

# Buchbesprechungen

*Ernst Fraenkel, Recht und Politik in der Weimarer Republik, hrsg. von A. v. Brünneck/H. Buchstein/G. Göhler, Baden-Baden (Nomos) 1999, 704 S., DM 128.–*

Im Nomos-Verlag erscheinen die »Gesammelten Schriften« von Ernst Fraenkel, herausgegeben von Alexander v. Brünneck, Hubertus Buchstein, Gerhard Göhler. Es werden insgesamt sieben Bände sein: Band 1: Recht und Politik in der Weimarer Republik; Band 2: Nationalsozialismus und Widerstand; Band 3: Neuaufbau der Demokratie in Deutschland und Korea; Band 4: Amerika-Studien; Band 5: Theorie und Verfassung im Pluralismus; Band 6: Internationale Politik, Völkerrecht und Abhandlungen zur Politikwissenschaft sowie als Band 7 ein Register, in dem u. a. eine vollständige Bibliographie der Schriften Fraenkels enthalten sein wird. Bisher liegt der erste Band vor, 1999 – Nomos sei Dank! – in einer bemerkenswert schönen, dem Lebenswerk Fraenkels angemessenen Ausgabe erschienen.

Der Band ist mit einem ausführlichen Vorwort von Hubertus Buchstein und Gerhard Göhler versehen, in dem Fraenkels Herkunft und Jugend beschrieben und die Themen des ersten Bandes, die überwiegend Problembe-  
reiche aus der Zeit bis 1933 betreffen, benannt werden: arbeitsrechtliche Fragen sowie Analysen im Hinblick auf die Rechtskultur, die politische Kultur und die ökonomischen und politischen Grundlagen der Weimarer Republik. Fraenkels Artikel werden chronologisch in der Folge ihrer Erscheinungsjahre und nicht thematisch geordnet publiziert; dies ist vermutlich auf die Absicht der Herausgeber zurückzuführen, den – gerade für die Weimarer Zeit – wichtigen Zeitbezug von Fraenkels Aussagen herauszustellen, verlangt aber vom

Leser das Sich-Einstellen auf einen permanenten Perspektivenwechsel. Anzumerken ist, daß auch Beiträge Fraenkels abgedruckt sind, die im Erstdruck als »Chronik« in »Die Justiz«, dem Organ des Republikanischen Richterbundes enthalten sind, der »Monatsschrift für Erneuerung des Deutschen Rechtswesens« in der Weimarer Republik, die als zeitgeschichtliche Quelle ohnehin von hohem Wert ist.

Für die in Band 1 publizierten, arbeitsrechtlich orientierten Artikel Fraenkels ist der von den Herausgebern im Vorwort präsentierte Hinweis von besonderer Bedeutung, wie groß der Einfluß von Hugo Sinzheimer und dessen Wirtschafts- und Sozialkonzept auf Fraenkel war. Sinzheimers Vorstellungen einer gesellschaftlichen Selbstbestimmung im Bereich der Wirtschafts- und Sozialordnung, die neben den Sektor der politischen Staatswillensbildung treten sollte, werden in Fraenkels Schriften fortgeführt. Das »Wesen des modernen Arbeitsrechts« besteht für ihn »in einem Zusammenwirken von autonomem Kollektiv- und staatlichem Sozialrecht« (Staat und Gewerkschaften – Eine Auseinandersetzung mit Wilhelm Sturfels, 1928, S. 288), wobei für ihn Voraussetzung von Autonomie eine auch bildungsmäßige Emanzipation der Arbeiterklasse ist (allein sechs der publizierten Beiträge beziehen sich auf Bildungsfragen). Aufgabe einer sozialistischen Rechtstheorie ist es, »die Bedingtheit der Rechtsschöpfung durch das Kräfteverhältnis der Klassen aufzuzeigen«. Gesetze, die den wirtschaftlichen und sozialen Bereich betreffen, dürfen nicht in die Autonomie der Sozialpartner eingreifen, sondern sollen darauf beschränkt bleiben, »dem Ergebnis der autonomen gesellschaftlichen Entwicklung eine letzte rechtliche Formung zu geben« (Zehn

Jahre Betriebsrätegesetz, 1930, S. 394). Die stabilisierende oder destabilisierende Wirkung eines Gesetzes hängt davon ab, ob der Gesetzgeber das gesellschaftliche Kräfteverhältnis zutreffend eingeschätzt hat (Zehn Jahre Betriebsrätegesetz, 1930, S. 385). Fraenkels Ausgangspunkt ist in seinen arbeitsrechtlichen Schriften eindeutig der Marxismus, versehen allerdings mit etlichen revisionistischen Einsprengseln. Er unterstreicht in vielfacher Weise die Verhüllungsideologie, die dem formalen Gleichheitsbegriff anhaftet. Ein verbandsrechtlicher Kollektivismus ist notwendig, um sowohl die Auswirkungen der Kapitalkonzentration wie gleichfalls die der Macht der Bürokratie zu konterkarieren. Dies einmal mit Hilfe von Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen (Die gewerkschaftliche Betätigung von Betriebsratsmitgliedern, 1926, S. 157 ff.; Der Streit um die Tariffähigkeit, 1929, S. 331 ff.); zum anderen durch die Arbeitsgerichtsverfahren, die er als »Teil der Gewerkschaftspolitik« wertet (Die Stellung der Gewerkschaften im Arbeitsgerichtsverfahren, 1928, S. 309). Natürlich sieht und akzeptiert Fraenkel die rechtsstaatliche Gesetzes-Bindung der von den Gewerkschaften präsentierten Beisitzer im arbeitsgerichtlichen Verfahren; er setzt aber darauf, daß sich das Bewußtsein der »klassenmäßig gebundenen Beisitzer« bei der Bewertung der Tatfragen und bei der Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen durchsetzt. Jeder »Rechtsstreit zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber« ist »ein Abbild der großen Auseinandersetzung zwischen Proletariat und Unternehmertum... jeder Arbeitsrechtsprozeß ist ein Mikrokosmos im sozialen Makrokosmos«; die formale Parität muß mit Hilfe des kollektiven Arbeitsrechts überwunden werden (Die Stellung der Gewerkschaften im Arbeitsgerichtsverfahren, 1928, S. 296/297; S. 301/302). So sehr Fraenkel für eine autonome Selbstbestimmung bei der Ausgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung plädiert, so pragmatisch ist dennoch seine Sicht des arbeitsrechtlichen Instruments der Schlichtung. Er erkennt nicht die Bedrohung der Entwicklung eines autonomen Arbeitsrechts durch staatliche Schlichtung, und zwar insbesondere dann, wenn der Staat sich dabei der Macht ökonomisch starker Gruppierungen beugt (Staat und Gewerkschaften – Eine Auseinandersetzung mit Wilhelm Sturfels, 1928, S. 288; Ruhrkampf und Schlichtung, 1928, S. 315 ff.), meint aber, daß

das Schlichtungswesen durchaus eine staatliche soziale Aufgabe sei, die sich als »Stück vorweggenommene(r) Planwirtschaft« darstelle: »Die Tätigkeit des Staates als Schlichtungsinstanz ist ein Teil des Eingriffs des Staates in die Verteilung des sozialen Produkts...« (Die rechtliche Bedeutung des Beschlusses des Reichstags im Berliner Metallarbeiterkampf, 1930, S. 401). Daß Fraenkel staatlichen Instanzen noch 1930 – dem Zeitpunkt, in dem das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren faktisch durch die präsidiale Diktaturgewalt ersetzt wurde<sup>1</sup> – eine derartige soziale Gestaltungskraft zutraute und daß er 1931 vom Erfolg gewerkschaftlicher Arbeit spricht (Das Arbeitsrecht – ein Erfolg der Gewerkschaften, 1931, S. 442 ff.), läßt sich nicht aus optimistischen Zukunftsperspektiven, sondern nur aus der retrospektiven Betrachtung eines Arbeitsrechts verstehen, wie es sich in der Weimarer Republik mühsam entwickelt hatte. Im 1932 verfaßten Beitrag »Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts« (S. 469 ff.) spricht Fraenkel vom Arbeitsrecht als »vorgeschobenen Posten der Arbeiterbewegung«; dies aber mit der resignativen Einsicht, daß es an den innen-, insbesondere wirtschaftspolitischen Voraussetzungen fehle, um diesem Posten einen festen Stand zu garantieren.

In Fraenkels rechts- und gesellschaftspolitischen Beiträgen dominieren Ende der zwanziger Jahre Überlegungen zur Stabilisierung der Demokratie, an der es für ihn trotz der fragilen Situation des Weimarer Parlaments bereits deshalb festzuhalten gilt, »weil die Demokratie in der kapitalistischen Gesellschaft dem Proletariat eine Chance gibt« für die Entwicklung einer sozialistischen Ordnung »als adäquate Ausdrucksform« der politischen Demokratie (1919–1929. Zum Verfassungstag, 1929, S. 364). Fraenkel sieht mit großer Klarheit den Wandel zu einer Parteien-Demokratie, in der die Abgeordneten nicht nach ihrer persönlichen Überzeugung, sondern nach dem jeweiligen Fraktionsbeschuß abstimmen (1919–1929. Zum Verfassungstag, 1929, S. 360). Hinzu kommt der Einfluß potenter Wirtschaftsorganisationen auf die ihnen nahestehenden politischen Parteien (Kollektive Demokratie, 1929, S. 352/353). Die politische Demokratie muß daher nicht ersetzt, wohl aber ergänzt werden durch

<sup>1</sup> Zur Handhabung von Art. 48 WRV ab 1930. Poetzsch-Heffter, Friedrich, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 21 (1933/1934), S. 127 ff.

die kollektive Demokratie. Weil versäumt wurde, Art. 165 WRV als Hebel zum Ausbau einer Wirtschaftsverfassung zu nutzen, müssen für Fraenkel die seit 1919 durch Rechtslehre und Rechtsprechung abgestützten gewerkschaftlichen Organisationen eine integrative Funktion übernehmen. Dies in dem Sinn, daß sie als demokratisches Element »in die Exekutive eingebaut werden« und sich eine politische Willensbildung derart vollzieht, »daß den Organisationen ein unmittelbarer Einfluß auf die Bildung des Staatswillens... übertragen wird« (Kollektive Demokratie, 1929, S. 352, S. 355; Chronik, April 1932, S. 574/575). Diese Vorstellungen hinsichtlich eines Zusammenspiels von politischer und kollektiver Demokratie münden zu Beginn der dreißiger Jahre zunehmend in Analysen einer Verfassungswirklichkeit ein, die bereits den endgültigen Zerfall der Weimarer Republik spiegeln. Von besonderem Interesse sind dabei Fraenkels (a) demokratietheoretische und seine (b) rechtssystematischen Überlegungen.

a) Fraenkel stellt fest, daß die »Demokratie des Hochkapitalismus« nicht – wie von Carl Schmitt propagiert – durch eine Homogenität, sondern durch ein Auseinanderklaffen der Interessen gekennzeichnet ist. Die Weimarer Republik ist für ihn eine dialektische Demokratie, in der die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei nicht mehr durch freie Wahl, sondern von der Klassenlage des Wählers bestimmt wird. In einem dialektischen Prozeß muß »unter Berücksichtigung der notwendigerweise antithetischen Parteimeinungen« ein »synthetischer(n) Staatswille(n)« im Wege des Kompromisses gebildet werden (Um die Verfassung, 1932, S. 502). Hatte Fraenkel bereits in seinem 1932 publizierten Artikel »Abschied von Weimar?« (S. 481 ff.) bemerkt, daß Kompromißlösungen zunehmend unmöglich geworden und an ihre Stelle Notverordnungen als Zwangskompromisse getreten seien, so verstärkt er diese Aussage in seinem im gleichen Jahr verfaßten Beitrag »Um die Verfassung« (S. 496 ff.) durch die Feststellung, daß es in jeder Demokratie einen zwischen den Parteien unstreitigen und einen streitigen Sektor gebe, die Demokratie aber nur überleben könne, wenn als Basis der parteipolitischen Auseinandersetzungen ein bestimmter unstreitiger Bereich bestehen und der streitige verhandelbar bleibe. Fraenkel kommt zur Analyse, daß in der Weimarer Republik nicht einmal »die demokratischen

Grundsätze als solche« »zum Inhalt der unstreitigen politischen Sphäre geworden« seien (S. 505) und im übrigen eine dialektische Auseinandersetzung von der herrschenden Klasse dadurch zu verhindern versucht werde, daß unter »Berufung auf den nationalen Mythos« Einigkeit fingiert werde (S. 507). Besonders hervorhebenswert ist die Klarheit, mit der Fraenkel die Verschiebungen der Klassenlage nachzeichnet, die die Tendenz zur Erstarkung des Nationalsozialismus verschärft haben. Es sei nachweisbar, daß der Kapitalismus Zwischenschichten pauperisiere. Der Spätkapitalismus habe nicht die Kraft, die Pauperisierten dem Proletariat einzugliedern, weil »der Kapitalismus infolge der Krise sich als unfähig erweist, die entwurzelten Zwischenschichten als abhängige Arbeitnehmer in den Produktionsprozeß einzuschalten«. Die »losgelösten Zwischenschichten« irrten wie »Treibholz« umher, verwischten die Klassegegensätze, die Voraussetzung des Funktionierens einer dialektischen Demokratie seien, und veranlaßten die herrschende Klasse, mit Hilfe der Mittel einer »autoritativen Demokratie« die notwendigen Auseinandersetzungen zwischen Kapital und Arbeit durch einen nur behaupteten, vorgetäuschten Konsens zu umgehen und damit den demokratischen Prozeß vollends auszuhöhlen (Um die Verfassung, 1929, S. 503 f.). Angesichts dieses Befundes wirken Fraenkels Überlegungen zu einer Verfassungsreform (Verfassungsreform und Sozialdemokratie, 1932, S. 516 ff.) eher theoretisch, wenngleich sein Vorschlag zur Einführung des konstruktiven Mißtrauensvotums (S. 523 f.) von einem Gewicht ist, das seine konkreten Auswirkungen bei Schaffung des Grundgesetzes gezeigt hat. Insgesamt gilt jedoch hinsichtlich aller reformerischen Ideen im Jahre 1932 Fraenkels Ausspruch: »Wäre mit dem bestehendem Reichstag eine Verfassungsreform möglich, so wäre diese Verfassungsreform überflüssig« (S. 528).

b) Rechtssystematisch akzentuiert Fraenkel insbesondere die Problematik von formeller und materieller Rechtsstaatlichkeit sowie – damit unmittelbar verbunden – diejenige des Gesetzesbegriffs in seinem Wandel im Monopolkapitalismus. Er zeigt die rechtswissenschaftlichen Strömungen formalistischer und finalistischer Gesetzesauslegung auf (Zur Soziologie der Klassenjustiz, 1927, S. 190 ff.) und unterstreicht, daß sowohl die Interpretationsspielräume, die die »Finalisten« propagieren, wie generell ein an »ir-

gendeinem Gerechtigkeitsideal« orientierter materieller Rechtsstaatsbegriff (Hermann Heller: Rechtsstaat oder Diktatur, 1930, S. 424/425) vom Proletariat bereits deshalb abgelehnt würden und werden müßten, weil Herkunft und Sozialisation der Richter notwendigerweise zu einer Klassenjustiz führten, d. h. zu einer Rechtsprechung, die »einseitig von den Interessen und Ideologien der herrschenden Klasse beeinflusst wird...« (Zur Soziologie der Klassenjustiz, 1927, S. 207). Ein Rechtsstreit, »in dem sich Klassengegner gegenüberstehen«, der »nichts anderes ist als ein Klassenkampf mit anderen Mitteln«, könne aufgrund der Freirechts-Elemente im Recht nur willkürlich entschieden werden (Zur Soziologie der Klassenjustiz, 1927, S. 205). Eine Gefährdung von Rechtsstaatlichkeit liegt für Fraenkel aber keineswegs nur in methodischen Fragen; vielmehr stellt er einen grundsätzlichen Wandel des materiellen Rechtsstaatsbegriffs fest. Der materielle Begriff des Gesetzes – entscheidend für die Bestimmung materieller Rechtsstaatlichkeit – wurde im bürgerlichen Rechtsstaat des 19. und des beginnenden 20. Jahrhunderts durch sein inhaltliches Substrat, nämlich seinen abstrakt-generellen Gehalt definiert. Die Veränderung, die sich insoweit vollzogen hat, sieht Fraenkel zum einen darin, daß sich durch die Überlagerung des Parlamentsrechts durch das Ausnahme-recht der Diktaturverordnungen zunehmend ein Maßnahmerecht entwickelt hat, das vor allem für die Justiz das Ausmaß der Bindungswirkung in Frage stelle (Die Krise des Rechtsstaats und die Justiz, 1931, S. 452/453). Entscheidender (und dies auch im Hinblick auf die späteren Werke Fraenkels, insbesondere seinen »Doppelstaat«) sind aber weitere von ihm getroffene Feststellungen zum Gesetzesbegriff. Er resumierte: »Das Substrat des durch seinen generellen Charakter bestimmten Gesetzesbegriffs ist die Wirtschaftsordnung des Konkurrenzkapitalismus«. Dieser Gesetzesbegriff wird aber dann hinfällig, wenn sich ein Monopolkapitalismus entwickelt, denn er fordert – wie Fraenkel insbesondere an der sog. Danat-Verordnung vom 13. Juli 1931 nachweist – Regelungen mit singulärem Inhalt, und damit »ist der alte Gesetzesbegriff, der durch die Generalität des Gesetzesinhalts bestimmt war, innerlich überlebt« (Die Krise des Rechtsstaats und die Justiz, 1931, S. 452). Die Problematik der Rechtsstruktur im Monopolkapitalismus thematisiert Fraenkel al-

lerdings prinzipiell nur am Beispiel der sich wandelnden Justizfunktion, obgleich er in einer Kursdisposition aus dem Jahre 1932 deutlich den »für den Monopolkapitalismus unentbehrlichen Drang zum »starken Staat« und die Gefährdung der »demokratischen Institutionen überhaupt« anspricht (Die Staatskrise und der Kampf um den Staat. Kursdisposition, 1932, S. 510 ff.).

Diese Aussagen gilt es bei der Bewertung von Fraenkels Einordnung des nationalsozialistischen Rechtssystems zu bedenken, die vornehmlich Thema des in Kürze zu erwartenden zweiten Bandes von Fraenkels Gesamten Schriften sein wird. Der vorzüglich edierte erste Band steigert die Spannung auf das Erscheinen der weiteren Bände, zumal sich durch die Publikation vieler bisher nicht bekannter Schriften endlich das gesamte Spektrum von Fraenkels Wirken zu erschließen beginnt.

*Ilse Staff*

*Ingrid Müller-Münch, Biedermänner und Brandstifter. Fremdenfeindlichkeit vor Gericht, Bonn (Dietz Verlag) 1998, 251 Seiten, DM 24,80*

Die Journalistin Müller-Münch, seit vielen Jahren für die Frankfurter Rundschau arbeitend, stellt im Hauptteil ihres Buches Verfahren vor deutschen Gerichten dar, die in der einen oder anderen Weise, direkt oder vermittelt mit »Fremdenfeindlichkeit« zu tun hatten. Sie hält sich nicht mit einer Definition dieses Begriffs auf, sondern vertraut darauf, daß die Schilderung der Taten und Tatmotive, der Lebenswelt der Täter und Opfer, der Vorgeschichte und Begleitumstände der Prozesse das Gemeinte verdeutlichen können.

Auf jeden Fall wird kenntlich, daß sie die Unterscheidung zwischen rechtsextremistischen (staatsschutzrelevanten) und fremdenfeindlichen Straftaten, wie sie ermittelnde Behörden, Gerichte und nicht zuletzt die Verfassungsschutzämter vorgeben, in dieser Form nicht mitvollzieht. Zwar subsumiert der jüngst veröffentlichte Bericht des Bundesamts für Verfassungsschutz zum Jahr 1998 434 fremdenfeindliche, mit Angriffen auf Personen verbundene Gewalttaten unter die 708 Gewalttaten mit »bewiesenem oder zu vermutendem rechtsextremistischem Hintergrund« (Vergleichszahlen 1997: 462 unter

790). Jedoch betont der Verfassungsschutz (in seinem Bericht für 1997, S. 76) auch, daß nur ein Teil fremdenfeindlicher Straftaten einen solchen rechtsextremistischen Hintergrund habe, daß diese vielmehr »Ausdruck einer militanten Abneigung gegen Asylbewerber und Zuwanderer sowie einer unbestimmten Angst vor ›Überfremdung‹« seien. Den verzeichneten leichten Rückgang der Zahlen gegenüber 1997 (ungeachtet der vermutlich nach wie vor nicht geringen Dunkelziffer) würde Müller-Münch wohl kaum als Anlaß zur Entwarnung betrachten, und auch die Diskrepanz zwischen der erheblich gewachsenen Zahl rechtsextremistisch organisierter Personen (1998: 53 600 gegenüber 1997: 48 400) und den sinkenden Meldungen über Gewaltvorkommnisse gegen »Fremde« wäre in ihrer Betrachtungsweise nicht unbedingte Erklärungsbedürftigkeit. Ist die Autorin doch in einem weiteren Verständnis als bloß dem der Beziehungen der Täter zum organisierten Rechtsextremismus am Beitrag des »geistigen Umfelds« der Taten und ihrer öffentlichen wie gerichtlichen Bewertung interessiert. Ihr scheint evident, daß dieses Umfeld den oft psychisch schwer gestörten Tätern, ihren Aggressionen und ihrer kalten Menschenverachtung erst die Opfer in den »Fremden« anbietet: ob es sich bei diesem Umfeld um eine rechtsextreme jugendliche »Subkultur« oder neonazistische Folklore, den Konformitätsdruck und Ordnungswahn einer Kleinstadt, um die apokalyptischen Medien-Szenarien der »Asylantenflut«, um zynische Kalküle, rassistische Überzeugungen und menschenrechtlich zweifelhafte Praktiken von Politikern, um die Grauzone zwischen Beobachtung und Begünstigung rechtsradikaler Erscheinungen durch den Staatsschutz, um desinteressierte oder einseitig fixierte Ermittlungsbehörden oder schließlich um Richter, die ihrer Pflicht, Zusammenhänge und Beweggründe einer Tat ihrer Urteilsfindung zugrunde zulegen, aus Hilflosigkeit oder Voreingenommenheit nicht nachkommen.

Bei den acht Verfahren, die Müller-Münch »eher willkürlich« (S. 28) ausgewählt hat, handelt es sich mit zwei Ausnahmen um Kapitalverbrechen, bei denen es um die Tötung von Menschen ging. Alle fanden vor westdeutschen Gerichten statt. Die Auswahl der Verfasserin mag insofern auch ein Hinweis darauf sein, daß trotz des überproportionalen Vorkommens rechtsextremer und fremden-

feindlicher Gewalttaten in den ostdeutschen Bundesländern (laut Verfassungsschutzbericht 1998: 46% des Gesamtaufkommens) das Problem gerade auch in seinen erschreckenden Auswirkungen keineswegs ein genuin ostdeutsches ist. Dennoch bleibt es bedauerlich, daß es trotz des Einstiegs des Buches bei den Vorkommnissen von Hoyerswerda gänzlich unterbleibt, den Blick des Lesers auf ostdeutsche Täterbiographien zu lenken, auf das Milieu einer realsozialistisch geprägten Kleinbürgergesellschaft, auf deren lebensweltliche Zerrüttung nach der Vereinigung, auf das Agieren der Skins und neonazistischer »Bewegungsunternehmer«, auf für Ostdeutschland spezifische polizeiliche Arbeitsbedingungen und -praxen und auf die Abläufe in einem von »1968« vermutlich nur marginal berührten gerichtlichen Institutionensystem.

Die einzelnen Beiträge sind nach der chronologischen Folge der den Verfahren zugrundeliegenden Straftaten geordnet. Dadurch wird es dem Leser nicht gerade erleichtert, die von der Verfasserin selbst hin und wieder angeführten Vergleiche zwischen verschiedenen Verfahren und die leitenden Gesichtspunkte der Beschreibung nachzuvollziehen. Die Schilderungen der drei großen Verfahren zu den Brandstiftungen von Hünxe (Urteil des LG Duisburg vom 26. 5. 92), von Solingen (Urteil des OLG Düsseldorf vom 13. 10. 95) und von Lübeck (Urteil des LG Lübeck vom 30. 6. 97; das Verfahren muß wegen erfolgreicher Revision vor dem Bundesgerichtshof neu aufgerollt werden) befinden sich am Anfang, in der Mitte und am Ende des Buches. Dazwischen finden sich Beschreibungen von Verfahren, wo in der Sicht der Verfasserin die Ermittlungsbehörden sich durch eine besonders auffällige Mißachtung möglicher rechtsradikaler Motive und Beteiligung an den verhandelten Straftaten negativ auszeichneten (ein provozierte Verkehrsunfall mit tödlichem Ausgang für einen türkischen jungen Mann, Urteil des AG Neuss vom Oktober 1993; die mit Freispruch endende Anklage wegen schwerer Brandstiftung gegen eine türkische Mutter – übrigens die einzige weibliche Hauptangeklagte in dieser Reihe!, Urteil des LG Essen vom März 1996). Verfahren gegen unzweifelhafte Mitglieder der rechtsradikalen Szene (und insofern eher impliziten »Fremdenfeinden«) sind Gegenstand von zwei Kapiteln des Buches. Einmal geht es um die Frage der Fortführung der verbotenen

Nationalen Front durch Meinolf Schönborn und die mangelnde bzw. inkompetente Überwachung seines Schulungszentrums in Detmold durch die Polizei (Urteil des LG Dortmund vom 8.11.95). Das andere Verfahren bezieht sich auf den dreifachen Mord an einer politischen Gegnerin, einem »Verräter« und einem willkürlich ausgesuchten Opfer durch den mit zahlreichen rechtsextremen Organisationen liierten Thomas Lemke. Hier fragt sich die Verfasserin, wie es Staatsanwalt und Gericht fertigbrachten, daß »dieser Musterknabe rechtsradikaler Provenienz zu einem simplen Kriminellen (mutierte)« (S. 172), indem seelische, vor allem sexuelle Störungen als ursächlich für seine Taten angesehen wurden und nicht seine auch vor Gericht demonstrierten rechtsextremen Anschauungen und organisatorischen Bindungen (Urteil des LG Essen vom Februar 1997). Ein letzter von der Verfasserin dargestellter Fall bezieht sich auf einen Mord unter Saufbrüdern, wo die unwahre Behauptung des einen, er sei Jude, zu seiner gnadenlosen Hinschlachtung durch drei weitere Beteiligte führte (Urteil des LG Wuppertal vom 7. 2. 94). Das Urteil in diesem Verfahren setzte – aller massiven Kritik, etwa von Ralph Giordano, zum Trotz – nach Meinung der Verfasserin »neue Maßstäbe« (S. 70), da es den Einfluß von Alkohol auf die Begehung der Tat nur eingeschränkt strafmildernd berücksichtigte und damit der in anderen Verfahren gängigen Hypothese entgegentrat, daß durch Alkoholexzesse dem Wesen und den Einstellungen der Täter eher fremde Gewaltbereitschaften erzeugt würden. Die Verfasserin sieht hierin einen ähnlichen Markstein wie in dem Grundsatzurteil des Bundesgerichtshofs vom 4. Juni 1994 (das im November 1997 in einer vom Bundestag verabschiedeten Strafrechtsänderung bekräftigt wurde): Danach müssen Brandanschläge auf menschliche Behausungen in der Regel als Mord- oder Totschlag(versuch) beurteilt werden, nicht mehr bloß (wie noch im Hünxe-Verfahren und bei dessen Revision vor dem Bundesgerichtshof geschehen) als schwere Brandstiftung und Körperverletzung. Die Begründung des Urteils im Hünxe-Prozeß sieht Müller-Münch als ähnlich skandalös an wie seinerzeit Monika Frommel; deren Diktum: »so spricht *Biedermann* und wundert sich, daß *Brandstifter* dies als latente Zustimmung sieht« (KJ 1994, H. 3, S. 338) hat wohl den Titel des Buchs inspiriert. Im großen und ganzen hält sie sich bei ihren sehr

differenzierten, auch gängigen Ansichten entgegenstehenden Beschreibungen der Voraussetzungen, Umstände und Verläufe einzelner Verfahren an die von Frommel ausgesprochene Mahnung, mit ihrer Kritik nicht in erster Linie die in der Institution tätigen Personen anzugreifen, sondern die ihr Handeln anleitende »herrschende Meinung«. Sie vermutet, daß die häufig feststellbare Ausblendung eines rechtsradikalen Motivhintergrunds bei der Ermittlung von Mord, Brandstiftung und Körperverletzung irrtümliche Annahmen bezüglich der notwendigen Organisation und Planung dieser Taten voraussetze, und sie stellt die Frage, »ob sich Staatsanwälte [und Gerichte, WK] im Umgang mit rechtsradikalen Gewalttätern und Brandstiftern nicht als zu altbacken und zu festgefahren in überholten Vorstellungen erweisen. Ob sie womöglich gar nicht in der Lage sind, auf die tatsächliche Wendigkeit und Gewieftheit derartiger Täter einzugehen« (S. 25).

An anderer Stelle schreibt Müller-Münch allerdings einschränkend: »Es gibt ihn einfach nicht, den Prototyp des gewaltbereiten, rechtsradikal beeinflussten Täters, dessen menschenverachtendes Handeln vorauszusehen wäre« (S. 231). Es ist, als hätte sie selbst noch einmal den Durchgang durch die von ihr in vielen sprechenden Details und mit großer Einfühlung in die Biographien der Täter geschilderten, nur selten mit Insinuationen oder unzulässigen Verallgemeinerungen verzeichneten Verfahren und ihrer Begleitumstände machen müssen, um zu diesem Ergebnis zu kommen. Was den Leser neben der Darstellung der bisweilen skandalösen Ermittlungsspannen, des öffentlichen Drucks auf die Verfahren und der Dilemmata der Richter besonders beeindruckt, ist Müller-Münchs gleichermaßen unerbittliche Problematisierung des politischen Hintergrunds wie der lebensgeschichtlichen Beschädigungen rechtsradikaler »Brandschatzer und Mörder« (70). Die Einleitung des Buchs erweckt noch bisweilen den Eindruck, als ob das Handeln der bundesdeutschen Justiz und Polizei im wesentlichen aus der Kontinuität der Apparate seit der NS-Zeit zu erklären sei, als ob die Verbindung eines Täters mit der rechtsradikalen Szene per se einen Schuldbeweis darstellen könne, als ob die Gesinnung des Täters mehr als die Tat den Maßstab der Be- und Verurteilung abgeben müsse, als ob nicht die große Mehrheit der Taten in die Zuständigkeit der Jugendgerichte fiel und als ob ihre inad-



äquate strafrechtliche Erfassung in erster Linie ein Problem der Strafzumessung sei. Dagegen stellt Müller-Münch in ihrem Nachwort (*»Wer sind die Täter?«, S. 229 ff.*) klar, daß die ausschließliche Charakterisierung der Täter als rechtsradikale »Brandschatzer und Mörder« eher zu kurz greift, daß unterschiedliche Erfahrungen personeller und struktureller Gewalt, unterschiedliche Vorbilder und unterschiedliche Normvermittler in Familie, Gesellschaft und Politik das Handeln der Täter und ihre doch eher unterentwickelte »Wendigkeit und Gewieftheit« bedingten – und daß all dies in den Urteilen zu berücksichtigen sei. Nur im Ausnahmefall waren die von Müller-Münch beschriebenen Täter »knallharte Rechtsextremisten, eingebettet in ein dementsprechendes Umfeld« (S. 234). Viel häufiger »scheinen die Taten [...] beliebig, die Motive für den Gewaltausbruch kaum einzuordnen. Scheint ihre rechtsradikale Einstellung jederzeit auswechselbar. Ihr Zuschlagen und Morden scheint Ausdruck von Frust und Langeweile, Überdruß und fehlender Zukunftsperspektive gewesen zu sein. Aber auch von mangelndem, nie gelerntem Einfühlungsvermögen in die Gefühle und Empfindungen anderer Menschen« (S. 238). Die Verfasserin kritisiert zu Recht, daß Teile der Bevölkerung und der Medien wie Politiker und Vertreter von Institutionen durch ihr Reden und Handeln dieser zunächst ziellosen Kälte und Wut, diesem Haß und dieser Gewaltbereitschaft die Objekte anbieten, um danach die Täter mit einem »kurzen Prozeß« auf sich selbst zurückzuverweisen: als Kranke, als dumme Jungs oder gewöhnliche Gewaltkriminelle. Gerade deshalb verlangt sie »gründliche Gerichtsverfahren mit einer umfassenden Suche nach Motiven, dem Aufdecken des politischen Umfeldes und einem Hinterfragen familiärer Prägungen« (S. 239). Nur davon verspricht sie sich am Ende präventiv wirkende Schlußfolgerungen. Denn den Erwartungen etwa des Düsseldorfer Oberlandesgerichts, die Solinger Täter könnten in einer langjährigen Haftstrafe eine persönliche »Nachreife« erfahren, begegnet sie mit ersichtlichem Zweifel (S. 142). Klaus Riekenbrauk, Fachmann für Jugendstraf- und Jugendhilferecht, untermauert diese Zweifel in seinem Beitrag zu diesem Band (*»Rechtsradikale Jugendliche hinter Gittern – Was geschieht mit ihnen? Was wird aus ihnen, S. 240 ff.«*), wo er die Ergebnisse von Untersuchungen zum Alltag des Jugendstrafvoll-

zugs schon fast untreibtend »ernüchternd, teils erschreckend« nennt (S. 243). Danach bilden die »Innenansichten der Justizvollzugsanstalten« nur allzu perfekt das soziale Beziehungsgeflecht derjenigen Welt ab, aus der die Täter in aller Regel entstammen und die bestimmt ist durch unerbittliche Konkurrenz, Reizbarkeit und Feindseligkeit, die Bedrohung persönlicher Identität, der mit um so massiverer Verfestigung von Feindbildern begegnet wird. Unter anderem beruft sich Riekenbrauk auf eine sozialpädagogische Untersuchung von Berit Aston, die zum Ergebnis kommt, daß der Strafvollzug zumal bei dem Typus von hier verhandelten Tätern »die Verfestigung der rechtsextremistischen Orientierung und der Bereitschaft zur Gewaltanwendung« und damit die Fortsetzung rechter Karrieren begünstige (zit. nach S. 246 f.). Die eigentlich notwendigen Schlußfolgerungen, die sich daraus ergeben, sind so richtig wie sie unter den gegenwärtigen Umständen aussichtslos erscheinen: der Ausbau sozialer Einrichtungen und die Erweiterung jugendspezifischer Angebote außerhalb des Knasts, der Abbau der Überbelegung, die Schaffung differenzierter Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten sowie die Intensivierung des psycho-sozialen Betreuungsangebots in den Strafanstalten selbst (S. 238, 246 ff.).

Insgesamt: Es handelt sich um ein zum Nachdenken wie zu großer Skepsis anregendes Buch, das viele vage gewordene Erinnerungen zu Ereignissen der letzten Jahre wieder auffrischt und diese zum Teil in ein neues Licht rückt. Es ist in einem flüssigen Stil geschrieben, der nur selten dem Jargon anheimfällt (*»Rechtsradikalen-Villa«, S. 162*) oder daneben greift (das »sich zeitweise bis ins Lächerliche steigende Nachspüren auch der geringsten Nebensächlichkeiten«, S. 133, oder das Aservat, das »achtlos« auf einer Fensterbank herumlag, S. 192). Dennoch hätte dem Buch ein sorgfältigerer Lektor hinsichtlich der Orthographie oder der Wortwahl gutgetan (insbesondere im Kapitel über Solingen, S. 87 ff.).

Wolfgang Kreutzberger

Guido Sampels, *Bürgerpartizipation in den neuen Landesverfassungen – Eine verfassungshistorische und verfassungsrechtliche Analyse* –, Berlin (Berlin Verlag Arno Spitz), Universitätsreihe Recht, Bd. 4, 1998, 215 Seiten, DM 79,-.

Ein solcher Titel macht mit Recht neugierig. Wird hier die gegenwärtige partizipatorische Revolution, insbesondere der »Siegeszug« der direkten Demokratie in der jüngsten Periode der deutschen Verfassungsgebung bzw. –revision auf Landes- und Kommunalebene (1990–1997), zeitgeschichtlich dargestellt, verfassungsrechtlich analysiert und in ihrer Bedeutung für »mehr Demokratie« in Deutschland insgesamt gewürdigt? Ist der Sampels das künftige Standardwerk?

Die Enttäuschung folgt auf dem Fuße, und sie erwächst zuvörderst aus der Arbeitsweise des Autors. Es gab einmal eine Zeit, da wurden Juristen wegen ihrer Genauigkeit in tatsächlicher, rechtlicher und vor allem begrifflicher Hinsicht bewundert bzw. gefürchtet. Daß diese Zeiten vorbei sind, demonstriert die vorliegende, in Köln entstandene juristische Dissertation. Statt dessen sind offenbar Eile und Unbekümmertheit »angesagt«: Da wird ein Reichsarbeitsminister »Breuer« in der Weimarer Nationalversammlung zitiert (S. 24), wobei nicht weniger als Nachname, damaliges Amt, Sitzungstag und Wortlaut des Zitats falsch sind. Die Ursache: Sampels bezieht sich einfach auf einen Zeitungsartikel von 1992 und hat sich die Mühe erspart, die Stenographischen Berichte der Verhandlungen aus dem Jahre 1919 einzusehen.

Dieses Schöpfen aus zweiter Hand ist ein »wissenschaftliches« Arbeitsprinzip, das mannigfach Fehler generiert. Z.B. stimmt der Name des »Gesetzes über Volksabstimmung« von 1933, obwohl mit dem Reichsgesetzblatt belegt, bei Sampels nicht (S. 27), und der »Hofgeismarer Entwurf« zur Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene von 1990 ist mitnichten identisch mit dem späteren sogenannten Kuratoriumsentwurf (so aber S. 31). Ein weiterer Grundfehler ist die Maßstabslosigkeit: Zwar wird in dieser Doktorarbeit immer alles belegt, aber weder kennt der Verfasser die neueste Literatur, noch versteht er die Struktur der Forschungslandschaft in dem Sinne, wer auf wem aufbaut, wer selbst forscht oder nur übernimmt, schließlich welche Valenz eine Aussage hat. Wie kommt der Autor dazu,

zum Fall des ersten deutschen Volksentscheids (»zur Fürstenenteignung«) 1926 in den Belegen außer dem Standardwerk von Schiffrers (1971) Hubers »Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches« von 1939 aufzuföhren (S. 25), anstatt die Spezialliteratur des letzten Jahrzehnts zu konsultieren? Was soll man davon halten, wenn die Ablehnung direkter Demokratie durch die etablierten Parteien Ende der achtziger Jahre mit einer Pressemitteilung der FDP vom 22. November 1989 belegt (S. 30), dafür aber das einen Monat später beschlossene Berliner Grundsatzzprogramm der SPD mit seiner positiven Aussage ignoriert wird? Hinzu kommen Pannen, die auf ein Fehlen des Schlußlektors hindeuten: So wird der DDR-Ministerpräsident de Maizière zum »Regierungspräsidenten de Maizere« verfremdet (S. 31) und der Leser mit Wendungen wie jener der »juristischen Judikatur« vexiert (S. 15).

Nun könnte man das als Schwächen der vorangestellten »historischen Grundlagen« entschuldigen, und wegen des mißlungenen Horsd'œuvres braucht ja das Hauptgericht nicht schlecht zu sein, aber diese »zweite Chance« hilft nicht. Sampels weiß in der Tat sogar im zentralen Bereich begrifflich nicht, wovon er schreibt. Das beginnt mit dem Titel der Arbeit: »Bürgerpartizipation« umfaßt doch viel mehr als die Bestimmungen über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid, deren Entstehung Sampels darstellen will; darunter fallen zumindest noch kommunale Direktdemokratie und Betroffenenbeteiligung. Auch »in den neuen Landesverfassungen« ist nicht korrekt formuliert. Eine neue Verfassung gaben sich in den 90er Jahren auch Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Berlin; der Autor meint »in den Landesverfassungen der fünf neuen Bundesländer«. Es folgen analytische Todsünden: Bei der Paraphrase des Volksgesetzgebungsverfahrens nach der neuen schleswig-holsteinischen Verfassung, das für die ostdeutschen Landesverfassungen als Vorbild bedeutsam war, macht Sampels das dortige Zustimmungs- unversehens zu einem Beteiligungsquorum (S. 54). Und als einziges der neuen Bundesländer regelt angeblich Sachsen-Anhalt ein Referendum (S. 20), wobei die herangezogene Verfassungsbestimmung in Wahrheit die sogenannte parlamentarische Konkurrenzvorlage beim Volksgesetzgebungsverfahren erlaubt, wie es alle anderen ostdeutschen Landesverfassungen genauso tun. Der tatsächlich einzige



Fall eines Referendums in den neuen Bundesländern – das fakultative Verfassungsreferendum nach Art. 74 Abs. 3 S. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen – wird dafür ignoriert (vgl. S. 120–133).

Die Hauptmasse von *Sampels'* Arbeit gilt, wie erwähnt, der Entstehungsgeschichte der Bestimmungen über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid, und hier scheint diese Dissertation Gestalt anzunehmen. Von den Referentenentwürfen an bis zum Abschluß der parlamentarischen Beratungen werden die Entscheidungsprozesse recht dicht dargestellt; hinzu kommen eine gewisse Auswertung der Resonanz in der Öffentlichkeit (vor allem in der Presse) und oft interessante rückblickende Interview-Äußerungen beteiligter Akteure. Doch es ist in erster Linie die verarbeitete Materialfülle, die beeindruckt. Für eine Analyse hätte man sich unbedingt eine Auseinandersetzung mit der im Mai 1996 erschienenen Studie von *Paulus* (Direkte Demokratie im Entstehungsprozeß der ostdeutschen Landesverfassungen, in: *Klages/dies.: Direkte Demokratie in Deutschland*) gewünscht. Und daß die Skepsis fortdauert, ob bzw. wie sorgfältig wohl diese Informationsmassen geprüft worden sind, kann man dem Leser nach dem eingangs Festgestellten nicht verdenken. Bei der Benutzung muß von daher durchaus Vorsicht angeraten werden. Im letzten Teil legt *Sampels* verfassungsrecht-

liche Analysen zu einigen direktdemokratischen Formen und Verfahren in Brandenburg nach dem Maßstab des Grundgesetzes vor. Diese sind zweifellos nützlich, gerade etwa für ein so umstrittenes Rechtsinstitut wie die mittlerweile in zehn Bundesländern eingeführte Volksinitiative (Volksantrag, Bürgerantrag). Doch *Sampels'* Gutachtenstil wirkt manchmal ungelenk: »Da die Brandenburger Volksinitiative das Volksgesetzgebungsverfahren nicht abschließt (!), könnte es sich aber um ein dem Volksbegehren ähnelndes Initiativrecht handeln...« (S. 164). Realisiert der Verfasser nicht, daß eine solche Argumentation doch kaum von schlechthin Ahnungslosen gelesen wird? Am Schluß kommt *Sampels* zu dem Ergebnis, daß nur eine erfolgreiche Volksinitiative als Akt staatlicher Willensbildung qualifiziert werden könne; erreiche sie das Quorum nicht, handele es sich bloß um eine Massenpetition. Hängt aber die rechtliche Beurteilung eines Verfahrens von seinem letztendlichen Gelingen ab, wie soll dann etwa die Frage der Beteiligung von Ausländern beantwortet werden? Es handelt sich – *Sampels* sieht das selbst ein – um ein »unhaltbare(s) Ergebnis« (S. 180).

»Bürgerpartizipation in den neuen Länderverfassungen« – hier wurde ein großes Thema nicht bewältigt.

Otmar Jung