. Doch darf darüber die Kehrseite nicht vergessen werden. Die überwältigende Dominanz des Rechts im politischen Prozeß, das Hervortreten des „handelnden Rechts“ hat auch Probleme geschaffen, die heute deutlicher werden als 1949. Überraschenderweise ist ja die Akzeptanz des Rechts in der heutigen Bundesrepublik Deutschland ein nicht geringeres Problem als die Akzeptanz der Politik – ein Beweis dafür, daß Recht die Politik nicht einfach entlasten, schon gar nicht sie ersetzen kann.

Ich denke bei den kritischen Punkten nicht in erster Linie an organisatorische Dinge, an Fragen der Technik, der Quantität und Qualität. Widersprüche gibt es da gewiß

genug. So wünschten die Schöpfer des Grundgesetzes einen neuen, qualifizierten Richter – doch die Garantie des lückenlosen Rechtsschutzes führte zu einer Richtervermehrung, die dieses Konzept, zum Teil wenigstens, wieder zunichte machte. So wollte die Verfassung das Recht, den Richter in ihrer neuen Qualität herausheben und stärken – doch de facto sitzt dieser Richter in sechs verschiedenen Zweigen der Gerichtsbarkeit (mit durchaus unterschiedlich ausgeprägten Beziehungen zu Legislative und Exekutive!) – ein geschlossenes Richterbild konnte so wohl kaum entstehen. Endlich ist die gewaltige Vermehrung des Rechtes nicht ohne Einfluß auf die Qualität geblieben – Logik und Widerspruchsfreiheit geraten bei so hoher Mobilisierung und Abnutzung leicht in Bedrängnis. Noch anderes wird in der Öffentlichkeit seit Jahren diskutiert und kritisiert – die Schwerfälligkeit der Justiz, die Dauer der Verfahren, die sprichwörtliche „lange Bank“, die fehlende Bürgernähe, die mangelnde Verständlichkeit.

Ich will den Chor der Klagen nicht verstärken, schon deswegen nicht, weil niemand, weder ein Politiker noch ein Jurist, ein einfaches und wirksames rechtspolitisches Rezept gegen diese Mängel zur Hand hat. Handelt es sich doch hier um eine Dialektik, die mit jenem schon erwähnten allzu gründlichen Erfolg des Rechts in unserer politischen Ordnung zusammenhängt. Wer dem Recht mehr zutraut als der Politik – und dafür gab es 1945 gewiß wichtige Gründe –, der muß sich nicht wundern, daß dieses Recht – mit allen Mitteln favorisiert, öffentlich gestützt, belobigt und ermuntert – sich auszudehnen und zu vermehren beginnt, bis es schließlich alle Lebensbereiche umschlungen und durchdrungen hat. Von der Wohltat der Rechtssicherheit bis zur Plage der Verrechtlichung ist es dann nur noch ein kleiner Schritt. Und bis heute ist guter Rat teuer, wie hier vernünftige Abhilfe zu schaffen sei. Doch damit bewegen wir uns erst im Vorhof der Probleme zwischen Recht und Politik. Zentraler, freilich noch schwieriger, sind weitere Fragen. Wie kann man Verwaltungen mit Mitteln des Rechts kontrollieren, ohne sie zu entmündigen? Wo liegt die angemessene Kontrolldichte? Welche indirekten Wirkungen hat die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit für das Handeln von Exekutive und Legislative? ...

Glücklicherweise kann man über Fragen des richtigen Maßes, der vernünftigen und wirksamen Kontrolle der Verwaltung wieder unbefangener diskutieren als noch vor zehn Jahren. Vorbei sind die Zeiten, in denen manche Richter mit wahrem Kreuzzugsgeist auf das losfahren, was sie für die letzten noch nicht eroberten Bastionen ungebundener Entscheidungsgewalt hielten. Die gestaltende, nicht nur vollziehende Rolle der Verwaltung ist heute, im Zeitalter neuer und wachsender staatlicher Aufgaben, nicht mehr ernstlich umstritten. Oder doch? Wirkt ein altes Mißtrauen gegen Energie und Tatkraft, gegen schwer berechenbare Initiativen, gegen die Kraftentfaltung der Exekutive noch nach? Hat es sich neuerlich mit einer – durchaus im Zeitgeist liegenden – konservativen Abneigung gegen Planung und Vorausberechnung, gegen

vorsorgendes Krisenmanagement verbunden? Ganz gelassen, nüchtern und ressentimentfrei ist die Diskussion zwischen den Vertretern der drei Gewalten offenbar noch immer nicht, auch wenn sie sich gegenüber den siebziger Jahren deutlich entspannt hat.

Dem Juristen, der Rechtskontrolle übt, ist Verwaltung vor allem Gesetzesvollzug. (Für manchen jüngeren Juristen erschöpft sie sich sogar darin!) Das ist begreiflich, kann doch rechtliche Kontrolle nur auf Grund einer solchen Reduktion erfolgreich angesetzt werden: ein Verwalten, das von Rechtsregeln frei wäre, ließe sich höchstens moralisch oder technisch, unter ethischen oder Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten würdigen, nicht aber *rechtlich* überprüfen und kontrollieren. Doch was für den kontrollierenden Juristen verständlich ist oder hingehen mag, wird für den Menschen der Verwaltung zum Problem. Denn wenn er die Optik des kontrollierenden Juristen übernimmt, schlüpft er aus seiner Rolle: sein Platz wird frei, sein Part bleibt ungespielt. Seine Orientierung ändert sich: statt nach vorn zu blicken, blickt er zurück, statt sich die richtige Lösung vom Problem vorgeben zu lassen, sucht er nach Vorgängen in der Vergangenheit. An die Stelle der erfinderischen Klugheit, der weiterführenden Tat tritt das Nachgetane – das verwaltungsmäßige *Da capo*, die fantasiearme Repetition. Im Zweifel gibt die letzte Verwaltungsgerichtsentscheidung den dürftigen Spielraum für das Handeln ab – wenn es denn wider Erwarten doch noch nötig werden sollte. So kann man natürliche Krisen nicht meistern oder abschneiden, man befördert sie vielmehr.

Das Präzedenzlose geht schwer in Rechtsregeln ein

Vielleicht sehe ich die Dinge zu pessimistisch, vielleicht bin ich befangen aus früherer Tätigkeit – mir scheint jedenfalls, daß hier eine Schwäche jener Art von Gewaltenteilung liegt, die sich bei uns in den vergangenen Jahrzehnten eingespielt hat. Ein Geist der Vorsicht, der Ängstlichkeit, der Rückversicherung hat sich zumindest in Teilen der deutschen Verwaltung ausgebreitet – ein Geist, der in deutlichem Widerspruch zu ihren Traditionen steht ...

Das liegt nun gewiß nicht allein an der stärkeren Regularisierung, am dichterem Umstelltsein durch Rechtskontrollen – es ist auch die Schuld einer zunehmenden beklagenswerten Parteipolitisierung der Verwaltung. Ersparen Sie mir Beispiele – sie wären aus zahlreichen Ländern beizubringen. Mit unserem Thema hat das viel zu tun. Früher waren Verwaltung und Justiz natürliche Verbündete – sie balancierten als ein Element der Kontinuität den mächtigen, aber wechselnden Willen der Regierungen und Parlamente aus. Heute sind sie von der Verfassung in einen kompetitiven Wettstreit um die „Rechtsverwirklichung“ verwickelt, sie sind Konkurrenten und stützen einander nicht mehr so selbstverständlich wie früher. Derweil hält sich die gleichfalls gezähmte, in Regularien eingebundene

politische Führung an der Verwaltung schadlos. Das lange Zeit produktive Spannungsverhältnis von Regierung und Verwaltung, politischer Direktive und fachlicher Sicherung, weicht immer mehr einem System des Gleichtakts. Und noch weitergehende Veränderungen bahnen sich im Verhältnis von Legislative und Judikative an – Gerichte nehmen die Rechtsfortbildung in eigene Regie, es kommt zu ungewöhnlichen, an ältere Verfassungsstufen erinnernde Direktbeziehungen zwischen der Justiz und den gesellschaftlichen Kräften (vor allem den Sozialpartnern), ohne die auswählende, steuernde Kraft *legislativer Zielbestimmungen*. Zumindest im Bereich des Arbeitsrechts ist die Abdankung des Gesetzgebers schon sehr weit fortgeschritten – er hat nur die Kapitulationsurkunde noch nicht unterschrieben, aber die Weiße Flagge liegt schon bereit.

So hat die Bilanz des „handelnden Rechts“ ihre Licht- wie Schattenseiten. Kein Problem ist ja mit einer großen Reform – und das Grundgesetz war wahrlich eine! – ein für allemal gelöst. Die Macht des Rechts zu stärken war sicher eine der sympathischsten Unternehmen in unserer von nicht viel Licht erhellten internationalen Staatenwelt. Doch ist damit nun einmal keine politische Lebensversicherung für alle denkbaren Entwicklungen und Krisen verbunden.

Das berührt ein grundsätzliches Problem. Alles Recht ist Regel, ist Berechenbarkeit. Es ist Feststellen und Festmachen auf Grund vorausliegender Gegebenheiten. Das unberechenbar auftauchende Neue wird einem berechenbaren Grunde zugeordnet – es wird eingefangen in ein Meß- und Beobachtungssystem, ähnlich wie eine Flugbewegung auf einem Bildschirm. Diese normative Vermessung ist kein *l'art pour l'art*, sondern ein Stück humaner Selbstvergewisserung. Sie erlaubt es, mit den Sprüngen der Zeit und den Schrecken des Zufalls fertig zu werden – wenigstens eine Zeitlang und ein Stück weit.

Dem Recht gelingt es jedoch nur dann, Neues ans Gewohnte anzubinden, wenn das Neue nicht gänzlich neu und ohne Vorgang ist, wenn in ihm (zumindest auch) Bekanntes und Gewohntes durchscheint. Das Präzedenzlose geht nur schwer in Rechtsregeln ein. So hat die in leidlichem Gleichtakt sich bewegende Welt des Rechts die unregelmäßigen Stöße der Politik nie völlig in sich aufnehmen können. Immer wieder haben geschichtliche Einbrüche die Kontinuität der Rechtsgeltung zerstört und riesige Kodifikationen zu Makulatur werden lassen. Der Anziehungskraft des Rechts als eines Versuchs rationaler Sicherung und Vergewisserung hat das kaum geschadet, ganz im Gegenteil. Wer folgt nicht lieber einem Wegweiser, mag er auch nur undeutlich beschriftet sein, als ohne jede Orientierung ins Ungewisse zu gehen? ...

Der Staat hat den Nimbus des Besonderen verloren

Der Staat als Rechtsanwalt – wir haben unser Thema bisher vorwiegend aus der Perspektive des Rechts betrachtet.

Wie aber sieht es aus der Sicht der Politik aus? Hat die „kopernikanische Wende“ vom Staat zum Menschen der Politik neues Prestige gebracht? Erfreut sich der Rechtsstaat breiterer Akzeptanz als der Machtstaat?

Unverkennbar ist wohl der gegenüber früheren Zeiten (noch der Zeit von Weimar!) stark verminderte Zuschnitt der politischen Gewalt im Bonner Staat, die siegreiche und immer noch fortschreitende Tendenz zur Beschränkung, Zählung, Minimalisierung der Staatsmacht. „Erlösung von der Größe“ hat Fritz Stern das genannt, von „Verschweigerung“ sprach Alfred Grosser, von „Machtvergessenheit“ Hans Peter Schwarz. Gleichgültig, wie man die Akzente der Bewertung setzt, das Phänomen selbst ist kaum zu übersehen. Nie waren die Deutschen so bereit, Rücksicht zu nehmen, blindes Auftrumpfen zu vermeiden, sich an Regeln des politischen Spiels zu binden. Dieser Staat ist kein ungestümer Täter, schon gar nicht der sprichwörtliche Elefant im Porzellanladen – er tanzt anmutig nach Rechtsfiguren. Nach draußen hat er eine Diskretion entwickelt, die keineswegs gespielt und vorge-schützt ist. Vor weltpolitischem Engagement erschrickt er selbst mehr als die anderen – der gegenwärtige Streit um einen deutschen Beitrag zur UN-Friedenstruppe ist ein lehrreiches Beispiel.

Politik ist in diesem Staat kein Arcanum mehr, sie ist allgemein zugänglich, einsehbar – durchsichtig bis in die Eingeweide. Das Handeln des Staates ist nicht nur rechtlicher Kognition geöffnet – es hat auch längst den Nimbus des Besonderen, Hervorgehobenen, Zusammenfassenden verloren. Der Staat ist einer unter vielen. Bestenfalls tritt sein besonderer Anspruch noch bei Staatsakten, Staatsbesuchen hervor – ansonsten sind Verbände, Tarifparteien, soziale Bewegungen, Medien und Prominenz für den Betrachter ebenso interessant, wenn nicht interessanter. Kaum, daß das öffentliche Interesse in der Berichterstattung noch als ein übergreifender Anspruch sichtbar wird. Eher herrscht die Tendenz, es mit Gruppen- und Einzelinteressen auf eine Stufe zu stellen. Der Normalverbraucher muß aus den Fernsehnachrichten den Eindruck gewinnen, daß da viele autogene Mächte nebeneinander existieren, die in einem bald friedlichen, bald weniger friedlichen Wettstreit um Einfluß ringen – woraus sich, wenn alles gut geht, vielleicht so etwas wie das allgemeine Wohl ergibt. Daß eine dieser Mächte ‚Staat‘ heißt, ist zunächst nicht mehr als eine interessante Farbe im Spiel. Daraus entsteht noch keine Rangordnung – und schon gar nicht die Anerkennung einer übergeordneten Einspruchsgewalt, die im Zweifel fähig wäre, das Spiel mit einem Machtspruch zu Ende zu bringen. Auch der Staat selbst spielt die eingeführten Bescheidenheitsrituale mit und macht sich gern vor anderen klein. „Bürgernähe“ scheint zu verlangen, daß er nicht überlebensgroß erscheint.

Das gehört in einen größeren Zusammenhang, den ich die Abkehr vom Allgemeinen, die Hinwendung zum Partikularen, Lokalen, Einzelnen nennen möchte. Sie ist heute allenthalben sichtbar. „Small is beautiful“, das Kleine,

Versteckte, Übersehene – oder einfach das, was sich als solches aus gibt – hat Konjunktur. Heimatgefühle werden gegen den „Racker Staat“ und seine zentralen Planungen mobilisiert. Das gilt gleichermaßen für so disparate Beispiele wie die Energie-, die Verteidigungs-, die Bau- und Bildungspolitik – man könnte die Liste fortschreiben. Dabei nimmt das Partikulare nicht nur subsidiäre Geltung für sich in Anspruch, was durchaus sinnvoll wäre. Es schlägt mit Pathos den Mantel des öffentlichen Interesses um sich. So ist das Wort „Bürger“ dabei, sich vom Staat zu lösen und eine neue Liaison mit dem Anti-Zentralen, Lokalen, Partikularen einzugehen: Bürgerinitiativen, Bürgerforen, Bürgerbewegungen. Ein Hauch von direkter Demokratie liegt in der Luft, im Lokalen, Regionalen, in fundamentalistischen Einzelbegehren, autonomen Bewegungen, die jeden Kompromiß ablehnen, organisiert sich starkes Engagement, während man vom Staatsganzen oft nur undeutliches Stimmengewirr hört und das Gemeinwohl zum grauen Schulbegriff geworden ist.

Im Spiel dieser pluralistischen Kräfte fällt der Staat meist durch eine besondere Schwerfälligkeit auf. Er ist ein Dinosaurier – bis er sich bewegt, vergeht allemal viel Zeit. So ist die Szene rings um ein neu auftauchendes öffentliches Problem meist schon von den Betroffenen und den über sie berichtenden Medien besetzt. Bis der Staat geklärt hat, ob er gleichfalls betroffen ist, ob er sich bewegen soll und darf, wie und wohin, ist sein Part nicht mehr gefragt, sein Kommentar nicht mehr gewünscht. Und so rechnet man beim nächsten Problem- und Konfliktfall gar nicht mehr mit ihm.

Gezähmte Politik – neue Erwartungen

Ich beschreibe diesen Zustand nur, ich kritisiere ihn nicht. Er ist die Konsequenz eines Zähmungskonzeptes, einer durchgehenden Verrechtlichung, einer Installierung von Kontrollmacht rings um die Politik, wie sie das Grundgesetz mit Erfolg in Gang gesetzt hat – in der Linie klassischer Tendenzen des Verfassungsstaates, freilich mit deutscher Grundsätzlichkeit und Zuspitzung. Kein Zweifel, daß wir heute blanke Anmaßung, unbeherrschtes Tütertum oder Schlimmeres von der so gezähmten Politik und ihren Adepten nicht mehr zu besorgen haben. Insofern kann der Bürger, solange sich der Staat als Rechtsanwalt versteht, ruhig schlafen. Aber auch hier muß die Kehrseite gesehen werden. Hält man die Politik generell unter Kuratel, so als ob dieses gefährliche Feld ständiger Aufsicht, ständiger Kontrolle bedürfe, treibt man also die „Purgierungsaskese“ (Kurt Eichenberger) immer weiter, dann verlieren leicht die Naturantriebe des Politischen ihr Gewicht. Kräftige Naturen werden dann ihre Selbstverwirklichung lieber in anderen Sphären suchen. Die perikleische „Lust am Amt“, die Leidenschaft für den Staat, die Identifikation mit ihm wird nicht mehr aufkommen. Man mag einwenden, die vielen Skandale in der Politik zeigten doch die Notwendigkeit parlamentarischer und richterlicher Kontrollen überdeutlich. Ich fürchte, daß

man hier einem Sehfehler unterliegt. Der politische Bereich ist heute, ich wage zu sagen: im Unterschied zu fast allen anderen öffentlichen Bereichen, so gut erschlossen und durchsichtig gemacht, er liegt so sehr im Flutlicht der öffentlichen Meinung, daß Fouls und Verstöße gar keine Chance haben, nicht entdeckt und geahndet zu werden. Korrektes Verhalten ist also keine besondere Tugend, sondern ein Vernunftgebot. Längst haben sich die Politiker, zumindest die übergroße Mehrheit von ihnen, dem angepaßt. Sie spielen nicht mehr ihr Ich aus, sondern reißten sich am dünnen Riemen der Pflicht. Ob das für wirkliche Krisenlagen ausreicht?...

Notwendige Arbeitsteilung

Die gezähmte Politik steht heute neuen Erwartungen gegenüber. Sie hat darauf bisher nur schwerfällig reagiert. Freilich ist das Interesse der Öffentlichkeit an politischen Entscheidungen oft sporadisch, kurzatmig, okkasionalistisch – Musterbeispiele sind die Öko-Problematik und die Terroristenszene. Das macht die politische Antwort schwer. Von einem Tag auf den anderen soll der gestern noch ohnmächtige Staat allmächtig sein und deutliche Handlungs-Zeichen setzen, im Umweltschutz; in der Abwehr der Gewalt –; dann soll er wieder wie ein Bettler unter der Treppe sitzen und höchstens die Müllabfuhr besorgen. Doch gleichgültig, wie man die politisch-psychologische Bewegung im Vordergrund beurteilt – auf mittlere oder längere Frist werden sich die Erwartungen, die Anforderungen an die Politik ohne Zweifel ändern. Einige Tendenzen zeichnen sich schon deutlich ab. So haben die traditionellen Schutzaufgaben des Staates, die lange an den Rand gerückt waren, im Zeichen von Ökologie und Lebenssicherung neue Bedeutung zurückgewonnen. Die eindämmende, kanalisierende, notfalls verhin-dernde und verbietende Gewalt des Staates wird heute weit stärker beansprucht als in den ersten Jahrzehnten nach dem Krieg – man denke nur an den Schutz des menschlichen Lebens, und an notwendige Vorkehrungen gegen Fortschritts-Exzesse aller Art. Zweitens wächst das Gefühl, daß die Grundlagen unseres Sozialstaats angesichts der demographischen Entwicklung in den nächsten Jahren erneut gesichert werden müssen – eine Reform von ähnlicher Größenordnung wie in den Jahren 1949–1957 ist angesagt, die den breitesten Konsens der Parteien und der gesellschaftlichen Kräfte erfordert. Und endlich wird heute deutlicher als früher, daß die individuellen Freiheiten, die wir lässig und oft gedankenlos genießen, nicht selbstverständlich sind, daß sie in einem unlösbaren Zusammenhang stehen mit der politischen Freiheit des Gemeinwesens, mit dem durch den Staat garantierten Rechts- und Friedensraum. Gesetzesgehorsam ist das notwendige Korrelat für die Entfaltung der Grundrechte. Das eine ist nicht ohne das andere zu haben. Ob Sitzblockaden oder Abtreibungen: Gesetzesgehorsam darf nicht als Hexenjagd denunziert werden. Sonst heißt das wahre Opfer solcher Hexenjagd am Ende Justitia.

So wird in den nächsten Jahren Handlungsfähigkeit gefragt sein. Ob sie gegeben ist, wird nicht nur von der Politik, sondern auch vom Recht abhängen. Das führt uns zum Schluß noch einmal auf das Verhältnis von Recht und Politik zurück. Das „handelnde Recht“ und die „ge-zähmte Politik“ – werden sie gemeinsam in den neuen Handlungsrahmen hineinfinden?

Wir erleben im Augenblick einen erregenden Wettstreit um das Verständnis von Politik und den Begriff des Bürgers. Nicht unbeträchtliche Kräfte organisieren sich heute in sozialen Bewegungen außerhalb des Parteiensystems. Sie setzen partikulare Ziele mit hohem Identifikationsgehalt gegen ein Ganzes, das zwar die rationale Logik für sich hat, dem aber, weil es *nur* rational vermittelt ist, die emotionelle Durchschlagskraft, die Unmittelbarkeit des Bei-sich-Seins zu fehlen scheint. Das Parteiensystem zeigt gegenüber dieser Herausforderung deutliche Schwäche-zeichen. Seine Erosion ist bezeichnenderweise dort am ausgeprägtesten, wo bisher die stärkste Bindekraft lag – bei den Volksparteien. Vieles spricht jedoch dafür, daß der Erfolg des Grundgesetzes auch der Erfolg des mit ihm verbundenen Parteienstaates war. Ein grundlegender Umbau – von dem im übrigen niemand weiß, wie er aussehen soll – würde gerade jene Gegebenheiten in Gefahr bringen, mit denen die Verfassung rechnet, die sie aber selbst nicht schaffen kann: Pluralität der politischen Kräfte; Kompromiß- und Konsensbereitschaft; Offenhalten der Machtwechselchance; Voranschreiten in Versuch und Irrtum, ohne daß die Mehrheit sich für die Wahrheit hält oder die Wahrheit glaubt, sich über Mehrheiten hinwegsetzen zu können.

Wer sich zurückerinnert, wird im scheinbar Neuen Altes und Ältestes entdecken. Gesetzlos persönliche Freiheit – in Begriffen unserer Verfassungsgeschichte zu sprechen – hat in Deutschland immer eine hohe Mobilisierungschance gehabt. Sie hat sie vor allem dann, wenn die Alternative gesetzliche, aber unpersönliche Freiheit heißt. Es käme also alles darauf an, die gesetzliche Freiheit auch zur persönlichen, die persönliche Freiheit auch zu gesetzlichen zu machen. Müßten nicht Juristen und Politiker in diesem Ziel übereinstimmen?

Vom Juristen wird heute nicht erwartet, daß er sich den Mächtigen andient. Das haben wir in unserer Geschichte oft genug gehabt – von den eher harmlosen Rechtsgelehrten des Absolutismus, die vor Serenissimi die Pose der Nüchternheit aufsetzten, bis zu den Kronjuristen des Dritten Reiches, die die Rechtsbegriffe in unbegrenzter Auslegung in der Tat wie ein Stück Leder dehnten. Aber der Jurist sollte Politik, demokratische Politik *verstehen*, er sollte ein Gespür haben für Konstellationen, innere Gesetze, Abläufe, für Schwächen und Stärken. Er sollte fähig sein, mitzudenken, sich in Handlungszusammenhänge zu versetzen und aus ihnen zu urteilen. Und dasselbe gilt natürlich für den Politiker: Recht sollte für ihn kein lästiges Anhängsel, keine Fessel sein, auch kein Alibi für Untätigkeit und Hilflosigkeit, vielmehr ein Stück „vom Rechte, das mit uns geboren“, ein notwendiger Rahmen, eine Stütze – wo nötig ein Widerlager.

Nicht auf Verschmelzung also, auf Arbeitsteilung käme es an. Dazu gehört, daß man die gegenseitigen Bereiche respektiert und Übergriffe tunlichst vermeidet. Ingerenz- und Verschmelzungszonen zwischen Politik und Recht – im Parteienstaat leicht sich ausdehnend – sollten eher eingeschränkt als erweitert werden; das gilt für das Institut des politischen Beamten ebenso wie allgemein für die Neigung der Parteien – aller Parteien –, den Widerspruch der Unabhängigen durch die Echo- und Verstärkerwirkung der politisch Gleichgestimmten zu ersetzen. Das gilt aber auch, ich kann es nicht oft genug wiederholen, nach der anderen Seite hin. Auch der Ehrgeiz mancher Gerichte, die von Rechtsfortbildung allzu rasch zu Rechtsetzung schreiten – Lykurg am Richtertisch –, wäre hier kritisch zu analysieren.

Recht und Politik sollten auch vermeiden, in einem Wettlauf mit der öffentlichen Meinung einzutreten. Dabei gewinnt weder die eine noch die andere Seite etwas. Vorschnelle Anpassung an Zeittrends und Zeitsünden ist eine Schwäche der Politik. Sie kommt aber auch bei Ge-

richten vor – selbst bei solchen in Gipfelbereichen. Was dann in der Politik zu Glaubwürdigkeitsverlusten führt, das führt in der Justiz zu logischen Ungereimtheiten.

Fazit: populär zu sein kann für Juristen wie für Politiker zumindest kein Nahziel sein. Es hilft ihnen wenig, wenn sie, jenem Preußenkönig ähnlich, mit dem Stock durch die Straßen gehen und rufen: „Lieben sollt ihr mich!“ Denn „ein Rest von Rolle“ bleibt beiden; beide können sich dem professionellen Anspruch, der ihnen in einer langen Geschichte zugewachsen ist, nicht einfach entziehen. Aber sollen sie es überhaupt? Auch im demokratischen Gemeinwesen muß es Professionalität geben. Das Stellwerk der Politik und des Rechts muß bedient werden – korrekt, kompetent und unparteiisch. Juristen und Politiker haben diesen Dienst zu leisten – gewiß nicht allein, sondern mit allen Bürgern –, aber doch in einem spezifischen Sinn. Das ist ihr Auftrag, dafür müssen sie bereit sein. Und das muß sie für viele Anfechtungen in der Öffentlichkeit – gemeinsame wie getrennte – entschädigen.

Hans Maier

Das Gespräch muß weitergehen

Anmerkungen zu Eugen Drewermann und seinen Kritikern

Kein Theologe hat hierzulande in den letzten Jahren so viel Aufmerksamkeit hervorgerufen wie Eugen Drewermann. Nach Beiträgen zu Drewermanns Bibelauslegung (HK, Juni 1985, 275–279) und seinem Psychologiekonzept (HK, März 1988, 114–118) bringen wir im folgenden Überlegungen von Peter Müller-Goldkühle (Essen) zur Auseinandersetzung um den Paderborner Theologen. Sie möchten das Gespräch dadurch weiterführen, daß sie auf einige Grundfragen aufmerksam machen, die durch Drewermanns Veröffentlichungen aufgeworfen werden.

Vielfalt und Verflochtenheit der theologischen Positionen, die Eugen Drewermann in seinem umfangreichen Werk vertritt, spiegeln sich in den Reaktionen seiner Kritiker. Auch der vor wenigen Monaten erschienene, von acht Vertretern der verschiedenen theologischen Disziplinen verfaßte Sammelband „Tiefenpsychologische Deutung des Glaubens? Anfragen an Eugen Drewermann“ (Herder, Freiburg/Basel/Wien 1988) bestätigt dies und macht darüber hinaus sichtbar, wie sehr es notwendig ist, das Gespräch fortzuführen. Zu einigen besonders umstrittenen Aspekten sollen die folgenden Zeilen als Ergänzung dienen.

Wie weit trägt die historisch-kritische Exegese?

Vereinfacht formuliert, wirft Eugen Drewermann der heutigen Exegese mit ihrer historisch-kritischen Methode

vor, durch rationalistische Philologie „seelenlos“ und „gottlos“ zu sein und gerade das zu verhindern, was sie zu leisten habe, nämlich christliche Verkündigung. Die Exegeten wehren sich verständlicherweise gegen solche Angriffe. Weniger verständlich ist die Selbstgewißheit bei Angreifer und Verteidigern.

Natürlich ist es abwegig, die historisch-kritische Exegese in Bausch und Bogen zu verwerfen, wie man dies seit langem von den bitteren Äußerungen aus Traditionalistenkreisen kennt; abwegig deshalb, weil wir dieser Art von Exegese zu viel verdanken: Sie hat uns von auslegerischer Willkür befreit, hat uns perspektivisch lesen gelehrt, hat Inhalte und Verständnisschichten freigelegt, die vorher verborgen waren, und die Vielfalt der Facetten biblischen Glaubens sichtbar gemacht. Gerade das Verdienstvolle an dieser Arbeit aber dürfte zunächst die Ursache dafür sein, daß es so schwerfällt, über mögliche Einwände ins Gespräch zu kommen.

Bei systemimmanenter Kritik scheint dies noch einigermaßen zu gehen – wie etwa bei Hinweisen auf unverständliche Selbstbegrenzungen. So notwendig es ist, neutestamentliche Einzeltheologien herauszupräparieren – nur als man all jene disparaten Schriften im neutestamentlichen Kanon zusammenfaßte, da tat man dies im Bewußtsein ihrer Harmonisierbarkeit. Auch das ist ein historisch greifbarer Vorgang, der noch nicht zur Wirkungsgeschichte, die man der Patrologie überlassen könnte, gehört, sondern die letzte Phase der Buchwerdung des Neuen Testaments bildet. Die Arbeit des Exegeten dürfte deshalb