

Rezensionen

Louïc Wacquant, *Bestrafen der Armen. Zur neoliberalen Regierung der sozialen Unsicherheit*, Opladen (Verlag Barbara Budrich) 2009, 359 S., € 29,90

Louïc Wacquant untersucht in seinem Buch *Bestrafen der Armen* die Transformationen in den Armutspolitiken insbesondere der USA. Er verfolgt über drei Jahrzehnte die neue Zuwendung zum Strafen, die nach den (begrenzten) Erfolgen der Bürgerrechtsbewegung einsetzte und zu einer Gefangenensrate führte, die weder historisch noch aktuell weltweit ein Pendant aufweisen könnte. In den USA sind im Verhältnis zur Bevölkerungszahl derzeit mehr Menschen eingesperrt als sonst irgendwo auf der Welt. Das amerikanische Strafexperiment sieht Wacquant als Teil eines politischen Projekts, das sich in den vergangenen Jahrzehnten in den USA konkretisiert habe: die Konstruktion einer „neoliberalen Regierung der sozialen Unsicherheit“ (Untertitel). Sie befinde sich an den Überschneidungen von drei Entwicklungen: erstens der ökonomischen Deregulierung, die sich auf dem Arbeitsmarkt vor allem durch den immensen Ausbau des Niedriglohnssektors und der Entgarantierung von Arbeitsverhältnissen niederschlägt. *Workfare* sei nicht mehr darauf ausgerichtet, Armut zu reduzieren, sondern den Druck zu erhöhen und Arbeitskräfte auf den entgarantierten Arbeitsmarkt und in die Existenz der *Working Poor* als einziger legitimer Alternative zu spülen. Zweitens den restriktiven Wohlfahrtsreformen (von *Welfare* zu *Workfare*) und die damit einhergehende „*Umorganisation der Sozialbehörden in ein Instrument zur Überwachung* und Kontrolle der sozialen Gruppen, die sich der neuen Wirtschafts- und Moralordnung nicht fügen“ (78; Herv. i. O.). Innerhalb der mit Leistungskürzungen und Leistungsentzug punitiv bewehrten Pflichtprogramme und Arbeitsmaßnahmen würden zudem die „Empfänger staatlicher Unterstützung mit *Kriminellen auf dem Gebiet staatsbürgerlichen Wohlverhaltens*“ (98 f.; Hervorh. i. O.), die gegen das bürgerliche Gesetz der Lohnarbeit verstoßen haben, gleichgesetzt und die *Workfare*-Programme als „Bewährung“ eingesetzt. Drittens die massive Expansion der Strafpolitiken, und

in den USA insbesondere der massive und systematische Rückgriff auf den Freiheitsentzug. Tatsächlich findet sich in Wacquants Buch entsprechend der unterschiedlichen Gesetzgebung in den Staaten keine verallgemeinernde strafrechtliche Definition der neuen Kriminalisierungswelle, sondern er führt unterschiedliche strafrechtlich relevante Handlungen an wie „Strafendelinquenz“ (35), „Aufstände“ (33), das staatliche Ziel „Unruhen Einhalt zu gebieten“ (27) und, eher alltagsrelevant, die „Strategien des Ausstiegs in die informelle Straßenökonomie“ (28). *Prisonfare* stellt bei Wacquant neben *Workfare* die zweite und zentrale Komponente eines „In-Schach-Halten durch Strafe“ (298) der Armen dar. Die Strafverschärfung und explosive Ausweitung der Verhängung von langen Haftstrafen für spezifische Delikte (in der Hauptsache mehrfacher Diebstahl und Drogenbesitz) habe einen Großteil der Armutsbevölkerung in den USA hinter Gitter geschickt. In der Haft wurden Qualifizierungsprogramme gestrichen und der Lebensstandard im Strafvollzug massiv abgesenkt, Resozialisierung wird nicht mehr als Ziel angestrebt. Stattdessen wurde in einigen Staaten das sichtbare Strafen wieder eingeführt – das Arbeiten im Straßenbau oder im Steinbruch mit Fußseisen und degradierender Sträflingsuniform. Durch die Einführung von Sperrstunden für Jugendliche in Armutsquartieren stieg zugleich die Inhaftierungsrate wegen Herumlungerei.

Working Poor, *Workfare* und *Prisonfare* differenziert die Armutsbevölkerung entlang von Klassenlinien, Disziplinierungslinien und Gender auf neue Weise in würdige und unwürdige Arme. Die „ehrbaren“ Armen, die ihre Reproduktion jenseits jeder Form staatlicher Unterstützung organisieren, wenn auch unter teils elenden Bedingungen, werden, so Wacquant, mit der Drohung, es gebe auch noch ein viel schlimmeres Los, an der Kandare gehalten. Die Empfängerinnen der verbliebenen staatlichen Unterstützungsleistungen sind insbesondere nach der „Reform“ der Wohlfahrtsinstrumente 1996 zu 90% Frauen, meist Alleinerziehende, während sich die Häftlingspopulation zu über 90% aus Männern, meist Schwarze und Latinos, zusam-

men setzt, der „verderbten und furchteinflößenden ‚Unterschicht‘“ (299, Hervorh. i. O.). Straforientierung in den *Workfare*-Maßnahmen und Strafrechtsorientierung in den kriminalpolitischen Maßnahmen stellen nach Wacquant zwei Seiten der selben politischen Medaille dar, der doppelten Regulierung der ungesicherten Fraktionen des postfordistischen Proletariats. In seiner „soziologischen Bestimmung des neoliberalen Staats“ (291 ff.) benennt er diese Verknüpfung im letzten, theoretisch angelegten Kapitel seines Buches als „strukturelle Innovation“ neuartiger Disziplinierung der Armen durch Markt und Moral. Eine direkte Folge sei eine „den Klassengrenzen folgende Aufsplitterung der bürgerschaftlichen Zugehörigkeit“ (316): Der janusköpfige neoliberale Staat praktiziere Liberalität in Hinblick auf die besitzenden Klassen und zeige sich als punitiver und starker Staat im Verhältnis zu den Besitzlosen. Da alle drei Armutspolitiken nur die Besitzlosen, also die Armen treffen, würden ungleiche Bürgerrechte kreiert, das Vertrauen in den Staat unterminiert, und der Neoliberalismus erweise sich als „demokratiezersetzend“ (ebd.). Die Konvergenz der drei Felder der Armutspolitik versteht Wacquant jedoch nicht als Ergebnis eines „von allwissenden Herrschern ausgetüftelten Generalplans“ (314). Vielmehr handle es sich um eine „grobe *Post-hoc-Funktionalität*“ (315, Hervorh. i. O.), um eine Mischung von Absichten und bürokratischer Anpassung. Der Neoliberalismus bringe eine punitive und drohende Konvergenz der drei Felder Niedriglohnsektor, Sozialhilfe und Strafrecht hervor, die sich mit moralischem Behaviorismus und ethnorassistischer Asymmetrie verbindet und sich von der „liberalen“ Seite der Ideologie eines Neoliberalismus des schwachen Staats abhebt. Wacquant setzt sich in diesem theoretischen Kapitel kritisch mit den Analysen von Frances Fox Piven und Richard Cloward, David Garland, Michel Foucault und David Harvey auseinander und zum Großteil von ihnen ab. Und ein guter Teil der Debatte, die auf einem ausgesprochen hohen Niveau in der Folge seines Buches erschienen ist (insbesondere in den Zeitschriften *Das Argument*, *Theoretical Criminology*, *British Journal of Criminology*),¹ nimmt diese Her-

ausforderung um die theoretische Bestimmung von staatlichen Politiken in der Ägide des Neoliberalismus an. Ein Blick auf Wacquants Grundargumentation macht deutlich, warum er sich so explizit von den „klassischen“ Autoren des (post-)modernen Strafes und der (post-)modernen Staatlichkeit abheben muss. Die genannten Autorinnen und Autoren blicken jeweils auf spezifische Weise auf die Formen, die Staatlichkeit im historischen und gesellschaftlichen Kontext annimmt – dieser Blick kann bewegungs- vs. kontrollpolitisch sein wie bei Piven/Cloward, strukturell wie bei Garland, mikropolitisch wie bei Foucault oder kapitalismuskritisch und staats-theoretisch wie bei Harvey. Mit einem starken theoretischen Bezug auf Émile Durkheim und Pierre Bourdieu nimmt Wacquant einen anderen Weg innerhalb der emanzipatorischen Auseinandersetzung um den Staat. Er unterscheidet zwischen der linken Hand des Leviathans (einer unterstützenden, weiblichen) und der rechten Hand (strafend und männlich).² Der fordistische Staat (Wacquant nutzt eher den Begriff der „Wohlstandsgesellschaften“) etablierte einen Ausgleich zwischen diesen beiden Staatsfunktionen und etablierte damit auch in seiner bürokratischen Form unterschiedliche Ministerien und Zuständigkeiten, so dass *innerhalb* des Staates die Auseinandersetzung und die Notwendigkeit von Kompromissbildungen gewährleistet war. Greift nun der strafende, männliche Staat auf die Domäne der linken Hand über, ist damit nach Wacquant zugleich die Legitimation von Staatlichkeit in Frage gestellt. Es kommt zu jener „strukturellen Innovation“ neuartiger Disziplinierung der Armen durch Markt und Moral. Diese „Innovation“ hat bei Wacquant verschiedene Komponenten. Drei Dimensionen möchte ich hervorheben. Eine *materialistisch-funktionale* Komponente besteht in der Notwendigkeit der Politik in Zeiten des Neoliberalismus, die Armen, jene, die am meisten unter dem Neoliberalismus leiden, in Schach zu halten. Kriminalisierung sei – und das ist die Hauptthese des Buchs – eine staatliche Reak-

Beiträge von Bernard E. Harcourt und anderen in: *Theoretical Criminology* 14 (74), 2010.

- 2 Diese metaphorisch-analytische Trennung der Staatsfunktionen liegt nicht nur quer zur materialistischen Staatstheorie (exemplarisch hier die Untersuchung von Nicos Poulantzas zum „autoritären Etatismus“), sondern blendet auch all jene Arbeiten aus, die sich seit den 1970er Jahren, also gerade in der Hochzeit des Fordismus, mit der in der „linken Hand“ des Staates institutionalisierten sozialen Kontrolle kritisch auseinandergesetzt haben.

1 Beiträge von Margit Mayer, Loïc Wacquant, Erwin Riedmann, Jamie Peck, Frances Fox Piven/Mariana Valverde in: *Das Argument* 281, 51 (3), 282, 51 (4) und 283, 51 (5), jeweils 2009; Beiträge von Joe Sim, Barbara Hudson, Desmond King, Magnus Hörnqvist und Alessandro De Georgi in: *British Journal of Criminology* 50 (3), 2010;

tion auf die objektive Zunahme sozialer Ungleichheit. *Workfare* und Strafverfolgung seien zugleich funktionale Werkzeuge zur Verhinderung der Deregulierung wie zur Verhinderung von Aufständen. Insofern interpretiert Wacquant den exponentiellen Anstieg der Gefangenenraten in den USA als staatliche Politik im Interesse der herrschenden Klasse, die durch die staatliche Umstrukturierung ein neues ökonomisches Regime stabilisiere, das auf Mobilität des Kapitals und Flexibilität der Arbeitskraft basiert. Eine *symbolisch-ideologische* Komponente arbeitet Wacquant in Abgrenzung zu Foucault heraus. Sie mobilisiere allgemeine Ressentiments gegenüber Wohlfahrtsempfängerinnen und Straftäterinnen durch mediale Formate, die Wacquant „Law-and-Order-Pornografie“ nennt. Nicht das Panopticon sei der prototypische Ort des Strafens, sondern das Gerichtsfelddes, nicht die Institution diszipliniert ihre Insassen, sondern die Medien ihre Zuschauer. Eine *institutionelle* Komponente zeigt sich in der Verflechtung von Markt und moralischer Disziplinierung. Durch den Umbau des bürokratischen Felds, das Fürsorge und Gefängnis miteinander verknüpft, entsteht im Neoliberalismus, so Wacquant in Anlehnung an die Arbeiten von Yusef Hassenfeld, ein organisatorischer Isomorphismus. Die bürokratischen Formen des linken und rechten Arms des Staates zeigen sich organisatorisch einander an, die sozialen Profile der jeweiligen Klienten sind nahezu identisch. Es entstehe eine austauschbare Zwillingkategorie der Abgehängten einerseits und der Diffamierten andererseits.

Die wirtschafts-, sozial-, moral- und kriminalpolitischen Maßnahmen, also die Unterwerfung der Armen und die Disziplinierung der von Armut bedrohten Mittelschichten durch Markt und Moral, amalgamieren in der Analyse Wacquants zu jener dreigliedrigen Armutspolitik eines neoliberalen Staates. Dieser bestraft die Armen und koppelt dies mit der medialen Inszenierung für die absteigenden Mittelschichten und die *Working Poor*, dass alles noch schlimmer sein könnte als die momentane Existenz. Paradigmatisch für dieses zu kontrollierende, in-Schach-zu-haltende präkäre (Sub-)Proletariat stehen in seiner Analyse die subproletarischen Schwarzen der innerstädtischen wie suburbanen Ghettos der USA. Also jene, die in der letzten Dekade in Massen weggeschlossen wurden. Freilich arbeitet Wacquant in den empirischen Teilen seines Buches fast ausschließlich entlang der Veränderungen im Strafrechtssystem in den USA. Damit vernachlässigt er auf der empirischen Seite auffällig den Niedriglohnsektor

und streift auch den zu *Workfare* umgebauten Sektor der Sozialhilfe nur eher beiläufig.

Durch diesen Fokus und durch die theoretische Setzung, der strafende Staat sei eine unmittelbare Folge der sozialen Unsicherheit, entstehen Lücken in seiner Analyse, die relevant werden, wenn es um die Verallgemeinerung jener neoliberalen strafenden Staatlichkeit geht, die Wacquant postuliert. Er überträgt seine Analyse in einem Kapitel des Buchs auf Europa und wird ungenau. Seiner These folgend stellen die USA den paradigmatischen Fall neoliberaler Staatlichkeit dar. Die angelsächsischen Staaten Europas folgten den USA mit *Workfare*-Politiken und einer Kriminalisierung und Strafrechtspolitik nach amerikanischem Stil dicht auf dem Fuß. Am Beispiel Frankreichs verdeutlicht Wacquant dann die Kriminalisierung als Klassengrenze und die Panik vor Ghettoisierung und Parallelgesellschaften. Auch ihm ist klar, dass es sich hier historisch wie aktuell um unterschiedliche gesellschaftliche Auseinandersetzungen handelt. Doch er arbeitet diese Unterschiede nicht heraus. Auch Wacquant weiß beispielsweise darum, dass die Staaten Nordeuropas nicht von der „internationalen Kriminalisierungswelle“ erfasst werden, obwohl auch hier „aktivierende Sozialpolitik“ (*Workfare*) eine große Rolle spielt und sich Politik am neoliberalen Modell ausrichten muss. Wie lassen sich diese Unterschiede aber theoretisch fassen? Und was heißt dies für die Analyse von Politik in Zeiten eines Neoliberalismus, der global Formen annimmt, ohne dass diese überall gleich aussehen?

Die Rezeption unterschiedlichster Autorinnen und Autoren in den oben genannten Zeitschriften setzt an diesen Punkten an. Denn der Kern von Wacquants These in seinem Buch „Bestrafen der Armen“ ist, dass der Wandel im Strafrecht eine *Folge* der sozialen Unsicherheit sei, die mit dem Ende der amerikanischen und europäischen „Wohltätigkeitsgesellschaften“ (also des fordistisch-keynesianischen Gesellschaftsmodells) einhergehe. Soziale Unsicherheit nimmt sicherlich überall zu. Daher lässt sich den Besprechungen eine weitgehende Übereinstimmung mit der wachsenden Wichtigkeit von *Workfare* und von punitiven Tendenzen in den gegenwärtigen Politikformen entnehmen. In welchem Verhältnis diese, erstens, zueinander stehen, welche Relevanz, zweitens, jeweils der symbolischen Ebene und der materialistischen Ebene zukommt, welche Staatsform Wacquant hier, drittens, analysiert, ob diese, viertens, tatsächlich verallgemeinerbar und (wenn auch prognostisch) auf Europa übertragbar ist³ und, fünftens, die Abwesenheit von Han-

deln und Widersprüchen in Wacquants Perspektive sind einige der Themen, die sich durch die kritischen Kommentare ziehen. An den letzten Punkt knüpfen weitere Fragen an, die mit Wacquants Theoriemodell nicht erfasst werden können: Was unterscheidet den Rassismus (die „ethnorassistische Asymmetrie“ in Wacquants Worten) in den USA von jenem in Europa? Zählen die Inhaftierungsraten von Abschiebehäftlingen in den US-amerikanischen Statistiken gleich wie in den europäischen? Welche Unterschiede gibt es innerhalb der US-amerikanischen Staaten und welche innerhalb Europas? Sind illegalisierte oder auch legale Migranten und Migrantinnen in Europa in einer ähnlichen Lebenssituation wie die Bewohner und Bewohnerinnen der innerstädtischen Ghettos der USA? Ist der postulierte Zaun zwischen Griechenland und der Türkei jenem zwischen Mexiko und den USA vergleichbar? Wie vergleichbar sind die Kämpfe der Migrantinnen und Migranten? Haben diese Kämpfe überhaupt einen Einfluss darauf, welche Form der Staat annimmt? So hat uns Wacquant wohl keine neue Staatstheorie an die Hand gegeben, und er hat auch keinen neuen Pfad in der Rassismustheorie eröffnet. Aber beide Pfade lassen sich entlang seines Buchs zugleich öffnen. Denn zum einen hat uns Wacquant eine Analyseperspektive zur Verfügung gestellt. Er hat drei Ebenen in der „Armutspolitik“ unterschieden (zu Unrecht hat er eine der drei Ebenen, das Gefängnis, als zentrale hervorgehoben). Wenn alle drei Ebenen gleich belichtet werden, erhalten wir ein Analyseinstrument für den neoliberalen Staat in seinen unterschiedlichen Ausformungen. Die Strafrechtspolitik in den USA ist anders ausgerichtet als jene in Europa und als jene innerhalb Europas. Strafrechtspolitik ist in Deutschland anders als in Österreich oder in Großbritannien (und hier noch mal unterschiedlich in England und Wales). Die Bewährungshilfe ist in Europa völlig unterschiedlich angesiedelt, näher am Justizsystem oder näher an der Sozialpädagogik, das gilt für England und Wales wie für Frankreich, die Niederlande, Luxemburg, Deutschland und Österreich.⁴ „Aktivierende Sozialpolitik“ hat unterschiedliche Komponenten,

3 Diese Frage stellt sich natürlich nicht nur für Europa, sondern für alle Kontinente auf sehr unterschiedliche Weise, denn Kapitalismus mit seiner aktuellen neoliberalen Hegemonie fordert auch afrikanische, asiatische, lateinamerikanische Gesellschaften heraus, und es lassen sich sehr unterschiedliche Handlungsstrategien beobachten. Die von mir gelesenen Repliken auf Wacquants Buch beziehen sich aber alle auf die USA und auf Europa.

Working Poor leben unter verschiedenen gesellschaftlichen Bedingungen. Diese Unterscheidungen scheinen relevant zu sein, gerade weil sich die USA wie Europa im Kerngeschehen einer neoliberalen Globalisierung bewegen. Kommen die Fragen von Migration und Rassismus hinzu, wird noch mal deutlicher, dass Wacquants Buch weniger relevant ist in Hinblick auf seine „soziologische Staatsanalyse“, sondern vielmehr ein Modell eröffnen könnte – einen Raum der praktischen Analyse. In diesem Raum könnten sich (endlich wieder) die unterschiedlichen „Professionalitäten“ (Juristinnen, Gewerkschaftsfunktionäre, Sozialarbeiter, Bewährungshelferinnen) in einen Dialog begeben, die mit *Working Poor*, *Workfare* und *Prisonfare* zu tun haben. Und sie könnten dies transeuropäisch wie transnational tun. Aber es könnten sich auch jene Aktivistinnen und Aktivisten zusammen finden, die über das Professionelle und Akademische hinaus in die Kämpfe um soziale Gerechtigkeit und Demokratie involviert sind und Artikulationsformen generieren. Es ist wohl wenig gegen Wacquants These eines janusköpfigen (oder um Jamie Peck zu folgen: kopflosen Zombies) neoliberal ausgerichteten Leviathans einzuwenden. Seine Herausbildung lässt sich gut beobachten. Die offene Frage bleibt für alle Kontinente und alle Professionen, welche Form diese potenziell janusköpfige oder zombiehaftige Staatlichkeit in Anbetracht der sozialen Auseinandersetzungen tatsächlich einnehmen kann – oder eben auch nicht. Diese Frage ausloten können nur die Begegnungen zwischen den Nationen, zwischen den Professionellen und zwischen den Aktivisten und Aktivistinnen. Auch wenn Wacquant in seiner Studie letztere ausblendet, kann sein Buch ein guter Anstoß sein, diesen Weg analytisch wie praktisch nicht aus den Augen zu verlieren.

Ellen Bareis

4 Spätestens an dieser Stelle wird die Notwendigkeit offensichtlich, sich von jener Metapher zu verabschieden, die in Wacquants Buch einen zentralen Stellenwert einnimmt und nach der Staat in eine soziale Funktion („linke Hand“) und eine strafende Funktion („rechte Hand“) einzuteilen wäre. Das dahinterliegende normative Bild eines gerechten und fürsorgenden Staates als guter Staat verstellt nicht nur, und dies wird in der vergleichenden Perspektive besonders deutlich, den Blick auf die Form, die Staatlichkeit jeweils annimmt. Dieses Bild verstellt darüber hinaus die kritische Perspektive auf alle disziplinierenden und ausschließenden Effekte, die mit „Wohlfahrtsstaatlichkeit“ und ihren Institutionen (dem vermeintlich guten Staat) verbunden sind.

Kevin D. Haggerty/Minas Samatas (Eds.), *Surveillance and Democracy*, New York (Routledge) 2010, 272 Seiten, € 123,-; Mathieu Deflem (Ed.), *Surveillance and Governance: Crime Control and Beyond*, Bingley (Emerald Publishing) 2008, 378 S., € 77,-

Das Forschungsfeld der sogenannten *Surveillance Studies* widmet sich, zugespitzt, den Formen, Folgen und Funktionen aktuell existierender Überwachungspraxis. Obgleich sich die Rechts-, Geistes- und Gesellschaftswissenschaften dieses Themas sowohl in theoretischer, historischer wie zeitdiagnostischer Perspektive schon seit längerem angenommen haben, scheint die Chiffre 9/11 auch und gerade für eine forschungsstrategische Bündelung unterschiedlichster Ansätze Anlass gewesen zu sein, materialisierte sich doch die Versicherheitslichung (*Securitization*) nahezu aller gesellschaftlichen Bereiche nunmehr nicht mehr vornehmlich in Diskursen, sondern schlagartig in sehr konkreten Programmen und Projekten. Insbesondere die kritische Beobachtung des Zusammenhangs zwischen Demokratie und Überwachung gerät seither verstärkt in den Blick. Hier setzen die Herausgeber des Sammelbandes *Surveillance and Democracy* (Kevin D. Haggerty/Minas Samatas) an. Sie versprechen nicht weniger, als mit den im Band versammelten Beiträgen neue Theorieangebote zur Analyse von Überwachung zu liefern. Ihr Ausgangspunkt ist dabei, dass Überwachung nicht ausschließlich als der Große Bruder zu verstehen sei, der der begehrten Schwester Demokratie das (Über)Leben schwer mache. Vielmehr bieten die Herausgeber in ihrer Einleitung eine Lesart von Überwachung, die ihr einen Doppelcharakter zuweist: Überwachung sei sowohl als Teil des Problems wie der Lösung zu analysieren, wenn es um die Verteidigung, Durchsetzung und Perpetuierung demokratischer Prinzipien gehe. Überwachung wird in diesem Zugriff nicht mehr als soziale Konstruktion verstanden, sondern essentialisiert. Sie gilt als Ausdruck sozialer Kontrolle, die in Gesellschaften mithin unvermeidlich sei – und zwar auch und gerade in Demokratien. Im dergestalt weit gefassten Sinn wird Überwachung gar zu einem „inevitable attribute of democracy and a key component of liberal forms of governance“ (6). Obgleich die Herausgeber zugestehen, dass Demokratien in ihren realen politischen Erscheinungen sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, behaupten sie, dass Demokratien „can unproblematically be characterized as power for making decisions in which all members have the equal right to speak and have their opinions count“ (5). Ge-

nau dies mache die Demokratie als Staatsform so attraktiv. Die Kombination von Ideen und institutionellen Arrangements liefere faire und vergleichbare Grundlagen für partizipative Entscheidungsprozesse. Zugleich seien politische Entscheidungen gegenüber den Bürgern und Bürgerinnen rechenschaftspflichtig. In dieser Lesart wird der Zusammenhang zwischen Überwachung und Demokratie dann ein relationaler, und aktuelle Überwachungspraxis kann daran gemessen werden, inwieweit sie vor allem Freiheitsrechte (ent)sichert. Dies ist zunächst unproblematisch, denn Folgen politischer oder juristischer Entscheidungen für das Recht auf Privatheit und freie Meinungsäußerung geraten recht regelmäßig in den Fokus kritischer Analysen von Überwachungspraxis. Haggerty und Samatas erweitern indes den von demokratischen (National)Staaten zu schützenden Bereich um „the security of the person and of his or her possessions“ (6). Eine Rückbindung an (rechts)staatliche, ökonomische oder sozio-historische Entwicklungen wie etwa eine zumindest kurze Problematisierung des Zusammenhangs zwischen Demokratie und Produktionsweise unterbleibt. Dies ist folgenreich zumindest für die theoretischen Angebote, die der vorliegende Band versammelt. Dieser Zugriff ermöglicht es, für nahezu jeden Geltungsbereich, der kritisch beleuchtet wird (derer gibt es viele, ebenso durchaus kluge Kritik), die Perspektiven einer *guten Überwachungspraxis* zu entwickeln, die hauptsächlich auf Partizipation basiert. So konstatiert *Torin Monahan*, dass Überwachungstechnologien sowohl bei ihrer Entwicklung wie Anwendung demokratischen Idealen antithetisch gegenüber stehen und durch das in ihnen angelegte *Social Sorting* einen Prozess der *Marginalizing Surveillance* förderten. Diese könne jedoch durch den Einbezug der Betroffenen in eine Form der *Democratic Surveillance* übersetzt werden. Wird Überwachung, wie *Deborah H. Johnson* und *Kent A. Wayland* es vorschlagen, als eine neben *Transparency* existierende Form der für die Demokratie notwendigen *Accountability* untersucht, so lassen sich diejenigen Formen der Überwachung identifizieren, die demokratieförderlich sind. Und auch der ansonsten nicht mit Kritik sparende Beitrag von *David Lyon* mutet mit seinen Forderungen nahezu zynisch an: Zwar bedeute die Einführung von *ID Cards* insbesondere für die ohnehin von Exklusion bedrohten Subjekte eine Verschlechterung ihrer Lage, und die immer stärkere Verflechtung von gleichermaßen an diesen elektronischen Kartensystemen (profit)interessierten Unternehmen, Banken und

Regierungen verstärkten diesen Prozess. Dies sei indes zu umgehen, wenn sich der politische Wille wieder mehr den Interessen der (potentiellen) Bürger und Bürgerinnen widme. Dies scheint auch und gerade mit Blick auf die populistische Legitimation etwa der europäischen Außengrenzen realitätsfern an. Hier zeigt sich, erstens, dass bei aller Kritik an Überwachung zu deren zentralen Problemen mit theoretischen Konzeptionen, die der Ökonomie, dem Staat und dem Recht keine systematische Geltung verschaffen können, keine über Verschwörungstheorien hinaus reichenden Erkenntnisse zu gewinnen sind. Schließlich wird, zweitens, enttäuscht, wer in den vergangenen Jahrzehnten die umfangreichen Diskussionen um partizipative Ansätze der Technikfolgenabschätzung verfolgt hat. Dass Partizipation in komplexen Gesellschaften nicht zwangsläufig zu einem Mehr an Demokratie führen muss, belegen diese in schöner Regelmäßigkeit. Umso überzeugender wirken neben diesen Versuchen des *Theorizing* die Beiträge, die von einem konkreten Gegenstand oder Regelungsbereich ausgehen. Hier werden, etwa am Beispiel der EU-Sicherheitspolitik (*Ben Hayes*) und der EU-Direktive zur Datenspeicherung (*Lilian Mitrou*), Akteurskonstellationen, rechtliche Grundlagen sowie historische Prozesse ins Spiel gebracht und damit sich verändernde Macht- und Herrschaftsrelationen verdeutlicht, die zeigen: Der Ruf nach Partizipation verhält in den langen Gängen der Bürokratie, in denen Überwachungspraxis ausgehandelt und festgelegt wird. Die abschließenden *Case Studies* widmen sich dem Umgang post-kommunistischer Staaten mit ihrem durch die Vergangenheit selbst schon von (teils totalitärer) Überwachung geprägten Umgang mit neuen (An)Forderungen an *Surveillance* (*Maria Los*), dem Spannungsverhältnis von Freiheitsrechten und dem (öffentlichen) Verlangen nach Sicherheit im Post-1994 Südafrika (*Anthony Minnaar*), den Olympischen Spielen in Griechenland (*Minas Samatas*) sowie der Frage nach den (wenigen) Möglichkeiten und (vielfältigen) Grenzen für ein demokratisches Internet (*Jennifer R. Whitson*). Insgesamt eine Veröffentlichung, die, sieht man von den theoretischen Schwächen ab, ebenso kritische wie empirisch gesättigte Beiträge beinhaltet. Die im Band *Surveillance and Governance* von *Mathieu Deflem* versammelten Artikel hingegen verlieren sich nicht im Labyrinth der Lösungen, was, der Titel verrät es bereits, ihre gouvernementalitätstheoretische Klammer zu verhindern weiß. Im Geiste Foucaults der Bürde normativer Bewertungen und der Listung von Anleitungen zum widerständigen

Handeln enthoben, interpretieren die beteiligten Wissenschaftler-innen theoriegeleitet und auf den (manchmal zu knappen) Punkt ihre empirischen Fälle. Sortiert ist das Buch nach thematischen Feldern. Im ersten Teil wird in der Perspektive *Boundaries and Spaces* der Blick auf (soziale Konstruktionen von) Grenzen sowie überwachte Räume gerichtet. Die Geschichte der *Minuteman* wird gedeutet als ein bedeutsamer Schwenk im Verhältnis der Bürger und Bürgerinnen zu ihrem Staat, denn Überwachung wird hier zur bürgerlichen Pflicht (*James Walsh*). Dass der Einsatz von Technologien im öffentlichen Raum von machtvollen Akteuren nicht immer unterstützt wird, zeigt das Beispiel der Diskussion um die Installation von Videoüberwachung zu den Olympischen Winterspielen in Vancouver City (*Kevin D. Haggerty*, *Laura Huey*, *Richard V. Ericson*). Am Fall New York wird die Verschiebung in der Definition von öffentlichem Raum durch rechtliche (Re)Regulierung noch einmal deutlich (*Kirsten Christiansen*). Der Vergleich von Überwachungsstrategien am Flughafen und in einem sogenannten Problemquartier in Paris unterstreicht, dass Überwachung nicht monolithisch zu analysieren ist (*Francois Jobard* und *Dominique Linhardt*). Ausgehend vom *lex mercatoria* wird das Konzept des *lex vigilatoria* (*Thomas Mathiesen*) für eine Kritik an Überwachung fruchtbar gemacht und die immer losere bzw. fehlende Kopplung nationalstaatlicher Entscheidungen an auf EU-Ebene entwickelte und von nicht staatlichen Akteuren (Banken, Unternehmen, EU-Agenturen) eingeführte transnationale Überwachungs- und Informationssysteme analysiert. Im zweiten Teil des Bandes geht es um *Technologies and Strategies*. In einer ethnographisch angelegten Studie zeigt sich, dass Hausarrest Teil einer neoliberalen Governance ist – und die Subjekte zur Justierung ihrer Selbstführungspotentiale bringt (*William G. Staples* und *Stephanie K. Decker*). Die Versuche des FBI, akademische Institutionen, insbesondere Bibliothekare, zu überwachen (*Scott G. White*) wie auch die Eingriffe staatlicher Überwachungsapparate in soziale Bewegungen geben einen starken Eindruck davon, wie ‚flexibel‘ vermeintlich demokratisch legitimierte Institutionen in der Definition derer sind, die eben diese Demokratie bedrohen (*David Cunningham* und *John Noakes*). Und schließlich verdeutlicht eine Analyse des sogenannten *Plural Policing*, dass mit dem Anstieg der Aktivitäten privater Sicherheitsdienste der Staat nicht etwa an Einfluss verliert, sondern im Gegenteil die neue kommerzielle Sicherheitsarchitektur als ver-

längerer Arm des Staates genutzt werden kann (*Michael McCabill*). *Objectives and Counter Objectives* markieren das dritte Kapitel, das belegt, wie unterschiedlich gesellschaftliche Gruppen mit Überwachung umgehen (können): Während einerseits staatliche Überwachungsbehörden in den USA, Kanada, Australien und Großbritannien mehr und mehr auf Kooperation mit Bürgerinnen und Bürgern setzen und sich diese auch erfolgreich dafür rekrutieren lassen (*Janet Chan*), sind insbesondere *People of Colour* Ziel und Opfer eines durch in den Überwachungstechnologien angelegte Rassifizierungen zunehmenden *Racial Profiling*. Ein Status als Bürger oder Bürgerin einer Demokratie nutzt in konkreten Situationen sozialer Kontrolle denkbar wenig. Und auch das Internet kann einmal als probater Ort des Widerstands definiert werden, in dem schnell und unkompliziert politischer Widerstand organisiert werden kann (*Benoît Dupont*), zugleich ermöglicht dieselbe Technologie freilich auch eine Stärkung staatlicher Macht (*Kevin Stevenson*). Im letzten Teil zeigt sich eine ähnlich gegenläufige Interpretation mit Blick auf Erziehung: Kann einmal die Überwachung des schulischen Erfolgs als eine Verfestigung sozialer Ungleichheit interpretiert werden (*John Gilliom*), kann dies zugleich für einige Kinder auch bedeuten, überhaupt in ihrem (Miss)Erfolg für andere sichtbar und damit auch für Unterstützung zugänglich zu werden (*Nathan Harris* und *Jennifer Wood*). Die Lektüre beider Sammelbände gibt einen theoretisch sicher streitbaren, aber fundierten wie empirisch reichen Einblick in gegenwärtige Konstellationen von Überwachung. Sie zeigt darüber hinaus, dass die kritische Auseinandersetzung mit Überwachung auf ein immer breiteres Fundament gestellt wird, das mit der Gegenüberstellung eines ‚pessimistischen Hyper-Aktivismus‘ Foucaultianischer Provenienz und dem Glauben an die List der Vernunft, die sich in Form der Demokratie durchsetzen soll, nur unzureichend beschrieben ist.

Kendra Briken

Gender and Sexuality. Schwerpunktheft der Online-Zeitschrift: Surveillance & Society, Heft 4/2009 (6. Jg.), ISSN 1477-7487, <http://www.surveillance-and-society.org>

Inwiefern sind Überwachungstechniken von Geschlechter- und Sexualitätsvorstellungen geprägt? Welche Auswirkungen haben Überwachungsmaßnahmen auf das Leben von homo-, hetero- oder bisexuellen Frauen, Männern und Geschlechtsmigrierenden? Verän-

dert die immer zentraler verankerte Politik der Überwachung und die damit einhergehende Verschiebung von privat/öffentlich bestehende Vorstellungen von Geschlecht und Sexualität? Diese Fragen haben wir uns gestellt, bevor wir mit der Lektüre des Schwerpunktheftes „Gender and Sexuality“ der viermal im Jahr erscheinenden Internetzeitschrift „Surveillance & Society“ begannen.

Schon das Themenspektrum der Artikel zeigt, dass der Fokus der Zeitschrift wesentlich weiter gefasst ist. Tatsächlich gibt der Begriff Überwachung, wie er im Deutschen meist verwendet wird, nur einen Teilbereich dessen wieder, was man im Englischen unter Surveillance fasst. Der deutsche Begriff Überwachung ist letztlich durch den Protest gegen die Volkszählung in den 1980er Jahren geprägt und verbindet sich im Alltagswissen mit dem Schreckensszenario des Orwell’schen Big Brother und der Vermutung, dass am Ende einer Überwachungslinie der Staat oder „das System“ sitzt. Der Begriff Surveillance umfasst demgegenüber alle Maßnahmen, die ergebnisorientiert Informationen über Personen und soziale Prozesse produzieren und verwalten. Mit dem Vokabular Michel Foucaults kann man formulieren, Surveillance dient der Kontrolle ebenso wie der Wissensproduktion. In diesem Sinne geht es im vorliegenden Heft nicht nur um Praktiken, die primär auf Sanktionierungen zielen, sondern z.B. auch um die Erhebung von Daten zu Marketingzwecken.

Die Herausgeber möchten vor allem drei zentrale Phänomene beleuchten: Erstens weist der im bürgerlichen Spektrum oft gehörte Satz „Wer nichts zu verbergen hat, hat auch nichts zu befürchten“ darauf hin, dass Überwachung keineswegs nur eine repressive Aktion gegen die Freiheitsinteressen des/der Einzelnen ist, sondern von den Individuen begrüßt und oft aktiv unterstützt wird. Wie also konstituiert sich das Verhältnis vom Subjekt zum Staat? Welche Bedeutung kommt traditionellen Wertmodellen – etwa heteronormativen Verhaltensmustern – zu? Und welche Handlungsoptionen nutzen Individuen oder Interessengruppen? Bei der Beantwortung solcher Fragen erscheint der Topos der Sichtbarkeit als zentral. „Niemand kann das Recht geltend machen, unerkannt durch die Stadt zu gehen“, erklärte Wolfgang Bosbach, stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, im Juni 2000 und markierte Sichtbarkeit damit als Bedingung effektiver Kontrolle. Gleichzeitig stellt selbst gewählte „Visibility“ für viele Menschen, die nicht heteronormativ leben (LGBTQ – Lesbian, Gay, Bi, Queer, Trans),

eine zentrale Strategie der Selbstermächtigung dar. Wie nun bestimmen diese unterschiedlichen Perspektiven auf Sichtbarkeit den Umgang mit Surveillance?

Die zweite analytische Leitlinie der Herausgeberinnen besteht in dem engen Zusammenhang von Überwachungsmaßnahmen und der Hierarchisierung von gesellschaftlichen Gruppen („Social Sorting“). Die im Alltag in zwischen etablierten Formen der Überwachung machen aus Individuen Bevölkerungsgruppen, vereinheitlichen also individuelle Verhaltensweisen zu vergleichbaren Datensätzen und lassen das Subjekt – seine Bedürfnisse, Realitäten und Möglichkeiten – in den Hintergrund treten. Diskriminierung und Ausgrenzung sind für viele die Folge. Welche Normvorstellungen kommen dabei zum Tragen? Und welche Effekte zeitigen solche Prozesse in Bezug auf geschlechtliche und sexuelle Lebensweisen?

Der dritte und letzte Punkt, auf den die Herausgeberinnen ihr Augenmerk legen, ist die Frage nach der Verwundbarkeit der/des Einzelnen. Zwischen den beiden subjektiven Positionen im Territorium einer Überwachung, den Beobachteten und den Beobachtenden, gibt es Vermittlungsprozesse („intermediation“). Stellt man sich z.B. den Überwachungsapparat in einem Hochhauskomplex vor, werden die Informationen zwischen den Bewohnern, dem Sicherheitspersonal und den örtlichen Behörden vermittelt. Das Wissen um die Informationen sowie deren Weitergabe prägt die Subjekte, erlegt ihnen Möglichkeiten und Entscheidungen auf. Inwiefern und auf welche (geschlechtsspezifische) Weise wird der/die Einzelne dabei verwundbar? Eine überzeugende Analyse dieser drei Punkte liefert Kevin Walby in seinem Beitrag „Ottawa’s National Capital Commission Conservation Officers and the Policing of Sex“. Um Sex in öffentlichen Parks in Ottawa/Kanada zu unterbinden, setzt die Stadtregierung auf die Umgestaltung des Territoriums: Unter dem Schlagwort der Verschönerung werden Bäume gefällt und Büsche gelichtet, womit der Raum einsehbar und damit uninteressant für Sex gemacht werden soll. Darüber hinaus werden Beamte in Zivilkleidung eingesetzt, die Voyeuere gleich patrouillieren, um Parkbesucher aufzuspüren, die sexuellen Praktiken nachgehen. Die Umsetzung der ursprünglich neutral formulierten Überwachungs-Richtlinien erweist sich als hierarchisch, kommen doch heterosexuelle Paare in der Regel mit einer Verwarnung davon, während homosexuelle Männer mit Anzeigen und Geldstrafen rechnen müssen (die Überwachung homosexueller Frauen ist nicht in den

Akten dokumentiert). Viele Männer versuchen zwar, sich die Parks als Raum zu erhalten, indem sie sich über sichere Orte verständigen oder Patrouillen outen; sie können sich aber letztlich nicht umfassend schützen. Die einmal Entdeckten sehen sich der Willkür der Behördenvertreter ausgeliefert. Mitunter liefern Beamte den Männern die Strafanzeigen gar persönlich nach Hause oder an den Arbeitsplatz, womit sie gegen ihren Willen geoutet werden.

Dass Menschen, die sich den vorherrschenden heteronormativen Lebensmodellen nicht unterwerfen, zu einem besonderen Ziel von Überwachungsmaßnahmen werden können, verdeutlicht auch der Beitrag „Transgender Bodies and US State Surveillance After 9/11“ von Toby Beauchamp. In einzelnen Schritten zeigt er, wie die „no-match“-Briefe zur Ermittlung von illegalisierten Migranten, die seit 1994 eingesetzt werden, die Richtlinien für das Sicherheitspersonal der Homeland Security von 2003 sowie der Real ID-Act über die Vereinheitlichung der Pässe von 2005 zur geschlechtlichen Normierung von Körpern beitragen. Transsexuelle werden oft als Verdächtige herausgegriffen, da ihre offiziellen Dokumente wechselnde Angaben in Bezug auf ihr Geschlecht enthalten. Dies gilt insbesondere für nicht-weiße Personen, da negative sexuelle Zuschreibungen wie Promiskuität eng mit rassistischen Vorstellungen des „Anders-Seins“ verbunden sind. Tatsächlich gibt es bis heute keine landesweit einheitliche Praxis: Die US-Staaten haben unterschiedliche Regelungen, wann eine Geschlechtsumwandlung „vollständig“ ist und ob der neue Status ohne Sichtbarkeit des alten in den Ausweis oder die Geburtsurkunde eingetragen werden darf. Da der „Erfolg“ im Leben nach der Geschlechtsumwandlung sich für viele Transsexuelle daran bemisst, ob sie unerkant bleiben, stellt der Staat eine Unterstützung ebenso wie ein Hindernis dar: Er stattet eine Person mit neuen Dokumenten aus, gleichzeitig dokumentiert er aber auch den Prozess sowie den ursprünglichen geschlechtlichen Status.

Dass Vereinigungen, die sich für die Rechte von als transsexuell Identifizierten einsetzen, die neuen Sicherheitsmaßnahmen zu ihrem Thema gemacht haben, begreift Beauchamp als entscheidenden Beitrag zu einem kritischen Verständnis von Überwachungstaktiken. Gleichzeitig müsste das Vorgehen von Gruppen wie der National Transgender Advocacy Coalition aber auch kritisch evaluiert werden, neigen sie doch dazu, Fragen von Trans-Diskriminierung losgelöst von Staatsbürgerschaft, rassistischen Zuschreibungen und Nationalismus zu begreifen. Sie kritisie-

ren beispielsweise nicht die Kontrollpraxis an sich, sondern fordern lediglich, dass Geschlecht als Kategorie undokumentiert bleiben sollte. In ihren Beratungen fordern sie transsexuelle Personen gar dazu auf, sich als „gute Reisende“ zu beweisern, indem sie eine Dokumentation ihrer Geschlechtsumwandlung bei sich tragen und von vornherein nachweisen, dass sie legal berechtigt sind, so zu sein, wie sie sind. Diese Praxis, die die Kritik am staatlichen Handeln in Handlungsanweisungen zur Sicherheit Einzelner auflöst, macht deutlich, wie schnell und direkt staatliche Normsetzung in Verbindung mit Sanktionsmöglichkeiten in die Subjektkonstruktionen der Individuen eingreift. Wie Überwachungspraktiken in das Selbstverständnis von Individuen eingreifen, wird auch in dem Artikel „Women on the Edge of a Watched Cervix“ von Anthony Coronos und Susan Hardy deutlich. Sie stellen dar, wie die massenhaften, inzwischen obligatorischen Gebärmutterkrebs-Vorsorgeuntersuchungen durch traditionelle Geschlechterbilder geprägt sind, diese sich aber – wenn sie auf die Lebensrealitäten von Frauen treffen – verändern, wobei sich wiederum das Verständnis der Frauen wandelt. Es entsteht eine Art Dialog der Normen. Die belastbare Ergebnisse erbringende Überwachung setzt voraus, dass die Überwachten sich dem Regime der Kontrolle unterwerfen. Mittels Kampagnen verbreitet die Weltgesundheitsorganisation, Krebsvorsorgeuntersuchungen würden die Mortalitätsrate effektiv senken. Dies ernst zu nehmen, kann für die Individuen zu einer existentiellen Verunsicherung führen, denn wer sich wohl fühlt, muss noch lange nicht gesund sein. Die Akzeptanz der Notwendigkeit von Screenings beinhaltet also ein konstitutives Misstrauen gegenüber dem eigenen Körper.

Die weiteren Beiträge dieser Ausgabe von „Surveillance & Society“ befassen sich mit der Hervorbringung von virtuellen Körpern im Zuge von Überwachungen sowie mit Datenerhebungen per Telefon. Insgesamt führt das Heft vor, wie erkenntnisreich die kritische Analyse der Kategorien Gender und Sexualität im Rahmen der Surveillance-Studies ist. Entlang der Linien geschlechtlicher und sexueller Identität lassen sich gesellschaftliche Funktionen der Überwachung ebenso wie deren Auswirkungen zeigen – und zwar im Hinblick auf individuelle Praxen wie auch gesellschaftliche Normsetzungen. In der Gesamtschau bleiben die Artikel allerdings eher unzusammenhängend nebeneinander stehen. Wünschenswert wäre gewesen, den Surveillance-Begriff zu schärfen, etwa mit einer

strukturellen Analyse der Wechselwirkungen des Monitoring mit der Normierung von Körpern. In diesem Zusammenhang gilt es auch in den Blick zu nehmen, dass vergeschlechtlichte Zuschreibungen immer mit Vorstellungen von „Rasse“ einhergehen. Völlig ausgeblendet aus der Diskussion sind bisher auch die technischen Bedingungen der Überwachung: Inwiefern sind sie durch geschlechtsspezifische Voraussetzungen geprägt?

Regina Mühlhäuser/Therese Roth

Heinrich Hannover, Reden vor Gericht. Plädoyers in Text und Ton, Köln (PapyRossa-Verlag) 2010, 276 S., € 22,00€

Die Strafverteidiger haben in der Geschichte der Bundesrepublik eine bedeutende Rolle zur Einrichtung eines rechtsstaatlichen und demokratiewürdigen Umgangs mit gesellschaftlichen Konflikten geleistet. Einer ihrer Großen, Heinrich Hannover, hat seinen Beitrag in seinen Lebenserinnerungen mit Akribie dokumentiert (Die Republik vor Gericht 1954 – 1995), indem er vor allem unter Konzentration auf die von ihm geführten Akten 50 Prozesse erörtert hat, in denen die Wandlungen des Strafprozesses in der Geschichte der Bundesrepublik deutlich geworden sind. Bei der Lektüre dieses Werkes vermisste mancher Leser nicht selten persönliche Wahrnehmungen und Haltungen zu Personen und Geschehnissen, was aber der wissenschaftlichen Herangehensweise entsprach. Mit seinem neuen Buch wird diese Lücke gefüllt.

Die Wiedergabe von Strafverteidiger-Plädoyers ist praktisch ein Novum. Vielfach entstehen sie recht spontan aus den mündlichen Verhandlungen und oft ohne ausgeschriebene Grundlage. Das Spektrum reicht von der Bitte um eine milde Strafe bis zur rechtsdogmatischen Artistik und der Erfassung der gesamten sozialen Umstände des Verfahrens. Eine Speicherung hat bisher selten stattgefunden. Heinrich Hannover durfte jedoch vereinzelt mit Genehmigung des Gerichts Tonaufnahmen seiner Plädoyers oder sogar ganzer Hauptverhandlungen machen, wenn die Verfahrensbeteiligten einschließlich der Zeugen einverstanden waren. Sein Bedürfnis dazu ergab sich aus den Verdrehungen, denen insbesondere Verteidiger in politischen Prozessen von Seiten der Medien ausgesetzt waren. Daraus und aus seinen schriftlichen Texten ist ein Band mit 17 Plädoyers nebst einer Audio-CD mit Tonaufnahmen aus fünf Plädoyers entstanden, für die aber jeweils eine Einführung in die Rahmenbedingungen des jeweiligen

Prozesses notwendig war. Die Strafverteidigerleistung besteht weithin auch aus der Prozessvorbereitung, der Fragentechnik bei der Beweisaufnahme und der Stellung geeigneter Anträge, mündet dann aber doch in das abschließende Plädoyer.

Die Prozesse, von denen in diesem Buch die Rede ist, lassen sich in vier Gruppen aufteilen. Die erste betrifft den Umgang mit den aus der Nazizeit verbliebenen Richtern, deren autoritäres und grundrechtsfernes Gehabe heute weitgehend nicht mehr anzutreffen ist. Die politischen Prozesse, die zweite Gruppe, betrafen in den 50er und 60er Jahren vor allem Kommunisten, ab 1967/8 aber auch Demonstranten und schließlich die RAF. Bei den Alltagsprozessen, also der dritten Gruppe, hat Hannover ebenfalls spektakuläre Fälle herausgegriffen, während eine vierte Gruppe historische Prozesse (zu Thälmanns Ermordung und zur Anklage gegen Modrow) erfasst.

Kommunisten traten nach dem Verbot der KPD im Jahr 1956 vereinzelt als unabhängige Kandidaten bei Wahlen an. Wenn sie ein Flugblatt herausgaben, das zu ihrer Wahl wegen ihrer politischen Ziele aufforderte, wurden sie wegen Bestrebungen strafrechtlich verurteilt, die angeblich dem KPD-Verbot zuwiderliefen. Heinrich Hannover rügte insofern Gesinnungsjustiz und konnte dies in historischem Rückgriff auf all die Aussagen seines Mandanten aus diesem Kreis seit den 30er Jahren stützen, deren historische Richtigkeit inzwischen nicht mehr bestritten werden konnte. Generell zitierte er gern aus kanonisierten Quellen, von Voltaire bis Hans Magnus Enzensberger, um den Verständnishorizont über das strafrechtsdogmatische Maß hinauszuhoben. – Dass man Hitlers Generale auch Massenmörder nennen durfte, war ein Teil des Kampfes um Meinungsfreiheit, den der Strafverteidiger nach Überwindung einiger Hindernisse gewann. – Ein Volksschullehrer durfte schließlich auch einen CDU-Abgeordneten, der als SS-Funktionär die gewaltsame Vertreibung polnischer Bauern von ihren Höfen geleitet und Polen als Wanzen bezeichnet hatte, der Beteiligung an nazistischen Untaten bei der Besetzung Polens bezichtigten. Das ging aber nur aufgrund einer Einstellung wegen Verjährung, die dem wegen Verleumdung angeklagten Lehrer enorme Kosten für seine prozessbedingten Recherchen hinterließ. – Die Verwendung des Begriffs „Staat der Kapitalisten“ in einer Zeitschrift einer kommunistischen Splittergruppe konnte noch 1974 zu einer Anklage und Verurteilung wegen Staatsverleumdung führen, was auch Verteidiger Hannover nicht verhindern konnte.

Mit der 68er Bewegung bekam der eine Generation ältere Heinrich Hannover zu tun, als eine Demo dazu führte, dass ein Nigerianer (damals noch Neger genannt) aus der Demonstration herausgegriffen und sofort abgeschoben wurde. Noch im Flugzeug schrieb der Student einen im Plädoyer herausgehobenen Brief, dass er habe Kinderarzt werden wollen und sich wegen seines Mitleids mit den vietnamesischen Kindern an der Demonstration beteiligt habe. Im Falle der Erlaubnis zu seiner Rückkehr werde er nie mehr an einer Demonstration teilnehmen. Ein anderer Student, der den Polizisten zugerufen hatte, den Schwarzen laufen zu lassen, und wegen Landfriedensbruchs durch gewalttätige Demonstration angeklagt wurde, wurde dann doch noch freigesprochen. Was mit dem Nigerianer weiter geschehen ist, wäre heute noch der Klärung wert. Als Daniel Cohn-Bendit nach dem Sprung über ein polizeiliches Absperrgitter ebenfalls wegen Landfriedensbruchs angeklagt war, wies Heinrich Hannover in seinem Plädoyer darauf hin, dass sein Mandant als Führungsperson der französischen Studentenbewegung niemals strafrechtlich verurteilt worden war, aber in der Bundesrepublik wegen einer Lappalie sanktioniert werden sollte. Der Amtsrichter verurteilte ihn zu acht Monaten Gefängnis. Das Urteil wurde vom OLG Frankfurt aufgehoben. Die zurückverwiesene Sache unterlag dann einer Amnestie.

In den Terroristenprozessen ließ sich Heinrich Hannover nicht auf eine von der RAF vorgegebene Linie ein, erreichte aber mit seinen Beweisinitiativen und Plädoyers immerhin, dass Astrid Proll nicht aufgrund falscher Aussagen von Polizisten wegen Mordes verurteilt wurde, und der niedergeschossene Arzt Karl-Heinz Roth mangels Nachweises eines eigenen Schussversuches und des Einverständnisses mit dem Schusswechsel, der mit dem RAF-Verdächtigen Sauber stattgefunden hatte, freigesprochen wurde. Die Enttäuschung über das RAF-Mitglied Peter-Jürgen Boock, der seine Verteidiger genauso anlog wie das Gericht, in diesem Band nicht namentlich genannt, mündet in die Wiedergabe eines Plädoyers, das die mangelnde Fairness des Verfahrens thematisierte. Heinrich Hannover hatte es vorbereitet, aber, um seinem Mandanten nicht zu schaden, nicht gehalten. Die Staatsanwaltschaft wusste viel mehr als die Verteidiger; das Klima dieses Prozesses war auch gegenüber den Verteidigern von größter Feindseligkeit geprägt, eine Belastung, die diese für einen bodenlosen Lügner eventuell nicht zu tragen bereit gewesen wären.

Bei den Alltagsprozessen sticht der berühmte Prozess gegen Otto Becker hervor, der zunächst wegen Mordes zu einer hohen Freiheitsstrafe verurteilt und nach Aufdeckung eines Verfahrensfehlers freigesprochen wurde. Hier fand Heinrich Hannover die Spurenakte 59, die einen anderen Beschuldigten als mindestens genauso verdächtig erscheinen ließ. Das Plädoyer stellte insofern eine detektivische und kriminalistische Verarbeitung der anderen Spur dar. – Ansonsten ging es auch um Vergewaltigung, Tätervermutungen und Verwechslungen, bei denen die Verteidigersorgfalt entscheidend ins Gewicht fällt.

Außergewöhnliche Mühe hat sich Heinrich Hannover mit dem ungehörten Mord an Ernst Thälmann gemacht. Hier hat er systematisch historische Forschung über die Organisation des Konzentrationslagers Buchenwald und speziell die Nähe des Angeklagten Otto zu dem konkreten Geschehen aufgearbeitet, was das Plädoyer zu einer kompakten wissenschaftlichen Darlegung machte. Otto wurde auch in erster Instanz 1986 durch das Landgericht Krefeld zu vier Jahren Freiheitsstrafe verurteilt. Der BGH hob das Urteil, das eine zeitliche Konkretisierung der Tat innerhalb einer Phase von zehn Tagen offen ließ, mit der Begründung auf, der Angeklagte könne sich während der in Betracht kommenden Zeit aus dienstlichen oder privaten Gründen nicht im Lager aufgehalten haben. Das Landgericht Düsseldorf, an das die Sache zurückverwiesen wurde, ging dann von dem Tatzeitpunkt aus, den der Hauptzeuge genannt hatte. Für diesen ließ sich die Anwesenheit des Angeklagten überraschenderweise aus den Akten nachweisen. Das Gericht relativierte dann jedoch die Aussage des Zeugen, der den Tag nach dem Zeitabstand zu seinem Geburtstag berechnet hatte, weil man sich normalerweise nur an Geschehnisse unmittelbar am Geburtstag erinnern könne, die Erinnerung über zeitliche Abstände zum Geburtstag aber unsicher sei. Dass die Anwesenheit des Angeklagten auch an den anderen in Betracht kommenden Tagen aktenmäßig nachzuweisen war, hatte das Gericht bei der Beweisaufnahme ausgeklammert. So kam denn auch der letzte deutsche KZ-Täter, der der Ermordung eines Kommunisten angeklagt war, frei. Das folgenlose Bekenntnis des BGH zu eigenem Versagen kam dann später, wie Heinrich Hannover bitter bemerkt.

Ein Sonderkapitel stellt die Verurteilung Hans Modrows wegen Wahlfälschung dar. Nicht Honecker wurde verurteilt und auch Mielke nur wegen eines vor über 60 Jahren begangenen Tötungsdelikts, sondern ausgerechnet derjenige, der in Dresden der SED-

Zentrale häufig widersprochen und den friedlichen Verlauf des Vereinigungsprozesses ermöglicht hatte. Hätte Modrow sich bei der Wahl einige Monate vor den großen Demonstrationen quergelegt, hätte er diese Leistung nicht mehr erbringen können. Diese politische Argumentation nimmt Hannovers Plädoyer in überzeugender Weise auf. Zu Recht wird auch das Fehlen eines bestimmenden Einflusses Modrows auf das Wahlgeschehen angeführt. Dagegen kann die Parteidisziplin, die die Verfassungswirklichkeit in der DDR geprägt hat, nicht als rechtlich entlastendes Argument angeführt werden. Das Plädoyer hätte insofern möglicherweise die Pflichtenkollision im Hinblick auf das Ziel der späteren Friedenswahrung stärker in den Mittelpunkt rücken können.

Zu einigen dieser Prozesse kann man die feste, auch den hohen Ton nicht scheuende und nuancenreiche Stimme Heinrich Hannovers beim Plädoyer aus der beiliegenden Audio-CD hören. Er verband eine gewisse Strenge im Wort mit einer nicht immer nur verhaltenen Expressivität. Professionelle Habitualität, gedankliche Souveränität, Bildungsbezug, handwerkliche Präzision (auch bei der schriftlichen Abfassung der Plädoyers) und emotionaler Impetus für die politisch und sozial Ausgegrenzten werden durch dieses persönliche Buch eines singulären Strafverteidigers vermittelt. Hoffentlich kann sich die heutige studentische Generation in den darin zum Ausdruck kommenden Argumentations- und Gefühlshaushalt einhören oder einfühlen und lässt sich nicht durch den Übergang des rechtsstaatlichen Engagements vieler Strafverteidiger aus der Nachfolgegeneration auf die Wirtschaftskriminellen desorientieren, die ihre Maximalhonorare aus der Portokasse parasitärer Raubzüge bezahlen.

Peter Derleder

Günter Frankenberg, Staatstechnik. Perspektiven auf Rechtsstaat und Ausnahmezustand, Berlin (Suhrkamp Verlag) 2010, 344 Seiten, € 13,00

Ausnahmsweise normal: Günther Frankenberg erklärt in „Staatstechnik“ die Normalisierung des Ausnahmezustands

I. Zur Einstimmung: Zwei aktuelle Beispiele

Am 7. Mai 2010 hat der Deutsche Bundestag nicht nur das „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforder-

derlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG)¹, sondern zugleich auch eine von den Regierungsfractionen eingebrachte Entschließung verabschiedet.² In dieser heisst es im Blick auf die nach dem WFStG vorgesehenen „Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 22,4 Milliarden Euro“: „Die Unterstützung ist ein Ausnahmefall, der nicht in einen Mechanismus für weitere notleidende Staaten führt.“ Der schon im Gesetztext hervorgehobene Charakter der Unterstützungsleistungen als „Notmaßnahmen“ wird somit noch einmal betont; der Erweiterung der Ausnahme scheint ein Riegel vorgeschoben.

Mit Beschluss vom 4. November 2009 hat das Bundesverfassungsgericht das Verbot einer Versammlung zu Ehren von Rudolf Heß in Wunsiedel für verfassungsmässig erklärt.³ Tragender Bestandteil der Begründung ist dabei der Verweis auf die „Einzigartigkeit der Verbrechen der historischen nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft“, die eine „Ausnahme von dem Allgemeinheitserfordernis meinungsbeschränkender Gesetze“ ermögliche⁴ und es dem Gesetzgeber erlaube, der „geschichtlich begründeten Sonderkonstellation durch besondere Vorschriften Rechnung zu tragen.“ Das Allgemeinheitspostulat des Art. 5 Abs. 2 GG kann demnach für die „auf andere Konflikte nicht übertragbare einzigartige Konstellation keine Geltung beanspruchen.“⁵ Diese vorbildlose, ersichtlich ergebnisorientierte Argumentationsfigur ist in der kommentierenden Literatur erstaunlicherweise als Bestätigung des Regelfalls verstanden worden; die besondere Beschränkung auf „einen sich allgemeinen Kategorien entziehenden Ausnahmefall“ betone sogar den Wert der Kommunikationsfreiheiten.⁶ „Besser eine ehrliche einmalige Ausnahme als ein ergebnisorientiertes Verbiegen bewährter Grundsätze.“⁷

II. Befund: Normalisierung der Ausnahme

Das mag sein. Das Problem liegt aber in der dieser Einschätzung zugrunde liegenden Einmaligkeit des Vorgangs. Denn der Ausnahmefall tendiert dazu, sich zu vermehren und damit seine Einmaligkeit zu verlieren, wie sich gerade an den Beispielfällen zeigen lässt. Das betrifft zunächst den Gesetzgeber: Vom 11. Mai 2010 stammt ein Entwurf für ein „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“, nach dessen § 1 „zur Finanzierung von Notmaßnahmen zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes [...] Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 123 Milliarden“ übernommen werden können. Am 22. Mai 2010 hat der Bundestag auch dieses Gesetz verabschiedet. Eine separate Hervorhebung des Ausnahmecharakters ist dabei unterblieben. Ebenso kann man im Blick auf die vom Bundesverfassungsgericht geschaffene Ausnahme, die der Senat doch „so restriktiv wie möglich zu fassen“ bemüht war,⁸ getrost die Ausweitung der Ausnahmezone attestieren: In einem Beitrag für die Frankfurter Allgemeine Zeitung hat der zwischenzeitlich als Thüringer Innenminister tätige, jetzt selbst als Richter an das Bundesverfassungsgericht berufene Münchner Staatsrechtslehrer Peter Michael Huber die Ausführungen des Gerichts zum Anlass genommen, das Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 GG partiell in Frage zu stellen: „Wenn Meinungsäußerungen und Versammlungen, die den öffentlichen Frieden gefährden, diskriminiert werden dürfen, weshalb nicht auch Parteitaktivitäten?“⁹

Die Liste der Beispiele ließe sich verlängern.¹⁰ Insbesondere in Reaktion auf die Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus sind in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von legislativen Anpassungen erfolgt, in denen unwahrscheinliche oder sonst exzeptionelle Szenarien thematisiert und zu Anwendungsfeldern spezifischen „Sonderrechts“ erklärt werden, das die üblicherweise zu beachtenden rechtsstaatlichen Schranken nicht oder nur eingeschränkt berücksichtigt. Das mit dem Ende des Kalten Krieges verbundene soziologische Schlagwort vom

1 BGBl. I S. 537; Geltung ab 8.5.2010.

2 BT-Drs. 17/1641, Entschliessungsantrag der Fractionen der CDU/CSU und FDP zur der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fractionen der CDU/CSU und FDP – Drucksachen 17/1544, 17/1561, 17/1562.

3 1 BvR 2150/08, JZ 2010, 298 ff.

4 BVerfG, JZ 2010, 298 (301 f., Rn. 68). Zu dem „mit normalen Maßstäben nicht zu erfassende[n] Schicksal der Juden“ siehe auch schon BVerfG (K), NJW 1993, 916 (917).

5 BVerfG, JZ 2010, 298 (301, Rn. 66).

6 Degenhart, JZ 2010, 306 (310).

7 Lepsius, Jura 2010, 527 (535).

8 So Lepsius, Jura 2010, 527 (533).

9 FAZ v. 6.5.2010, S. 6.

10 Vgl. dazu etwa S. Augsberg, „Denken vom Ausnahmezustand her“, in: Arndt u.a. (Hrsg.), Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit, 2008, S. 17 ff.

„feindlosen Staat“¹¹ erweist sich als Fehldiagnose; statt dessen erleben wir eine Pluralisierung und Diversifizierung der Feindvorstellungen und der diesem Konzept angepassten Rechtsmechanismen. Diese Problematik einer „Normalisierung des Ausnahmezustands“ hat Günter Frankenberg früh erkannt und kritisch gewürdigt.¹² In seinem jüngsten, überaus lesenswerten Werk, in das frühere Arbeiten leicht modifiziert eingegangen sind, wird die Entwicklung in einen weiteren Zusammenhang gestellt und als spezielle Erscheinungsform eines modernen, spezifisch auf Sicherheitsgewähr ausgerichteten Staatsverständnisses eingeordnet.

III. Analyse: „Staatstechniken“ und ihre Verbindung zum Ausnahmedenken

Am Anfang steht dabei eine kurze Phänomenologie sog. Methoden der Staatstechnik, wobei letztere die „Art und Weise, wie politische Macht ausgeübt wird“, bezeichnet. Frankenberg unterscheidet zwischen einer rein machtfokussierten „Methode Machiavelli“, einer angstbasierten und schutzorientierten „Methode Hobbes“, einer liberal-rechtsstaatlichen, auf der „Verknüpfung von Legalität und Normalität“ aufbauenden „Methode Locke“ und einer durch subtile Disziplinar- und Kontrollmechanismen gekennzeichneten, sicherheitsfixierten und paternalistischen „Methode Foucault“. Ausgerechnet letztere hat, obwohl sich für sie noch nicht einmal ein sie propagierender Namenspatron fand, in der jüngeren Vergangenheit deutlich an Boden gewonnen. Wo früher der Ausnahmezustand als typisch extralegales, rechtsstaatsexternes Phänomen behandelt wurde, lassen sich heute Verschleifungsprozesse erkennen, in deren Kontext die Normalitätsbezogenheit der Normativität in Zweifel gezogen wird: „Staatstechnik löst sich damit aus den Fesseln des liberalen Paradigmas und normalisiert den Ausnahmezustand zu einer alltäglichen Situation im Rechtsstaat.“ (39) Frankenberg verbindet diesen analytischen Einstieg mit einer

doppelten Kontrastierung: Zunächst werden unter der Überschrift „Staat als Begriff und Vorstellung“ Staatsbilder vorgestellt, was im vorliegenden Kontext zwar nicht völlig fehl am Platze, aber auch nicht als zwingender Gedankenschritt erscheint. Sodann zeichnet er in einem kunstvoll Historie und Gegenwart verknüpfenden Zugriff die Entwicklungsprozesse im Spannungsfeld von Rechtsstaat und Ausnahmezustand nach, wobei bereits in der kritischen Auseinandersetzung mit der „quasiausnahmerechtlichen Judikatur“ des Bundesverfassungsgerichts zur objektivrechtlichen Dimension der Grundrechte (110f.) und einer formale rechtsstaatliche Kriterien derogierenden Gerechtigkeitsorientierung (114 ff.) deutlich wird, dass Frankenberg den Ausnahmezustand nicht eng (im Sinne des älteren Kriegs- oder Belagerungszustandes) fasst, sondern eher als Chiffre für bewusste Verletzungen recht(staat)licher Standards, also rechts*intern*, verwendet (deutlich 123, s.a. 172). Auf diese Weise lässt sich zwar eine ganze Reihe von problematischen Phänomenen etwa des zunehmend vorfeldorientierten Polizeirechts der Normalisierung des Ausnahmezustands zuordnen. Gerade diese erweiterte Perspektive verdeutlicht aber auch das Desiderat eines „Urmeters“ rechtsstaatlicher Normalität. Der sich anschließenden Auseinandersetzung mit klassischen und modernen Protagonisten des Ausnahme(zustands)denkens schadet dies jedoch nicht; auch für diese sind ja gerade das bewusste Austesten und Infragestellen noch der basalsten Grenzziehungen und der Hinweis auf die angebliche Naivität klarer Scheidungen charakteristisch: „Das ‚Denken vom Ausnahmezustand her‘ gibt sich nicht immer offen zu erkennen. Bisweilen wird es in einer ‚Dogmatik der Grenzsituation‘ verborgen.“ (168) Soweit der Ausnahmecharakter einer Situation als spezifisches Legitimationsmuster dient, soll einerseits die Rigidität der auf Normalkonstellationen zugeschnittenen Rechtsordnung aufgelöst, andererseits aber deren Geltungsanspruch nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Dieses vordergründig elegante Vorgehen öffnet letztlich das Tor zu einer immer weitergehenden, die Ausnahme normalisierenden und damit den normativen Normalfall angreifenden Umgehungsstrategie. Exemplarisch zeigen lässt sich das an den mittlerweile fast schon klassisch zu nennenden „ticking bomb“-Szenarien und der Diskussion um die reichlich euphemistisch so bezeichnete „Retungsfolter“. Beide sind ungeachtet ihres minimalen Realitätsgehalts deshalb von Interesse, weil sie im Gedankenexperiment die Möglichkeit aufzeigen, unter Berufung auf Schutz-

11 Beck, Der feindlose Staat. Militär und Demokratie nach dem Ende des Kalten Krieges, in: Unseld (Hrsg.), Politik ohne Projekt, 1993, S. 106 ff.

12 Siehe insbesondere Frankenberg, Kritik des Bekämpfungsrechts, KJ 2005, 370 ff.; vgl. ferner ders., Folter, Feindstrafrecht und Sonderpolizeirecht als Phänomene des Bekämpfungsrechts, in: Beestemöller/Brunkhorst (Hrsg.), Rückkehr der Folter – Der Rechtsstaat im Zwielicht?, S. 55 ff.; ders., Nochmals: Angst im Rechtsstaat, WestEnd 3 (2006), 55 ff.

aspekte – natürlich „nur“ temporär und unter exzeptionellen Umständen – selbst grundlegendste Werte und Rechtsnormen außer acht zu lassen. Frankenberg lässt hier – namentlich auch unter rechtsvergleichenden Aspekten – keine Zweifel an seiner scharfen Ablehnung derartiger Gewöhnungsstrategien aufkommen; seine besondere Leistung besteht zudem darin, diese Gedankenspiele als spezielle Emanationen eines umfassenderen, von ihm prägnant als „Angstrecht“ titulierten Komplexes einzuordnen und damit zugleich ihre überaus fragwürdige Basis offenzulegen.

IV. Reaktion: Hier auf Erden den Rechtsstaat verteidigen

Gegenüber dem wirkmächtigen „düsteren Kontrastbild des Ausnahmezustandes“ (235) und angesichts des tendenziell grenzenlos einsetzbaren, da letztlich nie zu befriedigenden Sicherheitsbedürfnisses haben Versuche, die besonderen Leistungen der rechtsstaatlichen Garantien – im Sinne Frankenbergs: der „Methode Locke“ – auch unter Inkaufnahme partieller Sicherheitsverluste aufrechtzuerhalten, argumentativ einen schweren Stand. Es ist das große Verdienst des Autors, sorgfältig die problematischen Grundannahmen der gegenwärtigen Sicherheitsobsession aufgezeigt zu haben. Das betrifft nicht nur einzelne empirische Beobachtungen, obwohl eigentlich bereits der Verweis auf die Unzuverlässigkeit der durch Foltereinsatz erlangten Informationen entsprechende Überlegungen ebenso diskreditieren sollte wie die Prognoseunsicherheiten in Fällen des „Rettungsabschlusses“. Frankenberg erinnert vielmehr völlig zu Recht an die vor allem in der Langzeitperspektive erheblichen Gefahren, die mit den sicherheitsfokussierten Tabu- oder sogar „Zivilisationsbrüchen“ einhergehen, sowie an die dem korrespondierende Notwendigkeit einer von falschen Sekuritätsillusionen befreiten Akzeptanz „normaler“ Risiken. In diesem Sinne schließt das Buch, das mit der Erkenntnis einsetzt, dass der Rechtsstaat nicht mit Engeln und paradisischen Zuständen rechnen darf, passend mit der Warnung vor einem in der Legitimation von Folter liegenden „Pakt mit dem Teufel“. Eine lohnende Lektüre nicht nur, aber auch für Bundesminister.

Steffen Augsberg

Karl-Theodor Frhr. zu Guttenberg, Verfassung und Verfassungsvertrag. Konstitutionelle Entwicklungsstufen in den USA und der EU, Berlin (Duncker & Humblot) 2009, 475 S., 88,- €

Unter dem sperrigen Titel „Verfassung und Verfassungsvertrag. Konstitutionelle Entwicklungsstufen in den USA und der EU“ hat Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg seine Dissertation publiziert. Er widmet sich darin dem europäischen Verfassungsprozess aus einer rechtspolitischen Perspektive. Zu Guttenberg wurde mit der Arbeit im Jahr 2007 an der Universität Bayreuth mit der Bestnote „summa cum laude“ promoviert. Betreut wurde seine Arbeit von Peter Häberle als Doktorvater, Zweitgutachter war Rudolf Streinz, beide renommierte Staatslehrer und Europarechtler.

Trotz der Aktualität der Fragestellung fristet die Arbeit bislang ein Schattendasein. Neben einer eher zu devoten Rezension in der Zeitschrift „Die Öffentliche Verwaltung“¹ finden sich einige oberflächliche Berichte in der Tagespresse über das Buch, die ihre Analyse im Grunde auf das Vorwort der Arbeit reduzieren.² Darüber hinaus ist der Text im Wesentlichen unbeachtet geblieben.

Der wissenschaftliche Ertrag der Arbeit ist bescheiden. Das liegt vor allem daran, dass der Autor seinen Verfassungsbegriff nicht hinreichend entfaltet und damit weit hinter der wissenschaftlichen Diskussion zurückbleibt. Zu Guttenbergs Argumentation mäandert vor sich hin und zermüht die Leser_innen durch seitenlanges Politsprech und die Nacherzählung rechtspolitischer Diskussionen im Kontext. Der Autor macht auch nicht ansatzweise deutlich, worin der aktuelle Erkenntniswert der seitenlangen Dokumentation zu den Gottesbezügen in Verfassungstexten liegt. Das Gesamturteil „summa cum laude“ erscheint darum mehr als schmeichelhaft.

Widersteht man dem Impuls, die Arbeit mangels Substanz nach einer ersten Durchsicht gelangweilt aus der Hand zu legen und liest man etwas genauer hinein, dann zeigen sich einige formelle Auffälligkeiten. Zu Guttenberg bedient sich bei einer ganzen Reihe von Texten und Autor_innen, ohne die Fremdizitate lege artis kenntlich zu machen. So entnimmt er drei Sätze auf S. 153 – „Im Zuge der Integration hat sich schließlich ein Hoheitsträger herausgebildet, der Recht setzt, ohne Staat zu sein. Der überkommene, seit nun-

1 Wiemers, DÖV 2010, 32.

2 Bspw. Camann, Guttenbergs Kairos, in: FAZ v. 19. März 2009.

mehr dreihundert Jahren gültige und nahezu zum Dogma erhobene Konnex von Staat und Recht, von Staatsgewalt und Rechtsetzung wird dadurch durchbrochen. Regierungsgewalt und Rechtsetzung dürfen nunmehr als Erscheinungen begriffen werden, die auch jenseits der Staatlichkeit erfolgen.“ – vom Tübinger Europarechtler Martin Nettesheim,³ ohne dies wie geboten als wörtliches Zitat auszuweisen. Das wäre eine lässliche Sünde, ein Versehen, wie es eben in einer langen Arbeit passieren kann. Doch es bleibt nicht dabei.

Im hinteren Bereich der Arbeit, wo zu Gutenberg die Notwendigkeit des Gottesbezuges in Verfassungen thematisiert und laizistischen Vertreter_innen vorwirft, dass sie ein Vakuum schaffen, in dem Fundamentalismen aller Art gegenüber dem Humanismus und der Aufklärung leichtes Spiel haben, gibt es weitere urheberrechtlich problematische Passagen. „Europa, das alte wie das neue“, so zu Gutenberg (382), „ist ein Kontinent, dessen Schicksal - im grausamsten wie im erhabens- ten Sinne - von Religion und Religionen bestimmt wurde und es vielfach noch immer wird. Dies zu negieren oder zu verdrängen, heißt, einer Geschichtsvergessenheit Vorschub zu leisten, die sich bis in die Zukunft hinein rächt.“ Dass diese Passage wortwörtlich aus einem Zeitungsaufsatz vom 22. Juni 2003 von Obermüller mit dem Titel „Gott hat keinen Platz in der europäischen Verfassung“ übernommen ist,⁴ macht zu Gutenberg nicht kenntlich. Der Originaltext wird an keiner Stelle zitiert, obschon mehr als eine ganze Seite der gedruckten Dissertation in nichts anderem als der Wiedergabe des Zeitungstextes besteht.

Damit nicht genug: Passagen zum Intensitätsgrad der Freundschaft der EU mit den USA (351) entnimmt zu Gutenberg von Gret Haller,⁵ zum europäischen Einfluss auf die US-Verfassung (214-217) Hartmut Wassers Text „Amerikanische Präsidialdemokratie“.⁶ Bei

- 3 Nettesheim, Die konsoziative Föderation von EU und Mitgliedstaaten, ZeuS 2002, 507 ff.
- 4 Obermüller, Gott hat keinen Platz in der europäischen Verfassung, NZZ v. 22. Juni 2003, abrufbar (13.02.2011) via <http://bistum-basel.ch/seite.php?na=1,2,0,14185.d>.
- 5 Haller, Recht – Demokratie – Politik. Zum unterschiedlichen Verständnis von Staat und Nation dies- und jenseits des Atlantiks. Referat anlässlich der Tagung „Die USA – Innenansichten einer Weltmacht“, 7./8. Februar 2003 an der Katholischen Akademie in Bayern, München, abrufbar via (13.02.2011) <http://www.grethaller.ch/2003/kath-ak-muenchen.html>.
- 6 Wasser, Amerikanische Präsidialdemokratie, in: Informationen zur politischen Bildung 1997, 11,

der Darstellung zu plebiszitären Verfassungselementen (353) bedient er sich bei einem Vortrag, den Günter Burghardt, seinerzeit Botschafter der EU in den USA, 2002 am Walter Hallstein-Institut gehalten hat.⁷ Ausführungen zur Zuständigkeitsverteilung der EU kupfert er bei Sonja Volkmann-Schluck⁸ und rechtsvergleichende Analysen (349) bei Wilfried Marxer ab.⁹

Mehrmals macht zu Gutenberg nicht, nur teilweise oder nicht hinreichend kenntlich, dass die Formulierungen aus fremder Feder stammen. Wörtliche Zitate werden nicht immer hinreichend ausgewiesen; teilweise verzeichnet er die Texte, aus denen er sich bedient, nicht einmal in seinem Literaturverzeichnis.¹⁰ Das Vorgehen ist so systematisch, dass es schwer ist zu sehen, wie das noch mit § 7 III der Promotionsordnung der Fakultät für Rechts- und Wirtschaftswissenschaften Bayreuth in Übereinklang gebracht werden kann, nach dem die benutzte Literatur und sonstige Hilfsquellen vollständig anzugeben und „wörtlich oder nahezu wörtlich dem Schrifttum entnommene Stellen“ kenntlich zu machen sind.

Im Hinblick auf die im Anhang dokumentierte Liste, die Fundstücke einer ersten noch unvollständigen Plagiatskontrolle via Wortgruppensuche bei *Google* (ohne Anspruch auf erschöpfende Durchsicht der Arbeit) verzeichnet, erlaubt sich der Rezensent höflich, die Mitglieder des Bayreuther Prüfungsausschusses und den Verfasser der Arbeit zu fragen, wie sie meinen, dennoch rechtfertigen zu können, dass diese Arbeit als „Nachweis der Befähigung zu vertiefter wissenschaftlicher Arbeit“ (Art. 64 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG)

abrufbar (13.02.2011) via http://usa.usembassy.de/etexts/gov/bpb/body_i_199_1.html.

- 7 Burghardt, Die europäische Verfassungsentwicklung aus dem Blickwinkel der USA. Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin, 06. Juni 2002, abrufbar (13.02.2011) via <http://www.whi-berlin.de/documents/burghardt.pdf>.
- 8 Volkmann-Schluck, Die Debatte um eine europäische Verfassung, 2001, abrufbar via (13.02.2011) http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2002/2002_wp_eu_verfassung.pdf.
- 9 Marxer, „Wir sind das Volk“: Direkte Demokratie - Verfahren, Verbreitung, Wirkung, Schriftliche Fassung des Vortrages am Liechtenstein-Institut vom 2. November 2004 in der Vorlesungsreihe „Herausforderung Demokratie“, abrufbar (13.02.2011) via http://www.liechtenstein-institut.li/Portals/11/pdf/lib/LIB_24.pdf.
- 10 Die Texte von Obermüller, Fn. 4, Wasser, Fn. 6 und Marxer, Fn. 9 werden im Literaturverzeichnis nicht erwähnt.

dienen kann, zumal dieser Nachweis auf der Grundlage „einer selbstständigen wissenschaftlichen Arbeit (Dissertation)“¹¹ erfolgen

muss und hierbei vorausgesetzt ist, dass die Dissertation wissenschaftlichen Mindeststandards genügt.¹²

Andreas Fischer-Lescano

11 Zum Mindeststandard siehe auch VGH München, Urteil vom 4. April 2006 - 7 BV 05.388, BayVBl. 2008, 281 (282).

12 BVerwG, Beschluss vom 20. 10. 2006 - 6 B 67. 06.

Anlage: Fundstücke¹³

Gutenberg, a.a.O., 381 f.

Obermüller, Gott hat keinen Platz in der europäischen Verfassung, NZZ v.22. Juni 2003:

Aus dem Streit hervorgegangen ist ein durch und durch säkularer, laizistischer Text, der angesichts der europäischen Realität möglicherweise zu Recht auf eine «Invocatio Dei», eine Anrufung Gottes, verzichtet und sich stattdessen auf den Geist der Antike, des Humanismus und der Aufklärung beruft. Nur beiläufig wird auf das religiöse Erbe Europas verwiesen, ohne dass dabei die jüdische, christliche und muslimische Tradition in irgendeiner Weise erwähnt wird. Von religiöser Gegenwart ist überhaupt nicht die Rede. [im Original kein Absatz, afl]

Aus dem Streit hervorgegangen ist ein durch und durch säkularer, laizistischer Text, der angesichts der europäischen Realität zu Recht auf eine «Invocatio Dei», eine Anrufung Gottes, verzichtet und sich stattdessen auf den Geist der Antike, des Humanismus und der Aufklärung beruft. Nur beiläufig wird auf das religiöse Erbe Europas verwiesen, ohne dass dabei die jüdische, christliche und muslimische Tradition in irgendeiner Weise erwähnt wird. Von religiöser Gegenwart ist überhaupt nicht die Rede.

Über die Hintergründe dieser Zurückhaltung lässt sich nur rätseln: Sorge um den laizistischen Staat, Rücksicht gegenüber multireligiösen Gesellschaften oder schlicht Angst vor dem Erstarren des Fundamentalismus? Ehrenwerte Gründe allesamt, die aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass hier ein Text vorliegt, der, obwohl er modern sein will, seltsam unzeitgemäß wirkt; ein Text, der weder den eigenen Traditionen noch den Erfordernissen der Gegenwart wirklich gerecht wird.

Über die Hintergründe dieser Zurückhaltung lässt sich nur rätseln: Sorge um den laizistischen Staat, Rücksicht gegenüber multireligiösen Gesellschaften oder schlicht Angst vor dem Erstarren des Fundamentalismus? Ehrenwerte Gründe allesamt, die aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass hier ein Text vorliegt, der, obwohl er modern sein will, seltsam unzeitgemäß wirkt; ein Text, der weder den eigenen Traditionen noch den Erfordernissen der Gegenwart wirklich gerecht wird.

Europa, das alte wie das neue, verdankt sich nicht nur der griechischen Antike und nicht nur der französischen Aufklärung, sondern ebenso sehr jenem Mittelalter, in dem jüdische, christliche und muslimische Denker, allein oder gemeinsam, über den Widerspruch von Glaube und Vernunft nachgedacht und damit jene Aufklärung mit vorbereitet hatten, die bis heute als der große Widerpart des Religiösen gilt.

Europa, das alte wie das neue, verdankt sich nicht nur der griechischen Antike und nicht nur der französischen Aufklärung, sondern ebenso sehr jenem Mittelalter, in dem jüdische, christliche und muslimische Denker, allein oder gemeinsam, über den Widerspruch von Glaube und Vernunft nachgedacht und damit jene Aufklärung mit vorbereitet hatten, die bis heute als der grosse Widerpart des Religiösen gilt.

Europa, das alte wie das neue, ist ein Kontinent, dessen Schicksal - im grausamsten wie im erhabensten Sinne - von Religion und Religionen bestimmt wurde und es vielfach noch immer wird. Dies zu negieren oder zu verdrängen, heißt, einer Geschichtsvergessenheit Vorschub zu leisten, die sich bis in die Zukunft hinein rächt. [im Original kein Absatz, afl]

Europa, das alte wie das neue, ist ein Kontinent, dessen Schicksal - im grausamsten wie im erhabensten Sinne - von Religion und Religionen bestimmt wurde und es vielfach noch immer wird. Dies zu negieren oder zu verdrängen, heisst, einer Geschichtsvergessenheit Vorschub zu leisten, die sich bis in die Zukunft hinein rächt.

Und schliesslich ist auch Europa, das neue mehr noch als das alte, Schauplatz jener Entwicklung, die man die «Rückkehr des Religiösen» nennt und die gegenwärtig daran ist, die Gesellschaften, nicht nur die amerikanische, nachhaltig zu verändern.

Und schliesslich ist auch Europa, das neue mehr noch als das alte, Schauplatz jener Entwicklung, die man die «Rückkehr des Religiösen» nennt und die gegenwärtig daran ist, die Gesellschaften, nicht nur die amerikanische, nachhaltig zu verändern.

13 Fußnoten, die nicht auf die Autor_innen der Texte zielen, derer sich die Dissertation bedient, die also vom Autor selbst angefügt wurden, habe ich aus Übersichtsgründen in der Regel ausgelassen.

Von alledem kann in einem Verfassungstext selbstverständlich nicht ausdrücklich die Rede sein. Durch den weitgehenden Verzicht auf religiöse Referenz erweckt diese europäische Präambel indes den Verdacht, dass man sich der Bedeutung der Religionen als konstituierender Elemente auch des neuen Europas entweder nicht bewusst ist oder sie willentlich unterschlägt. Damit geht etwas ganz Wesentliches verloren. [im Original kein Absatz, afl]

Religion, sei es nun als Suche nach einer neuen Spiritualität oder als Flucht in fundamentalistische Gewissheiten, hat seit einigen Jahren enormen Auftrieb. Die Aufklärung und die mit ihr einhergehende Entzauberung der Welt sind an Grenzen gestoßen, die Bedürfnisse der Menschen nach dem Unbegreiflichen, dem Göttlichen neu erweckt. Unter dem Eindruck der rasanten technologischen Entwicklung hat sich das Bewusstsein sowohl für «die Grenzen menschlicher Macht»¹⁴ als auch für die Notwendigkeit umfassender Orientierung geschärft. Ethisch-religiöse Positionen sind in den existenziellen Debatten der Gegenwart gefragter denn je. [im Original kein Absatz, afl]

Wer dies, willentlich oder nicht, übersieht, vernachlässigt nicht nur menschliche Grundbedürfnisse, sondern schafft ein Vakuum, in dem Fundamentalismen aller Art gegenüber dem Humanismus und der Aufklärung ein leichtes Spiel haben.

Guttenberg, a.a.O., S. 349 f.:

Als prominentes Beispiel mit weit zurückreichender Tradition der Direktdemokratie dürfen die amerikanischen Bundesstaaten angesehen werden, in denen teilweise seit der Gründungszeit direktdemokratische Mitbestimmungsformen praktiziert werden. Sie gelten daher wie die Schweiz als Pioniere der Direkten Demokratie. [Fn. ausgelassen, afl]

Geografisch zeigt sich der Schwerpunkt in den USA vor allem im Westen und Mittleren Westen. [Fn. ausgelassen, afl] Nationale Referenden sind in der amerikanischen Verfassung nicht vorgesehen. Auf der Ebene der Bundesstaaten hat sich dagegen das Instrumentarium der Direkten Demokratie, bis hinab auf die lokale Ebene, weitgehend durchgesetzt. In allen Bundesstaaten sind darüberhinaus auch Anordnungen von Volksabstimmungen aufgrund von Behördenbeschlüssen möglich („legislative referendum“). [...]

Auf der Landkarte zeigt sich kein eindeutiger geografischer Schwerpunkt der Direkten Demokratie in Europa. Richtung Balkanländer und Osten mag vordergründig eine zurückhaltendere Einstellung zur Direkten Demokratie herrschen. Aber auch das ist kein durchgängiges Schema, da beispielsweise Lettland, die Slowakei und Slowenien zu den Staaten mit gut ausgebauten direktdemokratischen Rechten gehören.

Von alledem kann in einem Verfassungstext selbstverständlich nicht ausdrücklich die Rede sein. Durch den weitgehenden Verzicht auf religiöse Referenz erweckt diese europäische Präambel indes den Verdacht, dass man sich der Bedeutung der Religionen als konstituierender Elemente auch des neuen Europas entweder nicht bewusst ist oder sie willentlich unterschlägt. Damit geht etwas ganz Wesentliches verloren.

Religion, sei es nun als Suche nach einer neuen Spiritualität oder als Flucht in fundamentalistische Gewissheiten, hat seit einigen Jahren enormen Auftrieb. Die Aufklärung und die mit ihr einhergehende Entzauberung der Welt sind an Grenzen gestossen, die Bedürfnisse der Menschen nach dem Unbegreiflichen, dem Göttlichen neu erweckt. Unter dem Eindruck der rasanten technologischen Entwicklung hat sich das Bewusstsein sowohl für «die Grenzen menschlicher Macht», wie es in der Präambel zur entstehenden neuen Zürcher Kantonsverfassung heisst, als auch für die Notwendigkeit umfassender Orientierung geschärft. Ethisch-religiöse Positionen sind in den existenziellen Debatten der Gegenwart gefragter denn je.

Wer dies, willentlich oder nicht, übersieht, vernachlässigt nicht nur menschliche Grundbedürfnisse, sondern schafft ein Vakuum, in dem Fundamentalismen aller Art gegenüber dem Humanismus und der Aufklärung ein leichtes Spiel haben.

Wilfried Marxer, „Wir sind das Volk“: Direkte Demokratie - Verfahren, Verbreitung, Wirkung, Schriftliche Fassung des Vortrages am Liechtenstein-Institut vom 2. November 2004 in der Vorlesungsreihe „Herausforderung Demokratie“, S. 25 ff.:

(25) Als prominentes Beispiel mit weit zurückreichender Tradition der Direktdemokratie gelten die amerikanischen Bundesstaaten, in denen teilweise seit der Gründungszeit direktdemokratische Mitbestimmungsformen praktiziert werden. Sie gelten daher wie die Schweiz als Pioniere der Direkten Demokratie...

[28] Geografisch zeigt sich der Schwerpunkt vor allem im Westen und Mittleren Westen. [Fn. ausgelassen, afl] Nationale Referenden sind in der amerikanischen Verfassung nicht vorgesehen. Auf der Ebene der Bundesstaaten hat sich dagegen das Instrumentarium der Direkten Demokratie, bis hinab auf die lokale Ebene, weitgehend durchgesetzt. [...] In allen Bundesstaaten sind darüberhinaus auch Anordnungen von Volksabstimmungen aufgrund von Behördenbeschlüssen möglich („legislative referendum“).

[27] Auf der Landkarte zeigt sich kein eindeutiger geografischer Schwerpunkt der Direkten Demokratie in Europa. Richtung Balkanländer und Osten herrscht eine zurückhaltendere Einstellung zur Direkten Demokratie. Aber auch das ist kein durchgängiges Schema, da beispielsweise Lettland, die Slowakei und Slowenien zu den Staaten mit gut ausgebauten direktdemokratischen Rechten gehören...

14 Wie es in der Präambel zur entstehenden neuen Zürcher Kantonsverfassung heisst.

Insgesamt kann im 20. Jahrhundert eine kontinuierliche Zunahme der direktdemokratischen Entscheidungen auf nationalstaatlicher Ebene festgestellt werden.¹⁵ Dafür gibt es mehrere Gründe. Einerseits wurden in vielen Staaten im Verlaufe des 20. Jahrhunderts die Rechtsgrundlagen für direkte Volksbeteiligung geschaffen.¹⁶ Andererseits wurde aber auch in Staaten, die dieses Recht bereits kannten, vermehrt davon Gebrauch gemacht. Gerade in Europa haben die staatlichen Neuordnungen im früheren Einflussbereich der Sowjetunion zu einer hohen Zahl von Abstimmungen über neue Verfassungen geführt. Eine zweite Abstimmungswelle ist schließlich mit dem europäischen Integrationsprozess verbunden, indem vor allem über den Beitritt zur Europäischen Union und über verschiedene europäische Verträge und insbesondere über die Einführung des Euro abgestimmt wurde. Der Europäische Verfassungsvertrag hat(te) bekanntlich weitere Volksabstimmungen auf nationaler Ebene zur Folge.

[29] Insgesamt kann im 20. Jahrhundert eine kontinuierliche Zunahme der direktdemokratischen Entscheidungen auf nationalstaatlicher Ebene festgestellt werden. In den Doppeldekaden ist die Zahl der Volksabstimmungen von rund 50 (1901-1920) auf rund 350 (1981-2000) gestiegen. Dafür gibt es mehrere Gründe. Einerseits wurden nach LeDuc (2003: 20f.) in vielen Staaten im Verlaufe des 20. Jahrhunderts die Rechtsgrundlagen für direkte Volksbeteiligung geschaffen. Andererseits wurde aber auch in Staaten, die dieses Recht bereits kannten, vermehrt davon Gebrauch gemacht. Gerade auch in Europa haben die staatlichen Neuordnungen im früheren Einflussbereich der Sowjetunion zu einer hohen Zahl von Abstimmungen über neue Verfassungen geführt. Eine zweite Abstimmungswelle ist mit dem europäischen Integrationsprozess verbunden, indem vor allem über den Beitritt zur Europäischen Union und über verschiedene europäische Verträge – Maastricht, Nizza, Amsterdam, insbesondere über die Einführung des Euro - abgestimmt wurde. Die Europäische Verfassung könnte weitere Volksabstimmungen auf nationaler Ebene zur Folge haben.

Guttenberg, a.a.O., S. 351:

Haller, Recht – Demokratie – Politik. Zum unterschiedlichen Verständnis von Staat und Nation dies- und jenseits des Atlantiks. Referat anlässlich der Tagung "Die USA - Innenansichten einer Weltmacht", 7./8. Februar 2003 an der Katholischen Akademie in Bayern, München

[...], dass der Intensitätsgrad der Freundschaft mit den Vereinigten Staaten für nicht wenige gleichbedeutend ist mit dem Intensitätsgrad der Akzeptanz durch die Staatengemeinschaft ganz allgemein. Aus US-amerikanischer Sicht trifft dies zu. Aus europäischer Sicht ist es aber keineswegs richtig, im Gegenteil: gerade in der deutschen (politischen wie öffentlichen) Diskussion geht man - zusammen mit zahlreichen Staaten in anderen Kontinenten - davon aus, dass man sich zunehmend auf eine Völkerrechtsordnung einigen wolle, auch indem man sich zunehmende Souveränitätsverzicht leisten würde.

[...], dass der Intensitätsgrad der Freundschaft mit den Vereinigten Staaten gleichbedeutend sei mit dem Intensitätsgrad der Akzeptanz durch die Staatengemeinschaft ganz allgemein. Aus US-amerikanischer Sicht trifft dies zu. Aus europäischer Sicht ist es aber keineswegs richtig, ganz im Gegenteil: Wir gehen - zusammen mit unzähligen Staaten in anderen Kontinenten - davon aus, dass wir uns zunehmend auf eine Völkerrechtsordnung einigen wollen, indem wir zunehmende Souveränitätsverzicht leisten.

Guttenberg, a.a.O., S. 215-217:

Wasser, Amerikanische Präsidialdemokratie , in: Informationen zur politischen Bildung 1997, 11

Eine wesentliche Ursache des Verkennens politischer wie rechtlicher Realitäten der USA liegt eventuell darin, dass sich Europäer wiederkehrend von vordergründigen Identitäten und formalen Parallelen der Herrschaftssysteme diesseits und jenseits des Atlantiks täuschen lassen. Sie neigen dazu, Varianten desselben Herrschaftsmodus zu identifizieren, wo tatsächlich Struktur- und Funktionsunterschiede der politischen Institutionenordnungen vorhanden sind.

Die wichtigste Ursache des Verkennens politischer Realitäten der USA liegt vermutlich darin, daß sich Deutsche und andere Kontinentaleuropäer immer wieder von vordergründigen Identitäten und formalen Parallelen der Herrschaftssysteme diesseits und jenseits des Atlantiks täuschen lassen. Sie diagnostizieren Varianten desselben Herrschaftsmodus, wo tatsächlich Struktur- und Funktionsunterschiede der politischen Institutionenordnungen vorhanden sind. [...]

Ableitbar ist dieses Fehlurteil auch aus einer gewissen Ambivalenz [Der Fehler, das Komma des Relativsatzes auszulassen, wurde also übernommen.] mit der die amerikanischen Verfassungsväter die Schaffung ihrer Republik ins Werk setzten. Sie gingen einerseits von weithin bekannten Ideen

Dieser Irrtum läßt sich auch aus der Ambivalenz erklären mit der die amerikanischen Verfassungsväter die Schaffung ihrer Republik ins Werk setzten. Sie gingen auf der einen Seite von allseits bekannten Ideen und Einrichtungen des abendländisch-europäischen Kulturkreises aus. So nutzten

15 In den Doppeldekaden ist die Zahl der Volksabstimmungen von rund 50 (1901-1920) auf rund 350 (1981-2000) gestiegen.
 16 Vgl. L. LeDuc, The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective. Peterborough, S. 20f

und Einrichtungen des „abendländisch-europäischen Kulturkreises“ aus. So nutzten sie sowohl exakte Kenntnisse der politischen Philosophie seit den Tagen der Antike oder der politischen Aufklärungsliteratur des siebzehnten und achtzehnten Jahrhunderts in Europa sowie ihr Wissen über die Strukturen und Funktionsweisen des britischen Regierungssystems, die mannigfaltig die politischen Ordnungsverhältnisse in den amerikanischen Kolonien geprägt hatten. Man arbeitete mit politischen Begriffen, die aus dem Fundus der Tradition stammten und die sie teilweise auch über den Atlantik in die „Neue Welt“ übernahmen. Gleichwohl nutzten sie all diese Kenntnisse, Vorgaben und Begrifflichkeiten nicht lediglich zur Imitation europäischer Modelle, sondern kreativ zur Schaffung neuer, durchaus revolutionärer Institutionen. An dieser Stelle sei nur [...] auf den Föderalismus als amerikanische Erfindung im Bereich des Staatsrechts erinnert.

Und selbst wo die Verfassungsväter Ideen und Einrichtungen aus Europa übernahmen (etwa den Gedanken der Repräsentation), gewannen diese in einer völlig neuartigen Umgebung spezifisch amerikanische Charakteristika, die mit europäischen Modellen kaum noch zu vergleichen waren. *A. de Tocqueville* hat in seinem klassischen Werk „Über die Demokratie in Amerika“ (1835) an zahlreichen Beispielen den Nachweis geführt, wie die eigentümliche „Ausgangslage“ der „Neuen Welt“, wie ihre Glaubensbekenntnisse das Überkommene selbst dort veränderten, wo man es zu bewahren suchte, wie etwa allein schon das „Dogma der Volkssouveränität“ und das Gleichheitsprinzip überkommene Herrschaftseinrichtungen grundlegend veränderten. Der US-Historiker *F.J. Turner* meinte ähnliches, als er um die Wende zum 20. Jahrhundert die offene Grenze, das Erlebnis der Weite des Westens und die Erfahrung der Ungewißheit für die gesamte politisch-soziale Entwicklung der USA (mit)verantwortlich machte:

„Vom Beginn der Besiedlung Amerikas an hat die Region der Grenze ständig ihren Einfluß auf die amerikanische Demokratie ausgeübt [...] Die amerikanische Demokratie ist im Grunde das Ergebnis der Erfahrungen des amerikanischen Volkes in der Auseinandersetzung mit dem Westen. Die westliche Demokratie fördert während der ganzen früheren Zeit die Entstehung einer Gesellschaft, deren wichtigster Zug die Freiheit des Individuums zum Aufstieg im Rahmen sozialer Mobilität und deren Ziel die Freiheit und das Wohlergehen der Massen war. Diese Vorstellungen haben die gesamte amerikanische Demokratie mit Lebenskraft erfüllt und sie in scharfen Gegensatz zu den Demokratien der Geschichte gebracht und zu den modernen Bemühungen in Europa, ein künstliches demokratisches Ordnungssystem mit Hilfe von Gesetzen zu errichten.“ [Das wörtliche Zitat wird mit einer Fn. belegt, die auf die Seite http://usa.usembassy.de/etexts/gov/bpb/body_i_199_1.html verweist. Auf dieser Seite findet sich jedoch nicht (nur) das Turner-Zitat, sondern der Text von Wasser in der rechten Spalte, afl]

Viele Europäer haben Eigentümlichkeiten des amerikanischen Herrschaftssystems missverstanden, da sie ihm, von vordergründigen Parallelen der Regierungsweisen diesseits und jenseits des Atlantiks getäuscht, mit Vorstellungen und Begriffen begegneten, die ihren eigenen Verfassungsordnungen entstammten. Die Strukturprinzipien der parlamentarischen Regierungssysteme

sie sowohl ihre genauen Kenntnisse der politischen Philosophie seit den Tagen der Antike oder der politischen Aufklärungsliteratur des siebzehnten und achtzehnten Jahrhunderts in Europa sowie ihr Wissen über die Strukturen und Funktionsweisen des britischen Regierungssystems, die auf vielfältige Art und Weise die politischen Ordnungsverhältnisse in den amerikanischen Kolonien geprägt hatten. Sie operierten mit politischen Begriffen, die aus dem Fundus der Tradition stammten und die sie teilweise auch in die „Neue Welt“ übernahmen. Sie nutzten andererseits all diese Kenntnisse, Vorgaben und Begrifflichkeiten nicht zur Imitation europäischer Modelle, sondern zur Schaffung ganz neuer, durchaus revolutionärer Institutionen. An der Stelle sei bloß auf den Föderalismus als amerikanische Erfindung im Bereich des Staatsrechts erinnert.

Mehr noch: Selbst wo die Verfassungsväter Ideen und Einrichtungen aus Europa übernahmen (etwa den Gedanken der Repräsentation), gewannen diese in einer völlig neuartigen Umwelt spezifisch amerikanische Charakteristika, die mit europäischen Modellen kaum noch zu vergleichen waren. Der Franzose *Alexis de Tocqueville* hat in seinem Buch „Über die Demokratie in Amerika“ (1835) an vielfältigen Beispielen den Nachweis geführt, wie die eigentümliche „Ausgangslage“ der „Neuen Welt“, wie ihre Glaubensbekenntnisse das Überkommene selbst dort veränderten, wo man es zu bewahren suchte, wie etwa allein schon das „Dogma der Volkssouveränität“ und das Gleichheitsprinzip überkommene Herrschaftseinrichtungen grundlegend veränderten. Der US-Historiker *Frederick Jackson Turner* meinte ähnliches, als er um die Jahrhundertwende die offene Grenze, das Erlebnis der Weite des Westens und die Erfahrung der Ungewißheit für die gesamte politisch-soziale Entwicklung der USA verantwortlich machte:

„Vom Beginn der Besiedlung Amerikas an hatte die Region der Grenze ständig ihren Einfluß auf die amerikanische Demokratie ausgeübt [...] Die amerikanische Demokratie ist im Grunde das Ergebnis der Erfahrungen des amerikanischen Volkes in der Auseinandersetzung mit dem Westen. Die westliche Demokratie fördert während der ganzen früheren Zeit die Entstehung einer Gesellschaft, deren wichtigster Zug die Freiheit des Individuums zum Aufstieg im Rahmen sozialer Mobilität und deren Ziel die Freiheit und das Wohlergehen der Massen war. Diese Vorstellungen haben die gesamte amerikanische Demokratie mit Lebenskraft erfüllt und sie in scharfen Gegensatz zu den Demokratien der Geschichte gebracht und zu den modernen Bemühungen in Europa, ein künstliches demokratisches Ordnungssystem mit Hilfe von Gesetzen zu errichten.“

Die Europäer und speziell die Deutschen haben Eigentümlichkeiten des amerikanischen Herrschaftssystems oft genug mißverstanden, weil sie ihm, von vordergründigen Parallelen der Regierungsweisen diesseits und jenseits des Atlantiks getäuscht, mit Vorstellungen und Begriffen begegneten, die ihren eigenen Verfassungsordnungen entstammten. Dabei unterscheiden sich die

europäisch-deutscher Prägung unterscheiden sich allerdings erheblich von jenen der amerikanischen Präsidentsdemokratie.

Unabhängig davon, dass in diesen politischen Systemen Parlamente an den staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen teilhaben, trennt sie doch vieles [Fn. ausgelassen, afl]: im Rahmen der *polity*, der Institutionen, Strukturen und konstitutiven Normen ebenso wie im Bereich der *politics*, wie im anglo-amerikanischen Rechts- und Kulturkreis die politischen Prozesse umschrieben werden. Diese Unterschiede schlagen sich notwendigerweise auch in der Sphäre der *policy*, bei der Planung und Durchführung konkreter politischer Gestaltungsaufgaben, nieder

Strukturprinzipien der parlamentarischen Regierungssysteme europäisch-deutscher Prägung erheblich von denen der amerikanischen Präsidentsdemokratie. [...]

Abgesehen davon, daß in diesen politischen Systemen Parlamente an den staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen teilhaben, trennt sie vieles: im Rahmen der *polity*, der Institutionen, Strukturen und konstitutiven Normen ebenso wie im Bereich der *politics*, wie die Angelsachsen die politischen Prozesse umschreiben. Diese Unterschiede schlagen sich notwendigerweise auch in der Sphäre der *policy*, bei der Planung und Durchführung konkreter politischer Gestaltungsaufgaben, nieder

Guttenberg, a.a.O., S. 115:

Sonja Volkmann-Schluck, Die Debatte um eine europäische Verfassung, 2001
[Der Inhalt der Fußnoten wurde hier nicht übernommen, afl]:

Die Forderung nach einer eindeutigeren Zuständigkeitsverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedsstaaten bzw. Regionen stand und steht bis heute in zahlreichen Überlegungen an zentraler Stelle. Ein Kompetenzkatalog stellte – neben der Grundrechtecharta – für viele die Konkretion des Verfassungsgedankens dar. Mit einem Kompetenzkatalog sollte das Prinzip funktional definierter Handlungsbefugnisse zugunsten rechtsgebietlich definierter Zuständigkeiten überwunden werden. Statt der Vielzahl von Regelungen auf EU-Ebene als Ergebnis der induktiven Vergemeinschaftung sollten bereits in *Fischers* Humboldt-Rede die Kompetenzen nach dem Prinzip der horizontalen (zwischen den Institutionen), besonders aber der vertikalen Gewaltenteilung zwischen EU-Ebene und Mitgliedsstaaten geordnet werden.

Die Forderung nach einer eindeutigeren Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedsstaaten bzw. Regionen steht in allen Überlegungen an zentraler Stelle. Ein Kompetenzkatalog stellt – neben der Grundrechtecharta – „gegenwärtig die Konkretion des Verfassungsgedankens dar“²⁶⁶. Mit einem Kompetenzkatalog soll das Prinzip funktional definierter Handlungsbefugnisse“ zugunsten rechtsgebietlich definierter Zuständigkeiten überwunden werden²⁶⁷. Statt der Vielzahl von Regelungen auf EU-Ebene als Ergebnis der induktiven Vergemeinschaftung sollen die Kompetenzen nach dem Prinzip der horizontalen (zwischen den Institutionen), besonders aber der vertikalen Gewaltenteilung zwischen EU-Ebene und Mitgliedsstaaten geordnet werden²⁶⁸.

Guttenberg, a.a.O., S. 153:

Nettesheim, Die konsoziative Föderation von EU und Mitgliedsstaaten, ZeuS 2002, 507 ff.

Im Zuge der Integration hat sich schließlich ein Hoheitsträger herausgebildet, der Recht setzt, ohne Staat zu sein. Der überkommene, seit nunmehr dreihundert Jahren gültige und nahezu zum Dogma erhobene Konnex von Staat und Recht, von Staatsgewalt und Rechtsetzung wird hiermit relativiert, wenn nicht durchbrochen. Regierungsgewalt und Rechtsetzung dürfen nunmehr als Erscheinungen begriffen werden, die auch jenseits der Staatlichkeit erfolgen.

Im Zuge der Integration hat sich ein Hoheitsträger herausgebildet, der Recht setzt, ohne Staat zu sein. Der überkommene, seit nunmehr dreihundert Jahren gültige und zum Dogma erhobene Konnex von Staat und Recht, von Staatsgewalt und Rechtsetzung wird dadurch durchbrochen. Regierungsgewalt und Rechtsetzung müssen nunmehr als Erscheinungen begriffen werden, die auch jenseits der Staatlichkeit erfolgen.

Guttenberg, a.a.O., S. 198:

Burghardt, Die europäische Verfassungsentwicklung aus dem Blickwinkel der USA. Vortrag an der Humboldt Universität zu Berlin, 06. Juni 2002, 4:

J.F. Kennedys Konzept der Partnerschaft von Gleichen, sein Einfluss auf *MacMillans* Beitritts-gesuch zur Europäischen Gemeinschaft 1961 und die frühe Beschäftigung amerikanischer Universitäten mit der Theorie und Praxis europäischer Integration sind weitere Beispiele konstruktiven amerikanischen Interesses. *W. Hallstein* hat diese Interaktion zwischen amerikanischem Interesse und notwendiger Erklärung komplexer europäischer Vorgänge prägend mitgestaltet. In Teilen ungebrochen aktuell lesen sich *Hallsteins* Clayton-Vorlesungen mit dem Titel „Die Einheit Europas – Herausforderung und Hoffnung“ im April 1962 in Boston [Fn. ausgelassen, afl] oder die (selbst verfassten) Berichte über seine regelmäßigen Gespräche mit Präsident *Kennedy* sowie seine

John F. Kennedys Konzept der Partnerschaft von Gleichen, sein Einfluss auf *MacMillans* Beitritts-gesuch zur Europäischen Gemeinschaft 1961 und die frühe Beschäftigung amerikanischer Universitäten mit der Theorie und Praxis europäischer Integration sind weitere Beispiele konstruktiven amerikanischen Interesses. *Walter Hallstein* hat diese Interaktion zwischen amerikanischem Interesse und notwendiger Erklärung komplexer europäischer Vorgänge prägend mitgestaltet. Auch heute noch ist es lohnend und intellektuell wie politisch fesselnd, *Hallsteins* Clayton-Vorlesungen mit dem Titel „Die Einheit Europas – Herausforderung und Hoffnung“ im April 1962 in Boston oder die Berichte über seine regelmäßigen Gespräche mit Präsident *Kennedy* sowie

Reden in Washington und New York aus den Jahren 1961-63.[Fn. ausgelassen, afl] *Ernst Haas* hat schon Anfang der 50er Jahre an der Universität Berkeley eine Vorlesung über die Rechtsnatur der EGKS eingerichtet. Heute beherbergen mehr als 15 amerikanische Universitäten ein „European Union Center“ [...]

seine Reden in Washington und New York aus den Jahren 1961-63 nachzulesen. Professor Ernst Haas hat schon Anfang der 50er Jahre an der Universität Berkeley eine Vorlesung über die Rechtsnatur der EGKS eingerichtet. Heute beherbergt Berkeley eines der 15 European Union Centers an amerikanischen Universitäten [...]

Guttenberg, a.a.O., S. 353:

Burghardt, Die europäische Verfassungsentwicklung aus dem Blickwinkel der USA. Vortrag an der Humboldt Universität zu Berlin, 06. Juni 2002, 8:

Die im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union lebhaft, zuweilen unmäßig geführte Diskussion über die „Grenzen Europas“ und die Finalität der Europäischen Union bietet ebenfalls Anlass zu einem Blick auf den amerikanischen Umgang mit vergleichbaren Fragestellungen. So wie heute nicht klar ist, wo die Europäische Union ihre geographischen Grenzen finden wird, war auch zum Zeitpunkt der amerikanischen Verfassungsgebung nicht absehbar, wie groß der amerikanische Staat eines Tages werden könnte.

Die im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union lebhaft Diskussions über die „Grenzen Europas“ bietet ebenfalls Anlass zu einem Blick auf den amerikanischen Umgang mit vergleichbaren Fragestellungen. So wie heute nicht klar ist, wo die Europäische Union ihre geographischen Grenzen finden wird, war auch zum Zeitpunkt der amerikanischen Verfassungsgebung nicht absehbar, wie groß der amerikanische Staat eines Tages werden könnte.