

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Albrecht Dehnhard

Spott, Angst und Vertrauen

Beunruhigungen über Demokratie und Bürokratie und der Beitrag
der politischen Bildung zu ihrer Überwindung

Rudolf Wassermann

Gesetzessprache und politische Kultur

Heinz Laufer

Der überregelte Staat

B 15/87

11. April 1987

Heinz Laufer, Dr. jur. utr.; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität München; Vorstand des Geschwister Scholl-Instituts für Politische Wissenschaft; Dekan der Sozialwissenschaftlichen Fakultät; Mitglied des Lehrkörpers und des Senats der Hochschule für Politik in München.

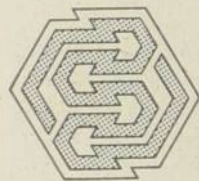
Veröffentlichungen u. a.: Das Kriterium politischen Handelns, München 1961; Die demokratische Ordnung, Stuttgart 1970³; Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß, Tübingen 1968; Der Parlamentarische Staatssekretär, München 1969; Das Föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 1985⁵; Der sozialisierte Mensch, Stuttgart 1978²; Bürokratisierte Demokratie, Zürich 1983.

Albrecht Dehnhard, Dr. jur., geb. 1937; Professor an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin, von 1981 bis 1986 deren Rektor.

Veröffentlichungen zur Verwaltungspolitik, zum Schul- und Hochschulrecht und zur Rechtsdidaktik.

Rudolf Wassermann, Dr. jur. h. c., geb. 1925; Studium der Rechtswissenschaften, Philosophie, Politikologie und Soziologie in Halle (Saale) und an der Freien Universität Berlin; 1963 Kammergerichtsrat in Berlin, 1967 Ministerialrat im Bundesjustizministerium und 1968 Landgerichtspräsident in Frankfurt am Main; seit 1971 Präsident des Oberlandesgerichts Braunschweig; daneben Präsident des Niedersächsischen Landesjustizprüfungsamts und Mitglied des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs.

Veröffentlichungen u. a.: Die richterliche Gewalt. Macht und Verantwortung des Richters in der modernen Gesellschaft, Heidelberg 1985; Recht, Gewalt, Widerstand, Berlin 1985; Vorsorge für Gerechtigkeit. Rechtspolitik in Theorie und Praxis, Bonn-Bad Godesberg 1985; Die Zuschauerdemokratie, Düsseldorf 1986; Gesamtverzeichnis der Veröffentlichungen bis 1985 in: Christian Broda/Erwin Deutsch/Hans-Ludwig Schreiber/Hans-Jochen Vogel: Festschrift für Rudolf Wassermann, Darmstadt-Neuwied 1985.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983, 1984 und 1985 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Spott, Angst und Vertrauen

Beunruhigungen über Demokratie und Bürokratie und der Beitrag der politischen Bildung zu ihrer Überwindung

I. Unklarheiten im Verhältnis von Demokratie und Bürokratie

Die Einsicht, daß der demokratische Staat zugleich ein bürokratischer, vielleicht sogar ein mehr bürokratischer als demokratischer Staat sei, ist seit Mitte der siebziger Jahre Gegenstand zahlreicher und nicht selten beunruhigter Diskussionen gewesen¹). In einem entscheidenden Punkt ist eine gewisse Ratlosigkeit bisher nicht überwunden worden: Die an allen Orten gegenwärtige Bürokratie gilt als ein Demokratie und Freiheit gefährdendes Prinzip. Zwar fordert niemand ihre Abschaffung; selbst ihre Reduzierung — allenthalben gefordert — wird kaum ernsthaft betrieben. Unterhalb der Ebene vernünftiger Einsicht in die Unentbehrlichkeit bürokratischer Organisation auch im demokratischen Staat, bleibt jedoch auf einer emotionalen Ebene ein Widerspruch erhalten; Demokratie und Bürokratie verhalten sich danach zueinander wie Freiheit und Zwang, wie Autonomie und Unterdrückung; oder einfacher gesagt: wie gut und böse oder wie hell und dunkel; anders gewendet: wie Ideal und Wirklichkeit; oder gar: Demokratie als bloße Ideologie, Bürokratie als die reale Herrschaft der hinter ihr stehenden Interessen.

Antithesen wie diese können auf Dauer keinen Bestand haben. Sie führen entweder — angesichts des politischen Gewichts der staatlichen Bürokratie gegenüber Parteien, Parlamenten und Regierungen — zur Aushöhlung und schließlich zur offenen Beseitigung der demokratischen Legitimation des Staates. Oder sie werden als Herausforderung begriffen, über das Verhältnis von Demokratie und Bürokratie erneut nachzudenken, mit dem Ziel, die Idealisierung der einen und die Dämonisierung der

anderen durch realistischere Wahrnehmungsmuster abzulösen.

Urteile über Bürokratie gehören zu den elementaren politischen Orientierungsproblemen. Der Antithetik von Demokratie und Bürokratie entspricht eine Ambivalenz in der Beurteilung des Staates durch die Bürger, die den Staat als Demokratie bejahen, als Bürokratie aber ablehnen, ihn fürchten und sich ihm letztlich notgedrungen doch unterwerfen. Diese Ambivalenz zu thematisieren und zu verarbeiten, wird in Zukunft auch von der politischen Bildung vermehrt zu fordern sein.

Die politische Bildung hat ihre besondere Aufgabe bisher vor allem darin gesehen, demokratische Prinzipien und Verhaltensweisen im Bereich der politischen Willensbildung zu vermitteln. Anhand von Themen wie: freie Wahlen, Mehrheitsparteiensystem, Parlamente, Grundrechte sowie in der Auseinandersetzung mit obrigkeitstaatlichen Traditionen und mit dem Nationalsozialismus²).

Die Verwaltung wird dabei nur summarisch als „Exekutive“, allenfalls auch noch als Element des lokalen Erlebnisbereiches (Unterrichtseinheit „Das Rathaus“) behandelt³). Dies ist konsequent unter der Voraussetzung, daß die wesentlichen politischen Entscheidungen im Bereich der politischen

²) Heiner Adamski (Hrsg.), Politische Bildung — Recht und Erziehung, Quellentexte zur Rechtskunde und Rechtserziehung von der Weimarer Republik bis zur Gegenwart, Band 1 und 2, Weinheim — München 1986.

³) An der von Paul Ludwig Weinacht, Öffentliche Verwaltung als Gegenstand politischer Bildung, in: Gegenwartskunde, (1977) 2, S. 171—182, getroffenen Feststellung, die Verwaltung werde in der politischen Bildung nicht ihrem gesellschaftlichen Gewicht entsprechend behandelt, dürfte sich grundsätzlich nichts geändert haben. Die „Bibliographie zu Unterrichtseinheiten der politischen Bildung“ von Alfred Kurz und Robert Graeff, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 219, Bonn 1984, wertet 1908 in Zeitschriften veröffentlichte Aufsätze aus den Jahren 1960 bis 1979 aus. Die Stichworte „Verwaltung“, „Bürokratie“ und „Organisation“ sind im Index nicht aufgeführt. 93 Aufsätze befassen sich mit „Gemeinde und Landkreis“. Hier gibt es Bezüge zu Bürgerbeteiligung, Verwaltungsaufgaben, Planung und Verwaltungsorganisation.

¹) Vgl. Heiner Geißler (Hrsg.), Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln, Frankfurt/Main—Berlin—Wien 1978. Ulrich Lohmar, Staatsbürokratie — Das hoheitliche Gewerbe, München 1978. Heinz Laufer, Bürokratisierte Demokratie, Zürich—Osnabrück 1983. Gert Hillmann, Aspekte der Bürokratiediskussion, in: Verwaltungsarchiv, (1986) 1, S. 1—29. Zum Erfolg von Entbürokratisierungsbestrebungen vgl. Wolfgang Seibel, Entbürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Verwaltung, (1986) 2, S. 138—162.

Willensbildung getroffen werden und die Verwaltung diese Entscheidungen ohne eigenes Zutun vollzieht. Nur im Bereich der politischen Willensbildung hat danach die staatsbürgerliche Verantwortung ihren Platz, während der Vollzug politischer Entscheidungen als fachlich-technischer Vorgang den dafür zuständigen Fachleuten überlassen bleiben kann.

Die Trennung von politischer Willensbildung und fachlich technischem Vollzug ist jedoch nicht länger vertretbar. Politik und Verwaltung, Demokratie und Bürokratie sind weder als zwei getrennte Bereiche noch als zwei aufeinanderfolgende Phasen der staatlichen Entscheidungsprozesse vorzustellen. Politik muß auf die bürokratischen Gesetzmäßigkeiten der Verwaltung Rücksicht nehmen und bewegt sich weitgehend selbst in bürokratischen Formen. Die staatliche Verwaltung ihrerseits ist in vielfältiger Weise in politische Zusammenhänge verflochten.

Eine politische Bildung, die sich an dem Ideal demokratisch-politischer Entscheidungsbildung und deren wertfreiem Vollzug durch die Verwaltung orientiert, muß notwendigerweise Enttäuschungen erzeugen. Sie weckt Erwartungen, die in der politischen Erfahrung keinen Bestand haben können. Konkreter und aktueller formuliert: Sie hat Erwartungen geweckt, deren Enttäuschung zu den heute verbreiteten Ohnmachtsgefühlen in der Politik beigetragen hat. „In den jüngst vergangenen Jahren (hat sich) ein Rückzug von wichtigen Teilen der intellektuellen Opposition Westdeutschlands aus der konkreten Politik entwickelt“, beobachtet Günter Gaus. Die Ausübung der demokratischen Freiheitsrechte werde weithin als „Freiheit zum folgenlosen Tun“ erlebt⁴⁾. Andere Autoren berichten von „Staatsversagen“ und „Unregierbarkeit“⁵⁾. Die gesellschaftlichen Gefährdungen und die organisierten Interessen erweisen sich als mächtiger als die staatlichen Gestaltungsmöglichkeiten, die den Gefährdungen wehren und die Interessen in

4) Vgl. Günther Gaus, Die Welt der Westdeutschen, Köln 1986, S. 198 und 202.

5) Martin Jänicke, Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München-Zürich 1986. Ders., zur Theorie des Staatsversagens, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/80, S. 29–39. Claus Offe, „Unregierbarkeit“. Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, in: Jürgen Habermas (Hrsg.), Stichworte zur „geistigen Situation der Zeit“, Band 1. Nation und Republik, Frankfurt/Main 1979, S. 294–318. Wolfgang Seibel, Regierbarkeit und Verwaltungswissenschaft, Frankfurt/Main-New York 1983, S. 13 ff.

Schranken verweisen sollten. Es ist nur konsequent, wenn mit den Erwartungen an den Staat auch die Erwartungen an die demokratischen Institutionen und damit an die Demokratie abnehmen. Es ist nicht auszuschließen, daß sich die gegenwärtigen Anzeichen von Politikmüdigkeit zu einer längerfristig wirkenden Demokratiemüdigkeit verfestigen.

Diesen Enttäuschungen stehen Demokratiegewinne im Umkreis der staatlichen Verwaltung gegenüber. Martin und Sylvia Greiffenhagen berichten überrascht von Untersuchungen, die ein entwickeltes Demokratiepotezial innerhalb der staatlichen Behörden beobachten⁶⁾. Bürgerinitiativen und Selbsthilfegruppen⁷⁾ haben sich an die staatlichen Behörden gewandt und hier – trotz aller Skepsis – nicht nur Ablehnung erfahren, sondern auch Sensibilität für gesellschaftliche Probleme sowie die Bereitschaft und die Fähigkeit, auf die vorgetragenen Anliegen einzugehen. Auch in den institutionalisierten Formen der Betroffenenbeteiligung hat es beiderseits – bei den „Betroffenen“ und in den Behörden – Lernprozesse gegeben. Es lassen sich hier Ansätze für ein Demokratieverständnis finden, das neben der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung auch deren Einbindung in eine demokratische Öffentlichkeit kennt.

Eine politische Bildung, die sich dem demokratischen Prinzip verpflichtet weiß, wird zu ihrem Teil dazu beitragen, daß Ansätze dieser Art weiter entwickelt werden. Sie wird versuchen, ein realistisches Bild von den Aufgaben und Leistungen, von den Gesetzmäßigkeiten und Strukturen der Verwaltung, von den Abhängigkeiten und Gestaltungsmöglichkeiten der in den Behörden Tätigen zu vermitteln. Sie wird vor allem versuchen, unreflektierte antibürokratische Affekte aufzuarbeiten und sie durch die Fähigkeit zu differenzierter und fundierter Kritik zu ersetzen. Sie wird die vordemokratischen Traditionen der Verwaltung ebenso zu erklären haben wie die Versuche, Verwaltung zu demokratisieren. Sie wird zeigen, wie weit diese gelungen sind und welche weiteren Demokratisierungschancen heute noch gegeben sind.

6) Vgl. Martin und Sylvia Greiffenhagen, Ein schwieriges Vaterland, Frankfurt/Main 1981, S. 79 ff.

7) Vgl. Martin Müller, Bürgerinitiativen in der politischen Willensbildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/83, S. 27–39. Fritz Vilmar und Brigitte Runge, Auf dem Weg zur Selbsthilfegesellschaft, Essen 1986. Sie schätzen, daß in der Bundesrepublik 400 000 bis 600 000 Menschen in Selbsthilfegruppen tätig sind.

II. Instrumentelles und politisches Verwaltungsverständnis

Die Vernachlässigung von Verwaltungsproblemen in der politischen Bildung beruht auf einem instrumentellen Verständnis von Verwaltung, das in einigen Varianten der Gewaltenteilungslehre zum Ausdruck kommt: Verwaltung gilt als unselbständiger, beliebig einsetzbarer Apparat, der – möglichst unverfälscht – vollziehen soll, was in der Politik verhandelt und entschieden worden ist⁸⁾. Die staatliche Verwaltung ist jedoch nie ein beliebig einsetzbares Instrument der Politik gewesen. Bereits für die absolutistischen Fürsten war die von ihnen selbst gegründete Verwaltung nicht das Herrschaftsinstrument, das sie sich wünschten. Spätestens seit den Stein-Hardenbergschen Reformen hat es in der deutschen Verwaltungstradition ein ausgeprägtes politisches Selbstbewußtsein der höheren Verwaltungsbeamten – nicht nur in Preußen – gegeben, die für sich eine besondere politische Funktion innerhalb des Staatsaufbaus in Anspruch nehmen. In der Weimarer Zeit hat Arnold Köttgen⁹⁾ versucht, der labilen Parteiendemokratie die besondere staatstragende Funktion des Berufsbeamtentums entgegenzustellen. Nach 1945 hat die Staats- und Verwaltungslehre überwiegend an diese Beamtentradition angeknüpft: Verwaltung sei der Ort unparteiischer Gemeinwohlorientierung und eines besonderen Dienst- und Berufsethos¹⁰⁾. Auch in der Verwaltungssoziologie ist seit Max Weber die eigenständige, nur begrenzt politisch kontrollierbare Funktion staatlicher Bürokratien in der gesellschaftlichen Entwicklung ein geläufiger Gedanke¹¹⁾.

Das instrumentelle Verständnis von Verwaltung ist in der Wissenschaft dagegen nur vereinzelt – als Postulat – vertreten worden mit dem Ziel, die Verwaltung durch die normative Anbindung an die parlamentarischen Entscheidungen in die Demokratie einzubinden. In den Beratungen des parlamentarischen Rates sowie bei einzelnen Autoren in der Bundesrepublik hat dieser Gedanke eine

gewisse Rolle gespielt, sich aber nicht durchsetzen können. Neuere politikwissenschaftliche Untersuchungen zur Implementation politischer Programme haben neue Belege für die (relative) Selbständigkeit der Verwaltung gegenüber politischen Vorgaben geliefert¹²⁾.

Wenn sich die Adressaten der politischen Bildung ein zutreffendes Bild von Politik und Staat machen, wenn sie zur politischen Partizipation befähigt werden sollen, müssen sie mit den bürokratischen Voraussetzungen der Politik und den politischen Wirkungen der Bürokratie vertraut werden.

In folgenden Zusammenhängen sind Kenntnisse über die öffentliche Verwaltung für politisch urteilende und politisch aktive Bürger unverzichtbar:

1. Politik ist auf allen Ebenen in sehr viel höherem Maße von der Zuarbeit durch die staatlichen Verwaltungsbehörden abhängig, als dies in der Öffentlichkeit wahrgenommen und in der politischen Bildung vermittelt wird. Politische Prognosen, Gesetzentwürfe, Landes- und Stadtentwicklungspläne, mit denen Politiker sich in den Medien präsentieren, beruhen auf Vorarbeiten der Verwaltungsbehörden. Zudem müssen in jeder Phase der Planung die Fähigkeiten der Exekutivbehörden zur Umsetzung politischer Entscheidungen in Rechnung gestellt werden. Selbst in der internationalen Politik sind die Repräsentanten der Staaten nicht die selbständigen Akteure, als die sie in den Medien erscheinen, sondern immer zugleich die Sprecher der hinter ihnen stehenden Bürokratien und Interessen¹³⁾.

2. Die Zusammenarbeit von Bürgern und Verwaltung setzt beiderseits Kenntnisse und Verständnis über die Situation der anderen Seite voraus. Die unmittelbare Berührung von Bürgern und Verwaltung ist in den siebziger Jahren als zentrales veraltungspolitisches Problem diskutiert worden. Es hat sich zwar als weniger brisant erwiesen, als ursprünglich angenommen worden war. Doch bleiben die Verwaltungsbehörden – in deutlich stärkerem Umfang als etwa die Gerichte – ein Element der alltäglichen Lebensgestaltung für die meisten Bürger, die als Steuerzahler, als Empfänger staatlicher Leistungen oder als Antragsteller für Genehmigungen und dergleichen auf die Behörden angewiesen

⁸⁾ Vgl. P. L. Weinacht (Anm. 3).

⁹⁾ Vgl. Arnold Köttgen, *Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie*, Berlin-Leipzig 1928.

¹⁰⁾ Vgl. Wilhelm Grewe, *Inwieweit läßt Art. 33, Abs. 5 des Grundgesetzes eine Reform des Beamtenrechts zu?*, in: *Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages, öffentlich-rechtliche Abteilung*, Tübingen 1952, S. D 10. Ernst Forsthoff, *Rechtsgutachten*, in: *Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts*, Baden-Baden 1973, S. 21 f.

¹¹⁾ Vgl. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1976⁵, S. 572 f. Niklas Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaft, Bestandsaufnahme und Entwurf*, Köln-Berlin 1966. Detlef Bischoff/Edda Müller/Uwe Saager, *Verwaltung und Politik*, Köln-Stuttgart 1982, S. 129 ff.

¹²⁾ Vgl. Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II*, Opladen 1985.

¹³⁾ Vgl. Morton H. Halperin, *Die Entscheidung für ABM. Bürokratische Politik und Innenpolitik der Johnson-Administration*, in: *Bürokratische Politik*, hrsg. von Hayo Uthoff und Werner Deetz, Stuttgart 1980, mit weiteren Fallbeispielen aus der amerikanischen Außenpolitik.

sind. Von besonderem Interesse sind Behördenkontakte im Zusammenhang mit den neueren Formen der Betroffenenbeteiligung. In der Arbeit von Elternvertretungen in Schulen oder in Bürgerinitiativen aller Art erweisen sich Kenntnisse über die internen Strukturen der Verwaltungsbehörden als vorteilhaft. Dies gilt auch für Selbsthilfegruppen und Alternativbetriebe, die sich intern bewußt von der herkömmlichen Bürokratie zu distanzieren versuchen, aber ohne Behördenkontakte, z. B. zur Erlangung von Förderungsmitteln, nicht auskommen.

3. Eine an Verwaltung interessierte und über sie informierte Öffentlichkeit wird zu einer besseren Wahrnehmung gesellschaftlicher Situationen durch die Verwaltungsbehörden beitragen. Weil Verwaltung durch Regierungen und Parlamente („von oben“) nur unzureichend gesteuert werden kann, ist sie auf die beruflichen und politischen Orientierungen und Kenntnisse der Verwaltungsmitarbeiter angewiesen. Beamte, die in ihrer Freizeit in einer Bürgerinitiative, einer Selbsthilfegruppe oder in einer politischen Partei mitarbeiten, gewinnen dadurch ein Problembewußtsein, das auch der dienstlichen Tätigkeit förderlich sein kann: Der aufgrund eigener politisch-gesellschaftlicher Tätigkeit sensibilisierte Beamte ist für schwierige Verwaltungsaufgaben eher geeignet als der unpolitische Beamte, dem es an Sensibilität für politische Zusammenhänge mangelt.

Eigene außerdienstliche politische Erfahrungen und Orientierungen der Verwaltungsmitarbeiter werden allerdings nur dann ohne Verwerfungen in die Verwaltung eingebracht werden können, wenn in der Gesellschaft ein gewisses Verständnis für die Gesetzmäßigkeiten administrativen Handelns, denen die Verwaltungsmitarbeiter unterliegen, vorhanden ist. In dem Maße, in dem eine kritische Öffentlichkeit Verständnis für Verwaltung aufbringt, steigen die Chancen, daß Verwaltung von dieser Öffentlichkeit lernt.

4. Den Erwartungen, die heute in den Bereichen Umweltschutz, Wirtschafts- und Sozialpolitik mit Recht an den Staat gerichtet werden, können die Behörden in ihrem derzeitigen Zustand nicht hinreichend gerecht werden. Politik muß, besonders

¹⁴⁾ Vgl. Carl Böhret, Verwaltungspolitik als Reaktion auf gesellschaftliche Bindungen und politische Freiräume der Verwaltung, in: ders., Politik und Verwaltung, Opladen 1983, S. 132–150. Ders., Reformfähigkeit und Anpassungsflexibilität der öffentlichen Verwaltung, ebenda, S. 28–44. Gerhard Banner, Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune, in: Archiv für Kommunalwissenschaft, 1. Halbband 1982, S. 27–47.

bei neuartigen Aufgaben, die administrativen Bedingungen schaffen, unter denen ihre Ziele erreicht werden können. Sie muß immer auch „Verwaltungspolitik“ sein ¹⁴⁾.

In gewissem Umfang kann sich die Verwaltung aus eigener Kraft veränderten gesellschaftlichen Verhältnissen anpassen. Tiefergreifende verwaltungspolitische Gestaltungen, wie sie in den Bereichen Umweltschutz, Wirtschafts- und Sozialpolitik voraussichtlich erforderlich sind und bei denen der Konflikt mit gesellschaftlichen Interessen in Rechnung zu stellen ist, kommen jedoch nur zuwege, wenn sie durch Politik angeregt, durchgesetzt und verantwortet werden.

Regierungen und Parlamente werden ihrerseits diese Risiken nur in Kauf nehmen, wenn sie eine entsprechende Resonanz in der Öffentlichkeit erwarten können. Nur bei einem entsprechenden Problembewußtsein und einer entwickelten Erwartungshaltung in einem relevanten Teil der Wählerschaft werden Regierungen sich für konfliktträchtige verwaltungspolitische Maßnahmen stark machen.

5. Internationale Organisationen bedürfen der kritischen Information der Bürger. Die internationale Verflechtung der Staaten ist nicht nur eine politische, wirtschaftliche und kulturelle Erscheinung, sondern auch eine administrative. Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland findet nicht nur auf den drei klassischen Ebenen – den Gemeinden, den Ländern und dem Bund – statt, sondern auch auf der der Europäischen Gemeinschaften und der NATO-Administration.

Die Arbeit der den Vereinten Nationen angegliederten Organisationen könnte durch Resonanz in der Öffentlichkeit gestärkt werden. In dem Bericht der Nord-Süd-Kommission „Das Überleben sichern“ heißt es dazu: „Es ist unerlässlich, jedem Bürger die Bedeutung weltweiter Verflechtungen auch für ihn selbst begreiflich zu machen und ihn zur Identifizierung mit den internationalen Organisationen und deren Aufgabe in diesem Bereich zu bewegen . . . Auch bedürfen internationale Institutionen der Kommunikation mit einem Publikum, das breiter ist als der Personenkreis, der unmittelbar an Debatten und Verhandlungen teilnimmt. Hier ist daran zu denken, daß Resolutionen und Erklärungen nur dann Wirkung erzielen, wenn sie die Öffentlichkeit beeinflussen.“ ¹⁵⁾

¹⁵⁾ Willy Brandt (Hrsg.), Das Überleben sichern. Der Brandt-Report. Bericht der Nord-Süd-Kommission, Frankfurt/Main–Berlin–Wien 1981, S. 323.

III. Verwaltung — ein Element der politischen Kultur

Um ein so weitreichendes Problemfeld didaktisch zu erschließen, bedarf es eines methodischen Ansatzes, der nicht nur politischen und verwaltungswissenschaftlichen Einsichten und Postulaten, sondern auch den Bedingungen und Möglichkeiten der politischen Bildung gerecht wird.

Es ist daher wenig aussichtsreich, verwaltungswissenschaftliche Theorien oder Theorieelemente unmittelbar in die ohnehin oft überforderte politische Bildung zu übernehmen und vorhandene Stoffkataloge um ein zusätzliches Kapitel zu erweitern. Die verwaltungswissenschaftlichen Disziplinen (Rechts-, Politik- und Geschichtswissenschaft, Soziologie und Betriebswirtschaftslehre) sind weit von einem einheitlichen, sie verbindenden und Außenstehenden zu vermittelnden Forschungsansatz entfernt. Sie sind zumeist an der Qualifizierung der in der Verwaltung beruflich Tätigen oder an der verwaltungspolitischen Beratung von Regierungen interessiert. Politische Bildung versucht dagegen, Basiskenntnisse zu vermitteln für Bürger, die nicht beruflich in Politik und Verwaltung arbeiten. Ihre Adressaten sind Bürger, die sich ihrer demokratischen Rechte bewußt sind bzw. bewußt werden sollen¹⁶⁾. Ihr Ziel ist die Vermittlung elementarer Kenntnisse, Wahrnehmungsfähigkeiten und Einstellungen.

Auszugehen ist daher von der Wahrnehmung der Verwaltung durch diejenigen, die nicht beruflich in Politik und Verwaltung tätig sind. Der Ansatz, der einer „Verwaltungsdidaktik“ zugrunde gelegt werden könnte, ist der in der Forschung zur politischen Kultur entwickelte¹⁷⁾. Gegenstand dieser Forschungsrichtung sind

- die Einstellungen, Meinungen und Werthaltungen der Bevölkerung gegenüber den politischen Institutionen,
- ihre Betroffenheit durch die politische Realität,
- das Wechselspiel zwischen politischen Institutionen und ihrer Verarbeitung im Bewußtsein der Bürger,
- das gemeinsame Gedächtnis, die gemeinsamen Hoffnungen und Erwartungen sowie
- Informationsstand, Gefühlsbildung und Partizipation.

¹⁶⁾ Vgl. Albrecht Dehnhard, Rechtsunterricht in der Schule, in: Gesellschaft-Staat-Erziehung, 1972, S. 384–402 (auch abgedruckt in: Adamski (Anm. 2), Bd. 1, S. 193–204).

¹⁷⁾ Vgl. Martin und Sylvia Greiffenhagen (Anm. 6), S. 19 ff. Wolf Michael Iwand, Paradigma Politische Kultur. Ein Forschungsbericht, Opladen 1985.

Die verwaltungswissenschaftlichen Disziplinen sind nur unter dem Gesichtspunkt zu berücksichtigen, wie sie zu einer sachgerechten Wahrnehmung und Beurteilung der Verwaltung durch die Bürger sowie zu deren Fähigkeit, an der Gestaltung der Verwaltung mitzuwirken, beitragen.

Vorurteile und Erfahrungen

Die Beurteilung der Verwaltung durch die Bürger der Bundesrepublik Deutschland wird einerseits durch bestimmte Wahrnehmungsmuster bestimmt, die durch literarische Überlieferungen, durch Berichterstattung in den Medien und durch „Hörensagen“ verbreitet werden, andererseits durch persönliche Erfahrungen und Beobachtungen. Die Urteile über Verwaltung unterscheiden sich erheblich voneinander, je nach dem, ob die zugrundeliegenden Informationen auf die erste oder auf die zweite Weise gewonnen worden sind: Die persönlichen Erfahrungen sind positiver als die von anderen übernommenen (Vor-)Urteile¹⁸⁾.

Zu problematisieren sind daher zunächst die in unserer politischen Kultur, vermutlich auch durch die Schulen, verbreiteten Wahrnehmungsmuster. In Geschichte und Gegenwart lassen sich drei elementare Bilder identifizieren, die die Wahrnehmung der Verwaltung durch die Bürger bestimmen:

1. Besonders beliebt ist die Figur des bequemen, etwas trottelligen Beamten, der sich seiner wirtschaftlich-privilegierten Stellung in der Gesellschaft erfreut und an seinen Aufgaben wenig Interesse hat.

Dér Freiherr von Knigge veröffentlichte 1792 eine satirische Biographie des Herrn von Schaafskopf und dessen Verwaltungskarriere¹⁹⁾. Karl Marx spottete: „Die Spitze vertraut den unteren Kreisen die Einsicht ins Einzelne zu, wogegen die unteren Kreise der Spitze die Einsicht in das Allgemeine zutrauen. Und so täuschen sie sich wechselseitig.“²⁰⁾ Parkinsons Gesetz und das Peter-Prinzip bewiesen, daß es auch in den USA und in Großbri-

¹⁸⁾ Vgl. dazu Sinus, Folgen des Bürokratismus. Einstellungen der Wahlbevölkerung zur öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, München-Heidelberg 1978. Stiftung Warentest, Ärger mit dem Amtsschimmel?, in: Test (1979) 8, S. 638–642. Weitere Umfrageergebnisse bei Greiffenhagen (Anm. 6), S. 65 ff.

¹⁹⁾ Vgl. Adolf Freiherr von Knigge, Des seeligen Herrn Etatsraths Samuel Conrad von Schaafskopf hinterlassene Papiere, 1792, Neudruck 1966.

²⁰⁾ Karl Marx/Friedrich Engels, Staatstheorie, hrsg. von Eike Hennig u. a., Frankfurt/Main-Berlin-Wien 1974, S. 33.

tannien einen Bedarf nach Verwaltungssatire gibt²¹⁾. In neuerer Zeit kursierten Witze, wie: „Was ist der Unterschied zwischen einem Stück Holz und einem Beamten?“ Antwort: „Holz arbeitet.“ Oder: Beamtenroulette. Drei Beamte in einem Zimmer; wer zuerst arbeitet, hat verloren. In einer Sammlung von Beamtenkarikaturen widmen sich die meisten dem Spott über den unfähigen, unmündigen und untätigen Beamten²²⁾. Schon bei Jugendlichen im Alter von 15 bis 17 Jahren scheint dieses Beamtenbild entwickelt zu sein²³⁾.

2. In deutlichem Gegensatz zu dieser fröhlichen Verwaltungskritik steht das Bild der Verwaltung als einer undurchschaubaren, Freiheit und Persönlichkeit bedrohenden und schließlich vernichtenden Schicksalsmacht. Seine klassische literarische Darstellung hat dieses Motiv in Kafkas Romanen und Erzählungen gefunden: Zwischen dem Helden mit seinem individuellen Erleben und Wollen und den Personen, die im Herrschaftsbereich bürokratieähnlicher Institutionen agieren, ist eine Verständigung unmöglich. Es bleibt dem Helden nur die Wahl zwischen Unterwerfung und Untergang. Das Gefühl, daß die Bürokratie mit absoluter, unentrinnbarer Macht über Vernunft und Freiheit triumphiert, veranlaßte Günther Grass in einer Kafka-Studie zu der Formulierung: „Die Bürokratie unserer Tage (ist) in ihrer Absurdität gottähnlich.“²⁴⁾

Die Angst vor der freiheitsbedrohenden Bürokratie scheint — ebenso wie die Verwaltungssatire — zu den elementaren Reaktionsmustern gegenüber der Verwaltung zu gehören. Orwells „1984“ war geeignet, nicht nur in seinem Erscheinungsjahr 1948 die Furcht vor dem Stalinismus zu artikulieren, sondern auch in der Erwartung des Jahres 1984 die Furcht vor dem Umkippen des demokratischen Verfassungsstaates in einen sich aller technischen Neuerungen bedienenden totalen Überwachungsstaat zu schüren.

Der Widerstand gegen die für 1984 geplante Volkszählung bewies, daß eine latente Bürokratiefurcht zur aktuellen politischen Bewegung werden kann. Die berechtigten Bedenken gegen das damalige (nicht mit dem heutigen identische) Volkszählungsgesetz dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß

²¹⁾ Vgl. C. Northcote Parkinson, Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung, Düsseldorf 1958. Peter und Hull, Das Peterprinzip, Reinbeck 1972.

²²⁾ Vgl. Peter Doll u. a. (Hg.), Beamticon. Der Beamte in der Karikatur, Herford 1984.

²³⁾ Vgl. Horst Bosetzky/Peter Heinrich (Hg.), Beamtenbild und Verwaltungsimago bei Kindern und Jugendlichen. Publikationen der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege, Berlin Nr. 43.

²⁴⁾ Günther Grass, Kafka und seine Vollstrecker, in: L '76. Demokratie und Sozialismus, (1978) 9, S. 12.

dieser Protest auch von einer irrationalen, nicht verarbeiteten Bürokratiefurcht motiviert war.

3. Ein drittes Bild, das in den elementaren Einstellungen der Bürger zur Verwaltung eine Rolle spielt, ist die Vorstellung vom Beamten als einem vorbildlichen Staatsbürger. Ungeachtet der oben geschilderten negativ distanzierenden Wahrnehmungsmuster gibt es auch heute noch die Erwartung, daß von Beamten eine höhere Identifikation mit den „Werten der Gesellschaft“, besonders mit den „Werten des Staates“, zu erwarten sei als von anderen Bürgern.

Die oben dargestellten negativen Beurteilungen der Beamten sind wohl auch auf dem Hintergrund einer — enttäuschten — positiven Erwartungshaltung zu erklären. Untersuchungen zu den Einstellungen der Bürger zur Verwaltung lassen den Schluß zu, daß bei vielen Bürgern ein ausgeprägtes Bedürfnis nach Identifikation mit den staatlichen Behörden vorhanden ist²⁵⁾. Es ist daher wohl auch weniger das Ergebnis rationaler Urteilsbildung als die Reaktion auf derartige Erwartungen, wenn das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Verfassungstreue der Beamten formulierte: „Vom Beamten wird erwartet, daß er diesen Staat und seine Verfassung als einen positiven Wert erkennt und anerkennt, für den einzutreten sich lohnt . . . Der Staat muß sich darauf verlassen können, . . . daß der Beamte . . . sich in dem Staat, dem er dienen soll, zu Hause fühlt, jetzt und jederzeit . . .“²⁶⁾ Diese und andere Passagen, die in Teilen der Wissenschaft heftige Kritik hervorgerufen haben, sind im übrigen weithin ausdrücklich oder stillschweigend gebilligt worden. Die Forderung, daß sich Beamte mehr als andere Bürger mit dem Staat zu identifizieren hätten, entspricht einem elementaren Bedürfnis vieler Bürger, sich emotional an eine zuverlässige (von ihnen letztlich mit Steuermitteln finanzierte) Verwaltung anlehnen zu können.

Im Gegensatz zu diesen auf der Vermittlung durch Literatur, Medien und Hörensagen beruhenden (Vor-)Urteilen sind die aus der unmittelbaren Begegnung der Bürger mit den Behörden resultierenden Urteile insgesamt positiver. Was die Bürger an der sie betreffenden Arbeit zu kritisieren haben, überschreitet vermutlich nicht das Ausmaß der Kritik, das sie an der Arbeit anderer Berufe, z. B. an Hausverwaltern, Installateuren oder Zahnärzten üben.

Ein in sich stimmiges Bild von der Verwaltung ist somit in unserer politischen Kultur nicht vorhanden. Die Bürger reagieren auf Verwaltung mit Ver-

²⁵⁾ Vgl. Anm. 18.

²⁶⁾ Neue Juristische Wochenschrift, 1975, S. 1642.

achtung oder unkritischem Vertrauen, mit Spott oder Angst oder mit diesen verschiedenen Reaktionsweisen zugleich. Wenig reflektierte Emotionen sind der Mobilisierung in der einen oder anderen Richtung ausgesetzt.

Zwar gibt es differenziertere Urteile, sofern persönliche Erfahrungen zugrunde liegen. Auf längere Sicht kann daher auch die Revision der bestehen-

den Vorurteilsstrukturen erwartet werden. Gegenwärtig ist jedoch die einer demokratischen Kultur entsprechende kritisch-abwägende Urteilsbildung im Bereich der Verwaltung wenig ausgeprägt. Daß die Verwaltungsbehörden Sachwalter von Bürgerinteressen und Wahrer des demokratischen Rechtes sind, findet in den beobachteten Vorurteilen kaum einen Niederschlag.

IV. Die Vermittlung realistischer Bilder, Begriffe und Erfahrungen

Zu den Aufgaben der politischen Bildung gehört es, diese in sich unstimmgigen, weitgehend unreflektierten und der Verwaltungswirklichkeit wenig gerecht werdenden Vorstellungen zu problematisieren. Sie muß daran arbeiten, daß die vorhandenen Vorurteile reflektierteren Wahrnehmungsformen Platz machen. Sie muß realistische Begriffe, Bilder und Erfahrungen erarbeiten und vermitteln, die es den Bürgern erlauben, Verwaltung zu beobachten, zu beurteilen und mit ihr zu kooperieren.

1. Die organisierte Gesellschaft

Der moderne Staat und seine Verwaltung müssen als Organisation, die moderne Gesellschaft als vor allem durch den Staat organisierte Gesellschaft verstanden werden. Der Schüler soll es lernen, in dieser organisierten Gesellschaft zu leben und die Entwicklung und die Gesetzmäßigkeiten von Organisationen zu verstehen und sie mitzugestalten.

Die Entwicklung der modernen Gesellschaft vollzog sich in einer entscheidenden Dimension in der Entwicklung organisierter Lebensformen²⁷⁾. In wirtschafts- und sozialgeschichtlichen Darstellungen wird dieser Aspekt oft vernachlässigt. Die staatliche Bürokratie ist kein bloßes Überbauphänomen gegenüber Industrialisierung, Verstädterung und Sozialstruktur, sondern ein — in den Gesamtzusammenhang eingebundenes — selbständiges, zum Teil innovatives, zum Teil reagierendes Moment. Die absolutistischen Fürsten entmachten mittels des Heeres den Adel und schufen mittels der Bürokratie die Grundlage für eine nachfeudale Herrschaftsordnung. Im Laufe des 19. Jahrhunderts tauscht die Landbevölkerung, die in die wachsenden Großstädte einzieht, die soziale Kontrolle der Dorfgemeinschaft mit den Zwängen bürokratischer Zuteilung von Lebenschancen: Staat, Gemeinde und Fabrik gliedern den einzelnen in bürokratischen Großorganisationen ein. Die Geschichte der Industrialisierung und Verstädte-

rung ist zugleich auch die Geschichte der Bürokratisierung, der Herstellung von organisierten, verwalteten Lebenschancen und Lebensbeschränkungen. Mit größter Selbstverständlichkeit nehmen heute Kinder und Jugendliche in Kindertagesstätten und Schulen, auf Spiel- und Sportplätzen, durch Medien und Verkehrsmittel Leistungen in Anspruch, die von staatlichen (seltener auch: nicht-staatlichen) Bürokratien organisiert werden.

Freiheit und Organisation

Den Umgang mit Bürokratie zu lernen, gehört zu den wichtigsten Lernzielen in der modernen Gesellschaft. Max Weber befürchtete die Vernichtung von Freiheit und Menschenrechten im Fortgang der „unentrinnbaren“, als „Gehäuse der Hörigkeit“²⁸⁾ charakterisierten Bürokratie. Bei Theodor W. Adorno ist von einer „Klaustrophobie der Menschheit in der verwalteten Welt“²⁹⁾ die Rede und von einer daraus resultierenden Wut gegen die Zivilisation, die sich nicht selten in der Verfolgung gesellschaftlich Schwächerer entlüde. Daniel Bell beklagt die „Trennung von Kultur und Sozialstruktur“. Die erstere entwickle zunehmend antiinstitutionelle und antinomische Züge, letztere werde immer mehr von funktionaler Rationalität und Meritokratie geprägt³⁰⁾.

Gegenüber diesem Widerspruch zwischen individuell-kulturellen Freiheitsbedürfnissen und den institutionellen Zwängen ist mit Hermann Heller darauf hinzuweisen, daß „in der gesellschaftlichen Wirklichkeit . . . Freiheit immer organisiert werden“ muß³¹⁾. Organisationen — insbesondere staatliche Verwaltung und staatliche Bürokratie — sind danach nicht nur Begrenzungen, sondern auch Bedingungen der Freiheit. Politische Bildung wird,

²⁸⁾ Max Weber (Anm. 11), S. 128 und 836.

²⁹⁾ Erziehung nach Auschwitz, in: Theodor W. Adorno, Erziehung zur Mündigkeit, Frankfurt/Main 1971, S. 90 f.

³⁰⁾ Vgl. David Bell, Die nachindustrielle Gesellschaft, Reinbek 1979, S. 111 f.

³¹⁾ Hermann Heller, Staatslehre, hrsg. von Gerhard Niemeyer, Leiden 1963³, S. 273.

²⁷⁾ Vgl. Material dazu in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, hrsg. von Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg Christoph Unruh, 6 Bände, Stuttgart 1983 ff.

wenn sie konstruktive Beiträge zur Sicherung von Demokratie und Freiheit leisten will, auch darzustellen haben, inwiefern Verwaltung Freiheit garantieren soll und faktisch garantiert.

Politische Bildung wird versuchen, die Schüler zu befähigen, die öffentliche Verwaltung differenziert zu beurteilen. Antibürokratische Affekte dienen der Etablierung einer demokratischen Verwaltungsöffentlichkeit ebenso wenig wie die unkritische Billigung der gegenwärtigen Praxis. Horst Eberhard Richter schildert und analysiert die psychischen Sperren einer Initiativgruppe gegenüber einer Behörde, bei der sie sich für die Belange einer Obdachlosensiedlung einzusetzen versucht. „Sobald man einen Behördenbau betritt, wähnt man sich nur noch von einem Komplott zynischer Unterdrücker und Schreibtischtäter umgeben. Jeder erscheint hier als die personifizierte Obrigkeit, die das bürokratische Räderwerk des Klassenstaates voll bewußt in Gang hält. Von jedem glaubt man, daß er Verwaltung als planmäßige Niederhaltung der Schwachen in der Gesellschaft betreibe.“ Richter zeigt, daß Feindbilder wie diese die Initiativgruppe daran hindern, in der Behörde Verbündete ausfindig zu machen³²⁾.

Die diesem Verhalten zugrundeliegenden psychischen Dispositionen, die Richter analysiert, wären wohl weniger wirksam, wenn die Gruppenmitglieder im Rahmen ihrer politischen Bildung zu einer differenzierten Beurteilung der Verwaltung angeleitet worden wären.

„Der Apparat“

Die Mißverständnisse und Fehleinschätzungen, die die Urteilsbildung über die Verwaltung immer wieder behindern, sind zu einem guten Teil mit dem Bild des „Apparates“ verknüpft. Solange mit diesem Begriff gemeint ist, daß Verwaltung durch Regeln und Routine, durch das Ineinandergreifen verschiedener Funktionselemente charakterisiert ist, kann er als Metapher zur Veranschaulichung von Teilaspekten verwendet werden. In der Regel wird aber die Kennzeichnung als „Apparat“ in einem polemischen, affektgeladenen, weniger analysierenden als distanzierenden, ja diffamierenden Sinne gebraucht, und zwar in zweifacher Richtung. Verwaltung wird aus dem Bereich der verantwortlichen, als Subjekte agierenden Menschen ausgegliedert. Nicht die in der Verwaltung Tätigen sind die Akteure, sondern ein personenunabhängiges,

³²⁾ Vgl. Horst E. Richter, Lernziel Solidarität, Reinbek 1974, S. 299. Richter selbst ist jedoch m. E. bei der Beurteilung der Verwaltungsstrukturen von diesem Feindbild nicht ganz frei, wenn er von den „reaktionären Automatismen der Bürokratie“ und immer wieder vom „Apparat“ spricht.

bewußtloses mechanisches Prinzip behauptet sich, sogar gegenüber den gutwilligen und vielleicht selbst bürokratiekritischen Mitarbeitern. Daneben sind mit dem Begriff „Apparat“ — wie bei Max Weber — die Vorstellung, Bürokratie sei eine selbsttätige schicksalhafte Macht und die entsprechenden Ohnmachtsgefühle verbunden. Der „Apparat“ kann danach in seinen Freiheit und Humanität bedrohenden Wirkungen bestenfalls in Grenzen verwiesen werden, nicht aber in die freiheitliche, demokratische, kulturelle oder soziale Lebenswelt integriert werden.

Gegenüber allen Herabsetzungen der Verwaltung zum rein technischen Apparat und allen Überhöhungen zur Schicksalsmacht ist auf die triviale Erkenntnis zu verweisen, daß die Verwaltung eine gesellschaftliche Veranstaltung ist. Verwaltung wird in ungleich stärkerem Maße, als sich die Außenstehenden vorstellen können, von menschlichen Regungen und Bedürfnissen geprägt, so wie dies in anderen Lebenszusammenhängen auch der Fall ist³³⁾. Es gibt Eifer und Trägheit, Weitblick und Borniertheit, Verantwortlichkeit und Destruktivität. Es gibt Geselligkeit, Kameradschaftlichkeit, Klatsch und Intrigen. Es gibt Machtphantasien und — wo es die Situation erlaubt — die Lust an der Macht, in einer konstruktiven oder perversen Art. Es gibt Verhaltensweisen, die aus der jeweiligen Gefühlslage resultieren und mit Rationalität wenig zu tun haben, ein beachtliches Ausmaß an Banalität, zugleich aber auch die Sensibilität für gesellschaftliche Not und historische Notwendigkeiten. In der Belletristik gibt es Texte, die eine gewisse Vorstellung davon vermitteln³⁴⁾.

Wer Verwaltung verstehen will, sollte sie auch als ein Stück Alltagskultur verstehen, die sich nicht prinzipiell von anderen Lebensbereichen unterscheidet. Erst aufgrund der Erkenntnis, daß Verwaltungshandeln menschliches, gesellschaftliches Handeln ist, ist die Vermittlung von Kenntnissen über die Organisation und die Aufgaben der Verwaltungsbehörden sinnvoll. Einige grundlegende verfassungsrechtliche und organisationswissenschaftliche Begriffe und Kenntnisse sollten vermittelt werden. Bei der Darstellung des bundesstaatlichen Aufbaus und der kommunalen Selbstverwaltung können Bundes-, Landes- und Gemeindebe-

³³⁾ Vgl. dazu den Abschnitt über „Bürokratie“, in: Horst Bosetzky/Peter Heinrich, Mensch und Organisation, Köln-Stuttgart 1985³, S. 181 ff.

³⁴⁾ Vgl. Hannes Schwenger, Menschen im Büro, von Kafka zu Martin Walser, 40 Geschichten, München 1984. Maria Kurbjuhn, Romane und Erzählungen, in denen Bürokratie eine Rolle spielt (eine kommentierte Übersicht), Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin, unveröffentlichtes Manuskript 1984.

hörden mit ihren Aufgaben problemlos benannt werden. Die Gewaltenteilungslehre ist daraufhin zu überprüfen, ob sie das politische Gewicht der Verwaltung bei der Gesetzgebung und bei der Gesetzesausführung angemessen zum Ausdruck bringt oder nicht eher „verfassungspädagogische Irreführungen zur Folge hat“³⁵), wie dies z. B. durch die Kennzeichnung der Parlamente als „Legislative“ und der Regierung und Verwaltung als „Exekutive“ der Fall ist. Im übrigen sollten wohl ein Mindestmaß an Kenntnissen über den inneren Aufbau der Ministerial- und Kommunalverwaltungen und die bürokratieinternen Willensbildungsprozesse (einschließlich der Rücksichtnahme auf externe Interessen) behandelt und die Chancen der Partizipation der Bürger erörtert werden.

2. Die leistungsfähige Verwaltung

Unverzichtbar für das Verständnis der Verwaltung ist ein Überblick über die Leistungen der Verwaltung in der modernen Gesellschaft. 68 % der 1978 von Sinus Befragten hielten die öffentliche Verwaltung für wenig effektiv. Diese Beurteilung steht in deutlichem Gegensatz zu der Selbstverständlichkeit, mit der alle Bürger täglich die Leistungen der staatlichen Versorgungsbetriebe in Anspruch nehmen. Sie hält auch einer Überprüfung anhand der geschichtlichen Erfahrungen mit der Innovationsfähigkeit und Effektivität der Verwaltung nicht stand.

Insbesondere ist die industrielle Entwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts ohne die vorbereitende, unterstützende und korrigierende Tätigkeit der staatlichen Verwaltung nicht denkbar. Neben die Straf- und Zivilgerichte ist seit dem 18. Jahrhundert ein zunehmend ausgebautes und differenziertes System von Verwaltungsbehörden getreten, die Aufgaben besorgten, die für die gesellschaftliche Entwicklung notwendig waren und von privaten Unternehmern nicht oder nicht zuverlässig genug wahrgenommen wurden: Herstellung der inneren Sicherheit, Ausbau eines Straßen-, Bahn- und Postverkehrssystems, Infrastrukturmaßnahmen in den wachsenden Industriestädten (Bauplanung, Kanalisation, Wasser- und Energieversorgung, Verkehrsmittel). Diplomatie und Außenwirtschaftspolitik sicherten — zusammen mit dem Militär — die Wirtschaftsentwicklung im internationalen Zusammenhang. Die liberale Doktrin von der selbsttätigen Entfaltung der wirtschaftlichen Kräfte in einem möglichst wenig durch den Staat geregelten Markt hat den Blick dafür verstellt, daß auch in der liberalen Ära der Staat so aktiv war, wie dies zur Ent-

faltung der Wirtschaft für erforderlich gehalten wurde.

Zugleich erwiesen sich am Ende des 19. Jahrhunderts die bürokratischen Organisations- und Arbeitsformen als geeignet, sozialstaatliche Postulate zu realisieren³⁶). Nachdem der Kaiser in seiner „Botschaft“ vom 17. November 1881 die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten angekündigt hatte, wurden innerhalb weniger Jahre die Gesetze über die Krankenversicherung, über die Unfallversicherung und die Invaliditäts- und Altersversicherung erarbeitet sowie ein flächendeckendes System lokaler, regionaler und zentraler Behörden errichtet. Daß das Sozialversicherungssystem an das Prinzip der Selbstverwaltung anknüpfte, ändert nichts an seiner bürokratischen Grundstruktur. Es beweist aber, daß bei der Neugründung von Behörden keineswegs ein abstrakter Bürokratietypos zugrunde gelegt wurde, sondern — wie bereits früher in der Bürokratieentwicklung — originelle Neuschöpfungen möglich und notwendig waren. Die Besonderheiten des Aufgabentypus und der lokalen und regionalen Situation wurden ebenso berücksichtigt wie Verwaltungstraditionen und politische Vorgaben.

Fragwürdigkeit der Effektivitätskritik

Der Vorwurf der Ineffektivität im Urteil der Bürger beruht auf einigen grundlegenden Mißverständnissen von Politik und Gesellschaft. Das gesellschaftliche Leitbild der von der Aufklärung geprägten politischen Kultur ist das des autonomen, selbständigen, risikofreudigen, innovativen Menschen, der in der Gestalt des freien Unternehmers, des freischaffenden Künstlers und des erfolgreichen Politikers in Erscheinung tritt. Von ihnen wird erwartet, daß sie die Dynamik des Fortschritts in Bewegung halten. Weil sie ein allgemeines gesellschaftliches Leitbild verkörpern, werden sie auch von denen bewundert, deren Autonomiebedürfnisse sich nur begrenzt entfalten können.

Die Rolle des Beamten ist demgegenüber fremdbestimmt und an Sicherheit und Routine orientiert. Er verkörpert die Eigenschaften, die dem Idealtypus des selbständigen Unternehmers, Künstlers und Politikers fremd, ja geradezu entgegengesetzt sind. Je mehr dieser bewundert wird, umso mehr muß jener verachtet werden. Je mehr von diesen Leistungen erwartet werden, umso mehr muß jenem Leistungsunfähigkeit unterstellt werden.

³⁶) Vgl. Hans Joachim Henning, Aufbau der Sozialverwaltung, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte (Anm. 27), Band 3, S. 275–310.

³⁵) P. L. Weinacht (Anm. 3), S. 178.

Maßgebliche Interessen und Ideologien stützen dieses Urteil. Die „freie Wirtschaft“ wird mit ihrem Einfluß auf die Medien dazu neigen, das Loblied des freien Unternehmertums zu unterstützen. Aber auch viele Gesellschaftskritiker von links können in der staatlichen Bürokratie keinen Verbündeten finden, da sie in ihr nichts anderes als das Instrument eines unmenschlichen Systems erkennen können³⁷).

Noch in einer zweiten Hinsicht muß das Klischee von der Leistungsunfähigkeit der Bürokratie in Frage gestellt werden. Ihre in Geschichte und Gegenwart nachzuweisende hochgradige Effektivität und Innovationsfähigkeit ist nicht uneingeschränkt positiv zu bewerten. Die Verwaltung bewies ihre Effizienz auch in unheilvoller Weise: in den beiden Weltkriegen und in der Stabilisierung der NS-Herrschaft. Die beiden Weltkriege hätten nicht geführt werden können, wenn nicht die Verwaltungen der beteiligten Staaten sich mit ganzer Kraft für die Kriegführung eingesetzt hätten.

Mit grauenhafter Effizienz haben die nationalsozialistischen Sonderbehörden (SS, SD, Gestapo) ihr Werk administrativ geplant und vollzogen. Auch die zivilen Verwaltungsbehörden sind mit Aufgaben der Ausgrenzung und Vernichtung der diskriminierten Mitbürger betraut worden; zum Teil haben sie sich bereitwillig dieser Aufgabe gewidmet. Freilich dürfte es in vielen Bereichen auch mehr inhaltenden Widerstand (z. B. gegen die Erfassung als erbgeschädigt geltender Kinder) gegeben haben als bekannt ist³⁸).

Das Bild von der leistungsunwilligen und leistungsunfähigen Bürokratie muß daher in doppelter Weise korrigiert werden: Bürokratische Verwaltung ist in Geschichte und Gegenwart in weiten Bereichen hochgradig effizient gewesen.

Es ist dies allerdings eine Feststellung, die nicht zu uneingeschränkter Zufriedenheit Anlaß gibt. Die hier entscheidende Frage ist die, im Dienst welcher Ziele sie effizient sein und gegenüber welchen Zielen sie sich verweigern sollte. Es ist dies die Frage nach der Bindung an demokratische Prinzipien und nach ihrer Einbindung in eine demokratische Gesellschaft.

³⁷) Horst Bosetzky, Selbstverständnis und Ansehen des öffentlichen Dienstes, in: Eberhard Laux (Hrsg.), Das Dilemma des öffentlichen Dienstes, Bonn 1978, S. 105–127.

³⁸) Michael Eggstein/Lothar Schirmer, Verwaltung im Nationalsozialismus. Materialien zu einer Ausstellung, Berlin 1987. Hans Mommsen, Beamtentum im Dritten Reich. Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Bd. 13, Stuttgart 1966.

3. Demokratie und Verwaltung

Wenn die politische Bildung einen Beitrag zur Entwicklung einer demokratischen Verwaltungsöffentlichkeit leisten will, muß sie sich auch der Frage stellen, wie demokratisch Verwaltung ist und sein kann. Nur wenn der Bürger die Verwaltung als ein Element des demokratischen Staates versteht, wird er selbst sich dem Demokratieprinzip entsprechend gegenüber der Verwaltung verhalten.

Die politische Bildung steht in dieser Frage vor besonderen Schwierigkeiten, weil es hier auch in der wissenschaftlichen Diskussion beträchtliche Unklarheiten und Widersprüche gibt. Genannt werden drei Prinzipien, nach denen die Einbindung der Verwaltung in die demokratische Gesellschaft erfolgt:

1. Die Bindung an das Amt. Das Amt, verstanden als Inbegriff der dienstlichen Anforderungen, verpflichtet zum sachlich-fachlichen, unparteilichen, gemeinwohlorientierten Dienst an der Allgemeinheit. In dem angesehenen „Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland“ formuliert dies Joseph Isensee wie folgt: „Im Zeitalter der pluralistischen Demokratie ist es . . . Aufgabe (sc. der republikanischen Amtsidee), die Amtswalter aus ihren gesellschaftlichen Verstrickungen zu lösen, aus Sonderinteressen, aus Partei-, Gewerkschafts- und sonstigen Verbandsloyalitäten auf die einzig legitime Amtsloyalität festzulegen: Dienst für die Allgemeinheit, die ihren Willen im Verfahren der parlamentarischen Demokratie zu erkennen gibt . . . Die grundrechtsdifferenzierte, pluralistische Gesellschaft bedarf der Amtsverfassung als ihres Gegenübers . . .“³⁹).

2. Bindung an die Regierung. „Die Exekutive besitzt demokratische Legitimation nur, soweit sie gefügiges und bewegliches Instrument der jeweiligen Regierung ist.“⁴⁰) Wie bei Isensee wird dieses Prinzip der Regierungsbindung oft mit der Verpflichtung zur Gemeinwohlorientierung vermischt. Gemeinwohlorientierung und Regierungsloyalität können aber auch in Widerspruch zueinander treten, die Anschauungen in einer Behörde über die aktuelle Interpretation des Gemeinwohlpostulats den von der Regierung gegebenen Weisungen widersprechen und sich gegen diese wenden.

3. Die Bindung der Beamten an die Parteien. Während die Kombination von Amts- und Regierungsorientierung in der überwiegend vertretenen Ver-

³⁹) Joseph Isensee, Öffentlicher Dienst, in: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel, Berlin-New York 1983, S. 1149–1188, hier S. 1152 ff.

⁴⁰) Ebenda, S. 1155.

fassungsrechtslehre als die verfassungsrechtlich einzig legitime dargestellt wird, gilt die Parteienorientierung als glatter Verfassungsverstoß. „Eine Verwaltung, die sich mit der bisher ‚regierenden‘ Partei identifiziert, blockiert die demokratische Evolution, die eine andere Partei an die Macht bringt; sie entartet beim Regierungswechsel zur antiparlamentarischen Obstruktionsgewalt.“⁴¹⁾

Das Verhältnis dieser drei Prinzipien zueinander ist aber komplizierter, als es in der Gegenüberstellung von Verfassungspostulat und Verfassungswirklichkeit dargestellt wird⁴²⁾.

Die Verfassungen des 19. Jahrhunderts kannten den Grundsatz, daß der Zugang zum öffentlichen Dienst jedem Staatsbürger gemäß seiner Befähigung offenstehe. Faktisch wurde durch das Auswahlssystem jedoch sichergestellt, daß zum höheren Dienst in Preußen überwiegend nur Söhne aus konservativen Familien (in süddeutschen Staaten: aus nationalliberalen Familien) zugelassen wurden. Die Versuche der Sozialdemokraten in der Weimarer Zeit, ihrerseits Parteigänger einzustellen, stießen auf den entschiedenen Protest der Rechtsparteien. Zur Verteidigung ihrer Besitzstände verbreiteten sie die Legende von der politischen Neutralität des Berufsbeamtentums in der Monarchie, die erstmals von den Sozialdemokraten bedroht werde. Die Nationalsozialisten griffen diese Legende bereitwillig auf: Hitler versprach, die „Parteibuchbeamten“ aus dem öffentlichen Dienst zu entfernen und die alten Werte des Berufsbeamtentums wieder zur Geltung zu bringen. Das „Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ war dann im April 1933 einer der ersten Schritte zur Etablierung der NS-Herrschaft.

In der Zeit der Bundesrepublik Deutschland ist das Thema nicht zur Ruhe gekommen. Die Staatsrechtslehre beharrt auf dem Neutralitätspostulat, während die politische Praxis der jeweiligen Regierungsparteien in Bund und Ländern sich mehr oder weniger darüber hinweggesetzt hat und hinwegsetzt. Auf diesem Hintergrund ist es zweifelhaft, ob das Leitbild von der politisch-neutralen, nur dem Amt und der jeweiligen Regierung verpflichteten

Verwaltung in Deutschland (im Gegensatz zu Großbritannien) jemals verwirklicht werden wird. Darüber hinaus hat es auch konzeptionelle Schwächen. Ein zur politischen Neutralität verpflichteter Beamter gerät in einer politisch bewußten Gesellschaft notwendig in eine Isolation, die seiner Arbeit nicht förderlich ist. Eine der Politik entfremdete Verwaltung ist nur begrenzt in der Lage, auf politische Interessen und Konflikte adäquat zu reagieren. Auch das Vorbild Großbritanniens, wo die Trennung von Politik und Verwaltung eine verbindliche Tradition hat, erweist sich als weniger ideal als einige Verfechter des Neutralitätsprinzips meinen. Ein britischer Beobachter hält die deutsche „Parteibuchbürokratie“ wegen ihrer politischen Sensibilität der politisch neutralen britischen Verwaltung für überlegen⁴³⁾.

Freilich sind auch die Nachteile einer einseitigen Parteienorientierung nicht zu übersehen. Die Benachteiligung von Nichtparteilägern ist ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz, führt zu einer Verengung des Meinungsspektrums in den Behörden und hat auch negative Auswirkungen auf die Regierungsparteien selbst, die dadurch stärker von administrativen Orientierungen geprägt werden, als dies ihrer eigenständigen Aufgabe förderlich ist⁴⁴⁾. Die unterschiedlichen Funktionen von Parteien und Verwaltung machen es erforderlich, daß die Beamten ihre dienstliche und ihre staatsbürgerliche Rolle zu unterscheiden wissen.

Die politische Bildung steht hier vor der schwierigen Aufgabe, ein Problem zu vermitteln, für das Wissenschaft und Praxis bisher keine überzeugenden Lösungen entwickelt haben. Die Kritik, zu der sie die Schüler zu befähigen versucht, wird sich in diesem Falle nicht nur gegen eine politische und administrative Praxis richten, sondern auch gegen ein vermeintliches Verfassungspostulat. Die unheilvolle Geschichte der Legende vom unpolitischen Beamtentum in der Weimarer Zeit sollte in Erinnerung bleiben, das Pathos, mit der die politische Neutralität des Berufsbeamtentums immer wieder neu gefordert wird, in der politischen Bildung nicht wiederholt werden.

Die Widersprüche zwischen Amts-, Regierungs- und Parteienorientierung lassen sich wohl überhaupt nur auflösen und auf einer verfassungskonformen Ebene zusammenführen durch die Entwicklung

⁴¹⁾ Ebenda, S. 1155.

⁴²⁾ Vgl. Hans Fenske, Preußische Beamtenpolitik vor 1918, in: Der Staat, Band 12, 1973 S. 337–356. Ders., Beamtenpolitik in der Weimarer Republik, in: Verwaltungsarchiv, Band 64, 1973 S. 115 ff. Hans Hattenhauer, Geschichte des Beamtentums, Köln–Berlin 1980, S. 329 ff. Kenneth Dyson, Die westdeutsche „Parteibuch“-Verwaltung. Eine Auswertung, in: Die Verwaltung, (1979) 2, S. 129–160. Meinhard Schröder, Verwaltung und politische Führung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, (1981) 4, S. 109–112. Albrecht Dehnhard, Parteiliche Verwaltungspolitik, in: Die Neue Gesellschaft, (1983) 9, S. 867–871.

⁴³⁾ Vgl. K. Dyson (Anm. 42), S. 147.

⁴⁴⁾ Vgl. Eckardt Barthel, Verwaltung und Partei – wer bestimmt wen?, in: Die Neue Gesellschaft, (1978) 12, S. 998–S. 999. Wilfried Berg, Politisierung der Verwaltung: Instrument der Steuerung oder Fehlsteuerung? in: Hans Herbert v. Arnim/Helmut Klages (Hrsg.), Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1986, S. 141–186.

einer demokratischen Verwaltungskultur und durch die Förderung von Problemsensibilität in den Parteien, Regierungen, Verwaltungen und in der Öffentlichkeit. Parteien und Regierungen müssen erkennen, daß sie selbst auf längere Sicht die Verlierer bei einer einseitigen Parteiorientierung sind.

Eine entwickelte demokratische Verwaltungsöffentlichkeit wird darauf achten, daß das ganze Spektrum der in der Gesellschaft vorhandenen Orientierungen (neben den politischen auch kultu-

relle, weltanschauliche, moralische, wissenschaftliche) auch in den Verwaltungen repräsentiert ist, um so die Verständigung zwischen Gesellschaft und Verwaltung auf breiter Basis zu fördern. Die Verwaltung wäre dann in dem Maße demokratisch, wie es auch die Gesellschaft ist.

Von einem solchen öffentlichen Dienst wäre auch am ehesten zu erwarten, daß er die durch demokratische Wahlen legitimierten Entscheidungen der Parlamente und Regierungen respektiert und sachgerecht vollzieht.

Rudolf Wassermann

Gesetzessprache und politische Kultur

*Wenn die Sprache nicht stimmt,
so ist das, was gesagt wird, nicht das,
was gemeint ist.
Ist das, was gesagt wird, nicht das,
was gemeint ist,
so kommen die Werke nicht zustande.
Kommen die Werke nicht zustande,
so gedeihen Moral und Kunst nicht.
Gedeihen Moral und Kunst nicht,
so trifft das Recht nicht.
Trifft das Recht nicht,
so weiß das Volk nicht, wohin Hand und
Fuß setzen.
Also dulde man keine Willkür in der Sprache.
Das ist es, worauf alles ankommt.*

Kung-fu-tse

I. Einleitung

Die Sprache der Gesetze ist ein „ewiges Thema“ (Theo Öhlinger). Dessen Vielschichtigkeit, die sich jedem aufdrängt, der sich in das Nachdenken darüber einläßt, entsprechen unterschiedliche Ansätze des methodischen Zugriffs. Der Zahl nach überwiegen formale Betrachtungen. Erfreulicherweise beschäftigt sich auch die im Aufbau begriffene Gesetzgebungslehre mit der Problematik, und ebensowenig fehlt es an Interesse seitens der politischen Philosophie. Gewissermaßen der Ahnherr dieser Bemühungen ist Kung-fu-tse. Als er gefragt wurde, womit er beginnen würde, wenn er ein Land zu verwalten hätte, antwortete er: „Ich würde den Sprachgebrauch verbessern.“

Es ist nicht überliefert, wie die Schüler auf die Antwort des Meisters reagierten. Verblüfft werden sie wohl gewesen sein, mit Sicherheit aber betroffen. Diese Betroffenheit teilt sich auch dem mit, der die Worte des Kung-fu-tse heute liest. Aus diesem Grunde sind sie diesem Beitrag vorangestellt, und es wäre zu wünschen, daß handelnde Politiker Zeit und Gelegenheit fänden, über ihren Inhalt nachzudenken.

Das Verhältnis zwischen dem Geist der Gesetzgebung und der Sprache, in der die Gesetze abgefaßt sind, ist kein abstraktes Thema, das lediglich die Wissenschaft etwas angeht. Auch und gerade die

Gesetzespraktiker in den Bundes- und Landtagen sowie auch die Ministerialbeamten, die man als die eigentlichen Gesetzesmacher bezeichnen darf, sollten sich angesprochen fühlen.

Dieser Beitrag beabsichtigt allerdings nicht, allen Aspekten der vielfältigen Beziehungen zwischen Politik und Sprache nachzugehen. Das wäre, mit Fontane zu sprechen, ein zu weites Feld¹⁾. Es reicht, um nur einige Stichworte zu geben, von Babylon, wo eine Machtelite mittels uniformer Sprache Menschen auf das politische Programm eines hybriden Turmbaues verpflichten wollte, bis zur LTI, der *lingua tertii imperii*²⁾, im Wörterbuch des Unmenschen, von der Analyse politischen Sprechens in den Parlamenten und in den Medien bis zu der Frage, welche Schlüsselworte repräsentativ für eine Gesellschaft sind und wie die Sprache als Mittel der Legitimierung oder Illegitimierung konkreter Politik benutzt wird. Der Verzicht auf eine umfassende Betrachtung fällt um so leichter, als der Diskussionsstand der Debatte, die, angestoßen durch das Einsickern des sozialwissenschaftlichen

¹⁾ Das Schlußwort des alten Briest in Theodor Fontanes „Effi Briest“ wird mit Vorliebe — aus Gedankenlosigkeit oder Schluderei im Umgang mit Texten? — falsch zitiert, nämlich unter Weglassen des „zu“.

²⁾ Vgl. dazu Victor Klemperer, LTI. Notizbuch eines Philologen, Leipzig 1980⁶.

Jargons in die politische Sprache, seit den siebziger Jahren in der Bundesrepublik darüber geführt wird, ausgeprägten Niederschlag in der Literatur gefunden hat³⁾. Vorzugsweise wird der Versuch unternommen, Veränderungen der Terminologie sowie Umschichtungen in der Bedeutung zentraler politischer Begriffe aufzuzeichnen und ihren Auswirkungen auf die Politik nachzugehen. Erwähnenswert dürfte es unter dem Gesichtspunkt politischer Philosophie auch sein, daß die Politiker in der Bundesrepublik nicht nur auf der Sünderbank sitzen, sondern sich auch nachhaltig bemüht zeigen, auf die

Bedeutung der Sprache für die Politik aufmerksam zu machen und offenkundige Mißstände als solche zu benennen. An der Spitze stehen dabei die jeweiligen Bundespräsidenten, die eine ihrer wesentlichen Aufgaben in jener Art politischer Pädagogik sehen, die auf ein Anheben der politischen Moral gerichtet ist, also das politische Ethos pflegt. Aber auch Bundeskanzler, Fraktionsvorsitzende, Minister und nicht zuletzt auch politische *dei minores* treten von Zeit zu Zeit mit Mahnungen hervor, der Pflege der Sprache im öffentlichen Leben größere Aufmerksamkeit zu widmen⁴⁾.

II. Politische Kultur und Gesellschaft

Ohne Frage belegt dieses Interesse führender Politiker die eminent politisch-praktische Bedeutung dieser Thematik. Es darf allerdings nicht zu dem Schluß führen, daß den Verbalakten auch stets die gebotenen Aktionen zur Verbesserung der politischen Rhetorik wie der Gesetzessprache — als einer spezifischen Sprache politischen Handelns — folgten. Für die Politik der Gegenwart ist auf weiten Strecken typisch, daß zwischen Deklamation und Aktion, zwischen Wollen und Handeln, zwischen Ankündigung und Ausführung eine Diskrepanz besteht, die nichts weniger als zufällig ist. Unter den Bedingungen der modernen Mediengesellschaft tritt das politische Wort mehr und mehr an die Stelle des politischen Handelns, bei dem die widerstreitenden Kräfte, die im Gemeinwesen um politische Macht kämpfen, sich gegenseitig blockieren. Diesen Aspekt unserer Moderne muß im Auge haben, wer sich wundert, weshalb Worten keine Taten folgen. Anders ausgedrückt: Kulturpessimistische Klagen über den Sprachverfall gehören zu den Ritualen unseres Kulturlebens. Sie sind ein Bestandteil dessen, was man den dekorativen Teil unserer politischen Kultur nennen kann: eine allseits geschätzte *musica di vocali*, deren Genuß man sich unbefangen hingeben kann, weil man sich über

die Folgenlosigkeit auch noch so bewegender Töne im klaren ist.

Damit ist das Stichwort *Politische Kultur* gefallen. Zur Klärung dieses Begriffs sei angemerkt, daß er in der deutschen Sozialwissenschaft, die Politikwissenschaft eingeschlossen, eine erstaunliche Karriere gemacht hat und auch in den Wortschatz der politischen Publizistik eingegangen ist. Unter Juristen wird er freilich mitunter noch mit durchgängigem Mißtrauen betrachtet, was nicht verwundern kann, wenn man bedenkt, daß in der deutschen Tradition Kultur und Politik nicht gerade als einander zugeordnete Begriffe galten.

Bis zu unseren Tagen war in Deutschland Kultur als Inbegriff geistig-künstlerischer Phänomene, als etwas Politikfernes begriffen worden. Politik und Kultur wurden einander als prinzipiell Verschiedenes gegenübergestellt, das Politische gewissermaßen dem Unpolitischen. Die damit verbundene Aufwertung der Kultur und Abwertung der Politik war insbesondere in den deutschen Bildungsschichten fest verankert. Man erinnere sich daran, wie die deutsche Klassik — nicht zuletzt unter dem Eindruck der deutschen politischen Misere in der Zeit Napoleons — den Sachverhalt beurteilt hat. So heißt es bei Friedrich Schiller: „Abgesondert von dem Politischen hat der Deutsche sich einen eigenen Wert gegründet, . . . indem das politische Reich wankt, hat sich das geistige immer fester und vollkommener gebildet.“⁵⁾ Und über ein Jahrhundert später schrieb z. B. Thomas Mann in seinen „Betrachtungen eines Unpolitischen“ 1918: „Die Politik macht roh, pöbelhaft und stupid. Neid, Frechheit, Begehrlichkeit ist alles was sie lehrt . . . Ich will nicht die Parlaments- und Parteiwirtschaft,

³⁾ Zur Rolle der Sprache in der Politik vgl. etwa Martin Greiffenhagen (Hrsg.), *Kampf um Wörter? Politische Begriffe im Meinungsstreit*, Bonn 1980; Peter L. Berger (Hrsg.), *Wörter als Waffen. Sprache als Mittel der Politik*, Stuttgart 1979; Karl Ermert (Hrsg.), *Politische Sprache. Loccum Protokolle 20/1979*, Loccum 1980, und Wolfgang Bergsdorf, *Herrschaft und Sprache. Studie zur politischen Terminologie der Bundesrepublik Deutschland*, Pfullingen 1983. Siehe auch den von Ingulf Radtke bearbeiteten Sammelband „Die Sprache des Rechts und der Verwaltung“, Stuttgart 1981; Band 2 der von der Deutschen Akademie für Sprache und Dichtung in Darmstadt herausgegebenen Reihe „Der öffentliche Sprachgebrauch“; siehe jetzt ferner Bernhard Großfeld, *Sprache, Recht, Demokratie*, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 1985, S. 1577 ff.

⁴⁾ Vgl. dazu Bergsdorf (Anm. 3), S. 13.

⁵⁾ In dem Fragment „Deutsche Größe“, hier zitiert nach der Berliner Ausgabe von Schillers sämtlichen Werken, Bd. 1, 1980, S. 556.

welche die Verpestung des gesamten nationalen Lebens mit Politik bewirkt . . . Ich will nicht Politik. Ich will Sachlichkeit, Ordnung und Anstand.“⁶⁾

Es ist bekannt, daß Thomas Mann schon in der Weimarer Republik seinen Standpunkt geändert hat und vom Saulus zum Paulus wurde. Diese Wandlung machte jedoch keine Schule. Den wenigen Zeugnissen in der Literatur, die die Versöhnung von Politik und Kultur dokumentieren, steht vielmehr eine fast erdrückende Fülle von Äußerungen gegenüber, die schroffe Entgegensetzungen zum Inhalt haben.

Wer die Begriffe „politisch“ und „Kultur“ zusammenfügt, muß daher bis in die Gegenwart hinein gerade in den deutschen Bildungsschichten mit gefühlsmäßigen Einwänden rechnen, deren Hintergrund die Einstellung bildet, damit werde im Grunde Unvereinbares in einem sprachlichen Ausdruck zusammengefaßt. Das gilt sogar für solche Fachleuten, die im Bereich der politischen Bürokratien tätig sind. So ist Gesetzgebung politisches Handeln schlechthin. Selbst unter der Fachelite der Legisten — also unter den professionellen Gesetzesmachern — ist jedoch die Meinung anzutreffen, das Politische sei von der Kunst des Legisten ablösbar, dieser habe ein unpolitisches Geschäft zu verrichten.

Ohne Frage ist die Sache, um die es geht, wenn von politischer Kultur gesprochen wird, alt und der deutschen Staatsrechtslehre keineswegs fremd. Es genügt sicher, exemplarisch auf Hermann Heller⁷⁾ und Rudolf Smend⁸⁾ hinzuweisen, die auf die Verklammerung der politischen Strukturen und Prozesse mit gesellschaftlichen und kulturellen Werthaltungen aufmerksam gemacht haben. Dietrich Schindler⁹⁾, um einen anderen Staatsrechtslehrer zu nennen, gab den Hinweis, daß der moderne demokratische Staat in besonderem Maße der „ambiance“ bedarf, welche die positive Rechtsordnung durch außerrechtliche Faktoren kompensiert¹⁰⁾. Geht man weiter zurück, so gehören zu den Ahnherren in dieser Reihe so erlauchte Geister wie Montesquieu und Tocqueville.

⁶⁾ Hier zitiert nach Thomas Mann, Aufsätze, Reden, Essays, Bd. 2, Berlin (Ost) 1983, S. 420 f.

⁷⁾ Vgl. Hermann Heller, Staatslehre, Leiden 1934, S. 249 ff.

⁸⁾ Vgl. Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, Berlin 1928.

⁹⁾ Vgl. Dietrich Schindler, Verfassungsrecht und soziale Struktur, 1932.

¹⁰⁾ Gemeint sind damit das gesamte Natur- und Kulturmilieu, die anthropologischen, ethnischen, geographischen, ökonomischen und sozialen Realitäten sowie die außerrechtlichen Normen, die die Totalität der politischen Kultur bilden, vgl. dazu Anm. 9.

Das Verdienst, den Begriff der politischen Kultur in die neuere Wissenschaft eingeführt zu haben, kommt indessen nicht europäischen Kultur- oder politischen Soziologen oder gar Staatsrechtslehrern zu, sondern dem Amerikaner Gabriel Almond¹¹⁾, dessen zusammen mit Sidney Verba verfaßte Civic-Culture-Studien¹²⁾ bahnbrechend wurden. Ausgangspunkt war die simple Erkenntnis, daß jedes politische System eingebettet ist in eine bestimmte Form („pattern“) politischer Orientierung, die das aktuelle politische Verhalten beeinflusst. Politische Kultur ist danach der Sammelbegriff für die Orientierungen, die die Mitglieder eines Gesellschaftsintegrats gegenüber ihrem politischen System, seinen Teilbereichen oder Subsystemen, seinen Normen, seinen Institutionen, seinen Prozessen und gegenüber ihrer eigenen Rolle in diesem System haben. Es handelt sich also um die Gesamtheit der Meinungen (beliefs), Einstellungen (attitudes) und Werte (values) in einer gegebenen Gesellschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt, wobei „Meinungen“ die oberflächlichsten und „Werte“ die am tiefsten gehenden Prädispositionen zu Handlungen darstellen. Sowohl die bestimmte Auffassung zu einem tagespolitischen Problem als auch die für einen längeren Zeitraum feststellbaren Präferenzen und die grundlegenden Bekenntnisse (etwa zu einer kommunistischen oder freiheitlichen Gesellschaftsordnung) gehören hierher, dann auch die politischen Traditionen, der Ruf und das Ansehen von Institutionen, die politischen Verhaltensstile der Bürger und der Eliten, die Volkshelden (keine Gesellschaft kommt ohne solche aus), die formalen und informellen Regeln des politischen Zusammenhandelns („Interaktionen“), schließlich die durch die jeweilige Ideologie gesetzten Ziele und die politischen Vorurteile oder Vorverständnisse, die in einer Gesellschaft vorhanden sind. Es handelt sich mithin um die Art und Weise, wie ein politisches System im Wissen, in den Gefühlen und in der Bewertung seiner Bevölkerung verinnerlicht wird, also um Orientierungsmuster, Formen politischer und sozialer

¹¹⁾ Siehe den als Pioniertat zu würdigenden Aufsatz von Gabriel A. Almond, Comparative Political Systems, in: Journal of Politics, 18 (1956), S. 391 ff.

¹²⁾ Gabriel A. Almond/Sidney Verba, The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations, Princeton 1963; Gabriel A. Almond/Sidney Verba (Eds.), Civic Culture revisited, Boston—Toronto 1980; siehe auch Lucien W. Pye/Sidney Verba (Eds.), Political Culture and Political Development, Princeton 1965. Zur deutschen Adaption und Weiterentwicklung des Konzepts siehe Peter Reichel, Politische Kultur der Bundesrepublik, Opladen 1981, S. 18 ff.; Heinz Rausch, Politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980, S. 10 ff.; Peter Reichel (Hrsg.), Politische Kultur in Westeuropa, Bonn 1984; Martin Greiffenhagen/Sylvia Greiffenhagen (Hrsg.), Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1981, S. 319 ff.

Auseinandersetzung, Argumentationstypen und Verhaltensweisen, die für die Gesellschaft typisch sind und die ihrerseits dann auch das politische System beeinflussen.

Unterscheidet man dabei zwischen solchen Elementen der politischen Kultur, die rechtlich und/oder institutionell geregelt sind, und solchen, die tradierte Verhaltensweisen ohne rechtliche oder institutionelle Abstützung sind, so beanspruchen letztere besonderes Interesse. Die politische Soziologie neigt meines Erachtens zu Recht zu der Annahme, daß die wichtigsten Elemente der politischen Kultur eines Landes nicht in den geschriebenen oder ungeschriebenen institutionellen Regelungen enthalten sind, sondern in den gängigen Anschauungs- und Verhaltensweisen. In der Tat kann bei unvoreingenommener Betrachtung die Rolle der Tradition nicht übersehen werden. Vieles wird einfach deshalb so gemacht, weil es bisher stets so gemacht worden ist. Auch in den modernen, dynamischen Kulturen mit dem ihnen eigenen schnellen Wechsel in den Verhaltensweisen hat sich eine Fülle von Verhaltensweisen erhalten, deren

Stabilität nur dadurch erklärt werden kann, daß sie in der Sozialisation der Bevölkerung fest verankert sind. Diese Verhaltensweisen werden den Kindern von den Eltern und Lehrern, auch von den Medien (als geheimen Miterziehern) nicht durch Unterweisung vermittelt, sondern auf dem Wege konkreter Erfahrung im Alltag.

Außer Frage steht, daß diese Art unbewußter Übernahme überall anzutreffen ist. Die Entwicklung einer jeden politischen Kultur ist das Ergebnis von Zusammenstößen und Auseinandersetzungen zwischen Traditionalismus und Moderne. Als erfolgreich gilt in offenen, freiheitlichen Gesellschaften eine Entwicklung, in der Modernisierung und Tradition sich ausbalancieren. Eine solche Kombination, die zu Recht als Glücksfall einer Entwicklung bezeichnet wird, setzt voraus, daß die Zusammenstöße zwischen Tradition und Moderne, ohne die ein Fortschritt nicht möglich ist, heftig genug gewesen sind, um Wandel zu bewirken, aber nicht so stark, daß sie zu Polarisierungen und zur Desintegration geführt hätten.

III. Sprache und Recht

Versuchen wir nach diesen Vorklärungen uns dem Kern unseres Themas zu nähern, so dürfte sich die Einsicht aufdrängen, daß sich in unserer politischen Kultur autoritär-obrigkeitliche mit demokratisch-liberalen Zügen mischen, wobei der vorherrschende Trend zunehmend auf das Zurückdrängen des autoritären Elements in unserer Gesellschaft zugunsten des demokratisch-liberalen geht. Dieser Trend macht sich nicht zuletzt in den Formen des zwischenmenschlichen Umgangs, der leichter und lockerer geworden ist, aber auch in der Sprache und dem Gebrauch der politischen Schlüsselwörter bemerkbar; er ist indessen nicht unangefochten. Weitere Grundzüge, die unsere politische Kultur formen, sind Verwissenschaftlichung, Bürokratisierung und Verrechtlichung (Legalismus). Weder unsere politische noch die davon beeinflusste Rechtskultur, die eine Subkultur der politischen Kultur ist, bieten unter diesen Umständen ein einheitliches Bild.

Was unter Bürokratisierung zu verstehen ist, bedarf keiner Ausführung, weil wir uns Max Weber¹³⁾ anschließen können: Es handelt sich um die Herrschaftsausübung mittels bestimmter, büromäßiger

Verfahren, die durch die Merkmale Regelmäßigkeit, Aktenabhängigkeit, Amtskompetenz und Amtshierarchie gekennzeichnet sind. Voll bürokratisiert ist eine Institution, wenn das büromäßige Verfahren und nicht mehr die Tätigkeit der Individuen die Abläufe in der Institution prägt.

Verwissenschaftlichung ist, *sit venia verbo*, die Entzauberung der Welt durch vernünftiges Denken, Rationalisierung, Technisierung, Versachlichung der Menschen und der Beziehungen zwischen den Menschen. Auf das Recht bezogen ist sie das Ergebnis und die Weiterentwicklung jenes historischen Prozesses, den man Rezeption nennt, die Heraufkunft und die Herrschaft des rechtsgelehrten Juristen eingeschlossen¹⁴⁾. Was die Gesetzgebung angeht, so erreicht sie in der Begriffstechnik der großen Kodifikationen des 19. Jahrhunderts ihren Höhepunkt.

Legalismus (Verrechtlichung) schließlich bedeutet: Unser soziales Leben wird von Gesetzen beherrscht. Als mächtiger Katalysator der Verrechtlichung¹⁵⁾ hat sich dabei der Siegeszug des

¹³⁾ Vgl. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922, hier zitiert nach der Studienausgabe von 1964, 1. Halbband, S. 160 ff., 2. Halbband, S. 703 ff.

¹⁴⁾ Dazu mein Beitrag, *Gericht und Bürger*, in: *Justiz für den Bürger*, hrsg. v. Rudolf Wassermann, Neuwied 1980, S. 33 ff.

¹⁵⁾ Vgl. Rudolf Wassermann, *Vorsorge für Gerechtigkeit. Rechtspolitik in Theorie und Praxis*, Bonn 1985, S. 14 ff., 65 ff., 81 ff.

sozialen Gedankens erwiesen, der die Güter des Lebens nicht mehr den „wenigen Glücklichen“ vorbehalten, sondern allen zugänglich und für alle verfügbar machen möchte. Der Trend zur Verrechtlichung ist so mächtig, daß selbst die anhaltende Kritik an der Gesetzesflut gegen sie nichts Nennenswertes auszurichten vermochte. Je mehr die Gesellschaft die Kraft zur Selbststeuerung verliert, je schwächer die moralischen Bindungen werden und je vielfältiger sie das Spektrum der Wertüberzeugungen darbietet, um so mehr gewinnt das Recht an Bedeutung. Es wird sozusagen zum Kitt, der eine Gesellschaft zusammenhält. Die Entwicklung ist ambivalent: Die einen sprechen von der integrierenden Herrschaft des Rechts, die die zentrifugalen Kräfte der Gesellschaft zügelt, die anderen vom Rechtsimperialismus¹⁶⁾, der danach strebt, sich das soziale Leben zu unterwerfen.

Es ist evident, wie mühelos sich die skizzierten Grundzüge unserer politischen Kultur mit autoritärer Herrschaft verbinden lassen, werden diese nun von einzelnen oder von Eliten ausgeübt. Ebenso leicht ist aber auch einzusehen, daß Konflikte entstehen müssen, je kräftiger sich die demokratisch-liberalen Tendenzen im Widerspruch zu autoritären Denkgewohnheiten und Verhaltensweisen entfalten.

Die Gesetzessprache, deren sich unsere Legisten bedienen und für deren Erhalt sie unaufhörlich sorgen, spiegelt diese unentschiedene Lage getreulich wider. Sie hat, was zu ihrem Lobe gesagt werden muß, den barocken Prunk und Schwulst überwunden, in dem sich die ältere Rechtssprache gefiel, weil sie darin eines ihrer *arcana imperii* sah. An die Stelle der alten sind jedoch neue Formen der Distanzierung getreten, nämlich solche, die den autoritär-bürokratisch-wissenschaftlichen Zügen der politischen Kultur entsprechen. Das erhellt jede nähere Betrachtung der Sprache unserer Gesetze. Sie befiehlt, was das Kennzeichen autoritärer Geisteshaltung ist, ohne zu begründen, sie hat, um Gustav Radbruch¹⁷⁾ zu zitieren, die selbstgewählte Armut eines Lapidarstils, die Barschheit eines Befehls. Es liegt ihr nichts daran, von ihrer Zweckmäßigkeit zu überzeugen, um Einsicht und Verständnis der Adressaten zu werben. Sie verschmäht auch die Belehrung, gibt kaum Hilfen — erst

¹⁶⁾ Diesen aus den zwanziger Jahren stammenden Terminus habe ich seit einigen Jahren wieder in die Diskussion gebracht, weil er die Neigung zur übertriebenen Verrechtlichung treffend zu kennzeichnen scheint. Vgl. dazu Rudolf Wassermann, *Die Zuschauerdemokratie*, Düsseldorf 1986, S. 28 ff.

¹⁷⁾ Vgl. Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie*, Stuttgart 1973⁸, S. 202; ders., *Vorschule der Rechtsphilosophie*, Göttingen 1956², S. 86 f.

recht nicht visueller Art, wie sie etwa Linguistik und Kommunikationswissenschaft fordern. Die abstrakt-theoretische Systematik wird groß, der konkret-praktische Zusammenhang dagegen klein geschrieben. Das „*iura vigilantibus scripta sunt*“ gilt wie eh und je. In hoher Blüte ist auch nach wie vor die Verweisungstechnik. Will der Gesetzgeber einmal die Vorschriften ohne Verweisungen gestalten, so findet sich schnell — und ausgerechnet! — eine Kommission für Rationalisierung, die dafür sorgt, daß die gesetzestechnischen Weisheiten des BGB auch für die neue Gesetzgebung maßgebend bleiben. Auf die Wortungetüme und Gesetzestechniken, die uns der internationale Bereich — namentlich in der EG — beschert, sei hier nur in Parenthese hingewiesen. Autoritär-bürokratische Züge prägen mithin ganz wesentlich unsere Gesetzessprache; sie werden gestützt durch die traditionellen Bestandteile unserer politischen Kultur.

Fragen wir demgegenüber, wie eine den freiheitlich-demokratischen Werthaltungen unserer politischen Kultur Rechnung tragende Gesetzessprache aussehen müßte, so müssen wir bedenken, daß Desiderate leicht den Bezug zur Wirklichkeit verlieren. So wird vielfach die *Entideologisierung* als Postulat liberal-demokratischer Orientierung angesehen, was für unser Thema bedeuten müßte, daß aus der Gesetzessprache alle ideologischen Bestandteile zu eliminieren wären. Nun gehört ohne Frage die Skepsis gegenüber Ideologien zur liberalen Orientierung, die in der modernen politischen Kultur eine große Rolle spielt. Mißtrauen gegenüber gängigen Auffassungen, Kritik an dem Bestehenden, Entlarvung falscher Wahrheiten — der „Götzenbilder“ Bacons — kennzeichnen den liberalen Denkansatz, und nicht zufällig hat sich die Aufklärung, wenigstens für den deutschen Sprachraum, in Kants Kritik der Vernunft vollendet.

Redliches Nachdenken muß indessen zu dem Ergebnis führen, daß Ideologiefreiheit ein in der Gesetzessprache nicht einlösbares Postulat ist, sofern man nicht unter Ideologie einen Kampfbegriff versteht, der immer nur den Gegner trifft. Diese Neigung ist gerade in der juristischen Argumentation verbreitet, wo mit Vorliebe der Gegner unter Ideologieverdacht gestellt wird, während die eigene Position davon frei sein soll. Diese Position ist jedoch nicht haltbar. Jedes Werturteil kann nichts anderes sein als eine ideologische Aussage¹⁸⁾. Überall dort, wo die Gesetzgebung wertet, kann daher die Gesetzessprache ideologischer

¹⁸⁾ Vgl. dazu Theodor Geiger, *Ideologie und Wahrheit. Eine soziologische Kritik des Denkens*, Stuttgart—Wien 1953, S. 53 ff.

Bestandteile nicht entraten. Auch die liberale Demokratie ist werterfüllt, auch sie hat ihre Credenda. Machtkampf und Interessenwiderstreit tun ein übriges. Eine unverzerrte Kommunikation, in der der „zwanglose Zwang des besseren Arguments“ (Jürgen Habermas) sich durchsetzt, gibt es in der Gesetzgebung nicht.

Richtig ist allerdings, daß die Rechtssprache in der freiheitlich-demokratischen Kultur weit nüchterner, schmuckloser, mehr sachbezogen und weniger emphatisch sein soll als in Kulturen, in denen sie einen betonten Part im Gebiet der hoheitlichen Miranda zu spielen hatte. Freilich ist auch hier eine Einschränkung geboten. Ganz verzichtet auch der liberale, demokratische Staat nicht darauf, die Sprache der Gesetze in den Dienst jener Synthese von Ästhetik und Autorität zu stellen, der jeder Staat bedarf, um sich behaupten zu können. Es liegt — um Charles E. Merriam zu zitieren — in der Art der Macht — jeder Macht —, daß sie sich mit Credenda und Miranda umgibt, die man glauben und bewundern soll, mit Symbolik und Zeremoniell. Deshalb besteht auch in einer demokratischen Kultur die Tendenz, die Gesetzessprache von der des platten Alltags abzuheben. Nicht nur Präambeln wohnt eine gewisse Feierlichkeit inne. Auch die Sprache des Gesetzgebers ist eine gehobene Sprache und nicht der Jargon der Massen.

Soviel über die Unmöglichkeit, die Gesetzessprache ideologischer Beeinflussung zu entziehen. Nun zu den Merkmalen der Gesetzessprache, die man gern als technische Anforderungen an die Gesetzgebung bezeichnet. Es handelt sich um die Forderungen, die die Rechtsanwender — besser: die Funktionseliten, die den Rechtsapparat bedienen, mit dem Recht umgehen, also Llewellyns lawmen¹⁹⁾ — an den Gesetzgeber richten. Diese Erwartungen zielen auf Systematik, Übersichtlichkeit, Ordnung und Genauigkeit. Der Gesetzgeber wird mit ihnen unabhängig davon konfrontiert, ob er sich als Erzieher des Volkes versteht oder nicht. Eine solche Funktion, wie sie z. B. das Aufklärungszeitalter der Gesetzgebung zugedacht hatte, weist der moderne Gesetzgeber von sich. Gleichwohl kann auf Klarheit und Präzision der Gesetzessprache nicht verzichtet werden.

Das heißt: Ohne klare Begriffe und präzise Formulierungen kann der Rechtsanwender nicht auskommen. Es ist richtig, wenn darauf hingewiesen wird, daß man die heutige Gesetzgebung nicht am Rationalitätsverständnis des Kodifikationszeitalters mes-

¹⁹⁾ Die gebräuchliche deutsche Übersetzung: „Rechtsstab“ ist wenig glücklich.

sen kann²⁰⁾. Die dynamische Gesellschaft der Gegenwart braucht Einzelgesetze, weil nur auf diesem Wege die vielfältig an den Staat gestellten Steuerungs- und Gerechtigkeitserwartungen erfüllt werden können. Im modernen Einzelgesetz regiert aber der Zweckbezug und nicht das, was das Kodifikationsgesetz auszeichnete: Systematik, Lehrhaftigkeit, Prägnanz der abstrakten Sprache. Die unterschiedliche Funktion schließt jedoch nicht aus, die Gesetzgebungstechnik zur Beachtung des Kriteriums der Klarheit und Präzision anzuhalten; im Gegenteil: Jeder Verlust an Präzision geht auf Kosten der Rechtssicherheit, er schwächt die Determinierung des Rechtsanwenders durch das Gesetz und vergrößert die Interpretationsmacht von Rechtsprechung, Verwaltung und Wissenschaft.

So gesehen, ist evident, daß eine an Liberalität orientierte Gesellschaft, die Eingriffe in die Freiheit des Individuums auf das unerläßliche Mindestmaß zu beschränken sucht, in besonderer Weise an der Präzision der Gesetzessprache interessiert ist, während das Vordringen sozialer oder sozialistischer Orientierungen, die auf Ausgleich zwischen Besitzenden und Nichtbesitzenden und auf Schutz der sozial Schwachen zielen, unbestimmte Begriffe und Formeln — insbesondere die sogenannten Generalklauseln — als adäquate Mittel zur Herstellung größerer sozialer Gerechtigkeit im konkreten Fall bevorzugt. Gesetzesmacher, die ihre Arbeit unter der Herrschaft sozial-liberaler Regierungskoalitionen verrichtet haben, können denn auch von den Schwierigkeiten, die aus diesen widerstreitenden Erwartungen resultieren, ein Lied singen.

Das Verhältnis der zum Staat verfaßten Gesellschaft zum Individuum ist in solcher Lage daran orientiert, daß der Staat nur unter den vom Gesetz bestimmten Voraussetzungen und nur innerhalb der gesetzlichen Grenzen in die Sphäre des Individuums eingreifen darf; das Verhalten des Staates soll voraussehbar, berechenbar und meßbar sein. Allgemein — und das heißt: unter Verzicht auf Subtilitäten — läßt sich sagen, daß das Strafrecht, das von allen Rechtsgebieten am schärfsten in die Existenz des Menschen eingreift, unter rechtsstaatlich-liberalen Auspizien auch *das* Gebiet ist, das am deutlichsten dem Bestimmtheitsgrundsatz huldigt. Möglichst genau umgrenzte Tatbestände, bestimmte Tatmerkmale und präzise Strafrahmen dienen dem Schutz vor Willkür. Je mehr soziale

²⁰⁾ Vgl. Josef Esser, Gesetzesrationalität im Kodifikationszeitalter und heute, in: Hans-Jochen Vogel/Josef Esser (Hrsg.), 100 Jahre oberste deutsche Justizbehörde. Vom Reichsjustizamt zum Bundesministerium der Justiz. Tübingen 1977, S. 18; vorher Karl-Friedrich Kübler, Kodifikation und Demokratie, in: Juristenzeitung, 1969, S. 651.

Gedankeninhalte das Strafrecht erfassen will — etwa bei der Strafzumessung —, je nachdrücklicher die Tendenz auf Einzelfallgerechtigkeit zielt, um so prekärer wird die Situation, um so lebhafter die Forderung nach Entgrenzung etwa in bezug auf die Wahl der Sanktion, ganz zu schweigen von dem Vordringen der unbestimmten Rechtsbegriffe im Recht der Verwaltung. Die praktische Konkordanz zwischen diesen gegenläufigen Orientierungen ist in der Maschinerie der Gesetzgebung oft nur schwer herzustellen. Die demokratischen Instanzen der Gesetzgebung — namentlich die Parlamente — fangen in der Bundesrepublik jedenfalls erst allmählich an zu begreifen, daß sie ihre Macht selbst schwächen, wenn sie mit Hilfe von unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln offene Streitfragen oder ungelöste Materien an die in Verwaltung, Justiz und Wissenschaft dominierenden Funktionsebenen weiterreichen.

In der weiteren Tendenz moderner politischer Kulturentwicklung, von der nun die Rede sein soll, verbinden sich demokratische und soziale Werthaltungen in der Forderung nach Verständlichkeit. Caligula ließ die Gesetze so hoch an den Säulen anbringen, daß sie niemand zu lesen vermochte. Heute — im demokratischen Zeitalter — sollen Gesetzgebung und Rechtsapparat dem Menschen dienen. Aus diesem Grunde sollen die Gesetze nicht nur für jedermann erreichbar sein, jeder Bürger des Staates soll sie auch verstehen können.

Daß dieses Postulat heute noch weitgehend *musica di vocali* ist, kann nicht verschwiegen werden. Die Gesetze erreichen mit ihrer Verkündung im Gesetzblatt selbst bei Unterstützung der auf sie hinweisenden Medien nur einen kleinen Teil der Bevölkerung. Die große Masse der Völker lebt am Recht vorbei. Ihr Handeln wird bestenfalls von einem dunklen, oft trügerischen Rechtsgefühl geleitet, ihr Rechtsleben ist der Diskretion der Fachjuristen überlassen und damit in Wirklichkeit oft dem Zufall preisgegeben. Trotz partieller Fortschritte ist das heute im ganzen nur wenig anders als um die Jahrhundertwende, als Anton Menger²¹⁾ dies niederschrieb.

Analysiert man die Gründe für die Diskrepanz zwischen dem, was sein sollte, und dem, was tatsächlich ist, so stößt man unweigerlich auf Schwierigkeiten in der wechselseitigen Verständigung. Jede Strategie, die darauf abzielt, das Recht der Diskretion der Fachjuristen zu entreißen und zu einem realen Angebot für alle Bürger zu machen, ist daher darauf verwiesen, die Kommunikation zwischen dem Recht und dem Bürger als Zentralproblem zu

begreifen. Nur dann, wenn die Frage der Verständigung zwischen Recht und Bürger befriedigend gelöst wird, kann man hoffen, daß jene Zielsetzungen, die die Rechts- und Verwaltungspolitik mit Stichworten wie „soziales Recht“, „bürgerfreundliche Rechtspflege“, „bürgernahe Verwaltung“ umschreibt, nicht Absichtserklärungen bleiben, sondern Wirklichkeit werden²²⁾.

Unerlässlich ist es dabei, Klarheit darüber zu schaffen, wer Adressat der Gesetze ist. Demokratische politische Kultur ist — das wußte schon Tocqueville, der nicht müde wurde, diesen Tatbestand ins öffentliche Bewußtsein zu heben²³⁾ — Massenkultur. Das bedeutet — wenigstens tendenziell — die Negierung elitärer Positionen. Adressat der Gesetze in der Demokratie ist daher nicht nur der juristisch geschulte Rechtsanwender, sondern auch und gerade der Bürger als juristischer Laie²⁴⁾. Das gilt potentiell für alle Rechtsgebiete, mögen auch in der Praxis technisch-elitäre Reservate bestehen. Der Bürger ist die allgemeine Bezugsgröße für die moderne Gesetzgebung. Um Verständlichkeit für eben diesen Bürger geht es, wenn hier von Verständlichkeit der Gesetzessprache gesprochen wird.

Was mit dem „Bürger“ als dem Adressaten der Gesetze gemeint ist, läßt sich ohne Schwierigkeiten darlegen. Unter „Bürger“ sind Frauen und Männer zu verstehen, „die, ohne eigentlich gelehrte Erziehung, durch einen gewöhnlich guten Schulunterricht zum Nachdenken einigermaßen vorbereitet . . . und fähig sind, allgemeine Wahrheiten und Grundsätze, wenn sie in der leichten Sprache des täglichen Umgangs ohne wissenschaftliche Einkleidung vorgetragen werden, zu begreifen und einzusehen“ (so schon Ende des 18. Jahrhunderts der preußische Rechtsreformer Suarez)²⁵⁾. Der Forderung, für Staatsbürger in diesem Sinn verständlich zu sein, genügen unsere Gesetze nicht. Als das BGB in Kraft trat, wurde darauf hingewiesen, daß dieses für den Alltag eines jeden Bürgers bedeutsame Gesetz dürr, farblos und jeder Volkstümlich-

²²⁾ Vgl. dazu Rudolf Wassermann/Jürgen Petersen (Hrsg.), *Recht und Sprache. Beiträge zu einer bürgerfreundlichen Justiz*, Heidelberg 1983; vgl. auch Anm. 15 und die Beiträge in dem Sammelband „Die Sprache des Rechts und der Verwaltung“ (Anm. 3), S. 100 ff., 180 ff.

²³⁾ Vgl. etwa die Einleitung in Alexis de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, aus dem Französischen neu übertragen von Hans Zbinden, Stuttgart 1959, S. 5 ff.

²⁴⁾ Vgl. Peter Noll, *Gesetzgebungslehre*, Reinbek 1973, S. 181.

²⁵⁾ Carl Gottlieb Suarez, *Unterricht über die Gesetze für die Einwohner der Preußischen Staaten von zwei Preußischen Rechtsgelehrten*, 1773. Das Zitat befindet sich auf S. 7 der von Erik Wolf besorgten Auswahl: Carl Gottlieb Suarez, *Unterricht für das Volk über die Gesetze*, in der von ihm hrsg. Sammlung „Deutsches Rechtsdenken“, Frankfurt 1948².

²¹⁾ Vgl. Anton Menger, *Das bürgerliche Recht und die besitzlosen Volksklassen*, Tübingen 1908⁴, S. 20 f.

same Gesetz dürr, farblos und jeder Volkstümlichkeit bar sei; seine Sprache wurde als technisches, vorwiegend abstraktes „Pandektendeutsch“ gekennzeichnet. Im Prinzip trifft diese Kritik nach wie vor zu. Keines unserer Gesetze redet eine Sprache, die der Bürger gewohnt ist; sie zu verstehen, bereitet ihm enorme Schwierigkeiten.

Selbstverständlich ist es richtig, wenn darauf aufmerksam gemacht wird, daß die Gesetzes- und Rechtssprache sehr viel weniger kompliziert ist als die anderer Disziplinen. Die Juristensprache ist keine Theorie- oder Wissenschaftssprache, die sich durch strenge Formalisierung kennzeichnet, sondern eine fachliche Umgangssprache²⁶⁾. Für den Rechtspolitiker ist das jedoch nur ein geringer Trost. Denn während die Wissenschaftssprachen Verständigungsmittel allein für einen Kreis eingeweihter Fachgenossen sind, wenden sich die Gesetze an das gesamte Volk. Wer das Recht nicht kennt, erleidet Nachteile. Rechtskenntnis wird sogar vielfach vorausgesetzt, wie jener Satz verkündet, wonach Unkenntnis nicht vor Strafe schützt. Daß die vom Gesetzgeber vorausgesetzte Rechtskenntnis nur eine Fiktion ist²⁷⁾, liegt für jeden Betrachter auf der Hand. Schuld daran trägt nicht zuletzt die Sprache. Die „selbstgewählte Armut eines Lapidarstils“, von der, Radbruch zitierend²⁸⁾, schon die Rede war, konnte Schriftstellern wie Stendhal²⁹⁾ als stilistisches Vorbild dienen. Als Imperativ, der auf Begründung verzichtet, Fragen nach Sinn und Zweck nicht zuläßt und sich auch bewußt seiner Allgemeinverständlichkeit entkleidet, ist sie aber wenig geeignet, die Verständnisebene zu treffen, auf der sich Bürger untereinander verständigen. Bezeichnend für den Zustand unserer Gesellschaft ist dabei, daß selbst sozialstaatliche Gesetze — also solche, die dem sozial Schwächeren

zugute kommen sollen — in einer Sprache abgefaßt werden, die die Begünstigten der Gesetze kaum oder gar nicht verstehen können.

Die ältere Rechtssprache war gerade in Deutschland volkstümlich. Daß sie es heute nicht mehr ist (und nicht mehr sein kann), hat seine Ursache in der Rezeption des römischen Rechts im Mittelalter, in der Verwissenschaftlichung von Recht und Rechtsdenken im 19. Jahrhundert (Savigny!) und schließlich in der Bürokratisierung, die mit diesen Vorgängen einher ging. Es ist aussichtslos, diese Entwicklung umzukehren und die dadurch geschaffenen Tatbestände aus der Welt schaffen zu wollen. Wer das wollte, würde sich vorhalten lassen müssen, daß er einer rückwärtsgerichteten Utopie anhinge. Möglich sind jedoch Kompromisse, die dem Umstand Rechnung tragen, daß Adressat der Gesetze nicht nur der mehr oder weniger juristisch geschulte Rechtsanwender, sondern auch der Bürger ist. In der Praxis heißt das nach der Nollschen Formel³⁰⁾, daß die Gesetze so verständlich sein müssen, wie es die Regelungsmaterie und das Verständnis derjenigen, die vom Gesetz betroffen, berechtigt und verpflichtet werden, gestatten. Zwischen Anschaulichkeit und Abstraktion, zwischen Verständlichkeit und Präzision muß ein praktischer Kompromiß gesucht werden, wobei in einem demokratischen Staatswesen der Vereinfachung und Verständlichkeit im Zweifelsfall der Vorrang einzuräumen ist. Anderenfalls müßte der Staat selbst als verpflichtet angesehen werden, neben den sich an die Juristen wendenden Gesetzen — wie zu Suarez' Zeiten³¹⁾ — „Volksgesetzbücher“ zu schaffen, in denen den Bürgern das Recht in einer faßlichen Form vermittelt wird. Der Staat hat hier gegenüber den Bürgern eine Bringschuld.

²⁶⁾ Vgl. dazu etwa v. Hahn, in: Lexikon der Germanistischen Linguistik, Studienausgabe II, hrsg. v. Althaus/Henne/Wiegand, Stuttgart 1973, S. 283 ff.

²⁷⁾ Anton Menger nannte sie schon um die Jahrhundertwende die lächerlichste aller Fiktionen.

²⁸⁾ Vgl. Gustav Radbruch (Anm. 17), S. 202.

²⁹⁾ Henri Beyle, der sich — aus Verehrung für Winckelmann — Stendhal nannte, schrieb an Balzac in seinem berühmten Brief vom 30. 10. 1840: „Während ich die ‚Kartause‘ schrieb, habe ich jeden Morgen, um den Ton zu stimmen, zwei, drei Seiten im Code civil gelesen.“

³⁰⁾ Vgl. Noll (Anm. 24), S. 191.

³¹⁾ Vgl. Anm. 25. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, daß auch unter dem Gesichtspunkt der Gesetzeseffektivität von Bedeutung ist, ob ein Gesetz vom Bürger verstanden wird; vgl. Rudolf Wassermann, Vorsorge für Gerechtigkeit (Anm. 15), S. 96 ff. Daß neue Gesetze vom Bürger befolgt werden und in das gesellschaftliche Rechtsbewußtsein eingehen, ist zunächst ein Informationsproblem. Die Regierungen sind bemüht, die mangelnde Verständlichkeit der Gesetze durch rege Öffentlichkeitsarbeit zu kompensieren, insbesondere durch die Herausgabe von Merkblättern und Broschüren.

IV. Fazit

So ist die Einsicht unvermeidlich, daß die demokratisch-humanitäre Komponente der modernen politischen Kultur, nämlich die demokratischen, sozialen und humanitären Werthaltungen, die das moderne gesellschaftliche Bewußtsein akzentuieren, in der Gesetzessprache noch keinen angemessenen Ausdruck gefunden haben. Dieser Zustand enthält nicht nur eine harsche Kritik an den sich demokratisch nennenden politischen Systemen, sondern wirft auch immer wieder die Frage nach der Ernsthaftigkeit der demokratischen Legitimierung und Akzeptanz der Gesetze auf — wie soll ein aufgeklärtes Volk Gesetze akzeptieren, verinnerlichen, mit Leben erfüllen, die es nicht kennt?

Konkrete Schritte für Verbesserungen müssen daher erörtert und gegangen werden³²⁾. Die Betonung der Verständlichkeit darf dabei allerdings nicht als Radikalkur zur Nivellierung verstanden werden. Unsere politische Kultur ist nicht einseitig demokratisch, sozial und humanitär determiniert, sie enthält — eingangs wurde darauf hingewiesen — auch andere Bestandteile, nicht zuletzt liberale. Dieser Zusammenhang darf bei der Suche nach konkreten Möglichkeiten zur Verbesserung der Gesetzessprache nicht außer acht gelassen werden.

So steht nichts im Wege, nach wie vor den Gesichtspunkten der Logik wie der Ästhetik große Bedeutung beizumessen. Viele Verständnisschwierigkeiten beruhen auf mangelnder Strenge und Genauigkeit des Denkens wie auf fehlender wissenschaftstheoretischer Schulung. Radbruch³³⁾ trete ich dahin bei, daß die Eleganz juristischer Lösungen in ihrer Einfachheit beruht. Umständlichkeit und Schwerfälligkeit beherrschen jedoch immer wieder (immer noch?) die Diskussion und prägen auch die endlich beschlossene Formulierung. Die Philosophenweisheit, wonach den Gedanken verbessert, wer den Stil verbessert, scheint in den Wind gesprochen zu sein.

Auch eine Entrümpelung der Rechtssprache von veralteten Ausdrucksformen tut not. Unsere gro-

ßen Kodifikationen entstammen nicht nur der Anschauungs- und Vorstellungswelt des 19. Jahrhunderts, sie sind auch der Sprache dieser Zeit verhaftet. Es sollte nicht schwerfallen, die veraltete Ausdrucksweise durch eine unserer Zeit angemessene zu ersetzen (wie das auch in der heutigen Novellengesetzgebung vielfach geschieht). Wenn dabei auch die Rechtswissenschaft auf liebgewordene Begriffe zu verzichten lernt, so wäre das kein Nachteil. Nicht nur Gesetz und Recht, sondern auch wissenschaftliche Begriffe erben sich fort, wengleich nicht verkannt werden soll, daß die Entrümpelung der juristischen Dogmatik kontinuierliche Fortschritte macht.

Der Mitarbeit der Sprachwissenschaft³⁴⁾ wie der Sprachkritik an der Gesetzesformulierung rede ich entschieden das Wort. Die Formen, in denen sich diese bisher in der Bundesrepublik vollzieht, sind sicher unzureichend. Verbesserungen sind jedoch sowohl bei der Gesetzesvorbereitung in den Ministerien als auch in den Gesetzgebungshilfs- und -beratungsdiensten der Parlamente möglich und erreichbar.

Man sollte andererseits auch nicht verkennen, daß Sprachkritik und Sprachwissenschaft nicht die unmittelbare Verbindung mit dem Volk ersetzen können. Wenn die Sprache des Gesetzes nicht nur die Rechtsanwender, sondern auch die Bürger erreichen soll, ist es deshalb notwendig, „dem Volk aufs Maul zu schauen“ (um mit Luther zu sprechen), das heißt: die Perspektive des Rezipienten (um eine Konzession an den Fachjargon zu machen) in die Diskussion um den sprachlichen

³⁴⁾ Hervorzuheben ist namentlich die vorzügliche, vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung herausgegebene Dokumentation „Bürgernahe Gesetzestexte in Niederösterreich. Ein interdisziplinäres Projekt“, 1983, ferner die Dokumentation „Sozialintegrierte Gesetzgebung. Wege zum guten und verständlichen Gesetz“, hrsg. vom Bundesministerium für Justiz, Wien 1980, das die Referate enthält, die auf dem Symposium vom 23. 10. bis zum 25. 10. 1979 in Vill/Innsbruck gehalten wurden. Für die Bundesrepublik siehe insbesondere die Beiträge in dem in Anm. 3 angeführten Sammelband „Die Sprache des Rechts und der Verwaltung“, S. 20 ff., 143 ff., 238 ff., 248 ff., 259 ff. Mit dem Verhältnis zwischen Fachsprachen und Gemeinsprache hatte sich schon 1978 die 14. Jahrestagung des Instituts für deutsche Sprache in Mannheim befaßt, dies auch unter Einbeziehung des Rechtswesens. Die Referate und Ergebnisse der Tagung sind veröffentlicht in dem Sammelband „Fachsprachen und Gemeinsprache. Jahrbuch 1978 des Instituts für deutsche Sprache“, hrsg. von Wolfgang Mentrup, Düsseldorf 1979. Hinzuweisen ist ferner auf die von Hans-Armin Weirich geleitete Podiumsdiskussion auf dem 21. Deutschen Notartag 1981 im Anschluß an ein Referat von Ernst Duve, siehe das Sonderheft der Deutschen Notarzeitung 1981, S. 54 ff., 26 ff.

³²⁾ Zur Verbesserung der Texte, die die Gerichte den Bürgern übersenden (Entscheidungen, Beweisanordnungen, verfahrensleitende und entscheidungsvorbereitende richterliche Verfügungen, Vordrucke) siehe die konkreten Vorschläge, Empfehlungen und Textmuster, in: Wassermann/Petersen (Anm. 22), S. 167 ff.

³³⁾ Vgl. Gustav Radbruch (Anm. 7), S. 203. Vgl. auch die Gedanken von Fritz Schönherr, Sprache und Recht, Wien 1986, S. 36 ff., 50 ff., 89 ff. Beachtenswert sind die Legistischen Richtlinien des österreichischen Bundeskanzleramts, Wien 1979, S. 1.

Ausdruck der Rechtsnormen einzubringen und stets daran zu denken, daß das Recht keine dem Menschen feindliche, sondern eine ihm freundliche Macht sein soll.

Ohnehin sollte man sich nicht scheuen, die Beförderung der Humanität als ein Anliegen der modernen politischen Kultur zu bezeichnen. Wie Liberalismus, Demokratismus und Sozialismus, so leistet auch der Humanismus seinen Beitrag zu ihrer Entfaltung. Als Gegenstück zur Selbstentfremdung wurde die menschliche Gesellschaft postuliert und von dieser Vision für die praktische Politik die Forderung abgeleitet, Gesellschaft und Staat so zu gestalten, daß jeder Mensch seiner Würde gemäß leben kann. Auch die Forderung „mehr Menschlichkeit im Recht“ ist kein harmloses Etikett. Dem Recht ist, worauf kürzlich Theo Mayer-Maly³⁵⁾ hingewiesen hat, Humanität keineswegs immanent. Weit öfter als auf der Seite der Menschlichkeit stand es auf der Seite der Inhumanität. Gerade die deutsche politische Kultur war traditionell dadurch gekennzeichnet, daß ihr der einzelne Mensch wenig bedeutete. Nicht in der Entfaltung seiner Persönlichkeit, wie der Humanismus es will, sondern im Dienst für ein Abstraktum — den Staat — sollte der Mensch seine Erfüllung finden. Das Recht wurde nicht von der Gesellschaft und vom Bürger, sondern vom Staat und vom Rechtsapparat her gedacht und entwickelt. Juristen schrieben gleichsam Recht für Juristen, während die Perspektive des vom Recht Betroffenen kaum beachtet wurde. Bezeichnend dafür war die Sprache, wenn sie vom „Rechtsunterworfenen“ und vom „Publikum“ sprach, von der Person als dem Bezugspunkt von Rechten und Pflichten, nicht aber vom konkreten Menschen in seiner Macht und Ohnmacht. Hinter den hochgeschichteten Normengebirgen, die Ordnungsdenken und Staatsvergottung errichteten, konnten Mensch und Menschliches verschwinden. Man trifft den Kern der *déformation professionnelle*, die diese Art von Recht den Menschen bereitet, wenn man den von ihm geprägten Juristen abstrakte, kalte Verständlichkeit attestiert, eine geistige Einstellung, die ihn vom Menschen in psychischer und physischer Hinsicht abstrahieren läßt. Es herrscht eine spezifische Vernünftigkeit, die am Menschen in seiner konkreten Situation und seinen Schwächen, Nöten und Empfindungen vorbeisieht und damit gerade an dem, was das Menschsein ausmacht.

Heute nun soll das Recht keine Majestät mehr sein, die den Menschen zermalmt. Es soll eine dem Menschsein freundliche Macht sein. Dieser Ten-

³⁵⁾ Vgl. Theo Mayer-Maly, *Wie human ist das Recht?*, in: FS Wassermann, Neuwied—Darmstadt 1985, S. 135 ff.

denz Ausdruck zu verschaffen, ist eine Aufgabe für das, was man Sprachpolitik bei der Abfassung von Gesetzen nennen kann — des Satzes von Fontane eingedenk, wonach Sprache das Menschlichste am Menschen ist.

Wäre es nicht eine Aufgabe für den neuen Deutschen Bundestag, hier mit gutem Beispiel voranzugehen? Es ist eine alte Weisheit: Wie ein Staat mit seinen Bürgern spricht, so geht er auch mit ihnen um. Die Zeit, in der die Staatsmacht in Justiz und Verwaltung das Imponiergehabe pflegte und die ehrfurchtgebietende Unverständlichkeit im Kanzleistil ihre Blüten trieb, liegt weit zurück. Wir haben in der Justiz wie in der Verwaltung einen menschlichen, dem Bürger freundlich und teilweise sogar hilfsbereit entgegenkommenden Verfahrensstil entwickelt, der seine Früchte trägt. Nun ist es an der Zeit, auch den Stil der Gesetzgebung dem eingetretenen Werte- und Anschauungswandel anzupassen. Die Bürger würden es ihren Abgeordneten danken.

Zugleich wäre das Bemühen um bessere Verständlichkeit der Gesetze ein wichtiges Stück Parlamentsreform. „Häßlichkeit verkauft sich schlecht — auch gegenüber den Normunterworfenen“, hat ein österreichischer Jurist — der 1984 verstorbene Fritz Schönherr — geschrieben. Auf dem ihm im Herbst 1985 gewidmeten, von der Österreichischen Gesellschaft für Gesetzgebungslehre veranstalteten internationalen Symposium³⁶⁾ wurde Niklas Luhmann zitiert, der festgestellt hatte, daß die heutige Gesetzessprache weder Gedächtnis- noch Überzeugungshilfen vermittele und sich überhaupt nicht zum Hören oder Lesen, sondern nur zum Nachschlagen bei der Suche nach spezifischen Problemlösungen eigne. Es wurde aber auch bekräftigt, worin Schönherr den Nutzen der Sprachpflege bei der Gesetzgebung gesehen hat³⁷⁾:

- Sprachbarrieren beseitigen und damit erleichterten Zugang zum Recht schaffen;
- Lebensqualität erhöhen, Menschenfreundlichkeit üben;
- für Rationalisierung sorgen, Behörden und Bürger entlasten;
- ein Beispiel geben für den allgemeinen Sprachgebrauch und damit eine kulturelle Aufgabe erfüllen.

³⁶⁾ Vgl. den die Beiträge auf der Veranstaltung vereinigen den Sammelband von Theo Öhlinger (Hrsg.), *Recht und Sprache. Fritz-Schönherr-Gedächtnissymposium 1985*, Wien 1986.

³⁷⁾ Vgl. Walter Barfuß, Fritz Schönherr. *Sein Anliegen einer Verbesserung der Rechtssprache*, in: Theo Öhlinger (Hrsg.) (Anm. 36), S. 11. Die zitierten Formulierungen finden sich bei Fritz Schönherr, *Sprache und Recht*, Wien 1986, S. 36, 54, 82.

Vielleicht lassen sich in der Legislaturperiode des neuen Bundestages, der jetzt seine Arbeit begonnen hat, nur kleine Fortschritte erzielen. Dennoch soll man nicht zögern, jede Chance zur Sprach-

pflege zu nutzen. Auch dies entspräche der Weisheit des eingangs zitierten chinesischen Philosophen: Es ist besser, eine Kerze anzuzünden, als die Dunkelheit zu beklagen.

Aus der vom Bund der Steuerzahler NW e. V. herausgegebenen Broschüre „Bürokratisch. Von der Verungfallung der deutschen Sprache“, Düsseldorf 1986:

A

abgeschlossene geschlechtsbezogene WC-Anlage, die

Musterbeispiel einer Sprache bar jeder Körperlichkeit. Man stelle sich vor, der Kneipenwirt schreibe jenes anstatt „Damen“ und „Herren“ auf entsprechende Türen. Bis der wenig-beseelte oder bierig-wonnige Stammtischler dies verstanden hat, kann's meist schon zu spät sein.

ablesbarer Nutzungsbereich, der

Taucht mit Vorliebe in Konzepten, → Planpapieren, Statistiken auf. Besagt schlicht nur, daß man auch auf wenigen Seiten das sagen kann, was auf pfundschwerem Papier steht.

Abplattung, die

Formschöne Umschreibung dafür, daß an den Wänden der Putz abbröckelt. Auch die Kosmetikindustrie steht noch immer ratlos vor diesem Problem.

Abschnittsbildung, die

Bildung von Abschnitten und nicht in Abschnitten. Zugegeben, eine recht müde Definition. Wir warten auf die Lebensmittelindustrie und deren „Scheibenbildung“.

Abschreckungspotential, das

Folgender Satz kommt raus, wenn man einen Beamten, der schon immer in den Auswärtigen Dienst wollte, im Amt für Wirtschaftsförderung werkeln läßt: „Altlasten stellen für die Industrieansiedlung Abschreckungspotential dar.“ Siehe auch → Lähmungspotential.

Absprache treffen ..., die

Warum muß die Absprache derart aufgeblasen getroffen werden. „Sich absprechen“ trafe genauso, ist natürlich nicht so bombastisch und bedeutungsschwanger.

Abwasserbehandlungsanlage, die

Der, bei dem besagtes Wasser durch die Rohre rauscht, sagt dazu „Kläranlage“. Aber wie schnöde scheint „klären“ gegenüber „behandeln“. Man sieht ihn richtig vor sich, den Abwasserbehandler, der Hand anlegt, damit's nicht nur sauber, sondern rein wird.

Aktionsveranstaltung, die

Wunderschöne Mischung aus Turbo und Rollschuhen. Der Schein heiligt die Mittel. Aktionsveranstaltungen sind meist Straßen- oder Parteifeste, ebenso vom Sportdezernenten überwacht Volksschwimmen. „Aktion“ ist auch dann, wenn eine Verwaltung den Stadtmeister im Sackhüpfen, Springen vom Beckenrand oder den Hobbygärtner mit dem dicksten Blumenkohl sucht.

allseitig,

Gravitätischer und erhabener als „von allen Seiten“. Erinert in seiner Bedeutungsschwere unwillkürlich, aber allgewaltig an allmächtig, allwissend, allgegenwärtig.

Alternativüberlegung, die

Diese mündet bekanntlich in mindestens 6 bis 14 Alternativen, obwohl derer doch nur zwei sein dürfen. Auf jeden Fall kommt raus, daß die erste Alternative – die, bevor überlegt wurde – die beste ist.

Anerkenntnis, die

Dokumentiert eindrucksvoll die Furcht, Zeitwörter zu gebrauchen. Wobei „anerkennen“ zwar nicht von wahrer Meisterschaft zeugt, aber den guten Willen erkennen läßt. Wie wenig gewillt ist dagegen „in unserer Anerkennung“.

Anrampung, die

Meint den Bau einer Rampe, was allerdings zu alltäglich wäre; in Einzelfällen auch die Rampe selbst. Der Gebrauch von „Anrampung“ hat den Vorteil, daß Blut, Schweiß und Tränen, die beim Bau derselben geflossen sind, nachträglich, bildlich sozusagen, erneut nassen.

Antragsbegehren, das

Da selbiges meist in vielfacher schriftlicher Form vorliegen muß, böte sich für das Formblatt das wichtiguerische „Antragsbegehrensformular“ an. „Heiratsantragsbegehren“ war bislang noch nicht zu vernehmen.

Aufhaltung, die

Für einen vielstöckigen Müllberg sorgen.

Aufweitung, die

Ein weites Feld, in der Tat. Aufgeweitet werden vornehmlich Straßen, die zu eng sind. In der Breite braust sich's eben besser. Denkbare Alternative: die „Breitermachung“.

Ausfallwahrscheinlichkeit, die

Hat nichts mit mittelalterlichen Strategiespielen belagerter Burgherren zu tun, die es satt sind, daß mit dem Rammbock an's Tor geklopft wird. Der Begriff sucht auf den Punkt zu bringen, wie oft beispielsweise in einer Legislaturperiode die Rathausuhr stehen bleibt.

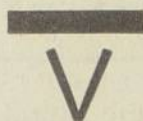
ausfinanzieren

Aus, vorbei, zu Ende. Das Rathaus gehört endlich uns, jetzt bauen wir ein neues. Auch die letzte Rate für die Kaffeemaschine im Vorzimmer ist überwiesen.

Ausgabengebarung, die

Art und Weise, wie Geld ausgegeben wird. Bislang nur als „Ausgabengebahren“ bekannt. „ung“ setzt die amtliche Krone auf. Man macht es sich nicht leicht mit dem Geld anderer Leute.

Aus der vom Bund der Steuerzahler NW e. V. herausgegebenen Broschüre „Bürokratisch. Von der Verungfallung der deutschen Sprache“, Düsseldorf 1986:



verausgaben

Eigentlich „Geld ausgeben“. Aber oft bedeutungsgleich, da sich viele Städte dabei völlig verausgabt haben.

Verausgabung, die

Passendes Substantiv. Siehe oben.

Verbeamtung, die

Jemanden in den Zustand völliger sozialer Sicherheit und höchsten Glücks erheben. Vorgang mit lebenslänglichen Konsequenzen – für die öffentlichen Haushalte.

Verbescheidung, die

Einen → Bescheid einem ahnungslos-hilflosen Bürger zustellen. Aber auch gerne als V. des Bürgers, wenn er das amtliche Papier in Händen hält.

Verböserung, die

Begriff aus der Abgabenordnung (§ 367), der die Verschlechterung meint. Das konsequente Gegenteil „Verbesserung“ ist noch nicht aufgetaucht.

verbringen

Anstatt „bringen“. Wie neulich im Cafe-Haus: „Verbringen Sie mir bitte ein Kännchen Kaffee und eine Kirschwaffel!“

Verfichtung, die

Derselbigen unserer Landschaft will die nordrhein-westfälische SPD-Landtagsfraktion entgegenwirken. Womit die rührend rühriegen Genossen die Weihnachtsbebaumung im Forst meinen, die schon Ansätze zur Monokultur zeige und somit den Naturhaushalt gefährde. Wer schützt uns vor der monokulturellen Verdummwortung?

Verfüllung, die

Das Abfüllen, Vollfüllen, Zufüllen von Behältern jeglicher Art. Auch von Mülldeponien.

Verhinderungsfall, der

„Leider konnte ich Ihrer Einladung nicht Folge leisten, da ich mich in einem Verhinderungsfall befand.“ Wie schade.

Verordnungsblatt, das

Krankenkassen-Jargon. Bei Patienten nur als „Rezept“ bekannt. Weder am Obolus, ergo an der „Verordnungsblattgebühr“, für selbiges hat sich was geändert noch an der Unleserlichkeit der ärztlichen Weisheit auf selbigem.

Verrentung, die

Jemanden die Früchte seiner Arbeit ernten lassen.

Verschlagwortung, die

Hier ist ein wenig weiter auszuholen. Das „Saarbrücker Programm zur Bekämpfung der Berufsnot“ will Wege zu einer solchen weisen. Und was hat der Bibliotheksangestellte zu tun? Richtig! Die Verschlagwortung des Bücherbestandes ist seine Aufgabe. Hoffentlich ist er der deutschen Sprache mehr mächtig.

verschriften

Aus der gesprochenen in die geschriebene Form übertragen. Machen zumeist Rundfunk- und Fernsehredakteure mit wichtigen Beiträgen bedeutender oder sich dafür haltender Zeitgenoss(inn)en.

Verschwenkung, die

Überbegriff zu → Fahrbahnverschwenkung. Was kann denn alles verschwenken werden?

versprachlichen

Kompliment einer Volkshochschule im Aachener Raum. In einem Kursus sollen die Teilnehmer lernen, „Alltagsituationen zu versprachlichen“. Wer lernt dem Verantwortlichen, dies mit den Kursinhalten zu tun?

Verstromung, die

Nicht: Bäche und Flüsse breiter machen. Sondern: Zur Stromgewinnung nutzen, meist also verbrennen.

Verunfallte, die, der

Die oder der einen Unfall gehabt habende. Wenn man's vorher wußte, empfehle sich eine Unfallversicherung.

Verunfallung, die

Befördert den Nicht-Verunfallten zum → Verunfallten. Wer dies anstatt „Unfall“ verwendet, setzt sich akuter sprachlicher Verunfallungsgefahr aus.

Verwaltungshandeln, das

Wird zur Zeit von mehreren Millionen Menschen in der Bundesrepublik betrieben. Keinesfalls zu verwechseln mit Verwaltungs-Arbeit.

Verzicht leisten

Hier kommen noch einmal die gebündelte Energie, aber auch die Überwindung an's Tageslicht. Diese beiden hat es nämlich unter viel Mühen gekostet, endlich dennoch zu verzichten. Verzicht als Nulleistung sozusagen.

Vorabauskunft, die

Nur unter jedem erdenklichen Vorbehalt zu definieren, da sie zumeist nicht vom → Rechtsunterzeichner gegeben wird.

vorerwähnt

Siehe oben.

vorgriiffsweise

Schon jetzt. Obwohl man nie weiß, ob erst nachgriffsweise der Vorgriiff nicht doch mit einer zu großen Voreiligkeit behaftet gewesen ist.

vorhalten

Für alle Fälle vorgesorgt habend. Prima wäre es natürlich, wenn die öffentlichen Kassen Geld vorhielten. Aber die Zeiten sind wohl vorbei.

Vormittagsöffnung, die

Auf dem Schild war kein Platz mehr, um die genauen Zeiten anzugeben. Anstatt dessen bemalte man drei Schilder. Nämlich mit V, „Nachmittagsöffnung“, „Abendsöffnung“.

Der überregelte Staat

„Die zehn Gebote Gottes enthalten 279 Wörter, die Amerikanische Unabhängigkeitserklärung 300 Wörter. Die Verordnung der Europäischen Gemeinschaft über den Import von Karamelbonbons hat exakt 25 911 Wörter“ — so der bayerische Ministerpräsident Franz-Josef Strauß in einer Kritik an der Bürokratisierung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft¹⁾. „Die öffentliche Bürokratie ist zu einer lautlosen Krake geworden, deren Fangarme immer weiter in die private Gesellschaft hineinreichen.“ Mit dieser Kritik an Institutionen, Personal und Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung im demokratischen Staat der Industriegesellschaft artikuliert Ulrich Lohmar²⁾ ein allgemeines Unbehagen. Lohmar war selbst vier Legislaturperioden SPD-Abgeordneter im Deutschen Bundestag und amtierte dort auch als Vorsitzender verschiedener Bundestagsausschüsse. Als Professor für Politische Wissenschaft und Autor zahlreicher einschlägiger wissenschaftlicher Abhandlungen versucht er, seine Erfahrungen im Gesetzgebungsprozeß mit der Administration rational zu verarbeiten.

In diesen zwei Zitaten — die mannigfaltig fortgeführt werden könnten — artikuliert sich ein Unbehagen, das in der Alltagssprache in Worte gefaßt wird wie Gesetzesperfektionismus, Gesetzesflut, Gesetzesdschungel, Wucherung des Rechts, Paragraphendickicht, Gesellschaft in Fesseln und Kolonisierung der Lebenswelt.

Seit Mitte der siebziger Jahre gibt es in der Bundesrepublik Deutschland eine öffentliche Diskussion zur Überregelung und Bürokratisierung. Wiederholt durchgeführte Meinungsumfragen zeigen, daß die wachsende Regelungsdichte zunehmend von den Bürgern als bedrückendes Problem empfunden wird. Die verschiedenen Medien haben die Debatte aufgenommen und beschäftigen sich in Berichten, Analysen und Features mit dieser Thematik. Die politische Erwachsenenbildung in den verschiedenen Akademien der Kirchen, politischen Parteien und Verbänden stellt sich dieser Herausforderung. Seit Ende der siebziger Jahre wird auch eine

intensive wissenschaftliche Diskussion unter dem Topos „Verrechtlichung“ geführt. Sozialwissenschaftler, meist juristisch vorgebildet und ausgewiesen — jedoch kaum Juristen —, haben Seminare und Colloquien veranstaltet, Forschungsprojekte durchgeführt, Dissertationen vergeben. Schwerpunkte dieser wissenschaftlichen Forschungs- und Lehrtätigkeit sind das Wissenschaftszentrum in Berlin, die Gesamthochschule Siegen und die Universität Konstanz.

Auch die Politiker haben inzwischen den Eindruck gewonnen, daß sich in diesem Bereich möglicherweise eine für Staat und Gesellschaft bedrohliche Entwicklung abzeichnet und versuchen, zu reagieren. Die Reaktion manifestiert sich in Kabinettsbeschlüssen, in Regierungserklärungen und in der Einsetzung von Kommissionen. Sowohl im Bund als auch in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen wurden aufgrund von Kabinettsentscheidungen Kommissionen eingesetzt, die sich mit der Regelungsfülle, deren Folgen und mit therapeutischen Möglichkeiten befassen sollen. Über die Tätigkeit dieser Kommissionen und deren Arbeitsergebnisse werden am Schluß nähere Ausführungen folgen.

Wir können als erstes Fazit einleitend feststellen: Die Verrechtlichungsdiskussion hat einen vorrangigen Stellenwert in der öffentlichen Debatte, in der Wissenschaft und im politischen Bereich erhalten. Man muß aber fragen, was heißt überhaupt „Verrechtlichung“? Was kann man unter „Überregelung“ eigentlich verstehen? Wieviel an Regelung ist zuviel? Gibt es Kriterien, an denen man „Überregelung“ messen kann?

Die Klärung dieser Fragen ist Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen. Ohne eine Antwort vorweg zu geben, sei schon zu Beginn dazu gesagt: Der Maßstab für Überregelung sind die Folgen. So kann man von Überregelung sprechen, wenn die Flut der Regelungen die Folgebereitschaft der Adressaten ebenso hinwegspült wie die Regelungsabsicht der Politiker.

¹⁾ in: West-Journal, (1984) 1/2.

²⁾ Vgl. Ulrich Lohmar, Staatsbürokratie — das hoheitliche Gewerbe, München 1978, S. 15.

I. Der Befund der Überregelung

Der Begriff „Verrechtlichung“ wurde 1928 von Otto Kirchheimer in die wissenschaftliche und politische Diskussion eingeführt. Kirchheimer verwendete diesen Begriff für die von ihm beobachtete Neutralisierung politischer Konflikte durch juristische Formalisierung. Für den Sozialisten Kirchheimer war das ein unredlicher Versuch, den Klassenkampf zu reduzieren. Unabhängig von dieser philosophisch-politischen Position kann für die heutige wissenschaftliche Diskussion Verrechtlichung verstanden werden:

— als ständige Vermehrung vorwiegend des geschriebenen Rechts, und zwar einerseits durch das Erfassen immer neuer, bisher nicht normierter Lebenssachverhalte (Ausdehnung des Rechts), andererseits durch das Auflösen normativ bereits geregelter Tatbestände in weitere Einzeltatbestände (Detaillierung oder Spezialisierung des Rechts);

— als Überwucherung sozialer, ökonomischer und politischer Beziehungen durch Rechtsbeziehungen³⁾.

In der Literatur werden drei Grundtypen der Verrechtlichung unterschieden: die Vergesetzlichung, die Bürokratisierung und die Justizialisierung.

1. Vergesetzlichung oder auch Parlamentarisierung

Für die Vergesetzlichung charakteristisch ist die Zunahme der Gesetzesproduktion durch die Parlamente und die qualitative Veränderung der Gesetze. Mit der Konstituierung der parlamentarischen Demokratie in der Weimarer Republik erlangte das Parlament eine umfassende Kompetenz zu staatlicher Normsetzung. Die Gesetzgebung wurde zur zentralen Funktion des Parlaments, zugleich änderte sich aber auch der Charakter der Gesetze. Aus der Eingriffsermächtigung in bürgerliche Freiheit und Eigentum wurde ein variables Instrument zur Durchsetzung politischer Ordnungsvorstellungen und schließlich sogar zur Aufrechterhaltung des Wirtschaftswachstums und des sozialen Friedens. Das Erfordernis der schnellen Reaktion auf nationale und internationale Veränderungen in finanziellen, wirtschaftlichen, sozialen, neuerdings auch sicherheitsrelevanten Bereichen führte zu einer Abkehr von den Grundsätzen der Allgemeinheit und Abstraktheit der Gesetze und zu einer Zunahme der Maßnahme- und Einzelfallgesetze. Steuerungsziele und Planungsvorhaben

³⁾ Vgl. Rüdiger Voigt, Verrechtlichung, Königstein/Ts. 1980, S. 16.

finanzieller, struktureller oder sozialer Art erforderten nicht nur immer mehr, sondern auch immer speziellere gesetzliche Regelungen.

Die Folgen dieser Entwicklung bestehen darin, daß der Regelungsbesatz (= Zunahme der Menge gültiger Rechtsnormen) ständig zunimmt; daß die Regelungsichte (bisher unregelte Lebensbereiche werden rechtlich geregelt — das Verhältnis von geregelter zu unregelter Lebensbereich verändert sich fortlaufend zu Lasten des letzteren) stärker wird. Jürgen Habermas bezeichnet diesen Vorgang als „Kolonisierung der Lebenswelt“. Eine weitere Folge ist, daß die Regelungstiefe (die Normierung wird immer detaillierter und spezieller) zunimmt⁴⁾. Die Zunahme des Regelungsbesatzes, die Verstärkung der Regelungsichte und die Zunahme der Regelungstiefe ist jedoch nicht nur ein nationales, sondern inzwischen vor allem ein supranationales Problem. Vor allem im EG-Bereich nehmen Regelungsichte und Regelungstiefe ständig zu; die Europäische Gemeinschaft erläßt pro Jahr im Durchschnitt zwischen 3 000 und 4 000 Rechtsakte in der Form von Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen. So gab es im September 1985: 4 084 Ratsverordnungen, 942 Richtlinien und 2 626 Entscheidungen (zumeist Einzelfallregelungen).

Die externe Verrechtlichung im Gesetzesbereich hat sich von 1882 bis 1982 versiebenfacht. Die interne Verrechtlichung hat sich vor allem durch die quantitative Entwicklung der Änderungsnormen ausgeweitet. So stehen im Bund den 797 Änderungsnormen (208 Gesetze, 589 Rechtsverordnungen) 1 606 geänderte Rechtsnormen (789 Gesetze, 817 Rechtsverordnungen) sowie 7 684 geänderte Artikel und Paragraphen gegenüber (4 333 in Gesetzen, 3 351 in Verordnungen). Eine ähnliche Entwicklung zeigt die Normenflut in den Bundesländern auf.

2. Bürokratisierung

Unter Bürokratisierung wird die Verrechtlichung durch die öffentliche Verwaltung verstanden. Charakteristisch dafür ist die zunehmende Selbststeuerung der Administration und — damit verbunden — die Schöpfung eigener Rechtsregeln, d. h. die Schöpfung neuen Rechts auf untergesetzlicher Ebene. Zwar ist nach Art. 20 Abs. 2 GG die Ver-

⁴⁾ Vgl. Abel Görlitz/Rüdiger Voigt, Rechtspolitik, Opladen 1985, S. 119 f. 1986 galten im Bund 1 591 Gesetze und 2 644 Rechtsverordnungen; in den Bundesländern gab es insgesamt 4 000 Gesetze und ca. 9 000 Rechtsverordnungen.

waltung an Gesetz und Recht gebunden, so daß alle Handlungen der Verwaltung sich auf ein Gesetz zurückführen lassen. Allem Anschein nach ist also weder für eine Selbststeuerung der Bürokratie noch für administrative Rechtssetzung Platz. Doch die politisch-administrative Praxis entlarvt diesen Anschein. Durch die Vorbereitung der Gesetzesvorlagen der jeweiligen Regierungen hat die Administration einen entscheidenden Einfluß auf die Gesetzesproduktion. Das wird vor allem deutlich an der Relation von Input und Output (Gesetzesinitiativen — Gesetzesbeschlüsse): 80 % bis 85 % der im Bundesgesetzblatt veröffentlichten Gesetze gehen auf Initiativen der Bundesregierung zurück. Aus dieser Input-Output-Relation wird die Identität zwischen dem Vorbereiter und dem Anwender des Gesetzes manifest.

Die Rechtssetzung durch die Verwaltung wird vor allem im Bereich der Rechtsverordnungen deutlich. Zwar bestimmt Art. 80 GG, daß die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen vom Gesetzgeber im Gesetz ausgesprochen sein muß und daß der Gesetzgeber selbst Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt. Aber diese Ermächtigung wird ja schon in vielen Fällen von der ministeriellen Administration in den Gesetzesentwurf hineingeschrieben. Von der damit geschaffenen Basis, legitimiert durch einen Parlamentsbeschluß, macht dann die ministerielle Administration nachhaltigen Gebrauch und erläßt mittels der Rechtsverordnung allgemeine Rechtsnormen — Rechtsnormen, die dann eben nicht mehr vom Parlament, sondern von der Bürokratie geschaffen worden sind. Besondere Manifestationen der Selbststeuerung der Verwaltung stellen die Verwaltungsvorschriften, Dienstanweisungen, Erlasse, Schreiben u. ä. dar. Sie haben zwar keine unmittelbar bindende Wirkung für den Bürger, aber wie allgemein bekannt ist, sind sie von erheblichen Auswirkungen direkter und indirekter Art für alle jeweils Betroffenen.

Der Bürokratisierungsprozeß mit der zunehmenden Dominanz der öffentlichen Verwaltung hat seine Ursache auch im Rückgang der rein vollziehenden Verwaltung. Diese ist gekennzeichnet durch das präzise „Wenn-dann-Schema“, das in der täglichen Verwaltungspraxis im Rückzug begriffen ist. Vorgerückt ist die gestaltende Verwaltung, die Dienstleistungsverwaltung und damit die Ermessensverwaltung. Ausgangspunkt deren Handelns ist häufig ein bestimmtes politisches Ziel — wie z. B. die „Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ —, für das die Mittel, um es zu erreichen, unter Umständen noch gar nicht bekannt sind. In solchen Fällen bleibt es dann der Verwaltung überlassen, die ihr geeignet erscheinenden Mittel selbst

auszuwählen und anzuwenden. Sie steuert sich damit selbst.

3. Justizialisierung

Unter Justizialisierung wird die Verrechtlichung in Form von Akten der Rechtsprechung verstanden. Dafür kennzeichnend ist die zunehmende Verlagerung politischer Entscheidungs- und Initiativfunktionen auf die Justiz. Die Justizialisierung ist vor allem beim Bundesverfassungsgericht am stärksten ausgeprägt. Das Bundesverfassungsgericht als reinste und ausgeprägteste Form der Verfassungsgerichtsbarkeit, das über die vergleichsweise umfassendsten Kompetenzen verfügt, hat in den 35 Jahren seines Wirkens eine Machtfülle entwickelt, die teilweise vor der Bundesregierung und weit vor der des Parlaments rangiert. Die Verfahrensinstrumente der Verfassungsbeschwerde, der abstrakten Normenkontrolle und der Organklage haben sich als bevorzugte Verfahrensarten erwiesen, mittels derer das Bundesverfassungsgericht den politischen Entscheidungsprozeß in erheblichem Maße mitgestaltet. Die Bindungswirkung der verfassungsgewärtlichen Entscheidungen nach § 31 Bundesverfassungsgerichtsgesetz hat die Vorrangstellung des Bundesverfassungsgerichts noch intensiviert.

Die Justizialisierung durch das Bundesverfassungsgericht wird vor allem durch drei Merkmale gekennzeichnet:

- a) Durch das Selbstverständnis des Bundesverfassungsgerichts als „Hüter der Verfassung“ leitet dieses eine Gesamtverantwortung für das demokratisch-politische Gemeinwesen ab und versteht sich in Verfassungskonfliktfällen den anderen Verfassungsorganen übergeordnet.
- b) Die materialen Wertentscheidungen im Grundgesetz — besonders in den Grundrechten — sind sehr auslegungsbedürftig, so daß der Interpretations- und Definitionskompetenz des Bundesverfassungsgerichts besondere Bedeutung zukommt.
- c) Es hat inzwischen so etwas wie eine Neigung zum „Ausklammern von Entscheidungen“ in den Parlamenten stattgefunden. Die Polarisierungen zwischen Mehrheit und Minderheit haben zur Folge, daß in grundsätzlichen Fragen die Parlamente, vor allem eben der Bundestag, zu einer einheitlichen umfassenden Entscheidung immer weniger fähig werden. Die Parlamentarier, vor allem die in der parlamentarischen Minderheit, benutzen das Instrument der Organklage oder der abstrakten Normenkontrolle, um mittels des Bundesverfassungsgerichts doch noch eine ihnen genehme Entscheidung zu erreichen. Die Mehrheit weigert sich gelegentlich, bestimmte Lebensbereiche zu regeln, weil sie Sorge hat, daß die von ihr konzipierte Rege-

lung vom Bundesverfassungsgericht nicht akzeptiert werden könnte.

So gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland inzwischen, was für das politische System der Vereinigten Staaten von Amerika der chief justice Hughes in einem kühnen Satz formuliert hat: „Wir leben unter einer Verfassung, aber die Verfassung ist das, was die Richter sagen“ oder was der ehemalige justice Felix Frankfurter lapidar formuliert hat: „Der Supreme Court ist die Verfassung“. Für die Bundesrepublik Deutschland gilt eben auch: Das Grundgesetz ist das, was die Richter des Bundesverfassungsgerichts darüber aussagen. Verfassungsrecht ist in der Bundesrepublik Deutschland Verfassungsrichterrecht geworden. Die bisher 71 erschienenen Entscheidungsbände mit jeweils durchschnittlich 25 Entscheidungen sind ein eindrucksvoller Beleg für diese Entwicklung, die zu einer „Selbstdomestikation“ der politischen Akteure führen kann und nicht selten politischen Immobilismus zur Folge hat. Die Verrechtlichung durch Kompetenzausdehnung der Judikative ist

jedoch nicht auf das Bundesverfassungsgericht beschränkt, sondern gilt gewissermaßen für die gesamte Justiz. So wird vor allem durch höchstgerichtliche Entscheidungen neues Recht geschaffen, das dem vom Parlament verabschiedeten Gesetzesrecht in seiner Wirkung durchaus vergleichbar ist.

Die Flucht in das Recht ist eine neue Erfahrung, nämlich die, daß der Rechtsstaat sich zum Rechtswegestaat gewandelt hat. Aus der Gesetzesflut ist konsequent eine Prozeßflut geworden. Das wird vor allem in den Gerichtszweigen der Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit besonders deutlich, im Bereich der Zivilgerichtsbarkeit vor allem bei Miet- und Familienrechtsstreitigkeiten. In der Finanz- und Arbeitsgerichtsbarkeit gibt es eine jährliche Steigerungsrate bis zu 30 %. Im Jahre 1975 hatten die Finanzgerichte 26 738 Eingänge zu verzeichnen, für die 279 Finanzrichter zuständig waren; im Jahre 1982 wiesen die Finanzgerichte 61 853 Eingänge auf, über die 421 Finanzrichter entscheiden sollten⁵⁾.

II. Die Ursachen der Überregelung

Die Verrechtlichung in ihren verschiedenen Ausprägungen ist eine völlig neue soziopolitische Erfahrung. Sie hat keinen Vergleich mit früheren historischen Epochen. Es muß gefragt werden, warum ist das so? Was sind die Ursachen der Überregelung? Welche Entwicklungen haben zur Verrechtlichung geführt? Die nachfolgende Ursachen-Analyse hat drei Ansätze:

- die in der Verfassung selbst enthaltenen Ursachen,
- die zivilisatorische Entwicklung und
- die habituellen Veränderungen.

1. Die in der Verfassungsordnung selbst enthaltenen Ursachen

Der Staat der Bundesrepublik Deutschland soll ein Rechtsstaat (Art. 20 Abs. 1 und 3 GG), eine repräsentativ-parlamentarische Demokratie (Art. 20 Abs. 2 GG), ein Sozialstaat (Art. 20 Abs. 1 und

Art. 28 Abs. 1 GG), ein Bundesstaat mit vielfältiger Selbstverwaltung (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 2 GG), ein integraler Bestandteil supranationaler Einrichtungen (Art. 24 GG) sein, der seinen Bürgern eine menschenwürdige Existenz in Freiheit und Gerechtigkeit ermöglichen soll (Art. 1, Art. 2 GG).

Diese verfassungsrechtlich normierten Staatszielbestimmungen und Organisationsstrukturen sind maßgebliche Ursachen für die Überregelung. So fordert der Rechtsstaat, daß politisches Handeln erst wirksam wird, wenn es in Rechtsform oder auf der Basis von Rechtsnormen erfolgt. Für das Tätigwerden von staatlichen Amtsträgern, das Anspruch auf Verbindlichkeit erhebt, gibt es im Rechtsstaat keinen rechtsfreien Raum. Jeder mit öffentlicher Macht Ausgestattete ist an Rechtsregeln gebunden und kann nur in rechtsförmiger Weise tätig werden. Das Handeln von Amtsträgern, besonders der öffentlichen Verwaltung, unterliegt weitgehend der Nachprüfung durch unabhängige Richter mit der Folge, daß staatliches Handeln extrem justizibel geworden ist. Die Rechtsprechung, voran das Bundesverfassungsgericht, stellt formell und materiell an die Rechtsstaatlichkeit höchste Anforderungen. Man denke nur an die vom Bundesverfassungsge-

⁵⁾ Im Durchschnitt fällen das Bundesverfassungsgericht und die fünf Obersten Bundesgerichte pro Jahr über 1000 Entscheidungen. An Entscheidungssammlungen liegen vor: BGH Zivilsachen: 95 Bände; BGH Strafsachen: 32 Bände; BAG: 56 Bände, BVerwG: 70 Bände; BFH: 137 Bände.

richt entwickelte Wesentlichkeitstheorie⁶⁾. Dadurch wurde das Bestreben intensiviert, Gesetze und Rechtsverordnungen, Verwaltungshandeln aller Art (z. B. akademische Prüfungen) durch Berücksichtigung aller in Betracht kommender Umstände „justizsicher“ zu machen. Notwendigerweise müssen demzufolge Regelungsbesatz, Regeldichte und Regelungstiefe zunehmen.

Im Rechtsstaat ist das Recht neben dem Geld und neben der Kommunikation das wichtigste Steuerungsinstrumentarium. Einmal ist es auch für die Instrumente Geld (Subventionsrecht) und Kommunikation (Medienrecht, Öffentlichkeitsarbeit) in vielen Fällen Basis und Form, zum anderen ist es das am leichtesten handhabbare Instrument. Es ist jederzeit frei verfügbar, es kann jederzeit abgeändert werden, und sein Geltungsgrund liegt quasi in ihm selbst. Aufgrund seiner formalen Rationalität (formaljuristische Präzision, Berechenbarkeit der Chancen, eine Form, die der rationalen Systematik des Rechts und des Verfahrens am besten entspricht) drängt es sich als Steuerungsinstrument geradezu auf. Das Recht ermöglicht die logisch begründbare Auswahl von Mitteln zur Verfolgung beliebiger Ziele im Rahmen im vorhinein festgelegter Verfahren⁷⁾.

Das dem politischen System zugrundeliegende Demokratieprinzip läßt eine Legitimierung der Herrschenden nur durch die Beherrschten zu. Die demokratische Legitimation muß in regelmäßigen Abständen in Form von allgemeinen Wahlen erneuert werden. Die Vertreter der konkurrierenden Parteien umwerben den Bürger mit einem möglichst umfassenden Leistungsangebot des Staates — mindestens mit weitreichenden Leistungsversprechen. Machterhaltung oder Machterringung ist in der Demokratie nur durch Maximierung von Wählerstimmen möglich. Eine solche Maximierung erfolgt entweder durch Gewährleistungen, Vergün-

⁶⁾ Die ‚Wesentlichkeitstheorie‘ ist eine vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene, auf das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip gestützte Fortentwicklung des Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes. Sie besagt, daß es bei staatlichen Eingriffen in Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum einer gesetzlichen Grundlage bedarf, daß also die Entscheidung aller wesentlichen Fragen, die den Bürger unmittelbar betreffen, ausnahmslos durch förmliches Gesetz erfolgen muß, losgelöst von dem Merkmal des ‚Eingriffs‘ in grundrechtlich geschützte Bereiche (BVerfGE 40, 237, 248; 49, 89, 126 f.). In diesem Zusammenhang bedeutet ‚wesentlich‘ in der Regel: wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte (BVerfGE 47, 46, 49 m. w. N.). Dies hatte zur Folge, daß insbesondere verwaltungsrechtliche Sonderverhältnisse mit bislang nicht normierten Rechten und Pflichten (u. a. von Schülern, Auszubildenden, Studenten, Beamtenanwärtern) im letzten Jahrzehnt detailliert normiert worden sind.

⁷⁾ Vgl. Voigt (Anm. 3), S. 120 f.

stigungen, Verbesserungen oder Geschenke oder durch Versprechungen mit der Folge, daß staatliche Leistungen entweder als Werbegeschenke oder als Werbeprämien dem Bürger gewährt werden. Diese Erfahrung hat Anthony Downs in einer „Ökonomischen Theorie der Demokratie“ wissenschaftlich verarbeitet. Sie bedeutet, daß der demokratische Staat durch den Erfolg seiner — vor allem ökonomischen — Interventionen sich seine Legitimationsgrundlage (Ernst-Wolfgang Böckenförde) in der Form von Massenloyalität (Claus Offe) verschafft. Derartige Staatsleistungen können aber nur durch ein mehr an rechtlichen Regelungen — wie z. B. im Steuerrecht oder im Sicherheitsrecht — erreicht werden⁸⁾.

Demokratie heißt auch Herrschaft auf Zeit, mit der Folge, daß der Wechsel zwischen Mehrheit und Minderheit fast zum Kennzeichen funktionierender demokratischer Systeme geworden ist. Mit dem Wechsel der Mehrheiten sind in aller Regel aber auch neue, andere, ja teilweise gegensätzliche politische Ziele verbunden (denken wir an die Formulierung von Bundeskanzler Willy Brandt im Jahr 1969: „Die Demokratie fängt erst an“ oder 1982 an die von der Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl anvisierte „Wende“). Aus solchen Veränderungen der politischen Zielvorstellungen erfolgen aber wiederum neue, andere rechtliche Regulierungen.

Die Demokratie wird aber auch als die Herrschaftsform des Kompromisses verstanden, als die beste Regelungsform des Interessenausgleichs, als die Herrschaft von Pluralität und Vielgestaltigkeit. Daraus ergibt sich für die Rechtssetzung, daß der Normsetzer, in erster Linie der Gesetzgeber, durch den Akt der Normsetzung ausgleichen soll, daß er die divergierenden, ja gegensätzlichen Interessen in einem Gesetz berücksichtigen, an sich von der Interessenlage her Unvereinbares vereinbar machen soll. Auch hier ist die Konsequenz Überregulierung einerseits, Unpraktikabilität beim Gesetzesvollzug andererseits. Nicht wenige Gesetze blockieren sich gegenseitig, nicht wenige gesetzliche Regelungen heben sich wechselseitig auf. Denken wir an das Mitbestimmungsrecht, an das Mietrecht, an die rechtlichen Regelungsversuche zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen.

Die Tätigkeit des modernen demokratischen Staates wird mehr und mehr vom Gleichheitsprinzip und Sozialstaatsgrundsatz motiviert. Die moderne Demokratie kann sich nicht mehr damit begnügen,

⁸⁾ Vgl. Heinz Laufer, Bürokratisierte Demokratie, Zürich-Osnabrück 1983, S. 38 f.

Gleichheit in einem nur rechtsförmigen Sinne zu gewähren und zu garantieren, in existenzielle materielle Not geratenen Bürgern nach dem alten Fürsorgeprinzip Hilfe zu gewähren. In der freiheitlichen, aber auch egalitären Demokratie soll dem Bürger stets auch soziale Gleichheit im materiellen Sinne ermöglicht werden. Durch dieses Grundpostulat entstehen für den modernen Staat gegenüber früheren Epochen völlig neue Aufgaben. So soll er z. B. für Chancengleichheit im Bildungsbereich, in der Berufstätigkeit oder sogar beim Wohnen und in der Freizeitgestaltung sorgen. In allen Lebenslagen — Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Alter — soll er soziale Sicherheit gewährleisten. Seine Bürger erwarten von ihm, daß er in allen Daseinsbereichen gleichwertige Lebensverhältnisse herstellt. Will ein solcher Staat auf diese Anforderungen reagieren — und aus den genannten Gründen bleibt ihm gar nichts anderes übrig —, muß er ganz neue Maßnahmen der Vor- und Fürsorge in der Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Wohnungs-, Gesundheits- und Rentenpolitik ergreifen. Derartige Maßnahmen erfolgen aber zunächst und zuerst durch den Erlass von Rechtsnormen, die dann wieder administrativ angewandt und in Konfliktfällen justiziell vollzogen werden.

Der moderne Staat ist in ein engmaschiges System der Politikverflechtung verwoben. Das ergibt sich für den demokratischen Staat der Bundesrepublik Deutschland aus Essentialen und Zielvorgaben wie die föderalistische Organisationsstruktur und dezentrale Gliederung oder die Integration in das supranationale System der Europäischen Gemeinschaft. Der Bund ist mit den Ländern, die Länder sind untereinander verflochten; der Bund und die Länder sind mit den Gemeinden auf vielfältige Weise verbunden, die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft haben eine Vielzahl von Berührungspunkten mit dem Bund und mit den Ländern. Programmnormen und Vollzugsnormen werden auf verschiedenen staatlichen Ebenen aufgestellt, Koordinierungsnormen sind im besonders großen Umfang erforderlich. Man denke nur an die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG mit ihren verschiedenen Gesetzen über die einzelnen Gemeinschaftsaufgaben, mit den daraus entstandenen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sowohl des Bundes als auch der Länder. Oder man denke an das komplizierte Geflecht der Finanzverfassung mit den kaum mehr überschaubaren Regelungen der Steuerverteilung oder des Finanzausgleichs, sei es zwischen dem Bund und den Ländern, sei es unter den Ländern, sei es zwischen den jeweiligen Ländern und ihren Gemeinden.

2. Die zivilisatorische Entwicklung

Mit dem Begriff der zivilisatorischen Entwicklung soll die Vielfalt der wissenschaftlichen Entdeckungen und technischen Erfindungen, die Mannigfaltigkeit der neuen Technologien und ihrer technisch-industriellen Verwertung, die Vielgestaltigkeit sozialer Umstrukturierungen und Umschichtungen, die zahlreichen Veränderungen in der Wirtschaftsordnung bezeichnet werden. Die zivilisatorische Entwicklung begegnet uns vor allen Dingen im Bereich der Naturwissenschaft, der Medizin und der Technik. Aufgrund der Entwicklung in diesen Wissenschaftsgebieten wird der Staat seit ca. 150 Jahren wie nie zuvor in seiner Schutz- und Sicherungsfunktion herausgefordert; Der Schutzbedarf des Individuums ist erheblich gestiegen. Vor allem die Achtung der Menschenwürde und der Schutz der körperlichen Integrität erfordern sukzessive ein zunehmendes Mehr an staatlichen Aktivitäten der Prüfung und Zulassung, der Kontrolle und Begrenzung, der Förderung oder der Übernahme in den staatlichen Bereich. An Beispielen seien genannt: die pharmazeutische Produktion, die Computerindustrie, neue Transportarten, neue Baustoffe, neue Energieträger, vor allem die Kernenergie und neue Kommunikationssysteme, wie z. B. Ausstrahlung von Rundfunk- und Fernsehprogrammen durch Satelliten.

Die allenthalben feststellbare Erschöpfung der natürlichen Ressourcen und die Gefährdung von Boden, Wasser, Wald und Luft provozieren mehr und neue Aktivitäten des Staates auf seinen verschiedenen Organisationsebenen.

Für den Staat der Bundesrepublik Deutschland entstanden durch die Kriegsfolgen und die Nachwirkungen des nationalsozialistischen Terrorregimes besondere politische Lasten, mit denen er fertig werden mußte: Zerstörung von Industrieanlagen, Wohnraum und Kommunikationssystemen, Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen, die Versorgung von Witwen und Waisen, Kriegsbeschädigten und Verfolgten. Auf all diese Herausforderungen reagiert der Staat mit dem Erlass und dem Gebrauch von Rechtsnormen.

Eine besondere zivilisatorische Herausforderung ist die Regulierung des Wirtschaftsablaufs. Spätestens seit dem Ersten Weltkrieg sieht sich der Staat genötigt, zunächst nur punktuell, später kontinuierlich in den Ablauf des wirtschaftlichen Geschehens ordnend und entscheidend einzugreifen. Der Staat ist immer mehr zur Befriedigung der quantitativen Ansprüche seiner Bürger und auf das Florieren der Wirtschaft angewiesen. Für die staatlichen Aktivitäten im Wirtschaftsbereich stellten die ökonomischen Theoretiker modellhafte Instrumentarien

bereit wie die Nachfragesteuerung oder die Angebotssteuerung. Die Folge ist, daß auch die Soziale Marktwirtschaft keineswegs mehr eine staatsfreie Wirtschaftsform ist, sondern in erheblichem Maße durch den Staat gesteuert wird. Man kann sogar sagen, daß aufgrund von § 1 des „Gesetzes über die Stabilität und das Wachstum der Wirtschaft“ die wirtschaftliche Steuerung zur Staatsaufgabe geworden ist. Gerade im Bereich der staatlichen Intervention auf dem Gebiet der Wirtschaft ist ein ständiger Bedarf an rechtlichen Regulierungen entstanden, um Preise, Subventionen, Beihilfen, Kredite, Bürgschaften und ähnliches verbindlich festlegen zu können. Vor allem das Steuerrecht ist ein effizientes Instrument der Wirtschaftssteuerung geworden. Die Wucherungen aufgrund von permanenten Änderungen von steuerrechtlichen Normen sind allgemein bekannt.

3. Die habituellen Veränderungen

Die zivilisatorischen Veränderungen haben auch das Individuum erfaßt. Es hat sich in seinem Habitus, in seinen Denk- und Verhaltenskategorien verändert, was sich wiederum auf den politischen und staatlichen Bereich auswirkt.

Die mit der Aufklärung beginnende sogenannte „Wissenschaftliche Epoche“ hat mit ihren Kategorien der Rationalität und Kausalität, der Präzision und Perfektion, des ständigen Fortschritts und der permanenten Reform nachhaltig die Gesetzgebung beeinflußt und damit wiederum den Verrechtlichungsprozeß intensiviert. Beispiele für die Wissenschaftsgläubigkeit des rationalistischen Zeitalters sind die wissenschaftsgläubigen Gesetze im Erziehungsbereich, der Perfektionierungsdrang im Steuerrecht oder im Ehescheidungsfolgenrecht oder die sogenannte „Modellgesetzgebung“ im Medienrecht⁹⁾.

Durch die Säkularisierung des Lebens und die Emanzipation der Individuen lockert sich die Bin-

dung an herkömmliche Verhaltensregeln. An ihre Stelle treten Rechtsnormen, die häufig lediglich die zugrundeliegenden sozialen Normen rechtlich überformen. Sie ermöglichen dem orientierungslos gewordenen Bürger, aus der unüberschaubaren Vielfalt die von der „Rechtsordnung“ zugelassenen Handlungsmöglichkeiten auszuwählen. Das sind sehr viel mehr, als Konventional- oder Sitten-Normen anbieten. Die Folge ist ein zunehmender Trend zur Verrechtlichung auch der privaten Lebensverhältnisse, wie z. B. das Scheidungsrecht, das Recht des unehelichen Kindes oder die Behandlung der „nicht-ehelichen Lebensgemeinschaft“ zeigen¹⁰⁾.

Die Philosophie der Machbarkeit, die das Denken nachhaltig beeinflußt, wirkt sich auch auf Politik und Staat aus. Sie suggeriert nämlich, daß alles Heil vom Staat komme, daß der Staat eine Heilsanstalt sei, der alles könne und jedes besser mache, der zum „patriarchalischen Wohltäter“ aller geworden sei. Solch bonapartistischer Patriarchalismus, der sich in der Formel vom „Vater Staat“ ausdrückt — die es nur im Deutschen gibt — hat zu einer „Revolution steigender Erwartungen“ geführt. Es wurde eine Forderungsinflation und eine Anspruchsdynamik ausgelöst, deren Folge eine ständige Überbeanspruchung des Staates ist. Helmut Klages sagt dazu: „Auf der Ebene der Werte findet ein Übergang von industriebürgerlichen Tugenden zu Vorstellungen der anspruchsberechtigten Teilhabe an den Erträgen des Gemeinwesens statt, wobei sich die alte Selbstdurchsetzungs-komponente des Individualismus in die Orientierung auf Rechtsansprüche und Entscheidungsteilhabe umwandelt.“¹¹⁾

Bei dieser Entwicklung hat der Staat eine konstitutive Rolle übernommen. Er ist der Anspruchsinnovator und Mobilisator, er wird zum Generalagenten der Lebenszufriedenheit und des Lebensglücks seiner Bürger — mit dem Instrument des Rechts.

III. Die Folgen der Überregelung

Wann kann man von einem „überregelten Staat“ oder von einer „Verrechtlichung“ sprechen? Letztlich kann dies nur von den Folgen her beantwortet werden. Demzufolge soll im dritten und letzten Teil

der Überlegungen nach den Folgen der Überregelung gefragt werden, und zwar nach den Folgen für die Essentiale der verfassungsmäßigen Ordnung und damit für das Gemeinwesen als Ganzes, nach den Folgen für den Bürger als Individuum und für sein geordnetes Zusammenleben mit den anderen Menschen, nach den Folgen für die Funktionsfähigkeit des staatlichen Apparates und für die Stabilität der rechtsstaatlichen Demokratie. Als Folgen der Überregelung werden angesprochen: die Gefähr-

⁹⁾ Vgl. Klaus-Michael Groll, In der Flut der Gesetze, Düsseldorf 1986, S. 20 ff.

¹⁰⁾ Vgl. Voigt (Anm. 3), S. 124.

¹¹⁾ Helmut Klages, Anspruchsdynamik und Bürokratisierung, in: Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln, Frankfurt 1978, S. 103.

dung der Personalität, die Steuerungs-pathologie und die mögliche Legitimationskrise.

1. Die Gefährdung der Personalität

Die sich frei entfaltende menschliche Persönlichkeit ist oberster Wert der Verfassungsordnung¹²⁾. Das selbstverantwortlich handelnde Individuum, dem eine weitgehende Entfaltung seiner Persönlichkeit gesichert werden muß, ist die anthropologische Orientierung des Grundgesetzes¹³⁾. Dem einzelnen Bürger ist eine Sphäre privater Lebensgestaltung verfassungskräftig vorbehalten. Es besteht also „ein letzter unantastbarer Bereich menschlicher Freiheit . . . , der der Einwirkung öffentlicher Gewalt entzogen ist.“¹⁴⁾ So hat in ständiger Rechtsprechung das Bundesverfassungsgericht die anthropologischen Essentiale der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland formuliert.

Doch dieses Essential wird durch die Verrechtlichung aller Lebensbereiche in sein Gegenteil verkehrt. Das Recht — das mit seiner Normenvielfalt der Sicherung der Freiheit dienen soll —, das Gesetz — das freiheitliche Entfaltung ermöglichen und garantieren soll — wirkt kontraproduktiv. Der Hauptzweck der Rechtsordnung wird durch die ständige schrankenlose Vermehrung der Rechtsregeln in sein Gegenteil verkehrt: statt Vielfalt Monotonie, statt Selbstbestimmung Fremdbestimmung, statt dynamischer Kreativität reglementierende Schemata, statt Risikobereitschaft Risikolosigkeit und statt Eigenverantwortung Versorgungsansprüche.

Das Übermaß an rechtlichen Regelungen erniedrigt den Menschen. Der jeden Daseinsbereich regulierende Staat mißachtet das menschliche Grundbedürfnis nach personalen Freiräumen und persönlicher Entscheidung¹⁵⁾. Die überregelte Demokratie gefährdet ihr Fundament: den mündigen Bürger, der sich für seinen Staat selbstverantwortlich engagiert und der sich mit ihm identifiziert. Es gibt zwar kein abgeschlossenes, feststehendes Modell vom viel beschworenen „mündigen Bürger“ als *conditio sine qua non* der demokratischen Ordnung. Doch besteht Grundkonsens darüber, daß die staatliche Regulierung mit dem ständig zunehmenden Regelungsbesatz, mit der verstärkten Regelungsdichte und der zunehmenden Regelungstiefe, die Heranbildung von Bürgern, die staatliches Tun verstehen und beurteilen wollen, die politische Aktivitäten zu entfalten und Verantwortung zu übernehmen bereit

sind, immer schwieriger werden läßt. Der Bürger als *zoon politikon* droht zum *idiotes* zu werden, zum Privatmann, der sich seinen privaten, persönlichen Interessen zuwendet, der seine expandierende disponible Lebenszeit mehr und mehr ausschließlich für sich gebraucht, der dem Gemeinwesen den Rücken kehrt. Der überregelte Staat droht, sein anthropologisches Fundament selbst zu zerstören.

2. Die Steuerungs-pathologie

Wir sprachen vom Recht als wichtigstem Steuerungsinstrument des modernen Staates. Es besteht allenthalben die Sorge, daß dieses Steuerungsinstrument sich abnutzt, daß seine Effektivität abnimmt, ja, daß es schließlich unwirksam wird.

Rüdiger Voigt beschreibt das Versagen des Rechts als Steuerungsinstrument mit Überkomplizierung, Übersteuerung und Überstabilisierung. Voigt versteht unter Überkomplizierung, daß die unüberschaubare Vielfalt von Rechtsnormen, die bei einer Entscheidung zu berücksichtigen seien, den Entscheidenden leicht überlasten könne. Es wäre die Gefahr groß, daß es als Folge der Überlastung zu einer mehr oder weniger zufälligen Auswahl von Rechtsnormen komme, die jeweils angewandt würden. Unter Umständen erfolge die Auswahl der anzuwendenden Rechtsnormen sogar willkürlich. Unter Übersteuerung versteht er sozusagen den umgekehrten Fall. Der Entscheidungsspielraum der Verwaltung — als dem wichtigsten Rechtsanwender — wird durch externe und interne Kontrollen so stark eingeschränkt, daß sie auch offensichtlich nicht „passende“ Konditionalprogramme anwendet oder unzutreffende Routineprogramme durchführt. In der Folge kann es zu Konflikten mit den Klienten der Verwaltung kommen.

Zur Überstabilisierung sagt Voigt, daß sich einzelne Bürokratien verselbständigen. Sie gehorchen dann nicht nur Eigengesetzlichkeiten ihrer Organisation, sondern sie produzieren darüber hinaus auch eine Fülle eigenen Rechts. Die Angehörigen solcher Bürokratien neigen dazu, den Zielen der eigenen Behörde höchste Priorität einzuräumen. Erschwerend kann hinzukommen, daß diese Ziele in enger Zusammenarbeit mit der eigenen Klientel (z. B. in der Wirtschaftsverwaltung mit Unternehmen, in der Arbeitsverwaltung mit Gewerkschaften, in der Wissenschaftsverwaltung mit spezifischen Professorengruppen) entwickelt worden sind. Die Folge ist nicht mehr eine rechtsstaatliche Demokratie, sondern eine „Verhandlungsdemokratie“, der wesentliche Kennzeichen der rechtsstaatlichen Ordnung, wie Öffentlichkeit, Transparenz, Nachprüfbarkeit, abhanden gekommen sind. Die Überidentifikation mit der eigenen Organisation und die Überbewer-

¹²⁾ Vgl. BVerfGE 7, 405.

¹³⁾ Vgl. BVerfGE 7, 205; 5, 204.

¹⁴⁾ BVerfGE 6, 41.

¹⁵⁾ Vgl. Manfred Sach, Die schlimme Lust, alles zu regeln, in: Die ZEIT, Nr. 43 vom 19. Oktober 1984.

tung von Rechtsnormen werden als „Sachzwang“ empfunden und engen so, aus der Sicht des einzelnen, den Handlungsspielraum ein¹⁶⁾. Der einzelne Bürger resigniert nach dem Motto: „Es ändert sich ja doch nichts“.

In diesen Fällen werden Rechtsnormen nicht mehr zweckrational wirksam. Die Steuerungsnormen sind keine effizienten Steuerungsinstrumente mehr, insbesondere dann, wenn die buchstabengetreue Erfüllung des Gesetzeswortlauts gerade zur Vereitelung des Gesetzeszweckes führen würde. Es kommt notwendig zu „Strategien der Gesetzesumgehung“, um vor allem Dienstleistungsorganisationen des Staates (Post, Fluglotsen) funktionsfähig zu erhalten. Diese haben andererseits wirksame Machtmittel – „Dienst nach Vorschriften“ – in der Hand, um Druck auf Regierung und Parlament auszuüben. Die Folge ist, daß entweder dem Druck nachgegeben oder die Funktionsfähigkeit des staatlichen Dienstleistungsapparates beeinträchtigt wird. Die Verwaltungssteuerung wird pathologisch.

In letzter Konsequenz kann die Steuerungspathologie aufgrund der Überregelung dazu führen, daß es dem Normgeber überhaupt nicht mehr oder wenigstens nicht in erster Linie darauf ankommt, daß eine Rechtsnorm wirksam oder daß das in ihr enthaltene Programm realisiert wird. Im Vordergrund steht dann vielmehr das Interesse, einen Nachweis politischer Aktivitäten zu erbringen. Politik wird symbolisch. Wenn wir an die Vielzahl von Umweltschutznormen denken oder an die Diskussion um die sogenannte „Kronzeugen-Regelung“, dann wird deutlich, daß diese symbolische Politik allmählich Allgemeincharakter gewinnt. Auf diese Weise geraten der demokratische Rechtsstaat und seine Funktionsfähigkeit ins Zwielficht, und die Zweifel an seiner Leistungsfähigkeit nehmen zu.

3. Die mögliche Legitimationskrise

Von „Strategien der Gesetzesumgehung“ zum Rechtsungehorsam ist nur ein kleiner Schritt. Die Überregelungen führen zur Überforderung. Rechtssetzer, Rechtsanwender und Rechtsadressaten werden gleichermaßen von der Flut der Rechtsnormen überfordert. Wie bereits dargestellt, überfordern die zu hohe Regelungsdichte, der zu intensive Regelungsbesatz und die zunehmende Regelungstiefe die Kapazitäten der Verwaltung. Sie ist immer weniger in der Lage, alle Normen gleichzeitig und stetig zu berücksichtigen, so daß ihre Vollzugsneigung sinkt. Noch mehr überfordert wird

allerdings der Bürger. Er ist nicht mehr in der Lage – wenn er überhaupt dazu jemals in der Lage war –, die Fülle der jeweils einschlägigen Rechtsnormen auch nur annähernd zu kennen. Die Menge, die Unübersichtlichkeit, das komplizierte System von Verweisungen, die teilweise divergierende Verwaltungspraxis und Rechtsprechung verunsichern ihn tief. Hinzu kommt die Unvernunft nicht weniger Regelungen derart, daß sie als mit dem common sense für unvereinbar betrachtet werden und oft im Widerspruch zu sozialen Normen stehen. Dadurch wird die Berechenbarkeit von Verwaltungs- oder Justizentscheidungen immer geringer, die Rechtssicherheit nimmt ab.

Auch die Rechtssicherheit ist ein Essential des demokratischen Rechtsstaates. Aber nur eine bestimmte Menge Gesetze und anderer Rechtsnormen vermag Sicherheit zu verschaffen. Wird diese Menge, die sich wahrscheinlich abstrakt gar nicht mit letzter Sicherheit festlegen läßt, überschritten, so verkehrt sich der beabsichtigte Effekt der Rechtssicherheit in sein Gegenteil. Eine von Normenflut überschwemmte Ordnung schafft Rechtsunsicherheit¹⁷⁾. Auch hier ergibt sich als Folge, daß sich die Zweifel am Rechtsstaat mehren und die Neigung der Bürger wächst, die Rechtsordnung zu unterlaufen. Immer mehr Bürger tendieren dazu, aus dem Normensystem auszusteigen und sich in gesellschaftliche Neben- oder gar Anti-Ordnungen zurückzuziehen. Sie versuchen, den Staat und seine Rechtsordnung zu überlisten. Es sind die Erfahrungen mit der Schattenwirtschaft, es sind die Erfahrungen mit der Steuerhinterziehung, es sind die Erfahrungen mit den Verstößen im Arbeits- und Sozialrecht, es sind die Erfahrungen mit der ständigen Mißachtung des Straßenverkehrsrechts, die zeigen, wie auf diese Weise eine Rechtskultur zerfällt.

Bürger aber, die nicht „abtauchen“ oder „überlisten“ können oder wollen, tendieren zunehmend zur Resignation. Sie fühlen sich dem Staatsapparat und den von ihm ausgehenden Fluten von Regelungen ohnmächtig ausgeliefert. Ihre Identifikationsfähigkeit wird geschwächt, und ihre Loyalität zum demokratischen Staat nimmt ab. Andere, einige wenige zunächst, deren Zahl jedoch ständig zunimmt, rebellieren. Sie rebellieren zunächst mit den Mitteln, die der Rechtsstaat zur Verfügung stellt, weiten dann ihre Protestakte in Grau- und Grenzzonen aus, um schließlich zu Gewaltaktionen zu greifen.

So droht dem demokratischen System der Verlust seiner Legitimationsbasis; es gerät in eine Legitima-

¹⁶⁾ Vgl. Rüdiger Voigt. *Recht als Instrument der Politik*, Opladen 1986, S. 23 f.

¹⁷⁾ Vgl. Görlitz/Voigt (Anm. 4), S. 127.

tionskrise, die zum Legitimationszerfall führen kann. Zwar ist ein solcher Prozeß nicht ausschließlich auf Überregelung oder Verrechtlichung zurückzuführen. Er beruht auch auf anderen Ur-

chen. Doch die Überregelung — weil unmittelbar von jedermann erfahrbar — dürfte vorrangig Ursache für Legitimationskrise und Legitimationszerfall sein.

IV. Möglichkeiten und Chancen einer Therapie?

Die eingangs gestellte Frage nach dem Maß der Überregelung oder dem Kriterium der Verrechtlichung konnte durch den Aufriß der eingetretenen oder absehbaren Folgen beantwortet werden. Die skizzierten Folgen zwingen zum Nachdenken. Es ist zu fragen: Kann der Prozeß der Verrechtlichung einfach so fortschreiten? Muß der Überregelung Einhalt geboten werden? Gibt es Möglichkeiten, dem überregulierten Staat zu begegnen, ohne ihn handlungsunfähig zu machen¹⁸⁾?

Diesen Fragen wird unterschiedlich begegnet. So wird die Auffassung vertreten, es könne sich gar nichts ändern und es brauche sich auch nichts zu ändern, denn die zivilisatorische Entwicklung, in ihrem Gefolge die Veränderung der Staatsaufgaben, erforderten parlamentarisches, administratives und richterliches Tätigwerden in neuen Dimensionen — so Adolf Arndt¹⁹⁾ und Josef Esser²⁰⁾. Andere verfechten entschieden die Position, daß eine radikale Änderung unter allen Umständen eintreten müsse. Sie fordern, daß das politische System von einem bestimmten Zeitpunkt an die Übernahme neuer Aufgaben grundsätzlich verweigern müsse und sich sukzessive Aufgaben entledigen sollte — so Friedrich August von Hayek²¹⁾ und Robert Nozik²²⁾. Wieder andere vertreten die Ansicht, nur ein Prozeß von „trial and error“, ein Prozeß des sich Bemühens, des Irrrens, des Scheiterns und des immer wieder neu Versuchens könne vielleicht einiges ändern, vieles sei nur sehr geringfügig änderbar und manches könne man überhaupt nicht verändern.

Was könnte geschehen und was ist schon geschehen? Die Veränderungsstrategien können unter drei Aspekten gesehen werden: Überprüfung des Regelungsbestandes, Prozesse der Entstaatlichung und habituelle Veränderungen.

¹⁸⁾ Groll (Anm. 9), S. 135 f.

¹⁹⁾ Vgl. Adolf Arndt, *Gesetzesrecht und Richterspruch*, 1976, S. 68 ff.

²⁰⁾ Vgl. Josef Esser, *Recht und Staat*, 1977, S. 470; vgl. dazu Groll (Anm. 9), S. 91 ff.

²¹⁾ Vgl. Friedrich August von Hayek, *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen 1971.

²²⁾ Vgl. Robert Nozik, *Anarchie — Staat — Utopia*, München o. J.

1. Überprüfung des Regelungsbestandes

Der Staat hat die Probleme, die durch seine Überregelung entstanden sind, erkannt. Seine Repräsentanten haben reagiert und als Staatsaufgabe und Regierungsziele die Überprüfung der Normenflut formuliert. Die Reduzierung der rechtlichen Regelung, insbesondere obsolet gewordener Regelungen, im Sinne einer Rechtsbereinigung, ist zu einer permanenten Staatsaufgabe geworden. Schon im Jahre 1973 hat Peter Noll in seiner „Gesetzgebungslehre“²³⁾ geschätzt, daß sich der gesamte Gesetzesstoff auf höchstens ein Drittel seines Umfanges reduzieren ließe, ohne daß ein Verlust an Entscheidungssubstanz zu befürchten sei. Sowohl der Bund als auch eine Reihe von Ländern bekennen sich inzwischen zu dieser Daueraufgabe der Rechtsbereinigung. Einige Bundesländer, wie z. B. Baden-Württemberg, haben festgelegt, daß bestimmte Rechtsnormen von nun an nur noch eine begrenzte Zeit gelten sollen. So gelten in Baden-Württemberg Verwaltungsvorschriften nur noch zehn Jahre. Wenn sie dann nicht schon außer Kraft gesetzt worden sind, treten sie automatisch außer Kraft²⁴⁾. Zur Überprüfung gehören auch das Instrument der Entfeinerung im Sinne eines Überganges von einer Detailregelung zur Rahmengesetzgebung als auch das der Flexibilisierung durch Verwendung von Generalklauseln, unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensermächtigungen²⁵⁾.

Vor allem aber sind sich sowohl der Bund als auch die Länder darüber im Klaren, daß man das Übel bei der Wurzel anpacken sollte, d. h., daß man sich bei der Normsetzung selbst zurückhalten muß. Aus diesem Grunde hat der Bund zwingend für die Bundesministerien vorgeschrieben, daß mögliche Regelungsvorhaben auf Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit zu überprüfen sind. Bundeskanzleramt und Bundesministerien wurden verpflichtet, bei jedem Vorhaben einer rechtlichen Neuregelung — seien es Gesetze, seien es Rechtsverordnungen — folgende Fragen zu prüfen:

1. Muß überhaupt etwas geschehen?
2. Welche Alternativen gibt es?

²³⁾ Vgl. Peter Noll, *Gesetzgebungslehre*, S. 168.

²⁴⁾ Bürgernähe in der Verwaltung, Stuttgart 1982, S. 7.

²⁵⁾ Vgl. Görlitz/Voigt (Anm. 4), S. 178.

3. Muß der Bund handeln?
4. Muß ein Gesetz gemacht werden?
5. Muß jetzt gehandelt werden?
6. Ist der Regelungsumfang erforderlich?
7. Kann die Geltungsdauer beschränkt werden?
8. Ist die Regelung bürgernah und verständlich?
9. Ist die Regelung praktikabel?
10. Stehen Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis?

Bund und Länder haben Kommissionen eingesetzt, um die Überregelung zu reduzieren. Deren Berichte liegen mittlerweile vor²⁶⁾. Die Mitarbeiter in diesen Kommissionen und die Verfasser der Kommissionsberichte haben respektable Analysen durchgeführt und realistische Vorschläge erarbeitet. Auf sie kann in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden.

2. Prozesse der Entstaatlichung

Unter Entstaatlichung wird verstanden, daß Steuerungsaufgaben von nicht-staatlichen Subsystemen wahrgenommen werden sollen. Das gesellschaftliche Selbststeuerungspotential in der Gestalt von Selbsthilfegruppen oder Genossenschaften soll genutzt werden, die Versorgung mit Gütern, insbesondere mit öffentlichen Gütern, soll unter dem Aspekt „mehr Markt“ an Private übertragen werden.

Solche Ansätze veranlassen sofort zur Frage, ob bei ihrer Realisierung tatsächlich auch Recht reduziert wird, ob die Staatstätigkeit bezüglich Rahmensetzung, Kontrollen, Interventionen etc. wirklich gemindert werden kann, ob möglicherweise die negativen Folgen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs nicht wieder den Staat zu neuen Aktivitäten, insbesondere durch Rechtsetzung, herausfordern wird.

Im Zusammenhang mit der Überregelungs- und Verrechtlichungsproblematik ist eine sehr kontro-

²⁶⁾ *Bund*: Erster Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, Bonn 1985. Zweiter Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, Bonn 1986.

Baden-Württemberg: Bürgernähe in der Verwaltung, Bericht der Landesregierung, Stuttgart 1979. Bürgernähe in der Verwaltung, Bericht über den Fortgang der Arbeiten, Stuttgart 1982.

Bayern: Verwaltungsvereinfachung in Bayern, Bericht der Kommission für den Abbau von Staatsaufgaben und für Verwaltungsvereinfachung — drei Bände, München 1980/82/84.

Hessen: Bericht der Kommission für Bürgernahe Verwaltung — zwei Bände, Wiesbaden 1982.

Nordrhein-Westfalen: Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung in Nordrhein-Westfalen, Bericht und Vorschläge, Stuttgart 1983.

verse Diskussion um den Abbau von Staatsaufgaben, die Dezentralisierung von staatlichen Aufgaben und die Erledigung öffentlicher Aufgaben durch Private entstanden. Eine Vielzahl von Vorschlägen ist in der Literatur zu finden, und zahlreiche Konzepte von Privatisierungstypen konkurrieren miteinander²⁷⁾.

3. Habituelle Veränderungen

Bei der Ursachenanalyse wurde von dem Mentalitätswandel in Richtung auf eine Anspruchshaltung und Heilserwartung gesprochen. Bei Abschätzung der Folgen stießen wir auf Verhaltensweisen wie Risikoscheu, Verantwortungsflucht, Absicherungstendenzen. Zwischen Ursachen und Folgen besteht eine Wechselwirkung.

Die grundlegendste Veränderungsstrategie muß beim Individuum ansetzen. Die Repräsentanten des politischen Systems, seine tragenden politischen Kräfte und seine Bürger müssen sich auf das der freiheitlichen Demokratie zugrundeliegende Menschenbild der Personalität besinnen. Sie müssen die Qualitäten dieses Menschenbildes — wie Eigenverantwortung, Gestaltungsfreiheit, Kreativität, Entscheidungsfreiräume, Risikobereitschaft und Vertrauen — mobilisieren. Es gilt, die Potentiale personaler Existenz sowohl auf seiten des Staates als auch auf seiten der Bürger zu revitalisieren.

Eine Revitalisierung der Potentiale personaler Existenz auf seiten des Staates heißt, daß die Machbarkeitsideologie, insbesondere die Machbarkeitsideologie durch den Staat, einer gründlichen Revision unterzogen werden muß, daß der Aberglaube an die Leistungsfähigkeit der Rechtsnorm abgebaut werden muß, daß das Vertrauen in das Verwaltungs- und Gerichtspersonal zu stärken ist, insbesondere mit dem Instrumentarium der Delegation, daß der Bürger nicht als unmündiger Untertan, sondern als selbstverantwortliche Persönlichkeit gesehen und in seine Selbstverantwortungsfähigkeit mehr Vertrauen gesteckt werden soll.

Mobilisierung der Potentiale personaler Existenz auf seiten des Bürgers heißt, daß die Bürger sich über die Komplexität der demokratisch regierten

²⁷⁾ So zum Beispiel das des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister der Finanzen (Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland 1975) mit dem des Bundes der Steuerzahler (Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen 1979), diese wiederum mit dem der Gewerkschaften (Schriftenreihe der ÖTV: Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen). Zum Ganzen vgl. Rüdiger Voigt (Hg.), *Gegentendenzen zur Verrechtlichung*, Opladen 1983, S. 26 ff.

Industriegesellschaft und ihre Steuerungsprobleme viel umfassender und gründlicher informieren müssen, was ganz neue Aufgaben in bezug auf die Öffentlichkeitsarbeit der Regierungen und die Vermittlungsfunktion der Massenmedien mit sich bringen muß, heißt, daß der Bürger die viel gepriesene „Selbstverwirklichung“ und stetig beschworene „Selbstentfaltung“ tatsächlich auch aus eigenem Antrieb anstreben muß, daß er seine Versorgungs-

mentalität abbauen und seine Anspruchshaltung reduzieren sollte.

Es mag trivial und banal klingen, aber alle Veränderungsstrategien hängen in ihrer Realisierungschance von den Menschen ab, sei es von den Regierenden, sei es von den Regierten. Der Mensch ist auch hier der entscheidende „Unsicherheitsfaktor“, den es gilt, anzugehen.

Albrecht Dehnhard: Spott, Angst und Vertrauen. Beunruhigungen über Demokratie und Bürokratie und der Beitrag der Politischen Bildung zu ihrer Überwindung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/87, S. 3–14

Bürokratie ist nicht weniger als Demokratie ein unverzichtbares Prinzip unserer Verfassungsordnung. Trotzdem werden beide höchst unterschiedlich bewertet: Mit dem Demokratieprinzip werden freundliche, mit dem Bürokratieprinzip angstbesetzte Erwartungen verknüpft. Die politische Bildung, die zur kritischen Identifikation mit dem Staat beitragen will, hat sich bisher überwiegend mit den Problemen demokratischer Willensbildung befaßt. Sie hat es versäumt, die unlösbare Verbindung von demokratischer Politik und bürokratischer Verwaltung zu thematisieren.

Umfrageergebnisse und die Auswertung von Urteilen über Bürokratie in der Publizistik lassen drei stereotype Wahrnehmungsmuster sichtbar werden:

- den unfähigen und faulen Beamten, der sich seiner guten Bezahlung erfreut;
- den anonymen, undurchschaubaren und angsterregenden Herrschaftsapparat;
- den öffentlichen Dienst, der – dem Gemeinwohl verpflichtet – selbstlos und vorbildlich dem Staat, dem Volk und den Bürgern dient.

Aufgrund dieser (Vor-)Urteile über Verwaltung ist die Beurteilung der Bürokratie und der durch Bürokratie mitgeprägten Politik nur verzerrt möglich.

Aufgabe der politischen Bildung ist es, dazu beizutragen, daß diese fest in unserer politischen Kultur verwurzelten Wahrnehmungsmuster durch realistischere ersetzt werden. Das könnte anhand der folgenden Problembereiche geschehen:

- Organisation als konstitutives Moment der modernen Gesellschaft; Entstehung und Wirkung bürokratischer Organisationen, besonders in der Phase der Industrialisierung und Verstärkung;
- Bürokratie – in säkularer Sicht – als hochgradig effektives Instrument der Gesellschaft; zugleich Problematisierung dieses Befundes im Hinblick auf die Effektivität von Bürokratie im NS-Staat und in den Weltkriegen;
- Verwaltung nicht als „Apparat“, sondern als organisiertes Handeln von in die demokratische Gesellschaft integrierten Staatsbürgern.

Rudolf Wassermann: Gesetzessprache und politische Kultur

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/87, S. 15–25

Der Beitrag behandelt das Verhältnis der Gesetzessprache zur politischen Kultur und untersucht, inwiefern die moderne Gesetzessprache Ausdruck der politischen Kultur der Bundesrepublik ist. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, daß sich in der politischen Kultur der Bundesrepublik autoritär-obrigkeitliche Züge mit demokratisch-liberalen mischen, wobei der vorherrschende Trend ein Zurückdrängen des autoritären Elements zugunsten des demokratisch-liberalen ist. Daneben formen weitere Grundzüge wie Verwissenschaftlichung, Bürokratisierung und Verrechtlichung die Rechtskultur, die eine Subkultur der politischen Kultur ist. Verschwunden ist in der Rechtssprache das frühere Imponiergehabe, in dem sich autoritäre Werthaltungen ausdrückten. An die Stelle der alten sind jedoch neue Formen der Distanzierung getreten, nämlich solche, die den autoritär-bürokratisch-wissenschaftlichen Zügen der politischen Kultur entsprechen.

Ideologiefreiheit ist ein auch in der Gesetzessprache nicht einlösbares Postulat. Es stellt sich jedoch die Frage, was geschehen sollte, um die Sprache des Gesetzes den Anforderungen demokratischer, liberaler, sozialer und humanitärer Werthaltungen anzupassen. Auf Klarheit und Präzision kann gerade in einer liberalen Gesellschaft, die an der Voraussehbarkeit, Berechenbarkeit und Meßbarkeit staatlichen Verhaltens interessiert ist, nicht verzichtet werden. Mehr als bisher muß jedoch in einer demokratisch-politischen Ordnung auf die Verständlichkeit der Gesetze geachtet werden. Üblicherweise wird dabei nur an die Verständlichkeit für die Rechtsanwender gedacht, die mit dem Gesetz umgehen. Demokratischen Werthaltungen entspricht es dagegen, auf die Verständlichkeit für den Bürger abzustellen, der der Adressat der Gesetze ist. Der demokratische Staat hat gegenüber dem Bürger eine Bringschuld. Als Resümee bleibt festzuhalten: Heute soll das Recht keine Majestät mehr sein, die den Menschen zermalmt. Es soll eine dem Bürger freundliche Macht sein. Dieser Tendenz Ausdruck zu verschaffen, ist eine Aufgabe für das, was man Sprachpolitik bei der Abfassung von Gesetzen nennen kann – des Satzes von Fontane eingedenk, wonach Sprache das Menschlichste am Menschen ist.

Heinz Laufer: Der überregelte Staat

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/87, S. 27–38

Die öffentliche Diskussion, die seit Mitte der siebziger Jahre zum Thema Überregelung und Bürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland geführt wird, veranlaßt eine Analyse dessen, was unter „Verrechtlichung“, „Überregelung“, „Bürokratisierung“ zu verstehen ist, und informiert über entsprechende politische Tatbestände im Bereich von Rechtsetzung, Verwaltung und Justiz. Es wird nach den Ursachen der Überregelung gefragt und aufgezeigt, welche Entwicklungen zur Verrechtlichung geführt haben. Von drei Ansätzen aus wird die Ursachen-Analyse durchgeführt: von den in der Verfassung enthaltenen Essentialen und Organisationsstrukturprinzipien wie z. B. Demokratie, Freiheit und Gerechtigkeit oder Rechts- und Sozialstaat; von der zivilisatorischen Entwicklung wie Technologie oder wirtschaftliche Verflechtungen und deren Folgen; von den habituellen Veränderungen individueller und sozialer Art.

Welche Folgen die Überregelung für die Essentialen der verfassungsmäßigen Ordnung, für den Bürger in seiner Individual- und Sozialexistenz, für die Funktionsfähigkeit des staatlichen Apparats und für die Stabilität der Demokratie haben können, wird unter den Aspekten der Gefährdung der Personalität, der Steuerungs-pathologie und einer möglichen Legitimationskrise behandelt. Aus den Antworten ergibt sich, daß dringend individuelle wie gesellschaftliche Maßnahmen und Veränderungsstrategien erforderlich sind. Als solche werden vorgeschlagen: den Regelungsbestand zu überprüfen, Prozesse der Entstaatlichung einzuleiten und habituelle Veränderungen anzustreben.