

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Carl-Christoph Schweitzer  
Der Auswärtige Ausschuß  
des Deutschen Bundestages  
im außenpolitischen  
Entscheidungssystem

Rudolf Wassermann

Strafjustiz  
als Kriminalpolitik

Das Strafverfahren  
im Prozeß vorbeugender  
Verbrechensbekämpfung

ISSN 0479-611 X

B 19/80

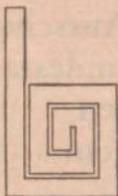
10. Mai 1980

Carl-Christoph Schweitzer, MdB, geb. 1924; o. Professor für Politikwissenschaft an den Universitäten Bonn und Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Amerikas chinesisches Dilemma, Opladen 1969; Die USA und der Vietnam-Konflikt, Opladen 1968; Chaos oder Ordnung. Einführung in die Probleme der Internationalen Politik, Köln 1973; Die Deutsche Nation — Aussagen von Bismarck bis Honnecker, Köln 1976; Die nationalen Parlamente in der Gemeinschaft, Bonn 1978; Der Abgeordnete im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik, Opladen 1979.

Rudolf Wassermann, geb. 1925, Studium der Rechtswissenschaft, Soziologie und Politischen Wissenschaft in Halle (Saale) und Berlin (West). Seit Beginn der 60er Jahre in der Rechts- und Justizreform aktiv. Nach richterlicher Tätigkeit beim Land- und Kammergericht Berlin 1967 Ministerialrat im Bundesministerium der Justiz; 1968 Landgerichtspräsident in Frankfurt; seit 1971 Präsident des Oberlandesgerichts Braunschweig. Daneben Präsident des Niedersächsischen Landesjustizprüfungsamts und Mitglied des Staatsgerichtshofs des Landes Niedersachsen.

Veröffentlichungen u. a.: Richter, Reform, Gesellschaft, Karlsruhe 1970; Der politische Richter, München 1972; Justiz im sozialen Rechtsstaat, Darmstadt und Neuwied 1974; Terrorismus contra Rechtsstaat, Darmstadt und Berlin 1976; Der soziale Zivilprozeß, Neuwied und Darmstadt 1978; Menschen vor Gericht, Neuwied und Darmstadt 1979; Herausgeber der Alternativkommentare im Luchterhand Verlag.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages im außenpolitischen Entscheidungssystem

## I. Einleitung

Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages gehört zu den derzeit 19 ständigen Ausschüssen der bundesrepublikanischen Legislative und zählt — wie noch aufzuzeigen sein wird, vielleicht zu Unrecht — zu den begehrtesten Gremien, deren Mitgliedschaft ein MdB teilhaftig werden kann. Das Aufkommen eines derartigen parlamentarischen Status-symbols ist offensichtlich auf die Aura zurückzuführen, die nach wie vor alles umgibt, was mit dem diplomatischen „Geschäft“ an Geheimem wie Repräsentativem assoziiert wird, weiter auf die — sicherlich überholte, seit Bismarck in deutschen Landen kultivierte<sup>1)</sup> Vorstellung —, daß Fragen der Außenpolitik die eigentlichen Schicksalsfragen der Nation darstellen, und last not least auf das sehr „menschliche“ Kalkül, ein ordentliches Mitglied dieses parlamentarischen Zirkels sei in besonderer Weise dazu berechtigt, ja geradezu verpflichtet, ins Ausland zu reisen, um bedeutungsvolle Informationen einzuholen oder weiterzugeben<sup>2)</sup>.

Für die Politikwissenschaft, besonders für ihre Teildisziplinen „Internationale Politik“ und Vergleichende Lehre der Herrschaftsformen<sup>3)</sup>, stellt sich von jeher bei der Beschäftigung mit einem parlamentarischen Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten die übergeordnete Frage nach der Rolle der Legislative im gesamten außenpolitischen Entscheidungs-

prozeß. Dies gilt speziell nur für die westlichen Demokratien, da in den sogenannten Volksdemokratien, von wenigen Ausnahmereisnerungen abgesehen, auch ein solcher Teil des Parlamentes vor allem ein Akklamationsgremium darstellt. Die „Auswärtige Gewalt“<sup>4)</sup>, also die Zuständigkeit für außenpolitische Entscheidungen, ist historisch gesehen in besonderer Weise eine Prerogative der Exekutive — im Gegensatz etwa zum Budgetrecht, das eine Prerogative der Legislative ausmacht.

In der Bundesrepublik Deutschland stellt schon nach den grundgesetzlichen Bestimmungen über die Richtlinienkompetenz jeder Bundeskanzler gerade außenpolitisch das ausschlaggebende Entscheidungszentrum dar —, erst recht natürlich eine machtbewußte, zu autoritären Denkstrukturen neigende Persönlichkeit, wie es zweifellos Konrad Adenauer gewesen ist. Ein solcher Kanzler wird auch „einsame“ Entschlüsse, die zunächst klar erkennbaren Meinungstrends in der Bevölkerung zuwiderlaufen, „durchzuziehen“ versuchen. Dieses Phänomen läßt sich am Beispiel der Adenauerischen Wiederbewaffnung der Bundesrepublik Deutschland nachweisen, war aber im übrigen auch Ausdruck dessen, was man in der angelsächsischen, besonders nordamerikanischen Terminologie als „lead“, den Führungswillen an der Spitze des Regierungssystems, bezeichnet.

Darüber hinaus wird aber jeder „Koalitionskanzler“ bei seinen außenpolitischen Entschlüssen auch Rücksicht zu nehmen haben auf den oder die Partner, — je stärker oder „gleichstärker“ diese sind, um so mehr (Große Koalition unter Kiesinger). Dies gilt in besonderem Maße, wenn der jeweilige Außenminister der Partei des Koalitionspartners ange-

<sup>1)</sup> Zur Problematik des sogenannten „Primates der Außenpolitik“ seit Leopold von Ranke siehe unter anderem: K.-D. Bracher, Vom Primat der Außenpolitik, in: Festschrift für Ernst Fraenkel, Faktoren der politischen Entscheidung, Berlin 1963.

<sup>2)</sup> Zu Auslandsreisen von MdBs generell siehe C. C. Schweitzer, „Der Abgeordnete im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland“, Opladen 1979, UTB-Reihe 814.

<sup>3)</sup> Zur Teildisziplin Internationale Politik vgl. jetzt die Einführung: G.-K. Kindermann, Grundelemente der Weltpolitik, München 1977; für die Vergleichende Lehre der Herrschaftsformen einführend: Theo Stammen, Vergleichende Regierungslehre, Darmstadt 1976.

<sup>4)</sup> Zur Auswärtigen Gewalt siehe grundsätzlich den Kurzbeitrag C. C. Schweitzer, Methoden der Außenpolitik — West —, in: „Internationale Politik“, Fischerbücherei 1969 (hrsg. v. K.-D. Bracher und E. Fraenkel).

hört, wie seit 1969. In parlamentarischen Demokratien speziell des Typus Bundesrepublik schwebt freilich auch eine starke politische Führungskraft Bundeskanzler mit oder ohne Kabinetts nicht frei im Raume, sondern ist abhängig von der politischen Mehrheit, die ihn an die Macht gebracht hat und dort erhält, also in erster Linie von seiner eigenen, aber auch von der Koalitionspartei. Um diese Mehrheit sicherzustellen, genügt in der Regel eine eng mit dem Kanzler und seinem Kabinetts zusammenarbeitende Spitze der eigenen Bundespartei und der eigenen Bundestagsfraktion. Handelt es sich bei allen drei Positionen — Bundeskanzler, Parteivorsitzender, Fraktionsvorsitzender — um miteinander kooperierende, auf jeden Fall aber im Interesse der Sache trotz möglicher Meinungsverschiedenheiten durch „dick und dünn“ zusammengehende Führungspersönlichkeiten (wie etwa bei der gegenwärtigen „Troika“ Schmidt, Brandt, Wehner), dann kann man von einer Traumkombination von Führungskraft sprechen.

Unsere Außenpolitik muß aber besonders im Hinblick auf entscheidende Weichenstellungen, wie es zum Beispiel Vertragsabschlüsse sind, parlamentarisch-mehrheitlich getragen werden; so und letztendlich hier kommt „das“ Parlament effektiv ins Spiel. Wir setzen hier Anführungsstriche, weil es einer politikwissenschaftlichen Binsenwahrheit gleichkommt, festzustellen, daß schon lange nicht mehr das Parlament in toto der Exekutive gewissermaßen als Gesamtkontrollleur gegenübersteht, wie es die klassische Parlamentstheorie einmal haben wollte, und auch nicht eigentlich „die“ Opposition, weil in aller Regel stets Minderheit bleibend, sondern die Regierungsmehrheit im Parlament. Dennoch muß aber die jeweilige Opposition im Parlament und in den Ausschüssen eine warnende und auch hemmende Wächterfunktion zu erfüllen suchen und immer wieder — sicherlich noch mehr als die Regierungsmehrheit — in Plenardebatten und Fragestunden sowie durch große und kleine Anfragen, eingebrachte Resolutionen etc. nicht nur eine Leistungs- sondern auch eine Richtungskontrolle anstreben. In den USA verfügt hingegen auch die jeweilige Minderheit gerade bei der Gestaltung der Außenpolitik über eine reelle Macht, weil die US-Verfassung eine Zustimmung des Senats zu außenpolitischen Verträgen mit einer Zweidrittelmehrheit vorschreibt. Hinzu kommt hier der „unklare“ Text der Verfassung, aus dem man auch eine vorgeschriebene Mitwirkung des Senats an der Gestaltung der Außen-

politik herleiten kann. Insofern ist in den USA für den Präsidenten von jeher der systemimmanente „Zwang“ zu einer gerade außenpolitischen Zusammenarbeit (bipartisanship) auch mit der jeweiligen gegnerischen Partei im Kongreß stets größer gewesen als etwa bei uns.

So verwundert es auch nicht, daß sich Politik- wie Rechtswissenschaft bei diesen Problemen besonders intensiv mit der klassischen präsidentiellen Demokratie der USA beschäftigt haben und sehr viel weniger etwa mit der noch klassischeren parlamentarischen Demokratie Großbritanniens<sup>5)</sup>. Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland nimmt mit seiner Verfassungsstruktur in der Ausgestaltung der auswärtigen Gewalt eine Mittelstellung zwischen den Systemen dieser beiden Länder ein, weil es zwar wie das britische parlamentarisch-demokratisch konzipiert, aber von der Verfassung wie auch von der Geschäftsordnung der Legislative her stärker am nordamerikanischen Modell orientiert ist. Letzteres gilt neben der Ratifikationskompetenz unseres Parlaments im Hinblick auf völkerrechtliche Verträge<sup>6)</sup> als dem entscheidenden Aspekt der auswärtigen Gewalt nun besonders auch für die Tatsache, daß der Auswärtige Ausschuss — wie sein Pendant in den USA — ein ständiges Gremium des Deutschen Bundestages darstellt, und darüber hinaus auch noch im Grundgesetz besonders verankert wurde<sup>7)</sup>.

In dieser Untersuchung müssen Teilaspekte der auswärtigen Gewalt wie das *ius belli* bzw. die Kompetenzverteilung im sogenannten äußeren Notstand ebenso außer acht bleiben wie Probleme der Einwirkung der Legislative auf die Personalhoheit im Bereiche des Auswärtigen

<sup>5)</sup> Literaturangaben bei C. C. Schweitzer, *Amerikas chinesisches Dilemma*, Opladen 1969.

<sup>6)</sup> Im Grundgesetz ist die auswärtige Vertragsgewalt vor allem im Art. 59 angesprochen, in der Verfassung der Vereinigten Staaten in Artikel 2, Abschnitt 2; in Großbritannien gibt es keine verfassungs- oder gewohnheitsrechtlich garantierte Ratifikationskompetenz des Unterhauses und auch keinen Auswärtigen Ausschuss. Vgl. C. C. Schweitzer, *Amerikas chinesisches Dilemma*, a.a.O. und William Wallace, *The Foreign Policy Process in Britain*, London 1975.

<sup>7)</sup> Nach dem (jetzt geänderten Art. 45 a) des Grundgesetzes tagt der Auswärtige Ausschuss genauso wie der Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages auch „zwischen“ den Legislaturperioden bzw. nach der endgültigen Vertagung vor einer Bundestagswahl. Aus der Geschichte der letzten 30 Jahre als Beispiel etwa die Sitzung vom 16. 8. 1961 nach dem Mauerbau. Aus Raumgründen kann hier auf den Auswärtigen Ausschuss des Bundesrates nicht eingegangen werden.

gen Dienstes. Letztere ist in den USA im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland von der Verfassung her geboten<sup>8)</sup>, wurde aber auch in den Bonner Gründungsjahren durchaus als verfassungspolitischer Anspruch vom Auswärtigen Ausschuss geltend gemacht. Vielmehr wollen wir uns abgesehen von der nach dem Grundgesetz vorgeschriebenen parlamentarischen Ratifikation völkerrechtlicher Verträge im engeren Sinne<sup>9)</sup> auf die parlamentarische Mitgestaltung oder zumindest Beeinflussung und Kontrolle — eben als Richtungskontrolle — der allgemeinen außenpolitischen Linie des Staates bzw. der jeweiligen im Amt befindlichen Regierung beschränken sowie auf das damit zusammenhängende Kooperations- oder Konfliktverhältnis zwischen „Regierungs-“ und Oppositionspartei — letzteres in den USA nach dem Zweiten Weltkrieg politisch praktiziert und somit auch in der Politikwissenschaft unter dem schon erwähnten Oberbegriff bipartisanship analysiert<sup>10)</sup>.

Im folgenden sollen nun diese Problemstellungen eingegrenzt und ausschließlich bezogen werden auf den Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages. Dabei dürfte es sich empfehlen, Kategorien eines Funktionsschemas zur Analyse von einzelnen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses generell zugrunde zu legen (der Initiative, der Informationssammlung, der Empfehlungen und Ge-

genempfehlungen, der Festlegung, der Durchführung, der Kritik und Kontrolle sowie der Terminierung)<sup>11)</sup>. Die hier vorgelegten analytischen Betrachtungen und „gelegentlichen Wertungen“ können der Natur der Sache nach nur einen vorläufigen Charakter haben und oft über Andeutungen nicht hinausgehen. Dies beruht ausschließlich auf der Quellenlage zum Thema, da die Protokolle des Auswärtigen Ausschusses bislang der Forschung nicht zugänglich gemacht worden sind. Dieser unbefriedigende Zustand, für dessen Beseitigung der Verfasser mit dieser kurzen Studie indirekt auch einen Anreiz bei den zuständigen Stellen geben möchte, erklärt sicherlich auch die wissenschaftlich gesehen sehr spärlichen Abhandlungen über den Auswärtigen Ausschuss<sup>12)</sup> sogar noch in seinem 31. Lebensjahr. Die Forscher mußten sich auf die mehr als zweifelhafte Methode beschränken, Vorgänge nach Zeitungsmeldungen, vor allem aber mit Hilfe von Interviews mit noch lebenden ehemaligen bzw. noch politisch agierenden, heutigen Mitgliedern dieses Auswärtigen Ausschusses zu rekonstruieren. Dadurch entstehen nachweislich viele Ungenauigkeiten<sup>13)</sup>.

Die Verwertung amtlich veröffentlichter Ausschussdrucksachen stellt nur einen kleinen Ersatz für die nicht zugänglichen Primärquellen dar.

Der Verfasser hat als mehrjähriges Mitglied des Auswärtigen Ausschusses Einsicht in sämtliche Protokolle unter ihn in seiner damaligen Tätigkeit interessierenden Fragestellungen nehmen können und verfügt über lückenlose „eigene“ Unterlagen bzw. Aufzeichnungen für die gesamte 7. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. Aber auch er muß sich selbstverständlich an den nach wie vor bestehenden, sogenannten VS-Charakter der Aus-

<sup>8)</sup> In den USA ergibt sich die Mitwirkung des Senates an der Ernennung von Bundesbeamten aus der Verfassung, Art. 2, Abschnitt 2.

<sup>9)</sup> Nach dem Grundgesetz konnten mit Ausnahme der Problematik von Handelsabkommen, die aber auch eine gewohnheitsrechtliche Regelung in Form eines besonderen parlamentarischen Prüfungsgremiums erfuhren, und der Frage der Mitwirkung der Länder gegebenenfalls an der Ratifikation von auswärtigen Verträgen (vgl. das sogenannte Lindauer Abkommen aus dem Jahre 1957) keine Kontroversen darüber entstehen, ob von der Exekutive ausgehandelte und unterzeichnete Verträge möglicherweise zu Regierungsabkommen „heruntergestuft“ werden dürfen.

Dieser Methode hat sich die amerikanische Exekutive wiederholt bedient, so etwa im Zusammenhang mit den Abkommen von Jalta und Potsdam. Zu den politischen und politikwissenschaftlichen Auseinandersetzungen hierzu vgl. u. a.: J. Lehmann, *The Executive, Congress and Foreign Policy*, New York 1974, S. 82f.; L. Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, New York 1972, dort insbesondere S. 394f.; C. P. Chelf, *Congress in the American System*, Chicago 1977, S. 212.

<sup>10)</sup> Siehe C. C. Schweitzer, *Probleme einer gemeinsamen Außenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Festschrift für H. v. Herwarth*, hrsg. v. W. Reissmüller, Ingolstadt 1974; und ders.: *Theorie und Praxis einer gemeinsamen Außenpolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 3/1968*.

<sup>11)</sup> Siehe hierzu C. C. Schweitzer u. a.: *Methoden der Außenpolitik — West*, a. a. O.

<sup>12)</sup> Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang nur Günter Patz, *Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik — Fallstudien zur politischen Bedeutung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages*, in: *Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Meisenheim 1976; J. C. Weichert, *Der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten*, in: *„Außenpolitik“*, Jahrgang 11/2, 1960; R. Roth, *Parteiensystem und Außenpolitik*, Meisenheim 1973.

<sup>13)</sup> Als ein Beispiel für viele in diesem Zusammenhang vgl. die aufgrund eines Interviews gemachte Angabe von Patz, daß bei Sitzungen der Arbeitsgruppe Außenpolitik und des Arbeitskreises I der SPD-Fraktion reguläre Protokolle angefertigt werden. Als ein früheres Mitglied dieser Gremien muß der Verfasser dies verneinen.

schuß-Protokolle, in vielen Fällen sogar noch an ihren G-Charakter halten, obwohl er auch auf Grund seiner recht genauen Kenntnisse die Auffassung vertritt, daß weite Teile dieser Protokolle — um den bundesdeutschen Amtsslang zu benutzen — „entheimt“ werden könnten. Sein Vorschlag läuft auf eine solche Freigabe zumindestens für die ersten zwei bis drei Legislaturperioden hinaus, wobei man Überlegungen und Diskussionen im Ausschuß über besonders heikle und auch noch heute aktuelle Themen wie Fragen der Beziehungen zu den Westalliierten einerseits und der Sowjetunion andererseits nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Ausarbeitung von Vertragstexten der Nachkriegszeit ja zunächst einmal ausklammern könnte. Der Bundesrepublik Deutschland würde jedenfalls nach Ansicht des Verfassers durch eine beschränkte Freigabe kein Schaden zugefügt. Generell sollte auch hier das so viel forschungsoffenere Beispiel der USA befolgt werden, wo alle exekutiven und legislativen Akten nach der berühmten 30-Jahresfrist sehr schnell für die Forschung freigegeben und ohnehin Verbatim-

Protokolle über Verhandlungen auch der Auswärtigen Ausschüsse beider Häuser des Kongresses häufig sehr schnell, ja sofort veröffentlicht werden<sup>14</sup>). Durch entsprechend schnelle Veröffentlichungen könnte der außenpolitische Meinungs- und Willensbildungsprozeß in einer offenen demokratischen Gesellschaft, wie dies die Bundesrepublik Deutschland zu sein beansprucht, gerade nach den in dieser Hinsicht in der deutschen Geschichte so eindeutig gegenläufigen Traditionslinien transparenter gemacht und damit insgesamt gefördert werden.

Unter den obwaltenden Umständen wird der Verfasser nach bestem Wissen und Gewissen die oben genannten Fragestellungen und damit zusammenhängende Probleme nur sozusagen unter besonderer Berücksichtigung ihrer grundsätzlichen Aspekte behandeln und hypothetisch zu beantworten suchen, das heißt an Hand seines Materials nur gelegentlich Feststellungen an einigen konkreten politischen Beispielen empirisch untermauern, aber auch dann von wenigen Ausnahmen abgesehen ohne genaue Quellenangaben<sup>15</sup>).

## II. Zur Struktur und Arbeitsweise des Auswärtigen Ausschusses

Unter den 19 ständigen Ausschüssen des Deutschen Bundestages gehört der Auswärtige Ausschuß zu denjenigen, die seit 1969 mit 33 ordentlichen und einer gleichen Anzahl stellvertretenden Mitgliedern besetzt sind. Letztere Mitglieder genießen theoretisch die gleichen Rechte und Pflichten, haben ein Stimmrecht aber nur, wenn sie ein ordentliches Mitglied ihrer Fraktion bzw. ihrer Partei zu vertreten haben. Die Fraktionen entsenden ihre Vertreter entsprechend ihrer Fraktionsstärke nach dem d'Hondtschen Proporz. Sie können diese ihre Vertreter auch zurückziehen<sup>16</sup>). Dies geschah zum Beispiel in der 6. Legislaturperiode im Falle des ursprünglichen SPD- und dann späteren CDU-Abgeordneten

Hupka. Insofern können Ausschußsitzte in der Hand der Fraktionsführungen ein gewisses Maß an Disziplinierungs- oder „Belohnungsmöglichkeiten“ darstellen. Hinzu kommt, daß der Auswärtige Ausschuß seinen Mitgliedern im besonderem Umfange Anlaß zu begehrten Auslandsreisen gibt. Unter solchen Gesichtspunkten ist seit längerem auch der Ausschuß für Entwicklungshilfe bei den MdBs sehr beliebt.

Ein angebliches Prestige der Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses und ein daraus hervorgehendes Statussymbol<sup>17</sup>) steht, dies hat

<sup>14</sup>) Geschichte machten insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg die ausgedehnten Hearings nach der Entlassung des US-Oberbefehlshabers Fernost, McArthur durch Präsident Truman 1951 und die Hearings zur US China- und Vietnam-Politik vor dem Senatsausschuß für auswärtige Angelegenheiten 1966; in neuester Zeit als Beispiel: Hearing, Subcommittee on Arms Control, International Law and Organization of the Committee on Foreign Relations of the US Senate, 93. Congress, 2. Session. *Secret Hearing held on Sept. 11, 1974, Sanitized and made public on January 10, 1975.* US Gov., Printing Office, Washington 1975. (Hervorhebung durch Verfasser)

<sup>15</sup>) Vgl. in diesem Zusammenhang Ernst Majonika, Bonn — Peking, Die Beziehung der Bundesrepublik Deutschland zur Volksrepublik China, Stuttgart/Mainz 1971, S. 42, zu einer eigenen Aufzeichnung aus der Arbeit des Auswärtigen Ausschusses; in den Memoiren von Konrad Adenauer wird der Auswärtige Ausschuß nur mit einigen Halbsätzen einer Erwähnung für würdig befunden; Carlo Schmidt erwähnt u. a. die Bedeutung von geheimen Gesprächen in diesem Gremium, siehe C. Schmid, Erinnerungen, Bern [u. a.] 1979, unter anderen: S. 448ff., 474ff., 512ff.

<sup>16</sup>) Laut Geschäftsordnung § 68 des Deutschen Bundestages, Abs. 2, „benennen die Fraktionen die Ausschußmitglieder und deren Stellvertreter“.

<sup>17</sup>) Vgl. etwa M. Hirsch, in: Der Bundestag von innen gesehen, (Hrsg.: E. Hübner, H. Oberreuter et al)

der Verfasser nun aufgrund seiner sehr genauen Feststellungen während der gesamten 7. Legislaturperiode schon an anderer Stelle festhalten können, keineswegs immer in einem angemessenen Verhältnis zur persönlichen Anwesenheit bei Ausschusssitzungen<sup>18)</sup>. Schuld daran sind nicht nur je eine ordentliche und eine stellvertretende Mitgliedschaft eines jeden Abgeordneten der beiden „großen“ Parteien in Ausschüssen dieses angeblichen bundesdeutschen Arbeitsparlamentes, was Kollisionen zwischen gleichzeitig tagenden „zweiten“ Ausschüssen eines MdB oder gelegentlich sogar zwei ordentlichen Mitgliedschaften hervorruft. Schuld daran ist auch ganz eindeutig vom Blickwinkel eines an sich erforderlichen parlamentarischen Selbstverständnisses ein gewisses Maß an Pflichtvergessenheit der beteiligten Abgeordneten. Anwesend ist natürlich immer der jeweilige Vorsitzende, — der zu Beginn einer Legislaturperiode in der Regel nach interfraktioneller Absprache und/oder dem sogenannten Zugriffsverfahren im Fraktionsproporz nominiert wird<sup>19)</sup>. Meist gilt dies auch für den stellvertretenden Vorsitzenden bzw. den Obmann seiner Fraktion im Auswärtigen Ausschuss.

Der Auswärtige Ausschuss hat von Anbeginn seiner Tätigkeit (ursprünglich, das heißt bis zum 3. 5. 1953, unter der Nomenklatur „Ausschuss für Besatzungsstatut und Auswärtige Angelegenheiten“) gelegentlich auch gemeinsam mit anderen Bundestagsausschüssen getagt, so etwa zusammen mit dem Verteidigungsausschuss, dem früheren Ausschuss für Gesamtdeutsche und heute Innerdeutsche Beziehungen, dem Innenausschuss, dem Ausschuss für Bildung und Wissenschaft, oder dem Ausschuss für Entwicklungshilfe. Auch gemeinsame Sitzungen mit dem Auswärtigen Ausschuss des Bundesrates sind zu verzeichnen<sup>20)</sup>. Darüber hinaus hat er — in den ersten

Legislaturperioden noch sehr viel intensiver als später — ständige oder auf Zeit konstituierte Unterausschüsse oder besondere Arbeitsgruppen gebildet. Unter ihnen ragen heraus: Der Unterausschuss für Fragen der Kriegsgefangenen, der bereits Anfang 1951 arbeitete — zeitgleich mit dem Unterausschuss zur Personalpolitik des Auswärtigen Amtes; ein Unterausschuss für Probleme der Auslandsschulden sowie entsprechende Gremien für Probleme der Ablösung des Besatzungsstatutes, der deutschen Ostgebiete, der Beziehungen zu den Osteuropäischen Staaten, zum Nahost-Konflikt oder aber auch zur Besoldung der Diplomaten im Ausland. Ursprünglich auf Zeit konzipierte Unterausschüsse sind immer mehr zu Dauereinrichtungen geworden<sup>21)</sup>.

Der Auswärtige Ausschuss hat ebenfalls von Anbeginn — zum wissenschaftlichen und politischen Bedauern des Verfassers — von wenigen Ausnahmen abgesehen<sup>22)</sup> unter Ausschluß der Öffentlichkeit getagt. Von dem auch nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages für alle Ausschüsse zulässigen Instrumentarium der Anhörung von Sachverständigen ist im Falle des Auswärtigen Ausschusses anders als bei manchen anderen Ausschüssen wie etwa dem Rechtsausschuss in 30 Jahren zweifellos zu wenig Gebrauch gemacht worden; dies in einem sehr auffallendem Gegensatz zu den USA. Interessanterweise bezogen sich die Ausnahmen sehr wesentlich auf Aspekte der bundesrepublikanischen Ostpolitik. Selbst die wenigen Anhörverfahren im Auswärtigen Ausschuss aber erfolgten stets unter Ausschluß der Öffentlichkeit<sup>23)</sup>. Auch nachträglich wurden entsprechende Protokolle niemals veröffentlicht — wiederum anders als in den USA, wo darüber hinaus Rundfunk- und Fernsehaufnahmen gerade von Anhörverfahren häufig „nation-wide“

München 1969, S. 91, „da dieser Ausschuss aber ein ganz vornehmer ist, kommt man in ihn nur nach langer, nicht unbedingt guter Dienstzeit...“

<sup>18)</sup> Siehe C. C. Schweitzer, „Der Abgeordnete...“, a. a. O., S. 122ff., für prägnante Beispiele der Abwesenheit von ordentlichen oder stellvertretenden Mitgliedern im Auswärtigen Ausschuss.

<sup>19)</sup> In einem gewissen Proporzverhältnis sozusagen paarweise stehen zum Beispiel Auswärtiger Ausschuss und Verteidigungsausschuss sowie Gesamtdeutscher Ausschuss — heute Ausschuss für Innerdeutsche Beziehungen — und der Ausschuss für Entwicklungshilfe. In den USA ist der Ausschussvorsitzende immer ein Vertreter der jeweiligen Mehrheitspartei im Senat bzw. Repräsentantenhaus.

<sup>20)</sup> Gemeinsame Sitzung des Ausschusses für Auswärtiges von Bundestag und Bundesrat etwa am 16. 8. 1963.

<sup>21)</sup> Der Unterausschuss für Auswärtige Kulturpolitik wurde am 19. 1. 1966 eingesetzt, für die Vietnamhilfe am 27. 5. 1966. Seit 1969 gibt es einen Unterausschuss für Humanitäre Hilfe. Siehe im übrigen die vollständige Übersicht jetzt in: 30 Jahre Deutscher Bundestag — Dokumentation, Statistik, Daten, bearbeitet von P. Schindler, Deutscher Bundestag Bonn 1979, S. 222ff.

<sup>22)</sup> Möglich wäre dies nach der Geschäftsordnung des Bundestages, § 73.

<sup>23)</sup> In der 7. Legislaturperiode wurden Vertreter des Deutschen Roten Kreuzes zu Problemen der Polenpolitik mindestens zweimal in vertraulicher Sitzung gehört, Vertreter der Vertriebenen-Verbände sowie des Ostausschusses der Deutschen Wirtschaft vor allem vom Unterausschuss: „Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten“ 1961.

über Tage, ja Wochen hinweg gesendet werden<sup>24)</sup>.

In den letzten dreißig Jahren hat die Wahrung bzw. Verletzung der Vertraulichkeit im auswärtigen Ausschuß wiederholt eine große Rolle gespielt<sup>25)</sup>. Besonders galt dies für die 1. Legislaturperiode; aus der 7. ist dem Verfasser kein einziges Beispiel von gebrochener Vertraulichkeit bekanntgeworden. In den ersten Legislaturperioden wurden gelegentlich vom Vorsitzenden in Absprache mit den Fraktionsobleuten, manchmal auch nach Behandlung im und auf Beschluß des Ausschusses, Presseerklärungen abgegeben<sup>26)</sup>; in der 7. Legislaturperiode geschah dies nicht.

Sehr bald kristallisierten sich feste „Regeln“ einer ausschußinternen Geschäftsordnung heraus, das heißt insbesondere bestimmte Formen der Ausgestaltung der Tagesordnung. Seit 1955 zum Beispiel erstattet die Bundesregierung regelmäßig „Bericht über die außenpolitische Lage“, entweder über die allgemeine „Großwetterlage“ oder aber über spezifische Themenbereiche<sup>27)</sup>. Auch werden immer wieder unter einem besonderen Tagesordnungspunkt Berichterstatter der Fraktionen zu bestimmten, dem Ausschuß überwiesenen Vorlagen — Vertragstexte, Anträge der Mehrheits- oder Minderheitspartei oder Grundfragen der Außenpolitik etc. — ernannt, was dann später diesen Berichterstattern (wie denen aller Bundestagsausschüsse) „theoretisch“ die Möglichkeit zur jederzeitigen Wortmel-

dung im Plenum gibt<sup>28)</sup>. In den Anfangsjahren berichteten Ausschußmitglieder sehr viel ausführlicher als später über Reisen ins Ausland, zum Teil sogar über mehrere Sitzungen hinweg<sup>29)</sup>.

Auch Berichte und Zwischenberichte der Berichterstatter zu wichtigen Verträgen haben immer wieder mehrere Ausschußsitzungen in Anspruch genommen<sup>30)</sup>. Der Verfasser fühlt sich zu dem vorsichtigen Schluß berechtigt, daß solche Berichterstattungen in den ersten Legislaturperioden von der Qualität und Quantität besonders hoch zu bewerten waren. Wahrscheinlich lag das an den vielen neuen oder (bezogen auf die Weimarer Republik) wieder zu parlamentarischen Ehren gekommenen „Begabungen“ der Anfangsjahre, die dann später häufig zu Regierungsämtern und Regierungswürden kamen<sup>31)</sup>. Herausgebildet hat sich im Laufe der Jahre der Brauch, daß jeweils ein Hauptberichterstatter und ein korreferierender Berichterstatter zu Verträgen bzw. auch zu Anträgen der „anderen“ Seite ernannt wird und der Hauptberichterstatter dem Ausschuß eine konkrete Empfehlung zur Beschlußfassung vorlegt. Über eine solche Empfehlung wird wiederum in der Regel fraktionsintern in den dafür zuständigen Gremien wie Arbeitskreisen und -gruppen<sup>32)</sup> vorab diskutiert.

Aus grundsätzlichen Erwägungen — einmal im Hinblick auf den Art. 38 GG zum anderen wegen der quer durch alle Fraktionen umstrittenen Thematik — glaubte der Verfasser in der 7. Legislaturperiode bei einer Berichter-

<sup>24)</sup> Vgl. Anmerkung Nr. 14.

<sup>25)</sup> Vgl. zum Beispiel eine Sitzung Ende November 1958 [zur Zeit des sogenannten Berlinultimatums von Chruschtschow], wo Indiskretionen vom Vorsitzenden bedauert wurden, die in einem Bericht der DPA ihren Niederschlag fanden.

<sup>26)</sup> Vgl. zum Beispiel eine Sitzung Ende September 1954 mit Bundeskanzler Adenauer, Staatssekretär Hallstein und Bundesminister Kaiser zur Londoner Konferenz einen Tag vor deren Beginn. Am Schluß dieser sehr gründlichen Beratungen wurde vom Vorsitzenden Gerstenmaier ein Presse-Kommuniqué vorgeschlagen und im Wortlaut vereinbart.

<sup>27)</sup> Eine „typische“ Tagesordnung etwa aus der 7. LP die der 76. Sitzung am 5. 5. 1976: 1. Bericht der Bundesregierung über die Kandidatur der Bundesrepublik Deutschland für den Sicherheitsrat der VN; 2. Bericht über die Lage im südlichen Afrika; 3. Bericht über die Frühjahrskonferenz der IPU in Mexiko; 4. Bericht der Bundesregierung über die Lage der Kurden; 5. Bericht ... über die Lage in Portugal nach den Wahlen; 6. Beratung der Empfehlungen ... der Nordatlantischen Versammlung ... 1975 in Kopenhagen; 7. Beratung des Berichts über ... der Versammlung der WEU ... 1975; 8. Beratung der Entschließung des Europäischen Parlaments zu ... 1975 ...; 9. Dasselbe ... 19. 9. 1975. Seit der 8. LP gibt es eine regelmäßige aktuelle „Fragestunde“ zu Beginn der Sitzung.

<sup>28)</sup> Zum Problem der oft im Plenum fehlenden Berichterstattung siehe C. C. Schweitzer, „Der Abgeordnete ...“, a. a. O., S. 90 ff. und 139.

<sup>29)</sup> Im Herbst 1966 berichteten zum Beispiel acht MdBs auf drei konsekutiven Sitzungen über ihre Reisen in Staaten des sogenannten Ostblocks, und zwar aus allen Parteien. Wahrscheinlich kam es damals zu einer so ausführlichen Reiseberichterstattung, weil sich der Übergang von der Regierung Erhard zur Regierung der Großen Koalition unter Kiesinger vollzog. Auch in der 7. Legislaturperiode erfolgten solche Reiseberichte, vgl. C. C. Schweitzer, „Der Abgeordnete“, a. a. O.

<sup>30)</sup> 1952 wurden zum Beispiel mehrere Berichterstatter „paarweise“ für Einzelbestimmungen der damaligen sogenannten Westverträge benannt, die dann in ausführlichen Sitzungen vortragen. Der gleiche Modus vollzog sich nach der Ernennung von Berichterstattern zu den sogenannten Pariser-Verträgen; sie trugen sehr gründlich in zwei Sitzungen Anfang 1955 vor der Abstimmung über diese Verträge im Ausschuß vor.

<sup>31)</sup> Vor allem Carlo Schmid, Gerstenmaier, Kiesinger, Wehner Gradl, v. Guttenberg, Eriker, Brandt.

<sup>32)</sup> Vgl. dazu C. C. Schweitzer, „Der Abgeordnete“, a. a. O., S. 144 ff.

stattung einmal ausgefahrene Verfahrens-  
gleise verlassen zu sollen. Es handelte sich um  
eine Berichterstattung zu einem Antrag der  
CDU/CSU, mit dem die Bundesregierung auf-  
gefordert wurde, in regelmäßigen Abständen  
über die Einhaltung bzw. Verletzung der Men-  
schenrechte in der DDR zu berichten. Er ließ  
aus diesem Anlaß die Tendenz seines Berich-  
tes bzw. seiner Schlußfolgerungen weder im  
zuständigen Arbeitskreis bzw. der zuständi-

### III. Das Selbstverständnis des Auswärtigen Ausschusses

Wird auch im Auswärtigen Ausschuß immer  
wieder abgestimmt und dem Plenum „empfo-  
hlen“, so überwiegt in der Arbeit des Ausschus-  
ses insgesamt von jeher die Diskussion und —  
idealiter — die Klärung bestimmter außen-  
politischer Probleme. Von hier aus stellt sich nun  
in dieser Studie die wichtige Frage nach dem  
Selbstverständnis des Auswärtigen Ausschus-  
ses und seiner Mitglieder im Hinblick auf die  
eigene Rolle im außenpolitischen Entschei-  
dungsprozeß der Bundesrepublik Deutsch-  
land. Die Antwort auf diese Frage ergibt sich  
schon aus einer Analyse des Kreises der sich  
an den Diskussionen vornehmlich Beteilig-  
enden.

Nach Durchsicht der Protokolle unter diesem  
Gesichtspunkt zu schließen, ist es in 30 Jahren  
zweifelloß die Regel gewesen, daß weitgehend  
die jeweiligen Vertreter der Oppositionspartei  
mit „der Regierung“ diskutieren und sich aus-  
einandersetzen, wobei in der 7. Legislaturpe-  
riode — im Gegensatz etwa zu den großen  
außenpolitischen Debatten der 50er Jahre,  
aber auch zu denen über die „neue“ Ostpolitik  
in der 6. Legislaturperiode — die Ausschuß-  
vertreter insgesamt mehr Fragen an die Regie-  
rung stellten, als daß sie diese in einen echten  
Dialog zur Klärung von Problemen verwickel-  
ten. Die Voten der Ausschußmitglieder waren  
daher eben in der ersten Legislaturperiode  
auch durchweg länger. Die Ausschußmehrheit  
überließ das Feld gerade in einer außenpoli-  
tisch so ruhigen Legislaturperiode wie der 7.<sup>33)</sup>  
zeitlich gesehen oft den Oppositionsvertre-

gen Arbeitsgruppe der Fraktion vordiskutie-  
ren bzw. vorab festlegen noch versah er seinen  
Bericht mit einer konkreten Empfehlung zur  
Beschlußfassung, so daß nach einer langen  
Diskussion im Ausschuß und einer Sitzungs-  
unterbrechung angesichts dieser Beschluß-  
lage ad hoc eine entsprechende Empfehlung  
formuliert und erst dann vom Berichterstatter  
vorgetragen bzw. durch den Vorsitzenden zur  
Abstimmung gestellt wurde.

tern mit der intern ausgegebenen Sprachrege-  
lung: „Laßt die doch auflaufen bei der Regie-  
rung“. Natürlich wurden auch gelegentlich  
„Entlastungsangriffe“ von der Regierungsseite  
des Parlaments vorgetragen. Insgesamt gese-  
hen würde ein zeitliches „Auszählen“ der  
Wortprotokolle der 7. Legislaturperiode hier  
aber einen erheblichen Vorsprung der Oppo-  
sitionsseite vor der Regierungsseite der Mit-  
glieder unter Beweis stellen. In früheren Legi-  
slaturperioden war dieses Phänomen durch-  
aus auch zu beobachten<sup>34)</sup>, aber bei weitem  
nicht so auffallend. Bei den Beratungen zum  
Beispiel über die „Deutschlandverträge“ An-

einer Neufassung, einem Vermögensvertrag mit  
Österreich, einer Diplomatschutz-Konvention,  
dem Kolonialgesellschaften-Auflösungsgesetz so-  
wie einem Verifikations-Abkommen zum Kernwaf-  
fennichtverbreitungsvertrag — dies alles in Form  
von Ratifikationsgesetzen. Darüber hinaus behan-  
delte der Ausschuß in der 7. Legislaturperiode —  
zumeist nur sehr kurz, in manchen Fällen sogar aus-  
schließlich pro forma — 153 sogenannte völker-  
rechtliche Vereinbarungen, darunter zum Beispiel  
Doppelbesteuerungsabkommen oder auch Abkom-  
men der Europäischen Gemeinschaft mit Staaten  
außerhalb der Gemeinschaft.

<sup>34)</sup> Der Verfasser hielt dieses Verhältnis durchge-  
hend für die 7. Legislaturperiode als Mitglied des  
Auswärtigen Ausschusses in eigenen Notizen fest.  
Im Zusammenhang mit der Endphase der langen  
Diskussion um die Ratifizierung der Pariser-Ver-  
träge 1955 kam es auf einer Nachmittagssitzung, bei  
der „absichtlich“ im Gegensatz zur Vormittags-  
sitzung weder der Außenminister noch sein Staats-  
sekretär anwesend waren, zu einer Aussprache der  
Ausschußmitglieder „unter sich“. Am Ende der Sit-  
zung erklärte ein SPD-MdB: „es ist meine Auffas-  
sung von der Funktion eines Ausschusses, daß in  
ihm Auffassungen vertreten werden, die nicht die  
schon sanktionierten Fraktionsmeinungen sind.  
Wenn das nicht der Fall wäre, hätte die Ausschuß-  
arbeit ja gar keinen Zweck...“. Es herrschte hier  
durchaus die Meinung vor, daß man mit der *bisherigen  
Methode*, daß die Mitglieder der Opposition die  
Regierung befragten und die Regierung darauf ant-  
wortete, nicht *weiterkommen*; der Ausschuß habe  
außer der Aufgabe, die Regierung zu fragen, noch  
eine andere: daß die verschiedenen Gruppen des  
Hauses zusammenkommen und ihre Meinungen  
austauschen, die Gegenmeinungen hören.

<sup>33)</sup> Laut Zusammenstellung der Gruppe Datenver-  
arbeitung von Bundestag und Bundesrat: Stand der  
Gesetzgebung des Bundes — Gesamtband zur  
7. Wahlperiode, beschäftigte sich der Auswärtige  
ausschuß federführend vor allem mit dem Beitritt  
der Bundesrepublik zur UN, dem Strafverfolgungs-  
abkommen mit Frankreich, dem Kernwaffennicht-  
verbreitungsvertrag, mit dem deutsch-tschechoslo-  
wakischen Vertrag, einem Änderungsabkommen  
zum NATO-Truppenstatut, dem Konsulargesetz in

fang der 50er Jahre kam es zu sehr gründlichen Diskussionen auch zwischen den Mitgliedern des Ausschusses aus den jeweiligen Fraktionen, das heißt, eben nicht nur mit der Regierung. Hingegen diskutierten z. B. auf einer Sitzung im Januar 1955 über die Pariser Abkommen vornehmlich SDP-Abgeordnete mit den anwesenden Bundesministern und Staatssekretären, an ihrer Spitze die Abgeordneten Wehner, Carlo Schmid und Adolf Arndt.

Die Ausschlußmehrheit hat offensichtlich zumindest mit Beginn der 3. Legislaturperiode, das heißt nach der Erringung der absoluten Mehrheit durch die CDU/CSU, und dann wieder in besonders auffallender Form seit der 6. Legislaturperiode, den Hauptsinn der Arbeit des Auswärtigen Ausschusses darin gesehen, die Regierung auch in diesem parlamentarischen Gremium zu unterstützen, wenn es sein mußte, gegen die Minderheit „durchzuboxen“ — etwa durch Anträge auf Abstimmung. Die Meinungen bzw. Zielvorstellungen und Entscheidungen zu den wichtigsten aktuellen außenpolitischen Themen, insbesondere zu Vertragsproblemen, lagen auf Regierungs- wie auf Oppositionsseite durchweg vorab fest, das heißt, sie waren in den jeweiligen Partei- und Fraktionsspitzen bzw. im Falle der Mehrheitspartei auch zusammen mit der Regierungsspitze längst „festgeklopft“, bevor sich der Auswärtige Ausschluß damit befaßte.

Die jeweilige Mehrheit im Ausschluß hat nur selten eine mangelnde Informationsfreudigkeit der Regierung moniert, die Minderheit hingegen wiederholt<sup>35)</sup>. Diese Minderheit bzw. Opposition ist durchweg bemüht, Informationen von der Regierung zu erzwingen und dann sozusagen den Versuch am parlamentarisch-demokratisch untauglichen Objekt zu wagen, effektiven Einfluß auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß zu nehmen. Als Minimumkonsens hinsichtlich eines Selbstverständnisses des Ausschusses insgesamt kristallisiert sich somit immer wieder heraus, daß man sich in diesem vertraulich tagenden, „erlauchten“ Kreise, wenn es die Umstände rechtfertigen oder erfordern, mit der Regierungsspitze über anstehende internationalpolitische Grundsatzelemente unterhält, um so einen Beitrag leisten zu können zu einer

Klärung außenpolitischer Probleme auch im Hinblick auf die eigene Fraktion<sup>36)</sup>.

Der Ausschlußvorsitzende muß unter diesen Umständen immer wieder bemüht sein, als *pouvoir neutre* „beiden Seiten“ seines Ausschusses gerecht zu werden. Dies scheint in der Tat allen Vorsitzenden (ob der jeweiligen Regierungs- oder Oppositionspartei zugehörig), von wenigen Ausnahmen innerhalb einer Legislaturperiode abgesehen, gelungen zu sein, das heißt, daß diese Vorsitzenden versucht haben, sich gegenüber der Regierung besonders im Hinblick auf das Selbstverständnis des Ausschusses zum Sprecher des ganzen Ausschusses zu machen<sup>37)</sup>. Insofern hatte der Auswärtige Ausschluß in 30 Jahren durchaus Glück mit seinen Vorsitzenden — wie im übrigen auch mit seinen stellvertretenden Vorsit-

<sup>36)</sup> In der 7. Legislaturperiode wurde „aus“ der Arbeit des Auswärtigen Ausschusses im Plenum der SPD-Fraktion zu keinem Zeitpunkt referiert, sicherlich zuletzt deshalb nicht, weil die anstehenden Probleme aus der Sicht der SPD-Mehrheitsfraktion völlig unstrittig waren.

<sup>37)</sup> In der 1. Legislaturperiode war Carlo Schmid, SPD, Vorsitzender und Eugen Gerstenmaier von der CDU/CSU sein Stellvertreter; Herbert Wehner im übrigen Mitglied desselben und bis zur 5. Legislaturperiode am 26. 1. 1967 gleichzeitig Vorsitzender des Ausschusses für Gesamtdeutsche Fragen —; in der 2. Legislaturperiode war Eugen Gerstenmaier Vorsitzender, nach seiner Wahl zum Bundestagspräsidenten ab 17. 12. 1954 von Kurt-Georg Kiesinger für die CDU/CSU abgelöst; sein Stellvertreter war Carlo Schmid, ab Juni 1956 Herbert Wehner seinerseits gleichzeitig Vorsitzender des Ausschusses für Gesamtdeutsche Fragen; in der 3. Legislaturperiode von der CDU zunächst Kiesinger, ab 29. 1. 1959 Hans Furler und ab 25. 5. 1960 Hermann Kopf. Carlo Schmid blieb in dieser Wahlperiode durchgehend stellvertretender Vorsitzender. An dieser Zusammensetzung des Vorsitzes änderte sich in der 4. Wahlperiode nichts. Auch in der 5. blieb Kopf Vorsitzender, sein Stellvertreter wurde bei Bildung der Großen Koalition ab 2. 2. 1967 jedoch Kurt Matting von der SPD; dieser blieb auch Stellvertreter in der 6. und 7. Legislaturperiode, in denen dann Gerhard Schröder den Vorsitz für die CDU/CSU innehatte. Dieser blieb auch Vorsitzender in der 8. Legislaturperiode.

Der Oppositions-„Vorsitzende“ Carlo Schmid forderte Mitte Februar den Ausschluß auf, den Bundeskanzler „schriftlich zu bitten“, die Regierungserklärung als Antwort auf das Schreiben des Volkskammerpräsidenten Diekmann an den Deutschen Bundestag damals vorher gemeinsam mit dem Auswärtigen Ausschluß sowie dem Ausschluß für Gesamtdeutsche Fragen zu besprechen. Auf den Einwand des CDU-Abgeordneten Tillmanns, der Bundeskanzler wolle sich ja ohnehin vorher mit den Fraktionsvorsitzenden verständigen, erklärte der Vorsitzende, daß damit die Erörterung im Ausschluß nicht ersetzt werden könne. Auf Beschluß des Ausschusses wurde dann ein entsprechender Brief an den Bundeskanzler verfaßt.

<sup>35)</sup> So beschwerte sich zum Beispiel die SPD 1954 darüber, daß das französische Memorandum zur Londoner Konferenz von Bonn aus an einzelne deutsche Parlamentarier in Straßburg gelangt sei, nicht aber offiziell der Opposition im Bundestag übermittelt wurde.

zenden, die jeweils von der „anderen“ Partei kommen.

Zur Beantwortung der Frage nach der Einschätzung des Auswärtigen Ausschusses durch die politische Exekutivspitze könnte alleine schon die Häufigkeit der Präsenz der Regierungsvertreter herangezogen werden. Zweifellos gab Adenauer zumindest in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland dem Ausschuß sehr viel häufiger die „Ehre“ — allerdings war er ja damals auch zusätzlich „Außenminister“ — als zum Beispiel Willy Brandt. Helmut Schmidt stellte sich nach Übernahme der Kanzlerschaft — von der Geste her sehr „gekonnt“ — sofort dem Auswärtigen Ausschuß mit seinen außenpolitischen Überlegungen vor<sup>38)</sup>. Bei Adenauer wurden im weiteren Verlauf seiner Amtsjahre die Auftritte vor dem Plenum des Auswärtigen Ausschusses dann aber immer seltener. Dies lag sicherlich einmal an der Normalisierung außenpolitischer Aktivitäten der Bundesrepublik nach Ablösung des Besatzungsstatutes, zum zweiten an gesicherten Mehrheiten innerhalb geschlossener operierender Koalitionen und zum dritten aber auch an Adenauers zunehmenden Versuchen, außenpolitisch „heiße Eisen“ in kleineren Gremien zu besprechen<sup>39)</sup>.

Von den Oppositionsvertretern wurde gelegentlich ein Nichterscheinen des Bundeskanzlers oder auch des Außenministers bemängelt, immer wieder aber auch angeblich nichtssagende statements der außenpolitischen Exekutivspitze<sup>40)</sup>. Was die Präsenz betrifft, so kann man den Außenministern aller Regierungen seit 1949 — ebenso wie den beamteten Staatssekretären und später den Par-

lamentarischen Staatssekretären, die dann häufig an die Stelle ihrer Chefs traten — ein gutes Zeugnis ausstellen, wenngleich auch in dieser Beziehung die ersten Legislaturperioden ebenso wie die 6. besser abschneiden als etwa die 7.<sup>41)</sup> Die Außenminister haben wiederholt betont, daß sie in dem Auswärtigen Ausschuß ein Gremium sähen, in dem rückhaltlos Meinungen ausgetauscht und Bewertungen vorgenommen werden müßten. Der Erwartungshorizont der Regierung wurde so definiert, daß man sich vom Ausschuß neue Gedanken, Vorschläge, Anregungen, ja auch Kritik zur amtlichen Außenpolitik erwarte, der Ausschuß aber in der Regel nicht davon ausgehen sollte, allzu viel über das hinaus zu erfahren, was den Abgeordneten auch schon aus anderen Quellen als Information zugänglich sei. Der Verfasser kann diese Grundauffassung aus seinen eigenen Erfahrungen im Ausschuß voll bestätigen. Streng vertrauliche Gespräche im Kreis nur der ordentlichen Mitglieder, über die keine Protokolle angefertigt wurden — schon gar nicht über Ausführungen eines Bundeskanzlers — stellten sicherlich nur sehr gelegentlich signifikantere Ausnahmen dar. In der Geschichte des Auswärtigen Ausschusses gab es eigentlich nur einen zumindestens publik gewordenen „Zwischenfall“ mit einem beamteten Staatssekretär (Pressechef von Eckhardt) wegen dessen geäußelter Geringschätzung der Rolle des Auswärtigen Ausschusses<sup>42)</sup>.

<sup>38)</sup> Der am 16. 5. 1974 gewählte Bundeskanzler Helmut Schmidt erschien „überraschend“ außerhalb der Tagesordnung im Auswärtigen Ausschuß bereits am selben Tage nachmittags, um die beabsichtigte Regierungserklärung des morgigen Tages kurz zu skizzieren. Willy Brandt erschien im Auswärtigen Ausschuß auf „Anforderung“ in der 7. Legislaturperiode als Bundeskanzler einmal.

<sup>39)</sup> Siehe Anm. 50.

<sup>40)</sup> Ein Nichterscheinen des Bundeskanzlers Adenauer wurde zum Beispiel von der Opposition Anfang 1961 im Hinblick auf das Thema: deutsch-polnische Beziehungen bemängelt. Er erschien dann drei Sitzungen danach zu einer nicht protokollierten Aussprache.

<sup>41)</sup> Im Jahr 1958 z. B. war Brentano im Ausschuß am 20. 1., 12. 3., 14. 4., 14. 5., 12. 6., 2. 10., 28. 10., 6./27./28. 11., 9. und 22. 12. 1959 erschien er sogleich am 3. 1., wiederum am 23./29. 1., 11. 2., sodann nach einer Krankheitspause am 19. 3., 8./23. 4., zweimal im Mai, einmal im Juni, sodann in der Sommerpause am 7. 8. und auf einer sehr ausgedehnten Sitzung vom 8. 10. 1959 über die Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten bei einer erstaunlichen Präsenz von 21 CDU, 19 SPD, 5 FDP, 2 DP-Abgeordneten, 5 Mitgliedern des Bundesrates und 12 anderen Vertretern von Ministerien zusammen mit dem Bundesminister Lemmer. Besonders vorbildlich war auch in außenpolitisch nicht so turbulenten Zeiten in dieser Beziehung Außenminister Schröder.

<sup>42)</sup> Ein Interview von ihm im Bayerischen Rundfunk vom 13. 2. wurde von SPD- und FDP-Sprechern scharf getadelt. In der Ausschußsitzung drei Wochen später wurde dann vom Ausschußvorsitzenden Furler ein offizieller Entschuldigungsbrief verlesen.

## IV. Die Beteiligung des Auswärtigen Ausschusses am außenpolitischen Entscheidungsprozeß

Mit der in der Einleitung gemachten Einschränkung hinsichtlich der Auswertung der zur Verfügung stehenden Primärquellen können wir nun an den Versuch herangehen, die Bedeutung des Auswärtigen Ausschusses für den außenpolitischen Entscheidungsprozeß an einigen konkreten Beispielen abzuschätzen. Dabei soll der Raster der erwähnten Funktionsabläufe politischer Entscheidungsprozesse zugrunde gelegt werden. Angesichts der engen Verzahnung von Regierungsmehrheit und Regierungsspitze kann sich unsere Analyse in dieser Kurzstudie auf die Frage nach den Möglichkeiten der Einflußnahme der jeweiligen (größten) Oppositionspartei<sup>43)</sup> im Auswärtigen Ausschuss auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß konzentrieren. Im Gegensatz zu einer differenzierten Betrachtung solcher verschiedener Funktionen hat sich Patz im wesentlichen auf die Frage nach einer Mitentscheidung beschränkt und vermochte daher letztlich den Anspruch seines Ansatzes nicht einzulösen, das heißt nicht nachzuweisen, wie stark und bestimmend nun tatsächlich der Einfluß der SPD-Opposition in den von ihm „untersuchten“ außenpolitischen Problembereichen gewesen ist<sup>44)</sup>.

Analog zu früheren Fallstudien<sup>45)</sup> geht es uns als erstes um den Gehalt „echter“ Informationen von seiten der Regierung für den Auswärtigen Ausschuss, Informationen, die deren Mitgliedern sonst nicht zugänglich wären. Alleine solche, zum Teil wirklich geheim zu haltende Hintergrundinformationen, könnten ja auch eine Rechtfertigung ex post und sozusagen ad futurum für die ganze Geheimniskrämerei in Sachen Protokolle des Auswärtigen Ausschusses für Nichtausschussmitglieder des Bundestages selber und deren nicht gestattete Teilnahme an Sitzungen dieses Gremiums abgeben — ganz zu schweigen von den bislang nicht erfüllten Ansprüchen der Forschung auf Einsichtnahme.

<sup>43)</sup> Zur Typologie von „Opposition“ siehe u. a. H. Kaack, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen 1971.

<sup>44)</sup> Zum Problem der Meßbarkeit von Einflußnahmen siehe Literaturangaben bei C. C. Schweitzer, *Amerikas chinesisches Dilemma*, a. a. O., S. 165.

<sup>45)</sup> Literaturangaben zu Fallstudien ebenda S. 11 ff. sowie bei G.-K. Kindermann [Hrsg.], *Grundelemente der Weltpolitik*, München 1977, S. 379; vgl. auch C. C. Schweitzer, *Die USA und der Vietnamkrieg*, Bonn/Opladen 1969.

Die Informationsweitergabe der Exekutivspitze ist dreifach aufzuschlüsseln: Es kann sich um eine Vorinformation handeln, also um Informationen vor wichtigen außenpolitischen Weichenstellungen, etwa vor der Absendung einer bedeutenden diplomatischen Note an verbündete oder „gegnerische“ Regierungen, wie dies in der Deutschlandpolitik besonders der 50er Jahre wiederholt zu verzeichnen war; um laufende Informationen vor allem während wichtiger Vertragsverhandlungen und drittens um Nachinformationen zum Beispiel über abgelaufene „Gipfelgespräche“ des jeweiligen Bundeskanzlers. Schließlich sind unter Informationen auch Darlegungen der außenpolitischen Nah- und Fernziele der jeweiligen Bundesregierung zu verstehen, also sozusagen Einweisungen in die „große Lage“ aus der Sicht der Exekutivspitze mit ihrem, aus der Natur der Sache heraus bedingten, durch eine Opposition gerade auf außenpolitischem Gebiet nie aufzuholenden Informationsvorsprung.

Ganz generell fällt auf, daß im Vergleich zwischen der ersten und zweiten Legislaturperiode auf der einen Seite und der vom Verfasser besonders genau zu beurteilenden 7. Legislaturperiode — um nur diese herauszugreifen — im Auswärtigen Ausschuss referierende Bundeskanzler oder auch Außenminister „zunehmend“ Informationen aller drei Kategorien anboten, die ein Ausschussmitglied eigentlich auch in guten Zeitungen hatte lesen können oder aber zumindest in einem anderen politischen Gremium — etwa in einem außenpolitischen Arbeitskreis der Fraktion — schon hatte zur Kenntnis nehmen dürfen<sup>46)</sup>. Ganz sicherlich hat Konrad Adenauer jedenfalls in der ersten Legislaturperiode persönlich mehr echte Informationen — im wesentlichen allerdings laufende und nachträgliche — angeboten als er selber später, oder auch als manche seiner Nachfolger. Diese vielleicht überraschende Feststellung dürfte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, daß Konrad Adenauer in den ersten beiden Legislaturperioden eine sehr heterogene Koalition zu dirigieren

<sup>46)</sup> In der 7. Legislaturperiode konnte man zu einem solchen vergleichenden Urteil etwa 1975 im Hinblick auf die Auskünfte über die Chinareise des Bundeskanzlers Helmut Schmidt einerseits im Auswärtigen Ausschuss und zum anderen im entsprechenden Arbeitskreis der SPD kommen (durch einen Beamten).

hatte. Umgekehrt mußten sich die Reihen von Regierung und Regierungsparteien im Ausschuß auch in Sachen Informationen teilweise in der 6. Legislaturperiode angesichts der schrumpfenden Mehrheit bei gleichzeitig anstehenden, schicksalhaften außenpolitischen Weichenstellungen fester schließen. Eine wiederum völlig andere Konstellation lag denn auch für Adenauer in der 3. Legislaturperiode mit „seiner“ absoluten Mehrheit von CDU/CSU vor.

*Vorabinformationen* im eigentlichen Sinne, das heißt zum Beispiel vor wichtigen Begegnungen mit auswärtigen Gesprächspartnern etc., wurden relativ wenig gegeben. Gelegentlich haben Bundeskanzler aber auch im Ausschuß Grundzüge ihrer bevorstehenden Regierungserklärung im außenpolitischen Bereich erläutert, so etwa im März 1951. Damals wurde eine gemeinsame Resolution aller Fraktionen besprochen und schließlich auch ein entsprechendes Redaktionskomitee eingesetzt. Diese Beratungen schlugen sich in der Drucksache Nr. 2028 jener Legislaturperiode ebenso nieder wie in der Debatte im Plenum, die sich anschloß. Demgegenüber weigerte sich aber etwa Außenminister Brentano in der 3. Legislaturperiode zum Beispiel im Januar 1959 dem Ausschuß den vorgesehenen Text einer Note, deren Absendung bevorstand, bekanntzugeben.

Damals erklärte ein bekannter CDU-Außenpolitiker: „Wenn wir den Text, bevor die Note weggeht, vor uns hätten, müßten wir irgendwie Stellung nehmen ... Zum Schluß endlich würde ... herauskommen eine Mitverantwortung einer größeren oder kleineren Mehrheit des Parlaments für eine diplomatische Einzelaktion der Bundesregierung ... Der Außenminister ist dem Parlament verantwortlich und er muß Rede und Antwort stehen, aber seine Note muß er in eigener Verantwortung hinaus-schicken.“ Auch weigerte sich zum Beispiel Brentano in der 3. Wahlperiode (absolute Mehrheit für die CDU/CSU!) im Januar 1958, die Berichte des Botschafters Pfeleiderer aus Belgrad dem Ausschuß vorzutragen, mit der Bemerkung: „Ich glaube nicht, daß die Regierung durch Beschluß veranlaßt oder gezwungen werden kann, etwas zu tun, was alleine in ihrer eigenen Zuständigkeit liegt“. Die Opposition bestand damals auf einem entsprechenden „Ersuchen“, was dann von der Mehrheit mit 15 : 11 Stimmen abgelehnt wurde.

In der 1. Legislaturperiode bot die Regierung, zum Teil in Gestalt des Bundeskanzlers selber — einen „eigenen“ Außenminister gab es ja zu-

nächst noch nicht —, echte *laufende Informationen* etwa zu den bereits erwähnten Verhandlungen mit den Westalliierten über die Ablösung des Besatzungsstatutes und legte dabei auch die Verhandlungsposition der Bundesregierung durch Vorlage von Positionspapieren und Zwischenberichten zu einzelnen Punkten offen. Es fällt auf, daß Bundesaußenminister Willy Brandt bei einer seiner ersten Teilnahmen an einer Sitzung des auswärtigen Ausschusses als neuer Bundesaußenminister der Großen Koalition im Frühjahr 1967 sehr gründliche, das heißt ausführliche und ins einzelne gehende Informationen zu den verschiedensten Aspekten der Außenpolitik gab. Maßgeblich war hier sicherlich nicht zuletzt die parlamentarische Mehrheit, die vor der Notwendigkeit stand, aus den beiden großen Lagern des Parlamentes die Unterstützung der Abgeordneten zu erlangen. Bei internationalen Verhandlungen erzielte Zwischenergebnisse wurden auch von den sozialliberalen Regierungen zum Teil in „mehrständiger“ Anwesenheit des Außenministers — zum Beispiel in Sachen KSZE — vorgelegt. In solchen Fällen wurden Exekutivpapiere durchweg nach der jeweiligen Sitzung wieder eingesammelt, konnten aber im Ausschußsekretariat von ordentlichen Ausschußmitgliedern häufig in einer Fotokopie wieder eingesehen werden<sup>47)</sup>.

<sup>47)</sup> Im Frühjahr 1951 legte zum Beispiel die Bundesregierung eine Zusammenstellung ihrer Vorstellungen zur Ablösung des Besatzungsstatutes vor oder Ende 1951 gegen „Quittung“ den Entwurf des Montanunionvertrages.

<sup>48)</sup> Im Frühjahr 1963, als es um den deutsch-französischen Freundschaftsvertrag ging, ließ die Bundesregierung erklären, „es widerspreche internationalem Brauch und auch der ständigen Praxis in der Bundesrepublik, Materialien zu internationalen Verträgen vorzulegen. So lägen zum Beispiel die Materialien zu dem in den Jahren 1955—1957 verhandelten EWG-Vertrag bis heute noch nicht vor“. Dazu erklärte damals der SPD-MdB Erler, daß er während der Verhandlungen über den EWG-Vertrag alle zwei Monate in Paris gewesen sei und dort mit einem Unterausschuß Einblick in die Verhandlungunterlagen hätte nehmen können. Interessant im Vergleich zu diesem parteipolitisch weniger kontroversen Thema die erbitterte innenpolitische Kontroverse um die Einsichtnahme in die sogenannten Bahr-Papiere bei den Verhandlungen um die Ostverträge der 70er Jahre. Im Zusammenhang mit dem Aushandeln der Ostverträge sagte die Regierung Anfang der 70er Jahre eine laufende Berichterstattung in einem „eingeschränkten Kreis“ zu, aber natürlich nicht eine Diskussion über tatsächlich noch in der Verhandlung befindliche Gegenstände, da dies „sicherlich auch zu keiner Zeit üblich gewesen ist“.

Zu keinem Zeitpunkt wurde im Auswärtigen Ausschuß von irgendeiner Regierung allerdings eine förmliche Akteneinsicht in die eigene Verhandlungsführung gegenüber dem Ausland gewährt. Eine solche, nun in der Tat auch in parlamentarischen Regierungssystemen<sup>48)</sup> nicht übliche Einsicht wurde wiederholt und *ex pressis verbis* im Namen der jeweiligen Regierung abgelehnt. Fragenkataloge von Regierungs- und Oppositionsberichterstattern wurden hingegen von den Regierungen durchweg jeweils genau schriftlich und mündlich beantwortet<sup>49)</sup>.

*Nachinformationen* wurden demgegenüber durchweg von Seiten der Exekutive besonders nach Besprechungen des Bundeskanzlers mit auswärtigen Regierungschefs gegeben, wenngleich eben auch zumeist ohne sensationellen Neuigkeitswert. So berichtete zum Beispiel Bundeskanzler Helmut Schmidt im Ausschuß über seine Gespräche mit Mao Tse-tung aus Anlaß seines Chinabesuches in der 7. Legislaturperiode. Über wirklich geheime Sondierungen der Regierung erfuhr der Ausschuß auf seinen Plenarsitzungen aber offenbar durchweg wenig. 1964 wickelte die Regierung eine Frage eines Ausschußmitgliedes nach einer Botschaft des damaligen sowjetischen Parteichefs Chruschtschow ebenso aus wie einer Unterrichtung über die später sehr berühmt gewordene Unterhaltung des Bundeskanzlers Adenauer (1962) mit dem damaligen sowjetischen Botschafter in Bonn, eine Unterhaltung, auf der Adenauer die Idee eines Burgfriedens im Hinblick auf die deutsche Frage ansprach.

Eine eingeschränkte Informationsbereitschaft von Seiten der Exekutive wurde, wie schon erwähnt, gerade von Konrad Adenauer immer wieder mit behaupteten oder tatsächlichen Indiskretionen nach vertraulichen Diskussionen im Auswärtigen Ausschuß begründet. Er versuchte vielmehr sein sicherlich ohnehin nicht allzu stark entwickeltes parlamentarisch-demokratisches Verständnis von den „Volkssouveränen“ im Bundestag durch Regierungsan-

gebote wettzumachen, besonders heikle Fragen in einem sehr kleinen informellen Kreise von Vertretern aller Fraktionen zu erörtern<sup>50)</sup>. Tatsächlich haben sich immer wieder bei nachweislich wichtigen außenpolitischen Weichenstellungen Geheimsitzungen im Kreise der ordentlichen Mitglieder (unter Umständen verbunden mit einem Arbeitessen beim Außenminister) als „Ausweichmöglichkeit“ herauskristallisiert. Daß den Fraktionsvorsitzenden ebenso wie später den außenpolitischen Obleuten in diesem Zusammenhang eine besondere Funktion zugemessen wurde, ist von keiner Seite beanstandet worden.

Auch stießen im Auswärtigen Ausschuß Vorschläge, bei laufenden Vertragsverhandlungen formell ein kleines Gremium *ad hoc* zum genaueren Informationsaustausch mit der Exekutive wie auch zu einer gewissen parlamentarischen Beratung einzusetzen, wiederholt auf Gegenliebe. So wurde zum Beispiel vom Auswärtigen Ausschuß Anfang Juli 1951 nach einem Bericht des Bundeskanzlers und seines Staatssekretärs Hallstein über die Verhandlungen betreffend die Ablösung des Besatzungsstatutes — Verhandlungen die allerdings schon im Mai 1951 (!) begonnen worden waren, und über die bis „Ende Juli ein Überblick“ vorliegen sollte — ein Unterausschuß gebildet, der mit der deutschen Verhandlungskommission „zwecks Entgegennahme und Abgabe von Informationen in Verbindung treten“ sollte. In diesem Gremium waren CDU/CSU, SPD, FDP und DP vertreten. Der Verhandlungsgegenstand wurde später erweitert, so daß Ende September 1951 ein neuer Unterausschuß — bestehend aus vier Mitgliedern — eingesetzt wurde. Der Bundeskanzler erklärte sich bereit, diesen Unterausschuß unmittelbar nach der jeweils nächsten Sitzung mit den Hohen Kommissaren laufend zu unterrichten. Auch eine enge Fühlungnahme zwischen Staatssekretär und dem Gremium wurde vereinbart. Analog zu dieser Praxis wurde zum Beispiel auch im Juli 1962 ein „Kontaktkreis“ aus Abgeordneten des Ausschusses benannt, der sich in der Sommerpause mit dem Auswärtigen Amt zu dem Problemkreis Menschenrechte und Menschenrechtsverletzungen bzw. einer Dokumentation über diese Fragen treffen sollte<sup>51)</sup>.

<sup>48)</sup> Es war stets Usus, daß die Berichterstatter nicht nur der Regierungspartei, sondern auch der Opposition im Auswärtigen Amt wichtige sonstige Unterlagen vertraulich einsehen konnten. Das galt in der 7. Legislaturperiode etwa für die Probleme des Nichtverbreitungsvertrages oder der KSZE. Achenbach (FDP) und Friedrich (SPD) konnten in diesem Zusammenhang laut eigenen Bekundungen im Ausschuß an der entscheidenden Kabinettsitzung zur Sache teilnehmen. Siehe Fußnote S. 503 bei H.-A. Jacobsen, [Hrsg.], Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II, Köln 1978, zu der Selbsteinschätzung des CDU MdB Marx, S. 503.

<sup>50)</sup> Z. B. im Mai 1955.

<sup>51)</sup> Vgl. das Angebot von Außenminister Genscher im Juni 1975, die Probleme der KSZE auch in der parlamentsfreien Sommerzeit mit drei Vertretern der Fraktionen laufend zu beraten: Notiz des Verfassers zur Ausschußsitzung am 18. 6. 1975.

## V. Die Möglichkeiten und Grenzen einer Einflußnahme des Auswärtigen Ausschusses

Dieser Gesichtspunkt kann als Überleitung zu einer Kurzanalyse hinsichtlich der versuchten, von der Regierung selber gelegentlich auch erbetenen und tatsächlich durchgeführten Wahrnehmung von *Empfehlungsfunktionen* durch die jeweilige Opposition im außenpolitischen Entscheidungsprozeß dienen. Ist sich in unserem System die Regierung ihrer Mehrheit sicher — vor allem im Hinblick auf parteipolitisch kontroverse außenpolitische Weichenstellungen — dann kann sie den Auswärtigen Ausschuß als einen von der Mitgliedschaft her „potenten“ Ausschuß des Parlaments zwar ausgesucht höflich, aber mitunter durchaus auch nichtssagend behandeln und Empfehlungen gar nicht erst erbitten. Dies ist die *erste* Konstellationsvariante. Ist sich die Exekutive ihrer Mehrheit nicht sicher, dann wird sie *zweitens* auch in einer parlamentarischen Demokratie versuchen müssen, die jeweilige Opposition in den Prozeß der Abwägung von außenpolitischen Alternativen auch bei kontroversen Zielvorstellungen und nicht zuletzt im Hinblick auf den jeweils möglichen oder wünschenswerten Mitteleinsatz einzubeziehen. Dann wird sie auch verstärkt einem Auswärtigen Ausschuß zumindest das Gefühl vermitteln wollen, daß „man“ auf beratenden Voten eines solchen Gremiums Wert legt. Handelt es sich schließlich *drittens* um parteipolitisch nicht kontroverse Themen, dann wird sich die Regierung mit und ohne große Mehrheit in der Regel ohnehin gerne eine Rückendeckung im Auswärtigen Ausschuß und durch denselben geradezu „bestellen“. Für alle drei nuanciert unterschiedlichen Varianten ließen sich aus den Ausschußprotokollen Belege erbringen.

Charakteristisch für die Variante eins war das schon erwähnte Verhalten des Außenministers von Brentano nach der Erringung der absoluten Mehrheit durch die CDU/CSU, bei der Weigerung 1958, die unorthodoxen, ostpolitisch-deutschlandpolitischen Überlegungen des Botschafters Pfeleiderer in Belgrad dem Auswärtigen Ausschuß zugänglich zu machen. Charakteristisch für die zweite Variante Situationen des Ausschusses im Frühjahr 1951 mit Bundeskanzler Adenauer und Staatssekretär Hallstein zur Ablösung des Besatzungsstatutes oder zur Saarfrage. Im September 1954, das heißt in der 2. Legislaturperiode, leistete sich Bundeskanzler Adenauer demgegenüber zur Zeit der Londoner Konferenz, die zum Eintritt

der Bundesrepublik Deutschland in die NATO führte, die wohl rhetorisch gemeinte und auch so verstandene „Frage“ an den Auswärtigen Ausschuß, ob dieser mit der von ihm skizzierten Linie der Verhandlungsführung der Bundesregierung in London „einverstanden“ sei, oder man ihm andere „Ansichten, ja Direktiven“ mit auf den Weg geben wolle. Charakteristisch für die dritte Variante schließlich war etwa die Sitzung Mitte Januar 1963, als es um die Möglichkeit eines Beitritts von Großbritannien zur EG ging. Hier verabschiedet der Ausschuß einstimmig eine Presseerklärung, in der es hieß: „Der Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten hielt es aus politischen und wirtschaftlichen Gründen für notwendig, daß Großbritannien volles Mitglied der EG wird ... ersucht die Bundesregierung bei den bevorstehenden Verhandlungen in Brüssel und Paris diesen Standpunkt zu vertreten“<sup>52</sup>). Außenminister Schröder wird sich damals eine solche Erklärung vielleicht auch ad personam hinter der Kulisse „bestellt“ haben, weil er als „Anglophiler“ Widerstände in der eigenen CDU-Fraktion einschließlich des damaligen Bundeskanzlers Erhard gegen einen britischen Beitritt zu überwinden suchen mußte. Besonders problematisch für den tatsächlichen politischen Entscheidungsablauf in einem parlamentarischen Regierungssystem wie dem der Bundesrepublik und somit auch besonders interessant für eine politikwissenschaftliche Analyse sind nun aber die sozusagen fließenden Übergänge von einer Einschaltung der Opposition in die Phasen der Abwägung von Alternativempfehlungen über diejenige der „Festlegung“ eines bestimmten außenpolitischen Kurses bis hin zur *Beteiligung der Opposition* an dem tatsächlichen Ablauf der legitimerweise, wie wir wiederholen, rein exekutiven Endentscheidung. Der Verfasser hat an anderer Stelle auf viele schon heute nachweisbare Beispiele der Praxis der Vereinigten Staaten nach 1945 hingewiesen, wonach die präsidentielle Exekutive immer wieder aus verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Erwägungen heraus führende Vertreter der „anderen“ Partei in den Prozeß der Entscheidung einbezogen hat. Das beachtlichste Beispiel, das in diesem Zusammenhang erwähnt zu werden pflegt, war die „Betreuung“ des damaligen oppositionellen außenpolitischen Experten der republikanischen Partei,

<sup>52</sup>) So 17. 1. 1963.

J. F. Dulles (des späteren Außenministers unter Eisenhower), durch die „demokratische“ Regierung des Präsidenten Truman mit der Ausarbeitung und dem Aushandeln des Japanischen Friedensvertrages. Zwar wurde bei uns gelegentlich ein „eigener“ Mann — in der Regel als Mitglied des Auswärtigen Ausschusses — mit der Wahrnehmung von informellen Regierungsverhandlungen zur Klärung von fachspezifischen Problemen vor Ort, das heißt im Ausland, ja sogar schon ein Vertreter der Opposition<sup>53)</sup> beauftragt. Aber ein Fall wie der von J. F. Dulles ist aus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland nicht nachzuweisen, es kann ihn systemimmanent betrachtet wohl auch nicht geben. Hingegen gibt es u. a. das berühmte Beispiel der Einbeziehung der oppositionellen SPD in den Entscheidungsprozeß in Sachen geheime Waffenlieferungen an Israel — ein Vorgang, in den ja bekanntlich nicht einmal der damalige, aus Regierungssicht sozusagen „eigene“ Bundestagspräsident (gleichzeitig Vorsitzender der Deutschen Afrika-Gesellschaft, Gerstenmaier) eingeweiht war — zum Schaden der Bundesrepublik Deutschland, wie sich aus Anlaß seines Besuches in Ägypten dann herausstellte<sup>54)</sup>.

Eine große Ausnahme stellte die Einbeziehung eines früheren außenpolitischen SPD-Sprechers, Carlo Schmid, in die Moskauer Vertragsverhandlungen Konrad Adenauers im Jahre 1955 dar<sup>55)</sup>. Angemerkt sei, daß in den 70er Jahren ein solches Angebot auch der „nunmehrigen“ CDU/CSU-Opposition im Zusammenhang mit den Ostverträgen von der sozialliberalen Koalition gemacht, von dieser Opposition aber dann — wie wir meinen zu

<sup>53)</sup> So etwa der Abgeordnete Birrenbach von der CDU/CSU im Zusammenhang mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel 1965 oder auch in der 8. Legislaturperiode der frühere Bundestagsabgeordnete und spätere CDU/CSU Finanzminister in Niedersachsen, L. Kiep, in der Türkei. Zur Birrenbach-Mission 1965 siehe ders.: „Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen...“, in: Festschrift für Ludwig Erhard, Frankfurt [u. a.] 1972, S. 370 ff.

<sup>54)</sup> Zum Komplex Rüstungshilfe für Israel siehe auch C. C. Schweitzer, in: Festschrift für H. von Herwarth, a. a. O.

<sup>55)</sup> Siehe K. Adenauer, Erinnerungen Bd. II, S. 490 ff. zur Zusammensetzung der deutschen Delegation bei den Moskauer Verhandlungen 1955: „Die genannten Herren gehörten zur Delegation nicht als Vertreter ihrer Parteien, sondern in ihrer Eigenschaft als Vorsitzende bzw. Stellvertretende Vorsitzende der genannten Ausschüsse des Deutschen Bundestages und des Bundesrates“ (u. a. Auswärtiges, d. V.). Laut eigenen Angaben (ebenda S. 538) schlug Adenauer dann in Moskau aber vor, daß Carlo Schmid als Vertreter der „Opposition, der SPD“ das Wort ergreife!

Recht — nicht zuletzt deshalb abgelehnt wurde, weil der Rubikon in der Ostpolitik eigentlich schon überschritten war. Als besonders interessant ist in diesem Zusammenhang eine Aussprache im Auswärtigen Ausschuß im April 1959 anzusehen, als es um die Möglichkeit einer Beobachterdelegation bei der anstehenden Gipfelkonferenz über Deutschland ging. Carlo Schmid erklärte damals:

„Ich würde es für gut halten, wenn man in Erwägung zöge, bei der deutschen Delegation auch Leute aus dem Parlament zu haben. Der Bundestag kann dort nicht vertreten sein, das ist keine mögliche Figur ... aber es könnte doch vielleicht von Nutzen sein, wenn dieser Delegation einzelne Parlamentarier beige-schlossen wären, nicht eingeordnet, die zur Verfügung stehen, um zu orientieren und um Orientierungen weitergeben zu können ...“

Maßgebliche Sprecher der CDU wollten demgegenüber nur „Beobachter“ zulassen, während andere in der Mehrheitspartei durchaus der Auffassung von Carlo Schmid zuneigten; Außenminister von Brentano warnte vor einer „Zuständigkeitsüberschneidung“.

Ob der Ausschuß insgesamt, vor allem aber auch die jeweilige Minderheit, eine außenpolitische *Festlegungsfunktion* effektiv ausüben, das heißt „mitentscheiden“ kann, soll hier abschließend kurz anhand der Behandlung einzelner Verträge bzw. Vertragsgesetze im Ausschuß sowie wichtiger Grundsatzfragen der außenpolitischen Gesamtlinie abgeschätzt werden. Hervorzuheben ist, daß im Hinblick auf zur Ratifikation anstehende Verträge weder die Ausschußmehrheit noch die Ausschußminderheit an den Vertragstexten selbst etwas ändern konnte und kann. In diesem Zusammenhang stellt auch Patz sinnvolle Überlegungen zum deutsch-französischen Vertrag von 1964 an, wobei aber zu betonen ist, daß die Einführung einer Präambel — wie damals geschehen — durch Auswärtigen Ausschuß und Gesamtparlament unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten an den jeweiligen Vertragstexten nichts ändert und insofern auch keinen Beweis für eine wirkungsvolle Teilhabe der Legislative an der außenpolitischen Feststellungsfunktion darstellt.

Eine vergleichende Studie anhand exakter Quellen auf der ganzen Linie zwischen der Präambel zu diesem Vertrag und der ebenso berühmt gewordenen Bundestagsresolution zum Abkommen mit Polen 1972 unter staatsrechtlichen, völkerrechtlichen und vor allem politischen Gesichtspunkten wäre in diesem

Zusammenhang sehr reizvoll. In beiden Fällen konnte schließlich die alleinige außenpolitische Entscheidungsspitze — die Regierung — eine solche „Klarstellung“ im Hinblick auf deren staatsrechtliche wie völkerrechtliche Wirkung, das heißt nach innen und außen, mittel- und langfristig völlig gelassen hinnehmen, wie die Entwicklung in einem Falle seit 1964, im anderen seit 1972 ohnehin beweist. Völlig abzulehnen sind die Schlußfolgerungen von Patz, daß der Ausschuß 1963/64 „quasi-exekutive Funktionen übernahm“, schwach auch das Fazit: „... zwar hatte die SPD-Führung, was den Teil der völkerrechtlichen Wirksamkeit angeht, alles gefordert und nichts erreicht ... praktisch hatte die SPD in diesem Kompromiß kaum etwas aufgegeben. Das entscheidende Ziel war erreicht worden: Die Regierung Adenauer hatte den deutsch-französischen Vertrag so zu handhaben, wie das Parlament es in seiner Präambel wünschte“. Hier war offensichtlich der analytische Wunsch des Verfassers Vater des analytischen Gedankens gewesen<sup>56</sup>).

Als Beispiele für die Behandlung von Verträgen bzw. Vertragstexten kann aus der 7. Legislaturperiode auf die Ratifikationsverfahren in Sachen Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur UN und zu den UN-Pakten für Politische und Bürgerliche sowie Wirtschaftliche und Soziale Rechte verwiesen werden. Im ersteren Fall hatte die Regierung ein besonders einfaches „Spiel“, weil die CDU/CSU-Opposition, wie die Schlußabstimmungen im Plenum zeigten<sup>57</sup>), in sich zerstritten war. Die Ausschlußmehrheit brauchte daher intern vorab nur zu beschließen, auf eine beschleunigte Beratung und Verabschiedung im Ausschuß zu drängen, falls der damalige Vorsitzende mit Rücksicht auf Differenzen in seiner Partei zu

einer Verzögerungstaktik Zuflucht nehmen sollte, was er aber nicht tat<sup>58</sup>). Es ging dann alles sehr schnell über die Hürden des Ausschusses: Benennung der Berichterstatter am 21. 2. 1973 (Carstens für die Minderheit, Corterier für die Ausschlußmehrheit), Vorträge der Berichterstatter bereits am 21. 3. 1973 in vier Abschnitten, wobei Abgeordnete beider Parteien in der Diskussion zu verschiedenen Aspekten Fragen aufwarfen, die der damalige Parlamentarische Staatssekretär Moersch für die Bundesregierung beantwortete. Diese Diskussion wurde mit weiteren Experten des Auswärtigen Ausschusses am darauffolgenden Tage fortgesetzt. Hier ging es insbesondere um die Problematik der Feindstaatenklauseln in der UN-CHARTA nach einem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland und Probleme einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durch Drittstaaten. Am 4. April erfolgte bereits die abschließende Diskussion im Ausschuß über den zu erstattenden Bericht — wiederum in Gegenwart von Experten des Auswärtigen Amtes — und des Parlamentarischen Staatssekretärs dieser Behörde. Letzterer machte auch gelegentlich konkrete Formulierungsvorschläge für den Bericht des Ausschusses. Der Vorsitzende vermittelte zwischen den verschiedenen Lagern in vorbildlicher Weise. Es kam schließlich zu Mehrheits- und Minderheitsgutachten, die dann auch in der Plenardebatte und Schlußabstimmung am 27. Juni ihren Niederschlag fanden.

Hinsichtlich des *Internationalen Paktes für Soziale und Wirtschaftliche Rechte* — bei dem der Ausschuß federführend war — kam es zu einem einstimmig gebilligten Berichterstattervorschlag<sup>59</sup>) mit entsprechendem Antrag an das Plenum. Die Beratung des nicht federführenden Auswärtigen Ausschusses hinsichtlich des *„Internationalen Paktes für Politische und Bürgerliche Rechte“* erfolgte in einer ausführlichen Diskussion<sup>60</sup>), ebenso wie übrigens die spätere Behandlung der Unterrich-

<sup>56</sup>) G. Patz, „Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik ...“, a. a. O., S. 69 ff., 89, 94 sowie Anmerkungen 192 a und 199.

<sup>57</sup>) Über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen wurde im Plenum am 11. 5. 1973 namentlich abgestimmt; siehe: Deutscher Bundestag, Sten. Berichte, 7. Legislaturperiode, 31. Sitzung. Abstimmungsergebnis: 364 (für) zu 121 (dagegen) bei 0 Enthaltungen. Der Bericht des federführenden Auswärtigen Ausschusses an das Plenum (Drucksache 7/502) weist darauf hin, daß „eigentliche Mitglieder“ ... ihre endgültige Stellungnahme von der Frage abhängig machen würden, was die Bundesregierung... (in) der 2. Lesung zur... Erstreckung des Beitritts auf das Land Berlin erklären werde“. (was sie tat. d. V.) Die Minderheit im Rechtsausschuß hatte sich nicht durchsetzen können mit ihrem Vorbehalt (Drucksache ebenda). „... sofern die Bundesregierung... die Rechtsposition der Bundesrepublik Deutschland in völkerrechtlich einwandfreier Form wahr!“.

<sup>58</sup>) Vgl. Protokoll des Verfassers über eine Sitzung der Arbeitsgruppe Außenpolitik der SPD vom 13. 3. 1973.

<sup>59</sup>) Vgl. Ausschußbericht Drucksache 7/648 der 7. Legislaturperiode, wo es unter B Lösung hieß: „... der Auswärtige Ausschuß hat dem Gesetzentwurf einstimmig zugestimmt“.

<sup>60</sup>) Im Bericht des federführenden Rechtsausschusses Drucksache 7/1092, hieß es unter B Lösung: „... hier vorliegendes Vertragsgesetz der Rechtsausschuß — mit einer Ergänzung in Art. 1 — einmütig billigt“. (die sich auf Probleme der Transformation durch die innerstaatliche Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland bezog), s. o.

tung der Bundesregierung zum Stand des Inkrafttretens des sogenannten Fakultativprotokolls in diesem Zusammenhang<sup>61)</sup>. Der legislative Spielraum bei einem Ratifikationsverfahren eines solchen Vertragsgesetzes zeigte sich etwa in der Tatsache, daß hier lediglich geringfügige Änderungen des Zustimmungsgesetzes durch den Rechtsausschuß angeregt wurden.

Ein Grenzfall war in der 7. Legislaturperiode mit der „Zustimmung“ des Ausschusses wie des Plenums zur Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte gegeben, ein Grenzfall deshalb, weil nach dem Willen aller beteiligten Verhandlungspartner diese Schlußakte völkerrechtlich gesehen keinen Vertragscharakter haben sollte. Zu dieser Materie legten Oppositions-Fraktion und Koalitionsmehrheit inhaltlich und zeitlich unterschiedliche Resolutionen vor. Die CDU/CSU hatte bereits am 17. Oktober 1974 einen Entschließungsantrag mit sechs konkreten Forderungen eingebracht. Die Koalitionsfraktionen konterteten kurz vor der Unterzeichnung der Akte durch die Bundesregierung am 25. Juli 1975 mit einem Entschließungsantrag<sup>62)</sup> in dem es hieß: „Der Deutsche Bundestag stellt fest, daß auf der KSZE die deutschen Interessen gewahrt worden sind ...“ Bereits für 1973 notieren wir zur KSZE aus den Protokollen sechs Erörterungen mit Berichterstattem und Vertretern der Bundesregierung, zum Teil auch noch mit dem Außenminister Scheel, 1974 eine sehr ausführliche Diskussion am 18. Dezember 1974, im Januar 1975 insgesamt drei Sitzungen mit Teilnahme u. a. des Außenministers, weitere fünf zwischen Februar und April 1975, zwei ausführliche im Juni (Vorlage der genauen Texte im Ausschuß erst am 18. Juni) sowie die Sitzung vom 14. Juli 1975, im Hinblick auf die Unterzeichnung vom 1. August 1975 besonders bedeutungsvoll. Am 24. Juli tagte dann nochmals der Auswärtige Ausschuß zusammen mit dem Innerdeutschen Ausschuß in Gegenwart der Minister Genscher und Franke, einen Tag vor der abschließenden Plenardebatte am 25. Juli. In den Diskussionen der Endphase ging es im Auswärtigen Ausschuß vor allem um die Einbeziehung Berlins, die Offenhaltung der deutschen Frage sowie die Möglichkeit einer friedlichen Veränderung von Grenzen in Deutschland und Westeuropa.

Nun könnte man bei einem Vergleich der sechs Forderungen der CDU/CSU in Sachen KSZE aus ihrer großen Anfrage vom 17. Oktober 1974 mit dem endgültigen Text der Vereinbarungen von Helsinki zu dem Schluß gelangen, daß bis auf die ersten eineinhalb Forderungen alle genannten Voraussetzungen erfüllt und somit von der Opposition gegenüber der Bundesregierung durchgesetzt wurden: Eben die Offenhaltung der deutschen Frage sowie der Grenzen in Europa durch friedliche Veränderungen, der Zusammenhalt der westlichen Allianz und der Europäischen Gemeinschaft sowie die Ablehnung der eine lange Zeit hinweg von der Sowjetunion gewünschten ständigen Nachfolgeinstitution etc. Die Protokolle des Auswärtigen Ausschusses zeigen jedoch, wie im übrigen auch entsprechende amtliche Verlautbarungen der Bundesregierung aus jener Zeit, daß sich die Regierung selber von Anfang an diese „Subziele“ zu eigen gemacht hatte und insofern eigentlich nur der Dissens zwischen Regierungsparteien und Oppositionsparteien über die politische Zweckmäßigkeit der ganzen „Veranstaltung“ übriggeblieben war. Dieser Dissens war es denn auch, der sicherlich in Verbindung mit Erwägungen reiner innenpolitischer Taktik die Opposition mehrheitlich zu einer Ablehnung der KSZE-Vereinbarungen im Plenum motivierte<sup>63)</sup>.

Zweifellos haben Sitzungen des Auswärtigen Ausschusses (etwa in Sachen KSZE) zu einer umfassenden Klärung der Standpunkte der Bundestagsfraktionen zu der von der Bundesregierung im Rahmen von EG und NATO verfolgten außenpolitischen Generallinie beigetragen und auch zu manchen, sozusagen mehr akademischen, vor allem völkerrechtlichen Kurzkolloquien im Ausschuß Anlaß geboten. Eine Erörterung mehr grundsätzlicher Fragen der internationalen Politik hat es in diesem Gremium natürlich immer wieder gegeben, so etwa über den Stellenwert eines Heimatrechtes<sup>64)</sup> oder die Behandlung der Menschenrechte im geteilten Deutschland<sup>65)</sup>. An der Behandlung der letzteren Problematik in der 7. Legislaturperiode ebenso wie anhand der Antwort der Bundesregierung auf eine entsprechende große Anfrage der CDU/CSU in der 8. Legislaturperiode ließe sich nachwei-

<sup>61)</sup> Vgl. Drucksache 7/3076 vom 24. 9. 1975.

<sup>62)</sup> CDU-Entschließungsantrag in Drucksache 7/2673; der Koalitionsantrag in der Drucksache 7/3884.

<sup>63)</sup> Plenum siehe: Deutscher Bundestag, 7. LG, 25. 7. 1975.

<sup>64)</sup> So etwa auf Sitzungen im März und Dezember.

<sup>65)</sup> Zum Problem Menschenrechte siehe u. a. in der 4. Legislaturperiode die Sitzung vom 12. 7. 1962.

sen, daß sich bei einer solchen, grundsätzlichen, nur im Hinblick auf den Mitteleinsatz kontroversen Frage durchaus auch Übereinstimmungen quer durch die Fraktionen bzw.

sogar auch unterschiedliche Voten des einen oder anderen Bundestagsausschusses bei gleichen parlamentarisch-politischen Kräfteverhältnissen ergeben können<sup>66)</sup>.

## VI. ... am Beispiel der Polenpolitik

Als „Paradebeispiel“ für die Beantwortung der schwierigen Frage nach dem Grad der Einflußnahme des Auswärtigen Ausschusses insgesamt, vor allem aber seiner Minderheit, auf die Gestaltung außenpolitischer Leitlinien der Bundesrepublik Deutschland in einem zentralen Bereich speziell unter dem Gesichtspunkt einer möglichen Kurskorrektur solcher über längere Zeit hinweg gültigen Leitlinien kann das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zur Volksrepublik Polen dienen. Angesichts der nach wie vor gegebenen, besonders „heiklen“ Aktualität dieses Themas beschränken wir uns bei dem Versuch einer Kurzanalyse in diesem letzten Teil unserer Untersuchung auf den Zeitraum von Mitte der 50er Jahre bis Mitte der 60er Jahre und selbst hier im wesentlichen auf eine „Auseinandersetzung“ mit dem entsprechenden Kapitel von Patz. Dieser Zeitraum bietet sich nicht zuletzt deshalb an, weil hierzu zwei bzw. drei sehr ausführliche amtliche Drucksachen des Auswärtigen Ausschusses vorliegen, auf die sich auch Patz stützt, und zwar der sogenannte Paul-Bericht vom 24. 6. 1957 und der sogenannte Jaksch-Bericht vom 31. 5. 1961<sup>67)</sup> mit seinem zweiten Teil über „Die Schicksale der deutschen Bevölkerung in Osteuropa ...“

Trotz einer insgesamt durchaus positiven Würdigung seines Versuches, sich in das parlamentarische Zustandekommen insbesondere des Jaksch-Berichtes „hineinzudenken“, muß gesagt werden, daß schon die Überschrift des entsprechenden Abschnittes der Patz-Studie: „Der Jaksch-Bericht als parlamentarischer Auftrag an die Regierung — die Initiative einer kooperativen Opposition“ einer sachlichen Prüfung ebensowenig Stand hält wie die Einstufung dieses Berichtes als einer

„außenpolitischen Entscheidung“<sup>68)</sup>. Der vom Auswärtigen Ausschuß schließlich einstimmig beschlossene Antrag an das Plenum, mit dem die damalige Bundesregierung „aufgefordert“ wurde, ostpolitisch in einer bestimmten Richtung zu verfahren, stellt formal gesehen eine außenpolitische Empfehlung im Sinne des in unserer Studie erneut gebrauchten Funktionsschemas, nicht aber eine außenpolitische Mitentscheidung (schon gar nicht eben eine eigene außenpolitische „Entscheidung“) dar und schließlich auch inhaltlich, was viel schwerer wiegt, keine ins Gewicht fallende Kurskorrektur speziell im Hinblick auf das Verhältnis zur Volksrepublik Polen. Recht hat Patz hingegen zweifellos, daß hier aus der Sicht der SPD im Vorgriff auf die berühmte Kursschwenkung vom 30. 6. 1960 und unter Hintenanstellung des ursprünglich stark propagierten eigenen Deutschlandplanes<sup>69)</sup> (den interessanter- oder unverständlicher Weise Patz in diesem Kapitel überhaupt nicht erwähnt und daher auch nicht in den Gesamtzusammenhang einordnet) nach wiederholten interparteilichen Kontroversen über verpaßte ostpolitische Chancen eine gemeinsame außenpolitische Beurteilung zwischen weiten Teilen der Mehrheits- und Minderheitsparteien im Parlament zustande kam. Aber schon die weiteren Schlußfolgerungen von Patz in diesem Zusammenhang: „Von nun an war der Auswärtige Ausschuß als Gesamteinstitution am politischen Entscheidungsprozeß nicht mehr beteiligt“ oder aber die Überschrift: „... der Wandel der Funktion des Auswärtigen Ausschusses“, lassen sich nicht halten<sup>70)</sup>.

Warum kam die Aufforderung des Auswärtigen Ausschusses und damit auch später des Bundestagsplenums an die Regierung, keiner

<sup>68)</sup> Siehe G. Patz, „Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik“, a. a. O., S. 53 und 55.

<sup>69)</sup> Der Deutschlandplan der SPD kam zum Beispiel im Auswärtigen Ausschuß auf einer Sitzung im April 1959 in Gegenwart von Außenminister von Brentano und in einer Diskussion mit demselben zur Sprache.

<sup>70)</sup> Siehe G. Patz, „Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik“, a. a. O., S. 48 und 52.

<sup>66)</sup> Siehe abschließenden Bericht an das Plenum durch den Innerdeutschen Ausschuß vom 10. 5. 1976, Drucksache 7/5150.

<sup>67)</sup> Der Paul-Bericht: Drucksache 3655, 2. Legislaturperiode; Jaksch-Bericht: Drucksache 2740, Drucksache 1244.

Kurskorrektur gleich, was die entscheidende ostpolitische Zielsetzung der bisherigen Regierungspolitik betraf, sondern allenfalls dem Anvisieren eines nuanciert zu verändernden Mitteleinsatzes zur Erreichung der alten ost- und deutschlandpolitischen Ziele?

*Erstens:* Es blieb gemäß der Willensbekundung des gesamten Auswärtigen Ausschusses — auf der Grundlage der Vorarbeiten des von Patz zurecht ausführlich zitierten Unterausschusses — das Ziel aller bundesrepublikanischen Außenpolitik auch nach Annahme des Ausschußantrages durch das Plenum: „Wiederherstellung eines freien Gesamtdeutschland“<sup>71)</sup>. Betont wurde im Gegensatz zu früheren Bekundungen deutschland- und ostpolitischer Gemeinsamkeiten vielleicht etwas stärker eine Parallelität zwischen diesem Ziel und der Herstellung „friedlicher und gedeihlicher Beziehungen“ zur Sowjetunion und allen übrigen osteuropäischen Staaten. Hierin spiegelte sich in der Tat ein wichtiger Lernprozeß wider.

*Zweitens:* Diese Feststellung ist aber insofern sogleich zu relativieren, als das politische Ziel der Normalisierung der Beziehungen zu allen osteuropäischen Staaten unter das alte „Caveat“ gestellt wurde: „Ohne Preisgabe lebenswichtiger deutscher Interessen“. Dieses Caveat wurde in weiteren Absätzen des Antrages als ein unabdingbares Geltendmachen „jeweils erforderlicher völkerrechtlicher Vorbehalte“ bei einer „etwaigen Herstellung amtlicher Kontakte“ konkretisiert. Ausdrücklich wurde in diesem Zusammenhang von Ländern gesprochen, die „deutsche Gebiete unter vorläufiger Verwaltung haben“.

*Drittens:* Zu den nuanciert anders bzw. stärker geforderten Instrumenten einer Ostpolitik kann die weitere Aufforderung gezählt werden, die „bestehenden Beziehungen“ auf „wirtschaftlichem, humanitärem, geistigem und kulturellem Gebiet“ weiter auszubauen.

*Viertens:* Interessant erscheint in dieser Aufforderung des Auswärtigen Ausschusses bzw. später des Plenums an die Bundesregierung die Empfehlung, die schon der „Paul-Bericht“ expressis verbis enthalten hatte, die ostpolitischen Abteilungen der „zuständigen Ressorts“ auszubauen.

Speziell diese „Unterempfehlung“ wird nun aber von Platz<sup>72)</sup> in einer völlig falschen Sicht, die nur eine mangelnde Kenntnis der genauen

legislativen und exekutiven Quellen jener Zeit zu entschuldigen vermag, als ein Sieg des Außenministers von Brentano persönlich und einzelner CDU-Abgeordneter sowie vor allem der SPD-Opposition über andere CDU-Gruppierungen und militante Vertriebenenkreise eingestuft.

Tatsächlich spiegelte gerade diese Empfehlung und ihre ausführliche Begründung in den Ausschußberichten ebenso wie in den Akten des Auswärtigen Amtes das genaue Gegenteil wider, das heißt, den wichtigen Umstand, daß sich hier die Vertriebenen mit einem kontinuierlich applizierten Druck auf die Exekutive<sup>73)</sup> und diverse Parlamentskollegen durchgesetzt hatten. Sie wollten nämlich den Ausbau besonders der Ostabteilung des Auswärtigen Amtes, nicht zuletzt um den propagandistischen Aktivitäten der polnischen Seite im Ausland, vor allem in den USA, entgegenzuwirken. Diese Intention wird deutlich an den Ausführungen des Paul-Berichtes in diesem Zusammenhang, besonders aber an dem beinahe zeitgleich vorgelegten, oben erwähnten „dritten“ Ausschuß-Bericht über „Die Schicksale der deutschen Bevölkerung in Osteuropa ...“<sup>74)</sup>.

Der „Einfluß“ der Vertriebenengruppen zeigte sich auf vielen Seiten Absatz für Absatz im eigentlichen Jaksch-Bericht, wo es z. B. hieß: „In Osteuropa und im Verhältnis zur Sowjetunion harren Schlüsselprobleme der deutschen Zukunft der Lösung. Langfristige Vorbereitungen sind dazu erforderlich. Dazu gehört eine entsprechende personalpolitische Vorsorge für künftige Kontaktaufgaben, eine wirksame Koordinierung der Ostforschung in der Bundesrepublik ... auf der Suche nach konstruktiven Lösungen der europäischen Friedensprobleme sollte auch der Einfluß der osteuropäischen Exilgruppen in den westlichen Ländern und der amerikanischen Bürger

<sup>73)</sup> Einsichtnahme im Auswärtigen Amt durch den Verfasser Anfang der 70er Jahre. Einige dieser Fakten gingen ein in den Aufsatz zur Mühlen, Müller und Schmitz: Vertriebenenverbände und deutsch-polnische Beziehungen nach 1945, in: Das deutsch-polnische Konfliktverhältnis seit dem 2. Weltkrieg, [Hrsg.]: C. C. Schweitzer, und H. Feger, Boppard 1975.

<sup>74)</sup> Vgl. Angaben Anmerkung 67; der zweite Teil des Jaksch-Berichtes schlug sich nieder in der Ausschußdrucksache 3/2807: „Die Schicksale der deutschen Bevölkerung in Osteuropa und der Sowjetunion seit 1939“; vgl. auch Sitzung des gesamten Auswärtigen Ausschusses vom 4. 5. 1961, auf die Patz natürlich nur spekulativ eingehen konnte zur Frage der gleichzeitigen fremdsprachigen Veröffentlichung beider Berichte, das heißt des Jaksch-Berichtes im engeren Sinne und dieses Berichtes über die Vertreibungsverluste.

<sup>71)</sup> Hier und im folgenden skizziert nach „Jaksch-Bericht“, Drucksache 3/2740, a. a. O., S. 12.

<sup>72)</sup> G. Patz, „Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik“, a. a. O., S. 39 und 65.

osteuropäischer Abstammung nicht übersehen werden ... die Versuchung, die amerikanische Außenpolitik in der Frage der deutschen Ostgrenzen von vorneherein auf den polnischen Standpunkt festzulegen ... das offene Zusammenspiel gewisser polnischer Exilgruppen mit der kommunistischen Heimatregierung in Warschau ... in dieser Betrachtung wurde ferner die positive Einstellung anderer osteuropäischer Exilgruppen zur Bundesrepublik mit Genugtuung registriert. Auf alle Fälle wird die Außenpolitik der Bundesregierung mit andauernden Bemühungen sowohl der Warschauer Regierung als auch exilpolnischer Kreise zu rechnen haben, die unter Ausschaltung einer friedensvertraglichen Regelung die provisorische Verwaltung der deutschen Ostgebiete in eine dauernde Besitznahme umwandeln wollen ... man muß es als eine tragische Illustration zur Satzung der Vereinten Nationen ... bezeichnen, wenn 16 Jahre nach Beendigung der Kriegshandlungen in den Vertreibungsgebieten noch 2 Millionen Angehörige eines besiegten Volkes als Menschen ohne Menschenrechte behandelt werden ...<sup>75)</sup>". Schließlich lag diese Ausschlußempfehlung (organisatorischer Erweiterungen in den Ressorts im Bereich der Ostpolitik) sogar auf der Linie des BHE/GB-Antrages 1956<sup>76)</sup>. In manchen anderen Punkten richtig wird von Patz die damalige Rolle des Außenministers von Brentano gesehen, der ganz sicherlich zu den Befürwortern einer flexibleren deutschen Ostpolitik gehörte und zeitweilig mit oder ohne Bundeskanzler Adenauer zumindest zu geheimen Sondierungsgesprächen mit der polnischen Seite über die Frage eines *modus vivendi* bereit war<sup>77)</sup>.

Von einer vollständigen Auslagerung dieses gesamten Themenkomplexes der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen weg vom Ausschußplenium in die Arbeitsgruppe bzw. den Unterausschuß, wie Patz dies konstatiert, konnte damals nicht gesprochen werden. Laut

<sup>75)</sup> Siehe Drucksache 3/2740 — Jaksch-Bericht Hauptteil — a. a. O., S. ff.

<sup>76)</sup> Siehe hier Drucksache 2/2406: betrifft Rechtsanspruch auf die deutschen Vertreibungsgebiete, Antrag der Fraktion des GB/BHE: „Die Bundesregierung wird ersucht ... drittens als Sofortmaßnahme beim Auswärtigen Amt eine Abteilung für deutsche Ostfragen einzurichten“.

<sup>77)</sup> Patz, G.: „Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik“, a. a. O., S. 47; vgl. in Schweitzer/Feger [Hrsg.]: „Das deutsch-polnische Konfliktverhältnis“, Boppard, a. a. O., Hinweis auf die dem Verfasser vom Betroffenen mitgeteilte „Sondierung“ des damaligen Gesandten in Washington von Kessel mit seinen polnischen Kollegen dort.

Jaksch-Bericht tagte zwar diese Arbeitsgruppe insgesamt neunzehnmal seit dem 12. 2. 1960, obwohl dort natürlich nicht, wie es Patz formulierte, „verhandelt“ wurde im eigentlichen Sinne des Wortes über eine neue Festlegung ostpolitischer Leitlinien<sup>78)</sup>. Aber das Plenum des Auswärtigen Ausschusses befaßte sich selber ebenfalls immer wieder mit diesem Fragenkomplex, zum Teil direkt, zum Teil indirekt — bis zur abschließenden Sitzung vom 4. 5. 1961<sup>79)</sup>. Sie wird von Patz nur kurz erwähnt.

*Fünftens:* Es ist dabei festzuhalten, daß aufgrund der Diskussion im Plenum des Auswärtigen Ausschusses vom 4. 5. 1961 zum Beispiel ein wichtiger Einschub in der endgültigen Berichtfassung mit einem Hinweis auf die Hallstein-Doktrin in Form einer Fußnote zur Regierungserklärung vom 26. 6. 1956 erfolgte<sup>80)</sup>. Ferner wurden einige inhaltlich durchaus bedeutsame, auf jeden Fall rein redaktionelle Änderungen beschlossen — etwa zur Haltung der USA in der Frage der deutschen Wiedervereinigung oder zur Formulierung ... „im polnischen Verwaltungsbereich“. Auch das Thema „völkerrechtliche Vorbehalte“, das dann in der zusammenfassenden Aufforderung an die Bundesregierung nochmals expressis verbis zum Ausdruck kam, geht in seiner abschließenden Formulierung auf die Beratungen im Plenum des Auswärtigen Ausschusses auf jener Sitzung zurück.

Sicher ist, daß anders als bei diesen Vorgängen Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre eine gemeinsame Linie in der Polenpolitik der Bundesrepublik Deutschland zwischen den vier im Bundestag vertretenen Parteien Anfang der 70er Jahre nicht mehr gefunden werden konnte. Auch die Vertragswerke der Jahre 1975/76 erfuhren im Auswärtigen Ausschuß, der in der besonders umkämpften Frage des Rentenabkommens mit Polen nur mitbera-

<sup>78)</sup> Jaksch-Bericht, a. a. O. S. 3 und G. Patz, „Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik“, a. a. O., S. 52.

<sup>79)</sup> Vor der Verabschiedung des Jaksch-Berichtes in der Sitzung am 4. 5. 1961 hatte sich der Auswärtige Ausschuß unter anderem am 27. 4. 1958, 12. 6. 1958, 2. 10. 1958, 23. 4. 1959 — dort besonders intensiv — 7. 8. 1959, 8. 10. 1959 sowie 22. 10. 1959 mit den deutsch-polnischen Beziehungen befaßt und im übrigen natürlich auch noch später, so etwa am 20. 3. 1963 oder 27. 5. 1964.

<sup>80)</sup> Man kann nicht wie Patz davon ausgehen, daß sozusagen aufgrund des Jaksch-Berichtes bzw. der Empfehlungen der Arbeitsgruppe und des Auswärtigen Ausschusses insgesamt an das Plenum ein unverrückbarer Grundsatz der Hallstein-Doktrin von der Bundesregierung aufgegeben wurde.

tend war, eine gründliche Durchleuchtung von seiten des oppositionellen Hauptberichterstatters, Wallmann, und seines Widerparts aus den Reihen der sozial-liberalen Koalition, Schlaga.

Die am 7. 8. paraphierten, aber noch durch Warschau und Bonn vereinbarungsgemäß geheim gehaltenen Vertragstexte wurden am 25. 8. 1975 den Mitgliedern des Auswärtigen Ausschusses zur vertraulichen Einsichtnahme im Ausschußsekretariat zugänglich gemacht. Auch vorher hatten schon die 1973/1974 aufgetretenen Schwierigkeiten in den deutsch-polnischen Beziehungen im Auswärtigen Ausschuß zur Diskussion gestanden — so unter anderem auch nach Anhörung eines maßgeblichen Vertreters des DRK bereits Anfang 1973. Damals war es zu einer sehr guten Diskussion über Probleme der Umsiedlung mit dem Parlamentarischen Staatssekretär Moersch vom Auswärtigen Amt gekommen, der dann im übrigen am 13. 3. 1974 bereits erstmals genauer über die laufenden Verhandlungen mit der Volksrepublik Polen berichtete<sup>81)</sup>.

Am 23. 9. 1975 referierte ein Vertreter des Auswärtigen Amtes zum Thema vor dem Arbeitskreis I der SDP-Fraktion ohne aus den Texten vorzulesen, die erst am 9. 10. 1975 offiziell veröffentlicht wurden. Die Berichterstatter wurden am 26. 11. 1975 ernannt, nachdem in einer ausführlichen Sitzung mit Außenminister Genscher am 14. 10. 1975 eine ebenso lange wie inhaltlich gute Diskussion stattgefunden hatte, in deren Verlauf vor allem eine völkerrechtliche Bewertung der einzelnen Dokumente vorgenommen wurde. Diese Aussprache wurde anhand eines Fragenkataloges, der — wie in solchen Fällen durchaus üblich — vom Auswärtigen Amt schon schriftlich beantwortet worden war, am 15. 10. wiederum zum Teil in Gegenwart des Bundesaußenministers fortgesetzt.

Eine erste „Lesung“ der Texte erfolgte im mitberatenden Auswärtigen Ausschuß am 14. 1. 1976 — im übrigen, wie der Verfasser an anderer Stelle festgehalten hat<sup>82)</sup>, in Gegenwart von nur 11 Mitgliedern der CDU/CSU, 7 der SPD und 2 der FDP — vormittags zusammen mit einem Staatssekretär aus dem Arbeitsministerium, nachmittags mit Außenminister

Genscher. Der Hauptberichterstatter stellte hier in Anlehnung an den erwähnten Katalog erneut im Namen der Opposition genau formulierte Fragen. Die Aussprache darüber wurde am 21. 1. 1976 fortgesetzt — wiederum bei einer relativ schlechten Präsenz auf seiten der SPD, was einmal mehr beweist, daß für die Regierungspartei die „Sache“ sozusagen gelauter war und man hier eigentlich nur noch auf die Schlußabstimmung wartete, die dann bei „selbstverständlich“ voller Präsenz am 28. 1. 1976 stattfand.

Die Vorstellungen der CDU/CSU im Auswärtigen Ausschuß (wie später im Plenum des Bundestages) setzten sich bekanntlich in keinem Punkte hinsichtlich der deutsch-polnischen Abkommen 1975/76 durch. Das zeigt sich einmal mehr am Bericht des federführenden Ausschusses an das Plenum, der natürlich auch auf die Beratungen im Auswärtigen Ausschuß zurückgriff<sup>83)</sup>. Ob die gewissermaßen letzte „Genscherformel“ in Hinblick auf den deutsch-polnischen Briefwechsel zur Aussiedlerfrage und im besonderen hier zum Zeitraum (1980 oder darüber hinaus) als ein Erfolg der „Opposition“ im Bundesrat gewertet werden kann, darf schon jetzt bezweifelt werden, läßt sich aber schlüssig erst in Jahrzehnten anhand aller bundesrepublikanischer Exekutivquellen beweisen. Sicherlich können aber eben auch diese Abkommen der Jahre 1975/76 nicht als Beleg für eine Mitwirkung des Auswärtigen Ausschusses bzw. gerade auch seiner Minderheit, an der Gestaltung der Außenpolitik im allgemeinen und der Vertragsverhandlungen im besonderen herangezogen werden.

<sup>83)</sup> Bericht und Antrag des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung mit den Anlagen der Berichte von Rechtsausschuß und Auswärtiger Ausschuß S. Drucksache 7/4731.

Der Bericht des Auswärtigen Ausschusses, der in seiner Endfassung einschließlich Minderheitenvoten in keinem Punkt von dem Entwurf abwich, wie er dem Auswärtigen Ausschuß auf seiner Sitzung am 28. 1. 1976 vorgelegt worden war (I — d. Verf.: vgl. zur Amtshilfe von Regierung und Ausschußsekretariat in solchen Fällen C. C. Schweitzer, Der Abgeordnete, a. a. O., S. 155) hält unter II: Minderheitsaufassung unter anderem fest, daß schon die Vereinbarungen von 1970 „schwerwiegende Vorleistungen“ beinhaltet hätten, auch jetzt nur die deutsche Seite in rechtlich einwandfreier Form Zusagen gebe, Leistungen und Gegenleistungen nicht Zug um Zug erbracht würden, es nicht gesichert sei, daß alle Antragsteller gemäß der KSZE-Akte auch tatsächlich ausreisen dürften und den „Deutschen in den Oder-Neiße-Gebieten (I — d. Verf.)“ „elementare Menschen- und Gruppenrechte“ nicht gewährt würden.

<sup>81)</sup> Mit dem Bundesaußenminister war die Gesamtsituation der deutsch-polnischen Beziehungen schon kurz im Rahmen einer Sitzung am 6. 11. 1974 besprochen worden, ausführlich am 24. 4. 1975.

<sup>82)</sup> C. C. Schweitzer, „Der Abgeordnete“, a. a. O. S.

*Erstens:* Als „Gesamtheit“ stellt der Auswärtige Ausschuß tatsächlich im parlamentarischen System der Bundesrepublik so etwas wie eine Besonderheit dar, weil hier aufgrund seines — nach unserer Auffassung aber übertriebenen — Vertraulichkeitsgebarens Meinungen zu wichtigen außenpolitischen Fragen in der Regel sehr offen zwischen allen Beteiligten ausgetauscht und gelegentlich sogar kontrovers durch die Fraktionen hindurch diskutiert werden. Auf diese Weise kann sich eine in diesem Ausschuß klug agierende Exekutive durchaus einen wichtigen interparteilichen Resonanzboden verschaffen, der ihr in der Tat bei der Konzeption, Durchführung und gegebenenfalls Korrektur von außenpolitischen Maßnahmen gelegentlich weiterzuhelfen vermag.

*Zweitens:* Aufgrund seines traditionellen, vielleicht auch überholten, sicherlich aber nach wie vor gegebenen Prestigewertes können Mitgliedern dieses Auswärtigen Ausschusses, welcher Partei auch immer, mit und ohne Regierungsauftrag durch Gespräche mit ausländischen Politikern und Diplomaten auf Reisen ins Ausland durchaus belangvolle Missionen erfüllen, so daß man solche Reisen keineswegs nur als politisch parlamentarische Frühstücksreisen abtun sollte. Allerdings wird hinzuzufügen sein, daß die tatsächliche politische „Potenz“ solcher Auftritte im Ausland von seiten der Ausschußmitglieder nicht gleichzusetzen ist mit derjenigen von US Mitgliedern vor allem des Auswärtigen Senatsausschusses. Letzterer verfügt eben allein schon über die berühmte 1/3 Sperrminorität in Sachen Ratifizierung von Verträgen. Sie verleiht jedem einzelnen Mitglied, ganz zu schweigen von dem jeweiligen Vorsitzenden dieses Ausschusses<sup>44)</sup>, unabhängig von seiner parteipolitischen Linie, die ohnehin nicht sehr stark auf eine Fraktionsdisziplin a la Bundesrepublik fixiert ist, eine tatsächliche Macht. Nebenbei bemerkt profitiert ein deutscher Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses bei Besuchen in den USA sicherlich von diesem Prestige seines amerikanischen Gegenüber, das heißt, er wird in seiner tatsächlichen Einflußmöglichkeit auf die Gestaltung der Außenpolitik in

der Bundesrepublik überschätzt, zumal dann, wenn er der jeweiligen Oppositionspartei im Bundestag angehört.

*Drittens:* Damit ist festzuhalten, daß die Einflußmöglichkeiten der jeweiligen *Opposition* im Auswärtigen Ausschuß des Deutschen Bundestages realiter sehr begrenzt sind. In dieser Beziehung hat es vielleicht nuanciert wichtige Unterschiede zwischen den einzelnen Legislaturperioden gegeben: In den ersten beiden — das läßt sich cum grano salis so erneut konstatieren — ging selbst ein Adenauer „behutsamer“ mit allen politischen Gruppierungen im Ausschuß vor, als in seiner „Endzeit“. Tatsächlich beweist auch eine ganze, völlig vom Verfasser zu übersehende Legislaturperiode wie die 7., wenngleich diese in punkto Außenpolitik mangels neu auftretender großer außenpolitischer Kontroversen nicht als unbedingt typisch für die ersten 30 Jahre Bundesrepublik gelten kann, daß der Einfluß der Opposition im Auswärtigen Ausschuß auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß in seinen beiden letzten Phasen, dem Durchspielen von Alternativen und der Endentscheidung, mehr oder weniger gleich null war und eben auch sein muß.

Es ist daher *viertens* zu fragen nach der Bedeutung einer Einflußnahme durch die jeweilige *Mehrheitspartei* sowohl im Auswärtigen Ausschuß als auch im Plenum des Bundestages. Bei der Antwort auf diese Frage gilt zunächst die erneute Feststellung, daß es hier Unterschiede ebenfalls zwischen den einzelnen Legislaturperioden aufgrund unterschiedlicher mehrheitlicher Parlamentsverhältnisse gab. Rücksichtnahme der jeweiligen politischen Führung in Parlament und Regierung auf Vertreter von gegenläufigen Minderheitenmeinungen und damit von potentiellen Abweichlern im Sinne von abspringenden oder das Wählerpotential gefährdenden Fraktionsmitgliedern werden immer dann stärker in Erscheinung treten, wenn Mehrheiten aus Gründen der Heterogenität oder sonstwie gefährdet sind. Dann kann die Stunde unabhängiger, oder aber auch querköpfiger, Geister politisch-parlamentarisch schlagen. Auch lassen sich — paradigmatisch wiederum an der 7. Legislaturperiode — durchaus stichhaltige Belege dafür erbringen, daß eine Regierung gegenüber ihrer Mehrheitsfraktion oder -koalition gelegentlich sogar zurückweicht, das heißt, bereits getroffene Entscheidungen rückgängig zu ma-

<sup>44)</sup> Vgl. etwa die herausragenden Rollen des republikanischen Vorsitzenden des auswärtigen Senatsausschusses in den 50er Jahren, A. Vandenberg oder von Fulbright, dem langjährigen demokratischen Vorsitzenden in den 60er Jahren.

chen gezwungen ist und somit eine echte politische Kontrollfunktion der Mehrheitsfraktion gegenüber der Exekutive sichtbar wird. Dies sind aber seltene Höhepunkte des Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland und stellen auf keinen Fall eine Besonderheit des Auswärtigen Ausschusses dar, schon gar nicht etwa, weil sich der Ausschuß — nach Patz — als eine „geschlossene Einheit“ versteht<sup>65)</sup>.

Damit schließt sich *fünftens* der Kreis unserer Betrachtungen mit der erneuten, abschließend dezidierten und von der Intention her provozierenden Feststellung, daß der Auswärtige Ausschuß als solcher auf die tatsächliche Gestaltung der deutschen Außenpolitik in 30 Jahren keinen effektiven Einfluß ausgeübt hat. Dies scheint in unserem parlamentarischen Regierungssystem auch gar nicht möglich. Es handelt sich letztlich um einen wichtigen Ausschuß mit außenpolitischen Experten oder solchen, die sich dafür halten, auf jeden Fall aber mit dem in unserem System parlamentarisch üblichen und zu fordernden allgemeinen politischen Sachverstand wie in allen anderen

Gremien des Deutschen Bundestages auch. Hinzuzufügen sei noch einmal, daß es in 30 Jahren Bundestag auch große Sternstunden gerade in diesem Ausschuß gegeben hat und zwar in Debatten von einem geistig-politisch hohem Niveau über die außenpolitische Grundausrichtung unseres Staatswesens. Hier wurde mit viel Ernst, Sachverstand und Leidenschaft von bedeutenden *homines politici* gerungen. Wenn dieses Niveau mit zunehmendem „Alter“ der Bundesrepublik, des Deutschen Bundestages und seines Auswärtigen Ausschusses vielleicht eine leicht absteigende Tendenz aufweist, so spricht dies nicht notwendigerweise gegen die späteren im Auswärtigen Ausschuß tätigen Mitglieder und deren Sachverstand, sondern vielleicht eher dafür, daß auch die bundesrepublikanische Außenpolitik in der veränderten internationalpolitischen Gesamtkonstellation der letzten zwei Jahrzehnte dieses Jahrhunderts des Spektakulären (gottlob?) weitgehend entbehrte und sich von einer über die Jahrzehnte hinweg immer stärker gewordenen Normalität zeigte — für Politiker also auch hier ein „dickes Brett“, an dem es im Interesse des deutschen Volkes und des Weltfriedens mit großer Geduld weiter zu „bohren“ gilt, um im Dictum von Max Weber zu bleiben.

<sup>65)</sup> Siehe G. Patz, „Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik“, a. a. O., S. 89.

## Strafjustiz als Kriminalpolitik

Das Strafverfahren im Prozeß vorbeugender  
Verbrechensbekämpfung

Es ist jetzt fast 100 Jahre her, daß Franz von Liszt in seiner berühmten Marburger Antrittsrede<sup>1)</sup> die wissenschaftlichen Grundlagen für die moderne, auf den Gedanken der Vorbeugung ausgerichtete Kriminalpolitik gelegt hat. Geht man der Frage nach, welche konkreten Wandlungen die von Liszt inaugurierte und inzwischen vielfältig verfeinerte kriminalpolitische Zielsetzung in Gesetzgebung und Praxis bewirkt hat, so fallen vor allem die Strukturwandlungen im materiellen Strafrecht und im Strafvollzug ins Auge. Insbesondere der Allgemeine Teil des Strafgesetzbuchs hat durch die Reformgesetzgebung Veränderungen erfahren, die einen tiefgreifenden Wandel des strafrechtlichen Denkens widerspiegeln. Mit Günther Kaiser<sup>2)</sup> kann man sagen, daß das Strafrecht im ganzen rechtsstaatlicher, verhältnismäßiger und humaner, in gewissem Sinn auch rationaler geworden ist. Als Instrument der sozialen Kontrolle, mit dessen Hilfe Gesellschaften Gegensätzlichkeiten, Spannungen und Konflikte zu überwinden suchen, dient es nach heutigem Verständnis nicht mehr der Vergeltung, sondern dem Schutz der in der Gesellschaft lebenden Menschen, ihrer Güter, Interessen und Institutionen. Die Mittel, mit denen das Strafrecht die Rechtsgüter schützen soll, sind die der General- und der Spezialprävention, wobei die Neigung zunimmt, sich weniger an abstrakten Ordnungsvorstellungen und Werten als an Empirie und sozialer Wirklichkeit<sup>3)</sup> zu orientieren.

Noch bedeutsamer sind die Fortschritte, die der Gedanke der Prävention dem Strafvollzug gebracht hat. Das Strafvollzugsgesetz von 1977 hat nicht nur den Strafvollzug „verrechtlicht“,

sondern auch den Resozialisierungsgedanken zum zentralen inhaltlichen Prinzip der Reform erhoben und die Verhütung künftiger Straftaten zum Vollzugsziel erklärt. Hand in Hand damit vollzieht sich die Entwicklung von Alternativen zur Freiheitsstrafe und die Erweiterung und Differenzierung des therapeutischen Angebots bis hin zur Institutionalisierung und zum Ausbau sozialer Hilfe im kriminalrechtlichen und sozialpädagogischen Bereich.

Verglichen mit diesen Veränderungen, die nach Jescheck<sup>4)</sup> das deutsche Strafrecht zur Spitzengruppe der internationalen Reformbewegung haben vorstoßen lassen, nehmen sich die Einwirkungen des Präventionsgedankens auf das Strafverfahrensrecht noch bescheiden aus. Trotz gewisser Neuerungen wird der gegenwärtige Strafprozeß nach wie vor strukturell von der liberal-rechtsstaatlichen Tradition beherrscht, die seine Entstehungszeit geprägt hat. Die Reformperiode Ende der sechziger Jahre hat daran trotz mancher Absichtserklärungen nichts geändert. 1970 charakterisierte Dahs<sup>5)</sup> die Situation treffend mit der Kennzeichnung „Fortschrittliches Strafrecht im rückständigen Strafprozeß“. Mahnend wurde damals von den verschiedensten Seiten darauf hingewiesen, daß das überkommene Konzept des Strafprozesses mit dem Einzug des Gedankens der Individualprävention fragwürdig geworden war und die Anwendung des neuen Rechts im alten Verfahren zu Friktionen führen müsse. Die Mühen, die es bereitet hatte, das materielle Strafrecht dem Gedanken der Prävention und Resozialisierung zu öffnen, hatten indessen die Reformkraft aufgezehrt<sup>6)</sup>.

<sup>1)</sup> Der Zweckgedanke im Strafrecht (Marburger Universitätsprogramm 1882), in: F. v. Liszt, Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge, 1. Band, Berlin 1905, S. 126 ff.

<sup>2)</sup> Fortentwicklung der Methoden und Mittel des Strafrechts, ZStW 24 (1974), 349 ff. (350, 356). S. a. H.-H. Jescheck, Der Strafprozeß — Aktuelles und Zeitloses, JZ 1970, S. 201.

<sup>3)</sup> Zur ähnlich verlaufenden Entwicklung im Strafvollzug s. H. D. Schwind/G. Blau (Hrsg.), Strafvollzug in der Praxis, Berlin New York 1976.

<sup>4)</sup> H. H. Jescheck, Strafrechtsreform in Deutschland. Allgemeiner Teil. SchwZStr. 91 (1975), 43. Ebenso Maurach/Zipf, Strafrecht AT Teilband 1, 5. Aufl., Heidelberg/Karlsruhe 1977, S. 63.

<sup>5)</sup> Hans Dahs, Verteidigung im Strafverfahren — heute und morgen, ZPR 1968, S. 17 ff.

<sup>6)</sup> Einen Überblick über die Entwicklung gibt H.-L. Schreiber in dem von ihm herausgegebenen Sammelband Strafprozeß und Reform, Neuwied und Darmstadt 1979, S. 15 ff.

Als 1973 der Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Reform des Strafverfahrensrechts vorgelegt wurde, hielt die Bundesregierung noch am Ziel einer umfassenden Reform des Strafverfahrens fest, wenngleich es nicht mehr in einem großen gesetzgeberischen Wurf, sondern in Etappen verwirklicht werden sollte. Das Konzept einer „Strafverfahrensreform in Raten“ kann jedoch inzwischen als gescheitert angesehen werden.

Der Gesetzgeber wurde in den letzten Jahren nur aufgrund konkreter und aktueller Bedürfnisse jeweils punktuell tätig, in erster Linie zur Bekämpfung des Terrorismus. Für die Charakterisierung, daß wir uns in einer längeren legislatorischen Pause auf diesem Gebiet befinden, spricht auch das Fehlen eines politisch-pragmatischen Konsenses in bezug auf die Reformprobleme, wie er in den zwanziger Jahren die Einführung der Jugendstrafgerichtsbarkeit und in den sechziger Jahren die Erneuerung des Strafrechts stark gefördert hat<sup>7)</sup>. Statt nach Gemeinsamkeiten zwischen den verschiedenen — oft gar nicht weit voneinander entfernt liegenden — Positionen zu suchen, werden vielmehr die Gegensätze vertieft und zum Anlaß für Polarisierungen genommen, die die Chance, reale Fortschritte im Bereich der Gesetzgebung zu erreichen, immer weiter verringern. Ob das jüngste Plädoyer für eine Gesamtreform des Strafprozesses, das kürzlich Wissenschaftler und Praktiker mit dem erklärten Ziel „Vernachlässigung der sozialstaatlichen Elemente im Strafverfahren

ohne Vernachlässigung der rechtsstaatlichen“<sup>8)</sup> vorgelegt habe, an dieser Situation etwas zu ändern vermag, bleibt abzuwarten.

Die Abstinenz des Reformgesetzgebers auf dem Gebiet der Strafrechtspflege bedeutet andererseits nicht, daß die Erneuerung des strafrechtlichen Denkens den Raum des Strafverfahrens ausgespart hätte. Eine solche Annahme wäre ungeschichtlich: Geistige Strömungen lassen sich nicht so kanalisieren, daß sie nur Teilgebiete einer Rechtsordnung ergreifen, andere dagegen nicht. Hinzu kommt, daß die veränderten Normen des materiellen Strafrechts ebenso wie die festzustellenden Wandlungen in der Kriminalitätsstruktur das Personal der Strafrechtspflege geradezu zwingen, sich mit dem Präventionsgedanken auseinanderzusetzen. Die Einordnung des Strafverfahrens in den kriminalpolitischen Gesamtrahmen ist daher eine Aufgabe, der sich eine ihrer kriminalpolitischen Verantwortung bewußte Praxis täglich unterziehen muß.

Es ist reizvoll, den Prozeß der Auseinandersetzung und Aneignung zu verfolgen, der sich bei den Strafgerichten und Staatsanwaltschaften bei der Erfüllung dieser Aufgabe abspielt. In dem begrenzten Rahmen dieses Beitrages ist es indessen nicht möglich, eine auch nur annähernd umfassende Darstellung der dabei auftauchenden Fragen zu geben. Die Abhandlung muß sich vielmehr darauf beschränken, einige Problemfelder herauszugreifen, die besondere Aufmerksamkeit beanspruchen.

## I. Strafzumessung

Während im klassischen Vergeltungsstrafrecht die Feststellung der Tat (und der Tatschuld) im Mittelpunkt des strafprozessualen Geschehens stand, beansprucht jetzt — nach der Hinwendung zum Tat/Täter-Strafrecht — die Strafzumessung gleichen Rang<sup>9)</sup>. Nach § 46 StGB, der mit dem durch das Erste Strafrechtsreformgesetz neu geschaffenen § 13 StGB identisch ist, soll die Schuld des Täters Grund-

lage für die Zumessung der Strafe sein. Zu berücksichtigen sind nach dem ausdrücklichen Wortlaut dieser allgemeinen Strafzumessungsvorschrift jedoch auch die Wirkungen, die von der Strafe für das künftige Leben des Täters in der Gesellschaft zu erwarten sind. Weiter wird vom Gericht verlangt, daß es die Gründe abwägt, die für und gegen den Täter sprechen. Als Faktoren, die abzuwägen sind, nennt das Gesetz (§ 46 Abs. 2 StGB) u. a. die Beweggründe und die Ziele des Täters, seine Gesinnung und seinen Willen zur Tat, sein Vorleben, seine persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie sein Verhalten nach der Tat, besonders sein Bemühen, den Schaden wiedergutzumachen.

Die Persönlichkeit des Verurteilten ist auch bei der Strafaussetzung zu berücksichtigen

<sup>7)</sup> Bei der Strafvollzugsreform war dieser Konsens ebenfalls vorhanden; jetzt beginnt er freilich auch hier zu zerbröckeln.

<sup>8)</sup> S. H.-L. Schreiber, Strafprozeß und Reform a. a. O., (Anm. 6), S. 22 ff.

<sup>9)</sup> Vgl. H. Zips, Kriminalpolitik, Karlsruhe 1973, 96 ff. und jetzt R.-P. Calliess, Strafzumessung und Strafvollzug, in: W. Hassemer und K. Lüderssen (Hrsg.), Sozialwissenschaften im Studium des Rechts, München 1978, S. 235 ff., (240 f.).

(§ 56 StGB), ebenso bei der Verhängung kurzer Freiheitsstrafen (§ 47 StGB), bei der Verwarnung mit Strafvorbehalt (§ 59 StGB) und bei der Aussetzung der Vollstreckung des Restes einer verhängten zeitigen Freiheitsstrafe (§ 57 StGB). Bei der Geldstrafe bestimmt das Gericht die Höhe unter Berücksichtigung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters (§§ 40, 41 StGB). Auf die Persönlichkeit und zukünftige Lebensführung des Täters kommt es auch bei der Erteilung von Weisungen nach § 56 c StGB und bei der Unterstellung unter die Bewährungshilfe nach § 56 d StGB an. Die Maßregeln der Besserung und Sicherung (psychiatrisches Krankenhaus, Erziehungsanstalt, sozialtherapeutische Anstalt, Sicherungsverwahrung, Führungsaufsicht, Entziehung der Fahrerlaubnis, Berufsverbot) verlangen sämtlich Persönlichkeitsbeurteilungen; das Gesetz spricht von der „Gesamtwürdigung des Täters“ in §§ 63, 70 StGB, von seinem „Hang“ in § 64 StGB.

Daß die Regelung über die Strafzumessung angesichts der Unentschiedenheiten und Widersprüchlichkeiten, die sie enthält, rechtspolitisch und gesetzestechisch geglückt ist, läßt sich kaum behaupten<sup>10)</sup>. Es steht aber außer Frage, daß sie dem Präventionsprinzip gesetzgeberisch zum Durchbruch verholfen hat<sup>11)</sup>. Die Praxis hat diese Entscheidung durchweg schnell akzeptiert. Dies ließ nicht nur die alsbald nach dem Inkrafttreten ergangene Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs und der Oberlandesgerichte erkennen. Es muß auch daran erinnert werden, daß bereits vor der gesetzgeberischen Reform ein hoher Prozentsatz der Richter die Spezialprävention als primäres Strafziel vertrat. So hat beispielsweise die in der Öffentlichkeit seinerzeit stark beachtete Untersuchung von Opp und Peuckert über die Strafzumessung bayerischer Strafrichter die Vorrangstellung der Spezialprävention insbesondere bei Amtsrichtern und Strafkammervorsitzenden ergeben<sup>12)</sup>, eine Feststellung, die mit eigenen Befragungsergebnissen übereinstimmte. Es ist also nicht so gewesen, daß erst die Gesetzesänderung bei der Praxis ein Umdenken bewirkt hat. Wie in

der Regel bei Rechtsreformen<sup>13)</sup> sind vielmehr Wandlungen im sozialen Bewußtsein der gesetzgeberischen Reform vorausgegangen.

Wenn danach auch nicht bezweifelt werden kann, daß die Strafrechtspraxis sich heute vorzugsweise durch das Prinzip der Prävention zu legitimieren sucht, so kann gleichwohl nicht übersehen werden, daß die Umsetzung dieses Programms nach wie vor erhebliche Schwierigkeiten macht. Zipf<sup>14)</sup> hat die Ansicht vertreten, diese Defizite daraus erklären zu können, daß das normative Fundament der heutigen Strafzumessungslehre nicht zum vertrauten Rüstzeug für die Strafzumessungspraxis geworden sei. Das ist ohne Frage ein berechtigter Hinweis. Während in der Ausbildung des Strafruristen großer Wert auf dogmatische Feinarbeit gelegt wird, wird die Strafzumessungslehre geradezu ‚sträflich‘ vernachlässigt. Dieser Vorwurf trifft sowohl die Universität als auch den Vorbereitungsdiens, den letzteren sogar besonders. Da die strafrechtliche Ausbildung sich in der Regel auf die Staatsanwaltschaft konzentriert, Staatsanwälte aber meist nur recht knappe Erwägungen über die Strafzumessung anstellen, fehlen dem jungen Juristen fundierte Kenntnisse über den Stand der Strafzumessungslehre wie die Handhabung in der Praxis. Damit der Strafrichter den Einzelfall zutreffend entscheiden kann, schreibt Zipf<sup>15)</sup> ganz zu Recht, muß er zunächst gelernt haben, das komplizierte Instrument des Strafzumessungsrechts souverän zu gebrauchen. Zu eng ist es jedoch, das Manko lediglich auf normativem Gebiet zu suchen. Weit größer ist die Unsicherheit der Praxis, was die empirische Seite der Strafzumessung<sup>16)</sup> angeht.

Die Orientierung am Gedanken der Individualprävention verpflichtet die Gerichte, sich

<sup>10)</sup> Christian Broda, Gesetzgebung und sozialer Wandel, Die Zukunft 1975, S. 3 ff., hat die Strafrechtsreform zutreffend als „gesellschaftliches Nachziehverfahren“ gekennzeichnet. Zur „Theorie der Rechtspolitik“ im Verhältnis zum gesellschaftlichen Wandel s. weiter meine Beiträge in der Festschrift für Gustav Heinemann „Anstoß und Ermutigung“ Frankfurt am Main 1974, S. 341 ff., und im Sozialen Zivilprozeß, Neuwied und Darmstadt 1978, S. 17 ff.

<sup>11)</sup> A. a. O. (Anm. 9), S. 100.

<sup>12)</sup> A. a. O. (Anm. 9), S. 101. Erinnert sei an die große Strafzumessungslehre von H. J. Bruns, Strafzumessungsrecht, 2. Aufl. 1974.

<sup>13)</sup> Dazu beachtliche Ausführungen jetzt bei Höche/Schumann, Curriculum Strafzumessung, in: Hassemer/Lüderssen, a. a. O., 218 ff.; Calliess, Strafzumessung und Strafvollzug, ebda, S. 236 ff. S. a. Opp/Peuckert, a. a. O., (Anm. 12), passim.

<sup>10)</sup> Als „gesetzgeberische Fehlleistung von besonderem Rang“ bezeichnet sie G. Stratenwerth, Tatschuld und Strafzumessung, 1972.

<sup>11)</sup> So mit Nachdruck insbesondere G. Kaiser, in: Horstkotte/Kaiser/Sarstedt, Tendenzen in der Entwicklung des heutigen Strafrechts, Frankfurt 1973, S. 45 f.

<sup>12)</sup> K.-D. Opp/R. Peuckert, Ideologie und Fakten in der Rechtsprechung, München 1971, S. 108 ff.

mindestens in dreifacher Hinsicht empirisch mit der Person des Täters zu befassen, nämlich a) die Persönlichkeit des Täters zu analysieren, b) sich Gedanken über die Wirkung der Strafe auf den Täter zu machen und c) sich ein Urteil über dessen künftiges Verhalten zu bilden. Es handelt sich hier um Fragen, die durch die Diskussion der überlieferten Straftheorien nicht beantwortet werden können, auch wenn diese auf noch so hohem philosophischen Niveau geführt wird. Erforderlich ist vielmehr die Kenntnis der Realität, wozu die familiäre, soziale, berufliche, psychische und auch gesundheitliche Situation des Tatverdächtigen ebenso gehört wie die Wirkungen der Strafe auf die konkrete Person und die soziale Umwelt, in der der Betroffene künftig seine Erfahrungen machen soll. Die Erhebung von Fakten allein genügt freilich nicht; entscheidend wichtig ist deren Verknüpfung im Wege gedanklicher Operationen (um den Sachverhalt absichtsvoll unbestimmt auszudrücken). Lassen die Erfahrungswissenschaften den Strafruristen hier im Stich, sei es, weil sie nicht über geeignete Materialien und Erkenntnisse verfügen, sei es, weil diese der Praxis nicht zugänglich gemacht werden, so bleibt den Gerichten nichts anderes übrig, als auf eigenes oder tradiertes vermeintliches Erfahrungswissen zurückzugreifen, also auf pragmatische Theorien (Alltagstheorien), auf wissenschaftlich unüberprüfte Überzeugungen über kausale und statistische Zusammenhänge und auf subjektive Annahmen über Wirkungen der Strafe — und dies gilt auch dann, wenn sich die Richter der Fragwürdigkeit dieses Rückgriffs bewußt sind.

Außer Frage steht, daß der Aufschwung, den die sozialwissenschaftliche Forschung in den letzten zwei Jahrzehnten in der Bundesrepublik genommen hat, dem Rechtswesen zugute gekommen ist. Ohne Zweifel hat auch die Strafrechtspflege davon profitiert, daß soziologische und psychologische Untersuchungen sich um Klärung bemüht haben, welchen Handlungsmechanismen die Rechtspflege bei der Ermittlung wie bei der Urteilsfindung folgt und in welcher Form Vorverständnisse, unbewußte Motivationen und Einstellungen, auch stereotype Operationalisierungen in ihr Vorgehen und in ihre Entscheidungen einfließen. Ebenso hat die Blickschärfung für die Probleme der Gleichheit der Rand- und der Unterschichten fraglos zu einer Sensibilisierung geführt, die der Rechtspflege hilft, ihren Anspruch, gleiches Recht für alle Bürger zu verwirklichen, besser einzulösen. Bedauert wer-

den muß jedoch, daß der Appell, den die Strafrechtsreform mit der Neuregelung der Strafzumessung hat ausgehen lassen, bei den Sozialwissenschaften so wenig Aufmerksamkeit gefunden hat<sup>17)</sup>.

Am Beispiel der Prognoseforschung läßt sich diese unbefriedigende Situation leicht verdeutlichen. Nach dem geltenden Recht muß der Strafrurist sozusagen am laufenden Band Voraussagen über das Verhalten von Menschen treffen, gleichviel, ob es sich um Urteils- oder Entlastungsprognosen handelt<sup>18)</sup>. In der Literatur ist auch mit Recht hervorgehoben worden, daß Wahrscheinlichkeitsaussagen über das künftige Legalverhalten von Personen um so wichtiger werden, je mehr sich das Strafrecht dem Präventionsgedanken öffnet; sie bilden heute eine „feste Voraussetzung der gerichtlichen Entscheidung“<sup>19)</sup> und sollen diese rationaler, wirksamer und durchsichtiger gestalten, damit auch legitimieren. Die Gefahr, daß die sogenannten intuitiven Prognosen, bei denen sich die Strafrechtspraktiker von ihren Erfahrungen, dem „gesunden Menschenverstand“ oder den erwähnten Alltagstheorien leiten lassen, danebengreifen, ist groß und bekannt. Hätte man da nicht meinen können, daß die Wissenschaft diesen Notbehelf der Praxis nicht nur wegen ihrer hohen Fehlertoleranz kritisieren, sondern auch durch überlegene wissenschaftliche Methoden Abhilfe schaffen würde?

Tatsächlich stagnierte die Prognoseforschung; trotz vieler Einzeluntersuchungen und literarischer Beiträge bleibt die Praktikabilität der statistischen Methoden hinter den Erwartungen zurück, ja es fehlt die Treffsicherheit<sup>20)</sup>.

<sup>17)</sup> Vgl. meinen Vortrag „Zur Ausbildung des modernen Strafrichters“ auf dem Fortbildungsseminar der österreichischen Richtervereinigung im Februar 1975 in Ottenstein, abgedruckt in: Strafrechtliche Probleme der Gegenwart, hrsg. vom Bundesministerium für Justiz, Wien 1976, S. 113 ff. (S. 121 ff.). Erinnerung sei daran, daß die Kriminologie sich zu Beginn der Strafrechtsreform für die Möglichkeit, diagnostische und prognostische Urteile abzugeben, stark gemacht hatte; vgl. H. Schröder, Die kriminalpolitischen Aufgaben der Strafrechtsreform, in: Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages, Bd. II, Tübingen 1960, S. 19.

<sup>18)</sup> Vgl. die Aufzählung bei G. Kaiser/H. Schöch, Kriminologie — Jugendstrafrecht — Strafvollzug (Juristischer Studienkurs), München 1979, S. 84.

<sup>19)</sup> G. Kaiser, Kriminologie, 3. Aufl., Heidelberg, Karlsruhe, 1976, S. 122.

<sup>20)</sup> Fr. Schaffstein, Jugendstrafrecht, 6. Aufl., Stuttgart Berlin-Köln-Mainz 1977, empfiehlt in Einklang mit verbreiteter Praxis das Punktsystem, um eine

Die Prognoseforschung teilt dies Schicksal mit der Täteranalyse; auch dort wird das forensische Bedürfnis von der Wissenschaft weitgehend negiert und nicht erkannt, welche Chancen sich hier gerade einer jungen Erfahrungswissenschaft bieten, deren Rang noch vor gar nicht langer Zeit recht umstritten war. Wissenschaftler können sich damit beruhigen, daß die heutige Kriminalprognostik noch nicht über ihr Experimentierstadium hinausgelangt und die geschichtliche Entwicklung für eine größere Reife und Praktikabilität noch zu kurz sei<sup>21)</sup>. Der Praktiker, der das Unbefriedigende intuitiver Voraussagen empfindet und nicht in jedem Fall teure Sachverständige für die empirische Individualprognose heranziehen kann, kommt indessen nicht um die Feststellung herum, daß der Gesetzgeber mit seiner Strafzumessungsregelung den Möglichkeiten der Wissenschaft vorausgeeilt ist<sup>22)</sup>.

Wenn es nicht möglich sein wird, in absehbarer Zeit die Kluft zwischen der Direktive des Gesetzgebers und dem wissenschaftlich unbefriedigenden Stande der Kriminalprognose zu schließen, läßt sich das Dilemma vorausbeschreiben: Auf der einen Seite die gesetzgeberische Anweisung, auf der anderen Seite die (berechtigte) Kritik der Wissenschaft an der intuitiven Praktiker-Prognose, aber auch ihr Unvermögen, der Praxis überlegenere Prognosemethoden anzubieten. Die weiter voraussehbare Folge dürfte ein empfindlicher Rückschlag für den Präventionsgedanken wie für den Gedanken rationalerer Strafrechtspflege überhaupt sein. Wer diese Regression nicht will, müßte durch eine gezielte Forschungspolitik dafür sorgen, daß Möglichkeiten und Grenzen der empirischen Individualprognose intensiver als heute erforscht werden — ebenso übrigens die Wirkungsweise der Sanktionen, was auch unter generalpräventivem Aspekt von Bedeutung ist, und der Behand-

lung im Vollzug, worüber ebenfalls Unklarheit und Unsicherheit herrscht<sup>23)</sup>.

Daß es hier letztlich unübersteigbare Grenzen gibt, dürfte heute freilich selbst unter Optimisten als ausgemacht gelten. Wie die Schuld, so entzieht sich auch die präventive Notwendigkeit der exakten Messung; die Güte der Voraussage hängt von der Brauchbarkeit der Prädiktoren ab, also der Gesichtspunkte, auf die die Prognose gestützt wird. Was als möglich erscheint (und mit Nachdruck angestrebt werden sollte), ist das Hinausschieben der Grenzen der Erkenntnis, also die Reduzierung der richterlichen Irrationalität durch Benutzung möglichst gesicherter Methoden und Kenntnisse. Lassen sich verlässliche Methoden nicht erreichen, ist es von Wert, wenigstens darüber Klarheit zu erhalten.

Dieser Appell zielt nicht nur auf die Intensivierung von Prognose- und Wirkungsforschung im Bereich der Kernkriminalität. Ebenso wichtig ist die empirische Forschung in anderen Bereichen, darunter insbesondere im Verkehrsbereich. Die Beantwortung der Frage, welche Wirkungen das geltende Sanktionensystem in bezug auf die Kriminalprophylaxe hat, stößt hier auf besonderes Interesse. Besonders groß ist die Skepsis im Verkehrsbereich, seitdem der HUK-Verband auf Grund statistischer Zahlen zur Unfallentwicklung und einer umfangreichen eigenen Untersuchung zu der Feststellung gekommen ist, daß das Verkehrsstraf- und Ordnungswidrigkeitenrecht in seiner gegenwärtigen Gestalt keinen ausreichenden Beitrag zur Verbesserung der Verkehrsdisziplin zu leisten vermag. Die Kraftfahrtversicherer haben damals eine Abkehr von Maßnahmen überwiegend repressiven Charakters und die Hinwendung zu Rechtsfolgen mit stärkerer erzieherischer Einwirkung auf den Verkehrstäter gefordert, um das Übel nicht bloß zu ahnden, sondern an der Wurzel zu packen<sup>24)</sup>.

In der Tat kann nicht übersehen werden, daß mit Verschärfungen des Sanktionsrechts oder einer Erweiterung des Kreises der ahndbaren

---

negative Prognose fällen, also die Täter ausscheiden zu können, die als rückfallgefährdet erscheinen, weil sie auf Grund leicht feststellbarer Faktoren Schlechtpunkte aufweisen; s. a. Fr. Meyer, *MschKrim* 1965, S. 243.

<sup>21)</sup> Kaiser, a. a. O. (Anm. 19), S. 123.

<sup>22)</sup> G. Kaiser, *Kriminalpolitik ohne kriminologische Grundlage?*, in: *Gedächtnisschrift für Horst Schröder*, München 1978, S. 481 ff. (494) spricht davon, daß die kriminalpolitischen Grundentscheidungen Programm bleiben oder zu leeren Hülsen denaturiert werden, wenn es nicht gelingt, sich über ihre Ergebnisse Rechenschaft zu geben.

---

<sup>23)</sup> Zur Kritik am Behandlungsvollzug in den USA und Schweden s. jetzt Feest *AK StVollzG* (Alternativkommentar zum Strafvollzugsgesetz), vor § 2 Rz. 7 ff., der daraus die Konsequenz veränderter Vollzugsgestaltung mit dem Vorrang der Chancverbesserung vor der Persönlichkeitsveränderung zieht.

<sup>24)</sup> Die Vorschläge sind abgedruckt bei P. Cramer, *Unfallprophylaxe durch Strafen und Geldbußen?*, Paderborn 1975, S. 184 ff.

Handlungen bisher keine effektive Verbesserung des Verkehrsverhaltens auf Dauer erreicht werden konnte. Die Beobachtung hat vielmehr gezeigt, daß der Anstiegsgradient der Unfallentwicklung schon kurze Zeit nach einer Verschärfung des Sanktionsrechts die alten Werte wieder erreichte<sup>25</sup>). Was die Generalprävention angeht, so läßt sich sagen, daß eine Strafe nur unter bestimmten Voraussetzungen motivierend wirken kann, nämlich dann, wenn die Strafnorm so stark formalisiert ist, daß dem Kraftfahrer kein Entscheidungsspielraum für sein Verhalten mehr verbleibt (wie es z. B. bei Geschwindigkeitsbegrenzungen und Halteverboten der Fall ist). Die Appellwirkung der Strafe versagt jedoch, je größer der dem Fahrer eingeräumte Spielraum ist. Nicht viel günstiger sind die Chancen der Spezialprävention durch Strafen im Verkehrsbereich zu beurteilen. Hier geht es nicht, wie sonst meist im Strafrecht, um den Abbau von Dissozialität. Was not tut, ist vielmehr die Verbesserung der intellektuellen und manuellen Leistungsfähigkeit des Täters, also insbesondere der Abbau von Wissens- und Verhaltensdefiziten. Die Erkenntnis, daß man Leistungsverbesserungen kaum durch Strafen erreichen kann, hat zu der mit Nachdruck erhobenen Forderung nach Ergänzung und Umformung

des Sanktionensystems geführt, insbesondere nach der Anordnung von Nachschulung. Zahlreiche Modelle einer solchen Nachschulung befinden sich in der Erprobung<sup>26</sup>).

Nach dem geltenden Recht haben die Gerichte nur beschränkte Möglichkeiten zur Zuweisung von Verkehrsstraftätern zur Nachschulung<sup>27</sup>). Immerhin kann der Richter bei Erwachsenen dahin gehende Anordnungen als Bewährungsauflage nach § 56c StGB, im Jugendstrafverfahren als Erziehungsmaßregel nach § 9 Nr. 10 JGG erteilen. Über die Rehabilitation und Nachschulung von Alkoholverkehrsstraftätern im Rahmen von § 64 StGB durch eine Strafkammer des Landgerichts Hildesheim hat Bode 1976 berichtet<sup>28</sup>). Wenn die Auswertung der Schulung zu günstigen Ergebnissen führt, dürfte damit zu rechnen sein, daß die Strafjustiz diese Möglichkeiten stärker ausschöpft und Gesetzesänderungen anregt, die die bisherigen Zuweisungsmöglichkeiten erweitert. Nicht zuletzt könnte dann die — freilich z. Z. noch umstrittene — bedingte Aussetzung der Entziehung der Fahrerlaubnis mit einer wirksamen Nachschulung verbunden und damit ein effektives Mittel zur Prävention von Rückfälligkeit und zur Unfallprophylaxe werden.

## II. Probleme der Informationsgewinnung und -verarbeitung

Die Einführung des Gedankens präventiver Kriminalpolitik in den Strafprozeß bedingt auch Veränderungen in bezug auf die Informationsgewinnung, die ein Zweck des vorbereitenden Verfahrens wie der Hauptverhandlung ist. Bekanntlich kann man das Gerichtsverfahren, das nach herkömmlich juristischer Definition als rechtlich geordneter, von Lage zu Lage sich entwickelnder Vorgang zur Gewinnung einer richterlichen Entscheidung im Spannungsfeld von Wahrheit und Gerechtigkeit betrachtet wird, sozialwissenschaftlich als Interaktionsprozeß definieren, dessen Aufgabe die Beschaffung und Aufbereitung von Informationen ist. Dabei ist es nicht nur wesentlich, alle relevanten Daten und die dazugehörigen Beweismittel aufzufinden und zur Kenntnis des Gerichts zu bringen. Das Datenmaterial muß auch fachgemäß be- und verarbeitet werden; „sind die Verarbeitungstechniken mangelhaft,

nützt die vollständigste Materialsammlung nichts“<sup>29</sup>).

Der Umfang der Datenerhebung wie die Art der Verarbeitung sind davon abhängig, welche

<sup>25</sup>) S. H. J. Bode, Kurse für auffällige Kraftfahrer, Blutalkohol 1979, S. 36 ff.

<sup>27</sup>) Vgl. H.-L. Schreiber, Die Zuweisung von Verkehrsstraftätern zur „Nachschulung“ im Strafverfahren, Blutalkohol 1979, 19 ff. Menken, Die Möglichkeiten des Verkehrsrichters zur Beeinflussung alkoholauffälliger Kraftfahrer, Blutalkohol 1979, 233 ff. plädiert nachdrücklich dafür, daß Richter Eignungsprognosen als ihre Aufgabe ansehen, die Teilnahme an einem Kurs zur Verhaltensänderung alkoholauffälliger Kraftfahrer als Maßnahme der Besserung und Sicherung ermöglichen und bei der Entziehung und Wiedererteilung der Fahrerlaubnis berücksichtigen. Skeptisch zu diesem Weg Schreiber, Blutalkohol 1979, S. 19 f.

<sup>28</sup>) H. J. Bode, Möglichkeiten des Strafrechts zur Rehabilitation und Nachschulung von Alkoholverkehrsstraftätern, Blutalkohol 1976, S. 264 ff.

<sup>29</sup>) H. H. Kühne, Strafverfahrensrecht als Kommunikationsproblem, Heidelberg 1978, S. 65.

<sup>25</sup>) Dazu und zum Folgenden Cramer, a. a. O. (Amn. 24), S. 18, S. 31 ff.

Zwecke das Strafrecht verfolgt. Im Tatstrafrecht klassischen Zuschnitts beschränkt sich das Informationsinteresse auf die Ermittlung des Sachverhalts, der Schuld und der sich aus der Tat und den näheren Umständen ergebenden Schuldgröße; denn diese Feststellungen genügen in der Regel, um ein Vergeltungsstrafrecht zu verwirklichen. Anders ist die Situation, wenn die Entscheidung des Gerichts spezialpräventive Gesichtspunkte berücksichtigen oder — wie heute — sogar ein stark spezialpräventiv ausgerichtetes Strafrecht realisieren soll<sup>30)</sup>. Schon die subjektiven und mit unbestimmten Begriffen versehenen Tatbestände des so konzipierten Strafrechts erfordern ein Mehr an Informationen; immer mehr Sachverhalte und Persönlichkeitsumstände müssen festgestellt werden, um die Erfüllung der Straftatbestände bejahen zu können. Vor allem aber zwingt die Verpflichtung, ein umfassendes Bild von der Persönlichkeit des Täters zu gewinnen und die spezialpräventiv angemessene Sanktion zu finden, zu einer beträchtlichen Ausweitung des Informationsvolumens, wobei an dessen Qualität im Interesse der Sicherheit der Diagnose und der Angemessenheit von Therapie und Sanktion immer höhere Anforderungen gestellt werden („Verwissenschaftlichung der Strafrechtspflege“).

Der Aufmarsch der Sachverständigen im heutigen Strafverfahren spiegelt diese Tendenz wider. Mediziner und Psychiater, zunehmend auch Psychologen haben im spezialpräventiven Strafverfahren ihren festen Platz. Soziologen haben sich demgegenüber bisher nur vereinzelt vernehmbar machen können. Die notwendigen Informationen über die Persönlichkeit des Täters und das soziale Umfeld, in dem er sich bewegt, liefern Berichte der Sozialarbeiter, die als Gerichtshilfe<sup>31)</sup> in manchen Großstädten schon in den zwanziger Jahren und nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgreich eingesetzt werden konnten und heute ein institutioneller Bestandteil der Strafrechtspflege sind. So erfreulich die damit angestrebte Erweiterung des Informationsvolumens auch ist, als ausreichend kann sie nach

ihrem derzeitigen Stand noch nicht angesprochen werden, jedenfalls dann nicht, wenn man den Präventionszweck im Strafverfahren ernsthaft und erfolgreich verwirklichen will.

Die Probleme, die die Hinwendung zum spezialpräventiven Strafrecht für die überkommene Struktur des Strafprozesses aufwirft, sind oft erörtert worden; sie haben zu der Forderung nach einer Zweiteilung der Hauptverhandlung geführt, die die Verhandlung über die Sanktion von der über die Tatfeststellung trennt. Über die bei der Erprobung dieses sogenannten Schuldinterlokuts bei niedersächsischen Gerichten gewonnenen Erfahrungen haben Schreiber und Schöch an anderer Stelle berichtet<sup>32)</sup>, so daß hier auf die Darlegung verzichtet werden kann. Wichtig ist de lege ferenda auch die wiederholt von Hochschullehrern wie Praktikern ausgesprochene Einsicht, daß es in einer spezialpräventiv orientierten Strafrechtspflege im Grunde gar kein starres Schema geben dürfte, nach dem jedes Strafverfahren ablaufen muß. Das Strafverfahren gibt es entgegen der Annahme des Strafgesetzgebers von 1977/79 in der Verfahrenswirklichkeit nicht; es gibt nur „eine Vielzahl verschiedener Verfahren, verschieden nach Gegenstand und Betroffenen“<sup>33)</sup>. Für einen Teilkomplex, das Jugendgerichtsverfahren, hat der Gesetzgeber dieser Erkenntnis Rechnung getragen. Wie differenziert das Bild tatsächlich ist, haben inzwischen der Öffentlichkeit vor allem Wirtschaftsstrafprozesse, NSG-Verfahren und Terroristenprozesse deutlich gemacht; auch die Probleme bei der Verfolgung der Bagatelldelinquenz sind hinreichend problematisiert. Wenn man den — problematischen — Weg der immer weiteren Aufspaltung des Strafverfahrens in besondere Verfahrensarten mit jeweils besonderen Prozeßordnungen nicht gehen will, bleibt nur die Möglichkeit, die Strafverfahrensordnung als flexiblen Rahmen aufzufassen und so zu gestalten, daß die Rechtspflege nicht in ein Prokrustesbett gezwängt wird, sondern den Spielraum erhält, den sie benötigt, um in den Grenzen zwingender rechtsstaatlicher Normen das Verfahren je-

<sup>30)</sup> Zur Abhängigkeit des Strafverfahrens und der an das Gericht zu stellenden Anforderungen vom materiellen Strafrecht siehe u. a. K. Peters, Der neue Strafprozeß, Karlsruhe 1975, S. 17, S. 27; ds., Beschleunigung des Strafverfahrens und die Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, in: H.-L. Schreiber (Hrsg.), Strafprozeß und Reform (Anm. 8), S. 84 f.

<sup>31)</sup> Dazu K. Peters, Aufgabe und Gestalt der Gerichtshilfe, Bewährungshilfe 13 (1961), S. 151.

<sup>32)</sup> H.-L. Schreiber/H. Schöch, Ist die Zweiteilung der Hauptverhandlung praktikabel?, ZRP 1978, 63 ff.; s. a. H. Schöch, Die Reform der Hauptverhandlung, in dem Anm. 9 zitierten Sammelband Strafprozeß und Reform, S. 52 ff.

<sup>33)</sup> H.-L. Schreiber, Die Bedeutung des Konsenses der Beteiligten im Strafprozeß, in: Rechtsgeltung und Konsens, Berlin 1976, S. 71 ff., (S. 84).

weils sachgerecht zu gestalten<sup>34)</sup>. Dem Gedanken der Spezialprävention, aber auch dem gebotenen Ausgleich zwischen Rechts- und Sozialstaatlichkeit in der Strafrechtspflege wäre mit einer solchen flexiblen Regelung auf jeden Fall gedient.

Karl Peters hat kürzlich mit besonderem Nachdruck auf den Konflikt aufmerksam gemacht, der zwischen dem Präventionszweck des Strafrechts und dem Interesse an einer schnellen Abwicklung des Strafverfahrens besteht<sup>35)</sup>; angesichts der Begrenztheit der Ressourcen, die der Justiz zur Verfügung stehen, dürfte es nicht überflüssig sein, an dieser Stelle den Hinweis aufzunehmen. Die Durchsetzung des spezialpräventiven Strafrechts erfordert infolge der Notwendigkeit vermehrter Informationsgewinnung und -verarbeitung ohne Frage einen höheren Zeitaufwand als die Durchführung von Verfahren nach dem klassischen Vergeltungsstrafrecht. Von einer uferlosen Informationsermittlung kann allerdings nicht die Rede sein; neben den gesetzlichen Vorschriften setzt dem auch die Praktikabilität effektive Schranken. Man sollte das Etikett „Zielkonflikt“ auch besser vermeiden. Die Lernprozesse, auf die das spezialpräventive Strafrecht beim Täter zielt, hängen mit davon ab, in welchem zeitlichen Abstand die staatliche Reaktion der Tat folgt. Gerade die präventive Kriminalpolitik verlangt daher, daß die Strafverfahren zügig geführt und in angemessener Zeit abgeschlossen werden. Richtig ist jedoch, daß die beiden Tendenzen — Prävention durch Persönlichkeitserforschung und

Beschleunigung des Strafverfahrens — miteinander in Streit geraten können, ja vielfach müssen. Denn wenn die Staatsanwaltschaften und Gerichte jetzt Informationen sammeln und verarbeiten, auf die sie früher verzichten konnten, dann bedingt das eine erhöhte Beanspruchung, die sich in höherem Zeitaufwand niederschlägt.

In gewissem Umfang kann diese zwangsläufige, wenngleich den Parlamenten meist unerwünschte Folge der Einbeziehung des Präventionsgedankens in das Strafrecht und das Strafverfahren durch bessere Ausbildung und intensivere Fortbildung des Justizpersonals aufgefangen werden. Je geschickter, um nicht zu sagen: routinierter man das neue Instrumentarium zu handhaben versteht, um so mehr wächst auch die Problemverarbeitungskapazität. Es hieße jedoch, sich Illusionen hinzugeben, wenn man glaubte, daß die in vielen Fällen unerläßliche und die noch häufiger gebotene Persönlichkeitsanalyse und die Bestimmung der täterangemessenen Sanktion in derselben Kürze vorgenommen werden könnte wie die Festsetzung der vergeltenden oder bloß generalpräventiven Strafe im klassischen Strafverfahren. Bei noch so intensiver Vorbereitung des Strafruristen auf seine Aufgabe läßt sich daran nichts ändern. Wenn die Prävention im Strafprozeß nicht bloß ein Versprechen bleiben soll, müssen daher die ressourcenfestlegenden Parlamente an die haushaltsmäßige Verantwortung erinnert werden, die sie mit der Verabschiedung des neuen Strafrechts übernommen haben.

### III. Kommunikation und Verhandlungsführung

Eine weitere Aufgabe, die die Orientierung des Strafverfahrens an dem Gedanken präventiver Kriminalpolitik der Strafrechtspflege stellt, besteht in der Verbesserung der Kommunikationsverhältnisse im Strafprozeß. Dabei geht es nicht allein um die Hauptverhandlung. Auch im Ermittlungsverfahren z. B. ist

die Problematik relevant. Wenn im Folgenden die Aufmerksamkeit auf das Scenarium der Hauptverhandlung konzentriert wird, so geschieht das nur deshalb, weil dieses im Mittelpunkt des Strafverfahrens steht und auch in der aktuellen Diskussion über die Kommunikation im Strafprozeß die Hauptrolle spielt.

<sup>34)</sup> Auch insoweit stimme ich mit Schreiber, a. a. O. (Anm. 8), S. 84, überein. Nicht nur durch den zu intensivierenden Erfahrungsaustausch unter den Richtern und Staatsanwälten, sondern auch durch die Entwicklung der insbesondere von Karl Peters seit langem geforderten Strafprozeßlehre könnte ein gewisses Maß von Einheitlichkeit herbeigeführt werden; s. K. Peters, a. a. O. (Anm. 30), S. 48 ff., und schon vorher ds., Strafprozeß, 2. Aufl., 1966.

<sup>35)</sup> In dem in Anm. 9 zitierten Sammelband, S. 84 ff.

Lange Zeit wurde von Strafruristen geleugnet, daß der Besserungsgedanke in der Verhandlung etwas zu suchen habe. Als ich z. B. Ende der sechziger Jahre für einen resozialisierungsfreundlichen, am Präventivprinzip orientierten Stil in der Hauptverhandlung eintrat, handelte ich mir eine Kontroverse mit Eberhard Schmidt ein, in der der verehrungswürdige Nestor der deutschen Strafrechtswissen-

schaft lapidar erklärte, das materielle Strafrecht habe mit der Stilproblematik der Gerichtsverhandlung nichts, aber auch gar nichts zu tun<sup>36</sup>). Heute wird diese Position, die scheinrational seinerzeit gern mit der Unschuldsumutung des Art. 6 Abs. 2 MRK begründet wurde, kaum noch vertreten. Es ist vielmehr anerkannt, daß Individualprävention, begriffen als ein Fähigmachen zur verantwortungsbewußten Teilnahme am Sozialleben<sup>37</sup>), zur neuen Interaktion mit der Gesellschaft ohne Rückfall in straffälliges Verhalten, das Gespräch zwischen Richter und Angeklagtem in der Hauptverhandlung geradezu voraussetzt. In einer weitgehend emotionsfreien Atmosphäre können heute sozialwissenschaftliche Gesichtspunkte in die Erörterung einbezogen und sogar alternative Verhandlungsmodelle wie das Konferenzmodell (fälschlich „Runder Tisch“ genannt) in einem Prozeßexperiment<sup>38</sup>) in realen Hauptverhandlungen bei Jugendrichtern und Jugendschöffenrichtern in Niedersachsen getestet und mit herkömmlichen Jugendgerichtsverhandlungen verglichen werden. Wenn heute Bedenken gegen die Bemühungen um die Verbesserung der Kommunikation im Strafverfahren geltend gemacht werden, so eher „konflikttheoretisch“ mit dem Argument, daß dadurch der Angeklagte in eine Kooperation mit dem Gericht hineinmanövriert werde, die es ihm erschwere, seine Chancen in Konfliktstrategien gegenüber dem Gericht zu nutzen. „Andauernde Blindheit für die Ergebnisse und Fortschritte auf dem Gebiet der Kommunikationswissenschaften“<sup>39</sup>) kann man den Juristen jedenfalls heute nicht mehr pauschal vorwerfen; es ist im Gegenteil ein bemerkenswertes Interesse feststellbar, das über die Aufgeschlossenheit der Vertreter anderer Disziplinen z.T. weit hinausgeht.

Wenn mit einer neueren Untersuchung über die kommunikativen Belange des Verfahrensrechts der Grundsatz der Kommunikationsoptimierung als tragendes verfahrensrechtliches Prinzip angesehen wird<sup>40</sup>), ist der Hinweis angebracht, daß sich im Strafverfahren hauptsächlich eine sprachlich gesteuerte Interaktion zwischen den Verfahrensbeteiligten voll-

zieht. Die richterliche Kommunikationsverantwortung betrifft die Bereitstellung wie die Ausgestaltung von Kommunikationssituationen; ob sich die Verfahrensbeteiligten tatsächlich artikulieren können, hängt jedoch entscheidend von ihrer Fähigkeit zum Sprechhandeln und ihrer sprachlichen Gewandtheit ab. Bei der zentralen Bedeutung, die dieses Problem für die Kommunikation im Strafverfahren hat, trifft es sich gut, daß jetzt (endlich!) das Interesse der Linguistik an dieser Problematik geweckt werden konnte<sup>41</sup>).

Während die Kommunikationsbereitschaft bei Richtern, Staatsanwälten, Sachverständigen, Zeugen und Gerichtshelfern (deren Hinzuziehung zur Hauptverhandlung dringend zu wünschen ist) vorausgesetzt werden kann, ist der Angeklagte auf die ihm gesetzlich eingeräumte Möglichkeit, zu schweigen statt zu kommunizieren, hinzuweisen (§§ 136 Abs. 1 S. 2, 163a Abs. 4 S. 2, 243 Abs. 4 S. 1 StPO). Auch dies ist Ausfluß der Subjektstellung, die dem Angeklagten in der Hauptverhandlung zukommt. Bei vorhandener Kommunikationsbereitschaft ist es die Aufgabe des Gerichts, die sogenannten Verständigungsbarrieren abzubauen, die der auf ein dialogisches Verstehen<sup>42</sup>) ausgerichteten Kommunikation im Wege stehen. Daß dieses Bemühen nur punktuell erfolgen kann und an der Oberfläche bleiben muß, wird freilich evident, wenn man die vielfältigen Ursachen für Kommunikationsstörungen zwischen Bürger und Gericht bedenkt, die 1972/1973 ein niedersächsischer Arbeitskreis aus Justizjuristen unter fachsoziologischer Leitung in einer Modellstudie<sup>43</sup>) ermittelt hat.

Artikulations- und Rezeptionsvermögen sind gleichermaßen wichtig. Zu beachten ist insbesondere, daß die Fähigkeit zur Aufnahme von Äußerungen auf seiten des Adressaten von der sozialen Lage mitbestimmt wird. Für den Richter folgt daraus, daß er nur dann optimal verfahren kann, wenn er sich über das Rezeptionsvermögen des Adressaten im klaren ist.

<sup>41</sup>) Vgl. Els Oksaar, Verständigungsschwierigkeiten als sprachliches Problem, in: Wassermann (Hrsg.), Menschen vor Gericht, Neuwied und Darmstadt 1979, S. 83 ff. Für die psychologische Seite siehe die Beiträge von E. Müller-Luckmann, M. Bergener und G. Neuland in diesem Sammelband.

<sup>42</sup>) Vgl. R.-P. Calliess, Theorie der Strafe im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, Frankfurt am Main 1974, S. 101 ff.

<sup>43</sup>) Rechtssoziologischer Arbeitskreis Hannover (Hrsg.), Verständigungsschwierigkeiten zwischen Gericht und Bürger, Heidelberg, Karlsruhe 1976, S. 72.

<sup>36</sup>) Siehe meinen Beitrag Neuer Stil im Strafprozeß, ZRP 1969, 169 ff., und die Erwiderung von Eberhard Schmidt, ZRP 1969, S. 253 ff.

<sup>37</sup>) So auch dezidiert Zipf, a. a. O. (Anm. 9), S. 46 f.

<sup>38</sup>) Eingehende Berichte darüber von H.-L. Schreiber und H. Schöch in der Festschrift für Hermann Stutte, Köln-Berlin-Bonn-München 1979, 271 ff., 279 ff.

<sup>39</sup>) Kühne, a. a. O. (Anm. 29), S. 105.

<sup>40</sup>) Kühne, a. a. O. (Anm. 29), S. 59 ff.

Unter dem Gesichtspunkt der Prävention ist es wichtig, daß die Hauptverhandlung Degradierungen und Stigmatisierungen des Angeklagten (unter Umständen auch der Zeugen!) möglichst vermeidet<sup>44)</sup> und den Angeklagten nicht in eine passive Rolle drängt, sondern diesem reale Chancen eröffnet, sich an der Verhandlung und an dem Informationsprozeß aktiv zu beteiligen. Die heute zu beobachtende Schärfung des Bewußtseins dafür, daß im Strafverfahren Zuschreibungen stattfinden oder stattfinden können, ist vor allem dem Import des sogenannten labeling approach<sup>45)</sup> zu danken, der Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre viele Kriminalsoziologen in seinen Bann gezogen hat. Als Attributions-theorie<sup>46)</sup> bezeichnet die Sozialpsychologie den damit verwandten Ansatz, der Merkmale, die wir an einem Menschen wahrnehmen, nicht als dessen Eigenschaften betrachtet, sondern in ihnen Zuschreibungen („Attributionen“) sieht, die sie tatsächlich nicht zu besitzen brauchen. Die Feststellung des subjektiven Verbrechenstatbestandes kann z. B. nicht unerheblich davon profitieren, daß sich ein „skrupulöses“ Gericht fragt, inwiefern nicht gesellschaftliche Zuschreibungen eine Rolle spielen. Im Verfahren selbst kann die Erkenntnis, daß die Wirklichkeit, sie im Urteilstatbestand als Sachverhalt festgestellt wird, keine Abbildung der Realität, sondern im Verfahren selbst von den Beteiligten rekonstruiert wird, zu einem besseren Verständnis der Kommunikationssituation beitragen. Die wohl jeden Richter bedrängende Frage, ob nicht durch die Art seiner Verhandlungsführung der Kommunikationsprozeß so verzerrt wird, daß nicht alle zur Rekonstruktion erforderlichen Daten in den Prozeß eingebracht werden, erscheint dann in neuem Licht.

Auf der anderen Seite wäre es verfehlt, der Illusion zu verfallen, im Strafverfahren könne eine ideale Sprechsituation hergestellt werden, wie dies verschiedentlich gefordert worden ist. So sehr Beteiligung und Konsens auch erwünscht sind, letzten Endes zielt das Strafverfahren auf Entscheidung<sup>47)</sup>. Daß sich ein

„rationaler Diskurs“ im Sinne Habermas' entwickelt, ist daher von der Anlage des Verfahrens her ausgeschlossen. Ebenso wenig läßt sich die Kommunikation in der strafgerichtlichen Hauptverhandlung nach dem Modell „problemlösende“ oder „therapeutische Gemeinschaft“ begreifen oder entwickeln<sup>48)</sup>. Im Strafverfahren wird Herrschaft ausgeübt. Realistisch ist es daher allein, eine offene, liberale Verfahrensgestaltung ins Auge zu fassen, die die Sachautorität an die Stelle kaum mehr legitimierbarer und deshalb oft überschießender Amtsautorität setzt, die „Wohltat der Distanz“ nicht preisgibt, aber durch Humanität, Flexibilität und offene Frageweise jene Vertrauensatmosphäre<sup>49)</sup> schafft, in der der Angeklagte und sein Verteidiger ihre Informationen und Einschätzungen in den Prozeß einbringen und, sofern zu unvoreingenommener Wertung fähig, den Eindruck gewinnen können, daß das Gericht nach bestem Vermögen eine gerechte Entscheidung sucht. Ein solches dialogisches Verfahren wirkt präventiv, und zwar in dem Maße, in dem es gelingt, im Wege der Kommunikation einen Lernprozeß zu initiieren, der den angeklagten Täter einbezieht. Denn ein Kommunikationsprozeß dieser Art hat Sozialisationsfunktionen; er kann, wie Calliess<sup>50)</sup> richtig bemerkt hat, nicht abgelöst werden von dem folgenden Prozeß des Strafvollzuges, der die gleiche Funktion haben soll.

Ein Weiteres muß hinzukommen, wenn eine solche Kommunikation in dem Kommunikationsfeld Hauptverhandlung zustande kommen soll: Der Richter — zumal der Vorsitzende, bei dem die Fäden der Kommunikation zusammenlaufen — darf sich nicht als „Super Richter“ betrachten, der alle Probleme löst. Offen, sachkundig und distanziert sollte er vielmehr die Auseinandersetzung zwischen den Inhabern der beruflichen Rollen als Notwendigkeit begreifen und der Verhandlung und Entscheidung soweit nutzbar machen, wie es die Sache erfordert<sup>51)</sup>.

<sup>44)</sup> H.-L. Schreiber, a. a. O. (Anm. 33), S. 83 f.

<sup>45)</sup> Wassermann, Zur Soziologie des Gerichtsverfahrens, in: W. Naucke/P. Trappe, Rechtssoziologie und Rechtspraxis, Neuwied und Berlin 1970, S. 127 ff. (141 ff.); ds., Justiz im sozialen Rechtsstaat, Darmstadt und Neuwied 1974, S. 9 ff.

<sup>46)</sup> A. a. O. (Anm. 42), S. 101. Calliess weist auch zutreffend darauf hin, daß ein verfassungskonformes Gerichtsverfahren nicht nur den Schutz, sondern auch die Beteiligung des Angeklagten im Blick haben muß.

<sup>47)</sup> H. H. Kühne, a. a. O. (Anm. 29), S. 107, bezeichnet partnerschaftliche Kommunikation als die Aufgabe des Richters; ebenso mein Sozialer Zivilprozeß (Anm. 13), S. 87.

## IV. Prävention und Öffentlichkeit

Das Öffentlichkeitsprinzip im Strafprozeß ist eine Frucht der liberalen Bewegung des 19. Jahrhunderts. Um kein Justizprinzip wurde damals so vehement gerungen wie um diesen Grundsatz, der zum fundamentalen Gestaltungsprinzip der Strafrechtspflege erklärt wurde und so auch Eingang in die Strafgesetzgebung fand. Es wurde als Palladium der Bürgerfreiheit verstanden, als Schutz des Angeklagten und Kontrollinstruments der Gesellschaft gegen Willkür und Geheimjustiz. Worum es ging, kann man bei Feuerbach<sup>52)</sup> nachlesen, auf dessen Stimme, nach zeitgenössischen Zeugnissen, damals ganz Deutschland begierig war: um das „Vertrauen in das Tun der Gerechtigkeit“, um die Wirkungen der Öffentlichkeit auf die Entscheidungsfindung des Gerichts und auf das Rechtsbewußtsein des Volkes. Der letztere Gesichtspunkt betrifft die Generalprävention, er spielte keine geringe Rolle. Die Gerichtsöffentlichkeit sollte „eine in vieler Hinsicht wohlthätige Kenntnis des Rechts im Volke“<sup>53)</sup> befördern, das Volk sollte sehen und erfahren, daß und warum gestraft wird, und aus dem Besuch von Gerichtsverhandlungen lernen, „seine Handlungen mit mehr Vorsicht und den Gesetzen gemäß einzurichten“<sup>54)</sup>.

Es bedarf keiner Darlegung, daß die mit der öffentlichen Gerichtszugänglichkeit verbundenen Erwartungen in bezug auf die Generalprävention heute infolge des Strukturwandels der Öffentlichkeit<sup>55)</sup> nicht mehr in Erfüllung gehen können. Was sich als Zuhörer in den Gerichtssälen einfindet kann keineswegs als Repräsentanz der ‚Gerichtseingesessenen‘ angesehen werden. Öffentlichkeit wird hier massenmedial hergestellt: Nur auf dem Wege über die Medien erfährt das Volk, was in den Gerichtssälen vor sich geht. Wenn überhaupt, so können daher abschreckende Wirkungen nur von der mittelbaren Öffentlichkeit ausgehen, die durch die Medien vermittelt wird; es

hat also eine Funktionsverlagerung stattgefunden<sup>56)</sup>.

Ob die Gerichtsberichterstattung in den Medien tatsächlich generalpräventiv wirkt, ist freilich empirisch ungeklärt. Was positiv dazu gesagt wird, erweist sich bei näherem Zusehen lediglich als Behauptung. Der Anschein dürfte sogar dagegen sprechen. Medien arbeiten hochselektiv. Was in ihnen erscheint, ist ein aus mannigfachen Gründen verzerrtes Bild der Kriminalität wie der Wirkungskreis des Strafrechts und der Strafrechtspflege, dessen Gestalt weniger vom guten oder bösen Willen des Berichterstatters abhängt als von der Organisation der Medien, der Konkurrenz unter ihnen, den — stets selektiven — Zugängen zur Öffentlichkeit, von den Arbeitsbedingungen der Journalisten, um nur einige der auftretenden Verzerrungsfaktoren zu nennen. Damit soll nicht jenen Beobachtern zugestimmt werden, die den dominierenden Bewußtseinsfekt der Kriminalberichterstattung in der negativen Vorbilds- und Verführungswirkung, also in der Stimulation zum Verbrechen sehen. Wenn die These, wonach die Kriminalberichterstattung um Aufmerksamkeit für die staatliche Reaktion auf Straftaten wirbt, Lernprozesse in bezug auf die Kosten strafbaren Verhaltens in Gang bringt und damit Mittlerin von Abschreckung ist, mehr als eine zusätzliche Legitimation für die „Produzenten“ der Kriminalberichterstattung sein soll, ist es jedoch notwendig, ihren Realitätsverhalt abzutasten. Was die Wirkungsforschung bisher ermittelt hat, reicht nicht aus, um Optimismus zu rechtfertigen<sup>57)</sup>.

<sup>56)</sup> So auch H. Zipf, a. a. O. (Anm. 9), S. 94; H. H. Jeschek, Die Bedeutung der Öffentlichkeit für die moderne Kriminalpolitik, ZStW 71, S. 1 ff.

<sup>57)</sup> Medien wirken hauptsächlich als Verstärker bereits vorhandener Einstellungen; in einer großen Zahl von Einzelstudien insbesondere zum Thema „Gewalt im Fernsehen“ werden „dieselben Fragen immer wieder gedreht und gewendet, ohne daß befriedigende Antworten gegeben werden können“ (Media Perspektiven 1978, S. 510). Aus der Literatur seien hier genannt M. Stein-Hilpers, Kriminalität im Fernsehen, Stuttgart 1977; H.-J. Schneider, Kriminalitätsdarstellung im Fernsehen und kriminelle Wirklichkeit, Opladen 1977; H. Kellner/I. Horn, Gewalt im Fernsehen, Mainz 1971; M. Kunczik, Gewalt im Fernsehen. Eine Analyse der potentiell krimogenen Effekte, Stuttgart 1975; J. Hackforth u. a., Massenmedien und ihre Wirkungen, Göttingen 1976; W. Schulz, die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien, Freiburg/München 1976. A. Sommer/H. Grobe, Aggressiv durch Fernsehen?, Neuwied und Berlin 1974.

<sup>52)</sup> P. J. A. v. Feuerbach, Betrachtungen über die Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Gerechtigkeitspflege, 1825, Neudruck Aalen 1969, Bd. 1, S. 90, S. 93 f., S. 96 ff., S. 112 f., S. 150 ff., 159 ff.

<sup>53)</sup> C. J. A. Mittermaier, Das Deutsche Strafverfahren, 1. Teil, 4. Aufl., Heidelberg 1845, S. 217.

<sup>54)</sup> P. H. Hadamar, Die Vorzüge der öffentlich-mündlichen Rechtspflege, Mainz 1816, S. 11.

<sup>55)</sup> Dazu das gleichnamige Buch von J. Habermas, 9. Aufl., Darmstadt und Neuwied 1978, S. 172 ff.

Klarer sehen wir in bezug auf die Spezialprävention. Die nicht zu bezweifelnden Gefahren, die von der Öffentlichkeit für die Resozialisierung des Täters ausgehen können — nicht zu Unrecht spricht man von der „Prangerwirkung“ — haben den Gesetzgeber hier zur Einschränkung veranlaßt. Dabei wechselt der Anknüpfungspunkt: Während das Jugendgerichtsverfahren aus erzieherischen Gründen<sup>58)</sup> prinzipiell nichtöffentlich ist, ist es bei der grundsätzlichen Öffentlichkeit der Hauptverhandlung gegen Erwachsene geblieben, jedoch mit der wichtigen Einschränkung, daß das Gericht seit der Neufassung des § 172 GVG im Jahre 1974 die Öffentlichkeit ausschließen kann, wenn Umstände zur Sprache kommen, durch deren öffentliche Erörterung überwiegende schutzwürdige Interessen verletzt werden.

Schöch<sup>59)</sup> hat kürzlich beklagt, daß diese Bestimmung weitgehend leer laufe, da die Praxis sie restriktiv anwende. Ich kann mich dieser Kritik nicht anschließen. So wichtig es auch ist, der präventiven Kriminalpolitik im Strafverfahren zum Durchbruch zu verhelfen (auch das Bundesverfassungsgericht hat sich des Zusammenhangs von Persönlichkeitsrecht und Prävention [Resozialisierung] angenommen<sup>60)</sup>), es darf nicht vergessen werden, daß die Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung ein wichtiges Prinzip ist, das nur in Ausnahmefällen außer Kraft gesetzt werden darf. Unter den Gründen, die im 19. Jahrhundert den Gesetzgeber motivierten, mag der Gedanke der generalpräventiven Wirkung der Öffentlichkeit an Bedeutung verloren haben. Geblieben ist jedoch die legitimierende Kraft des Öff-

entlichkeitsprinzips, auf die gerade im demokratischen Rechtsstaat nicht verzichtet werden kann. Für die Demokratie ist Öffentlichkeit konstruktiv, und gerade die Arbeit der Gerichte darf das Licht der Öffentlichkeit nicht scheuen. Wie kein Werdegang des Rechts sonst, hat René Marcic<sup>61)</sup>, zutreffend geschrieben, ist das Gerichtsverfahren auf kontrollierende Öffentlichkeit angelegt; wo sie fehlt, sitzen Scheinrichter zu Gericht, denn Geheimgerichte sind Scheingerichte.

Der Gesetzgeber (und ihm folgend der Richter) muß daher eine Güterabwägung<sup>62)</sup> vornehmen, wenn er im Hinblick auf das Präventionsprinzip Ausnahmen vom Öffentlichkeitsgrundsatz in Erwägung zieht. Es geht darum, ob der Bürger sich der Korrektheit der Rechtspflege gewiß fühlen darf. Der Empiriker mag Belege dafür vermissen, daß die Gerichtsöffentlichkeit Vertrauen schafft und festigt. Sicher ist jedoch, daß sie Mißtrauen fernhält oder vermindert, indem sie Kritik ermöglicht. Die kriminalpolitische Aufgabe der Zukunft muß es sein, diese Öffentlichkeitsfunktion zu erhalten, ohne die Persönlichkeit des Angeklagten der Öffentlichkeit preiszugeben. Über die gegenwärtige Regelung des § 172 GVG hinaus, deren großzügige Handhabung zu immer weiteren „Geheimverfahren“ zu führen droht, könnte dies beispielsweise durch ein vom Gericht auszusprechendes Verbot der Identifizierung der Verfahrensbeteiligten geschehen, dem die Abwägung des insbesondere bei Personen der Zeitgeschichte vorliegenden Interesses an der Identifizierung und dem Anonymitätsinteresse der Verfahrensbeteiligten vorausgehen müßte<sup>63)</sup>.

## V. Prävention und Laienbeteiligung im Strafverfahren

Die Rückwirkungen, die die Umstrukturierung des Strafrechts auf die Beteiligung der ehrenamtlichen Richter im Strafverfahren hat, sind bisher nur wenig erörtert worden. Ein Grund dafür dürfte im Schwenden des historischen Sinns in unserer Gesellschaft zu erblicken sein. Denn man muß in die Vergangenheit blicken, wenn man sich klarmachen will, welche Probleme der Einbruch des Präventionsgedankens für die Mitwirkung von Laien im Strafprozeß aufwirft.

Allgemein läßt sich sagen, daß die Bürgerbeteiligung im Strafverfahren um so selbstverständlicher ist, je unkomplizierter die Rechtsfindung ist. Solange das Strafrecht Volksrecht war, bereitete es keine Schwierigkeiten, Bürger über Bürger richten zu lassen. Mit der

<sup>58)</sup> Schaffstein, a. a. O. (Anm. 20), S. 145. S. a. die Richtlinie zum JGG vom 15. 2. 1955 zu § 48.

<sup>59)</sup> A. a. O., S. 73.

<sup>60)</sup> BVerfGE 35, S. 202 ff. (S. 235 ff.).

<sup>61)</sup> Die Öffentlichkeit als Prinzip der Demokratie, in: Festschrift für Adolf Arndt, Frankfurt am Main 1969, S. 267 ff. (S. 272). Zur legitimierenden Funktion der Öffentlichkeit s. a. Wassermann, Justiz im sozialen Rechtsstaat, Darmstadt und Neuwied 1974, S. 105 ff.

<sup>62)</sup> So richtig Zipf, a. a. O. (Anm. 9), S. 95.

<sup>63)</sup> So jetzt J. Scherer in seiner bemerkenswerten Monographie Gerichtsöffentlichkeit als Medienöffentlichkeit, Königstein/Ts. 1979, S. 193 ff. GVG = Gerichtsverfassungsgesetz.

Wandlung zum Juristenrecht wuchsen die Anforderungen. Auf den Einschnitt, den die Abschaffung der alten Schwurgerichte durch die sogenannte Emminger-Verordnung im Jahre 1924 für die Teilnahme an der Rechtsfindung bedeutete, ist kürzlich hingewiesen worden<sup>64</sup>). Bis dahin mußten die den Geschworenen vorzulegenden Fragen für den Laien erfassbar sein. Sicher war die notwendige „Reduktion der Komplexität“ auch damals ein Problem. Inzwischen ist das Strafrecht jedoch nicht nur weiter dogmatisch verfeinert, sondern auch und vor allem infolge seiner zunehmenden Orientierung am Präventionsgedanken verwissenschaftlicht worden. Reicht der „gesunde Menschenverstand“, den der Schöffe nach der klassischen Definition seiner Rolle in die Urteilsberatung einbringen soll, aus, um dem Geschehen in der Hauptverhandlung folgen und sich bei der Beratung ein Urteil bilden zu können? Wer die Hilflosigkeit ehrenamtlicher Richter in Prozessen erlebt hat, die zu wahren Gutachterschlachten wurden, wird das Unbehagen verstehen, das nicht wenige Juristen bei dieser Frage ergreift.

Die Einführung und Information der Schöffen sieht sich mit dieser Problematik konfrontiert. Die Schöffen wünschen nicht nur Information und Unterweisung, was den Ablauf des Verfahrens, die Stellung der Verfahrensbeteiligten und die Möglichkeit eigener Beteiligung durch das Stellen von Fragen betrifft. Sie wollen auch über die Problematik von Schuld und Strafe, über Kriminalpolitik und Kriminologie, über die Methoden zur Erforschung der Täterpersönlichkeit, über die Maßstäbe bei der Bemessung der Strafe, die Wirkung der Sanktionen und die Chancen der Resozialisierung in gewissem Umfang informiert werden. Soll die Justizverwaltung diesem Bedürfnis nachgeben, oder soll sie daran festhalten, daß der ehrenamtliche Richter der Strafgerichtsbarkeit sachkundiger Laie im strengen Sinn des Wortes sein muß?

Natürlich kann man zweifeln, ob die Beteiligung ehrenamtlicher Richter an der Verwirklichung eines spezialpräventiven Strafrechts durch eine verwissenschaftliche Strafrechtspflege einen Sinn hat. Die Abschaffung der Schöffen steht jedoch nicht zur Debatte. Wo sie in den letzten Jahrzehnten erörtert wurde, hat man sich alsbald eines anderen besonnen, weil übergreifende staats- und rechtspoliti-

sche Gründe die Bürgerbeteiligung an der Strafrechtspflege nach wie vor wünschenswert erscheinen lassen. Die Tendenz zielt heute auch in der Verwaltung auf die Schaffung weiterer Formen der Bürgerbeteiligung, nicht auf deren Abbau.

Wenn man die Institution bejaht, dann muß man aber auch den Schöffen die Chance geben, sich in ihrem Amt zu orientieren. Für die Einführung in das prozeßrechtliche Geschehen ist das anerkannt. Für die Einführung in die mit der Strafzumessung verbundenen Probleme kann indessen nichts anderes gelten. Es kann daher im Grunde nicht um das Ob, sondern nur noch um das Wie gehen. Hier freilich ist vor einem Übermaß zu warnen: Ebensovienig wie der Schöffe kein „Mini-Jurist“ werden darf, so darf er auch kein „Mini-Psychiater“ oder „Mini-Kriminologe“ werden. Die Informationsvermittlung ist infolgedessen auf das zu begrenzen, was der verständige Bürger in unserer Gesellschaft wissen muß, um seine Aufgabe als ehrenamtlicher Richter erfüllen zu können.

Im übrigen darf bei dieser Diskussion auch nicht übersehen werden, daß niemand die Schöffen daran hindern kann, sich Informationen, die ihnen wichtig erscheinen, bei Einrichtungen außerhalb der Justiz zu holen, etwa aus Büchern oder anderen Medien oder aus Veranstaltungen der Volkshochschulen. Eine wissenschaftlicher Redlichkeit und Objektivität verpflichtete Zusammenarbeit der Justizverwaltung mit öffentlichen Bildungseinrichtungen erscheint daher als ein geeigneter Weg, den Schöffen jene zusätzlichen Orientierungshilfen zu geben, die sie benötigen, um ihr Amt verantwortungsbewußt ausüben zu können. Nicht unterschätzen sollte man auch den Beitrag, den informierte Schöffen als Mittler zwischen Strafrecht und Bürgerschaft leisten können, um ein besseres Verständnis für die Probleme präventiver Kriminalpolitik und Strafrechtspflege bei breiten Bevölkerungsschichten<sup>65</sup>) zu erreichen.

Die entscheidende Frage ist, ob die Umsetzung der Inhalte der Strafrechtsreform in Rechtswirklichkeit gelingt. Denn davon hängt es ab, ob das als Jahrhundertwerk gepriesene Gesetzgebungswerk gesellschaftliche Wirkungen äußert oder nur eine Fassade ist, hinter der im Grunde alles beim alten bleibt.

<sup>64</sup>) K. Peters im Sammelband *Strafprozeß und Reform* (Anm. 8), S. 84 ff.

<sup>65</sup>) H. D. Schwind, *Über die Einstellung der Bevölkerung zu Problemen des Strafvollzuges*, in: Schwind/Blau, a. a. O. (Anm. 3), S. 429 ff.

## Carl-Christoph Schweitzer: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages im außenpolitischen Entscheidungssystem

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/80, S. 3—24

Die Möglichkeiten und Grenzen der Einflußnahme der Legislative insgesamt auf die Außen- und damit auch auf die Militärpolitik in westlichen Demokratien ist von aktuellem Interesse. Der Autor konzentriert sich in diesem Zusammenhang auf den Auswärtigen Ausschuß des Deutschen Bundestages, dem er zeitweilig angehört hat. Anhand des ihm zugänglichen Materials und seiner eigenen Beobachtungen kommt er zu dem Schluß, daß die Bedeutung dieses Ausschusses in einer parlamentarischen Demokratie nicht überschätzt werden sollte — im Gegensatz etwa zu der präsidentiellen Demokratie der Vereinigten Staaten. Seine Bedeutung ist in erster Linie darin zu sehen, daß sich der Auswärtige Ausschuß als ein Gremium versteht, in dem in relativer Vertraulichkeit Meinungen und Bewertungen außenpolitischer Vorgänge und Perspektiven ausgetauscht werden, wie dies im Plenum des Parlaments häufig nicht möglich ist. Idealerweise erwartet die Regierung von einem solchen Ausschuß Anregungen, notfalls auch Kritik, und wird — unter welcher Regierungskonstellation auch immer — stets versuchen, sich auf diese Weise einer möglichst breiten Unterstützung ihrer Außenpolitik zu versichern.

Der Autor skizziert zunächst Struktur und Arbeitsweise des Ausschusses und analysiert sodann die Wahrnehmung einzelner Funktionen im außenpolitischen Entscheidungsprozeß durch ein solches Gremium. Dabei ergeben sich für den Verfasser durchaus signifikante Unterschiede zwischen den ersten beiden Legislaturperioden des Deutschen Bundestages, in denen die außenpolitischen Fundamente des neuen deutschen Teilstaates gelegt wurden, und einer außenpolitisch relativ „ruhigen“, wie der 7. Legislaturperiode von 1972 bis 1976.

## Rudolf Wassermann: Strafjustiz als Kriminalpolitik. Das Strafverfahren im Prozeß vorbeugender Verbrechensbekämpfung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/80, S. 25—37

Die Neuorientierung von Kriminalpolitik und Strafrecht am Gedanken der Verbrechensverhütung hat in Strafrecht und Strafvollzug zu gesetzgeberischen Reformen geführt, nicht aber im Strafverfahren. Die Einordnung des Strafverfahrens in den kriminalpolitischen Gesamtrahmen ist daher eine Aufgabe, die der Praxis überlassen ist und an deren Anpassungsfähigkeit hohe Anforderungen stellt. Der Autor zeigt die Probleme auf, die sich aus dieser Diskrepanz („modernes Strafrecht — rückständiges Strafprozeßrecht“) auf normativem wie empirischem Gebiet ergeben. Am Beispiel der Strafzumessung erörtert er insbesondere die Schwierigkeiten, die es bei dem gegenwärtigen Stand der kriminologischen Forschung bereitet, die Persönlichkeit des Täters zu analysieren und auf Grund prognostischer Urteile Strafen festzusetzen, die den Täter so beeinflussen, daß er keine Straftaten mehr begeht. Ebenso fordert die Hinwendung zum sogenannten spezialpräventiven Strafrecht vom Gericht, daß es weit mehr Informationen sammelt und verarbeitet, als dies beim Vergeltungsstrafrecht der Fall gewesen ist. Die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen des Strafverfahrens sind jedoch auf das Strafrecht alter Art zugeschnitten und stehen der gebotenen Ausweitung des Informationsumfanges und -inhalts entgegen. Größere Fortschritte sind — außerhalb der sogenannten Demonstrations- und Terroristenprozesse — in der Kommunikation zwischen Gericht und Angeklagtem in der Gerichtsverhandlung zu beobachten, wobei die Richter und Staatsanwälte gehalten sind, Stigmatisierungen und Degradierungen der Angeklagten und Zeugen zu vermeiden.

Schließlich werden die Konflikte behandelt, die sich zwischen dem Schutz der Persönlichkeit auf der einen und dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung auf der anderen Seite ergeben, sowie die Frage, ob die Bürgerbeteiligung durch ehrenamtliche Richter in der weitgehend verwissenschaftlichten präventiven Strafrechtspflege überhaupt noch einen Sinn hat. Der Beitrag bejaht dies unter der Voraussetzung, daß den Schöffen ein bestimmter Standard an Wissen nicht nur über den Ablauf des Strafverfahrens, sondern auch über die inhaltlichen Probleme von Verbrechen und Sanktionen vermittelt wird, der dem entspricht, was der verständige Bürger davon wissen muß.

Die entscheidende Frage für den Verfasser ist, ob der Strafgerichtspraxis die Umsetzung der Strafrechtsreform in Rechtswirklichkeit gelingt. Denn davon hängt es ab, ob das als Jahrhundertwerk gepriesene Gesetzgebungswerk gesellschaftliche Wirkungen äußert oder nur eine Fassade ist, hinter der im Grunde alles beim alten bleibt.