

**EIKE VON HIPPEL**

---

# **Rechtspolitik**

**Ziele · Akteure · Schwerpunkte**

---



**DUNCKER & HUMBLLOT**

# **Eike von Hippel · Rechtspolitik**



# Rechtspolitik

Ziele · Akteure · Schwerpunkte

Von

Eike von Hippel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Hippel, Eike** von:

Rechtspolitik : Ziele – Akteure – Schwerpunkte /

Eike von Hippel. – Berlin : Duncker und Humblot, 1992

ISBN 3-428-07395-9

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 21

Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin 49

Printed in Germany

ISBN 3-428-07395-9

„Gerechtigkeit erhöht ein Volk.“

Sprüche Salomos 14, 34

„Fehlt die Gerechtigkeit, was sind dann die Reiche  
anderes als große Räuberbanden?“

*Augustinus, De civitate Dei IV.4.*

„Gerechtigkeit ist eine Hauptsäule, die das ganze  
Gebäude trägt. Wird sie entfernt, so muß der  
große, ungeheure Bau der menschlichen Gesell-  
schaft . . . sofort in seine Atome zerfallen.“

*Adam Smith, Theory of Moral Sentiments (1759)*

„Wenn die Gerechtigkeit untergeht, so hat es kei-  
nen Wert mehr, daß Menschen auf Erden leben.“

*Kant, Metaphysik der Sitten (1797)*

„Da nur in der Gesellschaft, die die größte Freiheit  
. . . und doch die genaueste Bestimmung und Siche-  
rung der Grenzen dieser Freiheit hat, . . . die höch-  
ste Absicht der Natur, nämlich die Entwicklung  
aller ihrer Anlagen, in der Menschheit erreicht wer-  
den kann, . . . so muß eine . . . vollkommen gerechte  
bürgerliche Verfassung die höchste Aufgabe der  
Natur für die Menschengattung sein . . . Man kann  
die Geschichte der Menschengattung im Großen als  
die Vollziehung eines verborgenen Plans der Natur  
ansehen, um eine . . . vollkommene Staatsverfas-  
sung zu Stande zu bringen.“

*Kant, Idee zu einer allgemeinen Geschichte  
in weltbürgerlicher Absicht (1784)*

„Die Kraft eines Volkes ist gleichbedeutend mit der  
Kraft seines Rechtsgefühls – Pflege des Rechtsge-  
fühls ist Pflege der Gesundheit und Kraft des  
Staats. Unter dieser Pflege verstehe ich die prakti-  
sche Durchführung der Grundsätze der Gerechtig-  
keit in allen Lebensverhältnissen . . . Jede willkürli-  
che oder ungerechte Bestimmung, welche die  
Staatsgewalt erläßt oder aufrechterhält, ist eine  
Schädigung des Rechtsgefühls, eine Versündigung  
gegen die Idee des Rechts, die auf den Staat selbst  
zurückschlägt.“

*v. Jhering, Der Kampf ums Recht (1872)*

“We hold these truths to be self-evident: that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness. That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just powers from the consent of the governed. That whenever any Form of Government becomes destructive of these ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Government, laying its foundation on such principles and organizing its powers in such form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness.”

Declaration of Independence vom 4. 7. 1776  
(Verfasser: *Thomas Jefferson*)

Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.

Grundgesetz vom 23. 5. 1949

Menschenrechte und Grundfreiheiten sind allen Menschen von Geburt an eigen: sie sind unveräußerlich und werden durch das Recht gewährleistet. Sie zu schützen und zu fördern ist vornehmste Pflicht jeder Regierung. Ihre Achtung ist wesentlicher Schutz gegen staatliche Übermacht. Ihre Einhaltung und uneingeschränkte Ausübung bilden die Grundlage für Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden.

Charta für ein neues Europa  
(verabschiedet von den 34 Teilnehmerstaaten  
der KSZE am 21. 11. 1990)

## Vorwort

Obwohl die Rechtspolitik ein Schlüsselthema der Rechts- und Sozialordnung ist, fehlt es bisher an einer Gesamtdarstellung. Die vorliegende Arbeit möchte hier Abhilfe schaffen, ist freilich in vielerlei Hinsicht nicht mehr als ein vorläufiger Versuch. Doch hoffe ich, daß es mit Hilfe von Hinweisen, Ergänzungen und Anregungen aus dem Kreise der Leser möglich sein wird, das einstweilen Erreichte künftig auszubauen. Weiter hoffe ich, daß die Veröffentlichung dazu beitragen wird, der Rechtspolitik den ihr gebührenden Stellenwert in der juristischen Ausbildung zu verschaffen und eigene Lehrveranstaltungen über „Rechtspolitik“ anzuregen. Solange es an solchen Veranstaltungen fehlt, kann das vorliegende Buch vielleicht eine nützliche Ergänzung für bestimmte klassische Vorlesungen sein, insbesondere für die „Einführung in die Rechtswissenschaft“, die „Rechtsphilosophie“ und die „Allgemeine Staatslehre“.

Schließlich möchte ich auch dieses Mal wieder allen Institutskollegen danken, die meine Arbeit durch Hinweise gefördert haben (insbesondere Herrn Dr. *Hanno Merkt* und Herrn Referendar *Ulrich Boerger*, die mir auch wichtige technische Hilfe geleistet haben), den Mitarbeitern der Bibliothek, die mir bei der Beschaffung benötigter Literatur behilflich gewesen sind, und Frau *Helga Alambwa*, die das Manuskript mit Geduld und Ausdauer betreut hat.

Hamburg, den 1. 9. 1991

*Eike von Hippel*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>A. Allgemeiner Teil</b>	
§ 1 <i>Grundfragen der Rechtspolitik</i>	18
I. Problemstellung und Ausgangslage	18
II. Grundfragen	20
1. Ziele der Rechtspolitik	20
2. Direktiven der Verfassung	21
3. Postulate der Gerechtigkeit	22
4. Ermittlung optimaler Lösungen	28
5. Technik der Gesetzgebung (Richtlinie und Kasuistik)	31
6. Angemessene Sanktionen	33
7. Vollzugsprobleme	38
8. Das Problem der Prioritäten	40
9. Politische und soziologische Hemmnisse	41
§ 2 <i>Ziele der Rechtspolitik</i>	44
I. Problemstellung und Ausgangslage	44
II. Durchführung	49
1. Freiheit	49
2. Sicherheit	52
3. Arbeit	55
4. Bildung	60
5. Lebensstandard	61
6. Physische Umwelt	63
7. Soziale Umwelt	67
8. Gesundheit	69
9. Gerechtigkeit	73
III. Bilanz	74

§ 3 <i>Regelungsformen</i> . . . . .	76
I. Problemstellung . . . . .	76
II. Regelungstypen . . . . .	77
III. Bewertung der Regelungstypen . . . . .	80
IV. Bilanz . . . . .	92
§ 4 <i>Gesetzgebung</i> . . . . .	93
I. Problemstellung . . . . .	93
II. Das Erkenntnisproblem . . . . .	94
III. Das Entscheidungsproblem . . . . .	94
IV. Reformüberlegungen . . . . .	96
1. Strukturreform des Parlaments . . . . .	96
2. Gleichmäßigere parlamentarische Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen . . . . .	97
3. Zeitliche Begrenzung der Abgeordnetenmandate . . . . .	97
4. Mitwirkungsrechte der Bürger . . . . .	98
5. Wettbewerbspolitik . . . . .	98
6. Beschränkung der staatlichen ökonomischen Möglichkeiten . . . . .	99
V. Bedeutung unabhängiger Kontrollinstitutionen . . . . .	104
VI. Bedeutung internationaler und supranationaler Organisationen . . . . .	104
VII. Bilanz . . . . .	105
§ 5 <i>Rechtsprechung</i> . . . . .	107
I. Stellenwert des Richterrechts . . . . .	107
II. Vorzüge und Schwächen des Richterrechts . . . . .	110
III. Der Bundesgerichtshof . . . . .	114
IV. Die Justiz in den neuen Bundesländern . . . . .	116
V. Justiz und Bürger . . . . .	116
§ 6 <i>Exekutive</i> . . . . .	117
I. Lage und Rolle der Exekutive . . . . .	117
II. Wachstum der Bürokratie . . . . .	119
III. Kontrolle der Exekutive . . . . .	120
IV. Bürgernahe Verwaltung . . . . .	123

V. Integrität der Exekutive . . . . .	123
VI. Die Verwaltung in den neuen Bundesländern . . . . .	128
§ 7 Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .	128
I. Allgemeines . . . . .	128
II. Das Bundesverfassungsgericht . . . . .	129
III. Exzessive Kontrolle des Gesetzgebers? . . . . .	134
§ 8 Parteien . . . . .	137
I. Rolle und Lage der Parteien . . . . .	137
II. Mißstände und Verbesserungsmöglichkeiten . . . . .	141
III. Die Parteienfinanzierung . . . . .	144
IV. Ausblick . . . . .	145
§ 9 Verbände . . . . .	146
I. Allgemeines . . . . .	146
II. Gewerkschaften . . . . .	149
III. Kirchen . . . . .	156
1. Katholische Kirche . . . . .	156
2. Evangelische Kirche . . . . .	158
3. Zusammenarbeit der christlichen Kirchen . . . . .	159
IV. Eigennützige und gemeinnützige Verbände . . . . .	161
§ 10 Medien . . . . .	163
I. Schutz vor staatlichen Zugriffen . . . . .	164
II. Mißbrauchskontrolle und Sicherung der Meinungsvielfalt . . . . .	164
III. Duales Rundfunksystem . . . . .	167
IV. Internationalisierung des Rundfunkmarkts . . . . .	170
§ 11 Staatsbürger . . . . .	172
I. Problemstellung . . . . .	172
II. Durchführung . . . . .	173
1. Stimmzettel . . . . .	173
2. Kritik und Vorschläge . . . . .	173
3. Gerichtsverfahren . . . . .	174
4. Zusammenschluß zu Gruppen . . . . .	175

5. Demonstrationen	176
6. Plebiszitäre Mitwirkungsrechte	177
7. Widerstand	180
<i>§ 12 Wissenschaft</i>	183
I. Aufgaben der Rechtswissenschaft	184
1. Ermittlung des geltenden Rechts	185
2. Verbesserung des Rechts	185
3. Verteidigung und Förderung der Rechtsidee	190
II. Wissenschaftliche Politikberatung	192
<i>§ 13 Anwaltschaft</i>	198
I. Rolle der Rechtsanwälte	198
1. Durchsetzung von Rechtsnormen	198
2. Motor für die Entwicklung von Richterrecht	199
3. Einflußnahme auf die Gesetzgebung	200
II. Die Anwaltschaft in den neuen Bundesländern	201
<b>B. Besonderer Teil</b>	
<i>§ 14 Zur Krise des Wohlfahrtsstaats</i>	203
I. Problemstellung und Ausgangslage	203
II. Reformüberlegungen	205
<i>§ 15 Reformfragen und Wohnungspolitik</i>	214
I. Mietrecht	215
II. Sozialer Wohnungsbau	219
III. Förderung von Wohnungseigentum	223
<i>§ 16 Agrarpolitik: Reform oder Elend ohne Ende?</i>	225
I. Ausgangslage	225
II. Reformüberlegungen	229
III. Nachtrag	237
<i>§ 17 Drogen als Herausforderung</i>	240
I. Problemstellung und Ausgangslage	240
II. Reformüberlegungen	242

III. Methadon-Programme . . . . .	244
IV. Freigabe illegaler Drogen . . . . .	248
V. Bekämpfung psycho-sozialer Defizite . . . . .	249
<i>§ 18 AIDS als Regelungsaufgabe . . . . .</i>	<i>250</i>
I. Problemstellung und Ausgangslage . . . . .	250
II. Regelungsmöglichkeiten . . . . .	255
1. Aufklärung . . . . .	256
2. Meldepflicht . . . . .	258
3. Reihenuntersuchungen . . . . .	261
4. Methadon-Programme . . . . .	265
5. Kontrolle infizierter Personen . . . . .	265
III. Bilanz . . . . .	268
<i>§ 19 Besserer Schutz des ungeborenen Kindes vor Abtreibung? . . . . .</i>	<i>271</i>
I. Problemstellung und Ausgangslage . . . . .	271
II. Abtreibungsquote und Einfluß des Rechts . . . . .	275
III. Indikationsregelung . . . . .	277
IV. Beratung . . . . .	280
V. Kostenregelung . . . . .	282
VI. EG-Ebene . . . . .	282
VII. Bilanz und Folgerungen . . . . .	284
VIII. Thesen . . . . .	293
<i>§ 20 Bessere Verhütung von Unfällen? . . . . .</i>	<i>294</i>
I. Problemstellung . . . . .	294
II. Arbeitsunfälle . . . . .	296
III. Verkehrsunfälle . . . . .	297
1. Bedeutung des Sicherheitsgurtes . . . . .	299
2. Geschwindigkeitsbegrenzungen . . . . .	300
3. Bekämpfung von Alkohol am Steuer . . . . .	302
IV. Sonstige Unfälle . . . . .	308
<i>§ 21 Globalreform des Unfallschadensrechts? . . . . .</i>	<i>309</i>
I. Grundüberlegungen . . . . .	309

II. Haftungersetzung durch Versicherungsschutz . . . . .	309
III. Ausblick . . . . .	311
§ 22 <i>Rechtlose Umweltopfer?</i> . . . . .	311
I. Problemstellung und Ausgangslage . . . . .	311
II. Reformüberlegungen . . . . .	313
§ 23 <i>Schutz des Bürgers vor ruinösen Haftungsrisiken?</i> . . . . .	317
I. Problemstellung . . . . .	317
II. Regelungsmöglichkeiten . . . . .	320
III. Bilanz . . . . .	322
§ 24 <i>Reform der Haftung des Arbeitnehmers?</i> . . . . .	323
I. Problemstellung und Ausgangslage . . . . .	323
II. Reformüberlegungen . . . . .	324
III. Bilanz . . . . .	326
IV. Nachtrag . . . . .	327
§ 25 <i>Besteuerung von Zinseinkünften: Verfassungswidriges Verhalten des Gesetzgebers?</i> . . . . .	329
I. Problemstellung und Ausgangslage . . . . .	329
II. Reformüberlegungen . . . . .	333
III. Bilanz und Ausblick . . . . .	335
IV. Nachtrag . . . . .	336
§ 26 <i>Zur Krise des Asylrechts</i> . . . . .	339
I. Ausgangslage . . . . .	339
II. Reformüberlegungen . . . . .	342
III. Prävention . . . . .	344
IV. „Einwanderungsland“ Bundesrepublik . . . . .	345

**C. Internationaler Teil**

<i>§ 27 Europäische Entwicklungen</i> . . . . .	347
I. Europäische Gemeinschaft . . . . .	347
1. Vertragliche Grundlagen . . . . .	347
2. Organe . . . . .	348
3. Europarecht . . . . .	351
4. Rechtspolitik . . . . .	352
5. Ausblick . . . . .	354
II. Europarat . . . . .	356
III. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) . . . . .	357
<i>§ 28 Weltprobleme als Herausforderung</i> . . . . .	359
I. Problemstellung . . . . .	359
II. Durchführung . . . . .	360
1. Sicherung des Friedens . . . . .	360
2. Verwirklichung der Menschenrechte . . . . .	367
3. Reform der Weltwirtschaftsordnung . . . . .	374
4. Drosselung des Bevölkerungswachstums . . . . .	386
5. Umweltschutz . . . . .	390
6. Kontrolle der Genmanipulation . . . . .	397
III. Bilanz und Ausblick . . . . .	400
<b>Schlußwort</b> . . . . .	403
<b>Anhang</b> . . . . .	411
<b>Personenregister</b> . . . . .	417
<b>Sachregister</b> . . . . .	420



## Abkürzungsverzeichnis

ABl.EG	= Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	= Absatz
AcP	= Archiv für die civilistische Praxis
AFG	= Arbeitsförderungsgesetz
AGB	= Allgemeine Geschäftsbedingungen
AGBG	= Gesetz zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen
AgV	= Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher
AIFO	= AIDS-Forschung
AKB	= Allgemeine Bedingungen für die Kraftfahrtversicherung
AKP	= Afrikanische, karibische und pazifische Staaten
Am. J. Comp. L.	= American Journal of Comparative Law
Am. J. Int. L.	= American Journal of International Law
AO	= Abgabenordnung
AöR	= Archiv für öffentliches Recht
AP	= Arbeitsrechtliche Praxis
ArbG	= Arbeitsgericht
ArchRSozPhil.	= Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
ARS	= Arbeitsrechts-Sammlung
ARSP	= Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
AuR	= Arbeit und Recht
BAföG	= Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAG	= Bundesarbeitsgericht
BAGE	= Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BArbBl.	= Bundesarbeitsblatt
BayObLG	= Bayerisches Oberstes Landesgericht
BB	= Betriebs-Berater
Bd.	= Band
bespr.	= besprochen
Betr.	= Der Betrieb
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof

## XVIII

## Abkürzungsverzeichnis

BGHSt	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
Bosten U. L. Rev.	= Boston University Law Review
BRAO	= Bundesrechtsanwaltsordnung
BR-Drucks.	= Bundesratsdrucksache
BSeuchG	= Bundesseuchengesetz
BSHG	= Bundessozialhilfegesetz
BStBl.	= Bundessteuerblatt
BT-Dr.	= Bundestagsdrucksache
BT-Drucks.	= Bundestagsdrucksache
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Cahiers dr. europ.	= Cahiers de droit européen
Cal. App. 3d	= California Appellate Reports Third Series
Calif. L. Rev.	= California Law Review
Calif. Western Int. L. J.	= California Western International Law Journal
Calif. Western L. Rev.	= California Western Law Review
Cal. Repr.	= California Reporter
Colum. J. Transn. L.	= Columbia Journal of Transnational Law
Colum. L. Rev.	= Columbia Law Review
Common Market L. Rev.	= Common Market Law Review
Cornell L. Rev.	= Cornell Law Review
DAJV	= Deutsch-Amerikanische Juristen-Vereinigung
DAR	= Deutsches Autorecht
DAV	= Deutscher Anwaltsverein
ders.	= derselbe
DFG	= Deutsche Forschungsgemeinschaft
DGB	= Deutscher Gewerkschaftsbund
d. h.	= das heißt
dies.	= dieselbe, -n
Diss.	= Dissertation
DJT	= Deutscher Juristentag
D. L. R.	= Dominion Law Reports
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	= Deutsche Richterzeitung
DStR	= Deutsches Steuerrecht
DuR	= Demokratie und Recht

DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
DWiR	= Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EAGV	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ebd.	= ebenda
EEA	= Einheitliche Europäische Akte
EFTA	= European Free Trade Association
EG	= Europäische Gemeinschaft
EGKS	= Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EKD	= Evangelische Kirche in Deutschland
EMRK	= Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
endg.	= endgültig
EStG	= Einkommensteuergesetz
EuGH	= Europäischer Gerichtshof
EuGHE	= Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs
EuGRZ	= Europäische Grundrechts-Zeitschrift
EuR	= Europarecht
EURATOM	= Europäische Atomgemeinschaft
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f., ff.	= folgende
Family L. Q.	= Family Law Quarterly
FAT	= Forschungsvereinigung Automobiltechnik
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
FS	= Festschrift
FTC	= Federal Trade Commission
FuR	= Familie und Recht
Fußn.	= Fußnote
Ga. J. Int. Comp. L.	= Georgia Journal of International and Comparative Law
GATT, Gatt	= General Agreement on Tariffs and Trade
Geo. Wash. L. Rev.	= George Washington Law Review
GG	= Grundgesetz
GmbH	= Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBI.	= Gemeinsames Ministerialblatt
GRUR Int.	= Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrechte, Internationaler Teil

## XX

## Abkürzungsverzeichnis

GVG	= Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	= Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Halbs.	= Halbsatz
Harv. Int. L. J.	= Harvard International Law Journal
Harv. J. Legislation	= Harvard Journal on Legislation
Harv. L. Rev.	= Harvard Law Review
Hdb.	= Handbuch
HdUR	= Handwörterbuch des Umweltrechts
HdWW	= Handbuch der Wirtschaftswissenschaften
Hrsg.	= Herausgeber
hrsg.	= herausgegeben
ILO	= International Labour Organisation
Infas	= Institut für angewandte Sozialwissenschaft
Ins. L. J.	= Insurance Law Journal
Int. Comp. L. Q.	= International and Comparative Law Quarterly
Int. Lawyer	= The International Lawyer
Int. Rev. L. & Econ.	= International Review of Law and Economics
Int. Rev. soz. Sicherheit	= Internationale Revue für soziale Sicherheit
Iowa L. Rev.	= Iowa Law Review
IRS	= Internal Revenue Service
IUCN	= International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources
J.	= Journal
JA	= Juristische Arbeitsblätter
JbÖffR (N. F.)	= Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart (Neue Folge)
JCA	= The Journal of Consumer Affairs
JCP	= Journal of Consumer Policy (Zeitschrift für Verbraucherpolitik)
JöR	= Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	= Juristische Rundschau
Jur. Bl.	= Juristische Blätter
JuS	= Juristische Schulung
J. W. T. L.	= Journal of World Trade Law
JZ	= Juristenzeitung
Kap.	= Kapitel
KJ	= Kritische Justiz
KOM	= Dokumente der Kommission der Europäischen Gemeinschaft

Komm.	= Kommentar
KritV	= Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KSZE	= Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KWG	= Gesetz über das Kreditwesen
KZfSS	= Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
LAG	= Landesarbeitsgericht
L. a. S.	= Law and State
LG	= Landgericht
LPG	= Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
L. Q. Rev.	= Law Quarterly Review
L. & Soc. Rev.	= Law & Society Review
MA	= Der Markenartikel
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
m. E.	= meines Erachtens
MHG	= Gesetz zur Regelung der Miethöhe
Mich. L. Rev.	= Michigan Law Review
Minn. L. Rev.	= Minnesota Law Review
Mod. L. Rev.	= The Modern Law Review
MPG	= Max-Planck-Gesellschaft
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
N.	= Note
NAV	= Landesverband der niedergelassenen Ärzte Deutschlands
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Notre Dame L. Rev.	= Notre Dame Law Review
NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
N. Y. L. Sch. J. Int'l & Comp. L.	= New York Law School Journal of International and Comparative Law
N. Y. L. School L. Rev.	= New York Law School Law Review
NZA	= Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
OAU	= Organisation for African Unity
OECD	= Organisation for Economic Cooperation and Development
OLG	= Oberlandesgericht
OPEC	= Organisation of Petroleum Exporting Countries
OR	= Obligationenrecht
ORDO	= Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft
ÖTV	= Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr

PartG	= Parteiengesetz
RabelsZ	= Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RAF	= Rote Armee Fraktion
RdA	= Recht der Arbeit
Rev.	= Review, Revue
Rev. Contemp. L.	= Review of Contemporary Law
Rev. int. dr. comp.	= Revue international de droit comparé
RG	= Reichsgericht
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RIW	= Recht der Internationalen Wirtschaft
RIW/AWD	= Recht der Internationalen Wirtschaft/ Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters
RuP	= Recht und Politik
RVO	= Reichsversicherungsordnung
S.	= Seite, -n
Schl. Holst. Ärzteblatt	= Schleswig-Holsteinisches Ärzteblatt
S. Ct.	= Supreme Court Reporter
SG	= Sozialgericht
SGB	= Sozialgesetzbuch
SGb.	= Die Sozialgerichtsbarkeit
SJZ	= Schweizerische Juristenzeitung
So. Calif. L. Rev.	= Southern California Law Review
sog.	= sogenannte, -r, -s
SPES	= Sozialpolitisches Entscheidungs- und Indikatorensystem für die Bundesrepublik Deutschland
StabWG	= Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Stanf. L. Rev.	= Stanford Law Review
StGB	= Strafgesetzbuch
StuW	= Steuer und Wirtschaft
StVO	= Straßenverkehrsordnung
Suppl.	= Supplement
Texas In. L. J.	= Texas International Law Journal
Texas L. Rev.	= Texas Law Review
u. a.	= und andere, unter anderem
u. a. m.	= und andere(s) mehr
U. Chi. L. Rev.	= University of Chicago Law Review

UCLA L. Rev.	= University of California at Los Angeles Law Review
U. Miami L. Rev.	= University of Miami Law Review
UN	= United Nations
UNCTAD	= United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	= United Nations Development Programme
UNEP	= United Nations Environment Programme
UNESCO	= United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNFPA	= United Nations Fund for Population Activities
UNICEF	= United Nations International Children's Emergency Fund
U. Pa. L. Rev.	= University of Pennsylvania Law Review
UPR	= Umwelt- und Planungsrecht
U. S.	= United States Reports
usw.	= und so weiter
u. U.	= unter Umständen
v.	= versus, von
VAG	= Versicherungsaufsichtsgesetz
Va. J. Int. L.	= Virginia Journal of International Law
VBl.	= Verordnungsblatt
VDI	= Verein Deutscher Ingenieure
Verh.	= Verhandlungen
VersR	= Versicherungsrecht
VersWirt.	= Versicherungswirtschaft
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
Vgl., vgl.	= Vergleiche
vH	= vom Hundert
Virginia J. Int. L.	= Virginia Journal of International Law
VKSE	= Vertrag über konventionelle Abrüstung in Europa
VN	= Vereinte Nationen
Vol.	= Volume
VRÜ	= Verfassung und Recht in Übersee
VSSR	= Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVG	= Versicherungsvertragsgesetz
WährG	= Währungsgesetz
WHO	= World Health Organisation
Wis. L. Rev.	= Wisconsin Law Review
WMO	= World Meteorology Organisation

WRP	= Wettbewerb in Recht und Praxis
WuW	= Wirtschaft und Wettbewerb
Yale L. J.	= Yale Law Journal
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	= Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
z. B.	= zum Beispiel
ZfA	= Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZfRSoz.	= Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZfRV	= Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZfS	= Zeitschrift für Soziologie
ZG	= Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGB	= Zivilgesetzbuch
ZgesKW	= Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen
ZGR	= Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZHR	= Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
Ziff.	= Ziffer
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZRvgl.	= Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZSR N. F.	= Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Neue Folge
ZStW	= Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
z. T.	= zum Teil
ZVersWiss.	= Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft
ZVglRWiss.	= Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft
ZVP	= Zeitschrift für Verbraucherpolitik (Journal of Consumer Policy)
z. Zt.	= zur Zeit

## Einleitung

Die raschen technischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandlungen unserer Zeit stellen das Recht sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene vor eine Fülle neuer Ordnungsaufgaben.<sup>1</sup> Wie inzwischen immer deutlicher geworden ist, hängt unsere Zukunft davon ab, ob und inwieweit es uns gelingen wird, diese Aufgaben (insbesondere die Sicherung des inneren und äußeren Friedens, die Bewahrung der freiheitlichen Demokratie, den Schutz der Umwelt, die weltweite Verwirklichung der Menschenrechte und die Beseitigung des Massenelends in der Dritten Welt) rechtzeitig zu bewältigen.<sup>2</sup> Daß es hierzu vielfältiger und tiefgreifender Reformen bedarf, liegt auf der Hand. Von hier aus gewinnt die Rechtspolitik, d. h. *das Bemühen um die Schaffung einer gerechten nationalen und internationalen Ordnung durch optimale rechtliche Regelungen*, gerade in unserer Zeit größte, ja geradezu schicksalhafte Bedeutung. Dies gilt um so mehr, als Ethik und Religion ihre verhaltenssteuernde Kraft anscheinend zunehmend verloren haben.<sup>3</sup>

Obwohl die Rechtspolitik seit jeher die vornehmste Aufgabe der Rechtswissenschaft sein sollte, ist sie von dieser bis heute stiefmütterlich behandelt worden. Selbst der Begriff „Rechtspolitik“ war lange Zeit verpönt oder doch kaum bekannt.<sup>4</sup> Deshalb sucht die vorliegende Arbeit deutlich zu machen, daß die Rechtspolitik nicht nur ein legitimes, sondern ein besonders wichtiges Arbeitsfeld des Juristen bildet. Darüber hinaus sucht sie die Einsicht zu wecken und zu fördern, daß die Rechtspolitik heute mehr denn je alle Bürger angeht. Ohne ein verstärktes Engagement der Bürger wird es nicht möglich sein, nötige Reformen (rasch und umfassend genug) durchzusetzen. Da das

<sup>1</sup> Vgl. *Friedmann*, Recht und sozialer Wandel (1969); *ders.*, Law in a Changing Society (2. Aufl. 1972); *Benda*, Rechtsstaat im sozialen Wandel, AöR 101 (1976) 497 ff.; v. *Hippel/Kirchhof/Weber*, Neuere Rechtsentwicklungen im Privatrecht, Öffentliches Recht und Strafrecht (1984).

<sup>2</sup> Siehe unten S. 359 ff.

<sup>3</sup> Es sei angemerkt, daß der russische Nobelpreisträger für Literatur *A. Solschenizyn* die Wurzel aller Probleme unseres Jahrhunderts darin erblickt, daß die Menschen Gott vergessen haben und daß der Nobelpreisträger für Physik *Max Born* den „Zusammenbruch aller ethischen Grundsätze“ für „die wirkliche Krankheit“ unseres technischen Zeitalters hält (*Lenk*, Auf dem Weg zu einer Ethik der Institutionen: Wie lassen sich die Folgen der Wissenschaft im Zeitalter der Großtechnologie verantworten?, VDI Nachrichten 1987 Nr. 46, S. 1).

<sup>4</sup> Siehe *Stempel*, Zum Begriff „Rechtspolitik“, RuP 1987, 12 ff., der (auf S. 17) zu dem Schluß kommt, Rechtspolitik frage und entscheide, „welche sozialen Ziele mit welchen rechtlichen Mitteln auf welchen rechtlichen Wegen erreicht werden sollen“.

Rechtsbewußtsein vielerorts zu schwinden scheint,<sup>5</sup> ist es zudem sehr wichtig, die Bedeutung des Rechts für alle Mitglieder der Gesellschaft – insbesondere für die jeweils schwächeren – bewußt zu machen<sup>6</sup> und die Achtung für Recht und Demokratie zu stärken.<sup>7</sup> Freilich kann dies nur gelingen, wenn die Politiker selbst ein gutes Beispiel geben<sup>8</sup> und wenn die staatliche Rechtspolitik sich glaubwürdig am Gedanken der Gerechtigkeit orientiert,<sup>9</sup> was bisher leider keineswegs immer der Fall ist.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Vgl. Schlußbericht 1983 der Enquete-Kommission des 9. Deutschen Bundestages, Jugendprotest im demokratischen Staat (1983); *Wassermann*, Ist der Rechtsstaat noch zu retten? Zur Krise des Rechtsbewußtseins in unserer Zeit (1985); *Laker*, Ziviler Ungehorsam (1986) und hierzu die Besprechung von *Karpen*, DVBl. 1988, 503f. *Turner*, Rechtsstaat und Interessenpolitik: Vom gebrochenen Verhältnis zum Recht, ZRP 1987, 73ff.

<sup>6</sup> Vgl. v. *Hippel*, Der Schutz des Schwächeren (1982); *Lutter* (Präsident des 56. Deutschen Juristentages), Eröffnungsansprache, Sitzungsbericht I zum 56. DJT (1986) 6 (12): „Die Bedeutung des Rechts in der Gesellschaft der Bundesrepublik kann kaum noch hoch genug eingeschätzt werden; *wo sich nichts mehr von selbst versteht, ist das Recht die einzige verbindliche Autorität*. Ich will Sie nicht mit Aufzählungen dafür langweilen und auch nicht in das Lamento über die vielen Normen und Gesetze einstimmen. Im Gegenteil: ich halte den Satz, unsere freiheitliche Ordnung drohe in immer neuen Gesetzen zu ersticken, für allenfalls die eine Seite der Medaille: Recht und Norm sind gerade auch Schutz des Schwachen und Sicherung von Freiheit.“

<sup>7</sup> Siehe *Baumann*, Ergebnisse der (Anti-)Gewaltkommission der Bundesregierung, ZRP 1990, 103ff.

<sup>8</sup> Siehe *Sendler*, Der Rechtsstaat im Bewußtsein seiner Bürger, NJW 1989, 1761 (1762ff.). – Schon der berühmte amerikanische Richter *Brandeis* hat darauf hingewiesen, die Regierung sei „der mächtige, allgegenwärtige Lehrer“, der „zum Guten wie zum Schlechten die ganze Welt durch sein Beispiel lehre“; vgl. *Olmstead v. United States* (1928), 277 U.S. 438 (485): „Our government is the potent, the omnipresent teacher. For good or ill, it teaches the whole world by its example“ (*Brandeis*, J., dissenting). – Nicht ohne Grund hat nun auch die „Unabhängige Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt“ in ihrem Abschlußbericht an die Vorbildfunktion politischer (wie auch gesellschaftlicher) Verantwortungsträger erinnert; vgl. *Baumann* (N. 7) 106.

<sup>9</sup> Vgl. Schlußbericht 1983 (N. 5) 59: „Gerade in der Demokratie muß sich der Staat bei seinem Handeln stets neu um Glaubwürdigkeit bemühen. Zur Rechtfertigung staatlicher Entscheidungen reicht der Hinweis, daß sie in einem formal einwandfreien Verfahren zustande gekommen sind, nicht aus. Vielmehr muß staatliches Handeln von den Bürgern als menschlich und gerecht empfunden werden können. So ist die Kehrseite einer glaubwürdigen Behauptung des Gewaltmonopols durch den Staat eine Politik, die Mißstände beseitigt und als dauernde Aufgabe gerechtere gesellschaftliche Zustände anstrebt.“

<sup>10</sup> Zu alarmierenden Gerechtigkeitsdefiziten des bestehenden Systems siehe unten S. 22 ff., zu einer Reihe beunruhigender Skandale und Affären S. 124f. – Wie skeptisch ein großer Teil der jungen Generation das bestehende System der Bundesrepublik beurteilt, zeigt eine Untersuchung, die das Institut für angewandte Sozialwissenschaft (Infas) Anfang der achtziger Jahre im Auftrag des nordrhein-westfälischen Arbeitsministeriums durchgeführt hat. Nach dieser Untersuchung hielten 40 Prozent der befragten Jugendlichen Gewaltanwendung für manchmal notwendig, um Aufmerksamkeit für ein in ihren Augen berechtigtes Anliegen zu erreichen. Zudem äußerten 74 Prozent Verständnis für aggressives Verhalten junger Leute. Nur 29 Prozent meinten, daß Politiker ihre Entscheidungen im Interesse des Volkes treffen (Infas, Zur Situation der Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen, März 1982, S. 26, 41).

Daß heute in vielen Bereichen Reformen erforderlich sind, steht weithin außer Frage. Es geht also meistens weniger um das „Ob“ als um das „Wie“ von Reformen. Als Rechtsvergleicher bin ich davon überzeugt, daß es trotz aller Schwierigkeiten möglich ist, sachgerechte Regelungen zu finden, wenn man sich nicht von ideologischen Vorstellungen leiten läßt, sondern von den Erfahrungen, die in der Bundesrepublik und in anderen Staaten gemacht worden sind.<sup>11</sup> Von besonderem Gewicht sind dabei die Erfahrungen mit den unmenschlichen totalitären Systemen des Kommunismus und des Faschismus – kulminierend in den Diktaturen *Stalins*<sup>12</sup> und *Hitlers*<sup>13</sup> – die besser als jede Theorie beweisen, welch unschätzbare Errungenschaft der freiheitlich-demokratische Rechtsstaat (mit der Menschenwürde als oberstem Grundwert) darstellt.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Es sei hier an das berühmte Wort des amerikanischen Richters *Oliver W. Holmes* erinnert: „The life of law has not been logic: it has been experience“ (*Holmes, The Common Law*, 1881, S. 1). – Vgl. auch *Fritz v. Hippel*, Recht und Unrecht, in: *ders.*, Rechtstheorie und Rechtsdogmatik (1964) 265 ff.

<sup>12</sup> Siehe *Westen*, Die sozialistischen Rechtsordnungen, in: *David/Grasmann*, Einführung in die großen Rechtssysteme der Gegenwart (2. Aufl. 1988) 221 (262 ff.), der auf S. 268 zu dem Schluß kommt, die „Perversion des Rechts“ in der Stalin-Ära habe „zu einem Vertrauensverfall der Bevölkerung in das Recht“ geführt, von dem sich die Sowjetunion bis heute nicht erholt habe. Vgl. auch Bericht „Sowjet-Presse gibt zu: 40 Millionen Stalin-Opfer“, *Die Welt* 6. 2. 1989, S. 5. – Anzumerken ist, daß sich – entgegen verbreiteten Vorstellungen – schon Stalins Vorgänger *Lenin* (Der Gründer des Sowjetstaates und der kommunistischen Partei) als ein „Fanatiker der Menschenvernichtung“ erwiesen hat; siehe *Schroeder*, „Wieviele hast Du erschießen lassen?“, *FAZ* 24. 1. 1990, S. 12.

<sup>13</sup> Vgl. *Fritz v. Hippel*, Die nationalsozialistische Herrschaftsordnung als Warnung und Lehre (2. Aufl. 1947), auch abgedruckt in: *ders.*, Ideologie und Wahrheit in der Jurisprudenz (1973) 3 ff.; *Fraenkel*, Der Doppelstaat, Recht und Justiz im Dritten Reich (1984); *Grawert*, Die nationalsozialistische Herrschaft, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. I (1987) 143 ff.; *Rüthers*, Entartetes Recht. Rechtslehren und Kronjuristen im Dritten Reich (1988); *Dreier/Sellert* (Hrsg.), Recht und Justiz im Dritten Reich (1989); BVerfG 23. 10. 1952, BVerfGE 2, 1 ff. (Auf S. 17 ff. dieser Entscheidung, welche die Verfassungswidrigkeit der „Sozialistischen Reichspartei“ – einer Nachfolgeorganisation der NSDAP – feststellte, gibt das Gericht einen Überblick über die Entwicklung der „Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei“ und das von dieser geschaffene System: Es sei „gekennzeichnet durch die Lehre vom totalen Staat, die Rassendoktrin und den hierarchischen Aufbau . . . Ausgang und Ziel dieses Systems ist nicht mehr die an der Gerechtigkeit orientierte Rechtsidee, sondern die zum Gesetz erhobene Willkür des Führers“).

<sup>14</sup> Vgl. *Fritz v. Hippel*, Die Perversion von Rechtsordnungen (1955) 163: „Aber der eiserne Tritt des Totalen Staates mit seinem Gefolge von Willkür und Gewalttat, Blut und Tränen und unendlicher Verkehrung bislang alltäglich geübter Wahrheiten öffnete uns wieder die Augen dafür, welche Fülle guten und teuer erkauften Rechtes, bisher unbeachtete vermeintliche Selbstverständlichkeiten, wir bereits in unseren positiven Rechtsordnungen allenthalben besaßen und nun plötzlich verloren hatten. Etwa die selbstverständlich scheinende Forderung, daß eine Regierung sich nach ihren eigenen Gesetzen richtet, sie in gehöriger Form verkündet und sich zu ihnen bekennt, ihre Ausarbeitung fachkundigen und wohlmeinenden Mitarbeitern anvertraut und deren Ergebnisse einer Überprüfung und Verbesserung auch durch öffentliche Meinung und Kritik aussetzt, daß sie klare Verantwortungen übernimmt, wahrheitsgemäß Rechenschaft