

# Buchbesprechungen

*Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Wiesbaden (Leske und Budrich, Studien zur Inneren Sicherheit Band 4), 2003, 472 Seiten, 39,90 €*

I. Anders als im angloamerikanischen Raum hat sich Polizeiforschung seit ihrem Beginn Ende der sechziger Jahre<sup>1</sup> an den deutschen Universitäten bis heute nicht als eine eigenständige Forschungsrichtung etablieren können. Insbesondere die Sozialwissenschaften haben sich – sieht man von den kriminologischen Instituten ab – lediglich punktuell mit der Organisation Polizei, ihrer Aufgabenerfüllung und deren Rahmenbedingungen beschäftigt.<sup>2</sup> Dies dürfte zum einen an den Schwierigkeiten der Theorie- und Perspektivbildung in einem fast zwangsläufig interdisziplinär zu bearbeitenden Feld liegen; immer wieder konstatiert wird aber auch eine Abwehrhaltung der zu Beforschenden, die ihre Gründe in hierarchischen Organisationsstrukturen, einem »natürlichen« Geheimhaltungsbedürfnis vor dem »polizeilichen Gegenüber« finde, aber auch in einem tiefsitzenden Misstrauen gegenüber »polizeifremden« Sozialwissenschaftlern,<sup>3</sup> deren Ergebnisse die

Polizei massiv stigmatisierten<sup>4</sup> oder unter dem Gesichtspunkt der polizeilichen Aufrechterhaltung sozialer Ungleichheit dem »marxistischen Ansatz« verpflichtet seien.<sup>5</sup> Dass eine solche Frontstellung dem Erkenntnisinteresse an der Polizei als zentralem Akteur des staatlichen Gewaltmonopols nicht dauerhaft entgegenstehen kann, liegt – gerade im Umfeld eines punitiven gesellschaftlichen Klimas, tatsächlicher und vermeintlicher neuer Bedrohungsszenarien und einer mit ständiger Ausweitung polizeilicher Befugnisse reagierenden Rechtspolitik – auf der Hand. Dabei fehlt es keineswegs an empirischen Studien zur Organisation der Polizei, ihren vielfältigen Handlungsmustern und ihrem Verhältnis zur »Außenwelt«.<sup>6</sup> Diese entstanden jedoch in den achtziger und neunziger Jahren schwerpunktmäßig an polizeieinernen und polizeinahen Forschungseinrichtungen, den Polizeifachhochschulen der Länder und der Polizeiführungsakademie in Münster; sie haben tatsächliche wissenschaftliche Akzeptanz nur in engen Grenzen erfahren, obwohl sich die Studien längst von der ihnen nicht immer zu Unrecht entgegengehaltenen Ausrichtung »für« die Polizei zu einer Forschung »über« die Polizei entwickelt, thematisch und qualitativ erweitert und polizeikritischen Themen geöffnet haben.<sup>7</sup>

Vor diesem Hintergrund kann der von dem Politologen *Hans-Jürgen Lange* herausgegebene Sammelband »Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicher-

1 Zu Recht als grundlegend gilt die Studie von Blankenburg/Feest, Die Definitionsmacht der Polizei. Strategien der Strafverfolgung und soziale Selektion, Düsseldorf 1972.

2 Vgl. etwa Endruweit, Struktur und Wandel der Polizei. Organisations- und berufssoziologische Untersuchungen über die Polizei in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA, Berlin 1979. Im rechtswissenschaftlichen Bereich sind unter anderem die Arbeiten von Denninger und Lüderssen herausragend, vgl. etwa die Aufsatzsammlung Polizei und Strafprozess im demokratischen Rechtsstaat, Frankfurt 1978.

3 Vgl. etwa Ohlemacher, Empirische Polizeiforschung in der Bundesrepublik Deutschland. Versuch einer Bestandsaufnahme, Forschungsbericht des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen Nr. 75, Hannover 1999; Reichertz, Prämissen einer hermeneutisch wissenssoziologischen Polizeiforschung, in: Forum Qualitative Sozialforschung (Online-Zeitschrift), <http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/1-02/1-02reichertz-d.htm>, S. 2 f.; Feltes, Frischer Wind und Aufbruch zu neuen Ufern?, in: Die Kriminalpolizei 2003, 96 (97).

4 So – auch im Übrigen besonders deutlich – Pick, Polizeiforschung zwischen Wissenschaft und Scharlatanerie, in: Kriminalistik 1995, 697 ff.

5 Dies vor allem für die ältere Polizeiforschung wiederholt betonend H. J. Schneider, Polizei-Wissenschaft, Polizei-Theorie, Polizei-Forschung, in: Kriminalistik 2000, S. 218 ff., 290 ff., 362 ff.

6 Bei der Zusammenschau der Nachweise von Ohlemacher, Reichertz und Feltes (Fn. 3) und der Bibliographien in dem hier anzuzeigenden Band ergibt sich eine fast unübersehbare Zahl solcher Studien.

7 Vgl. nur Ohlemacher (Fn. 3).

heit<sup>8</sup> als einer der Versuche<sup>9</sup> angesehen werden, Polizeiforschung als einen eigenen Wissenschaftsbereich zu etablieren und sich dabei weder auf einen vorwiegend polizeikritischen Forschungsansatz noch auf den vielfach affirmativen Untersuchungsansatz der achtziger Jahre festlegen zu lassen. Entstanden ist das Buch aus dem »Interdisziplinären Arbeitskreis Innere Sicherheit«,<sup>10</sup> der – 1996 in der Nachfolge eines an der Philipps-Universität Marburg angesiedelten DFG-Projekts zur Europäisierung der Inneren Sicherheit gegründet – in regelmäßigen Workshops unterschiedliche Themenstellungen aus dem Bereich der Inneren Sicherheit unter politikwissenschaftlichen, soziologischen, kriminologischen, rechtswissenschaftlichen und historischen Gesichtspunkten bearbeitet; aus diesen Disziplinen rekrutieren sich auch die Autoren der 23 Beiträge des Sammelbands.

Mit dem Anspruch, die Polizei als zentralen Akteur der Sicherheitsarchitektur in der Perspektive einer übergreifenden Soziologie der Inneren Sicherheit zu betrachten (*Lange*, Vorwort, S. 11), widmet sich der Band im ersten Kapitel der Polizei in historischer Perspektive, in den folgenden drei Kapiteln der Soziologie der Polizei in der Nachkriegszeit, in der DDR und in der Bundesrepublik, wobei das letztgenannte – unterteilt in die Abschnitte Rekrutierung, Ausbildung und Sozialisation, Handlungsorientierungen, Außenverhältnis und Politikvermittlung und Öffentlichkeit – mit 14 Beiträgen den Schwerpunkt bildet. In einem fünften Kapitel finden sich, bezogen auf das Ziel des Bandes, die Schlüsselbeiträge, die sich mit Theorien, Methoden und Perspektiven interdisziplinärer Polizeiforschung beschäftigen.

Mit vielen anderen Sammelbänden teilt dieser das Problem der im Einzelnen nur wenig aufeinander bezogenen oder miteinander verzahnten Beiträge. Dies erschwert die Erschließung spannender Themenfelder wie der an vielen Stellen in unterschiedlichen Facetten beleuchteten polizeilichen Sozialisation und polizeilichen Handlungsmuster und lässt die Wiederholung mancher Gedankenführung unvermeidlich werden. Die ein-

zelnen Beiträge variieren von überwiegend deskriptiven Aufsätzen bis hin zu theoretischen Analysen; vielfach wird an die Untersuchungen der polizeiinternen und polizeinahen Forschungseinrichtungen angeknüpft, ohne dass die Beiträge jedoch bei diesen stehen blieben.

II. Die ersten drei Kapitel weisen im Wesentlichen faktengeschichtliche, durch viele Zahlen, Daten und Beispiele angereicherte Analysen auf:

*Jessen*, *Knatz* und *Banach* beschäftigen sich mit der Entwicklung der Polizei im Kaiserreich, der Weimarer Republik und der NS-Zeit.

*Jessen* zeigt am Beispiel der preußischen Polizei zunächst die Ende der 90er Jahre des 19. Jahrhunderts einsetzende Entwicklung von einer militärischen Rekrutierung der Polizeikräfte hin zur Zivilisierung des polizeilichen Rekrutierungsfelds, insbesondere bei den kommunalen Polizeien. Darauf aufbauend wird der von regen Debatten begleitete Aufbau von Polizeischulen als Folge u. a. zunehmender Anforderungen an den Polizeidienst und wachsender straf- und polizeirechtlicher Durchdringung vieler Lebensbereiche beschrieben. Als Zeichen eines geänderten, nämlich zivilisierten, bürgernäheren polizeilichen Selbstverständnisses deutet *Jessen* sodann die Herausbildung polizeilichen Expertenwissens, das praktisches Erfahrungswissen, polizeirelevantes juristisches Wissen und kriminalistisches Methoden- und Technikwissen verband. Für die damit zusammenhängende Abkehr von einem militärisch-autoritären Verhaltensideal sieht *Jessen* vor allem den Widerstand der Vorkriegspolizei gegen Remilitarisierungsbestrebungen in der frühen Weimarer Republik. Soweit man die Verrechtlichung und Effektivierung des Interventionsstaats als Modernisierung der (preußischen) Polizei des Kaiserreichs kennzeichnen wolle, sei allerdings zu berücksichtigen, dass diese sich auch unter der NS-Diktatur als überaus funktional erwiesen habe.

Auch *Knatz* konzentriert sich in seinem Beitrag zur Polizei in der Weimarer Republik auf die Darstellung von Parallelentwicklungen zwischen ziviler und militärischer Macht in Aufbau, Ausrüstung, Rekrutierung und Geist der Polizei, denen er die nur begrenzt wirksamen Ansätze einer Abgrenzung der Polizei vom Leitbild der Armee gegenüberstellt; insbesondere der Versuch, die Polizei 1927 über eine »Verwissenschaftlichung der Polizeiar-

<sup>8</sup> Der sich als Nachfolgebänd von »Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland« versteht, den *Lange* als ersten Band der »Studien zur inneren Sicherheit« im Jahr 2000 im selben Verlag herausgegeben hat.

<sup>9</sup> Vgl. als weiteren etwa Reichertz/Schröfer (Hrsg.), *Hermeneutische Polizeiforschung*, Opladen 2003; weitere Nachweise bei Feltes (Fn. 3).

<sup>10</sup> Vgl. <http://www.ak-innere-sicherheit.de>

beit« mit Hilfe des Preußischen Polizeiinstituts zu modernisieren, kam – so *Knatz* – trotz fortschrittlicher Ansätze zur Schaffung einer führungs- und verhaltenssteuernden »Polizeiverwendungslehre« zu spät.

Der Schwerpunkt der Betrachtung der »Polizei im NS-System« von *Banach* liegt auf den Ausbildungs- und Rekrutierungsmechanismen der durch Zusammenlegung von Kriminalpolizei und Gestapo 1936 entstandenen Sicherheitspolizei, die über »Ausleselager« und »Führerlager« im Sinne strikter (Re-)Militarisierung und weltanschaulicher Schulung erfolgte, die sich im polizeilichen Alltag in einer Verschiebung »von der Aufklärung krimineller Delikte immer mehr in Richtung ›vorbeugender Verbrechensbekämpfung‹ und rassistischer Generalprävention gegen immer größere marginalisierte Bevölkerungskreise« auswirkte (S. 69). Dass die eigentliche Kriminalistik immer mehr in den Hintergrund gedrängt wurde, zeige sich auch daran, dass Dienststellenleitungen und sonstige polizeiliche Führungspositionen ab 1935 zunehmend von – in großer Zahl verfügbaren – nationalsozialistisch geprägten Juristen übernommen wurden.

Im zweiten Kapitel stellt *Noethen* in seinem Beitrag zur Polizei in der Besatzungszeit zunächst die Alliierten Reformpläne für die Polizei und die deutschen Reaktionen darauf differenziert nach Besatzungszonen dar, um sich sodann mit der (unvollständigen) »Säuberung der Polizei« und den neuen Grundkonzepten (»Dienerin des Bürgers« in den westlichen Zonen, »Erhaltung der politischen Macht der Arbeiterklasse« in der sowjetischen Zone) zu widmen. Letztere fanden in den westlichen Zonen infolge von personellen und ausbildungstechnischen Kontinuitäten – so *Noethen* – keine guten Voraussetzungen vor; die mit der Wiederentstehung des (antikommunistischen) Staatsschutzes verbundene Einrichtung der paramilitärischen Bereitschaftspolizeien habe ihr übriges getan. In der Sowjetzone sei die Umgestaltung der Polizei nach den Vorstellungen der Besatzungsmacht ab 1948 dagegen weitgehend vollzogen worden.

Daran anknüpfend arbeitet *Jens Giesecke* im dritten Kapitel die Polizei der DDR vor allem unter dem Aspekt der Zweiteilung des Sicherheitsapparats in Volkspolizei und Staatssicherheit vom Beginn der DDR bis zur Transformation nach der Wiedervereinigung auf. Im Rahmen einer ausführlichen Analyse

von Rekrutierung, Ausbildung, Selbstverständnis des MfS zeigt *Giesecke* unter anderem intensiv unterstützende Tätigkeit der Volkspolizei für die Staatsicherheit. Der Volkspolizei kamen neben originär polizeilichen Aufgaben nachrichtendienstliche, politische und erzieherische Aufgaben zu, sie zeigte sich jedoch weniger militant und feindbildorientiert als das MfS. Als eine – nicht zuletzt in Gestalt der Abschnittsbeauftragten – sichtbare Kontrollinstanz kam ihr ein primär patriarchalisches und obrigkeitstaatliches Profil zu.

Das vierte Kapitel enthält vor allem aktuelle soziologische und polizeiliche Analysen. Der erste Abschnitt beschäftigt sich mit Rekrutierung, Ausbildung und Sozialisation.

*Haselow* und *Kissmann* wollen mit ihrem Beitrag zu Ausbildungs- und Sozialisationsprozessen in der Polizei seit 1949 zur Schließung einer Forschungslücke beitragen. Ausgehend von allgemeinen Theorien zur beruflichen Sozialisation untersuchen sie vor allem Ausbildungsinhalte und -formen auf Sozialisationsstrukturen, die der Bindung an die Werte der freiheitlich-demokratischen Grundordnung als »zentralem Leitprinzip« und »substantiellem Orientierungsrahmen« polizeilichen Handelns zuwiderlaufen. Sie zeigen auf, dass der gewünschte Sozialisationserfolg (Bürgernähe, hohe soziale Kompetenz, Kompetenz zur Bewältigung jeder Konfliktsituation, demokratisches Bewusstsein und ausgeprägtes Berufsethos) für die leitprinzipgerechte Erfüllung der sachlichen, sozialen und psychischen Anforderungen an den Polizeiberuf erst allmählich erreicht werden konnte. Erst durch die Einführung der »zweigeteilten Laufbahn« und eine Revision der Fachhochschulcurricula hin zu einer auch sozialwissenschaftlichen Schwerpunktbildung seien die Traditionsreste der geschlossenen, kasernierten und auf Befehl und Gehorsam ausgerichteten Ausbildung in den Bereitschaftspolizeien überwunden worden, wobei nicht zuletzt der Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts den Wendepunkt in der Konzeption der Polizeiausbildung markiere. Auch heute sehen *Haselow* und *Kissmann* indessen noch ausbildungs- und organisationsbedingte Sozialisationsdefizite. Diesen könne vor allem durch die Entwicklung einer polizeilichen Berufsethik begegnet werden, die – unter Abkehr von der Vermittlung reinen »Ausführungsdenkens« – vor allem in einer Stärkung eigenständiger Persön-

lichkeiten und einer sinnorientierten Vermittlung des normativen Handlungsrahmens bestehen müsse.

*Hermann Groß* widmet sich der Frage »Fachhochschulausbildung in der Polizei: Lehrgang oder Studium?«, indem er die (verwaltungsinternen) Fachhochschulen der Länder für den gehobenen Polizeidienst anhand ihrer Rechtsstellung und Personalstruktur sowie dem Aufbau und Inhalt des Studiums untersucht. Dabei zeigt sich ein breites Spektrum, von hochschulnahen Lehr- und Forschungsstrukturen bis hin zu hierarchisch-verschulerten Ausbildungsgängen. Selbst die hochschulnäheren Konzepte, die u. a. durch den Status einer eigenen Körperschaft, die Ernennung von Professoren und Forschungsaufgaben gekennzeichnet sind, seien jedoch durch das regelmäßig vorgegebene Studium in »Klassenverbänden«, die hohe Pflichtstundenbelastung, die dienstrechtliche Einbindung der Studierenden, fehlende Wahlmöglichkeiten bezüglich Themen und Dozenten und die stark im Vordergrund stehende Vermittlung praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten noch weit von dem Studium an einer externen staatlichen Hochschule entfernt.

Mit seinen Überlegungen zu Prozessen der Eliteformulierung bei der Polizei sucht *Hans-Joachim Heuer* einen Beitrag zur Soziologie der Ausbildungseinrichtung für den höheren Polizeidienst, der Polizeiführungsakademie in Münster, zu leisten. In der Zentralisierung des Studiums an dieser Einrichtung, seinen Strukturen und Inhalten sowie seiner Alternativlosigkeit seien die Voraussetzungen für die Entstehung einer spezifischen elitetypischen »corporate identity« geschaffen, deren Unterscheidbarkeit von der »cop culture« (*Behr*) des mittleren und gehobenen Polizeidienstes *Heuer* annimmt. Für die beschlossene Umwandlung der Polizeiführungsakademie in eine Hochschule könne problemlos eine spezifische Hochschulverfassung gefunden werden.

Im Abschnitt »Handlungsorientierungen« untersucht zunächst *Behr* Polizeikultur als institutionellen Konflikt des Gewaltmonopols. Die jüngere Diskussion um die Rolle der Polizei in der Gesellschaft resultierte aus einer Neubestimmung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft. Die Grundfigur einer der Bürgerschaft und ihren Interessen verpflichteten Polizei laufe durch ihren territorialen Bezug und die zugrunde liegende Vorstellung einer politischen Gemeinde der

Entwicklung zu der mit Gewaltmonopol und liberalem Rechtsstaatsverständnis entstehenden Zentralisierung von Gewaltsamkeit zuwider. Das historische Spannungsverhältnis von »Bürgerpolizei« und »Staatspolizei« setze sich in dem im Vordringen befindlichen Verständnis der Polizei als Dienstleister oder Serviceunternehmen bis in die Gegenwart fort. Auf dieser Grundlage stellt *Behr* die von der Leitungsebene im Sinne einer Unternehmenskultur formulierten Leitbilder der Polizei den von der Basis entwickelten Vorstellungen vom »richtigen« Polizeihandwerk gegenüber. Während erstere unter Ausblendung aller Konfliktpotentiale Wünsche nach einer bestimmten Ordnung innerhalb der Organisation ausdrückten, seien letztere durch Handlungsmuster der »street cops« gekennzeichnet, denen eine subkulturelle Identität und soziale Partikularnormen zugrunde lägen. Um diesen Befund nutzbar zu machen, müsse Polizeiforschung als Polizeikulturforschung verstanden werden; deren erkenntnistheoretische Eckpfeiler seien die Abstraktion von Begriffen wie Norm, Kriminalität oder Sicherheit und Ordnung, ein Verständnis der Wirklichkeit als sozial konstruierte und eine Entwicklung theoretischer Annahmen aus dem polizeilichen Handlungswissen statt aus axiomatischen Sätzen.

*Werdes* illustriert materialreich den Einbruch der Frauen in die Männerdomäne Polizei von ihren Anfängen bis heute und belegt die nahe liegende Hypothese weiterhin vorhandener Akzeptanzschwierigkeiten, Ausgrenzungsmechanismen und geringerer Aufstiegschancen unter verschiedenen Gesichtspunkten empirisch.

*Liebl* widmet sich den Rechts- und Ordnungsvorstellungen in der Polizei, räumt jedoch gleich zu Beginn die geringe Aussagekraft der – im Vergleich zu anderen Berufs- und Bevölkerungsgruppen – nur spärlich vorhandenen empirischen Studien ein, die zudem unter den bekanntesten Schwierigkeiten der Werteforschung unter der Einbindung der Befragten in die dienstrechtliche Hierarchie litten. Immerhin lasse sich bei Polizeivollzugsbeamten eine rigidere Einstellung bezüglich der Einhaltung von Normen und eine stärkere Ausrichtung an Ordnung und Sicherheit feststellen als bei der sonstigen Bevölkerung, wobei die Ergebnisse nach Altersklassen erheblich differierten.

Große Defizite bei der Umsetzung von Normen in der Organisationswirklichkeit der Po-

izei konstatiert auch *Haselow*. Die polizeiliche Arbeit werde praktisch entgegen den normativen Vorgaben nicht von der Abwehr konkreter Gefahren und der Verfolgung erkannter Straftaten, sondern von Konflikt-schlichtungen, Hilfeleistungen in allen Lebenslagen und Service- und Dienstleistungen für andere Behörden bestimmt. Entgegen ihrer Beschränkung auf den Einfall sei die Praxis durch ständige leichte Erreichbarkeit schleichend zur Allzuständigkeit zurückgekehrt. Gleichzeitig sei eine akribische Überregulierung der Arbeit durch Gesetze und Dienstvorschriften bei fast völligem Fehlen von handlungsleitenden Orientierungsmustern (Einordnung etwa in die Rollensegmente »Vollzugsbeamter«, »Sozialingenieur« oder »Verbrechensbekämpfer«) festzustellen. Daraus resultiere eine Reduzierung von Eigenverantwortlichkeit, Kreativität und kritischer Selbstreflexion, aber auch ein hohes Ausmaß an Normverstößen, welche partiell den Maßstab der Normalität annähmen.

*Lange* und *Schenck* betrachten die in allen Bundesländern mehr oder weniger weitgehend auch in der Polizei eingeführten neuen Modelle der Verwaltungssteuerung – dezentrale Ressourcenverantwortung, Zielvereinbarungen, Budgetierung, Outputsteuerung und Controlling – in ihren Auswirkungen auf die Handlungsmuster der Polizei. Diese haben nach Auffassung der Autoren faktisch die Kluft zwischen der Leitungsebene und der operativen Ebene der Polizei verstärkt. Beide Ebenen fänden aber insoweit ein Arrangement, als sie eine Konstruktion der Wirklichkeit entwickelten, die die Vorgaben des neuen Steuerungssystems als erfüllt auswies, tatsächlich aber die Frage nach der besseren Wirksamkeit polizeilicher Arbeit umgingen.

Im Abschnitt »Außenverhältnis« untersuchen *Pütter* das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft und *Beste* das Verhältnis von Polizei und profitorientierten Sicherheitsproduzenten.

In Anknüpfung an die oft analysierte Diskrepanz zwischen dem normativen Konzept und der sozialen Wirklichkeit des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei sieht *Pütter* das normative Konzept dieses Verhältnisses als ein Relikt, das die realen Entscheidungsprozesse überwölbe, die Praxis aber nicht strukturieren. Konflikte zwischen den beiden Akteuren seien schon dadurch vorprogrammiert, dass für die Polizei die Straf-

verfolgung nur ein Teil ihres allgemeinen (um die Prävention und nun auch die Gefahrenvorsorge ergänzten) Sicherheitsauftrags sei. Während die Staatsanwaltschaft zudem als Wächter des Gesetzes im Interesse der Gerechtigkeit zu agieren habe, sei die polizeiliche Handlungslogik an Zweckmäßigkeit und Überführung des Täters orientiert. Die bereits historisch im normativen Konzept angelegte praktische »Unterlegenheit« der Staatsanwaltschaft sei in jüngerer Zeit durch den Ausbau der Polizeien, den Fortschritt in der Kriminalistik, den Ausbau der Datenverarbeitung, neue Ermittlungsmethoden, die Europäisierung der Polizei und die Erweiterung der polizeilichen Aufgaben verstärkt worden; dem konnte auch – so *Pütter* – durch Vereinbarungen zwischen den Justiz- und Innenministern des Bundes und der Länder, die als Anlagen den Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren beigefügt worden sind, nicht entgegengewirkt werden. In diesen Vereinbarungen erschien die Staatsanwaltschaft trotz Wahrung ihrer rechtlichen Stellung in vielen Bereichen vielmehr als Juniorpartner der Polizei. Gleichzeitig fänden sich in der Praxis aber auch bedeutsame Gemeinsamkeiten zwischen Staatsanwalt und Polizei, nämlich die gemeinsame Definition »des Gegenüber«, der gemeinsame Bezugspunkt im Strafrecht, das gemeinsame Selbstverständnis als Teil einer »law enforcement community« und ein sich jeweils deckendes wechselseitiges Selbst- und Fremdbild. Aus diesem Mischungsverhältnis zwischen institutionellen Gemeinsamkeiten und Differenzen ergäben sich Kooperationsformen, die sich zu vier »Praxistypen« (Bürokratisierung, Notariat, Kooptierung und Leitung) verdichten ließen. Überwiegend habe indessen die Polizei die Herrschaft über Ausrichtung, Umfang und vorläufige Ergebnisse der Ermittlungen. Vor diesem Hintergrund leiste die in Gesetzgebungsverfahren übliche Annahme, bei neuen Eingriffsbefugnissen gewährleiste eine staatsanwaltschaftliche Anordnungsbefugnis größere rechtsstaatliche Güte, der Erosion rechtsstaatlicher Standards Folge.

*Beste* erläutert anhand des Police-Profit-Partnership-Konzepts und des 3-S-Konzepts der Deutschen Bahn die wachsende Kommerzialisierung sozialer Kontrolle im urbanen Raum, deutet den darin zum Ausdruck kommenden Wandel der Kontrollstrategien in einer von »Unsicherheitsdramaturgien« beglei-

teten Phase neoliberalen Wirtschaftens («Regieren auf Distanz») nicht als eine Schwächung oder Infragestellung des staatlichen Gewaltmonopols. Begleitet von der Vorverlagerung von Eingriffsbefugnissen und proaktiver Polizeiarbeit sei die Einbindung privater Sicherheitsdienste in das staatlich kontrollierte System der Kriminalitätskontrolle vielmehr eine Ausdifferenzierung der Verhaltensformen des Gewaltmonopols, die die vormaligen Gegenpole Staatssicherheit und Bürgersicherheit verschmelzen lasse. Letztlich handele es sich um bedenkliche Anpassungsstrategien eines bürgerlichen Staats, der die ihn legitimierenden Sicherheitsversprechen revidieren müsse und die damit verbundenen politischen Kosten zu reduzieren suche.

In seiner Untersuchung zur Polizei in der Kommune stellt *Prätorius* fest, dass operative »Polizeipolitik« – anders als Bedrohungsszenarien wie Terrorismus und organisierte Kriminalität es glaubhaft gemacht hätten – noch immer Lokalpolitik sei. Viele typisierbare und kategorisierbare Aufgaben der Gefahrenabwehr im lokalen Kontext seien indessen durch Spezialnormen und darauf ausgerichtete Spezialbehörden abgedeckt. Lediglich die Gefahrenquelle Kriminalität habe sich mangels Standardisierbarkeit dem Auszug des Polizeilichen aus der Kommunalpolitik entzogen und sei Gegenstand des Vorhaltens physischer Zwangsmittel und generalklauselgestützter Gefahrenabwehr als der verbliebenen polizeilichen Kernkompetenzen geblieben. Diesen Befund bezieht *Prätorius* auf die klassische Entgegensetzung von Staat und Gesellschaft, in der sich die kommunale Selbstverwaltung stets in einer Gemengelage aus einer staatlichen und einer gesellschaftlichen Seite befunden habe; nie kommunal verortet worden sei insoweit lediglich die Aufgabe der Erforschung und Aufklärung von Straftaten im engen Sinne. In den Konzepten der kommunalen Kriminalprävention und des »zero tolerance« bewege sich die kommunale Politik nunmehr wieder auf die Polizei als Agentur der Kriminalitätskontrolle zu. Ob der Ertrag dieser Kooperation in verschärfter sozialer Segmentierung oder in hilfreichen sozialpolitischen Konzepten liege, hänge unter anderem davon ab, wer lokal das Sicherheitsthema jeweils dominiere und in wessen Dienst die Polizei ihre Dauerpräsenz und Sanktionsfähigkeit stelle.

Den Umgang mit dem empirisch oft erforschten – zu Beginn der neunziger Jahre drastisch

gesunkenen, inzwischen wieder spürbar angestiegenen – Sicherheitsgefühl der Bürger thematisiert *Frevel*. Dieses sei ein Konglomerat aus affektiven, kognitiven und konativen Haltungen (Kriminalitätsfurcht, persönliche Risikoeinschätzung, Bewertung der persönlichen Copingfähigkeit sowie Schutz- und Vermeidungsverhalten); hinzu komme die Einstellung zu Kriminalität als sozialem Problem und Sanktionshaltungen. An Entstehungsfaktoren dieses Gefühlskonglomerats seien aus sozialpsychologischer Sicht Sozialisation, Erfahrung, Information durch andere, herrschende Anschauungen und Medien beteiligt; der Einflussgrad dieser Faktoren variere nach psychosozialen und personalen Größen. Im Ganzen übersteige die Kriminalitätsangst und Risikoeinschätzung das reale Risiko in Deutschland empirisch erheblich. In der lokalen politischen Arena sei die Kriminalitätsfurcht durch ökonomisch geprägte Interessen nicht selten instrumentalisiert worden, und zwar zu Lasten des sozialen Rands der Gesellschaft, dessen Sichtbarkeit im öffentlichen Raum Kriminalitätsfurcht schüre. Ihr Übriges tue die gravierende, nachfragegesteuerte Verzerrung der Kriminalitätslage durch die Medien. Im Ganzen könne der Kriminalitätsangst nur durch ein Zusammenwirken von kommunaler Sozial- und Wirtschaftspolitik sowie gezielter Polizeipräsenz und rationaler polizeilicher Öffentlichkeits- und Präventionsarbeit entgegengewirkt werden.

Im letzten Abschnitt »Politikvermittlung und Öffentlichkeit« beschäftigen sich weitere Beiträge mit rechtlichen Grundlagen, Zielen und Praxis der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Polizei sowie deren Verhältnis zu den Medien (*Noethen*) und dem Einfluss polizeilicher Fachzeitschriften (*Aden*); auf sie lässt sich – wie etwa die Etablierung des Schlagworts der Organisierten Kriminalität zeigt – die Verbreitung polizeilicher Wahrnehmungs- und Deutungsmuster und die Beeinflussung politischer Entscheidungsprozesse zurückführen, während Themen wie Korruption und Übergriffe fremden- und minderheitenfeindlicher Art gar nicht oder sehr verspätet aufgegriffen werden.

Das fünfte Kapitel zeigt schließlich die Schwierigkeiten der Etablierung eines eigenen Wissenschaftsbereichs Polizeiforschung auf: Zunächst resümieren *Ohlemacher* den Stand der empirischen Polizeiforschung<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Der Beitrag geht im Wesentlichen auf den oben Fn. 3 erwähnten zurück.

und *Endrúweit* den Stand der Polizeisozio-  
logie. Während *Ohlemacher* jüngere Studien  
etwa zu Ermittlungsarbeit, Konfliktbewälti-  
gung, Arbeitszufriedenheit und Fremden-  
feindlichkeit als eine deutliche Bereicherung  
bei verbleibenden Defiziten kennzeichnet,  
bleibt *Endrúweit* bezüglich der Entwicklung  
einer eigenen Polizeisozio-  
logie skeptisch, hält aber das bereichsspezifisch vorhandene Wis-  
sen unter dem Gesichtspunkt der wissen-  
schaftlichen Verpflichtung zur Praxishilfe im-  
merhin für wichtig. In Anknüpfung daran  
betont *Reichertz* die Notwendigkeit der An-  
siedlung einer strukturanalytisch und wis-  
sensoziologisch arbeitenden Polizeifor-  
schung zwischen den Polen von Ideologiekri-  
tik und Dienstleistung. Abschließend analy-  
siert *Lange* die bisher vorwiegend interdiszi-  
plinäre Polizeiforschung, der es schwer falle,  
eine konsensuale Problemsicht zu entfalten.  
Eine Polizeiwissenschaft könne jedoch auch  
nicht gleichsam am Reißbrett entworfen, son-  
dern müsse unter Wahrung der beteiligten  
Fachdisziplinen in drei Implementierungs-  
stufen an einem Forschungsinstitut entwik-  
kelt werden.

III. Wie die umrissenen Beiträge zeigen, deckt  
der Sammelband praktisch die gesamte Be-  
griffswelt dessen ab, was in den letzten Jahren  
unter dem Etikett Polizeiforschung stattge-  
funden hat, und wird dabei seinem Anspruch,  
die vormaligen Frontstellungen hinter sich zu  
lassen, durchaus gerecht. Unter diesem Ge-  
sichtspunkt ist er eine vorzügliche Informa-  
tionsquelle über den status quo der empiri-  
schen und sozialwissenschaftlichen Erkennt-  
nisse über die Polizei und ihr Handlungsum-  
feld. Nebenbei dokumentiert der Band (und  
analysiert zugleich) die Gegenspieler im Be-  
mühen des »Interdisziplinären Arbeitskreis  
Innere Sicherheit« um die Etablierung einer  
anerkannten scientific community der Poli-  
zeiwissenschaft nach anglo-amerikanischem  
Vorbild: Die Bildung von »Inselwissen« (*Rei-  
chertz*), die Beschränkung auf die Defizitanaly-  
se auf der Symptomebene (*Ohlemacher*),  
manche Unschärfe in Begriffsbildung und  
Festlegung des Bezugsrahmens sowie die  
fehlende theoretische Untermauerung nebst  
dem Problem, deren Kriterien und Methoden  
zu finden.

Aus der Sicht des an der Polizei soziologisch  
interessierten Rechtswissenschaftlers sind vor  
allem die Beiträge des Bandes von *Haselow/  
Kissmann, Behr, Liebl, Prätorius, Haselow,  
Lange/Schenck, Pütter* und *Beste* hervorzu-

heben. Sie zeigen eine von ihren militärisch-  
historischen Wurzeln weit entfernte »Polizei  
der Gesellschaft«, die allerdings – sicher nicht  
überraschend – gegenüber dem Ideal der frei-  
heits- und gleichheitswahrenden Polizei des  
sozialen Rechtsstaats ein beharrliches Eigen-  
leben führt. Dass die Diskrepanz zwischen  
dem normativen Konzept der Polizei und  
ihren tatsächlichen Sozialisations- und  
Handlungsmustern auf der Basis der vorhan-  
denen Studien, empirisch abgesichert, doch  
recht umfassend diagnostiziert und analysiert  
werden kann, lässt vermuten, dass sich die  
eingangs erwähnte Abwehrhaltung der Poli-  
zei gegen sozialwissenschaftliche Forschung  
deutlich abgemildert hat (sollte die Abwehr-  
haltung fortbestanden haben, wäre hinsicht-  
lich der sozialen Wirklichkeit polizeilicher  
Arbeit allerdings Schlimme(re)s zu befürch-  
ten). Deutlich wird auch, dass die in dem  
Band an vielen Stellen eingeforderte weiter-  
reichende kontinuierliche empirische For-  
schung und begleitende Theoriebildung –  
die in dem sich verschärfenden Gegensatz  
von Freiheit und Sicherheit nicht hoch genug  
bewertet werden kann – eine gebündelte Fi-  
nanz- und Personalausstattung, etwa an ei-  
nem unabhängigen Institut nach *Langes* Vor-  
stellungen, voraussetzt.

*Michael Bäuerle*

*Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel/Andreas  
Vofskuhle, Umweltrecht, Heidelberg (C. F.  
Müller) 2003, 1051 S., 98,- €; Hans-Joachim  
Koch (Hrsg.), Umweltrecht, München (Luch-  
terhand) 2002, 39,- €*

Beide hier vorzustellenden Bücher sind gut.  
Sie sind gut zu lesen – jedenfalls soweit man  
das bei etwas Vor- oder Verbildung beurteilen  
kann – und ausgesprochen informativ. Es  
macht keinen Spaß, solche Bücher zu bespre-  
chen, denn am Ende findet man sich mög-  
licherweise wieder in einem Gedicht aus Bier-  
manns besseren Zeiten: »So hoch loben sie  
Dich, dass jeder Dummkopf es merkt, ...«  
Und wenn die Besprechung dann noch von  
einer Zeitschrift angefragt wurde, welche die  
Kritik im Titel führt, wird es umso schwerer,  
jenseits des ersten Satzes etwas aufzuschrei-  
ben. Nur intensives Schürfen fördert dann das  
ein oder andere zu Tage.

Das Umweltrecht ist ein vergleichsweise jun-  
ges Rechtsgebiet, das als Einheit so richtig erst  
mit der modernen Umweltgesetzgebung in

den 1970er Jahren in Erscheinung trat, als das Abfallgesetz und das Bundesimmissionschutzgesetz aus der Taufe gehoben wurden und das alte Reichsnaturschutzgesetz, das noch eher braun-grün war, generalüberholt wurde. Von da an begann die Expansion des Umweltrechts, und diese Expansion war einfach, denn Umweltrecht ist – was in beiden Lehrbüchern betont wird – eine Querschnittsaufgabe aller Rechtsgebiete. Und diese Querschnittsaufgabe könnte der Grund dafür sein, dass das Umweltrecht an seiner eigenen Expansion erstickt.

Sparwasser/Engel/Voßkuhle nennen ihr Buch im Untertitel »Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechtes«, und es liefert »nur« Grundzüge – das aber auf knapp 1000 Seiten. Ausgewiesen ist das Buch außerdem als Lehr- und Handbuch. Zum Vergleich: die erste Auflage Bender/Sparwasser, Umweltrecht, aus dem Jahre 1988 hatte einen Umfang von 296 Seiten. Kochs Umweltrecht ist vom Verlag als Studienbuch gekennzeichnet und in der ersten Auflage aus 2002 mit knapp 700 Seiten kaum weniger umfangreich als der »Mitbewerber«. Das ist kein Vorwurf an die Autoren und Autorinnen oder Herausgeber, sondern bestätigt den wahren Kern in Luhmanns Analyse der Gesetzmäßigkeiten in der Entwicklung von Systemen – sie differenzieren sich aus und expandieren. Da das Umweltrecht bekanntlich nicht zum Bereich des Pflichtfachstoffes gehört, könnte es jedoch sein, dass sich die alte Weisheit von Karl Kraus bewahrheitet: »Das Gegenteil von gut ist gut gemeint«. Der gemeine Studierende wird bei aller guter Absicht, den Stoff interessant und umfassend aufzubereiten, abgeschreckt und flüchtet bei Wahl- und Schwerpunktveranstaltungen in das eh prüfungsrelevante Bau- oder Polizeirecht, wo man mit den alten 300 Seiten für ein Lehrbuch auskommt. Geschenkt – monokausale Erklärungen sind fast immer unzureichend, irreführend oder banal.

Apropos monokausale Banalität: Von der »ökonomischen ›Theorie‹ des Rechts«, der Reduktion menschlicher Verhaltensweisen auf Kosten-Nutzen-Kalküle, die im Umweltrecht besonders übel Urstände feierte oder feiert, halten beide Bücher ausreichend Abstand. Beim Autorenmix im Koch gibt es den ein oder anderen Anhänger dieser Sichtweise, aber das bleibt geheim, schlägt sich im Text nicht nieder. Die Schwächen des Ordnungsrechts werden kurz diskutiert, aber in einer

Form, die seine dominante Bedeutung nicht in Frage stellt und die ökonomischen Instrumente allenfalls als Ergänzung oder Unterstützung diskutiert (Koch, S. 110 ff.). Die radikale oder weitestgehende Schlussfolgerung aus einer ökonomischen Kritik des Ordnungsrechts, die Selbstverpflichtung als postmodernes Instrument der Umweltsteuerung, wird explizit als unzulänglich kritisiert. Sparwasser/Engel/Voßkuhle diskutieren – ihr Schwerpunkt liegt im allgemeinen Teil – die Umweltökonomie ausführlicher, deklinieren sie aber dann so weit herunter, dass ihr Ergebnis ziemlich unangreifbar wird: Mit »dem grundsätzlichen Eingeständnis, dass ökonomisches Kalkül regulative Umweltpolitik nicht ersetzen, sondern nur ergänzen kann,« sei weitgehend Einigkeit erzielt worden, dass »ökonomische Instrumente nur in bestimmten Bereichen einsetzbar und vor allem misch-instrumentelle Lösungen anzustreben sind (sog. Policy-mix)« (Sparwasser/Engel/Voßkuhle, S. 104).

Voßkuhle greift allerdings das Anliegen seiner Habilitationsschrift zum »Kompensationsprinzip« auf und versucht, den Kompensationsgedanken an unterschiedlichen Stellen im Umweltrecht zu verankern oder zu etablieren und so zum Prinzip zu machen. Der Kompensationsgedanke dürfte mit Blick auf ökologische Schäden seinen Ursprung eher im ökonomischen Denken, das sich an Quantitäten orientiert, als im ökologischen Denken haben, das sich an Qualitäten orientiert, deren Kompensation ausgesprochen schwierig bis unmöglich ist. Dies wird auch in der Zielbestimmung des Kompensationsprinzips deutlich: »Sein Ziel ist die Flexibilisierung ordnungsrechtlicher Vorgaben« (Sparwasser/Engel/Voßkuhle, S. 80).

Eindeutig normiert ist die Kompensation im Naturschutzrecht, in der Eingriffsregelung. Danach kann – grob gesprochen – ein Projekt, das den Naturhaushalt oder das Landschaftsbild negativ tangiert, zugelassen werden, wenn eben dieser Eingriff ausgeglichen oder kompensiert werden kann. Ob aus diesem Gedanken ein Prinzip gemacht werden sollte, ist eine problematische Frage, die eines kurzen Blicks auf diese Regelung des Naturschutzrechtes bedarf. Mit Ausgleich ist die Wiederherstellung etwa der Funktionen des Naturhaushaltes gemeint, während der Ersatz oder die Kompensation eine anderweitige ökologische Verbesserung an anderer Stelle meint. Vor der Novellierung des

BNatSchG stand zwischen der Ausgleichsmaßnahme, die, wenn sie möglich war, zu einer Genehmigung des Projektes führte, und der Ersatzmaßnahme eine Abwägung, ob das Projekt nicht aus Naturschutzgründen ganz verboten werden sollte. In der Praxis hat dies nie funktioniert: Ausgleich und Ersatz wurden in Eins gesetzt, und die Abwägung fand regelmäßig anschließend zugunsten des Projektes statt. Die Praxis hat die Kompensation also gegen die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers groß geschrieben. Mit der Novelle hat sich der Gesetzgeber der Praxis angepasst und Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen auf gleicher Ebene angesiedelt. Wenn die Kompensation hier höher bewertet wurde, ist dies kein Sieg eines neuen umweltfreundlichen Prinzips, sondern eher die Kapitulation des Gesetzgebers vor Interessen, die dem Naturschutz entgegenstehen. Eine großzügige Handhabung der Kompensationsregelung unterläuft die Intention der Norm, die weitere Zersiedlung des Raumes aufzuhalten. Die Form der Kompensation muss jedenfalls sehr genau beäugt werden, bevor daraus ein Prinzip werden könnte. Als Ausprägung des Kompensationsprinzips nennt Voßkuhle dann allerdings viele Elemente der Alternativenprüfung, die eine planerische Abwägung kennzeichnet, deren Bedeutung in der Tat erhöht werden sollte.

Beim »Gemeinlastprinzip«, welches das Gegenteil zum Verursacherprinzip ist, allgemein aber als gleichrangiges umweltrechtliches Prinzip gehandelt wird, betonen Sparwasser/Engel/Voßkuhle die Problematik und den Widerspruch. Der Ausweg für Helden: Das Gemeinlastprinzip könne nur als »ultima ratio« angewendet werden (Sparwasser/Engel/Voßkuhle, S. 78). In Wahrheit ist das »Gemeinlastprinzip« eben kein Prinzip, wenn man »Prinzip« – mit der Diskussion in der Rechtslehre – als Optimierungsgebot oder leitende Idee definiert, sondern eine Notlösung, eine Abweichung vom Prinzip, im Falle, dass der Verursacher nicht zu fassen ist. Schäden zu sozialisieren und Vorteile zu privatisieren sollte gerade kein Prinzip sein.

Ähnlich problematisch ist das Kooperationsprinzip, nach dem Staat und Gesellschaft bei der Bewältigung von Umweltauforderungen zusammen arbeiten sollen. Auch hier liegt der Einwand nah, dass der faktische Zwang zur Zusammenarbeit von Staat und Umweltverschmutzern in der Umweltpolitik und beim

Vollzug des Umweltrechts nicht der Umwelt geschuldet ist, sondern der sozialen Macht der Umwelnutzer. Und dieser faktische Zwang wird zu einem Prinzip umgedeutet. Bei Sparwasser/Engel/Voßkuhle wird dies ausführlich und kritisch erörtert mit dem Ergebnis: bei der Kooperation bestehe die »Gefahr konsentierter Gesetzesverstöße, selektiver Interessensberücksichtigung und Vernachlässigung subjektiver Rechte Dritter, Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner« (Sparwasser/Engel/Voßkuhle, S. 84). Aber sie scheuen die Konsequenz: nämlich die Kooperation aus dem Prinzipienkatalog zu streichen und an ihre Stelle zu setzen, was normativ gemeint sein könnte: demokratische Beteiligung, die gleiche Einflusschancen voraussetzt und dem Vorrang sozialer Macht widerspricht.

Im Koch werden die Prinzipien eher kurz abgehandelt als kritisch diskutiert, wobei das Kooperationsprinzip in den richtigen normativen Kontext gestellt, die Idee aber gleich wieder abgeschwächt wird: »Es ist daher oftmals nicht nur die Umsetzung eines pluralistischen Demokratieverständnisses (!), sondern ein Gebot politischer Klugheit, wenn die politischen Entscheidungsträger versuchen, im Rahmen einer Kooperation mit allen betroffenen gesellschaftlichen Kräften eine auf einer breiten Zustimmung fußende Entscheidung zu finden« (Koch, S. 84). Wenn der Bearbeiter da mal nicht zu viel »geschrödert« hat.

Mit dem Regierungswechsel 1998 änderten sich die »großen« umweltpolitischen und umweltrechtlichen Themen. Die sog. Beschleunigungsdebatte brach jäh ab. Der Standortnachteil durch lange Verfahren oder die angebliche Überregulierung, welche die umweltpolitische Diskussion der 90er Jahre bestimmt hatte, wurde von der politischen Agenda gesetzt, und sie verschwand auch aus der wissenschaftlichen Debatte – ein klarer Hinweis auf ein Scheinproblem, denn die wirklichen Probleme überdauern Regierungswechsel bekanntlich, und auf den Opportunismus der Wissenschaft. Letzteren kann man Sparwasser/Engel/Voßkuhle jedoch nicht vorwerfen: Sie diskutieren zwar weiterhin die Verfahrensbeschleunigung, wenn diese Diskussion auch etwas deplaziert wirkt und ohne dass ihre Relevanz recht klar wird. Nach dem großen Konflikt um den Atomausstieg verlief die Umweltpolitik vorwiegend als das stille Bohren dicker Bretter

mit Bohrern kleinen Durchmessers. Diese vielen kleinen Schritte sind konfrontiert mit einer grundsätzlichen gesellschaftlichen Entwicklung, die nicht nur für den Umweltschutz eine besondere Herausforderung darstellt und neue Probleme schafft: die Privatisierung großer Bereiche der staatlichen Daseinsvorsorge.

Den öffentlichen Verkehr und den Strommarkt hat es schon erwischt, diskutiert wird – wiederum mit europäischem Vorzeichen – die »Liberalisierung« der Wasserversorgung. Sparwasser/Engel/Voßkuhle plädieren für den Erhalt der öffentlich-rechtlichen Struktur der Wasserversorgung und meinen: »Ob eine Liberalisierung des Wasserrechts durch europäische Richtlinien (Art. 86 III EG) zulässig ist, wird man im Hinblick auf Art. 86 II EG und Art. 16 EG, die zusammen nationale Daseinsvorsorgestrukturen privilegieren, bezweifeln müssen« (S. 527). Außerdem erheben sie die Forderung nach »Ausbildung einer Dogmatik des »Gewährleistungsverwaltungsrechts«, die in der Lage ist, den Prozess arbeitsteiliger Aufgabenerfüllung in jeder Phase unter dem Blickwinkel größtmöglicher Gemeinwohlrealisierung anzuleiten und damit als dritte Säule neben das Ordnungsrecht und das Recht der Leistungsverwaltung tritt« (S. 125, 156). Laskowski und Ziehm, die das Gewässerschutzrecht in Koch, Umweltrecht, bearbeiteten, plädieren ebenfalls dafür, die Wasserversorgung nicht nur unter wettbewerbsrechtlichen Aspekten zu diskutieren, sondern sorgfältig zu prüfen, »inwieweit durch Privatisierung und Liberalisierung Verluste für den Gewässerschutz entstehen bzw. verhindert werden können«. Dabei nehmen sie jedoch eine eher skeptische Haltung an und prognostizieren, dass die Wasserversorgung zu einem »Betätigungsfeld des internationalen Wettbewerbs« werde (S. 247). Ob man angesichts dieser Entwicklung mit einer *Dogmatik* des Gewährleistungsverwaltungsrechts auskommt, erscheint fraglich. Zunächst werden die Strukturen der überkommenen Dogmatik in Frage gestellt: So wird es zunehmend unklarer, wie man angesichts einer privatisierten Infrastruktur und einer höchst unterschiedlichen Komplexität von infrastrukturellen und sonstigen privaten Projekten den Unterschied zwischen abwägender Planfeststellung und (angeblich) gebundenen Genehmigungen dogmatisch noch rechtfertigen kann (ähnlich auch Sparwasser/Engel/Voßkuhle S. 186). Letztlich

wird man die Probleme, die aus der Privatisierung für Qualität, Preis, Vorhalt und schließlich für die Umwelt entstanden sind und entstehen können, nicht mit einer neuen *Dogmatik* in den Griff bekommen können, sondern allenfalls mit weiteren Regulierungen, welche die angeblichen Effizienzgewinne der Privatisierung aber locker »auffressen« werden.

Vergleicht man die zentralen Themengebiete der beiden Bücher, erkennt man, dass in dem einen fehlt, was im anderen zum Umweltrecht gezählt wird, oder im einen Schwerpunkte gesetzt und ausführlicher behandelt werden als im anderen. Koch wählt im »besonderen Teil« einen eher problembezogenen Ansatz, so findet man etwa ein besonderes Kapitel »Umwelt und Verkehr«. Das Problem wird bei Sparwasser/Engel/Voßkuhle bei einem eher gesetzorientierten Ansatz im Rahmen des Immissionsschutzrechts mitbehandelt. Als Sonderkapitel werden im Koch die Bereiche »Landwirtschaft und Ökologie« und »Freihandel und Umweltschutz« erörtert. Allerdings hätte man insbesondere beim letzten Thema eine über die positivistische Darstellung der WTO-Regelungen und Verfahren hinausgehende kritische Positionsbestimmung oder eine rechtspolitische Perspektive erwartet, schon weil es ein eigenständiges Kapitel zum Umweltvölkerrecht gibt. Insgesamt erhält das Völker- und das Europarecht bei Koch auch bei der Darstellung der besonderen Rechtsgebiete eine stärkere Stellung als bei Sparwasser/Engel/Voßkuhle. Der tatsächlichen Überformung der nationalen Gesetzgebung insbesondere durch das Europarecht dürfte eine solche intensive Behandlung gerecht werden.

Sparwasser/Engel/Voßkuhle setzen einen ziemlich klaren Schwerpunkt im allgemeinen Teil und beim Immissionsschutzrecht, so dass letzteres auf ca. 150 Seiten dargestellt wird, während Koch mit ca. 60 Seiten auskommt. Sieht man sich die Darstellung der im BImSchG besonders unklar oder missverständlich formulierten Betreiberpflichten von nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen an, landet man bei dem alten deutschen Sinnpruch »in der Kürze liegt die Würze«. Die längere Darstellung führt jedenfalls an diesem Punkt keineswegs dazu, dass das Problem klarer würde oder der unvorbelastete Leser nun wissen könnte, wie diese Pflichten genau zu prüfen sind, was es zu verhindern und was es wie zu minimieren gilt und wie weit das

Minimierungsgebot bei einer Gefahrenlage reichen darf.

Nur für den Fall, dass der Leser es zwischen- durch vergessen haben sollte: Es sind beides gute Bücher, die sich mit Gewinn lesen lassen.

Andreas Fisahn

Cornelis Veth (Hrsg.), *Der Jurist in der Karikatur, Frankfurt am Main (Fachhochschulverlag) 2003, 119 S., 24,- €*

Was ist eigentlich los mit uns Juristen? Der einst so stolze Berufsstand scheint zutiefst verunsichert. Was sind wir nun eigentlich, Wissenschaftler oder gar Künstler, Dienstleister oder Unternehmer? Die Kommunal-kämmerer sehen bei uns nur die Dollarzeichen in den Augen und wollen uns – die ehrenwerten Organe der Rechtspflege<sup>1</sup> – mit den anderen Gewerbetreibenden unter einen Hut stecken, um bei den leistungsfähigen Freiberuflern kräftig kommunale Ertragssteuern abzukassieren.

Aber wen wundert das noch. Die, die am lautesten gegen die Einbeziehung der selbstständigen akademischen Berufe in die Gewerbesteuerpflicht geklagt haben, sind die gleichen, die auch noch die letzten Schranken der Werbefreiheit herunterreißen, die hemmungslos Anwalts-GmbHs gründen und standesrechtliche Grundsätze über Bord werfen wollen. Jetzt rufen sie nach dem Verfassungsgericht, weil wir ja doch ganz anders gebunden seien als die sonstigen freien Unternehmer: Mandatsübernahmepflicht, Pflicht, sich als verlängerter Arm der Justiz zu gerieren, Prozesskostenhilfe. Nun ja, das sind nicht die überzeugendsten Gründe für eine Differenzierung. Ein wenig mehr Tiefe beim allmählichen Verfertigen der Gedanken stünde uns nicht schlecht zu Gesicht. Vielleicht lassen sich ja auch ein paar gute Argumente aus der Außenperspektive gewinnen. Ein schmales, schön gestaltetes Bändchen des Fachhochschulverlags Frankfurt kann hierbei ganz hilfreich sein.

Das zeigt unseren Berufsstand im Spiegel der Karikatur, Schwarz und Weiß vom 15. bis 20. Jahrhundert. Es beginnt mit der Geburt des Advokatenstandes aus den Wortgefechten der so genannten *Fürsprech* mit einem übermächtigen Gegner, dem Tod. Auf den Holz-

schnitten, die unter anderem von keinem geringeren als *Hans Holbein D.J.* stammen, versuchen gewandt fabulierende Mietmäuler den Sensenmann bei seiner Ernte zu stören (S. 33 des Besprechungsbandes). Die Heimholung ihrer Mandanten in den Hades können sie allerdings nicht verhindern. Kein »Hofieren, kein appellieren«, keine Redekunst kann gegen diesen Gegner etwas ausrichten. Das lehrt uns der Dialog zwischen Jurist und Tod in *Matheus Merian's Baseler Totentanz* aus dem 16. Jahrhundert (S. 34). Der Tod ist und bleibt der bessere Tänzer.

Respekt hatte man gleichwohl vor den Rechtsgelehrten jener alten Zeit. Wie ein König lässt sich da zum Beispiel ein Anwalt des 17. Jahrhunderts auf einem Kupferstich von anonymer Hand hofieren (S. 37). Mürrisch und hochmütig empfängt er seine demütige Klientel. Hochmut ist auch das zentrale Thema des Richterbildnisses des großen *William Hogarth* (S. 43). Mit *The bench* führt er uns die *Richterbank* als eine Anhäufung schlaftrunkener oder gänzlich desinteressierter Perückenträger vor. Keinem Rechtssuchenden sollte man wünschen, einer solch arroganten Bande in die Hände zu fallen. Mit *Hogarth*, dem Zeitgenossen *Lichtenbergs*, sind wir im Zeitalter der Aufklärung angelangt. In jener Epoche werden bis dahin selbstverständliche Sichtweisen und damit auch die Rolle der freien Berufe auf den Prüfstand der Kritik gestellt. Schon *Blaise Pascal*, ein früher aufgeklärter Denker, vermutet viel Muff unter den Talaren und notiert: »Die roten Roben der Richter, die Hermeline, die sie tragen, die Justizpaläste, in denen sie amtierieren, die Lilien in ihren Wappen . . . das alles verrät Wissen um dieses Geheimnis der Verkleidung. Wenn Ärzte die wirkliche Heilkunst besäßen, brauchten sie nicht ihre Barrets und vierteiligen Gewänder.«<sup>2</sup>

Die Roben der Juristen, die Gewänder der Ärzte, die Kutten der Priester, die *Pascal* so kritisch unter die Lupe genommen hat, waren zu seiner Zeit der Ausdruck der Zugehörigkeit zu einem freien Beruf, des Mediziners, des Theologen oder des Juristen. Diese Berufe, die sich aus den antiken sieben freien Künsten, Dialektik, Grammatik, Rhetorik, Geometrie, Arithmetik, Astronomie und Musik entwickelt<sup>3</sup> haben, müssten eigentlich die Reinheit des Wissens und die Wahrhaftig-

<sup>2</sup> *Pascal*, zitiert nach: *Blumenberg*, Paradigmen einer Metaphorologie, Frankfurt 2001, S. 66.

<sup>3</sup> Vgl. *Stierle, Petrarca*, München, 2003, S. 94.

<sup>1</sup> Vgl. *Jaeger NJW* 2004, S. 1 ff.

keit der Praxis verkörpern. Der Spott der Karikaturisten belehrt uns freilich eines Besseren. Nicht Wahrheitsliebe, Patientenwohl und Gerechtigkeitsempfinden treiben die Freiberufler an, sondern Geld- und Machtgier. Der bedauernswerte Mandant, Patient und Klient wird abgekanzelt, ausgepresst, arrogant belehrt und regelrecht ausgeplündert, wie auf der Zeichnung des Spaniers *Francisco Goya*<sup>4</sup> (S. 46), auf der ein geflügeltes Frauenwesen von Menschen- und löwenköpfigen Robenträgern nach allen Regeln der Kunst gerupft wird. Das Bild fügt sich bestens in die düsteren Phantasien des berühmten Spaniers, der stets auf der Jagd war nach dem »Anderen der Vernunft«. Vom Irrationalen ist auch der Juristenstand gewiss nicht verschont geblieben.

Der Dienstmantel des Juristen ist seine Verkleidung, und die Verkleidung ist die Schwester der Schauspielerei. Dass die Prozessanwälte sich vor Gericht stets um ansehnliche Schaeueinlagen bemühen, hat vor allem *Honoré Daumier* immer wieder zu kühnen Bildnissen animiert. Sein Verteidiger der Witwen und Waisen auf Seite 59 des Besprechungsbandes verkündet mit großer Geste hohle Worte. *Daumiers* geierartiger Plädierer auf Seite 64 entwickelt sein scheinbar *Gutes Argument*, den Körper weit nach vorn gebeugt, den Hals noch weiter hinaus gereckt, in einer viel zu großen Robe, in deren Ärmel der demütig zusammengesunkene Angeklagte bequem Platz fände. Ein einziger Schrei im *Munchschen* Sinne ist auf Seite 66 *Daumiers* sich verhaspelnder Fürsprecher eines offenkundig mit allen Wassern gewaschenen Gauners. Die Haare wild zerzaust, die Augen weit hervor getreten, den Mund sperrangelweit und verzerrt geöffnet, die Arme weit ausgebreitet, von niemandem ernst zu nehmen, ein weitaus »besserer« Winkladvokat als das dünnbeinige Männchen mit Zylinder und Handschuhen, das uns immer noch *Daumier* auf Seite 60 präsentiert.

Die Robe bewahrt dem Anwalt einen Rest von Würde. Wie erbärmlich ein berufsmäßiger Plädierer ohne seine Kutte dreinschaut, zeigt uns eine Karikatur von *W. Schliessmann* aus dem Jahre 1880 (Seite 77). Die Verrenkungen dieses Grimassen schneidenden, Allgemeinplätze von sich gebenden Verteidigers eines offensichtlichen Schwerverbrechers hätten eher den *Turnvater Jahn* als die das

Urteil fällenden Geschworenen überzeugt: »Sieht so ein Mörder aus?« ruft er dem Gericht zu, und mit einem sarkastischen »Ja, wie denn sonst« möchte man ihm sogleich antworten.

Nicht nur hier in einem deutschen Prozess werden die Gerichtshändler zur regelrechten *Freakshow*, wie in *John Leechs Punch Almanach* von 1850. Legal action als Jahrmarktsattraktion. Damit antizipiert der englische Karikaturist die amerikanische Gerichtspraxis unserer Tage: »Nur hereinspaziert!«

Weit weniger Freude als bei diesen volkstümlichen Vergnügen hat der Mandant, der sich bei seinem ganz real existierenden Rechtsberater nach dem Stand der Dinge erkundigt. Mit dem schwierigen Verhältnis von Anwalt und Klient befassen sich zahlreiche der Spottbildchen. *Daumiers* Hochnasenadvokat auf Seite 68 tröstet die unglückliche Witwe in ihrem Schmerz über den verlorenen Prozess mit dem Hinweis auf die Schönheit seines Plädoyers. Der französische Prominentenadvokat *Labori*, der im *Dreyfussprozess* engagiert war und es sogar zu einer Erwähnung in *Marcel Prousts* »*A la recherche du temps perdu*« brachte, lässt seine Klientin *Madame Humbert* auf Zwergenmaß schrumpfen. Fürsorglich nimmt er sie in *Ch. Leandres* Zerbild auf Seite 94 unter seine riesigen Fittiche. Ganz ehrfürchtig wird man angesichts dieser Größenverhältnisse. Ein ebenso verzagter deutscher Bauer erhält in den *Fliegenden Blättern* auf Seite 75 des Besprechungsbandes von seinem Rechtsberater die nichtsnutzige Auskunft, dass sein Prozess auch nach einem Jahr immer noch *schwebt*. Eine Auskunft, die so ganz und gar nicht zum Erscheinungsbild seines wohlbelebten und damit erdenschweren Rechtsberaters passt. Ähnlich unerfreulich ergeht es einem amerikanischen Farmer. Der echauffiert sich über des Nachbarn Hühner und erlebt eine kleine Odyssee durch die Welt der amerikanischen Anwaltschaft, von einem *legal expert* zum nächsten. Die *American lawyer* in *Gluyas Williams Hühnerprozess* auf Seite 117f des Besprechungsbandes bescheinigen ihrem *client*, dass es sich bei dem Seinigen um einen *very interesting case* handle und halten ihm für diese hilfreiche Aussage ihre gesalzenen Abrechnungen unter die Nase. Ähnlich gerupft wie die bedauerliche *Goya*-Figur von S. 46 schließt unser Farmer lieber Frieden mit des Nachbarn Hühnern, als die Juristen weiterhin reich zu machen. Bei den sich in Gelehrsamkeit und Nutzlosigkeit

<sup>4</sup> Vgl. zu *Goya* die lesenswerte Monographie von *Werner Hofmann*, München 2003.

produzierenden legalen Abzockern denkt man gern, auch an die Pointe jenes schönen Witzes über die Qualität anwaltlicher Auskünfte: »Präzise Antwort und Du kannst nichts damit anfangen.«

Dass das Betreiben dieser *Kunst* nicht nur im sprachlichen Duktus, sondern auch im Gesicht der *Artisten* deutliche Spuren hinterlässt, zeigt uns eine ganze Reihe weitere Spottbilder. Wie eine verzerrte Variante der römischen *bocca della verita'* wirkt zum Beispiel *Chris Altenburs* Advokatenmaske auf Seite 108: Schweres Doppelkinn mit Faltenwurf, breite Nüstern, tief liegende Augen und kahler Schädel. Grotteske Gesichter liefert uns natürlich auch *Daumier*, den affengesichtigen *Advokat Dupin* zum Beispiel oder den schnabelnasigen *Richter Sylvestre* (beide S. 57). Einen ganzen Mikrokosmos solcher Advokatenfratzen aus dem England des 19. Jahrhunderts findet sich schließlich in dem Sammelbild von *George Cruikshank* auf Seite 48: selbstzufriedene Stupsnasen, rundgesichtige Kugelköpfe, spitznasige Höflinge, pastorale Eierköpfe. Besonders gelungen ist das angespannte Antlitz eines Berufsträgers, der mürrisch mit dem Blick durch seine Augengläser den Inhalt einer Urkunde prüft, die ihm offenbar soeben zur Prüfung unterbreitet wurde. Wir blicken fasziniert in das Angesicht einer Eule wie auch in *H. Verstijens* Richterkarikatur auf Seite 114.

All das ist in *Der Jurist in der Karikatur* ganz liebevoll, wenn auch ohne erkennbare Systematik zusammengestellt. Ein Vorwort von *Max Alsberg* und ein Aufsatz des Herausgebers *Cornelis Veth* beschränken sich auf Deskriptives, ohne die Hintergründe allzu sehr auszuleuchten. Den Betrachter der Zerrbilder, der in seiner Mußestunde ein wenig Zerstreuung und nicht etwa weitere, mehr oder weniger gelehrte Diskurse zum Wesen des Juristenberufes sucht, sollte das aber nicht weiter stören. Angesichts des Umstandes, dass das Gespenst der Gewerbesteuer für die Anwaltschaft – vorläufig – gebannt ist, kann er ganz ungezwungen in diesen schönen kleinen Spiegel blicken, um neues Selbstbewusstsein zu tanken für die nächsten bösen Überraschungen, die ganz gewiss auf uns zukommen.

*Georg Sterzenbach*

*Dieter Sterzel/Joachim Perels, Freiheit der Wissenschaft und Hochschulmodernisierung, Baden-Baden (Nomos) 2003, 300 S., 48,-€*

1. Dieses Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit des neuen Niedersächsischen Hochschulgesetzes von 2002 ist ein rechtswissenschaftliches Randstück im ebenso dynamischen wie fundamentalen Wandlungsprozess von Wissenschaft, Wissenschaftsrecht und Hochschulrecht der Gegenwart. Deutsches, zumal rechtswissenschaftliches Denken nähert sich ihm typischerweise zunächst einmal konservativ – mit Verfassung und Verfassungsrechtsprechung als juristischem »Weltenei«, aus dem sich allemal Argumente gegen nahezu jede Veränderung gewinnen lassen. Im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung und des Hauptvorstandes der GEW stellen zwei deutsche Universitätsprofessoren die Einzelregelungen (*Sterzel*, S. 36–235) bzw. die Stiftungskonstruktion (*Perels*, S. 236–277) des neuen niedersächsischen Hochschulrechts auf diesen verfassungsrechtlichen Prüfstand – sehr gründlich, auf einem »satisfaktionsfähigen« und veröffentlichungswürdigen Niveau, jedenfalls bei *Sterzel* regelmäßig ohne polemische Untertöne in großer Nüchternheit (Ausnahme z. B. S. 206 die Parallelisierung mit dem NS-Führerprinzip), mitunter fast schon redundant belegt. Sie finden auch genug (vermeintlich) materiell Verfassungswidriges, das für einen verfassungsgerichtlichen Rechtsstreit ausreichen würde, mag der zentrale Kerngedanke auch nicht jeden überzeugen: Die Verlagerung von inneruniversitärer Entscheidungsmacht auf das Präsidium bzw. den Hochschulrat oder auch den Stiftungsrat verletzt das in Art. 5 Abs. 3 GG gewährleistete Recht der Universitätsprofessoren auf akademische Selbstverwaltung.

2. Vor der Erörterung der juristischen Kernfragen des neuen Gesetzes gibt es sechs langwierige Bestandsaufnahmen. Eine offenbar gemeinsam verfasste Einleitung (A.) über den Untersuchungsanlass (S. 19–35) beschreibt als Ausgangspunkt den Versuch zur Effizienzsteigerung durch Übertragung betriebswirtschaftlicher Denkweisen auf die Hochschulorganisation unter Neuverteilung der hochschulinternen Kompetenzen auf den Präsidenten/Hochschulrat und intoniert die Spannung zur Forderung des Art. 5 Abs. 3 GG, der »eine freie Entfaltung des Systems Wissenschaft durch die Wissenschaftler selbst« verbürgt (S. 29). Die Garantie des

Art. 5 Abs. 3 GG bildet den verfassungsrechtlichen Maßstab für den »Systembruch« (S. 21, 38 ff.) in der organisationsrechtlichen Ausgestaltung (S. 36–44), ehe (C.) auf 40 Seiten sämtliche Entscheidungen des BVerfG mit Äußerungen zur Wissenschaftsfreiheit weithin chronologisch nacherzählt oder sehr ausführlich wörtlich wiedergegeben werden – auf Basis der (zweifelhaften, aber gutachtlich-strategisch richtigen) Prämisse, die Bindungswirkung der Rechtsprechung des BVerfG mache ihre tragenden Gründe zu verbindlich geltendem Verfassungsrecht (S. 46 f.). Ebenso kompulatorisch werden (D.) die wichtigsten, die Rechtsprechung weithin bestätigenden GG-Kommentierungen in namentlicher Aneinanderreihung nacherzählt, ehe *Sterzel* (unter E.) seine »Eigene Auffassung zum Schutzumfang des Art. 5 Abs. 3 GG« (S. 101–154) hinzufügt. Zweifel an der gutachtlichen Zweckmäßigkeit eines solchen Vorgehens zerstreuen sich angesichts des Zwischenergebnisses, das vom *mainstream* der herrschenden Meinungen gar nicht abweicht, sondern diese nur im Blick auf die späteren Einzelfragen konkretisiert: Die Wissenschaftsfreiheit als Organisationsgrundrecht i. S. von Art. 5 Abs. 3 GG ist in der Selbstverwaltung nur dann ausreichend garantiert, wenn Kollegialorgane mit professoraler Mehrheitsbesetzung »wissenschaftsrelevante Angelegenheiten« mit verbindlicher Wirkung für die Universitätsleitung treffen können, und zwar um so mehr, je stärker eine Angelegenheit den wissenschaftlichen Arbeitsprozess einzelner Wissenschaftler berührt (S. 137 ff., 148); das alles gilt ebenso und angesichts der ausdrücklichen Hervorhebung der Hochschulselbstverwaltung auch für die Niedersächsische Verfassung (S. 155–163). Die nun folgende eigentliche verfassungsrechtliche Prüfung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes in staatlicher Trägerschaft (Abschnitt G.) prüft differenziert und detailliert die neue rechtliche Stellung von Senat, Präsident und Hochschulrat nach deren Zustandekommen und Kompetenzen; sie hält die Regelungen im Grundsatz und vielfach im Einzelnen für verfassungsgemäß, etwa auch die Regelungen zur Lehrevaluation (S. 170 ff.), nicht aber die Zuweisung von Alleinkompetenzen an das Präsidium unter Ausschluss des Senats hinsichtlich des Abschlusses von Zielvereinbarungen (S. 211 ff.), der Richtlinien für die Mittelbemessung (S. 218 ff.) und des Letztentscheidungsrechts

des Präsidenten bei Berufungsvorschlägen (S. 222 ff.), die angeblich auch nicht verfassungskonform interpretiert werden können. Das abschließende Teilgutachten von *Perels* (Abschnitt H) läßt kaum ein gutes (verfassungsrechtliches) Haar an der öffentlich-rechtlich organisierten Stiftungsuniversität: Obwohl grundsätzlich zulässig, fehle es dem Stiftungsrat wegen der Weisungsunabhängigkeit seiner Mitglieder an sachlich-demokratischer Legitimation nach Maßgabe von Art. 20 Abs. 2 GG (S. 245 ff.), verletze seine Kompetenz bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans das Recht der Professoren auf Mitentscheidung nach Art. 5 Abs. 3 GG (obwohl es andererseits verfassungskonform interpretiert werden könne, S. 252) und sei u. a. die generelle Überordnung des Stiftungsrats über das Präsidium (statt ihrer kooperativen Zuordnung) eine »Gefahr« für die Selbstverwaltung (so S. 257) bzw. »nicht verfassungsgemäß« (so S. 268).

3. Nichts von alledem ist juristisch unvertretbar oder entbehrt völlig einer immanenten Plausibilität – und doch bleiben erhebliche Zweifel (nicht nur wenn hochschulpolitische Zweckmäßigkeitsüberlegungen mit verfassungsrechtlichen Argumenten vermengt werden (vgl. z. B. S. 181, 182)). Das beginnt bei der Methode der selektiven Wahrnehmung: Die Rechtsprechungsbegründungen des BVerfG, die unter vorbereitender Federführung der deutschen Staatsrechtslehre die herkömmliche deutsche Universitätsstruktur im Kern institutionell zu gewährleisten scheint, wird hinsichtlich der »tragenden Gründe« wie geltendes Verfassungsrecht ausgelegt (vgl. z. B. S. 45 ff., 128 f., 254), ohne die deutlichen Relativierungen solcher vermeintlichen Bindungen in BVerfGE 77, 84 (103 f.), 96, 260 (263) auch nur zu erwähnen. Das mag im taktischen Kontext eines Gutachtens rechtfertigungsfähig sein – und doch wird es einem unwohl, wie schnell hier die verfassungsrechtlichen Argumente der am gewachsenen status quo der deutschen Universität orientierten Professoren mittelbar in eigener Sache und zulasten politisch-parlamentarischer Gestaltungsfreiheit eingesetzt werden (vgl. auch den Versuch, sowohl die Mehrheitsauffassung des Hochschulurteils wie das Sondervotum für sich zu vereinnahmen, S. 60 ff.). Die in anderen Zusammenhängen (z. B. bei der personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmungsdebatte) – anderweitig auch von *Sterzel* – heftig attackierte Legitimations-

kettentheorie von BVerfG/Böckenförde wird hier zum unhinterfragten und unverrückbaren Ausgangspunkt (vgl. z. B. S. 192, 197, 245). Vollkommen richtig spielt zwar der Gedanke der »Zwei-Sphären-Theorie« i. S. eines Kondominiums von staatlicher Hochschulverwaltung und universitärer Selbstverwaltung eine zentrale Rolle (z. B. S. 40 f., 56, 138 f., 151, 158 f., 167, 184 f., 192, 194 f., pass.), doch stößt die Verschiebung innerhalb dieses Kondominiums von der Selbstverwaltung hin zur Hochschulverwaltung bei den Gutachtern (m. E. zu) schnell auf Grenzen, die für verfassungsrechtlich sakrosankt erklärt werden. Denn die im internationalen Vergleich singuläre, ausdehnende Interpretation der Verfassungsjudikatur, die weithin verbreitete offenkundige Unfähigkeit universitärer Kollegialorgane zu schneller flexibler Anpassung an veränderte Anforderungen an die Universität »von unten«, sowohl im wissenschaftlichen Bereich wie bei der Effizienz der Mittelverwendung, und schließlich der (damit verbundene) weltweit verstärkte Wettbewerbsdruck innerhalb der und zwischen den Universitäten, auch gewandelte Erwartungen der Öffentlichkeit an die Wissenschaft, verlangen eine Interpretation von »Wissenschaft« i. S. von Art. 5 Abs. 3 GG auch als Organisationsrecht, die solche Veränderungen im Wissenschaftssystem berücksichtigt, etwa bei dem, was (i. S. der für die BVerfG-Judikatur zentralen Unterscheidung) »unmittelbar« und was nur »mittelbar« die individuelle Wissenschaftsfreiheit beeinträchtigt: Davon ist leider kaum die Rede, sieht man einmal von abstrakten Hinweisen

auf die »Funktionsgerechtigkeit« von Universitäten als nicht näher explizierter Folie ab (vgl. z. B. S. 27, 28 f., 127 ff., 181). Unter solchen Umständen muß die Verfassung schon um ihrer Wirkkraft und Überlebensfähigkeit willen offen genug sein, damit der politische Gesetzgeber neue Organisationsstrukturen ausprobieren kann, die in anderen Verfassungsstaaten nicht als Bedrohung der Wissenschaftsfreiheit wahrgenommen werden. Wären z. B. die zentralisierten Kompetenzen eines amerikanischen Dean wirklich Verstöße gegen die Wissenschaftsfreiheit als elementares Grundrecht? Gewiß: Die Gedankenführung der Autoren erfüllt lege artis vertretbare verfassungsdogmatische Rechtsprechungsstandards nach Maßgabe der herrschenden Meinung als Meinung der herrschenden Verfassungsinterpreten. Ich bin mir aber leider nicht sicher, ob das Gutachten der Gefahr entgangen ist, im Namen professoraler Mitwirkungsrechte durch Verfassungsinterpretation reformbedürftige Strukturen gegenüber dem parlamentarischen Gesetzgeber zu versteinern (selbstverständlich im Namen des Fortschritts, hier eines vagen »Universitätsreform müßte ...«, S. 207 f.). Glücklicherweise scheinen alle politischen »Lager« in Niedersachsen auf einen verfassungsgerichtlichen Streit verzichtet zu haben, um die Chancen des neuen Gesetzes – unter Fortschreibung vieler bisheriger informaler Praktiken der Universitätspraxis – auszutesten. Auch der Gesetzgeber kommt heute ohne »trial and error« wohl nicht mehr aus.

*Helmuth Schulze-Fielitz*