

Helmut Kerscher/Christine Landfried/
Ernst Gottfried Mahrenholz (Hrsg.)

Lamprecht im Spiegel

Freundschaftlich gewidmet
zum 65. Geburtstag

Verfassungsrechtlich ist die Lage vorgeklärt. Zu dem Dreiecksverhältnis „Eltern, Kind und Staat“ gibt es seit langem eine gesicherte Spruchpraxis. Deren Grundgedanke ist sogar für juristische Laien nachvollziehbar. In Artikel 6 II GG sind, so das BVerfG, „Recht und Pflicht von vornherein unlöslich miteinander verbunden“¹⁹, die Pflicht sei ein wesensbestimmender Bestandteil des „Elternrechts“, das insoweit treffender als „Elternverantwortung“ bezeichnet werden müsse.

Der richtige Weg ist mithin vorgezeichnet. Doch einstweilen erscheinen die ideologischen Hürden, die einer Befolgung dieser Einsichten im Wege stehen, unüberwindlicher als der Mount Everest. Deshalb hat die deprimierende Bilanz, die *Wolfgang Zeidler* hinterlassen hat, auch nichts von ihrer Aussagekraft eingebüßt. Er nannte den Staat „marode“ und sagte: „In jedem Wolfsrudel gilt selbstverständlich die Instinktregel, daß die Aufzucht des Nachwuchses vorrangige Aufgabe für alle ist. Doch unser hochorganisiertes und zivilisiertes Staatswesen verfügt nicht mal über den Verstand eines Wolfsrudels“²⁰.

19 BVerfGE 24, 199 (143); 59, 360 (382); 10, 59 (76); 37, 217 (252); 56, 363 (381 ff.).

20 *Zeidler, Wolfgang*, SPIEGEL 50/1984, S. 58.

Wolfgang Däubler

Sozialliberales Arbeitsrecht – 20 Jahre danach

„Nicht nur Verstaubtes war beiseite zu räumen, neue Rechtsgebiete mußten erst erschlossen werden, beim Datenschutz etwa oder beim Umweltschutz“ – so umschreibt Rolf Lamprecht in seinem Beitrag „Dreizehn Jahre geliehene Macht“ die Aufgaben der 1969 angetretenen sozialliberalen Koalition. „Hat er gereicht, der Atem? Sind neue Ufer erreicht worden?“ – für die Justizpolitik fällt die Antwort des Jubilars sehr differenziert aus.

Auch im Arbeitsrecht, traditionell einem anderen Ressort zugeordnet, bestand – vorsichtig ausgedrückt – Nachholbedarf.

Das Betriebsverfassungsgesetz von 1952, einst gegen den Willen der Gewerkschaften verabschiedet, war löchrig geworden wie ein Schweizer Käse. Nur in 6% aller vom Gesetz an sich erfaßten Betriebe bestand überhaupt ein Betriebsrat. Dieser konnte nicht einmal bei so gravierenden Eingriffen wie bei der Installation eines Produktographen oder anderen Formen der Überwachung mit technischen Mitteln ein Veto einlegen. Vor Kündigungen sollte er zwar angehört werden, doch wenn er übergangen wurde, machte dies die Kündigung nicht unwirksam. Ein Sozialplan – heute aus dem Arbeitsleben nicht mehr wegzudenken – war keineswegs obligatorisch.

In vielen Betrieben existierte schon damals eine betriebliche Altersversorgung, die die Beschäftigten davor bewahren soll, ihren Lebensstandard im Alter drastisch einschränken zu müssen. Allerdings kam nur derjenige in den Genuß dieser Zusatzleistung, der bis zur Altersgrenze im Betrieb blieb. Wer vorher – egal aus welchem Grund – ausschied, verlor jede Anwartschaft. In einer mutigen Entscheidung hatte das Bundesarbeitsgericht zwar 1971 in freier Rechtsschöpfung die Anwartschaft für „unverfallbar“ erklärt, wenn der Betreffende mindestens 20 Jahre Betriebszugehörigkeit hatte und aus dringenden betrieblichen Gründen gekündigt wurde. Wer nur 19 Jahre „gedient“ hatte, wer wegen einer Pflichtverletzung gekündigt wurde oder wer aus eigenem Entschluß ausschied, verlor weiter alle Rechte. Dies war nicht nur im Einzelfall grob ungerecht, sondern behinderte auch die gesamtwirtschaftlich erwünschte Mobilität von Arbeitskräften.

Der gesetzliche Jahresurlaub betrug für Arbeitnehmer bis 35 Jahren ganze zwei Wochen. Die Tarifpolitik war darüber zwar schon weit hin-

ausgegangen, doch erreichte sie damals (wie heute) bestimmte Kategorien von Beschäftigten nicht: Manche Anwaltsgehilfinnen, aber auch Putzfrauen und viele Aushilfskräfte erhielten (und erhalten) keine tariflichen Leistungen und sind deshalb auf das gesetzliche Minimum angewiesen.

- Im Jahre 1967 hatte das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß die Arbeitnehmerüberlassung nicht unter das staatliche Arbeitsvermittlungsmonopol fiel. Fortan konnte jeder Arbeitskräfte anheuern und sie einzelnen Unternehmern gegen Entgelt zur Verfügung stellen. Auch „Menschenhändler“ konnten so ungestraft ihrem Handwerk nachgehen.
- Wurde der Arbeitgeber zahlungsunfähig, hatten die Arbeitnehmer das Nachsehen. Rückständige Lohnforderungen waren zwar nach der Konkursordnung von 1877 „privilegiert“, doch war dies ohne Interesse, wenn eh nichts mehr zum Verteilen da war und deshalb mangels Masse gar kein Konkursverfahren stattfand. Auch wenn es ausnahmsweise anders kam, konnte man als „Privilegiertes“ im Durchschnitt der Fälle nur mit einer „Quote“ von 25 – 30% rechnen.
- In den Aufsichtsräten der großen Unternehmen waren die Arbeitnehmer weiterhin nur mit einem Drittel vertreten. Von „Gleichheit“ von Arbeit und Kapital konnte ansatzweise nur in der Montanindustrie die Rede sein. Immer wieder hatten die Gewerkschaften gefordert, das im Bergbau und in der Eisen- und Stahlindustrie Bewährte auf alle Großunternehmen auszudehnen. Der Gedanke der „Wirtschaftsdemokratie“ fand in weiten Kreisen der Bevölkerung Zustimmung.

Die seit 1966 amtierende Große Koalition hatte dies alles unerledigt gelassen. Immerhin hatte sie das (traditionell zum Sozialrecht gezählte) Arbeitsförderungsgesetz erlassen und durch das Gesetz über die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall endlich die Gleichstellung der Arbeiter mit den Angestellten in diesem wichtigen Sektor praktisch verwirklicht. Doch dies reichte nicht aus.

Die sozialliberale Koalition packte die genannten Probleme recht entschlossen an und erließ bis 1974 eine Reihe wichtiger Gesetze.

- Das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 erleichtert die Bildung von Betriebsräten; ihre Zahl erhöhte sich in der Folgezeit um rund ein Drittel. Die Mitbestimmung wurde ausgedehnt und u.a. auf jede technische Einrichtung erstreckt, die als Mittel zur Kontrolle der Arbeitnehmer eingesetzt werden kann. Wird der Betriebsrat vor einer Kündigung übergangen, ist diese unwirksam. Der Betriebsrat kann Stilllegungen und andere Betriebsänderungen zwar nicht verhindern, doch kann er seit 1972 den Abschluß eines Sozialplans erzwingen.
- Das 1974 erlassene „Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung“ macht Anwartschaften auf Betriebsrenten grundsätzlich unverfallbar, wenn der Arbeitnehmer 10 Jahre lang dem Betrieb angehört. Auch sollen die Betriebsrenten – soweit die wirtschaftliche Lage des

Unternehmens dies zuläßt – an die Kaufkraftentwicklung angepaßt werden.

- Gleichfalls seit 1974 betrug der gesetzliche Mindesturlaub für alle drei Wochen. Erst im Jahre 1995 wurde mit Rücksicht auf die Arbeitszeitrichtlinie der EG eine weitere Verlängerung auf vier Wochen vorgenommen.

- Im Jahre 1972 wurde das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verabschiedet, das das Verleihen von Arbeitskräften von einer staatlichen Genehmigung abhängig macht und eine Mindestabsicherung des „Verliehenen“ vorschreibt. Der Einsatz im einzelnen Unternehmen ist auf drei Monate begrenzt; die Zeitarbeit soll Lücken füllen, nicht aber an die Stelle von Dauerarbeitsplätzen treten.

- 1974 wurde das Konkursausfallgeldgesetz verabschiedet. Danach bekommt ein Arbeitnehmer rückständige Lohnansprüche aus den letzten drei Monaten vor Konkurseröffnung vom Arbeitsamt erstattet. Dasselbe gilt dann, wenn mangels Masse gar kein Konkursverfahren durchgeführt wird.

In den verbleibenden acht Jahren sozialliberaler Regierung fand nichts Vergleichbares mehr statt.

Die Unternehmensmitbestimmung war in der Ära Brandt nicht mehr unter Dach und Fach gebracht worden: Der Koalitionspartner FDP hatte heftig gemauert, viele renommierte Verfassungsrechtler waren mobilisiert worden, die die paritätische Mitbestimmung für verfassungswidrig erklärten. Die Folge war, daß 1976 das „Mitbestimmungsgesetz“ verabschiedet wurde, das hinter der Parität weit zurückbleibt. Zwar sind Kapital und Arbeit in den Aufsichtsräten von AG's und GmbH's mit einer gleichen Zahl von Personen vertreten, doch ist dies reine Kosmetik: Zur Arbeitnehmerbank zählt auch der Vertreter der leitenden Angestellten, der in der Regel die Vorstandsposition unterstützen wird. Sollte dies einmal nicht der Fall sein, bleibt das sog. Zweitstimmrecht des Aufsichtsratsvorsitzenden, der grundsätzlich von der Anteilseignerseite gestellt wird: Nach einem Patt findet eine weitere Abstimmung statt, bei der er eine zweite Stimme besitzt.

Auch in anderen Teilen des Arbeitsrechts fanden nur noch punktuelle Veränderungen statt. Das arbeitsgerichtliche Verfahren sollte 1979 mit einer Gesetzesänderung beschleunigt und verbessert werden; 1982 wurde die Leiharbeit auf dem Bau verboten.

Das Ende der Ära Brandt brachte noch sehr viel stärker als in der von Rolf Lamprecht so luzide beschriebenen Justizpolitik eine Zäsur. Es wäre allzu vordergründig, dies allein mit dem Wechsel von Walter Ahrendt zu Herbert Ehrenberg erklären zu wollen. Die Massenarbeitslosigkeit lähmt den Reformwillen zuallererst auf den Gebieten, die die abhängige Arbeit unmittelbar betreffen: Wer Angst um den Arbeitsplatz hat, wird sich eher mit dem Status quo zufriedengeben. Ereignisse wie die Septemberstreiks

1969 wurden fortan undenkbar. Damals hatten rund 250.000 Arbeitnehmer „wild“, d.h. ohne offizielle gewerkschaftliche Unterstützung gestreikt, um am Konjunkturaufschwung zu partizipieren. Überall hatten die Aktionen Erfolg; obwohl sie nach ständiger Rechtsprechung des BAG illegal waren, wurde niemandem ein Härchen gekrümmt.

Die zwischen 1969 und 1974 beschlossenen Reformen haben bis heute Bestand. Die christlich-liberale Koalition hat versucht, das Betriebsverfassungsgesetz ein Stück weit zu demontieren, ist damit jedoch ziemlich kläglich gescheitert. Der Ende 1988 beschlossene „Minderheitenschutz“, der entgegen dem ersten Anschein nicht Minderheiten in der Belegschaft, sondern Kleinstgewerkschaften unterstützen sollte, kam mangels Masse nicht zum Tragen. Gegenüber 1987 sank die Repräsentanz der geschichteten Kleinstorganisationen in den Betriebsräten von 0,6 auf 0,5%. Die insbesondere von der FDP befürworteten und letztlich auch durchgesetzten Sprecherausschüsse für leitende Angestellte haben wenig Resonanz gefunden. Wo es sie gibt, haben sie sich in keiner Weise zu einer Konkurrenz für den Betriebsrat entwickelt. Dies mag damit zusammenhängen, daß die Arbeitgeberseite sehr viel mehr Vernunft als die parlamentarische Mehrheit besaß und in den Anhörungen den Gesetzentwurf nachhaltig abgelehnt hatte. Einzig der Angriff auf das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz hatte einen Teilerfolg: Die Einsatzzeiten bei einem bestimmten Unternehmen wurden 1985 auf sechs Monate, 1994 auf neun Monate heraufgesetzt.

Wie ist es zu erklären, daß die Brandt'schen Reformen auch in der Ära Kohl praktisch unangetastet blieben? Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Es handelte sich inhaltlich um eine längst fällige Modernisierungsleistung; sie zurückzunehmen, hätte auch auf Arbeitgeberseite nur Kopfschütteln verursacht. Das Betriebsverfassungsgesetz hat sich in der Praxis etabliert, verbindliche Spielregeln haben sich herausgebildet – hieran etwas zu ändern, würde nur vermeidbare Unruhe in die Betriebe tragen. Nicht anders verhält es sich mit der betrieblichen Altersversorgung und den anderen genannten Gebieten.

Die Reformen des Arbeitsrechts in der Ära Brandt haben freilich zwei wesentliche Grenzen nicht überschritten.

Zum einen haben sie die vielen wichtigen arbeitsrechtlichen Fragen, die von den Arbeitsgerichten entschieden werden, nicht in die Gesetzgebung überführt. Niemand hat beispielsweise ernsthaft daran gedacht, arbeitsrechtliche Formularverträge ähnlich wie das „Kleingedruckte“ einer intensivierten Kontrolle zu unterziehen. Das AGB-Gesetz klammerte sie ausdrücklich aus – mit der Folge, daß sich in vielen Verträgen auch heute noch Klauseln finden, wonach der Angestellte im ganzen Bundesgebiet versetzt werden kann oder Überstunden generell mit dem Gehalt abgegolten sind. Auch die Haftung des Arbeitnehmers blieb unregelt; wer als Lkw-Fahrer einen schweren Unfall verschuldet, riskiert unter be-

stimmten Voraussetzungen immer noch seine wirtschaftliche Existenz. Daß längere oder sich häufig wiederholende Krankheit ein Kündigungsgrund ist, bleibt in der Bundesrepublik – im Gegensatz etwa zu den Niederlanden – ständige Praxis. Die zunächst bestehenden Vorstellungen, zumindest das Arbeitsvertragsrecht zu kodifizieren, verliefen in der zweiten Hälfte der 70er Jahre im Sande. Hätte man hier Neues versucht, wäre mit hinreichender Sicherheit eine Revision in der Ära Kohl erfolgt.

Zum zweiten hat man auf Reformen verzichtet, die „über sich selbst hinausweisen“, die einen Prozeß der weitergehenden Umgestaltung der Arbeitsbeziehungen hätten in Gang setzen können. Dazu hätte etwa eine Liberalisierung des Streikrechts gehört, das nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts nur im Rahmen von Tarifverträgen anerkannt ist: Spontane Arbeitsniederlegungen oder Solidaritätsstreiks zu legalisieren, wäre jedoch auch 1972 nicht in Betracht gekommen. Ein weiteres Beispiel ist die fehlende Öffnung der Unternehmensverfassung für neue, tariflich zu vereinbarenden Modelle: Mehr Demokratie im Unternehmen hätte in einem solchen Fall Ziel eines legalen Streiks werden können. Wo die kapitalistische Grundstruktur auch nur entfernt in Gefahr gekommen wäre, war man in der Ära Brandt bestenfalls vorsichtig-abwartend; in der Ära Schmidt war derartiges nach Auffassung der Entscheidungsträger schlichte Spinnerie. Insofern mag man eine Parallele zur Etablierung von Hochsicherheitstrakten in Gefängnissen und zu den sog. Berufsverboten ziehen – die „Doppelgesichtigkeit“, die Rolf Lamprecht für seinen Bereich feststellt, ist der Sache nach auch im Arbeitsrecht gegeben.

Wie reagierte – um eine letzte Frage zu stellen – die sozialliberale Regierung auf neu auftauchende Probleme? Ist hier wirklich „Kurzatmigkeit“ festzustellen? Am Beispiel von drei Bereichen soll eine Antwort versucht werden.

– Die Gleichberechtigung von Mann und Frau am Arbeitsplatz war zwar ein altes Postulat der Arbeiterbewegung, doch ließen sich praktische Fortschritte allenfalls mit dem Millimetermaß ausmachen. Der Reformanstoß kam deshalb auch nicht aus der Mitte der sozialliberalen Koalition, sondern durch die 1975 und 1976 verabschiedeten EG-Richtlinien. Sie beruhten allerdings auf dem sozialpolitischen Aktionsprogramm des Rats von 1974, an dessen Zustandekommen die Regierung Brandt nicht ganz unbeteiligt war. Die Umsetzung durch das sog. EG-Anpassungsgesetz von 1980 ging dann jedoch kaum über das hinaus, was bereits die BAG-Rechtsprechung auf der Grundlage des vorher geltenden Rechts entwickelt hatte. Auch war dieses Stück Gesetzgebung insofern kein Ruhmesblatt, als die Bundesrepublik fünf Jahre später vom Europäischen Gerichtshof wegen ungenügender Umsetzung der Richtlinien verurteilt wurde: Man hatte versäumt, einen abschließenden Katalog derjenigen Tätigkeiten aufzustellen, bei denen wie bei Mannequins oder Sängern legitimerweise auf das Geschlecht abgestellt werden darf.

– Die Einführung neuer Techniken, insbesondere der EDV wurde primär als Überwachungsproblem thematisiert. Der Wegfall von Arbeitsplätzen und Veränderungen in den nachgefragten Qualifikationen waren selten arbeitsrechtliche Themen. Die Überwachungsmöglichkeiten wurden nicht primär durch das lückenhafte Bundesdatenschutzgesetz von 1977 eingeschränkt. Viel wichtiger waren die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze: Der Arbeitgeber darf einen Bewerber nur nach solchen Dingen fragen, an deren Kenntnis er ein „berechtigtes Interesse“ hat, der Betriebsrat darf bei der Einführung von EDV schon dann mitbestimmen, wenn die im Computer gespeicherten Angaben nur unter Heranziehung von sehr spezifischem „Zusatzwissen“, von Listen, Beobachtungen von Arbeitskollegen usw. zu einer Aussage über Verhalten und Leistung des Beschäftigten herangezogen werden können. Auch waren die Arbeitgeber in der Folgezeit vernünftig genug, ihr Unternehmen nicht als kleinen Überwachungsstaat zu sehen: Von wenigen, staatlich veranlaßten Ausnahmen abgesehen, gibt es daher z. B. keine „Regelanfrage“ beim Verfassungsschutz.

– Die immer stärker werdende Internationalisierung der deutschen Wirtschaft, die Expansion des Außenhandels wie der Auslandsinvestitionen wurde zunächst überhaupt nicht zum Problem: Es fällt leicht, sich als überzeugter Europäer und Internationalist zu definieren, wenn lediglich die Umsätze steigen und die Paßkontrollen an der Grenze großzügiger werden. Erst heute ergibt sich die Schwierigkeit, daß massenhaft Billigarbeitskräfte aus anderen EG-Ländern oder aus Osteuropa in die Bundesrepublik kommen und zu Dumping-Löhnen arbeiten wollen. Erst heute kommt vielen voll zum Bewußtsein, daß billig hergestellte indische Computer möglicherweise eine Gefahr für deutsche Marktanteile sein könnten. Die Problematik wurde in der von Willy Brandt geleiteten Nord-Süd-Kommission aufgegriffen – die heimischen Ministerien und den Gesetzgeber erreichte sie nicht.

Trotz aller „Versäumnisse“: war die Ära Brandt das goldene Zeitalter des Arbeitsrechts? Wenn man mit einem matt glänzenden Gold zufrieden ist, wird man die Frage bejahen können. Dabei darf man nicht vergessen: Ohne Erscheinungen wie die Septemberstreiks 1969 und ohne einen Wahlkampf, in dem der Begriff des „demokratischen Sozialismus“ bemerkenswert oft auftauchte, wäre die hier skizzierte Modernisierung nicht möglich gewesen. Vielleicht benötigt man die über das System hinausweisende Perspektive, um dieses selbst ein Stück humaner zu machen.

(Spiegel 43/1982, S. 81 ff.)

Dreizehn Jahre geliehene Macht

Bilanz der sozialliberalen Koalition (IV): SPIEGEL-Redakteur Rolf Lamprecht über Rechtspolitik

„Die Rechtspolitik“, erinnert sich der Sozialdemokrat Hans-Jochen Vogel, von 1974 bis 1981 Justizminister in Bonn, „war neben der Ostpolitik der Geburtshelfer der sozialliberalen Koalition. Im Jahre 1969 herrschte ein fast beklemmender Reformstau.“

Gustav Heinemann, soeben zum Bundespräsidenten gewählt, hatte als SPD-Justizminister der Großen Koalition rechtspolitische Konturen gezogen, die den Liberalen behagten. Die Bestrebungen, das politische Strafrecht zu entrümpeln und das Sittlichkeitsstrafrecht zu modifizieren, fanden ebenso Rückhalt wie die schon damals erkennbaren Ansätze zur Reform des Eherechts.

Dem Sozialdemokraten war zu verdanken, daß die ärgsten Auswüchse des im Kalten Krieg verschärften Staatsschutzrechts wieder kuppert worden waren – etwa die Landesverratsbestimmungen mit der monströsen Rechtsfigur des „illegalen Staatsgeheimnisses“; sie unterstellte strafwürdigen Geheimnisverrat auch dann, wenn jemand preisgab, was mit Unrecht behaftet war.

Oder die Geheimbündelei-Paragrafen, die der Bundesgerichtshof (BGH) in Karlsruhe extensiv auszulegen pflegte. Als Verbrecher galt danach schon, wer in der Bundesrepublik Reisen zu den damals von der FDJ in der DDR organisierten Pfingsttreffen vermittelte, ja, wenn er sich nur „einige Stunden lang zur Auskunftserteilung“ über solche Massenveranstaltungen bereit hielt und obwohl gar „kein Interessent erschien“, der Auskünfte haben wollte.

Vorgestriges solcher Qualität gab es noch zur Genüge, als die Sozialdemokraten antraten. Auf Ehebruch stand Gefängnis, auf Abtreibung Zuchthaus. Wegen „schwerer Kuppelei“ machten sich Eltern strafbar, wenn sie duldeten, daß die Tochter mit ihrem Verlobten gemeinsam in der Wohnung nächtigte – und damit, so hieß das damals, „der Unzucht Vorschub leisteten“.

Wer sich nicht scheiden lassen wollte, konnte eine kaputte Ehe bis zum Lebensende konservieren. Freizügigkeit in der Kunst wurde als Pornographie verfolgt. Antiquiertes Recht erlaubte dem BGH einen geradezu kabarettreifen Spruch: „Wer in Warenautomaten an

öffentlichen Straßen oder Plätzen Gummischutzmittel (Präservative) feilhält, verletzt Sitte und Anstand schlechthin.“

Aber nicht nur Verstaubtes war beiseite zu räumen, neue Rechtsgebiete mußten erst erschlossen werden, beim Datenschutz etwa oder beim Umweltschutz. Daß sich eine Regierung, an der Sozialdemokraten beteiligt waren, dem Verbraucherschutz verpflichtet fühlte, lag auf der Hand.

Viele Bürger „erwarteten“ 1969 denn auch „gerade an den Gestaden des Rechts mit Ungeduld den Aufbruch zu neuen Ufern“ – so schrieb Hans-Jochen Vogel genau zehn Jahre später, zu einem Zeitpunkt, da für ihn die „durchgreifende Erneuerung und Fortentwicklung unserer Rechtsordnung“ im Rückblick schon feststand. Auch Ungestüme hätten allerdings lernen müssen, „daß derjenige, der das Recht verändern und fortentwickeln will, einen langen Atem braucht“.

Hat der gereicht, der Atem? Sind neue Ufer erreicht worden?

Wenn als Maßstab gelten soll, wie die Sozialliberalen diesen Reformstau abgetragen und ihre Zielvorstellungen verwirklicht haben – dann schneiden sie nicht schlecht ab. Allein unter Federführung des Justizministeriums sind zwischen 1969 und 1982 rund 170 Gesetze verabschiedet worden, und vieles davon wird auf lange Zeit Bestand haben. „Selten“, so Vogel, „ist unsere Rechtsordnung in einem Jahrzehnt so grundlegend erneuert worden.“

Wenn aber als Maßstab gelten soll, wie die Sozialliberalen mit den Problemen fertig geworden sind, denen sie sich unerwartet gegenübersehen, also mit den Herausforderungen ihrer eigenen Epoche – dann ist Kurzatmigkeit festzustellen. Versäumnisse sind unübersehbar: Rückdrift statt Reform.

Denn die sozialliberale Ära mit den SPD-Justizministern Jahn, Vogel, Schmude und den FDP-Innenministern Genscher, Maihofer, Baum, die sich so ostentativ dem Fortschritt verschrieben haben, assoziiert auch dies: Extremistenbeschluß und amtlich verordnete Massenschnüffelei, den Fall Traube und die Terror-Hysterie.

Ausgerechnet in einer Epoche der Progressiven kam, nicht nur unter Linken, das Wort vom „Überwachungsstaat“ auf und der Verdacht, der Rechtsstaat werde ramponiert. Hochsicherheitstrakte und humaner Strafvollzug – wie geht das zusammen?

Das Doppelgesichtige ist charakteristisch für diesen Zeitabschnitt, in dem die Reformer ihr selbst auferlegtes Pensum an bürgernaher Rechtserneuerung, vom Adoptionsrecht bis zur Prozeßkostenhilfe, redlich bewältigten – einerseits.

Andererseits wirkten sie überfordert, als Antworten fällig wurden auf Zeitercheinungen wie Drogensucht, Asylantenansturm und Jugendkrawalle.

Die sozialliberalen Bemühungen, altes Recht zu entrümpeln und Fortschrittliches in Kraft zu setzen, fielen „mit einer atemberaubend raschen, tiefgreifenden Veränderung der Mentalitäten und Maßstäbe“ zusammen, wie Arnulf Baring den Aufbruch der jungen Generation umschrieb.

Apo-Unruhen mit Barrikadenkämpfen unter roten Fahnen gingen der sozialliberalen Ära voraus. In ihrer Neige waren Straßenschlachten zwischen Polizei und Hausbesetzern, Kernkraftgegnern und Startbahn-Protestanten fast an der Tagesordnung – durchweg Symptome einer tiefen Krise, die einherging mit einer spektakulären Verschiebung des Rechtsempfindens.

Auf brisante Weise verdichtete sich die Unruhe dieser Jahre im Phänomen des Terrorismus. Bombendrohungen und Bürgerkriegshysterie, RAF-Anschläge und Revancheforderungen von rechts machten es den Sozialliberalen schwer, rechtspolitisch Reformkurs zu halten.

Schneller, als ihnen lieb war, sahen sie, die eigentlich angetreten waren, Strafrecht zurückzunehmen, sich genötigt, es zu verschärfen und das staatliche Gewaltmonopol auszuschöpfen. Einer der Mitbegründer des sozialliberalen Bündnisses fiel dem Zielkonflikt, den Terrorismus wirksam zu bekämpfen und die Freiheitsrechte der Bürger zu wahren, zum Opfer:

Ausgerechnet der linksliberale FDP-Innenminister Werner Maihofer hatte nichts daran auszusetzen, daß Terrorismus-Späher des Verfassungsschutzes unter Bruch des Grundgesetzes in die Wohnung des Atommanagers Klaus Traube eindringen und eine Abhörwanze installieren.

Die Sozialliberalen, die stets betont hatten, daß die Individualrechte der Bürger bei ihnen besonders gut aufgehoben seien, traf das schwer. „Und das Traurige ist“, erinnert sich ein SPD-Abgeordneter, „daß vor lauter Terror und Terrorbekämpfung damals der Blick verstellt wurde auf unsere zähen, langfristigen Reformbemühungen.“

Die waren zwar in der Tat zeitweilig in den Hintergrund gerückt, blieben aber in ihren Zielvorstellungen unverändert. Kernintention sozialliberaler Rechtspolitik war im Strafrecht der erklärte Verzicht, spezifische Vorstellungen von Sittlichkeit und Moral mit Strafsanktionen durchsetzen zu wollen; in den übrigen Rechtsbereichen war die erklärte Absicht, dem Gleichheitsgedanken des Rechts nicht nur formal, wie bis dato üblich, sondern auch konsequent inhaltlich Geltung zu verschaffen.

Umgesetzt wurde diese Absicht vor allem im Bereich des Zivilrechts. Neue Gesetze über Ratenzahlungen (1974), über die allgemeinen Geschäftsbedingungen (1976) und über das Reisevertragsrecht (1979) stärkten die Position des Verbrauchers gegenüber den wirtschaftlich Mächtigen. Die neuen Bestimmungen machten Schluß mit der Fiktion des herkömmlichen Rechts, daß sich bei einem Vertragsschluß stets ebenbürtige Partner gegenüberstehen.

Heute kann beispielsweise ein Abzahlungskäufer, der an der Haustür überrumpelt worden ist, den Vertrag innerhalb einer Woche widerrufen. Auch kann das Kleingedruckte in Kaufverträgen, in denen oft genug Nachteile für den Konsumenten versteckt sind, leichter gerichtlich überprüft werden.

Mit einer weiteren Serie von Gesetzen stärkten die Sozialliberalen die Individualrechte des Bürgers gegenüber dem Staat, so

- im Zentralregistergesetz, das Form und Dauer der Registrierung von Vorstrafen regelt: Strafeintragungen werden jetzt zügiger getilgt, die behördliche Auskunft über Vorstrafen wurde eingeschränkt;
- im Opfer-Entschädigungsgesetz: Wer Opfer einer Gewalttat geworden ist, hat Anspruch auf staatliche Hilfe, sei es Krankenversorgung, Invalidenrente oder Witwengeld;
- im Gesetz über die Strafverfolgungsentschädigung: Wer von der Polizei, von der Staatsanwaltschaft oder von Gerichten ungerechtfertigt verfolgt wurde, hat Anspruch auf staatliche Entschädigung.

Abgerundet werden sollte diese Serie mit dem sogenannten Staatshaftungsgesetz, das freilich – auf Antrag von fünf unionsregierten Bundesländern – in der vergangenen Woche vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt wurde. Danach hätte der Staat für alle Schäden aufkommen sollen, die einem Bürger durch Versagen von Personen (zum Beispiel falsche Beamtenentscheidungen) oder von technischen Einrichtungen (zum Beispiel Verkehrsampeln) entstanden sind.

Auch das umfänglichste gesetzgeberische Unterfangen, die Reform des Ehe- und Scheidungsrechts, zeigt eine ausgeprägt sozialliberale Wertorientierung: Chancengleichheit auch in der Familie, zwischen Mann und Frau – nur ist diese Reform unter ihren Möglichkeiten geblieben.

Daß Schuld und Sühne, Elemente des Strafrechts, aus dem Familienrecht entfernt wurden, bei der Scheidung mithin keine Rolle mehr spielen, ist ein rechtshistorischer Markstein. Ausschlaggebend für eine Scheidung ist seit 1977 die Zerrüttung der Ehe – ein wertfreies Kriterium, das die Bürger, so die Beobachtung der Familienrichter, voll

akzeptiert haben. Auch der Versorgungsausgleich, der den Geschiedenen für Renten und Pensionen die Fifty-Fifty-Teilung auferlegt, fand überwiegend Zustimmung, sogar beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Daß der Reform gleichwohl nicht das Attribut „Jahrhundertwerk“ zukommen kann, das die Reformer gern reklamierten, liegt am neuen Unterhaltsrecht.

Vom Grundgedanken, daß nach der Scheidung jeder für sich selbst verantwortlich sein soll, ist nicht viel übriggeblieben. Statt dessen enthält das neue Recht einen ganzen Katalog von Unterhalts-, Überbrückungs- und Aufstockungsansprüchen – die nach Lage der Dinge meist der Frau zugute kommen.

Gedacht war die Reform für die Bedürfnisse einer Generation emanzipierter Frauen von morgen. Zugeschnitten wurde das Gesetz auf die Ängste der Noch-Hausfrauen von heute, die im Falle einer Scheidung kaum auf eigenen Füßen stehen können – mit der Folge, daß auch deren emanzipierte Töchter und Enkelinnen mit dem Alimentationsgedanken in die Ehe gehen.

Die Abstriche, die da gemacht wurden, lassen nicht den Schluß zu, daß den Reformern die große Linie nicht mehr klar gewesen wäre. Das Reformziel wurde, und das gilt für manche rechtspolitische Initiativen der sozialliberalen Regierungszeit, vielmehr verfehlt, weil politische Bremskräfte den Idealkurs nicht zuließen.

Beim Unterhaltsrecht waren es Genossen, die bremsten, beim Mietrecht waren es Liberale. Von Anfang an hing das Gelingen einer Reform auch davon ab, ob und inwieweit der CDU/CSU-beherrschte Bundesrat mitmachte. Und stets hatte der Gesetzgeber damit zu rechnen, daß das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe eine Reform ganz einfach kassierte.

Siehe Paragraph 218: Bei der Abtreibungsdiskussion verliefen die Meinungsgrenzen quer durchs Parlament. Den meisten Abgeordneten ging es nicht mehr um das *Ob*, sondern nur noch um das *Wie* einer Liberalisierung – Straffreiheit für Schwangerschaftsabbruch bei physischer Gefahr für die Mutter (kleine Indikationslösung) oder auch bei psychischem und sozialem Notstand (große Indikationslösung) oder unabhängig von jeglicher Indikation bis zur zwölften Woche nach der Empfängnis (Fristenlösung).

Nach langwierigen Erörterungen der juristischen, speziell der verfassungsrechtlichen Implikationen, aber auch des moralisch-ethischen Hintergrundes fällte eine knappe sozialliberale Mehrheit des Bundestages (247 gegen 233 bei neun Enthaltungen) eine Wertentscheidung für die Fristenlösung.

In Karlsruhe aber traf ebenfalls eine knappe Mehrheit, im Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts (5:3), eine Wertentscheidung gegen die Fristen- und für eine Indikationslösung. Damit war die sozialliberale Reformidee abgeblockt – mit der merkwürdigen Konsequenz, daß nun die gesellschaftliche Praxis wiederum Karlsruhe zu korrigieren begann. Denn die „soziale Indikation“ wird seitdem vielerorts besonders weit ausgelegt – weder ein Verdienst des Gesetzgebers noch des Bundesverfassungsgerichts.

Zwei der in Karlsruhe überstimmten Richter, Wiltraut Rupp-von Brünneck und Helmut Simon, hatten ihre abweichende Meinung zu Protokoll gegeben und dabei vor der Gefahr gewarnt, „daß die verfassungsgerichtliche Kontrolle sich nicht auf die Nachprüfung der vom Gesetzgeber getroffenen Entscheidungen beschränkt, sondern diese durch eine andere, vom Gericht für besser gehaltene ersetzt“.

So war es in Karlsruhe ein um das andere Mal geschehen. Kein Wunder, daß die permanente Drohung der christ-demokratischen Opposition, unwillkommene Gesetze durch das Bundesverfassungsgericht zu Fall bringen zu lassen, den Reformeifer in den Bonner Ministerien allmählich dämpfte.

Zumindest in den letzten Jahren der Koalition stellten Gesetzentwerfer schon rituell Überlegungen darüber an, ob ein Gesetz wohl vor dem jeweils zuständigen Karlsruher Senat Gnade finden werde – mit der zwangsläufigen Folge reformerischer Selbstbeschränkung, die einer ideenreichen, zukunftsorientierten Rechtspolitik nicht zuträglich sein konnte.

Wie leicht der reformerische Elan verlorengehen kann, zeigte sich auf besonders eindringliche Weise am Beispiel der Wehrdienstnovelle, mit der die Sozialliberalen das Recht auf Kriegsdienstverweigerung zeitgemäß und praktikabel fassen wollten: anstelle der inquisitorischen Gewissensprüfung eine einfache Willenserklärung nach der Devise „Postkarte genügt“.

Dieses Gesetz, das von linken Sozial- und Freidemokraten bei etlichen Vorbehalten in der eigenen Koalition und gegen das Votum der CDU/CSU-Opposition durchgesetzt worden war, genügte nicht den Vorstellungen der Verfassungsrichter von Wehrgerechtigkeit.

Das keineswegs widerspruchsfreie Karlsruher Urteil mit seiner Empfehlung an den Gesetzgeber, eine „lästige Alternative“ zum Wehrdienst zu formulieren, machte die in der Sache ohnedies partiell skeptischen Koalitionspolitiker so unsicher, daß sie nacheinander drei Entwürfe fertigten, sich aber auf keinen einigen konnten – bezeichnend für die Spätzeit der sozialliberalen Koalition.

Ganz anders das Anfangstempo. Die ersten Strafrechtsreformen wurden zügig verabschiedet, die Streichung des Kuppelei-Paragrafen ebenso wie die Entschärfung der Pornographie-Vorschriften. Schon 1970 verabschiedeten die Sozialliberalen ein Amnestiegesetz, das für geringfügige Delikte, die bis 1969 bei Demonstrationen der Außerparlamentarischen Opposition begangen worden waren, Straffreiheit gewährte. Zugleich fiel das alte Demonstrationsstrafrecht mit so antiquierten Straftatbeständen wie „Auflauf“ und „Aufruhr“. Die Bestimmungen über den Landfriedensbruch wurden entschärft – strafbar machte sich nun nicht mehr, wer sich an einer gewalttätigen Demonstration beteiligte, sondern nur, wer beispielsweise selber Steine warf.

Ohne Zweifel war der polizeiliche Zugriff nach altem Recht bequemer gewesen: Die Beamten vor Ort mußten sich bei Demonstrationen nicht darum bemühen, die wirklichen Gewalttäter auszumachen und herauszugreifen, sondern konnten willkürlich und stellvertretend Leute aus der Menge festnehmen. So eine Bestimmung zu ändern, gegen massiven Widerstand der CDU, fiel der Koalition Anfang der siebziger Jahre noch leicht.

Typisch für die Stagnation in der Spätphase ist hingegen, wie zögerlich die Verbesserung des Wirtschaftsstrafrechts vorankam. Schon 1976 hatte eine Sachverständigenkommission zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität eine Aktualisierung des Strafgesetzbuches empfohlen mit neuen Straftatbeständen wie „Computerbetrug“ und „Fälschung gespeicherter Daten“.

Die Arbeit an der Gesetzesnovelle, die den „Weiße-Kragen“-Tätern die Schlupflöcher verstopfen soll, währte im Bonner Justizministerium fast sechs Jahre. Im Juni 1982 erst beschloß das Kabinett einen Entwurf für ein „Zweites Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität“; für die parlamentarische Verabschiedung reichte der SPD/FDP-Koalition die Zeit nicht mehr.

„Die Zahl der Reformruinen“, sagt der ehemalige Justizminister Vogel, „ist gering“ – aber es gibt sie, und besonders schmerzlich für Sozialliberale muß sein, daß der Strafvollzug dazugehört. Das 1976 verabschiedete und 1977 in Kraft getretene Strafvollzugsgesetz kann wahrlich nicht als Krönung der gut hundertjährigen Bemühungen gelten, Freiheitsentzug und Resozialisierung in Einklang zu bringen.

Es ist nicht mehr als eine Deklaration guter Absichten, die Realität hinter Gittern ist beklemmend genug geblieben. Daß ein Strafgefangener nur mit einem Vollzugsbeamten sprechen durfte, wenn er dazu aufgefordert wurde, und überdies „mit dem Gesicht zum Fenster eine Habachtstellung einzunehmen“ hatte – natürlich wurden

solche Kerker-Rituale, die ohnedies nur noch in Filmen wie „Papillon“ vorkommen, wegreformiert.

Gewiß ist auch von Vorteil gegenüber früheren Jahren, daß sich „die Gefangenen frei in den Gefängnishäusern bei offenen Zellentüren bewegen können“, wie der Leiter des Bremer Strafvollzugs, Horst Isola, notierte. Ein weiteres Positivum: die Vollzugslockerungen mit häufiger gewährtem Urlaub und Ausgang.

Nach wie vor ist freilich der geschlossene Vollzug die Regel und der offene Vollzug die Ausnahme, obwohl im Gesetz das umgekehrte Verhältnis angestrebt wird.

Bis zum 31. Dezember 1980 war laut Gesetz über eine Erhöhung des Gefangenenlohns von „fünf vom Hundert des durchschnittlichen Arbeitsentgelts aller Versicherten“ zu befinden – es wurde nicht befunden, der Termin schlicht ignoriert.

Mit besonderem Gesetz, so heißt es im Paragraphen 198 des Strafvollzugsgesetzes, seien zu regeln: Einbeziehung der Gefangenen in die Kranken- und Rentenversicherung, Taschengeld – nichts wurde bislang geregelt.

Buchstäblich ein Luftschloß des Strafvollzugs ist die „sozialtherapeutische Anstalt“ geblieben – ein Reformkonzept, das seit 1969 im Strafgesetzbuch verankert ist.

Es besagt, daß der Richter einen Täter, der „eine schwere Persönlichkeitsstörung aufweist“, einer besonderen Hilfseinrichtung anvertrauen kann.

Bislang gibt es in der Bundesrepublik ganze elf solcher Anstalten mit gerade 652 Plätzen. Das sind weniger als zehn Prozent des von Experten geschätzten Bedarfs. Ursprünglich sollten sozialtherapeutische Anstalten überall im Land am 1. Januar 1973 bereitstehen, die Frist wurde mehrmals hinausgeschoben.

Stichtag ist nun der 1. Januar 1985, ein absehbar illusorischer Termin. Demnächst dürfte die Gesetzabsicht vollends annulliert werden: Die Länderjustizministerkonferenz hat den Bund bereits einstimmig aufgefordert, die Maßregel wieder aus dem Strafgesetzbuch zu tilgen, der Kosten halber. Jürgen Schmude, der letzte sozialliberale Justizminister, fürchtet mit Grund, daß „ein Verzicht auf die Gedanken der Sozialtherapie herauskommen könnte“.

Alles in allem drängt sich Vollzugsexperten vielerorts die Erkenntnis auf, daß es ohne die gesetzlich beschlossenen Strafvollzugsreformen in den Gefängnissen auch nicht schlechter wäre.

Über die Berliner Zustände beispielsweise sagte erst Ende September der Vorsitzende des örtlichen „Verbandes der Justizvollzugsbediensteten“, Joachim Jetschmann: Der Vollzugsstandard entspreche der Zeit vor der Reform 1977, hinsichtlich des gesetzlichen Resozia-

lisierungsauftrages sei man „auf dem Rückzug“, Behandlungsvollzug rangiere hinter Sicherheitsvollzug.

In einer Hinsicht hat sich der Vollzug sogar auf dramatische Weise verschlimmert: Die westdeutschen Gefängnisse sind Umschlagplätze für den Rauschgifthandel geworden, ein hoher Prozentsatz der Häftlinge ist süchtig – in manchen Jugendanstalten bis zu 30 Prozent, in Berliner Frauenhaftanstalten bis zu 70 Prozent.

Die Anstaltsbehörden sind hilflos, wirksame Gegenstrategien fehlen. Ob Drogentäter wegen ihrer kriminellen Energie in den Knast gehören oder in eine Heilanstalt, ob sie isoliert werden sollten, ob sie sich einer Zwangsbehandlung unterziehen müßten – Antworten auf solche konzeptionellen Fragen sind auch den Reformern nicht eingefallen.

Das Betäubungsmittelgesetz wurde zwar geändert, um dem Grundsatz „Therapie statt Strafe“ Gewicht zu geben – aber mit fragwürdigem Resultat: Zwischen harten und weichen Drogen wird nicht unterschieden; Strafe muß noch immer verhängt, nur muß sie nicht angetreten werden, sofern sich der Drogenabhängige einer Therapie unterzieht.

Ein Rückfall aber, der bei Süchtigen sehr viel wahrscheinlicher ist als bei anderen Straftätern, kann schnell dorthin führen, wo das Reformziel vollends verfehlt wird, eben doch in den Knast. Vergebens warnen Vollzugspraktiker wie Isola: „Suchtkranke Straftäter gehören nicht in Justizvollzugsanstalten.“

Und wenn sie schon im staatlichen Gewahrsam bleiben, so gehören sie in spezielle Haftkrankenhäuser, aber die sind so selten wie sozialtherapeutische Anstalten. Was an speziellen Gefängniseinrichtungen in diesen Reformzeiten errichtet worden ist, dient ganz anderen Zwecken: Hochsicherheitstrakte für Terroristen.

Zwingburgen à la Stammheim, stacheldrahtbewehrt und von mehrfachen Sicherheitskordons umgeben, verliehen den Prioritäten optisch Ausdruck, die während der siebziger Jahre in der Bundesrepublik galten. Nach einer Serie von Anschlägen (deutsche Botschaft Stockholm), Entführungen (Lorenz, Schleyer) und Morden (von Drenkmann, Buback, Ponto) sah sich der Reformstaat zur Härte herausgefordert.

Wie Polizei, Verwaltung und Gesetzgeber sich der Gefahr zu erwehren und den Terrorismus zu bekämpfen suchten, war von beklemmender Perfektion. Das Bundeskriminalamt legte ein elektronisches Schleppnetz über das Land und die halbe Welt. Der in der sozialliberalen Ära eingeleitete Prozeß hin „zur bürgernahen Polizei“ endete abrupt. Rechte Politiker begannen über die Wiedereinführung der Todesstrafe zu fabulieren.

In diesem Klima peitschten die Rechtspolitiker in Bonn die sogenannten Antiterrorgesetze durch: Kontaktsperre für Häftlinge, Leibesvisitation von Verteidigern, Trennscheiben im Besucherzimmer. Was Skeptiker immer vermutet hatten, daß Liberalität im Strafrecht und im Strafprozeßrecht womöglich nur für Schönwetterperioden taugt – die Gesetzesänderungen, kräftige Abstriche am Rechtsstaat, lieferten die Bestätigung.

Für die Gesetzgebungsflut hatte Rudolf Wassermann, Präsident des Oberlandesgerichts Braunschweig, eine nur noch sozialpsychologische Erklärung: Terror erzeugt Ängste und fordert die Bereitschaft, Freiheitsrechte gegen Sicherheit und Ordnung zu tauschen; unaufgeklärte Bürger fordern, eilfertige Regierende ergreifen Maßnahmen.

Auch die Sozialliberalen waren davor nicht gefeit, im Gegenteil: Ihre Rechtspolitik trug dazu bei, die Terroristen in den Rang politischer Verschwörer zu erheben – gerade so, wie die sich das wünschten.

Deutschen Strafverfolgern war von jeher eigen, einen politisch motivierten Täter härter abzustrafen als den gewöhnlichen Rechtsbrecher. Wurden in den fünfziger Jahren überzogene Staatsschutzbestimmungen gegen Kommunisten herangezogen, so waren es nun der Strafgesetzbuchparagraph 129 („kriminelle Vereinigung“) und der Paragraph 129a („terroristische Vereinigung“) – der eine ein Relikt aus der Kaiserzeit, der andere eigens für die Leute vom Schläge der RAF konstruiert.

Die Heranziehung dieser beiden sogenannten Organisationsdelikte bewirkte, daß die Straftäter in erster Linie als Staatsfeinde verfolgt wurden, und für die wiederum war in erster Linie der Generalbundesanwalt zuständig. Zum besonderen Gesetz kam die besondere Behandlung; dabei hätte das deutsche Strafrecht glatt ausgereicht, Delikte wie Menschenraub, Mord und Totschlag angemessen zu bestrafen.

Neben anderen abträglichen Folgen, etwa Schwierigkeiten bei der Rückholung flüchtiger Terroristen aus dem Ausland per Auslieferungsbegehren, zeitigte die Anwendung der unter Juristen so genannten Auffang-Paragraphen 129 und 129a ganz spezielle Probleme für die Strafverfolger: Waren Einzeltaten wie Mord oder Raub schwer oder gar nicht nachzuweisen, mußte vor allem die Zugehörigkeit zur terroristischen Vereinigung dargetan werden – was einen enormen Ermittlungs- und Zeitaufwand erforderte.

Beispiel: Der RAF-Terrorist Manfred Grashof wurde am 2. März 1972 in Hamburg festgenommen, nachdem er einen Kriminalhauptkommissar mit einem Pistolenschuß tödlich verletzt hatte. Dreieinhalb Jahre später wurde ihm der Prozeß gemacht, das Verfahren

dauerte noch einmal knapp zwei Jahre, das Urteil lautete: Lebenslänglich wegen Polizistenmordes.

Gegenbeispiel Holland: Der deutsche RAF-Terrorist Knut Folkerts, mitmaßlich auch an der Ermordung des Generalbundesanwalts Buback beteiligt, wurde am 22. September 1977 in Utrecht festgenommen, nachdem er einen holländischen Polizisten erschossen hatte. Zweieinhalb Monate später stand er vor Gericht, der Prozeß dauerte drei Tage, das Urteil lautete: 20 Jahre wegen Polizistenmordes.

Anders als in der Bundesrepublik muß in Holland innerhalb von 106 Tagen nach der Verhaftung der Prozeß gegen einen Straftäter beginnen. Das deutsche Strafprozeßrecht kennt kein verbindliches Limit. Ob RAF-Prozesse in Stammheim oder Verhandlungen gegen die terroristische „Bewegung 2. Juni“ in Berlin – die vom Generalbundesanwalt betriebenen Mammutverfahren erforderten durchweg jahrelange Prozeßvorbereitungen und jeweils mehrjährige Hauptverfahren.

Die ohnedies schwer hantierbaren Angeklagten und ihr Anhang draußen sahen auf diese Weise immer wieder Anlaß zur Agitation – mit Kampagnen gegen „Isolationsfolter“, mit Hungerstreiks und Zwangsernährung. Selbst im Koma machten die Terroristen noch jeder Staatsgewalt zu schaffen, die unnötigerweise auf Generalabrechnung mit Hilfe der Organisationsdelikte aus war.

Gerd Pfeiffer, Präsident des Bundesgerichtshofes und Sozialdemokrat, macht keinen Hehl daraus, daß er es besser fände, „wenn das handfeste, rasch nachweisbare schwere Delikt angeklagt wird – selbst auf die Gefahr hin, daß vielleicht ein noch schwererer Vorwurf vernachlässigt wird und vielleicht am Schluß unaufgeklärt bleibt“.

Der Überaufwand bei der Gefahrenabwehr, der hier wie da getrieben wurde, wirkt bis heute nach. Es gibt kaum einen deutschen Touristen, der nicht elektronisch überprüft wurde, wenn er während der letzten Jahre die Grenze passierte und seinen Ausweis vorzeigte. Das Computersystem „Pios“, beim Wiesbadener Bundeskriminalamt eigens für die Terrorismusbekämpfung eingerichtet, ist gespickt mit Angaben über Personen, bei denen „eine Verbindung zum Terrorismus“ auch nur vage „vermutet“ wird.

Nicht weniger als zwei Millionen junger Bürger, wahrscheinlich noch erheblich mehr, sind bisher nach jener „Regelanfrage“ überprüft worden, die nach dem Extremisten-Erlaß fällig ist, wenn sich ein Deutscher für den öffentlichen Dienst bewirbt. Das aufwendige Schnüffelsystem hat eine ungemein geringe Trefferquote: 999 von tausend Bewerbern passieren ungehindert das Demokraten-Sieb.

Selbst das Bundesverfassungsgericht, das die „politische Treuepflicht gegenüber dem Staat“ 1975 ausdrücklich billigte und damit den Extremisten-Beschluß zementierte, konnte nicht umhin, wenigstens vor den Gefahren einer ausufernden Praxis zu warnen – vor allem bei Einstellungen in den Vorbereitungsdienst, zum Beispiel bei Referendaren.

Systematische Nachforschungen bei Staatsschutzbehörden seien, so befand das Verfassungsgericht, „schwerlich vereinbar mit dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Gebot der Verhältnismäßigkeit“: „Sie vergiften die politische Atmosphäre, irritieren nicht nur die Betroffenen in ihrem Vertrauen in die Demokratie, diskreditieren den freiheitlichen Staat, stehen außer Verhältnis zum ‚Ertrag‘ und bilden insofern eine Gefahr, als ihre Speicherung allzuleicht mißbraucht werden kann.“

Weniger solche amtlichen Fingerzeige als die verheerende Reaktion, die der „Schnüffelstaat“ mit seiner „Hexenjagd“ und seinen „Berufsverboten“ in großen Teilen der jungen Generation auslöste, nötigten die Sozialliberalen zum Umdenken. Im Jahre 1979 beschlossen die Bonner Regierungspartner, „in Bund und Ländern darauf hinzuwirken“, daß die Regelanfrage bei den Verfassungsschutzämtern aufgegeben werde zugunsten einer Prüfung im „Einzelfall“, die „streng nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“ erfolgen sollte.

Die amtliche Begründung liest sich wie ein Reuebekenntnis: Die nach dem Extremisten-Beschluß „weithin eingetretene Praxis der Routineanfrage bei Hunderttausenden von Fällen“ sei – „wie wir heute wissen“ – „eine falsche Antwort auf die Gefahren rechts- und linksextremistischer Unterwanderungen des öffentlichen Dienstes“ gewesen.

Das späte Bekenntnis zu mehr Liberalität läßt sich schwerlich als Reformtat feiern – auch wenn es belegt, daß Sozialliberale, anders als Konservative, sich leichter revidieren können. So wurden auch im vergangenen Jahr die 1976 eingeführten Strafgesetzbuch-Paragrafen 88a („Befürwortung von Straftaten“) und 130a („Anleitung zu Straftaten“) wieder gestrichen, gegen das Votum von CDU/CSU. Es hatte sich herausgestellt, daß sie weniger der Bekämpfung des Terrorismus als der Einschüchterung kritischer Meinung dienen.

Mehrere hunderttausend Akten des Bundeskriminalamtes und Millionen von Akten im Bereich der gesamten Polizei mußten mittlerweile vernichtet worden sein, wenn sich die Behörden an die Richtlinien gehalten haben, die der Maihofer-Nachfolger Gerhart Baum 1979 mit seinen Länderkollegen vereinbarte.

Auch der Innenminister bewertete in den letzten Jahren den Datenschutz höher als die elektronische Aufrüstung, die bei den Geheimdiensten und beim BKA des „Mr. Computer“ Horst Herold – im Auftrag Bonns und der Länderinnenminister – betrieben worden war.

Baum ließ den „Wildwuchs“ der BKA-Dateien beschneiden und dubiosen Datenfluß zwischen Bundesgrenzschutz und BND unterbrechen. Im letzten Jahr der Koalition kündigte er eine Renovierung des Datenschutzes mit verstärkten Bürgerrechten an.

Wenn das alles eine Rückwendung zu Vernunft und Augenmaß anzeigt, so war sie notwendig, weil eine unheilvolle Neigung die Sozialliberalen von ihrem Weg abgebracht hatte: der Drang, immer aufs neue nachweisen zu wollen, daß sie mindestens so staatstragend seien wie die Rechten unter den Konservativen.

Am düsteren Konterfei vom deutschen Herbst haben sie mitgemalt, an jenem Genrebild vom selbstverordneten Belagerungszustand mit Stacheldrahtverhauen, Panzerpatrouillen und MP-Kontrollen, das um die Welt ging. Mit einschlägigem Text übrigens: Eine kürzlich veröffentlichte rechtsvergleichende Untersuchung über „Extremisten und öffentlicher Dienst“ hält fest, daß der deutsche Begriff „Berufsverbot“ neben „Blitzkrieg“ seinen „Platz in den skandinavischen, romanischen und anderen Sprachen gefunden“ hat.

Beides, die Festungspolitik wie den Extremisten-Erlass, hätten auch die Unionschristen zuwege bringen können. Aber so sicher es ist, daß die neue konservative Mehrheit in Bonn keinen Gedanken daran verschwenden wird, Antiterrorgesetze abzumildern, so sicher ist auch, daß sich die Christdemokraten den allermeisten Gesetzesinitiativen der Sozialliberalen nicht verschlossen haben.

Vogel: „In Wahrheit sind fast alle wichtigen Rechtsänderungen ... am Ende einstimmig oder mit breiter Mehrheit ... beschlossen worden.“ Das macht die Reformleistung sozialliberaler Rechtspolitik vornehmlich aus: daß sie Impulse gab und Initiativen ergriff.

Vogels Rekurs auf die breite Mehrheit macht aber auch deutlich, daß die Sozialliberalen nicht viel mehr bewegt haben, als die Konservativen zuließen. Und manches, das einer sozialliberalen Rechtspolitik gut angestanden hätte, legten SPD und FDP gar nicht erst vor, weil sie nicht einmal in den eigenen Reihen eine Mehrheit bekommen hätten – etwa eine Reform des öffentlichen Dienstes, die Privilegien beschneidet, Bezahlung nach Leistung einführt, die Beamtenschar auf wenige Hoheitsträger reduziert.

An einer schieren Zahl läßt sich ablesen, wie enorm die Sozialliberalen hinter ihren Möglichkeiten zurückgeblieben sind: an der Zahl der Verwaltungsgerichtsprozesse, die zwischen 1970 und 1978

von 48 000 auf 173 000 stieg. Dahinter verbirgt sich Unerledigtes und Unvollendetes.

Die Prozeßflut offenbart das Manko: daß Richterrecht nun jene Lücken auszufüllen hat, die eine zaudernde Legislative hinterläßt – im Atomrecht, bei der Energie- und Umweltpolitik, im Asyl- und Einwanderungsrecht.

Gigi Deppe

Trägt die EU nur Unterwäsche?

Eine gewisse Distanz zu dem Hamburger Nachrichtenmagazin ist verbreitet: „Na ja, der SPIEGEL ...“ Immer wieder höre ich diese Bemerkung, mal ist sie Ausdruck einer gewissen Herablassung, mal klingt sie angewidert. Häufig spiegelt sie auch die Langeweile der Leserschaft. Ob es um den angeblichen Stasi-Spitzel Manfred Stolpe, um sexuellen Mißbrauch oder um Esoterik geht: Die Einstellung der Redaktion ist hinlänglich bekannt, haben wir sie doch Jahr um Jahr zur Kenntnis genommen. Bei Gesprächen über den SPIEGEL ertappe ich mich dabei, daß ich das Magazin verteidige – eine geradezu peinliche Handlung. Aber die beiden Artikel, die Rolf Lamprecht zum Thema Europapolitik geschrieben hat, verdienen es, verteidigt zu werden. Ja, sie verdienen es, ausdrücklich gelobt zu werden.

Bedeutet Maastricht „das Ende des Grundgesetzes?“ fragt Lamprecht Anfang 1992. Und er fürchtet, daß das Unglück möglicherweise längst geschehen sei. Denn in Brüssel ließen sich Elemente einer demokratischen Gesetzgebung nicht finden: Parlamentarische Beratungen, die den Bundestagsdebatten vergleichbar wären, gäbe es dort nicht. Ebensovornig Hearings oder vom Fernsehen übertragene Abstimmungen. Die Abgeordneten des Europa-Parlaments könnten auch nicht als Ersatz für einen legitimierte Gesetzgeber dienen, denn sie hätten nichts zu bestellen. Lamprecht scheut dabei vor harten Worten nicht zurück: Solange sich die Mitwirkungsrechte der Europa-Parlamentarier an der Nullgrenze bewegen, sei die EG eine „Rätediktatur“. Die Politiker täten gut daran, Warnungen aus Karlsruhe zu beachten. Möglicherweise würden nämlich die Verfassungsrichter das Maastrichter Vertragswerk wegen seines Demokratiedefizits kippen.

Wir wissen inzwischen: Das Verfassungsgericht hat den Vertrag nicht gekippt. Vielleicht war es zuviel erwartet, daß sich die Karlsruher Richter derart aus dem Fenster lehnen würden, haben sie doch ein sehr feines Gespür dafür, in welche gesellschaftlichen Entwicklungen sie sich einmischen dürfen und von welchen sie lieber ihre Finger lassen. Daß sie sich gegen die Vereinigung Europas stellen würden, war recht unwahrscheinlich. Schließlich ist es bei uns äußerst unpopulär, diese – auch nur in Teilaspekten – in Frage zu stellen. Europa – das ist fast ein Synonym für Fortschritt: Alle, die da skeptisch sind, gelten entweder als rechtsextrem oder aber zumindest als Krämerseelen.