

Norbert Achterberg, *Parlamentsrecht, Tübingen (Mohr) 1984, XXVI, 902 S. + 1 Faltbogen, Ln., DM 278,-*

Parlamentsrecht ist *politisches Kampfrecht*, und als solches hat es keine Tradition in deutscher Republik. Das verbindet herkömmliche Rechtswissenschaft mit herkömmlicher Parlamentarismuskritik, die zu Recht konstatiert, daß die »wirklichen« Entscheidungen nicht im Parlament fallen, schon gar nicht durch Überzeugung in der Debatte, aber zu Unrecht damit die Bedeutung des Parlaments überhaupt abtut. Politik – auch – mit den Mitteln des Parlamentsrechts darzustellen, auf der Klaviatur dieses Instrument(arium)s spielen zu können und zu dürfen, ist eine Kunst und Spiegelbild politischer und rechtlicher Kultur – hierzulande jedoch eher suspekt.

Dabei sollte man meinen, in einer parlamentarischen Demokratie müßte das Parlamentsrecht geradezu die höchste Stufe der Rechtskultur – und damit auch ihrer fachwissenschaftlichen Durchdringung – darstellen. Das Parlament ist schließlich die systembestimmende Institution, verrechtlicht selbstverständlich und damit Gegenstand von Rechtswissenschaft. Es ist die (zumindest wesentliche) Quelle von Recht überhaupt: Hier wird doch das Recht »erzeugt«, hier wird »ganz legal« und mit dem Anspruch auf Legitimität Macht zu Recht. Und hier gibt es andererseits eine geradezu atemberaubende Flexibilität im Umgang mit den eigenen Rechtsregeln – wenn etwa vom gesetzten Geschäftsordnungsrecht abgewichen wird, wenn Parlamentsbrauch zu Parlamentsrecht wird, wenn ein amtierender Präsident eine Frage verbindlich entscheidet. Kurz: für Rechtswissenschaft eine ebenso notwendige, ja vorrangige wie faszinierende Aufgabenstellung.

Sie hat sich ihr nicht gestellt. Sicher: Parlamentswissenschaft ist nicht (mehr) bloß Domäne von Politikwissenschaft, doch betrachtet man die juristischen Darstellungen näher, so findet man viele monographische Arbeiten, viel Kommentierung von Verfassungsartikeln, aber kaum etwas, das dieses eigenartige Parlamentsrecht insgesamt ins Auge faßt. Denn dazu wäre doch anderes und mehr zu erwarten, als ein Geschäftsordnungskommentar sich zur Aufgabe setzt (wobei es kein Zufall ist, daß neben den beiden Werken zur GO-BT von Troßmann und Ritzel/Bücker nur eine LT-GO kommentiert ist, nämlich für NRW von Opphoff) oder die zusammenfassenden Überblicke in Handwörterbüchern leisten können. Wer bislang unter dem Stichwort Parlamentsrecht nachfragen wollte, der mußte wahrhaftig ins Antiquariat gehen und nach Perels und Hatschek fragen. Kurt Perels stellte 1903 »Das autonome Reichstagsrecht. Die Geschäftsordnung und die Observanz des Reichstages in systematischer Darstellung« vor mit der Vorbemerkung: »Es mag befremdlich erscheinen, daß der Gegenstand der vorliegenden Arbeit in der Literatur bisher umfassende Bearbeitung nirgends gefunden hat« (im 1930 von Anschütz und Thoma herausgegebenen Handbuch des Deutschen Staatsrechts bearbeitete Perels dann die Kapitel über Geschäftsgang und -formen von Reichstag und Landtagen). Julius Hatschek begann im Auftrage des Deutschen Reichstages »Das Parlamentsrecht des Deutschen Reichs« darzustellen. Es erschien nur der erste Band, 1915 – es handelte sich tatsächlich um das Parlamentsrecht des untergehenden Kaiserreichs. Und seitdem nichts mehr – wahrhaftig eine Blamage für die Rechtswissenschaft in einer parlamentarischen Demokratie. Daß nun, 35 Jahre nach den Länderverfassungen und dem Grundgesetz der zweiten deutschen Republik, endlich

Achterberg ein aktuelles derartiges Werk vorlegt – anknüpfend an seine eigenen Vorarbeiten –, ist mithin allein schon zu würdigen und uneinholbares Verdienst. Ihm ist beizupflichten, wenn er im Vorwort die bisherige »bedauerliche Enthaltensamkeit gegenüber diesem Rechtsgebiet« feststellt, »die zumal unter der demokratischen Staatsgrundordnung nicht vertretbar ist«. Seine Konsequenz »Das vorliegende Buch will diese Lücke schließen« ist hoher Anspruch und Maßstab zugleich.

Nach eigenem Bekennen will Achterberg ein Lehrbuch vorlegen, das weder einen GO-Kommentar noch ein Handbuch ersetzen könne. Nach der Einführung (Begriff, Geschichte, Rechtsquellen, Schrifttum) behandelt er »Die Stellung des Parlaments im modernen Staat«. Die folgenden Teile handeln von der Organisation, den Aufgaben, den Verhandlungen und den Hoheitsakten des Parlaments. Im Anhang werden Fraktionsatzungen, Beispiele parlamentarischer Maßnahmen, eine Synopse von GO-Bestimmungen sowie ein Organisationsplan der BT-Verwaltung zusammengestellt. Die Gliederung entspricht im wesentlichen den von Achterberg bereits 1971 vorgelegten »Grundzügen des Parlamentsrechts«, neu sind die Teile über die Stellung und die Hoheitsakte des Parlaments. Teil 5 ist praktisch identisch mit Achterbergs »Die parlamentarische Verhandlung« (1979). Daß seine sonstigen Arbeiten (z. B. zur Funktionenlehre, Rechtsverhältnistheorie, rahmengebundenes Mandat etc.) eingearbeitet sind, versteht sich von selbst.

Was lehrt uns nun diese erste umfassende Darstellung seit Hatschek über die Eigenart des Parlamentsrechts? Erklärt uns die Analyse des Gegenstands die Ursachen jener konstatierten wissenschaftlichen Abstinenz? Achterberg macht seinen Ansatz ohne Umschweife deutlich. Lehrbuchhaft und traditionsgemäß beginnt er: »Erster Teil. Einführung. § 1 I. Begriff, systematischer Standort, Einteilung des Parlamentsrechts.« Was auf den ersten Blick als bloßer Tribut an selbst-aufgelegten Lehrbuchstil angesehen werden mochte, entpuppt sich schnell als methodische Grundposition und inhaltliche Schranke. Achterberg definiert. Seite 1, Satz 1: »Parlamentsrecht sind die Rechtsnormen, die sich auf das (die) staatliche(n), aus gewählten Abgeordneten des Volkes bestehende(n) gesetzgebende(n) Organ(e) beziehen.« Was aber nicht die »begrifflichen Voraussetzungen« (S. 6) erfülle, ist nicht nur nicht Ge-

genstand seiner Betrachtung, sondern nicht einmal Gegenstand der Sache selbst. Das Europäische Parlament beispielsweise ist kein Parlament, weil ihm die Gesetzgebung als Hauptaufgabe fehlt (S. 4). Achterberg grenzt aus »per definitionem«. Daran ändert es nichts, daß er meint, sein Parlamentsbegriff stelle kein a priori dar, sondern folge aus der geschichtlichen Entwicklung des Parlamentarismus (S. 1 Fn. 1). Achterberg sieht sich in der Tradition der Wiener Schule von Merkl und Kelsen (S. 412 u. passim), so daß es für ihn »auch bei der Behandlung des Parlamentsrechts um Sollensfragen geht, die nicht mit Seinsproblemen verwechselt werden dürfen« (Vorwort). Dabei ist er nicht unkritisch, unoriginell. Er vertritt demokratische Positionen; er befürwortet stärkere plebiszitäre Elemente, geißelt die auf Ablehnung abzielende Vertrauensfrage und hält die Ideologie vom neutralen Beamtentum für demokratisch fragwürdig. Aber sein Ansatz bleibt positivistisch und begriffsjuristisch. Er muß zwangsläufig in den Grenzen bleiben, die ein solcher Ansatz dem Denken und gleichsam »hinter dem Kopf« der Sache selbst antut. Letztlich muß er so das Eigenartige des Parlamentsrechts verfehlen. Dabei ist ihm sehr wohl bekannt, daß gerade beim Parlamentsrecht wegen der Bedeutung von Gewohnheitsrecht und schlichtem Brauch eine stärkere Verklammerung mit der Rechtswirklichkeit zu erkennen ist als sonst (Vorwort) – doch diese Erkenntnis muß fruchtlos bleiben. Nach der Funktion von Regelungen und Praktiken, nach dem »Funktionieren« wird allenfalls im Sinne technischer Deskription gefragt. Dann werden die Aussagen inhalts-, blutleer, ja sinnlos. Beispiel Ombudsmann (»Zivil«beauftragter), der z. B. in Rheinland-Pfalz Organ des Landtags (S. 167) ist: »Da zum Wesen des Parlaments die Gesetzgebung gehört, diese einem Parlamentsbeauftragten aber nicht obliegt und er auch keine Rechtsprechung ausübt, muß er der vollziehenden Funktion unterstellt werden« (S. 165). Beispiel Kontrolle: Da sie allen Staatsorganen zukommt (als Ziel und Wirkung der gesamten Gewaltenteilungs- und Funktionsordnung, S. 4), ist sie »kein Essentiale des Parlamentsbegriffs«, kann daher auch nicht in die Eingangsdefinition aufgenommen werden (S. 408). Sie wird statt dessen völlig konturenlos, indem Gesetzgebung und Planung als »vorauswirkende parlamentarische Kontrolle« dargestellt werden (S. 411, 418). An-

dererseits wird im Teil über die Aufgaben des Parlaments gleichrangig neben Gesetzgebung, Kontrolle, Kreation und Feststellung des Verteidigungsfalles die »Geschäftsordnungsgebung« gestellt (S. 332; in den »Grundzügen« fungierte sie sogar noch vor der Gesetzgebung unter dem Abschnitt »Rechtssetzungsfunktion«). So wesentlich gerade die Geschäftsordnung im Rahmen des Parlamentsrechts ist, so unsinnig ist es, sie als Aufgabe neben die von der Verfassung vorgeschriebenen Funktionen (oder gar als Rechtssetzung) herauszustellen. Auch Regierungen und Verfassungsgerichtshöfe haben nämlich die Aufgabe, sich selbst Geschäftsordnungen zu geben.

In der Folge gerät bald auch berechtigte Kritik – Achterberg spricht von der bereits bis zur Unkenntlichkeit verschleierte Kontrollwirkung des Parlaments gegenüber der Regierung – zur realitätsfernen Beschwörung, wenn er weiter folgert, über diesen Tatbestand dürfe man sich nicht mit der »resignierenden Feststellung hinweghelfen, an die Stelle der Kontrolle durch das Parlament sei eben diejenige durch die Oppositionspartei getreten« (S. 237). »Realtypisch mag dies zutreffen, idealtypisch – und hiervon geht das Parlamentsrecht aus – gilt dies indessen nicht.« (S. 592) Da kann es nicht verwundern, daß vor Bürgerinitiativen gewarnt wird (»dysfunktional, wenn auch noch nicht rechtswidrig«, S. 116) und grüne und alternative Gruppen und Fraktionen – obwohl seit 1979 in den Parlamenten vertreten – überhaupt nicht auftauchen. Dabei haben sie eine Fülle von Fragen aufgeworfen und Veränderungen bewirkt. Ist die Thematik wirklich noch »zu neu«?

Das kann für ein anderes Beispiel nicht gelten: den Status der Fraktionen, ein altbekanntes, gleichwohl nicht geklärtes und auch nicht rein akademisches Thema. Wir sollten längst wissen, daß wir nicht in einem Parteienstaat, sondern einem Fraktionenstaat leben. Der einzelne Abgeordnete zählt praktisch nichts (die Kennzeichnung als »Wilder« ist so zutreffend wie entlarvend). Achterberg ist für die Meinungsfreiheit des einzelnen Abgeordneten: Der dissentierende Abgeordnete soll deshalb nicht aus der Fraktion ausgeschlossen werden dürfen (S. 219). Später erfahren wir, daß ein Fraktionsausschluß in der Regel mit einer Zweidrittelmehrheit zu beschließen ist (S. 289) – irgendwelche anderen Ausschlußgründe muß es also geben,

welche es sind, bleibt offen. Was ist nun aber, wenn ein ausgeschlossenes Fraktionsmitglied meint, der Ausschluß sei rechtswidrig? Eine ausdrückliche Hilfestellung gibt Achterberg nicht. Man wird also nach grundsätzlichen Zusammenhängen suchen. Das fängt bei der Frage des Rechtsweges an, und dafür spielt die Frage der Rechtsnatur der Fraktion eine Rolle. Achterberg beantwortet sie so: »die Fraktion ist innenrechtsfähiger Verein des bürgerlichen Rechts« (S. 278). Soll sich aber das Verhältnis von Abgeordneten untereinander und zu den Fraktionen nach BGB und ZPO richten, obwohl die Fraktionen notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens sind (Bundesverfassungsgericht), Abgeordnete einen eigenen Verfassungsrechtsstatus besitzen und als Ausgeschlossene gerade in diesem elementar getroffen sind? Dem Bundesverfassungsgericht liegt jetzt ein derartiger Fall aktuell vor; der Abgeordnete hat sich nicht auf Achterberg verlassen, sondern gemeint, daß es sich um Verfassungsrechtsfragen handele, und das Organstreitverfahren eingeleitet.

Exemplarisch wird deutlich: Die Austragung von Konflikten mit den Mitteln des Parlamentsrechts erfordert andere Ansätze als den von Achterberg gewählten (nicht zufällig sind auch die Darlegungen zu den Rechtsbehelfen, insbes. dem Intra-Organstreit, unverhältnismäßig kurz, S. 773, 777). Parlamentsrecht aber ist politisches Kampfrecht – und die Assoziation mit dem Arbeitskampfrecht ist bewußt und gewollt. Ähnlich diesem werden aber mehr Gedanken (und Taten) darauf verwendet, die Austragung von Konflikten zu verhindern, denn sie zu ermöglichen. Dabei kann doch Parlamentsrecht nur die Funktion haben, die Wahrnehmung der Aufgaben des Parlaments unter dessen besonderen Bedingungen zu ermöglichen. Das Parlament ist der Ort der organisierten politischen Differenz. Die Pluralität der Meinungen und Interessen ist nicht Zufall, nicht geduldet oder gar verdächtig, sondern Wesensmerkmal. Für die Austragung der politischen Konflikte sollen Verfahrensformen zur Verfügung gestellt werden, die ihrerseits nicht das Ergebnis bestimmen sollen. Anders als bei anderen Kampfrechten aber ist das Parlamentsrecht durch eine wesentliche Eigenart geprägt: Der Sieger im Konflikt steht – in aller Regel – vorher fest. Denn das Parlamentsrecht soll die außerhalb des Parlaments herbeigeführte demokratische Legitimation durch den

Wahlakt nicht verfälschen. Die Regierungsmehrheit steht in der Regel für die Dauer der Wahlperiode (sei es auch durch Koalition) fest. Unter dem Mehrheitsprinzip sind praktisch bedeutsam danach die Möglichkeiten, den Entscheidungsprozeß (auch soweit er außerhalb des Parlaments stattfindet) langfristig und kontinuierlich zu beeinflussen. Der Charakter eines Parlaments und seines Rechts offenbart sich mithin in den Regelungen der Transparenz, der Kontrolle, Artikulation, der Vorbereitung von Entscheidungen, der Alternativenbildung, wie sie der Minderheit – und das heißt praktisch in der Regel: der Opposition – eingeräumt sind (dies gilt auch innerfraktionell). Sie sind der wahre Kern des Parlamentsrechts, der Test für die politische Kultur. Ihre systematische Aufarbeitung (H. P. Schneider hat mit einem Band über die Opposition im deutschen Verfassungsrecht angefangen) steht auch nach Achterbergs »Parlamentsrecht« noch aus. Die selbst konstatierte Lücke ist noch nicht geschlossen, aber Achterbergs Werk bietet eine hervorragende Grundlage zur Aufarbeitung der parlamentsrechtswissenschaftlichen Defizite.

Axel Adametz

Walter Kargl, *Kritik des Schuldprinzips. Eine rechtssoziologische Studie zum Strafrecht*, Frankfurt/M., New York (Campus), 1982, 505 S., DM 48,-

Das Buch enthält eine überaus durchdachte und oft in sprachlicher Schönheit vorgetragene Auseinandersetzung mit den meisten Wissenschaftlern, die sich in letzter Zeit als Verfechter oder Kritiker des Schuldprinzips aus juristischer, philosophischer oder erfahrungswissenschaftlicher Sicht zu Wort gemeldet haben. Man könnte es auch als Enzyklopädie der Themen (und Autoren) bezeichnen, die für die Verknüpfung von Strafrecht mit Sozialwissenschaften von Belang sind. Allerdings wurde das Buch wohl bewußt dadurch um die Funktion eines Nachschlagewerks gebracht, daß Namens- oder Sachregister fehlen (dafür existiert ein ca. 1500 Titel umfassendes Literaturverzeichnis). Das Buch bezweckt auch etwas ganz anderes; gleichwohl vermute ich, daß seine Stoffülle und Wortgewalt es um den erstrebten Erfolg bringen werden.

Erfolg heißt in diesem Fall: das *Projekt einer Überwindung des Schuldprinzips* voranbringen. Kargl will etwas »Besseres« als Strafrecht, ein Regelsystem, das mit der Trennung von Legalität und Moralität ernstmacht. Seine Lösungsskizze ist der »kritisch-hermeneutische Weg« (S. 137), der aber vorläufig und widersprüchlich bleibt. Vielleicht ist allerdings diese Skizze nur als gedanklicher Fluchtpunkt gemeint zur Organisation vielfältiger Kritik am Schuldprinzip; dann wäre der Leser, der bis zum Schluß des Buches darauf wartet, daß die auf S. 139–197 entwickelten Gedanken wieder aufgenommen werden, zumindest mit Konsequenz genarrt worden.

Die Schwierigkeit eines derartigen Projektes macht Kargl umfassend deutlich. Sie beruht (1) auf der Geschichte der Strafinstitutionen als einer Geschichte der Verquickung von Legalität und Moralität, (2) auf den »in unserer Kultur präferierten Sozialisationstechniken, (der) Vielzahl der Anpassungsleistungen und ... der Herrschaftssicherung«, die den »moralischen Realismus« als kollektives Bewußtsein kultivieren (137), (3) auf der Unfähigkeit der Strafrechtswissenschaft, Modelle zu entwerfen, nach denen Verantwortung angesichts zunehmender sozialer Determiniertheit zu bestimmen ist (S. 200) sowie (4) auf den Sozialwissenschaften, die sich an den naturwissenschaftlichen Erklärungsanspruch klammern und bei Kriminalitätserklärung Restgrößen offenlassen, an die die Fiktion der Willensfreiheit knüpfbar ist. Weitere Faktoren der Stabilisierung des Schuldbegriffs sind: (5) die Dringlichkeit, mit der die Kriminalpsychiatrie zur eigenen disziplinären Identität diesen Schuld begriff braucht, sowie (6) die Verworfenheit der Strafrechtstheorie, die von der Limitierungsfunktion zur generalpräventiven Zwecksetzung wechselnd stets neue Rationalisierungen entwirft, und (7) die affirmative Fähigkeit der Rechtsprechung, sozialwissenschaftliche »Empiriepartikel gegeneinander auszuspielen und vor dem Forum der eigenen Alltagserfahrungen gelegentlich sogar zu ridiculisieren« (S. 279).

Kargls Leistung besteht unbestreitbar darin, diese einzelnen stabilisierenden Mechanismen des Schulddenkens außerordentlich gründlich recherchiert und anregend, zuweilen etwas zu formulierungsverliebt, dargestellt zu haben. Manche Themen sind weniger neu, so die Strafvollzugsgeschichte als

Geschichte vieler Varianten des Zwangs zur Tugend, der Besserung des Täters. Hier liegt gewissermaßen *der* Sündenfall der Verquikung von Moralität mit Legalität. Oder auch Kargls Kritik an der Kriminalpsychiatrie; wengleich niemand vor ihm so stringent zeigte, daß allein die Kategorie der Schuld Konkurrenten im Gerichtssaal (wie etwa die Psychologie, Psychoanalyse) abzuwehren vermag.

Drei Teile des Buches verdienen meines Erachtens gründliche Lektüre. Ich denke dabei vor allem an Kargls Aufarbeitung der Untersuchungen zur Moralentwicklung von Piaget und – in zweiter Linie – Kohlberg (Kapitel B). Das war lange fällig. Was ist die Logik von Gehorsam? Wie entsteht pharisäerhaftes Denken? Wo sind die Parallelen zwischen kindlichem moralischem Objektivismus und strafrechtlichen Figuren? Kargl zeigt Konvergenzen auf zwischen dem moralischen Realismus, »der Neigung des Kindes, die Pflichten und die sich auf sie beziehenden Werte als für sich, unabhängig vom Bewußtsein existierend, und sich gleichsam obligatorisch aufzwingend zu betrachten« (S. 36), und dem Strafrecht auf. Deutlich wird, so würde ich hinzufügen, daß Abschreckung durch Strafrecht allein auf die Entwicklungsstufe des moralischen Realismus zielt. Eine Überwindung dieses Stadiums, bei Piaget bruchstückhaft, bei Kohlberg systematisch ausgearbeitet, wird gleichwohl in der aktuellen Gesellschaftsformation – so meint Kargl – blockiert; Stichworte sind Außenlenkung (Riesman), neuer Sozialisationstyp (Ziehe), die Narzißmstheorie; auch Milgrams Hörigkeitsexperimente und Klages' These vom Wertverlust werden als Belege referiert. Das Schuldurteil polarisiert die Gesellschaftsmitglieder, das Schuldstrafrecht »destruiert den solidarischen Umgang mit Minderheiten« (S. 132) oder: »Im Schuldprinzip ist der generalpräventive Wille lebendig, dem Gewissen der Allgemeinheit vorzuschreiben, wann es zu schlagen habe.« (S. 134) Die schärfste Kritik Kargls gilt der Funktion des Schuldprinzips, den gesellschaftlichen Beitrag zur Kriminalitätentstehung zu verdecken, indem die Strafgründe in die Person verlagert werden (S. 131).

Im Kontrast hierzu entwirft er, und dies scheint mir der zweite Schwerpunkt des Buches zu sein, auf dem Hintergrund der Diskussion von Sartre und Lorenzer, mit Rückgriff auf Brunkhorsts Text-Paradigma, ein

Analysemodell abweichenden Verhaltens, das dessen Innovationsgehalt ernst nimmt und auf Begreifen des intersubjektiven Sinns zielt. Kargl findet in der von Präventionsdenken infizierten Kriminologie keine Autoren außer Cohen/Taylor, die sich wirklich für den »Ausbruch aus dem vorgegebenen Skript« interessieren – als Akt der Selbst-Erhaltung des Kriminellen. In 10 Punkten werden die Prämissen genannt, die dem – abweichend – Handelnden seinen Subjekt-Status erhalten sollen (S. 166 f.). Sie münden in der Prämisse »Kriminalität und Kriminalisierung werden nur zu verstehen sein durch das eingehende Studium der sozialstrukturellen Momente und die sozialstrukturellen Momente durch das genaueste Studium der Biographie« (S. 167).

Konsequent analysiert Kargl Sinnverstehen; hier insbesondere Probleme der Doppel-Bindungs-Situation gegenwärtiger Gesellschaften. Da werden interessante Überlegungen begonnen, aber keineswegs durchgestaltet, die eine Alternative zum Schuldprinzip als Vehikel der sozialen Bewertung von Handlungen bieten könnten. Kargl zeigt, daß selbst im extremen Fall des double-binds dem Individuum immer noch Bewegungen verbleiben, die nicht auf externe Struktur zurückzuführen, also determiniert sind. Er propagiert im Hinblick darauf, »die besondere Anordnung menschlicher Tätigkeit, ihr Charakter als jeweils singuläres Ereignis, das sich der totalen Substitution unter abstrakten Kausalismen entzieht, zu beachten« (S. 195).

In einem späteren Kapitel (S. 302–312) wird die »regressiv-progressive Methode« etwas mehr aufgeklärt. Doch bleibt sie ebenso vage als Vorgehensweise, schon gar im Hinblick auf eine (mögliche?) forensische Umsetzung (eine neue Vorherrschaft der – nun objektiv-hermeneutisch arbeitenden – Gutachter kann ja wohl nicht angestrebt sein). Wie die von Kargl entwickelte Konzeption der Freiheit vor der Einverleibung in die strafrechtliche Fiktion der Willensfreiheit geschützt werden kann, bleibt ebenfalls offen.

Deshalb überzeugt auch nicht, was mir der dritte wesentliche Argumentationsstrang Kargls zu sein scheint: die Bilanz der Zusammenarbeit zwischen Strafrecht und Sozialwissenschaften. Kargl kritisiert die Sozialwissenschaften für ihre Orientierung am naturwissenschaftlichen Erklärungsmodell, am Positivismus. Er hält dagegen seine Forde-

nung nach einem Erkenntnisinteresse am lebensgeschichtlichen Eigensinn von Handlungen, der sich Kausalitätsanalysen verschließen muß. Diese Kritik mag in vielerlei Hinsicht berechtigt sein. Als Abrechnung mit sozialwissenschaftlichen Thematisierungen strafrechtlich relevanter Fragen ist sie aber inkonsequent und ignorant. Inkonsequent insoweit, als Kargl selbst viele Kausalitätserklärungen dieser positivistisch bezeichneten Sozialwissenschaften als strukturelle Mechanismen anerkennt (soziale Mängellagen; moralischer Realismus; double-bind-Mechanismus; Etikettierungen; vgl. auch S. 167). Ignorant insoweit, als er glaubt, es gäbe keine Sozialwissenschaft sonst. So richtig es nämlich ist, daß solche Mechanismen nicht gleichsam deterministisch Kriminalität hervorbringen, sondern nur, wenn eine autonome »Ich-Leistung« hinzutritt, die der Handlung einen subjektiven Sinn verleiht, so falsch ist es, den Sozialwissenschaften zu bestreiten, dies je erkannt zu haben. Von Matza über Mead zu Mills gibt es genügend Versuche, mit dem Objekt-Paradigma, das Kargl den Sozialwissenschaften als reine Lehre vorwirft, aufzuräumen. Kargl hat weder den symbolischen Interaktionismus zur Kenntnis genommen, noch die Überlegungen von C. W. Mills über Motivvokabulare der Sozialpathologen rezipiert. Er hat die Verstehensperspektive nur vermittelt über Luhmann rezipiert, nicht einmal über Meads Anhänger Habermas, schon gar nicht von Mead selbst.

Daß Kriminologie Verhalten nie ohne Rest erklären kann, bedeutet gerade im interpretativen Paradigma nur, daß die Erklärung auch durch den Akteur oft erst nachträglich entworfen und verstanden wird. Diese Einsicht der (von Kargl verachteten) Ethnomethodologie impliziert allerdings auch, daß mit der von Kargl propagierten regressiv-progressiven Methode des Verstehens kriminell genannter Handlungen das Schuldprinzip wohl kaum überwunden werden kann, weil auch der Handelnde (wie der Analytiker) die Handlungen retrospektiv zu verstehen sucht und es jenseits dieser Deutungsversuche keine Wahrheit (keinen autonomen Eigensinn) gibt.

Dennoch: Die Lektion des Buches ist klar und verdient – gerade zu Beginn der Restauration der Juristenausbildung bei den Einphasen-Modellen – Beachtung. Das Schulbeispiel Kriminalpsychiatrie macht deutlich, daß

Sozialwissenschaften, die sich ihre Themen von der Strafrechtsdogmatik vorgeben lassen, das Potential verschleudern, das ihnen gerade bei der Überwindung des Schuldprinzips zukommt.

*Karl F. Schumann*

*H. Busch u. a., Die Polizei in der Bundesrepublik, Campus Verlag, Frankfurt/New York 1985, 450 S., 58,- DM.*

Seit dem Erscheinen der Zeitschrift Bürgerrechte und Polizei hat man von der damit verbundenen Forschungsgruppe ein solches Buch erwartet: eine, wie die Autoren selbst beanspruchen, theoriegeleitete empirische Analyse der Polizei und Polizeientwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Daß es, etwa im Gegensatz zum angelsächsischen Bereich, hierzulande an wissenschaftlichen Darstellungen von Polizei mangelt, hat unter vielen Gründen den für sich, daß sich dieser Gegenstand weitgehend dem Lichte der Publizität entzieht. Auch die Autoren mußten dies erfahren. Bei dem Versuch, Informationen zu erhalten, wurde ihr Forschungsprojekt von den Sicherheitsbehörden als »einzig in eine bestimmte Richtung passend« qualifiziert.

Im Gegensatz zu polizeilich kontrollierter Forschung, deren zentrale Frage die nach der Effektivität des polizeilichen Apparates ist, stehen im Hintergrund des zu besprechenden Werkes gesellschaftstheoretische und bürgerrechtsorientierte Fragestellungen: Welchen gesellschaftsstrukturellen Veränderungen entspricht die Polizeireform, wie ist sie damit verwoben, wie wirkt sie sich auf den herrschaftlichen Status quo, auf bürgerrechtliche Lebensqualität aus? Vor dieser Folie lautet die zentrale Frage: Können wir in der heutigen Polizeireform die Entstehung einer neuen Polizei der Zukunft beobachten oder nur mehr eine bürokratische Modernisierung der Polizei, wie sie zuvor schon in anderen staatlichen Teilbürokratien stattfand?

Untersucht wird die Entwicklung der Polizei ab Ende der 60er Jahre, dem Zeitpunkt, seitdem der polizeiliche Status quo sich zu verändern begann. Polizeikritische Literatur der vergangenen Jahre versuchte, diesen Wandel vorrangig in der Kritik und Darstellung sicherheitspolitischer Konzeptionen, Pro-

gramme und Stellungnahmen zu erfassen. Dies begründet, warum Herold und Stümper, die Sicherheitsvordenker der Republik, in dieser Literatur zu den meistzitierten Autoren wurden, während der polizeiliche Organismus oder Apparat in all seinen Dimensionen nur selten in den analytischen Blick geriet. Diese Verfahrensweise lief Gefahr, polizeiliche Gegenutopien schon für die Realität zu nehmen und damit die polizeiliche Realität zu verfehlen.

Dieser Gefahr begegnen die Autoren, indem sie die Polizeireform mit Indikatoren zu erfassen suchen, welche jeweils zentrale Strukturelemente von Polizei beschreiben. Diese empirische Strukturanalyse stellt den Hauptteil des Buches dar (S. 69–252), der die Veränderung der Organisation Polizei untersucht, gewissermaßen unter dem Gesichtspunkt der Veränderungen ihrer Handlungspotenz. So wenig Konzeptionen und Programme schon die Realität ausmachen, so wenig kann aus Handlungspotenzen einer Organisation auf die Handlungsmuster und Verhaltensweisen, auf die Praxis einer Organisation geschlossen werden. Dieser Einsicht tragen die Autoren Rechnung, indem sie der Strukturanalyse eine Analyse der Polizei in Aktion anschließen (S. 252–408), unter der leitenden Fragestellung, welche Bedeutung und Wirkung die Strukturreform für die gegenwärtige polizeiliche Praxis hat. Das in diesem Teil enthaltene Kapitel über die Kontrolle der Polizei durch Gerichte, Parlamente und innerapparat (S. 358–408) scheint mir etwas fehl am Platz, weil zuwenig auf die leitende Fragestellung zugeschnitten, wie sich die Polizeireform auf die Möglichkeiten der Kontrolle der Polizei auswirkt. Dabei liegt doch auf der Hand, daß die von den Autoren beschriebene Zentralisierung der Polizei, die damit verbundene verstärkte polizeiliche Anonymität, die Zunahme an »low visibility control«, erhebliche Auswirkungen auf die Möglichkeit haben, die Polizei zu kontrollieren. Das Ergebnis der Struktur- und Aktionsanalyse wird im nächsten Schritt im gesellschaftlichen Kontext verhandelt (S. 409–477): Welche gesellschaftlichen Bedingungsfaktoren liegen der Polizeireform zugrunde, wie wirkt sie sich selbst auf den gesellschaftlichen Strukturwandel, auf die bürgerrechtliche Lebensqualität aus?

Indikatoren, die einen Strukturwandel erfassen, müssen zum einen zentrale Strukturelemente der Polizei, zum anderen den zentra-

len Verlauf der Polizeireform beschreiben. Folgende Indikatoren leisten dies nach Ansicht der Autoren: Personal- und Organisationsentwicklung, Kommunikations- und Informationstechnik, Stellenkegel, Rekrutierungskriterien und Ausbildung, Wissenschaft und Forschung als polizeiliche Ressourcen, Polizeibewaffnung sowie das Recht der Polizei.

Am Beispiel des Indikators »Recht der Polizei« können einige Elemente der Polizeireform verdeutlicht werden. Zutreffend weisen die Autoren darauf hin, daß das Polizeirecht seit hundert Jahren besteht – und zwar unbeschadet des sich wandelnden Verfassungsrechts. Mühelos wurde das dem 19. Jahrhundert entstammende Polizeirecht nach 1949 in den Stand »konkretisierten Verfassungsrechts« gesetzt; alle substantiellen Bemühungen zur Reform der Polizei nach 1945 tropften von dieser ab, wie Wasser von gut geöltem Entengefieder. In den Begriffen des Störers und der konkreten Gefahr erblicken die Autoren eine zentrale Begrenzung polizeilicher Handlungspotenz, weil diese Begriffe den polizeilichen Zugriff an spezifische Personen- und Situationsqualitäten knüpfen. In einer Analyse des Musterentwurfes (ME), der mittlerweile in den Polizeigesetzen verschiedener Bundesländer umgesetzt worden ist, erörtern die Autoren den Trend der Entgrenzung und Auflösung dieser Begriffe. Einmal, indem der Störerbegriff als Bezugspunkt polizeilichen Handelns *ergänzt* wird durch Eingriffsbefugnisse gegenüber Jedermann oder Dritten, also gegenüber dem Nichtstörer. Dies betrifft vor allem die Kontrollbefugnisse der Polizei, die damit zusammenhängenden Befugnisse der Identitätsfeststellung und Durchsuchung. Ähnlich der Trend im polizeilichen Recht der Strafverfolgung, wie ein Blick auf die Kontrollstellenregelung des § 111 StPO erweist. Über die wachsenden polizeilichen Befugnisse gegenüber dem Nichtstörer wird zugleich der Störerbegriff als Grenzlinie für polizeiliches Handeln funktionslos, »der vormalige rechtliche Notstand wird zum rechtlichen Normalzustand« (S. 200).

Die Entgrenzung des Gefahrenbegriffes wurde im Vorschlag der »Harmonisierungskommission« deutlich, den Gefahrenbegriff gänzlich aus der polizeilichen Generalklausel zu eliminieren. Nahm man von diesem Vorschlag Abschied, so wurde dafür der Gefahrenbegriff im ME auf abstrakte Gefahren

ausgedehnt, also von der Situationsqualität der konkreten Gefahr abgekoppelt und in den Bereich der Gefahrenvorsorge ausgedehnt. Dieser Trend zeigt sich in dem Versuch, in § 7a des Vorentwurfes zur Änderung des Musterentwurfes diese Entgrenzung rechtlich im Begriff der »Vorsorge zur Gefahrenabwehr« zu positivieren. Kern des neuen Rechts der Polizei sei, »die expansiven Kontrollbefugnisse gegenüber dem Bürger abzusichern« (S. 292). Liest man unter diesem Blickwinkel, was die Autoren über die Entwicklung der Kommunikations- und Informationsstruktur schreiben, dann wird erkenntlich, daß erst der Ausbau der informationstechnologischen Basis von Polizei, verbunden mit innerorganisatorischen Strukturformen, diese »expansiven Kontrollbefugnisse« machbar werden ließ. Die Indikatoren eröffnen hier den Blick auf eine Polizeireform, welche rechtliche und technische Potenzen einer permanent informatorisch die Gesellschaft begleitenden Polizei etabliert.

Die weitere Indikatorenanalyse verweist auf Elemente der Strukturreform, welche mit den Stichworten beschrieben werden können, die Polizei wird immer abstrakter und flexibler. *Abstrakter*, indem die polizeiliche Zentralisierung die soziale Distanz zwischen Polizei und Bürger verstärkt, die Polizei selbst zunehmend in übergeordnete Sicherheitskalküle preßt – ein Prozeß, den die Polizei zugleich mit dem Verlust bezahlt, den sozialen Kontext des Einsatzortes zu kennen, was zumindest noch teilweise den klassischen Revierbeamten auszeichnete. *Flexibler*, weil die polizeiliche Spezialisierung und Binnendifferenzierung (Schaffung von Spezialeinheiten, Stabsstellen u. a.), verbunden mit den neuen Technologien, polizeiliche Handlungsoptionen vervielfältigt. Die neue Qualität an Flexibilität zeigt sich vor der Folie des Status quo ante, in welchem eine hierarchisch und militärisch organisierte Polizei dominierte.

Der Indikator »Stellenkegel/Rekrutierungskriterien/Ausbildung« ergibt in diesem Zusammenhang, daß vor allem die obere und mittlere polizeiliche Führungsgruppe überproportional vergrößert, unter dem Gesichtspunkt der Spezialisierung reorganisiert und verstärkt wissenschaftlich ausgebildet wurde. Polizeiliche Bildungsreform fand vor allem im »logistisch planerischen Kopf« statt (S. 411). Durchgängiges Ziel der Strukturreform war, daß »die Polizei nicht nur reaktiv,

konditional gebunden an bestehende Regeln und Normen zu handeln befähigt werde, sondern vorausgreifend« (S. 249), also präventiv.

Aber eben wo es um die Analyse der Präventionskonzeption geht, also um die Veränderung der Kontrollkonzeption, finde ich das Buch am schwächsten. Was ist z. B. von der Erkenntnis zu halten, zur Primärprävention – also zur Beseitigung des Verbrechens an der Wurzel – sei die Polizei nicht in der Lage, weil ihre Aufgabe gerade die Erhaltung des gesellschaftlichen Status quo sei (S. 419)? Wäre dem nicht die Einsicht entgegenzuhalten, daß Primärprävention auf der Basis des gesellschaftlichen Status quo allemal ein totalitär-technokratisches Steuerungskonzept meint, was den Autoren an anderer Stelle auch präsent ist (S. 249)? Ebenso wenig wie der Begriff der Prävention scheint mir die Distinktion reaktiv – proaktiv zur Klärung des Wandels der Kontrollform beizutragen, erforderlich scheint mir demgegenüber eine konkrete Beschreibung der Änderungen des Netzes oder der Netze sozialer Kontrolle, welches nicht einfach expandiert, sondern dabei zugleich seine Maschen verengt.

Die Untersuchung der Polizei in Aktion führt zunächst zu der Einsicht, daß die alltägliche polizeiliche Sicherheitswahrung sich für den Bürger durch die Strukturreform noch am wenigsten verändert hat. Der polizeiliche Alltag ist weiterhin reaktiv und nicht präventiv, weil überwiegend dadurch bestimmt, daß Bürger die Polizei in Anspruch nehmen, »die wachsende Zahl von Einsätzen auf Anforderungen behindert jeden Versuch der Polizei, den Einsatz der Funkstreifen nach selbstgesetzten Prioritäten zu planen« (S. 291). Die neuen polizeilichen Potenzen schlagen am stärksten durch in der polizeilichen Kontrollpraxis sowie der polizeilichen Reaktion auf sozialen und politischen Protest. Fast unbemerkt wurde die Republik mit einem »feinmaschigen Kontrollstellenkataster« (S. 295) überzogen. Nach einer Mitteilung des Präsidenten des BKA im Dezember 1977 wurden bei Straßenkontrollen – in welchem Zeitraum? – 1,5 Millionen Personen erfaßt; die Maschen des Netzes wurden zusehends enger. Durchgeschlagen hat die neue polizeiliche Potenz damit auch auf die Fahndung, der einstige bundesweite Fahndungstag wurde zum Fahndungsalltag (S. 294 f.); die Ersetzung der Fahndungsbücher und -listen durch die INPOL-Anfrage führte zu beachtlichen

Fahndungserfolgen. Über 90% aller Fahndungsaufgriffe erfolgen durch Dateienabfrage (S. 297).

In der polizeilichen Reaktion auf politischen und sozialen Protest schlägt besonders die neu gewonnene polizeiliche Flexibilität durch. Die ehemals militärische Einsatzform gegenüber massenhaftem Protest, beispielhaft in der Verwendung geschlossener Hundertschaften, wurde durch die Verwendung vielfältiger, selbständig operierender Einheiten und Spezialgruppen abgelöst; die polizeiliche Einsatzstrategie wurde differenziert, darauf bedacht, situationsangepaßt zu reagieren.

Resümiert man Struktur- und Aktionsanalyse, dann kann das Ergebnis der Polizeireform folgendermaßen umschrieben werden: Verwirklicht wurde auch nicht ansatzweise die Gegenutopie einer Polizei als gesellschaftlich zentraler Diagnose- und Therapieinstitution, sondern das Konzept einer Polizei, die an bürokratischer Effizienz gewonnen hat, an kontrollierender Präsenz.

Berechtigt dies, von einer neuen Polizei zu reden? Nach Ansicht der Autoren nicht, soweit diese Redeweise auf einen Wandel der politischen Herrschaftsform zielt, grob gesagt auf die Behauptung eines Polizeistaates. Plausibel erscheint den Autoren dagegen die Annahme, daß die Polizeireform vor allem dazu dienen soll, den Status quo parlamentarisch repräsentativer Politik, bürokratischer Problembearbeitung und polizeilicher Konfliktbewältigung aufrechtzuerhalten (S. 458): »Die neue Polizei trägt gerade dazu bei, den institutionellen Status quo des Staates nicht zu verändern« (ebd.). Wie aber paßt diese These mit der Tatsache zusammen, daß die Polizeireform zugleich, was freilich nicht ins Blickfeld der sich auf Polizei beschränkenden Untersuchung gerät, das Eigengewicht und die sicherheitspolitische Definitionsmacht der Polizei innerhalb des institutionellen Status quo verstärkt hat? Dies zu thematisieren hätte freilich verlangt, die Untersuchung der Polizei auf den Zusammenhang der Gesamtheit sozialer Kontrollinstitutionen auszudehnen, gerade auch auf das Verhältnis von Exekutive und Justiz. Das soll nicht eine Kritik nach dem Muster sein, welche andere Fragestellungen hätten untersucht werden können, sondern ein Hinweis auf noch offene Fragen, die dank dieses Buches nunmehr fundierter erörtert werden können.

Knapp wird am Schluß der Frage nachgegan-

gen, welche Folgen die Polizeireform für Menschen- und Bürgerrechte hat. Auch hier erfährt man wenig mehr, als daß diese Polizeientwicklung Menschen- und Bürgerrechte bedroht, indem Polizei nunmehr verstärkt den bürgerlichen Alltag durchdringt. Aber wie sollte diese Frage erörtert werden können, ohne daß der Blickwinkel geändert wird: Wie nehmen die betroffenen Bürger und Bürgerinnen diese Entwicklung wahr, verändern sich dadurch die Bedingungen der Herausbildung von Autonomie? Bekundet die fast gespenstische bürgerliche Ruhe gegenüber der Verabschiedung der Sicherheitsgesetze nicht, wie wenig die Sicherheitspolitik da oben den bürgerlichen Alltag da unten tangiert?

Fazit: Ein Buch über die Polizeientwicklung in der BRD, welches die modische Beschwörung des »Großen Bruders« vermeidet, aber auch gemessen an der eigenen Themenvorgabe verblüffende Leerstellen aufweist: Während die Zeitschrift Bürgerrechte und Polizei (CILIP) im Detail dokumentiert, wie sich innere Sicherheitswahrung dem Lichte der Publizität entzieht, als Teil der Polizeireform, findet man dazu auf knapp 500 Seiten allenfalls etwas in Nebensätzen. Gerade unter bürgerrechtlichen Gesichtspunkten dürfte der Indikator Publizität aber von Interesse sein.

*Eckhart Riehle*

*Falco Werkentin, Die Restauration der deutschen Polizei. Innere Rüstung von 1945 bis zur Notstandsgesetzgebung, Frankfurt/New York 1984, 252 S., 39,- DM.*

Werkentin erforscht und kommentiert als Mitherausgeber der Zeitschrift »Bürgerrechte und Polizei /CILIP« die je aktuelle Entwicklung der Polizei. Ebenso gründlich und materialreich wie in der Zeitschrift stellt er nun Entstehung und Geschichte der Polizei seit 1945 in den Westzonen und in der Bundesrepublik dar im Zusammenhang der politischen Geschichte und der Entwicklung der Bürokratie. Der Titel untertreibt übrigens. Die Entwicklung wird bis annähernd in die Gegenwart verfolgt. Werkentins Ergebnisse widersprechen nicht nur der herkömmlichen

Polizeiliteratur, sondern auch »linken Bildern vom Leviathan«.<sup>1</sup>

Am Beginn, als die Westalliierten 1945 das Land besetzten, war u. a. die Verwaltung praktisch aufgelöst. Über das Programm herkömmlicher Sieger eines Krieges – Unterwerfung des Besiegten – ging das Programm der Alliierten 1945 hinaus. Sie wollten, wie Werkentin ausführlich dokumentiert, politische Umgestaltung: Faschismus, Militarismus und neuer Wurzeln beseitigen<sup>2</sup>. Die Errichtung neuer staatlicher und wirtschaftlicher Organisationen stand in der amerikanischen und der britischen Zone unter vier Geboten: Denazifizierung, Demilitarisierung, Dezentralisierung, Demokratisierung. An diesen Zielen mißt Werkentin die gesamte folgende Entwicklung der Polizei. Tatsächlich versuchten Amerikaner und Briten, NS-Belastete von der Polizei fernzuhalten, die Polizei nicht als von den Bürgern abgeschotteten Apparat zu organisieren. Es wurden dezentrale, den Bürgern in den Kommunen verantwortliche Polizeieinheiten gebildet mit geringer Bewaffnung.

Zugleich verfolgten die Alliierten aber herkömmlich staatliche Ziele. Die Bevölkerung mußte unter Kontrolle gebracht werden. Wegen der wirtschaftlichen Not gab es viele Plünderungen, Schmuggel und andere Straftaten. So wurden zunehmend für die Verstärkung der Polizei zwar nicht Nazis, aber das Personal der als unpolitisch eingeschätzten früheren Verwaltung herangezogen und die Restauration der preußisch-deutschen Polizei begründet. Wegen der massenhaften Kriminalität wurde die Bewaffnung verstärkt und alsbald den deutschen Polizisten das Schießen auf Displaced Persons gestattet, auf Menschen, die von den Nazis nach Deutschland verschleppt worden waren und sich nach ihrer Befreiung an Straftaten beteiligten. Die Alliierten zogen sich zurück, deutsche Landesregierungen erhielten Einfluß, begannen, die Polizei wieder zum zentral gelenkten staatlichen Instrument auszubauen. Die Entnazifizierungsverfahren wurden eingestellt. 1950 waren im Polizeidienst von NRW 56% ehemalige Nazis.

Daß wieder deutsche Staatsgewalt in preußischer Tradition entstehen konnte, entsprach nach Werkentin der Restauration des

Kapitalismus in Westdeutschland, dem außenpolitischen Interesse der Westalliierten, dem Streben der westdeutschen Regierungen nach Souveränität und der Angst der Bevölkerung: Der angenommenen Drohung aus dem Osten sollte ein westdeutscher Staat entgegengestellt werden, der den Kommunismus nach außen und innen negierte. In der Tat blockierte die Sowjetunion damals Berlin; 1949 wurden in der DDR paramilitärische Polizeieinheiten gebildet; der Korea-Krieg erzeugte Angst. Im Westen trat an die Stelle der Entnazifizierung die Säuberung der Polizei von Kommunisten. Die Länder bauten zentrale Bereitschaftspolizeien auf, der Bund den Bundesgrenzschutz, begründet jeweils mit dem Bedürfnis (auch von SPD-Regierungen), Streiks und Arbeiterunruhen niederzuhalten. Nach Werkentin vermißte schon der Parlamentarische Rat beim Entwurf des GG die Notstandsbefugnisse der Bundesexekutive gegen die Bevölkerung von Ländern; die deutschen Regierungen und Beamten vermißten früh eine Armee als »Klammer des Staates«. Die Polizei wurde nach Organisation und Bewaffnung zum Militärsersatz ausgebaut, durch Zölibatsklausel und Kasernierung von der Gesellschaft abgeschottet. Formalausbildung, Grußpflicht, »Mannszucht«, Gehorsam, Treue bestimmten ihr Verhalten. Daß die Polizei als Klammer des Staates dessen Zusammenhalt garantieren sollte, ist für Werkentin die grundlegende bürokratische Abwendung von Demokratie, zu welcher eine (unmittelbar) den Bürgern verantwortliche, dezentrale kommunale Polizei gehöre.

Die Bildung starker zentraler Polizeieinheiten in den 50er Jahren war jeweils geleitet von der Fixierung auf Ausnahmezustände. Für den Ausnahmezustand in der Kommune wurde die Landesbereitschaftspolizei gebildet, für den Ausnahmezustand im Land der BGS. Werkentin belegt detailliert, wie sehr dieser organisatorisch und ideologisch in der Kontinuität der Wehrmacht und ihres Kampfes gegen die Sowjetunion stand. Dem Kommunismus wurde eine Doppelstrategie – Angriff von außen und Zersetzung von innen – unterstellt, ein ideologischer Krieg also, für den Polizei und Bundesgrenzschutz sich entsprechend rüsteten. Die herkömmliche Trennung von Polizei- und Militärfunktionen trat zurück. Ab 1955 wurde die Bundeswehr aufgebaut, zunächst gegründet auf den Personalbestand des Bundesgrenzschutzes. Er wurde

1 Dazu: Busch/Werkentin, in: »1984«, Argument – Sonderband 105, hg. v. Lange/Stuby, S. 19 ff.

2 Dazu auch: Zur Archäologie der Demokratie in Deutschland. Analysen politischer Emigranten im amerikanischen Geheimdienst, hg. v. A. Söllner, Frankfurt 1982.

jedoch nicht aufgelöst, sondern wieder aufgebaut, um innere Unruhen bekämpfen zu können. Zudem erhielt er Kombattantenstatus und war damit »anschlußfähig« zum Militär hin. Den Abschluß dieser Entwicklung bilden die Notstandsgesetze, die als letztes Element im Kontinuum der möglichen Ausnahmezustände den Einsatz der Bundeswehr im Inneren zulassen.

Die Notstandsgesetze wurden in den 60er Jahren heftig kritisiert als Legalisierung des Dauerausnahmestandes. Werkentin kommt aufgrund seiner historischen Analyse und vieler Belege zu anderen Einschätzungen. Die Kritiker hätten durch extensive Auslegung der Regelungen ein überzogenes Horrortbild entworfen. Politisch und z. T. auch rechtlich war, was die Notstandsgesetze zuließen, schon vorher möglich und vorgesehen. Was die Bundeswehr im Notstand sollte, konnte und sollte schon vorher der Bundesgrenzschutz. Das war Konsens der Führungen aller großen Parteien. Die Notstandsgesetze widersprachen nach Werkentin auch nicht dem »Geist des GG«; die Mitglieder des parlamentarischen Rates hatten nur aus Opportunitätserwägungen 1949 auf derartige Regelungen verzichtet. Politisch waren die Notstandsgesetze 1968 ein Nachtrag. Die Entwicklung der Polizei ging damals schon in eine andere Richtung, weg von der Fixierung auf Ausnahmezustand und Truppenpolizei, hin zur Kontrolle des Alltags.

Eingeleitet wurde diese neue Phase durch die Reformeuphorie der sozial-liberalen Koalition, die auch bei der Polizei blühte. Für den Bürger sollte der Polizist da sein, quasi als Sozialarbeiter. Verbrechensbekämpfung im Interesse der Bürger wurde das Hauptziel. Die Polizei emanzipierte sich von den Militärfunktionen – dies war nach Werkentin die einzige Konsequenz der Notstandsgesetze. Schwere Waffen wurden verschrottet, auch beim Bundesgrenzschutz. Der Polizist wurde ziviler. Werkentin stellt diese Wendung in den Zusammenhang der »Entdeckung der Innenpolitik« in den 60er und 70er Jahren. Die Mittel (sozial-)staatlicher Steuerung, die bürokratische Planung und Prävention wurden erweitert, verwissenschaftlicht, computerisiert. Die Bürokratie differenziert sich auf die Gesellschaft hin, sucht sich der gesellschaftlichen Vielfalt anzufügen. Daran hat die Polizei teil – Beispiele: Verwissenschaftlichung der Diagnose und Prognose im BKA, Entwicklung von Kontaktbereichsbeamten, Ju-

gendpolizisten, Erweiterung der sozialen Kontrolle des Alltags durch Beobachtung und Datenverarbeitung, Erweiterung der polizeigesetzlichen und strafprozessualen Befugnisse. Diese Annäherung an die Gesellschaft ist jedoch nach Werkentin nicht Demokratisierung. Die Polizei wird nicht dezentralisiert, wird nicht den Bürgern vermehrt verantwortlich. Die Sozialkontrolle wird sublimier. Der Apparat strebe danach, »die Gesellschaft in sich aufzuheben« – so Werkentins Schlußsentenz.

Werkentin hat viel bisher unbekanntes Material der Alliierten und der Polizei verarbeitet und dokumentiert. Lesend erhält man eine Anschauung vom zuweilen merkwürdigen Bewußtseinsstand an der Basis der jeweiligen Bürokratie. Statistiken zeigen die personelle Entwicklung der Polizei, ihrer Untergliederungen (einschließlich BGS), ihrer Ausrüstung, insbesondere Bewaffnung, ihrer Übungen und angenommenen Szenarien. Insgesamt bringt das Buch über die Polizeigeschichte hinaus einen materialreichen Beitrag zur Erkenntnis der Entwicklung moderner Staaten und ihrer Bürokratien, ihrer rechtlichen und ideologischen Konstitution, ihrer Wandlung von der harten reaktiven Exekutive zur flexiblen weitgespannten Prävention.

Werkentin deutet die Bildung eines starken zentralisierten, von den konkreten Verhältnissen der Bürger abgeschotteten Polizeiapparates mit militärähnlichen Untergliederungen am Beginn der Bundesrepublik als Fortsetzung der »vordemokratischen«, »antirepublikanischen« preußisch-deutschen Polizei. Dem stellt er als demokratisches Modell die dezentrale, den Bürgern unmittelbar verantwortliche Polizei gegenüber. Das ist ungenau. Ähnlich zentralistisch wie die alte deutsche Polizei und Bürokratie ist die der demokratischen Republik Frankreich seit der dortigen bürgerlichen Revolution organisiert. Dort bestehen auch paramilitärische Polizeieinheiten (ebenso in den USA). Die Schlagkraft z. B. des Corps républicain de sécurité steht der deutschen Polizei nicht nach. Mit Demokratie herkömmlich bürgerlicher Prägung, insbesondere mit Aufklärung, ist eine starke Polizei vereinbar. Dem Anspruch nach setzt sie in der revolutionär erkämpften Republik die Vernunft von oben durch. Die preußische Bürokratieverfassung wurde übrigens von der nachrevolutionären französischen beeinflusst.

Sozialdemokraten könnten Werkentins Einschätzung der Rolle ihrer Partei unangemessen finden. Mehrfach und gut belegt weist er darauf hin, wie die SPD die innere Aufrüstung, die antikommunistische Wende der Polizei forciert hat. Erklärt wird das einmal mit dem Streben der SPD in der Anfangsphase der BRD, sich von der KPD abzugrenzen und die Bedrohung der sozialdemokratischen Führung der Arbeiterklasse zu beseitigen (was zuweilen recht brutal geschah). Im übrigen ist der Staat für die SPD nicht prinzipiell problematisch. Zwar hatten ihre Funktionäre Furcht vor den Rechten in der Exekutivbürokratie. Diese Bürokratie ggf. für eigene Reformen einzusetzen, gehört aber zum Programm – und dementsprechend auch eine prinzipielle Bejahung zentraler, gestaltungskräftiger Staatsgewalt. Werkentin läßt sich darauf nicht ein. Stärkung des Staates ist ihm allemal Verstärkung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse und Entmächtigung der Unteren. Durchgehend präferiert er dezentrale, den Bürgern unmittelbar verantwortliche Polizei. Darin steckt ein großes Vertrauen auf die Vernunft der Bürger und auf ihre Fähigkeit, auch übergreifende soziale Probleme selbst zu bewältigen. Manche werden solches Vertrauen überzogen finden. Dessen ungeachtet ist Werkentins grundsätzliches Mißtrauen gegen sich verselbständigende Polizeimacht gut begründet.

Rainer Keller

*Franziska Lamott, Die erzwungene Beichte. Zur Kritik des therapeutischen Strafvollzugs. München, Profil Verlag, 1984, 277 Seiten.*

In der Geschichte des Strafvollzugs, die in den letzten Jahren aus einer revisionistischen Optik neu geschrieben wurde, spielt der Typus des wohlmeinenden Reformers eine schillernde Rolle. Von den einen als Techniker der Macht entlarvt (Foucault), von den anderen als Opfer der realen Verhältnisse, die positive Absichten in negative Praxis verformen, bemitleidet (Rothman), schließlich zu rechtgestutzt auf das Format eines Erfüllungsgehilfen allgemeiner Rationalisierungstendenzen sozialer Kontrolle (Ignatieff), hat die Identität des Reformers für kritische Intellektuelle wesentlich an Attraktivität verlo-

ren. Weniger ›doing good‹ und mehr ›doing justice‹, so ließe sich der Trend fortschrittlicher Debatten im Bereich der Reform des Strafrechts zusammenfassen.

Das Dilemma ist offensichtlich. Auf der einen Seite besteht Einigkeit über die Untragbarkeit der Verhältnisse im real existierenden Strafvollzug, auf der anderen Seite berechtigter Zweifel an den Möglichkeiten seiner internen Reformierbarkeit. So blauäugig, wie noch vor knapp zwanzig Jahren die Kritiker der Strafrechtsreform für einen verstärkten Einsatz therapeutischer Maßnahmen eintraten, fordert heute kaum noch jemand die Abschaffung des kustodialen zugunsten des therapeutischen Paradigmas. War man nach Art der Bremer Stadtmusikanten angetreten, ›Etwas Besseres als den Knast finden wir allemal . . .‹, in der Hoffnung auf die Durchsetzbarkeit eines humaneren Strafvollzugs – schon die Formulierung hätte uns stutzig machen sollen –, so bietet der heute in Ansätzen realisierte Typus eines therapeutischen Strafvollzugs wenig Anlaß, als gelungene Reform gefeiert zu werden.

Von der komplexen Geschichte dieses Scheiterns handelt die Arbeit von Lamott, die dieses Lehrstück praktischer Reform in verschiedenen Dimensionen entfaltet. Von anderen Arbeiten zu diesem Thema unterscheidet sie sich durch die ungewöhnliche Verbindung eines breiten politiktheoretischen Bezugsrahmens mit einer überzeugenden und detaillierten empirischen Fallanalyse. So wird klar, wie der Mechanismus des Kleinarbeitens von Reformen funktioniert, wie der Weg von den kritischen Ansätzen der Autoren des Alternativentwurfs, als dessen Kernstück die Sozialtherapie gerne bezeichnet wurde, über die Amtsstuben der Justizverwaltungen bis zur Zellentüre, der letzten Grenze vor der Intimsphäre des Strafvollzugsinsassen, verläuft. Es wird verständlich, wie alle Beteiligten, Reformer, Verwalter, Psychologen, Sozialarbeiter, und mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln auch die offiziellen ›Endabnehmer‹ der Reform, die Strafgefangenen (die jetzt zu Probanden avanciert sind), versuchen, ihre Interessen unterzubringen.

Besonders lehrreich auch die Ausführungen zur Rolle der Wissenschaft in diesem Prozeß. »Die Verwissenschaftlichung der Reform, die der Logik zweckrationaler Wissenschaft folgt, konserviert mit ihren quasi-objektiven Methoden letztendlich den Status quo des

Strafvollzugssystem und schafft gleichzeitig ein Alibi für die Reformbereitschaft der Justizbehörden, indem sie der Politik das empfiehlt, was sie ohnehin zu tun vorhatte, ihr also bei der Beschaffung zusätzlicher Legitimation zu helfen« (S. 42). Wissenschaftliche Rationalität im hier kritisierten Sinne erleichtert die Transformation von alltäglichen und existentiellen Problemen, zu deren Lösung (sozial-)therapeutische Maßnahmen beitragen sollen, in rechtlich formale Kategorien. Lamott demonstriert dieses Ineinanderspielen von Verwissenschaftlichung und Verrechtlichung am Beispiel der Sozialtherapie. Aus der unheiligen Allianz juristischer, wissenschaftlicher und psychopathologischer Argumentation braut sich die Sozialtherapie als ein Instrument der verfeinerten Kontrolle zusammen, um in den traditionellen Strafvollzug Einzug zu halten und ihn zu reformieren.

Wie dies nun im Detail vor sich geht, dies zu zeigen, ist die eigentliche Stärke der Arbeit von Lamott. Der Hauptteil ihrer Untersuchung ist der Analyse des empirischen Materials gewidmet (S. 97–259). Dieses besteht aus Daten, die im Rahmen einer Art Evaluationsstudie einer sozialtherapeutischen Modellanstalt in Bayern gewonnen wurden. Die Beschränkung auf nur eine Anstalt eröffnet die Möglichkeit, methodisch sehr unterschiedliche Ebenen zu verbinden. Lamott verwendet qualitative und quantitative Herangehensweisen bei der Analyse ihres Materials, Gefangenenakten, Bewerbungsschreiben von Gefangenen, die sich um die Aufnahme in die Modellanstalt bemühen und die exem-

plarische Karriere eines Gefangenen, einmal aus der Perspektive seines ›Bewerbenlaufs‹ (S. 176 ff.), sodann aus der Perspektive des ›Therapeutischen Spiels‹ (S. 220 ff.). Es wird deutlich, wie die Logik der Selbstpathologisierung in die Sprache einsickert, wie der neu sich formende ›therapeutische Diskurs‹ den Probanden zwingt, seine Geschichte zu rearrangieren, wie er gleichzeitig das Repertoire institutioneller Machtausübung erheblich erweitert und Möglichkeiten eröffnet, die traditionelle Orientierung des Vollzugs an den Maximen der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung (deren Bedeutung durch die sozialtherapeutische Re-orientierung keineswegs geschmälert wurde), im neuen, ›reformierten‹ Gewand erscheinen zu lassen.

Therapie als Machttechnik, das ist die Schlußfolgerung zu der Lamott kommt: »Die äußeren Strukturen werden in die innere ›Natur‹ des Klienten verpflanzt und dort psychologisch zu heilen versucht« (S. 239). Einer gesellschaftstheoretisch abstrakten Kritik des Strafvollzugs mögen diese Zusammenhänge immer schon klar gewesen sein, aber wie sie sich materialisieren, wurde selten gezeigt. Für den gemäßigt optimistischen Vertreter eines humaneren Vollzugs, der die Kritik i. d. R. als zu abstrakt ablehnt, bietet Lamotts Arbeit reiches Anschauungsmaterial, und für all jene, die enttäuscht vor den Resultaten der wohlmeinenden Reform stehen, ist sie zu empfehlen als eine erhellende Dokumentation des Prozesses, der dazu führte.

*Reinhard Kreissl*